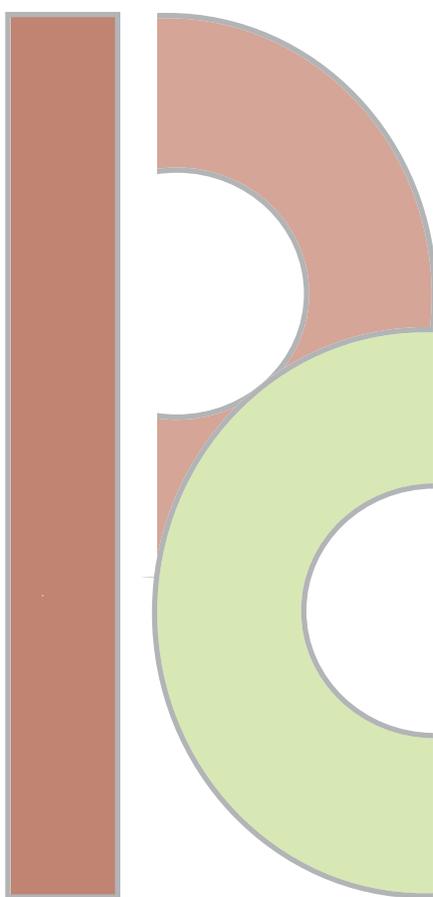


REPORTE CESOP

NÚM. 48 • SEPTIEMBRE DE 2011



GLOSA DEL QUINTO INFORME DE GOBIERNO

- 1 Presentación
María de los Ángeles Mascott Sánchez

POLÍTICA INTERIOR

- 3 Cuerpos policiales y los retos de la coordinación nacional
Efrén Arellano Trejo y Fernando I. Álvarez Álvarez

- 11 Derechos humanos: transformación de las instituciones y retos actuales
Efrén Arellano Trejo y Karen Nallely Tenorio Colón

POLÍTICA ECONÓMICA

- 18 Productividad y competitividad
Salvador Moreno Pérez

- 23 Energía: hidrocarburos
Gabriel Fernández Espejel

- 28 Micro, pequeñas y medianas empresas
Gabriel Fernández Espejel

- 32 Algunos datos sobre política laboral y generación de empleos
José de Jesús González Rodríguez

- 37 Política hacendaria y competitividad
Cornelio Martínez López

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Cámara de Diputados
LXI Legislatura



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

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

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

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Efrén Arellano Trejo
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva
Coordinadora Técnica

Javier Esquivel Díaz
Coordinador de Vinculación y Difusión

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

Trinidad Otilia Moreno Becerra
Elizabeth Cabrera Robles
Karen Nallely Tenorio Colón
Luz García San Vicente
Luis Armando Anaya León
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Reporte CESOP, núm. 48, septiembre de 2011. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación son elaborados por los investigadores del CESOP y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

PRESENTACIÓN

El artículo 69 constitucional establece que “en la apertura de sesiones ordinarias de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país”. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 7° que el informe se analizará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior.

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública presenta en dos números del *Reporte CESOP* elementos para la glosa del Quinto Informe de Gobierno del Ejecutivo. El primer documento integra el análisis de algunas de las áreas de la política interior y de la política económica.

En el caso de la política interior se retoman dos temas relevantes: los retos de la coordinación nacional de los cuerpos policiales y la defensa de los derechos humanos. En el primer artículo se reportan algunos avances en la profesionalización de las procuradurías y de los cuerpos policiacos; los datos aportados por el Sistema Nacional de Seguridad muestran un panorama mixto en el que varios estados han avanzado en sus metas y otros no han logrado cumplir con ninguna de éstas. El lento progreso del refuerzo institucional a escala nacional contrasta en todo el país con el rápido deterioro de la confianza.

Respecto a la política interior, el siguiente artículo hace referencia a la reforma constitucional que reconoce los tratados internacionales sobre derechos humanos como parte de los derechos de los mexicanos. Este reconocimiento constitucional presenta una serie de efectos positivos, especialmente el que corresponde a la modificación de la interpretación judicial en la administración de justicia y que valora el trabajo de las comisiones nacional y estatales de derechos humanos. En este sentido, el mayor número de quejas se concentra en los organismos de seguridad, lo cual muestra la necesidad

de comunicar la relevancia del respeto irrestricto a los derechos humanos.

En cuanto a la política económica el *Reporte CESOP* aporta elementos para la glosa en cinco áreas. La productividad y competitividad es un tema crucial en los tiempos de crisis: se señala que a pesar de mejorar en diversos índices internacionales, aún quedan grandes áreas de oportunidad por desarrollar, algunos de ellos se refieren a sectores estratégicos, en comunicaciones y energía, de igual modo, las agencias calificadoras señalan como área de oportunidad la mejora de la legislación laboral. El sector energético de los hidrocarburos es otro tema que se aborda en este *Reporte*. México se ha enfrentado a un dilema resuelto a favor de ser un país productor e importar derivados, de ahí que se haya invertido en exploración y producción; sin embargo, los datos de las reservas probadas aún no son satisfactorios para mantener un saldo superavitario en el mediano plazo.

El sector laboral se aborda a partir de dos perspectivas: desde la creación de empleo por medio de las pequeñas empresas y desde la política laboral. El apoyo a las pequeñas empresas ha sido una de las estrategias del Ejecutivo federal para revitalizar el mercado laboral, especialmente cuando la crisis de 2008 hizo que desaparecieran múltiples pequeñas empresas. Esta ayuda ha evitado que se destruyan muchos empleos, pero aún no se consolida el proceso burocrático de apoyo institucional.

En el *Reporte* también se muestra el precario panorama del empleo —que incluye bajos salarios y escasa creación de estos, reflejo de un entorno económico de reducido crecimiento— y la necesidad de vincular diversos sectores para dinamizar tanto la creación de empleos como su formalización y mejora.

Finalmente, en este número se aborda la política hacendaria relacionada con la competitividad. A este respecto se señala la forma en que el gobierno federal ha enfrentado la crisis internacional y la rápida recuperación de la dramática caída del PIB en 2009.

María de los Ángeles Mascott Sánchez

POLÍTICA INTERIOR

CUERPOS POLICIALES Y LOS RETOS DE LA COORDINACIÓN NACIONAL

Efrén Arellano Trejo*
y Fernando Iván Álvarez Álvarez**

Una de las estrategias centrales del Estado mexicano para enfrentar la delincuencia es la profesionalización de las policías. Se trata de una tarea coordinada por la federación, pero en la cual tienen un papel fundamental las autoridades locales. Este artículo analiza el marco jurídico y los avances en esta materia. El panorama general es heterogéneo: entidades en las que ya existen los servicios profesionales de carrera y la mayoría de sus policías han sido evaluados, junto con otras entidades en las cuales existen escasos avances en ambos rubros.

I. La cooperación intergubernamental

Desde 1994 el Estado mexicano emprendió un esfuerzo inédito por alcanzar una mayor corresponsabilidad en materia de seguridad pública. En ese año se reformó el artículo 21 constitucional y, desde ese entonces, la seguridad pública fue establecida como una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, los cuales se coordinaron, a partir de entonces, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

Este sistema surgió con dos grandes instrumentos: la carrera policial, la cual se definió como obligatoria y permanente; y el Sistema de Información Nacional de Seguridad Pública, el cual obliga a los tres órdenes de gobierno, así como a las empresas privadas del ramo, a intercambiar y sistematizar

información sobre personal de seguridad, armamentos y equipos, estadísticas criminológicas, personas indiciadas, procesadas o sentenciadas, así como a establecer un servicio para la localización de personas y bienes.

Durante sus primeros años de operación, el SNSP fue el marco a través del cual se canalizaron recursos crecientes a la federación, a los estados y, más recientemente a los municipios, para alcanzar los objetivos de la seguridad pública. Dichos recursos se han utilizado, principalmente, para la compra de equipo y la construcción de infraestructura. La creación de la carrera policial no se emprendió de inmediato.

En junio de 2008 se concretó una nueva reforma constitucional. A partir de entonces el artículo 21 constitucional señala que las instituciones de seguridad pública —policías, agentes del ministerio público (MP), peritos y custodios del sistema penitenciario— serán de carácter civil, disciplinado y profesional y que el MP y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformar el SNSP. Una de las bases constitucionales de este sistema es “la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública”.¹

Con base en este marco, en enero de 2009 se promulgó la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El título cuarto está dedicado al servicio de carrera en las instituciones de procuración de justicia, el cual incluye lo relativo al MP y a los peritos; en tanto que el título quinto se refiere al desarrollo policial.

De acuerdo con el Quinto Informe de Gobierno, el *Sistema de Desarrollo Policial (Sidepol)* se creó como uno de los compromisos asumidos en el seno de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública,

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

** Colaborador del CESOP, en las áreas de opinión pública y seguridad pública. Egresado de la EST del Instituto Politécnico Nacional. Correo electrónico: bethoven99@hotmail.com

¹ Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2008, primera sección, p. 8; disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: octubre de 2008).

en mayo de 2010. Este sistema representa —señala el informe— “un conjunto de reglas y procedimientos estructurados y enlazados, cuyo objetivo es fomentar el desarrollo institucional, la estabilidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades, en las etapas de reclutamiento, selección, formación, certificación, ingreso, permanencia, promoción, estímulos, reconocimiento, disciplina y justicia policial, así como en la separación y retiro”.²

Este sistema cuenta con cinco grandes componentes:

- a) *El Servicio de Carrera Policial*: contempla movilidad horizontal y un esquema claro de ascensos dentro de las estructuras policiales.
- b) *Programa rector de profesionalización*: establece los planes y programas de estudio para impulsar la profesionalización del personal de las instituciones de seguridad pública.³
- c) *Control de confianza*: se trata de un modelo con procedimientos de selección y evaluación para que el personal que se incorpore a la carrera policial sea el más apto y capaz. Asimismo, se evalúa periódicamente al personal en activo para que se desempeñe con estricto apego a los principios institucionales, conformando cuerpos de seguridad más confiables.
- d) *Régimen disciplinario*: se trata de un procedimiento sancionador que se apega a las garantías constitucionales. Las instancias colegiadas disciplinarias actúan con celeridad e imparcialidad y los integrantes de las instituciones policiales tienen la oportunidad de ser escuchados.
- e) *Sistema complementario de seguridad social*: el objetivo es proporcionar a los integrantes de las instituciones policiales respaldo institucional a través de prestaciones sociales adicionales que los protejan a ellos y a sus familiares ante eventualidades, y mejoren su calidad de vida.

² Poder Ejecutivo Federal, *Quinto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 2011, p. 122.

³ Aquí se incluye a personal de instituciones policiales, procuración de justicia, del sistema penitenciario y dependencias encargadas de la seguridad pública en los ámbitos federal, estatal y municipal.

II. Profesionalización de las instituciones de seguridad

La profesionalización de las instituciones de seguridad locales tiene una gran importancia, en función de cuando menos dos aspectos: en primer lugar, las autoridades estatales y municipales son las encargadas de atender los delitos que afectan más directamente a los ciudadanos. La Gráfica 1 muestra que, entre 2010 y 2011 el sector que siente haber sido afectado por el problema del narcotráfico (problema federal) pasó de 23 a 38%. En cambio, como se observa en la Gráfica 2, aquellos que dicen haber sido afectado por la inseguridad pasaron, en ese mismo lapso, de 50 a 59 por ciento.

En segundo lugar hay que mencionar que diversos especialistas han advertido que la falta de capacitación, la insuficiencia del equipo y las condiciones laborales inapropiadas para el desempeño de sus funciones explica en gran medida que las instituciones policiales locales tengan escasa capacidad para combatir el crimen y sean vulnerables a la corrupción y a la cooptación por parte de los grupos delictivos.⁴

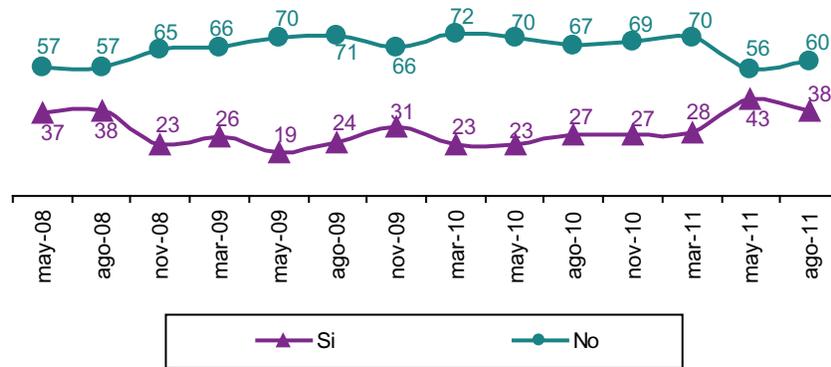
A lo anterior también hay que añadir que el presidente Felipe Calderón ha declarado en diversas ocasiones que las Fuerzas Armadas apoyan a la población y a las autoridades locales en donde éstas no pueden, por sí mismas, hacer frente al fenómeno delictivo. “Necesitamos fortalecer y, en muchos casos, de plano reconstruir totalmente las instituciones de seguridad y de justicia en todo el país”, afirmó el presidente en días pasados.⁵

¿Cuáles son los avances más significativos logrados hasta la fecha por las autoridades locales? El

⁴ Un análisis más amplio sobre este tema se encuentra en Efrén Arellano Trejo, “Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, documento de trabajo número 58, octubre de 2008, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2011). También conviene consultar el sitio web del Instituto para la Seguridad y la Democracia, www.insyde.org.mx.

⁵ Felipe Calderón Hinojosa, “Mensaje con motivo del Quinto Informe de Gobierno. Región Centro Sur”, 12 de septiembre de 2011, disponible en www.presidencia.gob.mx (fecha de consulta; septiembre de 2011).

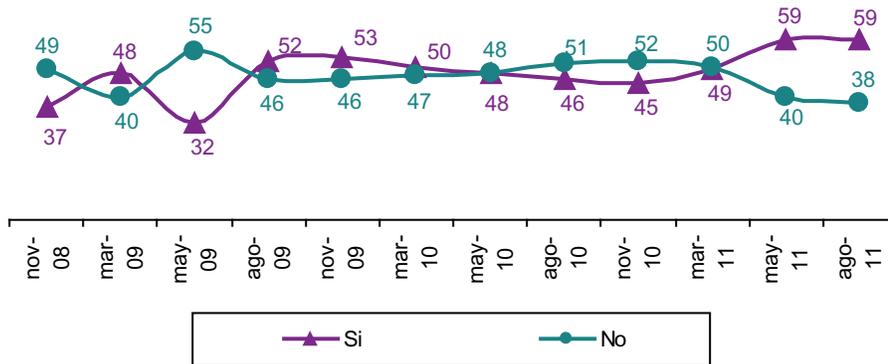
Gráfica 1. ¿Siente que usted ha sido o no ha sido afectado directamente por el problema del narcotráfico?*



* Con N/s y N/C = 100%.

Fuente: GEA-ISA, "Tercera encuesta nacional GEA-ISA 2011", con base en encuestas nacionales en vivienda, la más reciente realizada del 25 al 28 de agosto de 2011, disponible en www.isa.org.mx (fecha de consulta septiembre de 2011).

Gráfica 2. ¿Siente que usted ha sido o no ha sido afectado directamente por el problema de inseguridad?*



* Con N/s y N/C = 100%.

Fuente: GEA-ISA "Tercera encuesta nacional GEA-ISA 2011", con base en encuestas nacionales en vivienda, la más reciente realizada del 25 al 28 de agosto de 2011, disponible en www.isa.org.mx (fecha de consulta septiembre de 2011).

Cuadro 1 reúne algunos de los indicadores más relevantes sobre este tema, ordenados de mayor a menor, según el grado de avance logrado en los siete aspectos aquí considerados. Esta información proviene de un diagnóstico elaborado por el Secretariado Ejecutivo del SNSP, dependiente de la Secretaría de Gobernación, a partir de cuestionarios respondidos por las propias entidades federativas. En la primera columna se encuentran las entidades que cuentan con un Sistema Integral de Desarrollo Policial incorporado en la legislación local, lo cual es, además, un mandato constitucional. En este caso se observa que un total de 24 entidades cuentan con dicho marco normativo.

Las siguientes tres columnas se refieren al avance en las procuradurías locales en tres rubros: se muestra la existencia o no de un servicio profesional de carrera, de un manual de procedimientos y del catálogo de puestos. Las siguientes columnas exploran estos mismos aspectos pero referidos a las secretarías de Seguridad Pública.

Por lo que corresponde a la situación imperante en el caso de la procuradurías, sólo en siete casos ya existe un servicio profesional de carrera, cinco entidades cuentan con un manual de procedimientos y en 12 existe un catálogo de puestos. En el caso de las secretarías de Seguridad Pública, en 10 entidades ya existe el servicio profesional de carrera, en cinco el manual de procedimientos y en 13 el catálogo de puestos.

Este cuadro muestra a las entidades agrupadas según el nivel de avance registrado en estos siete rubros. Así, es posible identificar nueve entidades con un nivel de "avance bajo": Aguascalientes, Durango, Nayarit, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Baja California Sur, Estado de México y Oaxaca. Es pertinente destacar que Nayarit no había entregado el cuestionario respectivo de evaluación, por lo cual la información de esta entidad está incompleta.

Dentro de este último grupo habría que destacar la situación de Baja California Sur, Estado de México y Oaxaca, en la cual no se registra ningún avance.

III. Evaluación y control de confianza

Un segundo componente del Sistema de Desarrollo Policial, particularmente sensible para lograr la profesionalización de policías federales, estatales y municipales es el modelo institucional de evaluación y control de confianza. Como se señaló líneas arriba, este modelo tiene el propósito de garantizar que el personal que se incorpora a la carrera policial y el que está en activo sea el más apto, que no tenga vínculos con la delincuencia y que se desempeñe con estricto apego a los principios de servicio institucional. Este modelo fue aprobado durante la XXV sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, del 28 de noviembre de 2008.

El Cuadro 2 muestra la situación identificada, a septiembre de 2011, respecto de los avances logrados en materia de evaluaciones a los miembros de las instituciones policiales estatales y municipales. Como el lector podrá apreciar, es posible extraer múltiples lecturas. La información está ordenada, de mayor a menor, en función del avance logrado en las evaluaciones estatales. Aquí se puede observar que existen 12 entidades que se encuentran por arriba del promedio nacional. En particular destacan los casos de Guanajuato, Puebla, Yucatán y Chiapas, con un alcance de 100% en este rubro. De estas cuatro entidades, Guanajuato tiene, además, 100% de avance en el ámbito municipal; Puebla 60% y las otras dos están ubicadas por abajo del promedio nacional en este rubro.

Desde una perspectiva distinta es posible observar que existen otras seis entidades que cuentan con 100% de personal evaluado en el ámbito municipal: Aguascalientes, Oaxaca, Baja California, Nuevo León, Querétaro y Chihuahua. De este último grupo, con un importante avance en materia de evaluación estatal, destacan Aguascalientes (77%) y Oaxaca (63%). Las otras tienen un avance por debajo del promedio en el ámbito estatal.

En contraste, en la parte baja de la tabla habría que mencionar a Jalisco, Sonora y San Luis Potosí, los cuales a nivel estatal presentan un escaso avance de entre 1 y 4%; y a nivel municipal de

Cuadro 1. Indicadores sobre la profesionalización de procuradurías y policías estatales

Entidad	Su ley incluye Sistema Integral de Desarrollo Policial	Procuradurías estatales			Secretaría de Seguridad Pública			Avance
		SPC*	Manual de procedimientos	Catálogo de puestos	SPC*	Manual de procedimientos	Catálogo de puestos	
<i>Avance alto</i>								
Baja California	Ok		Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	6
Guanajuato	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok		6
Coahuila	Ok	Ok	Ok	Ok			Ok	5
Veracruz	Ok	Ok		Ok	Ok		Ok	5
Guerrero***	Ok	Ok	Ok	Ok				4
Hidalgo	Ok				Ok	Ok	Ok	4
Nuevo León	Ok	Ok		Ok			Ok	4
Distrito Federal	*****	Ok		Ok	Ok			3
Morelos	Ok			Ok			Ok	3
Puebla	Ok				Ok		Ok	3
Quintana Roo	Ok		Ok	Ok				3
Tamaulipas	Ok				Ok		Ok	3
<i>Avance medio</i>								
Campeche				Ok	Ok			2
Chiapas	Ok						Ok	2
Chihuahua	Ok							2
Colima	Ok						Ok	2
Jalisco	**					Ok	Ok	2
Michoacán	Ok				Ok			2
Querétaro	Ok			Ok				2
Sinaloa	Ok				Ok			2
Tabasco	Ok			Ok				2
Yucatán	**					Ok	Ok	2
Zacatecas	Ok						Ok	2
<i>Avance bajo</i>								
Aguascalientes	Ok							1
Durango	Ok							1
Nayarit****	Ok							1
San Luis Potosí	**	Ok						1
Sonora	Ok							1
Tlaxcala	Ok							1

Cuadro 1. Indicadores sobre la profesionalización de procuradurías y policías estatales

Entidad	Su ley incluye Sistema Integral de Desarrollo Policial	Procuradurías estatales			Secretaría de Seguridad Pública			Avance
		SPC*	Manual de procedimientos	Catálogo de puestos	SPC*	Manual de procedimientos	Catálogo de puestos	
Baja California Sur								0
Estado de México	**							0
Oaxaca	**							0
Total de entidades	24	7	5	12	10	5	13	

* Servicio profesional de carrera.

** Cuenta con una iniciativa de ley.

*** No envió su diagnóstico sobre las instituciones de seguridad pública.

**** No envió su diagnóstico sobre las instituciones de procuración de justicia ni de seguridad pública.

***** No se evalúa este rubro, pues es facultad del Congreso de la Unión la aprobación de su ley.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Servicio profesional de carrera de las instituciones de seguridad pública estatales y municipales", 1 de agosto de 2011, disponible en www.secretariadoejecutivo.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2011).

Cuadro 2. Evaluaciones realizadas a mandos medios y superiores

Entidad	Universo de mandos medios y superiores			Avance evaluaciones	
	Estatales	Municipales	Total	Estatal	Municipal
Guanajuato	463	142	605	100.00%	100.00%
Puebla	350	246	596	100.00%	60.16%
Yucatán	271	354	625	100.00%	28.25%
Chiapas	159	569	728	100.00%	27.59%
Zacatecas	79	64	143	96.20%	34.38%
Aguascalientes	222	111	333	77.03%	100.00%
Veracruz	266	268	534	69.55%	4.85%
Tlaxcala	412	163	575	68.93%	32.52%
Oaxaca	494	45	539	63.36%	100.00%
Guerrero	958	166	1,124	61.59%	0.60%
Distrito Federal	1,509	0	1,509	45.26%	0.00%
Hidalgo	63	126	189	34.92%	0.00%
Promedio nacional				35.42%	
Michoacán	473	262	735	27.70%	55.34%
Baja California	475	70	545	24.84%	100.00%
Nuevo León	268	311	579	24.25%	75.56%
Morelos	396	139	535	21.21%	100.00%
Tamaulipas	271	86	357	20.30%	88.37%
Colima	152	67	219	18.42%	49.25%
Tabasco	1,370	166	1,536	16.42%	73.49%

Cuadro 2. Evaluaciones realizadas a mandos medios y superiores

Entidad	Universo de mandos medios y superiores			Avance evaluaciones	
	Estatales	Municipales	Total	Estatal	Municipal
Querétaro	81	31	112	14.81%	100.00%
Coahuila	399	132	531	14.54%	0.00%
Durango	226	158	384	13.27%	0.00%
Sinaloa	309	244	553	6.80%	98.36%
Estado de México	689	676	1,365	5.95%	52.66%
Jalisco	407	345	752	4.42%	29.28%
Sonora	348	273	621	1.76%	7.33%
San Luis Potosí	296	249	545	1.01%	10.84%
Chihuahua	776	69	845	0.77%	100.00%
Baja California Sur	36	87	123	0.00%	0.00%
Campeche	82	1	83	0.00%	0.00%
Nayarit	357	83	440	0.00%	0.00%
Quintana Roo	236	270	506	0.00%	0.00%
Totales	12,893	5,973	18,866	35.42% (promedio)	44.65% (promedio)
Entidades por debajo del promedio en las evaluaciones municipales.					

Fuente: Elaboración propia con base en Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Estatus evaluaciones de control de confianza", septiembre de 2011, disponible en www.secretariadoejecutivo.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2011).

entre 7 y 30% (por abajo del promedio nacional). También habría que mencionar a Baja California Sur, Campeche, Nayarit y Quintana Roo, las cuales tienen 0% de avance, tanto a nivel estatal como a nivel municipal.

Un problema adicional que ha enfrentado la nueva coordinación intergubernamental ha sido el ejercicio del presupuesto. Desde 2008 la Cámara de Diputados aprobó la creación del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (Subsemun), destinado a la transformación de las policías municipales, mediante cinco ejes: 1) aplicación de controles de confianza; 2) utilización de tecnologías de la información asociadas a Plataforma México; 3) aplicación de programas de formación y profesionalización de los cuerpos policiales; 4) generación de sistemas de información para la creación de inteligencia policial, así como su disposición para

consulta y archivo, y 5) aplicación de indicadores de operación y gestión.

El pasado 11 de septiembre, el Secretariado Ejecutivo del SNSP informó que 111 municipios —y delegaciones del Distrito Federal— de 28 entidades del país han reintegrado a la Tesorería de la Federación 145.1 millones de pesos por concepto de recursos no ejercidos de este subsidio, correspondientes a los ejercicios fiscales 2008, 2009 y 2010.⁶

De acuerdo con este comunicado, los motivos principales por los cuales se realizaron estas devoluciones es porque los municipios y las delegaciones

⁶ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación, "111 municipios devuelven 145.1 millones de pesos no ejercidos de Subsemun 2010, 2009 y 2008", comunicado de prensa, número 49/2011, 11 de septiembre de 2011, disponible en www.secretariadoejecutivo.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2011).

“no realizan los procesos de licitación y adquisiciones en tiempo; esperan hasta el mes de octubre para ejercer el dinero; no presentan las reprogramaciones en tiempo para su autorización; realizan una mala o nula planeación de los proyectos de inversión; (y) pretenden manejar los recursos de manera discrecional para generar intereses financieros”.

También se informó que con el paso del tiempo ha crecido el número de entidades que no ejercen los recursos y el monto de los mismos. En 2008 siete municipios regresaron 4.8 millones; en 2009 fueron 12 los que reintegraron 12.6 millones y en 2010 un total de 106 municipios regresaron 127.5 millones de pesos.

Frente a ello, el Secretariado Ejecutivo expresó que se han organizado cursos de capacitación y asesoría para aplicar estos recursos en tiempo y forma, pero también exhortó a los municipios que aún deben reintegrar recursos, a hacerlo a la brevedad posible, pues de otro modo este organismo “dará vista de la irregularidad a la Auditoría Superior de la Federación, para fincar las responsabilidades correspondientes”.

Conclusiones

El crecimiento de los índices delictivos en todo el país hace apremiante el fortalecimiento de los cuerpos policiales. Desde 1994 la Constitución mandata la coordinación de los tres órdenes de gobierno para alcanzar este propósito. Desde ese año se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual permitió en sus primeros años de funcionamiento una creciente canalización de recursos que sirvieron para la construcción de infraestructura y la adquisición de equipo y tecnología. Una nueva reforma constitucional, realizada en 2008, estableció las bases para la profesionalización de los cuerpos policiales.

En la consecución de este objetivo las entidades federativas muestran avances heterogéneos. Hay 24 entidades donde la legislación local ya incluye el Sistema Integral de Desarrollo Policial; sin embargo, sólo 14 de ellas cuentan con un servicio profesional de carrera, ya sea en las policías o en las procuradurías locales. Además, existen tres entidades (Baja California Sur, Estado de México y Oaxaca) donde no existe ningún avance en este sentido ni en la creación del manual de procedimientos y del catálogo de puestos.

En cuanto a los avances en materia de evaluación de los cuerpos policiales en las entidades es posible distinguir diversos grupos: en primer lugar destacan cuatro estados (Guanajuato, Aguascalientes, Puebla y Oaxaca) con niveles de avance de entre 60 y 100% en sus policías estatales y municipales.

Un segundo grupo presenta considerables avances en el ámbito municipal (de entre 70 y 100%), pero con escasos avances en la esfera estatal (de 16 a 24%). Se trata de Baja California, Morelos, Querétaro, Chihuahua, Sinaloa, Tamaulipas, Nuevo León y Tabasco. En contraparte, un tercer grupo cuenta con avances destacados a escala estatal (de entre 70 y 100%), pero con un pobre desempeño en el ámbito municipal (por abajo del 35%), se trata de Zacatecas, Tlaxcala, Yucatán, Chiapas y Veracruz.

Hay otro grupo en el que ni las policías estatales ni las municipales muestran avances mayores a 49% en la evaluación (Michoacán, Estado de México, Colima, Guerrero, Distrito Federal, Hidalgo y Jalisco).⁷

Por último, habría que mencionar a un grupo de ocho entidades (San Luis Potosí, Sonora, Coahuila, Durango, Baja California Sur, Campeche, Nayarit y Quintana Roo), en el cual los avances en ambos niveles son de entre 0 y 15 por ciento.

⁷ En este grupo podría incluirse a Guerrero, con 62% de avance en el ámbito estatal y casi 0% a escala municipal.

DERECHOS HUMANOS: TRANSFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES Y RETOS ACTUALES

Efrén Arellano Trejo*
Karen Nallely Tenorio Colón**

En junio de 2011 fue promulgada una amplia reforma constitucional con el objetivo de actualizar y fortalecer las instituciones en materia de derechos humanos. De acuerdo con el informe del presidente Felipe Calderón, es el resultado del trabajo conjunto de la presente administración y de los diferentes grupos parlamentarios. En este artículo se presenta una descripción del contenido de dicha reforma y se analizan algunos indicadores sobre el nivel de cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y se identifica a las instituciones con la mayor cantidad de quejas en esta materia.

I. La renovación institucional

El trabajo del Ejecutivo federal y las políticas públicas en materia de derechos humanos durante el último año no podrían entenderse sin considerar la reforma a 11 artículos constitucionales realizada por el Congreso y que entró en vigor el pasado 10 de junio. Con ello se pretende una profunda transformación del sistema de garantías, promoción y defensa de los derechos humanos por parte del Estado mexicano.¹

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

** Colaboradora del CESOP. Licenciada en Economía con especialidad en la aplicación de nuevas tecnologías en empresas. Líneas de investigación: opinión pública y seguridad pública. Correo electrónico: nallelytc@hotmail.com

¹ *Diario Oficial de la Federación*, "Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de junio de 2011, primera sección, p. 2, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2011).

Esta reforma —que recogió iniciativas provenientes de diversos partidos políticos elaboradas durante los años de 2006 a 2010— pretende alcanzar una aplicación directa del régimen internacional de derechos humanos; modernizar y ampliar las facultades de los organismos encargados de su protección; definir nuevas responsabilidades para todas las autoridades en materia de respeto, promoción y transparencia en esta materia; y, entre otras cosas, a través del artículo 3° constitucional, lograr que la educación que imparta el Estado fomente el respeto a los derechos humanos.²

En materia de régimen internacional, el cambio de denominación del capítulo I del título I de la Constitución, al sustituir el antiguo concepto de *garantías individuales* por el de "los derechos humanos y sus garantías", la hace más compatible con el derecho internacional; en tanto, el artículo primero ahora establece que "en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte".

De igual trascendencia es la reforma realizada al artículo 33 constitucional, por medio de la cual se modera la facultad del presidente para expulsar del territorio nacional a los extranjeros, la cual ahora procede "previa audiencia" y siempre que se sigan los procedimientos establecidos en la ley. En contraparte, esta reforma otorga nuevas perspectivas para la defensa de los mexicanos en el exterior.

Además, se reformó el artículo 89 para añadir como un principio normativo de la política exterior —que compete dirigir al presidente de la República— el del "respeto, protección y promoción de los derechos humanos". Esto implica —en opinión de Miguel Carbonell— "que los derechos humanos se convierten en un eje rector de la diplomacia mexicana y que no se puede seguir siendo neutral

² Sobre estos temas, véanse las intervenciones del diputado Jorge Carlos Ramírez Marín, del senador Manlio Fabio Beltrones y del presidente de la CNDH Raúl Plascencia Villanueva, en "Reforma constitucional en materia de derechos humanos", disponible en www.cndh.org.mx (fecha de consulta: septiembre de 2011).

frente a sus violaciones. Si se acreditan violaciones de derechos humanos, México debe sumarse a las condenas internacionales y aplicar las sanciones diplomáticas que correspondan según el ordenamiento jurídico aplicable”.³

En tanto, el artículo 11 otorga rango constitucional al asilo para toda persona que sea perseguida por motivos políticos y se reconoce de la misma forma el “derecho de refugio” para toda persona por razones de carácter humanitario.⁴

En materia de fortalecimiento y modernización de las facultades de los organismos defensores, destaca que ahora el artículo 102 otorga a la Comisión Nacional la facultad de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pida “el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del DF o las legislaturas de las entidades federativas”. Una facultad que anteriormente tenía la Suprema Corte de Justicia.

Este mismo artículo señala ahora que las constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del DF establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos y que la elección de sus presidentes, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

Un aspecto adicional es que los organismos defensores podrán ahora conocer quejas en el ámbito laboral y emprender acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, locales y acuerdos internacionales, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

³ Miguel Carbonell, “La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades”, 27 de junio de 2011, disponible en www.miguelcarbonell.com (fecha de consulta: septiembre de 2011).

⁴ *Idem*.

Por último, en materia de nuevas responsabilidades, habría que destacar que el artículo 1 señala ahora que “todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

En tanto, el artículo 102 obliga a todo servidor público a responder las recomendaciones que les presenten los organismos defensores y, cuando éstas no sean aceptadas o cumplidas, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa. Además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

De acuerdo con los artículos transitorios del decreto de promulgación de este decreto, el Congreso de la Unión cuenta con un año para expedir las siguientes leyes reglamentarias: en reparación del daño por violaciones a los derechos humanos; asilo; suspensión de los derechos y las garantías; expulsión de extranjeros, así como adecuar la ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En síntesis, como lo señaló el titular de la CNDH, Raúl Plascencia, con esta reforma se pretende “colocar a los derechos humanos en el eje central de todo el marco jurídico y político del Estado mexicano”.⁵

II. Las denuncias en materia de derechos humanos

De acuerdo con el Quinto Informe de Gobierno, entre septiembre de 2010 y junio de 2011, la CNDH emitió 83 recomendaciones “por concluir que algún funcionario de los distintos órdenes de gobierno había cometido una violación a algún derecho humano”. De éstas, 65% fue dirigido en contra de alguna autoridad de la Administración Pública Fe-

⁵ Raúl Plascencia Villanueva, *op. cit.*

deral, de las cuales, a junio de 2011, 12 han sido aceptadas y 18 se encuentran en tiempo para ser contestadas.

El Cuadro 1 permite comparar la evolución de estas recomendaciones durante los cinco años de la actual administración. Entre 2007 y 2010 éstas pasaron de 31 a 56, lo cual representó un incremento de poco más de 80%. Tan sólo en el primer semestre de este año, comparado con el mismo periodo del año pasado, es posible observar un incremento de 11 por ciento.

El porcentaje de cumplimiento de las recomendaciones aceptadas muestra un retroceso, pues la proporción de “totalmente cumplidas” pasó de

84% en 2007 a 6% en 2009 y prácticamente a cero durante 2010. Hay que precisar, sin embargo, que hasta junio de 2011 esta cifra era de 40 por ciento.

Con cifras correspondientes al primer semestre del año, provenientes del Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos, elaborado por la CNDH, es posible identificar un panorama general sobre las instituciones, las entidades federativas y los sectores en los cuales se han presentado la mayor cantidad de quejas contra autoridades federales por violaciones a los derechos humanos en el país.⁶

Así, el sector de seguridad acumula la mayor cantidad de quejas, con 2,506, seguido por los correspondientes a salud (mil 423) y educación (474).

Cuadro 1. Recomendaciones de la CNDH, 2007-2011

Concepto	Datos anuales				Enero-junio		
	2007	2008	2009	2010	2010	2011	Variación % anual
Recomendaciones dirigidas a los órdenes de gobierno	70	67	78	86	40	44	10
Recomendaciones dirigidas a la APF	31	38	57	56	27	30	11.1
Porcentaje de recomendaciones dirigidas a la APF	44.3	56.7	73.1	65.1	67.5	68.2	0.7
Seguimiento a las recomendaciones dirigidas a la AP							
Recomendaciones aceptadas por la APF	31	35	47	51	23	30	30.4
Recomendaciones totalmente cumplidas	26	24	3	0	0	12	
Recomendaciones parcialmente cumplidas	5	11	43	33	0	0	
Recomendaciones en vías de cumplimiento	0	0	1	9	0	0	
En tiempo para ser contestadas	0	0	0	9	23	18	-21.7
Porcentaje de cumplimiento	83.9	68.6	6.4	0	0	40	
Recomendaciones no aceptadas por la APF	0	3	10	5	4	0	

Fuente: Presidente Felipe Calderón Hinojosa, *Quinto informe de Gobierno, “Derechos Humanos”,* septiembre de 2011, disponible en www.presidencia.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2011).

⁶ Este sistema presenta un acumulado de quejas contra autoridades federales por presuntas violaciones a los derechos humanos, para el periodo enero-julio de 2011.

Por programa gubernamental, la mayor cantidad se concentra en atención a migrantes (con 1,286), seguido por sistema penitenciario (con 418) y asuntos indígenas (95).

El Cuadro 2 muestra a las 10 instituciones con la mayor cantidad de quejas. En los primeros lugares, con más de mil quejas, destacan los institutos Nacional de Migración (INM), Mexicano del Seguro Social (IMSS), así como y la Secretaría de la Defensa Nacional. En un segundo orden de importancia, con más de 400 quejas se encuentran otras tres instituciones de seguridad (Policía Federal, PGR y el órgano encargado del sistema penitenciario federal), así como la Secretaría de Educación Pública.

En el Mapa 1 es posible identificar la distribución de las quejas según la entidad federativa en la que se originaron. En orden descendente, las que reúnen la mayor cantidad de quejas son Distrito Federal (con 1,380), Veracruz (407) y Estado de México (402); entidades que a su vez concentran la mayor cantidad de población. En segundo orden de im-

portancia se encuentran Michoacán (332 quejas), Baja California (280), Sonora (270), Oaxaca (253) y Tamaulipas (251).

Por último, es de destacarse, con motivo del Quinto Informe de Gobierno, el anuncio hecho por el presidente Felipe Calderón sobre la creación de la Procuraduría Social de Atención a Víctimas. Para ello, el pasado 6 de septiembre se emitió el decreto respectivo, el cual señala que dicha institución se encargará de recopilar y sistematizar la información relacionada con las víctimas y con la atención que éstas reciban, promoviendo la investigación y la elaboración de diagnósticos y estudios sobre la materia.

Esta Procuraduría fue establecida como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, no sectorizado, con el objetivo de brindar atención oportuna e integral a las víctimas u ofendidos de delitos, por sí misma o en coordinación con instituciones especializadas. Entre sus funciones destacan las siguientes:⁷

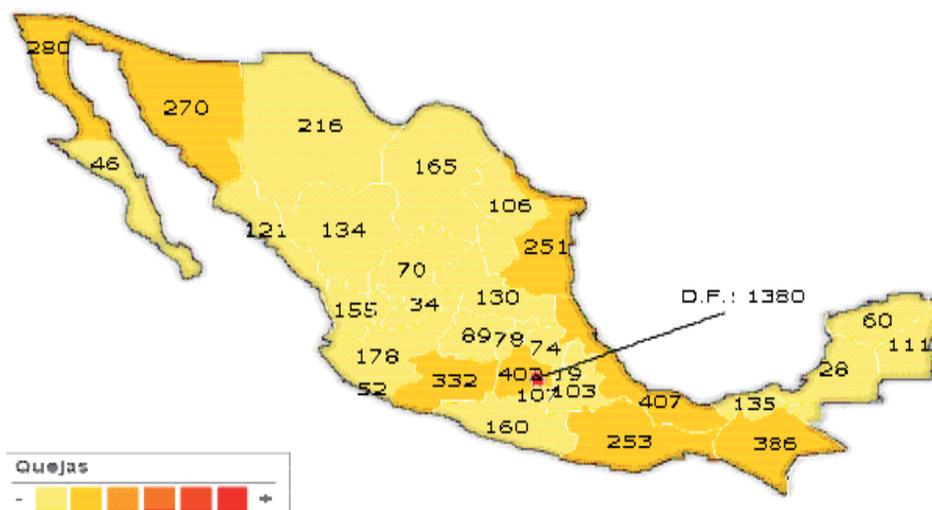
Cuadro 2. Quejas en materia de derechos humanos, según institución, enero-julio de 2011

Institución	Quejas
1. Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación	1,153
2. Instituto Mexicano del Seguro Social	1,013
3. Secretaría de la Defensa Nacional	1,004
4. Policía Federal	451
5. Procuraduría General de la República	447
6. Órgano administrativo desconcentrado Prevención y Readaptación Social	429
7. de la Secretaría de Seguridad Pública	
8. Secretaría de Educación Pública	414
9. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	301
10. Secretaría de Marina	237
11. Secretaría de Gobernación	150

Fuente: CNDH, "Sistema Nacional de Violación a los Derechos Humanos", actualizado a 2011, disponible en www.cndh.org.mx (fecha de consulta: septiembre de 2011).

⁷ *Diario Oficial de la Federación*, "Decreto por el que se crea la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal", 6 de septiembre de 2011, disponible en www.dof.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2011).

Mapa 1. Quejas en materia de derechos humanos, según entidad, enero-julio de 2011



Fuente: Tomado de CNDH, "Sistema Nacional de Violación a los Derechos Humanos", actualizado a 2011, disponible en www.cndh.org.mx (fecha de consulta: septiembre de 2011).

- Asegurar el acceso a los servicios multidisciplinarios y especializados que el Estado proporcionará a las víctimas u ofendidos de delitos, para lograr el pleno ejercicio de sus derechos y su reincorporación a la vida cotidiana, por cualquier medio que garantice el contacto entre el organismo y la víctima, incluyendo medios digitales y electrónicos.
- Diseñar, implementar y, en su caso, fortalecer los mecanismos de apoyo a las víctimas u ofendidos de delitos, con el propósito de que su atención sea oportuna, adecuada e integral.
- Asesorar a la víctima u ofendido de delitos y proteger y defender sus derechos.
- Verificar la oportuna y adecuada actuación de las instituciones especializadas para brindar la atención y dar el seguimiento que corresponda.
- En caso de delitos del fuero común, orientar a la víctima y, en su caso, canalizarla a las instancias estatales o municipales competentes en la materia.
- Establecer módulos o unidades dentro del territorio nacional para la debida atención a víctimas.
- Brindar defensa legal gratuita a la víctima de delitos.
- Planear, programar, coordinar y dar seguimiento a los servicios de atención a víctimas de delitos.
- Facilitar el acceso a las víctimas de delitos a los subsidios o ayudas previstos en los programas, entre otros, gastos funerarios, becas, compensaciones, seguros médicos, entre otros.
- Solicitar a las instituciones públicas involucradas en la investigación de los delitos la información y apoyo que requiera para el cumplimiento de sus funciones.
- Coordinarse y celebrar convenios de colaboración con instituciones públicas federales, estatales, del DF y municipales.
- Recopilar y sistematizar la información relacionada con las víctimas u ofendidos de delitos y con la atención que éstos reciban.

- Promover la investigación y elaborar y difundir diagnósticos y estudios sobre la situación de las víctimas, así como recomendar acciones y reformas al marco jurídico para asegurar su reconocimiento y atención eficaz y oportuna.
- Elaborar y proponer la implementación de modelos y protocolos de atención a víctimas de delitos.
- Promover la participación de los sectores público, social y privado en las actividades a su cargo.
- Participar en el desarrollo de redes de información sobre la atención a las víctimas u ofendidos de delitos.

Conclusiones

En junio de 2011 concluyó una reforma constitucional que habrá de transformar sustancialmente la forma de concebir y aplicar las políticas públicas en materia de derechos humanos. La CNDH y los organismos locales de defensa fueron fortalecidos, entre otras cosas, con una mayor autonomía y la obligación de emprender una consulta pública para la elección de sus presidentes y consejos con-

sultivos; además la Comisión Nacional fue dotada con la facultad de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos; una facultad que anteriormente tenía la corte.

La reforma también se propuso armonizar la legislación nacional a las mejores prácticas del ámbito internacional, así como ampliar y fortalecer las obligaciones de toda autoridad en la promoción, respeto y defensa de estos derechos.

A partir de esta reforma, corresponderá al Poder Legislativo procesar las leyes secundarias en materia de reparación del daño; asilo; suspensión de derechos y garantías; expulsión de extranjeros, así como adecuar la ley de la CNDH.

Hoy en día las cifras disponibles muestran que las instituciones vinculadas con la seguridad pública generan la mayor cantidad de quejas en contra de las autoridades: más del doble de las correspondientes a salud (segundo rubro en importancia). En tanto que, por institución, la mayor cantidad las concentra el INM (particularmente en la ruta de los migrantes centroamericanos), seguido muy de cerca por el IMSS y la Defensa Nacional.

POLÍTICA ECONÓMICA

PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD

Salvador Moreno Pérez*

En el presente artículo se revisan las acciones principales del Poder Ejecutivo federal para elevar la competitividad y la productividad en el país, así como algunas medidas internacionales sobre el tema. También se analizan algunos factores que inhiben estos dos aspectos en las empresas mexicanas.

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

En el Quinto Informe de Gobierno se señala que la estrategia de políticas públicas está orientada al aumento de la productividad y competitividad de la economía para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos.

Sobre el particular el gobierno federal propone cinco estrategias principales: 1) integrar una agenda nacional para la competitividad que involucre a los tres poderes de la unión, los órdenes de gobierno y al sector privado, con objeto de realizar las reformas necesarias y traducirlas en resultados; 2) disminuir los costos para la apertura y operación de los negocios a través de la mejora regulatoria;

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

3) fomentar la competencia económica y la libre concurrencia, así como combatir los monopolios; 4) profundizar y facilitar los procesos de investigación científica, adopción e innovación tecnológica para incrementar la productividad de la economía; 5) aprovechar el entorno internacional para potenciar el desarrollo de la economía.

Como parte de la Agenda Nacional de Competitividad, el informe destaca la creación del Comité de Competitividad del gobierno federal, así como el Comité de Mejora Regulatoria, que busca simplificar la normatividad en la Administración Pública Federal (APF).

En el informe se mencionan las mediciones internacionales de competitividad como el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) y el Anuario de Competitividad Mundial del International Institute for Management Development (IMD) de Suiza.

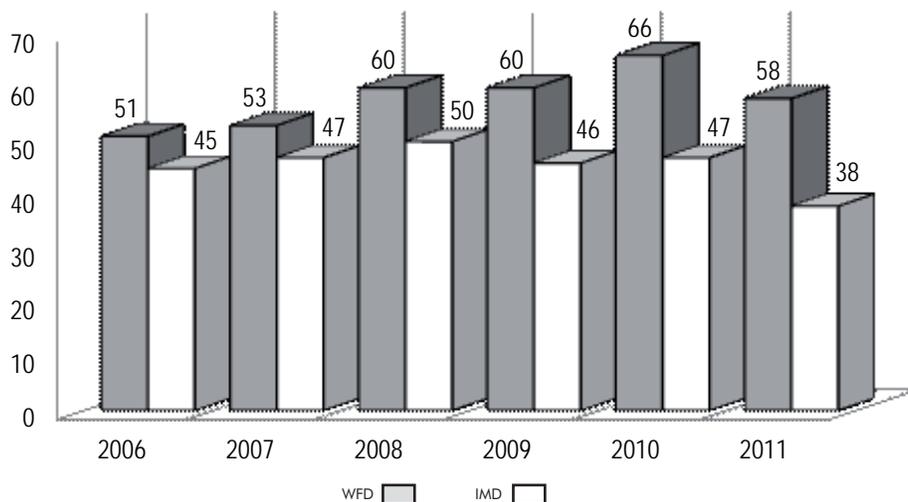
El índice del WEF se calcula a través de datos públicos y de una Encuesta Ejecutiva de Opinión junto con una red de instituciones de investigación y organizaciones de negocios en los diferentes países evaluados; el último informe calculó la competitividad de 142 naciones.

Por su parte, el más reciente informe del IMD midió la competitividad de 59 países con base en más de 300 criterios agrupados en cuatro factores. A través de ellos el IMD analiza y mide la habilidad de las naciones para crear y mantener un medio ambiente que sustente la competitividad de las empresas.

La medición más reciente del WEF ubicó a México en la posición 58, lo que significa que entre 2010 y 2011 el país escaló 8 posiciones; este resultado es congruente con el índice del IMD que situó a México en la posición 38 cuando el año anterior estaba en la posición 47 (Gráfica 1).

En su reporte 2011-2012 el WEF considera que a escala regional las economías de México, Perú, Brasil y Panamá mejoraron significativamente; mientras

Gráfica 1. Índice global de competitividad para México según el WEF y el IMD, 2006-2011



Fuentes: World Economic Forum (WEF), *The Global Competitiveness Report, 2007-2008, 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012*, Ginebra, Suiza; International Institute for Management Development (IMD) *World Competitiveness Yearbook, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011*, Lausana, Suiza.

que Chile (posición 31) conserva el liderazgo como la economía más competitiva de América Latina y del Caribe.¹

Las dos economías más grandes de la región, Brasil y México, mejoraron su competitividad mientras que Suiza ocupó el primer puesto de las diversas clasificaciones globales. El WEF atribuye la mejora mexicana a la solidez de la política macroeconómica.

A pesar de la mejora en la competitividad del país, el WEF considera que todavía se tienen debilidades considerables como el puesto 103 en cuanto a las mejoras regulatorias que faciliten el dinamismo empresarial. En cambio, se observa un avance en la reducción del número de procedimientos (puesto 34, antes 73) y el tiempo necesario para iniciar un negocio (puesto 35, antes 45), aspectos que con-

tribuyen a la mejora del entorno empresarial en general.

El informe destaca las fortalezas competitivas del país, como el tamaño de su mercado interno (puesto 12), la suficiente infraestructura de transporte (puesto 47), políticas macroeconómicas (39), y niveles de adopción tecnológica (58) que han llevado a México a mejorar su ventaja competitiva.

En cuanto a las áreas de oportunidad, el WEF destaca que México conserva deficiencias que frenan su capacidad competitiva, ya que a pesar de los esfuerzos para atacar el crimen organizado, las preocupaciones de seguridad exigen pagar un alto precio de la comunidad empresarial (puesto 139).

En cuanto a la adopción y aplicación de políticas de fomento de la competencia nacional (puesto 107), especialmente en sectores estratégicos, como las TIC, energía y comercio minorista, junto con reformas adicionales para hacer que el mercado de

¹ World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, Ginebra, Suiza, 2011, p. 33-34.

trabajo sea más eficiente (114), el WEF considera que son aspectos necesarios para aumentar la eficiencia de la economía mexicana.

Además, señala que el país sigue creciendo hacia una etapa superior de desarrollo. Sin embargo, se mantienen los altos costos de producción; se requieren reformas que mantengan el crecimiento sostenible, que mejoren los salarios y conserven las inversiones.

Paralelamente al índice, el WEF aplicó una encuesta de opinión a una muestra de empresarios y de personas calificadas para que opinaran sobre el clima de negocios del país. Al respecto, entre 2010 y 2011 se observaron importantes cambios: en 2010 los principales factores en contra para hacer negocios en México fueron la burocracia y el gobierno ineficiente, pues 16% de las opiniones lo consideró así; en 2011, en cambio, el crimen y los robos fueron considerados como los factores más importantes, con 16.5% de las opiniones. En segundo lugar se ubicó a la corrupción, y en terce-

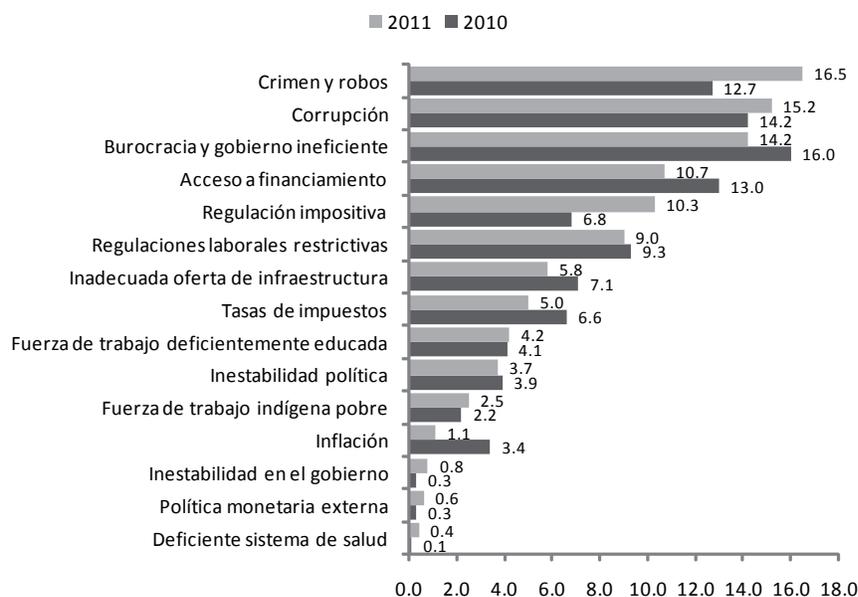
ro a la burocracia y a la ineficiencia del gobierno (Gráfica 2).

Los especialistas señalan que un factor que inhibe la competitividad y productividad en la economía son los monopolios que dominan la producción y el mercado nacional. De hecho, la medición del WEF colocó a México en el lugar 107, en cuanto a la adopción y aplicación de políticas de fomento de la competencia nacional.

En relación con ese tema, el informe de gobierno destaca la aprobación en mayo de 2011 del decreto que reforma la Ley de Competencia Económica, y otras disposiciones, con el objeto de tipificar el delito de prácticas monopólicas.

La reforma eleva las multas máximas y se establecen sanciones penales de 3 a 10 años para quien cometa prácticas monopólicas; faculta a la Comisión Federal de Competencia (CFC) para realizar visitas sin previo aviso a las instalaciones de los agentes económicos a fin de recabar información

Gráfica 2. Los factores más problemáticos para hacer negocios en México 2010-2011



Fuente: World Economic Forum (WEF), *The Global Competitiveness Report 2010-2011 y 2011-2012*, Ginebra, Suiza.

para sus investigaciones, así como para establecer medidas cautelares; incrementa las obligaciones de transparencia y contrapesos al interior de la CFC y la creación de juzgados especializados en materia de competencia.

Mediante la reforma se pretende beneficiar a los consumidores y fomentar la competencia, la reducción de precios, aumento del empleo y mejora de la productividad. Al respecto, en los medios de comunicación se han vertido algunas opiniones en el sentido de que los juicios de las empresas inconformes puedan prolongarse y dificultar la persecución penal de implicados en prácticas monopólicas, pues la reforma señala que sólo se podrá ejercer acción penal cuando la resolución de la CFC sea definitiva.²

En ese sentido, el informe destaca las acciones emprendidas por la comisión relacionada con concentraciones e investigaciones de prácticas monopólicas, asuntos relativos a licitaciones, concesiones y permisos. A pesar de esos esfuerzos, expertos en materia económica señalan que bajo el actual modelo económico los monopolios nacionales y extranjeros se han fortalecido.³

Los resultados de los censos económicos 2009 proporcionan una idea sobre la concentración y polaridad de los establecimientos económicos en México. En ese año dieron cuenta de la existencia de 5.1 millones de unidades económicas. De ellas, 47 de cada 100 se dedican al comercio, 40 a los servicios privados no financieros y 11 a la industria manufacturera.⁴

El censo reporta la existencia en 2008 de 3.7 millones de unidades económicas de los sectores privado y paraestatal; en ellas se ocuparon a 20.1 millones de personas que equivalen a 80.6% del personal ocupado total.

² *Diario Reforma*, 13 de junio de 2011, en www.reforma.com.mx (fecha de consulta: 6 de septiembre de 2011).

³ Josefina Morales Ramírez, "Concentración, monopolización y transnacionalización del capital mexicano", *Momento económico*, Boletín mensual, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, mayo-junio, México, 2011.

⁴ INEGI, *Resumen de los resultados de los Censos Económicos 2009*, México, 2010, p. 7.

Un fenómeno reciente es lo que se ha denominado *outsourcing*, que consiste en la contratación de trabajadores que no dependen de la razón social para la cual laboran. En 2008 existían 2.7 millones de trabajadores contratados por esta modalidad.⁵ Los censos económicos dan cuenta de una concentración de la actividad económica. Así, de las 962 clases de actividad objeto de cobertura del censo, sólo 10 concentraron 34.2% de la producción bruta total en 2009; el 3.7% del personal ocupado total y solamente 0.1% de las unidades económicas. Las actividades más significativas fueron: extracción y refinación de petróleo; generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.⁶

Otro dato importante es que los censos registraron en 2009 que las unidades económicas más pequeñas, medidas a partir del personal ocupado total (menos de 10 personas) representaron 95% del total de unidades económicas. Sin embargo, estas unidades concentraron sólo 8.3% de la producción bruta total; en contraste, el grupo de unidades económicas que ocupó a más de 250 personas representó sólo 0.2% del total de unidades económicas y concentró 65.3% de la producción bruta total.⁷

Los datos anteriores muestran la heterogeneidad de la estructura productiva entre grandes y pequeñas empresas en México. Al respecto Josefina Morales considera que el modelo de desarrollo bajo el neoliberalismo ha consolidado a poderosos grupos monopolistas en el país, pero no ha conducido a un sólido y sostenido crecimiento económico nacional, lo cual se refleja en el limitado crecimiento económico y la desigualdad en el ingreso.⁸

Al respecto Alejandro López Bolaños presenta algunos indicadores contrastantes: en 2009, cuando se registró la mayor caída del PIB y una tasa de desempleo de 5.7%, algunos corporativos mantuvieron sus utilidades respecto del año anterior. Por ejemplo, América Móvil incrementó sus ganancias en 55%; Coca-Cola Femsa, 48%; el grupo de Car-

⁵ *ibid.*, p. 15.

⁶ *ibid.*, p. 18.

⁷ *ibid.*, p. 22.

⁸ Morales, "Concentración, monopolización...", *op. cit.*, p. 5.

los Slim (Carso Global Telecom), 22%; Telmex, en su división internacional, elevó sus beneficios 70%, mientras que en México apenas crecieron 1.4% y TV Azteca 33 por ciento.⁹

La revista *Expansión*, en su lista de las 500 empresas más importantes de México, clasifica en su *top ten* a Petróleos Mexicanos; América Móvil, Walmart de México, la Comisión Federal de Electricidad, Carso Global Telecom, Cemex, Fomento Económico Mexicano, Telcel, Grupo Financiero BBVA Bancomer y Teléfonos de México.¹⁰

De las 500 empresas más importantes en 2011, Pemex, Cemex y el metro de la Ciudad de México son las empresas con las pérdidas más altas; por su parte, la empresa que mayor número de empleos generó en el país fue Wal-Mart (219,767).

Al respecto, Josefina Morales considera que las condiciones de los trabajadores de la mayoría de las grandes empresas son mejores que el promedio nacional, en salario y prestaciones y reparto de utilidades, cuando se cumplen; sin embargo, señala que la flexibilidad laboral, característica de las nuevas condiciones de trabajo, que predomina en los monopolios, no sólo ha elevado su productividad, sino también la intensificación del proceso que no siempre se compensa con sus ingresos y condiciones de trabajo.

Además, comenta que otra de las características del mercado laboral en las grandes empresas es la subcontratación y el denominado *outsourcing*, que se ha traducido en la precarización del trabajo.¹¹

La precariedad tiene como una de sus características los bajos salarios. Al respecto el *Reporte sobre Comercio y Desarrollo 2011* de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) reportó que entre

las economías emergentes México es el único país donde el salario no creció durante 2010, considerado el año de la recuperación. Entre 2009 y 2010 el salario real en Brasil creció 1.3 y 2.4%, respectivamente, en tanto que en Chile 4.8 y 2.1%, y en México 0.8 en 2009 y se registró una disminución de -0.6% en 2010.¹²

Comentarios finales

La economía mexicana ha mantenido niveles moderados de crecimiento a pesar de la crisis económica mundial iniciada en 2008. Lo anterior se vio reflejado en el mejoramiento en los índices internacional de competitividad tanto del WEF como del IMD.

Sin embargo, el propio WEF señala importantes áreas de oportunidad que es necesario atender para lograr que la economía mexicana alcance el nivel de innovación. Persiste la necesidad de mejorar la educación, pues la posición 107 en la que México se encuentra refleja su nivel de calidad general en este ramo; el gasto insuficiente en investigación y desarrollo (puesto 79), y la limitada capacidad de innovación (76), aspectos que pueden poner en peligro la futura capacidad del país para competir a nivel internacional con sectores con alto valor agregado.

Las expectativas sobre el mejoramiento de la economía son moderadas. Por ejemplo, la OCDE¹³ pronostica que el producto interno bruto de México se incrementará 4.5% en 2011 y 3.8% el año siguiente, después de una expansión de 5.5% en 2010 y recomienda disminuir la dependencia financiera de la producción petrolera; mientras que el reporte de la UNCTAD pronostica que el crecimiento será mucho más modesto, principalmente debido a la dependencia de la economía mexicana de las exportaciones a Estados Unidos.¹⁴

⁹ Alejandro López Bolaños, "La crisis y las grandes empresas en México", *Momento económico*, Boletín mensual, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM mayo-junio, México, 2011, p. 10.

¹⁰ *CNN Expansión*, viernes 17 de julio de 2011, www.cnnexpansion.com (fecha de consulta, 7 de septiembre de 2011).

¹¹ Morales, "Concentración, monopolización...", *op. cit.*, p. 5.

¹² United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Trade and Development Report, 2011*, Naciones Unidas, Nueva York, 2011, p. 19.

¹³ *CNN Expansión*, "OCDE prevé desaceleración de México", 8 de septiembre de 2011, en www.cnnexpansion.com (fecha de consulta, 8 de septiembre de 2011).

¹⁴ UNCTAD, *Trade and Development...*, *op. cit.*, p. 3

ENERGÍA: HIDROCARBUROS

Gabriel Fernández Espejel*

El Ejecutivo federal destaca en su Quinto Informe de Gobierno que el objetivo de la presente administración en el tema de hidrocarburos es asegurar un suministro confiable, de calidad y a precios competitivos a fin de satisfacer la demanda de los consumidores y de la economía en su conjunto. Ratifica lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) que habla, por igual, de la satisfacción de estándares internacionales y del respeto al medio ambiente. En ese sentido, la Secretaría de Energía enfatiza que la conducción de las actividades del sector energético en México se dirige a estos temas.

Hidrocarburos

El Quinto Informe de Gobierno destaca entre las principales estrategias en el sector: fortalecer las atribuciones rectoras del Estado sobre las reservas y la administración óptima de los recursos, así como la búsqueda del equilibrio entre la extracción de petróleo y la incorporación de reservas. Por tal motivo, sobresalen las referencias que se hacen a los avances de la Reforma Energética en los nuevos lineamientos de reportes de evaluación o cuantificación de reservas, disposiciones técnicas ambientales y los Lineamientos Técnicos para el Diseño de los Proyectos de Exploración y Explotación de Hidrocarburos.

En el caso de Petróleos Mexicanos (Pemex) se menciona —como parte de la puesta en marcha de la Reforma Energética— que se aprueban los Contratos Integrales de Servicios para Exploración y Producción que en su primera ronda de licitación cubren las áreas de los campos maduros de la

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

Región Sur: Santuario, Carrizo y Magallanes. De acuerdo con el Ejecutivo, al contratar bajo este esquema se mantiene el dominio directo del Estado sobre las reservas y la producción de petróleo.

Las prioridades que marcan objetivos y estrategias en el sector se observan en el Programa de Inversiones de Pemex en la actual administración. Los flujos mantienen su tendencia alcista y continúan con una distribución que se enfoca a la producción y exploración (Gráfica 1). En 2010, de la inversión total por 268.5 mil millones de pesos (mmp), más de 78% se destinó a producción, cerca de 11% a exploración, 8.4% a Pemex Refinación, 1.5% a Pemex Gas y Petroquímica Básica y 0.9% restante a Petroquímica. En su *Informe Anual 2010*, la paraestatal proyecta una inversión de alrededor de 286 mmp, con una repartición similar.

Aun cuando el crecimiento en inversión pública en exploración es notorio, el reto más apremiante de detener y revertir la evolución desfavorable de las reservas de hidrocarburos (primer tema que refiere el (PND) continúa sin registrar mejoras significativas respecto de los resultados del Cuarto Informe de Gobierno ni en relación con las estimaciones mencionadas para la producción futura;¹ no obstante los logros que se destacan en la tasa de restitución de reservas.

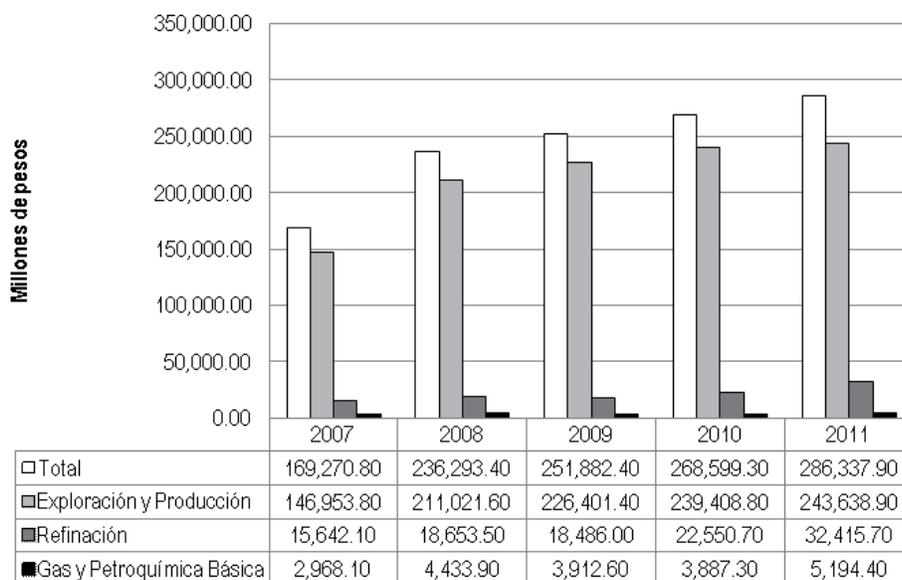
En su *Informe anual 2010*, Pemex enfatiza que las reservas probadas² (1P) del país son suficientes para 10 años de producción al ritmo actual y precisa que 90% de éstas se ubican en aguas someras. Al considerar reservas probables (2P) y posibles³ (3P), la producción se extendería a 30 años. La tasa de restitución para la reserva probada fue

¹ Este escenario de aumento en la inversión y baja en resultados se repite en producción y refinación de crudo y gas, y se aborda posteriormente.

² Las reservas probadas (1P) son aquellas que se espera recuperar de pozos existentes e incluye las reservas que pueden ser producidas con la infraestructura actual o a través de inversiones moderadas (desarrolladas y no desarrolladas).

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

Gráfica 1. Inversión pública en la industria petrolera, 2007-2011
(millones de pesos en flujo de efectivo)



Fuente: Pemex, *Informe anual 2010*, México, 2011.

de 85.8% al cierre de 2010, su mejor desempeño en los últimos 13 años, misma que permite afirmar al Ejecutivo que al cierre del sexenio se cumplirá con la meta de lograr un valor de restitución de 100 por ciento.

El Quinto Informe de Gobierno señala que la tasa de restitución —superior a la expectativa al comienzo del año— se debe en buena medida a las aportaciones recientes de las porciones marinas y terrestres de las Cuencas del Sureste en la zona de las aguas territoriales del Golfo de México, así como por los hallazgos en la Región Norte en la Cuenca de Veracruz. De esta forma, las reservas totales de hidrocarburos al 31 de diciembre de 2010 ascendieron a 43,073 millones de barriles de petróleo crudo. De estas reservas, 13,796 millones de barriles fueron probadas, 15,013 millones de barriles probables y 14,264 millones de barriles posibles.

Aun con estos resultados favorables, de acuerdo con el último informe de Pemex, la caída de las reservas continúa estando presente. El promedio anual de la tasa de declinación de reservas pro-

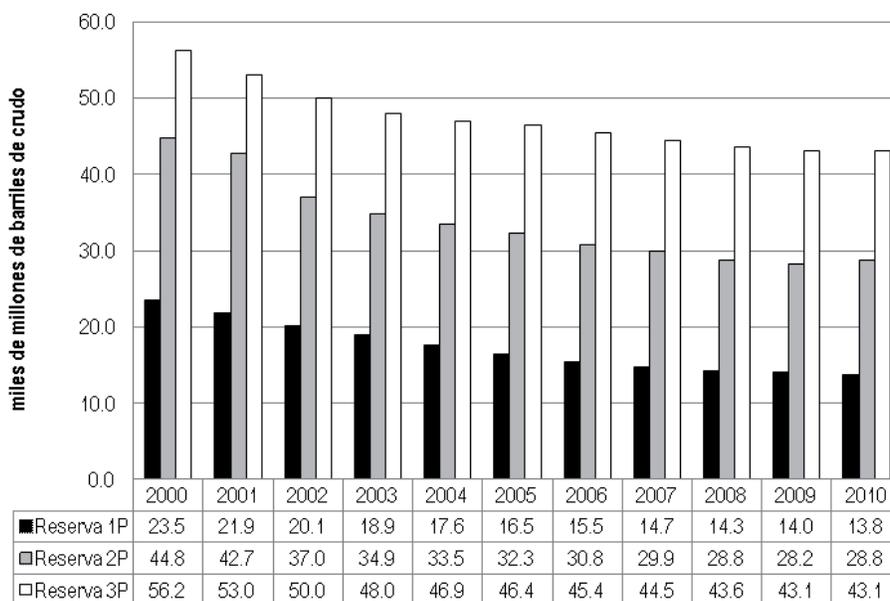
badadas se redujo de 5.8% en el periodo que va de 2005 a 2006; 5.1% en 2006 y 2007; 2.8% durante los años 2007 y 2008; 2.2% en el bienio 2008-2009, y 1.4% en los últimos dos años en que se tiene registro, 2009 y 2010 (Gráfica 2).

La producción de crudo mantiene su tendencia a la baja. La meta de 2,550 miles de barriles diarios que establece el Quinto Informe de Gobierno para el año 2011, aunque optimista,⁴ no supone revertir esta pendiente negativa. La paraestatal y el Ejecutivo federal informan que la producción de crudo disminuyó 1% en 2010 frente al año inmediato anterior, al pasar de 2,601 miles de barriles diarios a 2,576; porcentaje menor a la caída anual de los años anteriores, de 9.2 y 6.8% en 2008 y 2009, respectivamente (Gráfica 3).

En 2004 inició el proceso natural de declinación de

⁴ La meta que apunta el último informe de gobierno es el promedio de producción diaria de crudo del primer semestre de 2011; pero, de acuerdo con el boletín sobre los indicadores petroleros que publicó Pemex en julio, la cifra tiene una diferencia negativa de 30 mil barriles diarios e, igualmente, conserva la tendencia a la baja.

Gráfico 2. Evolución de las reservas^{1/} al 31 de diciembre
(miles de millones de barriles de petróleo)



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

Fuente: Presidencia de la República, Quinto Informe de Gobierno, México, 2011.

Cantarell, factor que explica la tendencia actual en la producción de crudo. Un año antes la producción de este proyecto representaba 63% del total; en 2010 llegó sólo a 19%. Las autoridades han buscado compensar el efecto negativo que tiene Cantarell en la producción nacional con el desarrollo de los proyectos: Ku-Maloob-Zaap, Crudo Ligero Marino, Ixtal-Manik, Delta del Grijalva y Ogarrio Magallanes. Estas zonas elevaron su producción diaria de 392 millones de barriles en 2003 a 1,351 millones en 2010, es decir, un incremento alrededor de 244 por ciento.

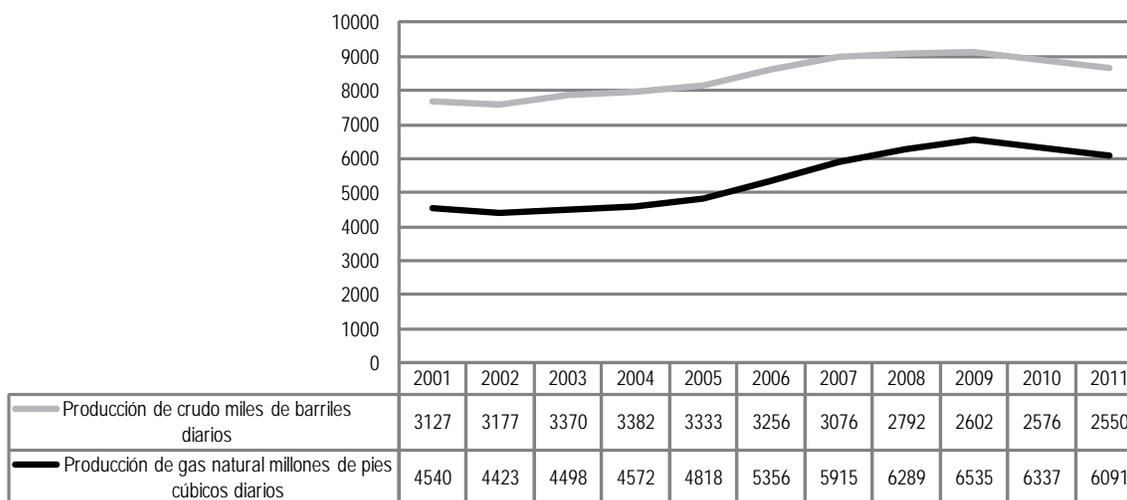
Un nuevo reto para nuestro país, en este contexto, es que el proyecto Ku-Maloob-Zaap —que en su momento se pensó compensaría la caída de Cantarell— alcanzó su nivel máximo de producción de crudo en 2010 (839 millones de barriles de crudo diarios), por lo que empezará su declinación natural; esto pone en entredicho el crecimiento promedio de la producción anual de más de 9% en los últimos cinco años, sin considerar el retroceso en

Cantarell, que le significó a México tener uno de los mejores desempeños entre las naciones productoras de hidrocarburos.

En lo que a producción de gas natural se refiere, su desempeño en 2010 y la meta prevista en 2011 confirman una tendencia negativa (Gráfica 3). Pemex señala una caída de 3% en su informe de 2010, que explica básicamente a través de las maniobras técnicas y de infraestructura que se realizan en Cantarell. El Quinto Informe de Gobierno reporta, de igual forma, una caída de 2.6% en el primer semestre del presente año, frente a igual periodo de 2010; en este caso como resultado del descenso en la producción de gas no asociado.

En 2010 el proceso de refinación de crudo retrocedió 8.6%. La baja en la producción de hidrocarburos, el mantenimiento en ciertas plantas e incidentes contribuyen con esta caída inusual. El percance en la refinería de Cadereyta, Nuevo León, las fallas

Gráfica 3. Producción de crudo y gas natural, cifras al cierre del año y meta esperada en 2011



Fuente: Presidencia de la República, *Quinto Informe de Gobierno, México 2011*, y Pemex, *Informe de producciones petroleras*, 1 de agosto de 2011, en http://www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/eprohidro_esp.pdf (fecha de consulta: 6 de septiembre de 2011).

en las plantas industriales de Madero, Tamaulipas y Tula, Hidalgo, fueron las más sobresalientes. Este entorno explica la caída en la producción de petrolíferos en el Sistema Nacional de Refinación (SNR) de 7.4% en igual año. El Quinto Informe de Gobierno ratifica este retroceso en el presente año, al señalar una baja de 7.7% en la elaboración de petrolíferos en el primer semestre frente a igual lapso del año previo.

La caída en el proceso de refinación se aprecia en el comportamiento de la balanza comercial de hidrocarburos de Pemex (Cuadro 1). El alza en la im-

portación de petrolíferos es significativa y se constituye como la segunda más elevada de la última década. Por su parte, la caída en la exportación de gas natural y el incremento en su importación está en línea con la baja en su obtención, que se expuso anteriormente.

Por último, se puede destacar que los altos precios internacionales de los hidrocarburos son el factor que sostiene el saldo positivo de la balanza comercial, aun con la caída en la producción nacional de crudo y de sus derivados.

Cuadro 1. Balanza comercial de hidrocarburos de Pemex, 2001-2011 (cifras en millones de dólares)

Concepto	Datos anuales										Meta 2011
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Saldo	11,374.8	14,444.1	17,856.4	22,320.8	27,378.0	25,643.5	26,069.2	16,421.1	19,549.7	15,420.4	
Exportaciones	14,691.2	18,437.9	23,421.6	31,684.4	38,669.0	42,581.6	49,543.3	30,527.2	40,960.7	31,011.4	
Petróleo crudo	13,392.2	16,676.3	21,257.9	28,311.1	34,704.0	37,937.5	43,341.5	25,605.4	35,918.5	27,427.0	
Gas natural	4	0	0	78.9	71.8	350.5	316.3	103.5	88.7	0	
Petrolíferos	1,182.1	1,612.4	1,929.2	2,951.0	3,570.8	4,051.5	5,536.8	4,671.0	4,766.0	3,346.3	
Importaciones	3,316.4	3,993.8	5,565.2	9,363.5	11,291.6	16,938.2	23,474.1	14,106.1	21,411.0	15,591.0	
Gas natural	775.4	1,526.2	1,715.1	1,397.9	1,134.5	995.7	1,423.6	632.8	939.2	933.3	
Petrolíferos	2,495.1	2,423.3	3,791.6	7,858.7	10,028.5	15,797.5	21,892.8	13,309.8	14,394.8	9,355.3	

Fuente: Presidencia de la República, Informe de gobierno, Primero, Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto, México, 2007-2011.

MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

Gabriel Fernández Espejel*

Las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) continúan siendo el motor de la economía mexicana. Representan 52% del producto interno bruto (PIB), aportan 72% del empleo en el país y suman 99.8% del total de las empresas, con poco más de 4 millones de unidades empresariales.¹ En reconocimiento a su importancia, el Ejecutivo federal, con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), se plantea como objetivo la creación, desarrollo y consolidación de este segmento de la iniciativa privada.

En ese sentido, la estrategia que impulsa la Secretaría de Economía (SE), desde el año 2003, se encamina a favorecer su productividad, competitividad y el desarrollo de productos. Por su parte, el Quinto Informe de Gobierno detalla las acciones

dirigidas a estos temas, básicamente a través del programa México Emprende que incluye financiamiento, apoyos para la comercialización, capacitación y consultoría, gestión e innovación y desarrollo tecnológico.

A fin de operar este programa, el Ejecutivo, con base en los criterios que prevén la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unión Europea, identifica a las micro, pequeñas y medianas empresas de acuerdo con el número de trabajadores y las ventas anuales que tienen, así como por el sector en el que se ubican (Cuadro 1). Asimismo, hace una distinción de las Mipymes por segmento:

- Primer segmento, nuevos emprendedores.
- Segundo segmento, microempresas.
- Tercer segmento, pequeñas y medianas empresas.
- Cuarto segmento, empresas gacela
- Quinto segmento, empresas tractoras.

Cuadro 1. Clasificación de las micro, pequeñas y medianas empresas en México

Estratificación Mipymes			
Tamaño	Sector	Número de trabajadores	Monto de ventas anuales (millones de pesos)
Micro	Todas	Hasta 10	Hasta \$4
Pequeña	Comercio	De 11 a 30	Desde \$4.01 hasta \$100
	Industria y Servicios	De 11 a 50	Desde \$4.01 hasta \$100
Mediana	Comercio	De 31 a 100	Desde \$100.01 hasta \$250
	Servicios	De 51 a 100	Desde \$100.01 hasta \$250
	Industria	De 51 a 250	Desde \$100.01 hasta \$250

Fuente: Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de junio de 2009.

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

¹ En Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Micro, pequeña, mediana y gran empresa, estratificación de los establecimientos", *Censos económicos 2009*, México, 2009.

La estrategia que sigue el gobierno para consolidar el apoyo a las Mipymes se vale de esquemas que operan a través de una sola instancia: el Programa México Emprende, que engloba el funcionamiento de 71 centros y 140 módulos ubicados en 68 ciudades del país y en sedes de organismos industriales y empresariales.

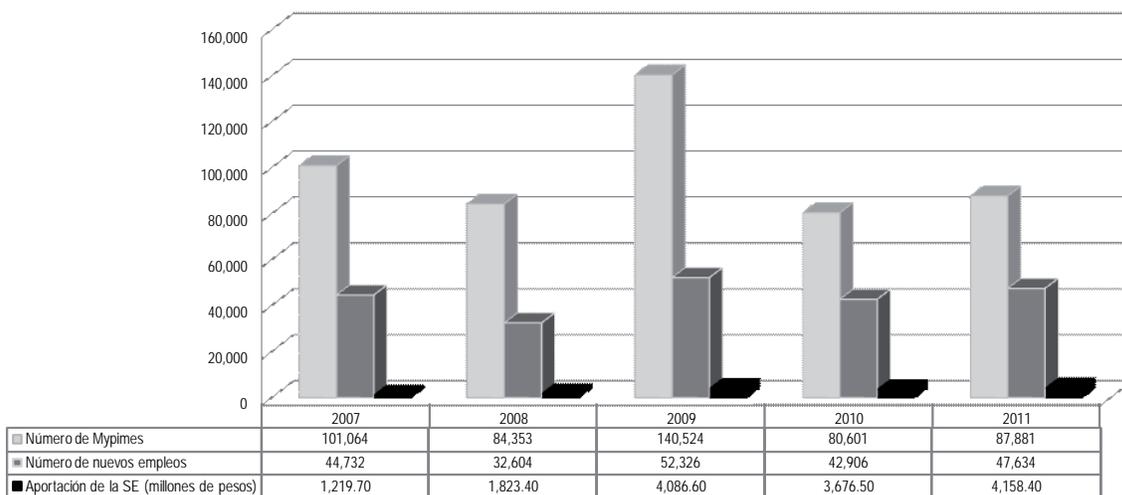
En cuanto a los fondos que destinó la SE a través del Programa Nacional de Promoción y Acceso al Financiamiento, estos disminuyeron en 2010 en relación con el año anterior, lo que significó una baja sensible en el número de Mipymes beneficiadas, así como en la creación de empleos. En el presente año la aportación que estima realizar la SE será la más elevada de los últimos cinco años; no obstante, las empresas del sector que tendrán apoyos y el número de nuevos empleos no experimentarán el mismo impulso que registraron en 2009 (Gráfica 1).

Primer segmento

El plan de apoyos del primer segmento lo conforman, entre otros, el Programa de Jóvenes Emprendedores, el Sistema Nacional de Incubación de Empresas (SNIE) y Capital Semilla. Las acciones que sobresalen en el primer esquema son las giras de la Caravana del Emprendedor que dan información, asesoría y capacitación para llevar las ideas a proyectos concretos con base en un modelo de franquicia social, asociaciones de emprendedores, empresas de consultoría y fundaciones.

El SNIE ha sumado esfuerzos con instituciones educativas, gobiernos locales y el sector privado a fin de consolidar las incubadoras de empresas; en los primeros siete meses del año el número de incubadoras se incrementó en 50 unidades, por lo que ahora suman 500, la mayoría de las cuales se centra en tecnología intermedia. Por su parte,

Gráfica 1. Programa Nacional de Promoción y Acceso al Financiamiento para Pymes, cifras al cierre del año en el periodo 2007-2010 y meta en 2011^{1/}



1/ El Programa incluye siete estrategias o áreas específicas: Sistema Nacional de Garantías; Fortalecimiento de intermediarios financieros especializados; "Extensionismo"; Capital Semilla; Proyectos productivos; Programa para la creación de empleos en zonas marginadas, y Franquicias. Presidencia de la República, *Cuarto Informe de Gobierno*, 2010.

Fuente: Presidencia de la República, *Quinto Informe de Gobierno*, México, 2011.

el programa Capital Semilla ha contribuido en la inversión de 423 negocios que suponen la generación de cerca de 850 empleos.

Segundo segmento

El segundo segmento recibe apoyo a través del Programa Nacional de Microempresas, básicamente, con programas de modernización integral a las unidades productivas. Los dos programas emblemáticos en este segmento son el Programa Nacional de Modernización Integral de la Industria de la Masa y la Tortilla (Mi Tortilla), y Modernización Integral de Tiendas de Abarrotes y Misceláneas (Mi Tienda).

Mi Tortilla ha promovido, en el último año, el acceso al financiamiento para más de 3 mil establecimientos que finalizaron la etapa de consultoría; el Quinto Informe de Gobierno señala como sus mayores logros la conservación de las fuentes de empleo y la modernización de la imagen de sus puntos de venta. Mi Tienda ha brindado apoyo a más de 14 mil comercios, lo que ha permitido la preservación de cerca de 14 mil trabajos.

Tercer segmento

Las pequeñas y medianas empresas que conforman este segmento son atendidas con sistemas de garantías para que puedan acceder a financiamientos en condiciones más competitivas. Se estima que de 2007 al cierre del presente año se habrá beneficiado a cerca de 500 mil Mipymes y generado más de 220 mil puestos laborales.

El Sistema Nacional de Garantías es la herramienta principal en este segmento y opera mediante el

Fideicomiso México Emprende, en coordinación con la banca de desarrollo. Entre otros beneficios, el Quinto Informe de Gobierno puntualiza que este esquema logró reducir la tasa de interés promedio de los créditos Pyme de 24.9 a 17.7% de 2008 al cierre del primer semestre de 2011 (Cuadro 2).

Cuarto segmento

Las empresas Gacela cuentan con un programa nacional que identifica y apoya a las firmas que tienen un mayor dinamismo en su crecimiento, con empleos de alto valor agregado. Los temas que cubre son, fundamentalmente, aceleradoras de empresas, franquicias, innovación tecnológica, logística y sistemas de información. Además de los diferentes programas que se mencionan, incorpora convocatorias a premios nacionales en innovación, tecnología y calidad.

Quinto segmento

Las Tractoras son empresas grandes que crean cadenas productivas entre las Mipymes. Desarrollan proveedores más eficientes, favorecen la incorporación de tecnología, son anclas de crecimiento regional y de parques industriales, forman parte del sector exportador del país, actividad en la que incorporan de manera directa e indirecta a otras Mipymes a través de proyectos de coinversión.

El programa de trabajo para este sector busca establecer alianzas con autoridades gubernamentales y empresariales con la intención de favorecer un intercambio comercial más dinámico entre ellas, desarrollar proveedores bajo líneas integradoras y aumentar la oferta exportable; en este último pun-

Cuadro 2. Sistema Nacional de Garantías, cifras al cierre del año 2007-2010 y meta para 2011

Año/ Concepto	2007	2008	2009	2010	2011
Recursos comprometidos (millones de pesos)	891	1,100	2,469	2,350	2,702
Derrama crediticia (millones de pesos)	21,854	63,751	77,656	67,390	60,000
Mipymes apoyadas	81,180	54,778	84,684	71,210	80,000

Fuente: Presidencia de la República, *Quinto Informe de Gobierno*, México, 2011.

to se cuenta además con el Premio Nacional de Exportación.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su último estudio global sobre las pequeñas y medianas empresas² señala que el financiamiento continúa siendo uno de los principales retos para el nacimiento, crecimiento y sobrevivencia de las Pymes, en especial en aquellas que se caracterizan por ser innovadoras.

En épocas de crisis la disponibilidad de crédito para las Mipymes tiende a disminuir y a endurecerse, por lo que las empresas sufren un doble impacto: el encarecimiento del crédito y una baja en la demanda de sus productos o servicios.

En nuestro país, la OCDE identifica que en tiempos de crisis las empresas en este segmento enfrentan problemas de insolvencia y carecen de formas para allegarse de capital, aunque la baja en la demanda es más bien moderada. Esta diferencia —

en relación con otros países miembros— les representa que necesariamente caigan en quiebra en estos periodos. El organismo internacional enlista de manera general las acciones que los gobiernos desarrollan para hacer frente a este trance: facilitar liquidez a las Pymes, mantener las inversiones de las empresas y ayudar con las ventas para evitar una caída en el capital de trabajo.

La OCDE señala que los apoyos otorgados a las Mipymes en crisis anteriores por parte de los gobiernos en nuestro país se centran en la extensión de líneas de crédito para la inversión, básicamente para las empresas dedicadas a la exportación, que además cuentan con coinversiones del sector público y facilidades para vender en el extranjero a través de Bancomext. Entre los programas de apoyo más amplios para las Mipymes están las compras gubernamentales, la reducción y facilidad en el pago de impuestos, la extensión de plazos, nuevos esquemas de garantías y el fortalecimiento de las cadenas productivas.

² En www.oecd.org/dataoecd/40/34/43183090.pdf (fecha de consulta: 9 de septiembre de 2011).

ALGUNOS DATOS SOBRE POLÍTICA LABORAL Y GENERACIÓN DE EMPLEOS

José de Jesús González Rodríguez*

Uno de los rasgos que destacan las diferentes instituciones vinculadas con la investigación y con la evaluación de las políticas públicas es la denominada precarización del mercado laboral. Diversos datos contenidos en las investigaciones alusivas han sido señalados como esenciales en el análisis del informe que rinde el Ejecutivo federal al respecto. Entre los diferentes hallazgos efectuados en las mediciones realizadas al efecto destacan, entre otros, que para el año 2010 un tercio de la población ocupada en el país percibió remuneraciones que no superaron los 2 salarios mínimos.

Los diferentes diagnósticos efectuados sobre el mercado de trabajo en México han servido tanto para explicar la situación prevaleciente en materia de fomento al empleo como para identificar algunos otros factores. Tal es el caso de los resultados de la medición de la pobreza 2010 publicados recientemente por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Entre otras cosas, esta medición establece que de 2008 a 2010 el número de pobres en el país se incrementó en 3.2 millones, al pasar de 48.8 personas pobres en México a 52 millones.¹

Otros indicadores divulgados por esa institución hacen referencia a distintos datos que permiten identificar la señalada precarización laboral y sus implicaciones sociales en los años recientes. Al respecto, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos ha señalado que el salario mínimo real en México ha

registrado una disminución de 3.4% entre 2006 y 2010, en tanto que entre junio de 2010 y junio de 2011 su poder de compra se contrajo 0.2%.² En esa dirección y considerando el tema del salario y su poder adquisitivo, el Coneval señala que el número de personas *vulnerables por ingreso* pasó de 4.9 millones en 2008 a 6.5 millones en 2010, en tanto que 28 millones de personas se encuentran en situación de *pobreza alimentaria*, lo que representa un aumento de 4.2 millones desde 2008.³

La Gráfica 1 muestra la evolución del ingreso laboral per cápita desde una perspectiva que considera tres vertientes: a) *el ingreso nominal* —expresado a precios corrientes o nominales—; b) *el ingreso a precios constantes* —que es el ingreso deflactado con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INCP)—, el cual permite identificar el poder adquisitivo del ingreso considerando los índices inflacionarios; y c) *el ingreso deflactado con el índice de precios de la canasta alimentaria* o línea de bienestar mínimo, el cual muestra la evolución del poder adquisitivo del ingreso laboral per cápita respecto de la evolución de los precios de la canasta básica alimentaria utilizada en la medición multidimensional de la pobreza.⁴

Como se aprecia en la ilustración, los ingresos laborales a precios corrientes entre 2005 y el segundo trimestre de 2011 muestran un leve incremento, que va de \$1,288 a \$1,411 en el lapso anotado. Pero si se considera el poder adquisitivo del salario descontando los efectos de la inflación, se advierte un descenso de cerca de \$200 en los siete años que comprende la gráfica y, más preocupante aún,

² Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, "Resumen del informe mensual sobre el comportamiento de la economía", CSNM, México, 2011.

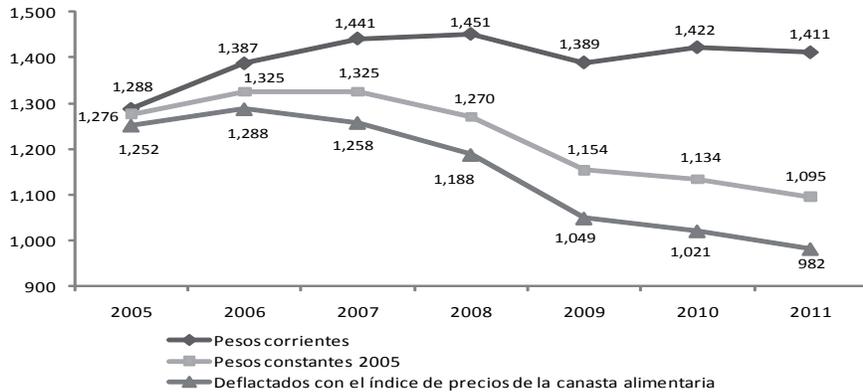
³ La *población vulnerable por ingreso* es aquella que no presenta carencias sociales (acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, a los servicios básicos en la vivienda, la falta de calidad, espacios de vivienda, ni rezago educativo), pero cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar. La *pobreza alimentaria* es la incapacidad de los hogares para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible para ello.

⁴ A partir de este concepto el Coneval identifica los bienes que satisfacen las necesidades de un hogar promedio y que comprenden una veintena de alimentos derivados del maíz, trigo, arroz, leche, carne, verduras, frutas, aceites, etcétera.

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

¹ Coneval, "Medición de la pobreza 2010", Comunicado de prensa núm. 007, 29 de julio de 2011.

Gráfica 1. Ingreso laboral per cápita 2005-2011
(a precios corrientes, a precios constantes y deflactado con el índice de precios de la canasta alimentaria)



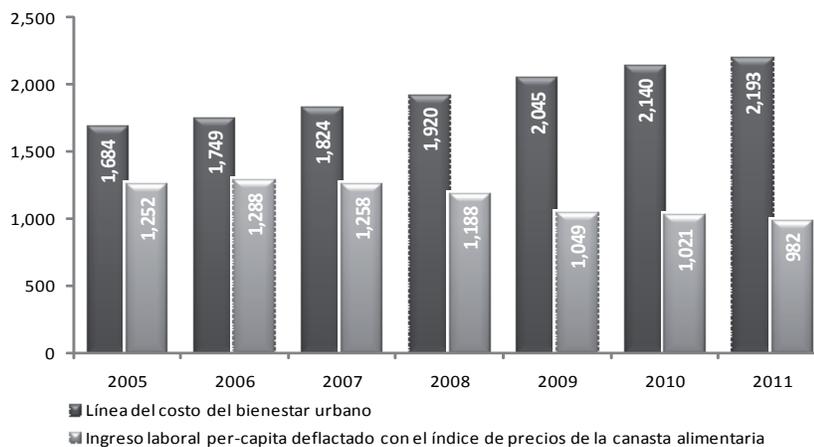
Fuente: Elaboración con datos del Coneval, "Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza", Ingreso laboral per cápita a precios corrientes, a precios constantes y deflactado con el índice de precios de la canasta alimentaria, Coneval, México, 2011.

si se examina el ingreso laboral per cápita considerando los precios de la canasta básica alimentaria, se percibe una caída de \$270 entre 2005 y 2011.

En relación directa con lo anterior, los datos incluidos en la Gráfica 2 permiten confrontar la evolución de dos variables utilizadas en la medición del escenario laboral del país y que por sus implica-

ciones son de tomarse en cuenta en una revisión de las políticas públicas en materia laboral contenidas en el Quinto Informe de Gobierno. Una de las variables a considerar es la denominada *Línea de bienestar urbano* y la otra es el llamado *ingreso laboral per cápita deflactado con el índice de precios de la canasta alimentaria* al que ya se aludió anteriormente. Ambos indicadores constituyen he-

Gráfica 2. Ingreso laboral y costo del bienestar 2005-2011



Fuente: Elaboración con datos del Coneval, "Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza", Evolución de las líneas de bienestar, Coneval, México, 2011.

ramientas útiles en el ámbito del mercado laboral, ya que miden la satisfacción de necesidades y la capacidad adquisitiva de los ingresos.

La Gráfica 2 muestra la relación inversa que existe entre ambas variables, en que la línea del costo del bienestar urbano aumenta de manera constante desde 2005 —lo cual se traduce en que cada vez resulta más oneroso adquirir satisfactores y contar con bienestar en las zonas urbanas de país— y frente a esa variable se aprecia el descenso sostenido de la *línea de ingreso laboral per cápita deflactada con el índice de precios de la canasta alimentaria* —misma que señala la decreciente capacidad adquisitiva de los ingresos laborales— entre 2005 y 2011.⁵

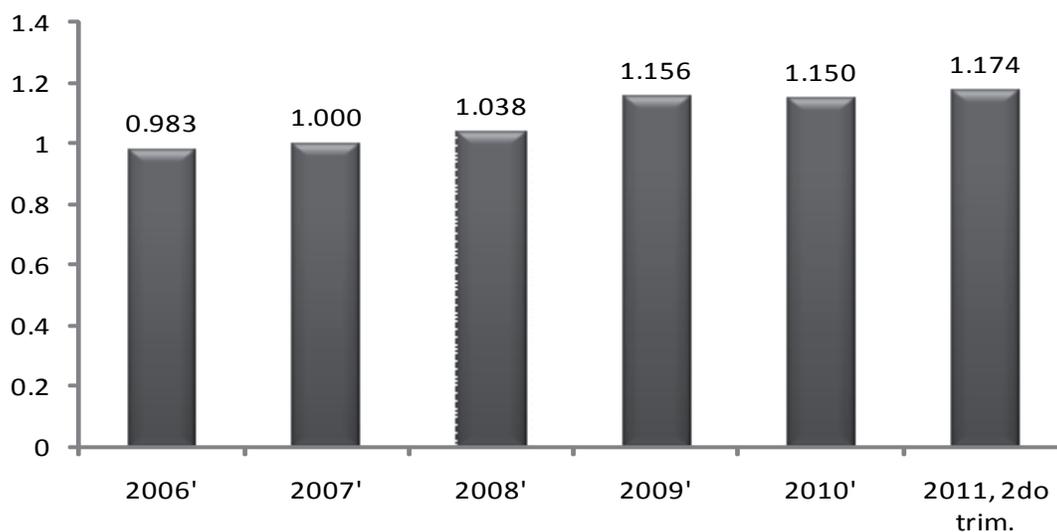
Otro de los indicadores que permite elaborar un diagnóstico del poder adquisitivo es el denominado Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP); esta variable —junto con las demás señaladas en el presente documento— además de per-

mitir una visión más amplia del panorama laboral descrito en el Quinto Informe de Gobierno, lleva a identificar los porcentajes de personas que no pueden adquirir una canasta alimentaria con el ingreso producto de su trabajo. Esto implica que si el ITLP sube, aumenta el porcentaje de personas a escala nacional que no pueden comprar una canasta alimentaria.⁶

Como se aprecia en la Gráfica 3, el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza en el ámbito nacional alcanzó un promedio —al segundo trimestre de 2011— de 1.174 unidades, lo cual indica que respecto al promedio del año anterior, se incrementó la cantidad de personas cuyo ingreso laboral no les permite adquirir una canasta alimentaria. Este mismo comportamiento se aprecia si el cotejo de tal indicador se efectúa con años anteriores a 2006.

Es de señalar que lo anterior ha sido mayor en las áreas urbanas que en las rurales, ya que entre el

Gráfica 3. Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) 2006-2011 (promedio)



Fuente: Elaboración con datos del Coneval, "Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza", Coneval, México, 2011.

⁵ La *línea de bienestar urbano* equivale al valor monetario de la canasta básica alimentaria del Coneval, sumada a los bienes de naturaleza no alimentaria.

⁶ El ITLP permite conocer trimestralmente la tendencia del poder adquisitivo del ingreso laboral a escala nacional y para cada una de las 32 entidades federativas. La fuente de información es la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI.

segundo trimestre de 2010 y el segundo trimestre de 2011 el ITLP se incrementó en 4.8% en las áreas urbanas y en 0.8% en las áreas rurales.

Por lo que toca al mercado laboral, deben considerarse algunos datos no destacados en el Quinto Informe de Gobierno, pero resaltados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Al respecto, dicha institución subraya que los empleos de carácter permanente generados en la presente administración han reducido gradualmente su presencia, ya que de constituir 88.8% en 2006, este indicador —para el primer semestre de 2011— pasó a representar 86.6% del total y el porcentaje restante corresponde a los trabajos de carácter eventual. Así, para la ASF entre 2007 y 2010 el número de trabajadores asegurados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se incrementó en 950,772 personas, cuando la meta estimada para ese renglón en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012 (Pronafide) fue de 2,282,124 trabajadores, es decir, una cantidad de 1,331,352 empleos no generados de acuerdo con las metas establecidas en el programa anotado.⁷

El Cuadro 1 permite identificar la situación descrita en el párrafo anterior. Los datos incluidos cotejan la meta de trabajadores inscritos al IMSS prevista en el Pronafide. Junto a esa cifra, se muestra la

cantidad alcanzada de trabajadores asegurados y por último se incluye la diferencia numérica entre ambas cantidades que para el periodo 2008-2010 implica una pérdida de fuentes de trabajo.

En la misma dirección, los datos contenidos en la Gráfica 4 permiten identificar la evolución trimestral de las cantidades de trabajadores desocupados entre 2006 y el primer semestre del año en curso. Como se advierte, el crecimiento de las cifras de personas desempleadas en México ha sido constante, alcanzando su cenit en el tercer trimestre de 2009.

Por otra parte, y de acuerdo con el análisis efectuado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al *Informe de Avance de la Gestión Financiera 2011* respecto al tema que nos ocupa, se menciona que actualmente poco más de un tercio de la población desempleada en el país tiene un alto nivel de instrucción contando con estudios medios y superiores e incluso la mayor parte de ellos cuenta con experiencia laboral. Para la ASF, esta situación es indicio del deterioro en las oportunidades y en la calidad del empleo y refleja que el mercado laboral mexicano ha avanzado en el uso intensivo de mano de obra poco calificada que tiene una menor contribución en las actividades productivas y que por ende percibe ingresos bajos.⁸

Cuadro 1. Trabajadores asegurados en el IMSS (promedio anual, 2007-2011)

Año	Meta	Alcanzado	Diferencia
2007	524,981	570,899	45,918
2008	495,504	291,000	(204,504)
2009	585,335	(441,448)	(1,026,783)
2010	676,304	530,321	(145,983)
2011	769,399	450,305	*

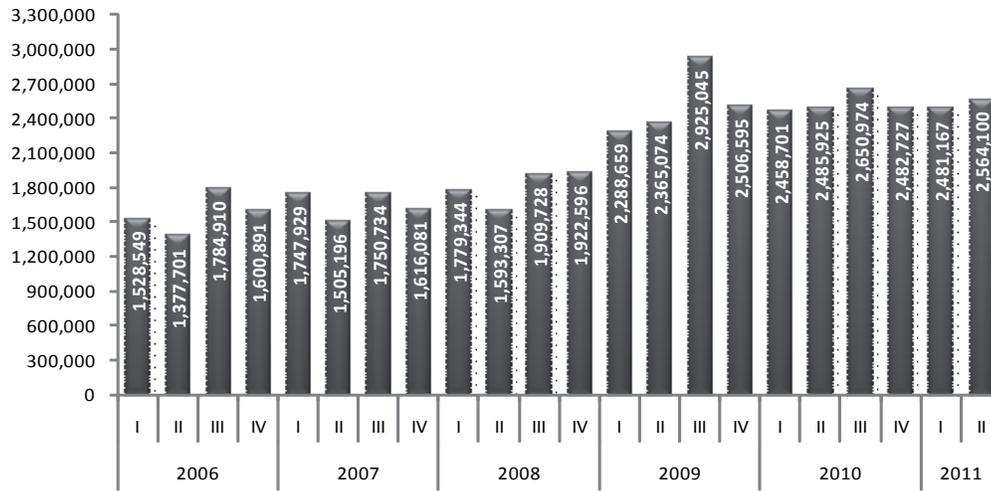
Nota: Los datos de trabajadores asegurados en 2011 son al primer semestre del año.

Fuente: Tomado de Auditoría Superior de la Federación, "Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2011", ASF, México, 2011, p. 34.

⁷ Auditoría Superior de la Federación, "Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2011", ASF, México, 2011, pp. 33-34.

⁸ Auditoría Superior de la Federación, "Análisis del...", op. cit., pp. 35-36.

Gráfica 4. Desocupación trimestral 2006-2011 (personas desempleadas)



Fuente: Elaboración con datos del Coneval, "Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza", Tasa de Desocupación Trimestral, 2000-2011, Coneval, México, 2011.

POLÍTICA HACENDARIA Y COMPETITIVIDAD

Cornelio Martínez López*

A la política hacendaria corresponde armonizar el manejo de las finanzas públicas con las exigencias de recursos asociados al financiamiento. También le compete coordinar las disposiciones tributarias con las de carácter crediticio, así como con las relacionadas a los mecanismos de captación y destino del ahorro interno.¹ Al cumplirse el quinto año de gobierno de la presente administración, el Ejecutivo federal informó sobre las medidas que buscan promover el desarrollo en un entorno de estabilidad económica, y hacer frente a la coyuntura de desaceleración económica a partir de cinco estrategias básicas.

Para contextualizar el contenido del Quinto Informe de Gobierno en su apartado política hacendaria y competitividad, es necesario tener presente que el gobierno federal estableció como prioridad —a partir del Plan Nacional de Desarrollo— que la economía nacional se encuentre entre las 30 más competitivas del mundo en 2012. Se identifica que por esa vía será posible establecer un mayor crecimiento y capacidad para generar empleos y, consecuentemente, un aumento generalizado de los niveles de bienestar de la población.

Para asegurar esta ruta, el Ejecutivo federal ha definido una estrategia en tres vertientes:

- *Inversión en capital físico*: al incrementar la rentabilidad de los proyectos, reducir los costos de producción en territorio nacional, promover la inversión en infraestructura y limitar el riesgo al que están sujetas las inversiones.

* Economista y candidato a doctor en Ciencia Política por la UNAM e investigador del Área de Estudios Regionales del CESOP.

¹ Hay varias definiciones de política hacendaria, algunas de las cuales, de carácter más académico, pueden consultarse en Harvey Rosen, *Hacienda pública*, McGraw-Hill, México, 2007, p. 4.

- *Capacidades de las personas*: mejorando la cobertura y la calidad de los servicios de salud, educación y el combate a la marginación, que permitan a más mexicanos contar con un trabajo redituable, así como emprender proyectos desde un abanico más amplio de oportunidades productivas.
- *Crecimiento elevado de la productividad*: para lo cual se requiere una mayor competencia económica y condiciones favorables para la adopción y el desarrollo tecnológico.

De forma complementaria, y no menos importante, en el mismo plan se especifica que una política fiscal responsable y eficiente, así como el manejo adecuado de la deuda, son componentes medulares de la estrategia de desarrollo.

El rol que se le asigna a la política fiscal no abandona los lineamientos del Programa Nacional de Financiamiento 2008-2012, el cual —incluso antes de que se presentaran en toda su magnitud los efectos de la contracción económica internacional de 2009— señalaba ya la necesidad de

[...] fortalecer el marco de Responsabilidad Hacendaria que garantice una política fiscal responsable y eficiente, que mantenga el balance presupuestario y el manejo adecuado de la deuda, componentes medulares de la estrategia de desarrollo; que a la vez reduzca el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público; y fortalecer los mecanismos para llevar a cabo políticas contracíclicas.²

Desde una perspectiva de mediano plazo, puede advertirse que se siguen los lineamientos contenidos en el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual define que

[...] circunstancialmente, y debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el país, las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos podrán prever un déficit presupuestario. En estos casos, el Ejecutivo Federal, por conducto de

² Véase Programa Nacional de Financiamiento <http://www.bansefi.gob.mx>, p. 122. (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2011).

la Secretaría, al comparecer ante el Congreso de la Unión con motivo de la presentación de dichas iniciativas, deberá dar cuenta de los siguientes aspectos: I. El monto específico de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario; II. Las razones excepcionales que justifican el déficit presupuestario, y III. El número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario.³

Asimismo, se dirige a fomentar la recuperación de la economía al mantener el impulso contracíclico preservando una trayectoria descendente del déficit y dando continuidad a las modificaciones tributarias aprobadas en 2009.

El Ejecutivo federal considera que de esta forma se puede mantener la estabilidad y se asegura que los recursos públicos se obtengan de la manera más justa y eficiente, además de que se asignen de manera correcta para maximizar su impacto social.

Reafirma, además, que los retos importantes a mediano plazo de las finanzas públicas para enfrentar la coyuntura económica y su incidencia siguen siendo:

- *Baja recaudación fiscal* como proporción del producto interno bruto en comparación con países con un grado de desarrollo similar.
- *Los ingresos del sector público sujetos a elevado grado de incertidumbre*, debido a que los ingresos petroleros constituyen parte importante de los ingresos presupuestarios totales. En este punto es relevante el papel del fondo de estabilización, que permite suavizar el gasto frente a fluctuaciones en los precios internacionales de los hidrocarburos. Permanece el reto de complementarlos mediante fuentes más estables de ingresos.
- *Menores márgenes de la explotación del petróleo*, debido al proceso de declinación del campo de Cantarell. Aún cuando se espera que el agotamiento de este importante yacimiento sea

compensado con el desarrollo de nuevos campos, es previsible que los costos de extracción se incrementen, llevando a menores márgenes de la explotación del hidrocarburo.

En su nivel más agregado, los resultados de las finanzas públicas pueden apreciarse en la Gráfica 1.

Si se toma en cuenta el balance público, durante enero-junio de 2011 se registró un déficit de 125,431.2 millones de pesos, en comparación con el déficit de 101,711 millones de pesos en el mismo periodo de 2010.

Este resultado se compone del déficit del gobierno federal por 161,461.2 millones de pesos, y de los superávits de las entidades bajo control presupuestario directo e indirecto por 30,522.8 y 5,507.2 millones de pesos, respectivamente.

Si se excluye la inversión de Pemex, el déficit del sector público es de 35,057.6 millones de pesos. Este resultado es congruente con el déficit previsto para dicho indicador en todo el año.

En el primer semestre de 2011 el balance primario del sector público —definido como la diferencia entre los ingresos totales y los gastos distintos del costo financiero— mostró un superávit de 18,452.7 millones de pesos, en comparación con el superávit de 31,533.2 millones de pesos en el mismo lapso del año anterior.

En cuanto a las fuentes de financiamiento del balance público, se registró un endeudamiento interno de 131,638.3 millones de pesos y un desendeudamiento externo por 6,207.1 millones de pesos.

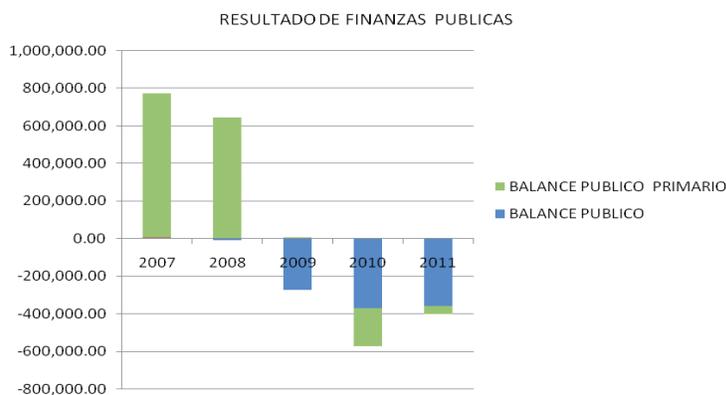
Por segunda ocasión en esta administración se eligió no hacer modificaciones sustantivas a la normatividad y a los procedimientos que rigen el actual marco fiscal y el ejercicio del gasto.

Política de ingresos

De forma complementaria, el Quinto Informe de Gobierno señala que la política de ingresos se

³ Véase *Diario Oficial de la Federación*, "Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria" <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh.htm> (fecha de consulta: 8 de septiembre de 2011).

Gráfica 1



1/ Balance público. Corresponde a gobierno federal, organismos y empresas de control directo, Pemex, resto de entidades y organismos de control directo aprobado de 2007 a 2011.

2/ Balance público primario. Corresponde a gobierno federal, organismos y empresas de control directo, Pemex, resto de entidades y organismos de control directo aprobado de 2007 a 2011.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

orientó al fortalecimiento de la recaudación mediante esfuerzos por desarrollar la eficiencia de la administración tributaria, mayor simplificación de trámites, ampliación del número de contribuyentes y mejora en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Entre los elementos más destacados que se incorporaron a la política de ingresos federal durante 2011 se encuentran: el incremento al impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) mediante la elevación de impuestos a tabacos, bebidas energéticas, concentrados, polvos y jarabes.

Asimismo, se fomentó la contratación de trabajadores de primer empleo por medio de autorizar a patrones la deducción adicional del impuesto sobre la renta (ISR); se eliminó la aplicación de un límite máximo de reserva de los fondos de estabilización para ampliar la posibilidad de hacer frente a choques futuros, y se ampliaron los márgenes fiscales especiales a Pemex.

Se definieron los criterios de relación precio-costo, los precios de referencia nacional e internacional,

así como la tasa de inflación para definir los precios y las tarifas de los bienes y servicios provistos por el gobierno federal.

Las operaciones de cobertura para proteger los ingresos petroleros durante 2011 han tenido un papel relevante contra las reducciones del precio internacional de petróleo. La adquisición de estas opciones permitiría al gobierno federal vender el petróleo crudo a un precio mínimo de 63 dólares por barril en 2011.

En su conjunto, la evolución de los ingresos petroleros se ha mantenido estable y los ingresos no petroleros del sector público presupuestario han aumentado de forma consistente, tal como lo refleja la Gráfica 2.

Política de gasto

Por su parte, el Quinto Informe de Gobierno señala que durante 2011 el ejecutivo federal se abocó a fortalecer tres aspectos fundamentales para el pleno desarrollo del país y de la sociedad mexicana en su conjunto: a) el crecimiento económico

Gráfica 2



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

y la generación de más y mejores empleos, b) el apoyo al desarrollo social, con particular énfasis en educación, salud y combate a la pobreza y, c) las correspondientes a la seguridad pública y procuración de la justicia.

El informe en cuestión señala una línea de continuidad que ha buscado consolidar el crecimiento económico y la generación de empleo observados desde 2010, orientando los recursos públicos hacia aquellos sectores, actividades y programas que inciden, de forma directa e indirecta, con mayor intensidad en el ritmo de la actividad económica en los ámbitos nacional y regional mediante la focalización de las erogaciones en actividades prioritarias de alto impacto.

En consecuencia, anota la necesidad de incrementar los recursos destinados a mejorar los servicios de educación y salud asociados a la transición demográfica y a la cambiante estructura de los asentamientos humanos, al gasto social para el abatimiento de la pobreza y el desarrollo de capacidades a la inversión pública, especialmente en infraestructura, a la seguridad, a la mejoría de los servicios públicos y a la protección del medio ambiente.

En este marco, el Ejecutivo ha señalado que también durante 2011 la política de gasto público se ha enfocado a desarrollar y potenciar las ca-

pacidades básicas de la población, en particular de la que padece condiciones de marginación y pobreza, a fin de asegurar un mayor acceso a la alimentación, a la vivienda, a la educación y a los servicios de salud.

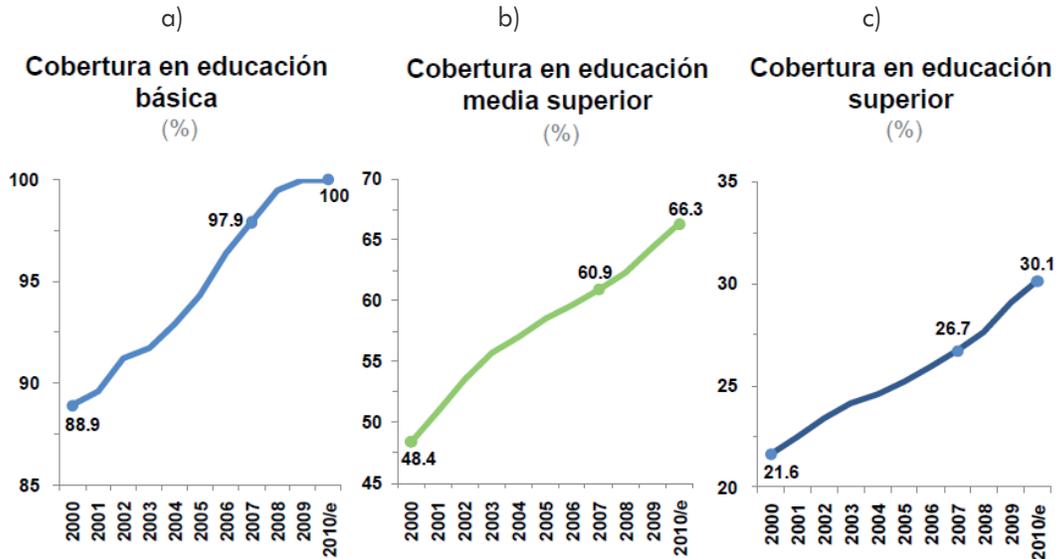
Algunos de los logros que destaca el Ejecutivo en su informe han sido reportados por la Secretaría de Hacienda a través de las gráficas 3 y 4.

Según el Quinto Informe de Gobierno, el gasto programable se ha canalizado a impulsar el desarrollo social y a la protección de la población menos favorecida, a reactivar la economía, a preservar la seguridad y a continuar la lucha contra el crimen organizado (Cuadro 1).

Política de deuda pública

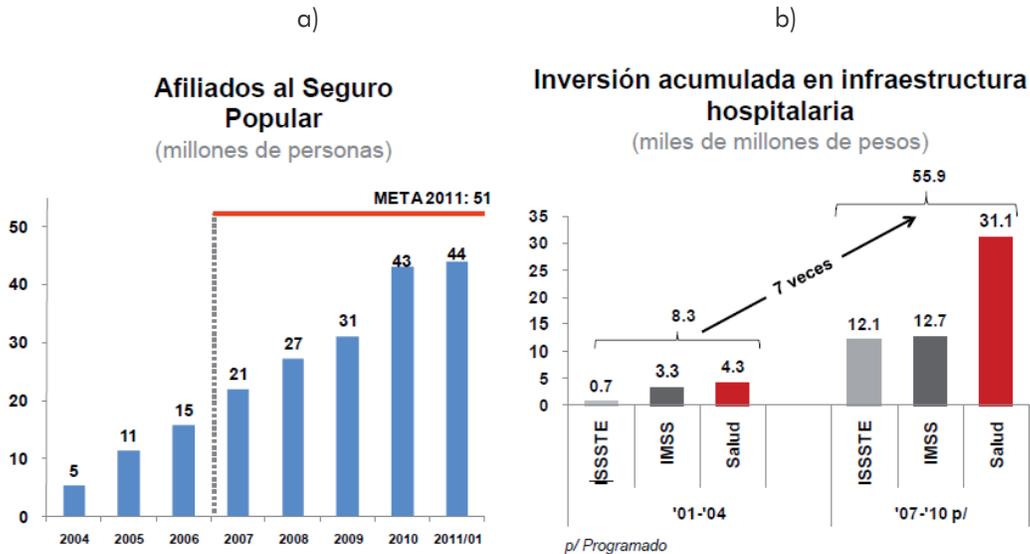
Como tercer componente de la hacienda pública, en 2011 el gobierno federal ha mantenido un alto grado de flexibilidad para adaptarse al desenvolvimiento de los mercados financieros nacionales y extranjeros y se ha orientado a satisfacer las necesidades de financiamiento del gobierno federal al menor costo posible, al mantener un nivel de riesgo compatible con una sana evolución de las finanzas públicas. La Gráfica 5 muestra en sus diferentes componentes el destino de los recursos de 2011 y 2012.

Gráfica 3. Avances en cobertura educativa, salud y vivienda



Fuente: Tomado de SHCP, "Evolución Económica reciente y perspectivas" www.hacienda.gob.mx/SALAPRENSA/Paginas/Presentaciones_2.aspx (fecha de consulta: 8 de septiembre de 2011).

Gráfica 4



Fuente: Tomado de SHCP, "Evolución Económica reciente y perspectivas" www.hacienda.gob.mx/SALAPRENSA/Paginas/Presentaciones_2.aspx (fecha de consulta: 8 de septiembre de 2011).

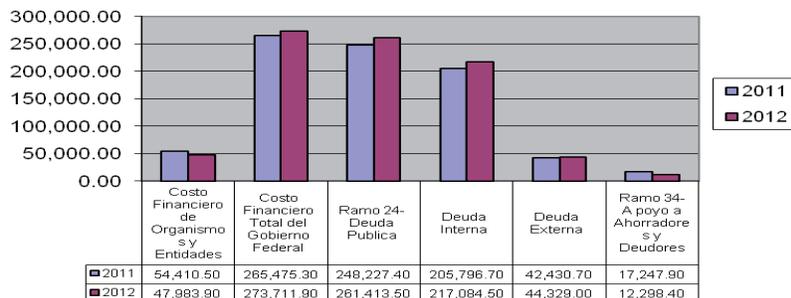
Cuadro 1. Variación de la ejecución del gasto durante 2011, respecto al mismo periodo de 2010

Ramo	Variación % real	Explicación
Gobernación	37.3%	<ul style="list-style-type: none"> • Mayores servicios profesionales y técnicos, servicios básicos y traslados al personal comisionado. • Erogaciones para la construcción de instalaciones del Cisen y construcción de estaciones de INM.
Defensa Nacional	32.5%	Erogaciones para operar el Programa de Vigilancia en Territorio Nacional y el Programa de Defensa de la Integridad, la Independencia y la Soberanía Nacional.
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	4.1%	Incremento en los subsidios para atender los programas de Apoyo al Ingreso Agropecuario, Procampo, Para Vivir Mejor, de Sustentabilidad de los Recursos Naturales, Tecnificación de Riego y de Desarrollo de Capacidades, Innovación tecnológica y extensionismo rural.
Comunicaciones y Transportes	29.5	Aportaciones al fideicomiso e-México. Adquisición de equipos y aparatos de comunicación y telecomunicaciones en materia satelital. Construcción, mantenimiento, remodelación y conservación de infraestructura carretera.
Educación pública	3.5	Incremento en los recursos para atender los programas, proyectos de infraestructura social de educación, Desarrollo Humano Oportunidades, Programa de Becas, Programa de Habilidades Digitales para Todos y el Programa de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. Mayores servicios personales.
Salud	3.5	Incremento en los subsidios corrientes destinados al Programa de Seguro Popular, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la Salud, Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud, Prevención y Atención contra las Adicciones y formación de recursos humanos y especializados para la salud.
Reforma Agraria	54.1	Adelanto de calendario para el Fondo de Apoyos a Proyectos Productivos y al Programa de la Mujer en el Sector Agrario.
Medio Ambiente y Recursos Naturales	3.2	Mayores erogaciones de los programas de operación y mantenimiento del sistema Cutzamala, Operación y mantenimiento del Sistema de Pozos y Abastecimiento del Valle de México y el Programa de la Gestión Hídrica. Mayor gasto de inversión en el Túnel Emisor Oriente y Central y Planta de Tratamiento Atotonilco y para Regulación Ambiental.
Desarrollo Social	4.2	Incremento en los subsidios para atender los programas de Desarrollo Humano Oportunidades, 70 y Más, Desarrollo de Zonas Prioritarias, Hábitat, Apoyo Alimentario y Abasto Social de Leche.
Seguridad Pública	10.7	Mayor gasto en materiales y suministros, servicios personales y obra pública.
Conacyt	17.7	Mayores subsidios a través de los programas de becas de posgrado, realización de investigación científica, elaboración de publicaciones, Sistema Nacional de Investigadores, Fortalecimiento a Nivel Sectorial de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación, y Apoyo y Desarrollo de la Infraestructura Científica y Tecnológica.

Fuente: Tomado del Quinto Informe de Gobierno, en www.informe.gob.mx/pdf/Informe (fecha de consulta: 8 de septiembre de 2011).

Gráfica 5

Monto 2011-2012 (millones de pesos de 2012)



Fuente: SHCP, "PEF 2012" (fecha de consulta: 9 de septiembre de 2011).

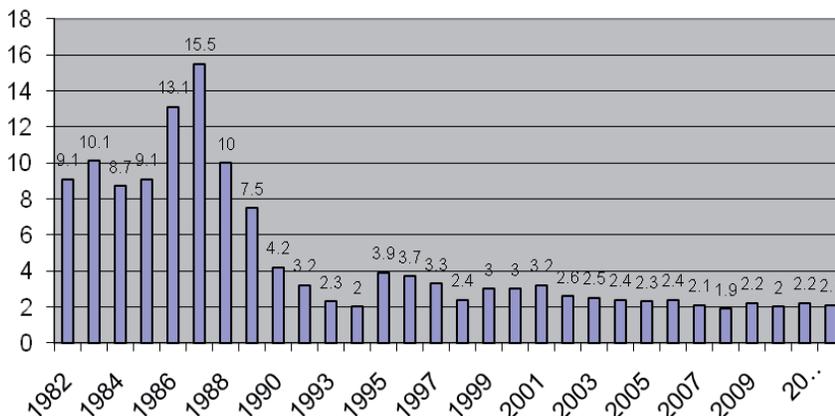
Para ello, el fortalecimiento del perfil de la deuda, en plazos y condiciones ofrecidas por acreedores diversificados, tanto internos como externos, ha tenido un papel fundamental en la estrategia de complementar los recursos disponibles en el financiamiento del desarrollo y diversificar las opciones de financiamiento local. Una impresión general de la evolución reciente del endeudamiento respecto

al porcentaje del PIB puede apreciarse en la Gráfica 6. Como puede apreciarse, no ha vuelto a ser superior a 2.3% del PIB.

Durante el primer mes de 2011, el Fondo Monetario Internacional aprobó la renovación de una línea de crédito flexible por un monto de 72 mil millones de dólares.

Gráfica 6

Costo Financiero de la Deuda Pública Presupuestaria y Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca (porcentajes del PIB)



Fuente: SHCP, "PEF 2012" (fecha de consulta: 9 de septiembre de 2011).

Consideraciones finales

El fortalecimiento de las finanzas públicas se vuelve a presentar como una condición necesaria para generar certidumbre y de este modo apuntalar la inversión, el empleo y el crecimiento económico. En ese sentido los avances reportados en el quinto informe de la actual administración federal son consistentes con los objetivos de lograr una política fiscal que promuevan la estabilidad.

Sin embargo, contar con finanzas públicas sanas no es una condición suficiente para acelerar el desarrollo.

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

Reportes CESOP

2007

1. Trabajo
2. Relación México-Estados Unidos
3. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
4. Seguridad pública
5. Glosa del Primer Informe de Gobierno
6. Proceso de Reforma del Estado
7. Evaluación y gestión pública
8. Poder Legislativo y opinión pública

2008

9. Calidad de vida
10. Sector energético
11. El combate a la pobreza
12. Opinión pública y gestión legislativa
13. Infraestructura
14. Competitividad y desarrollo
15. Medio ambiente
16. Glosa del Segundo Informe de Gobierno
17. Presupuestos de Egresos de la Federación 2009
18. Políticas públicas

2009

19. La nueva presidencia de Estados Unidos
20. Proceso electoral 2009
21. Crisis económica
22. Influenza en México
23. Cambio climático
24. Evaluación de la jornada electoral
25. El recorte del presupuesto y su impacto en el desarrollo económico y social

26. Temas selectos de la glosa del Tercer Informe de Gobierno
27. Presupuesto social
28. Crisis del agua

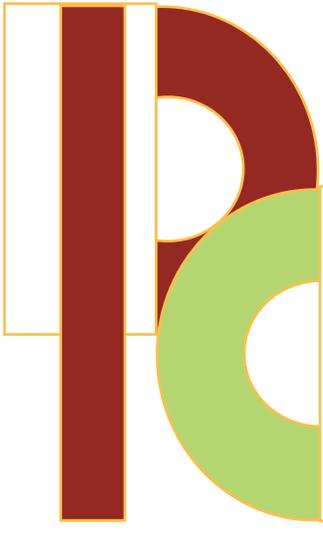
2010

29. Rumbo al centenario de la Revolución
30. Reforma política
31. Reforma fiscal
32. Reforma del Congreso
33. Órganos electorales locales
34. Elecciones locales 2010 en el centro-norte
35. Elecciones locales 2010 en el centro-sur
36. Migración México-Estados Unidos
37. Los indicadores de buen gobierno en México y el trabajo legislativo
38. Panorámica sobre la transparencia y el acceso a la información en México
39. Revisión de las políticas públicas del Cuarto Informe de Gobierno
40. Apuntes para el análisis presupuestal 2011

2011

41. Telecomunicaciones
42. Seguridad social en México
43. Avances en la implementación de la reforma penal
44. Análisis de resultados del Censo 2010
45. Reforma política
46. Cambio climático
47. Crisis económica internacional los posibles efectos en México

Todos los documentos pueden consultarse en la página de internet: www.diputados.gob.mx



EPORTE
ESOP

Núm. 48 • Septiembre de 2011



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS