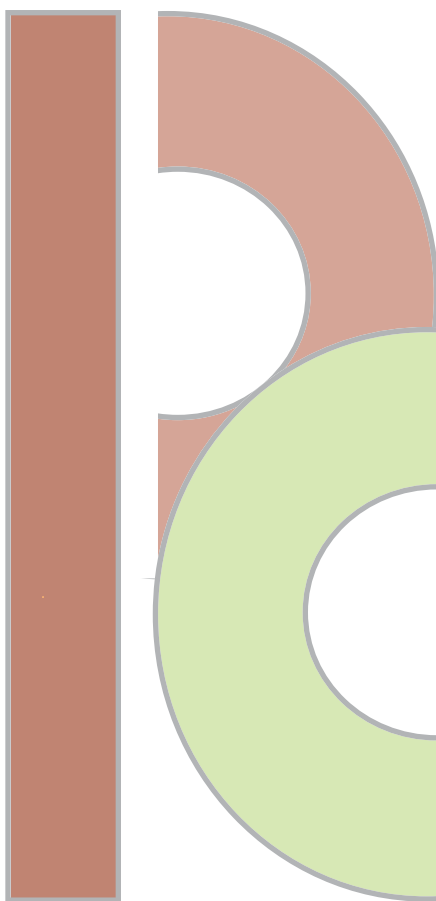


REPORTE CESOP

NÚM. 58 • SEPTIEMBRE DE 2012



GLOSA DEL INFORME

1 Presentación

POLÍTICA INTERIOR

3 Eficiencia y transparencia gubernamental

Gustavo Meixueiro Nájera y Miguel Ángel Torhton Granados

10 Combate al narcotráfico: resultados y revisión del enfoque prohibicionista

Efrén Arellano Trejo y Karen Nallely Tenorio Colón

POLÍTICA ECONÓMICA

21 Macroeconomía y Mypimes

Gabriel Fernández Espejel

27 La competitividad internacional de México (1994-2012). Un balance de políticas y alcances en tres administraciones federales

Cornelio Martínez López

35 Situación del sector energético al final de los últimos tres sexenios

Juan Pablo Aguirre Quezada

45 Indicadores principales de la situación de la infraestructura en México

Salvador Moreno Pérez

53 **POLÍTICA SOCIAL**
Análisis de los resultados educativos a través de los informes de gobierno

Alejandro Navarro Arredondo

61 Situación del empleo en la última década

Juan Pablo Aguirre Quezada

68 Pobreza y salud

Francisco J. Sales Heredia

POLÍTICA EXTERIOR

76 Relaciones exteriores

Jesús Mena Vázquez

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



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

Glen Antonio Magaña Roberts
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
Miguel Ángel Torhton Granados
Luz García San Vicente
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Reporte CESOP, núm. 58, septiembre de 2012. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., C.P. 15960. 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 de la Constitución determina que el Presidente de la República presente un informe de gobierno por escrito al Congreso durante la apertura de las sesiones del primer periodo, “en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país”. Por su parte el artículo 7, fracción 4 de la Ley Orgánica del Congreso establece que las Cámaras analizarán el informe clasificándolo por materias: política interior, política económica, política social y política exterior.

En el último informe de gobierno del Ejecutivo usualmente se plantea un panorama de los logros sexenales. El *Reporte CESOP* de este mes, dada la extensión de lo informado, describe algunos de los temas principales del informe, con una perspectiva de series de tiempo que abarcan por lo menos los últimos tres sexenios. El *Reporte* se divide en las materias de política propuestas por la ley para ser analizadas.

En política interior se ofrecen dos temas relevantes en este sexenio: eficiencia y transparencia gubernamental y combate a la delincuencia.

En materia de política económica se presentan cuatro artículos. El primero se centra en la situación macroeconómica de los últimos años, así como en la información referente al motor del empleo en México: las micro, pequeñas y medianas industrias. En el segundo artículo se revisa la atención dada a la competitividad del país en el contexto internacional. De igual manera, se presenta un examen del contexto energético y del sector de infraestructura, ambos temas cruciales para el desarrollo económico del país.

En materia de política social se atienden, a partir de los informes de gobierno, los objetivos, estrategias y resultados en educación durante los últimos tres sexenios. De igual forma, se muestran los datos reportados por el Ejecutivo en materia de empleo. Se presentan igualmente datos sobre pobreza y los servicios de salud, especialmente porque en el sexto informe de gobierno se notifica acerca de la cobertura universal en salud.

Finalmente, en materia de política exterior, se resume el informe del Ejecutivo, resaltando la apertura al exterior que ha caracterizado al país desde hace ya varios sexenios.

POLÍTICA INTERIOR

EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL

Gustavo Meixueiro Nájera*
Miguel Ángel Torhton Granados**

En este artículo se hace un breve análisis de los resultados que en materia de eficiencia y transparencia gubernamental se reportan en el VI Informe de Gobierno, así como del cumplimiento de las objetivos sexenales trazados al inicio de la gestión del presidente Felipe Calderón.

Introducción

Como parte de las principales acciones para lograr la democracia efectiva en el país, el Estado mexicano estableció dentro de sus prioridades la eficiencia y la transparencia gubernamental. La relación entre estos objetivos y el avance de la consolidación democrática en el país es clara. Mediante la búsqueda de estas dos características se pretende el establecimiento de un gobierno eficaz en sus operaciones y en su combate a la corrupción con base en un sistema administrativo que le permita rendir cuentas de sus actos a la ciudadanía.

Para lograr estos fines en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 el gobierno federal definió dos objetivos generales: el denominado "Eficiencia y eficacia gubernamental" y el de "Transparencia y rendición de cuentas". De lo dispuesto en estos objetivos se deriva la información que respecto al

* Candidato a doctor en Gestión Estratégica y Políticas de Desarrollo por la Universidad Anáhuac del Norte. Director del Área de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: turismo, democracia, participación ciudadana. Correo electrónico: gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx

** Colaborador del CESOP. Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Líneas de investigación: opinión pública y equidad y género. Correo electrónico: miguel.torhton@gmail.com

tema presentó el Ejecutivo federal en su sexto informe de gobierno. En estas páginas se hace un breve análisis de los resultados que se reportan para el último año de gestión de la administración federal actual en relación con estos puntos clave de la consolidación democrática en el país.

El objetivo de eficiencia y eficacia gubernamental en el sexenio que termina se propuso mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la administración pública federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos.

De esta manera, en consonancia con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, se definieron cuatro estrategias que tenían el propósito de hacer más eficiente el actuar de la administración pública y reducir la corrupción (Cuadro 1).

Por su parte, en el ámbito relacionado con transparencia gubernamental, el objetivo pretendía "promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno". Con estos fines en mente se establecieron siete estrategias de acción preconfiguradas en lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo (Cuadro 2).

La mayor parte de los programas gubernamentales que persiguen la eficacia de recursos y la transparencia gubernamental se desarrollan a partir de la supervisión y administración de la Secretaría de la Función Pública (SFP).

En este sentido, las principales herramientas de apoyo para implementar y medir los resultados de las políticas públicas en estos rubros son el Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal 2008-2012 (PMG) y el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 (PNRCTCC). En estos programas sectoriales de la SFP se establecieron los objetivos, indicadores y metas para una mejor y más transparente administración pública (cuadros 3 y 4).

Cuadro 1

Objetivo. Eficiencia y eficacia gubernamental
Estrategias
<ul style="list-style-type: none"> • Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a partir de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones para la gestión pública. • Presupuesto basado en resultados, sistema de evaluación del desempeño y mejora de la gestión en la Administración Pública Federal. • Hacer más eficiente la operación y el gasto de las dependencias y entidades federales. • Personalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal.

Fuente: Con base en datos de la Presidencia de la República, "Eficacia y eficiencia gubernamental", en *Sexto Informe de Gobierno*, 2012, pp. 696-708. En <http://sexto.informe.calderon.presidencia.gob.mx/> (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2012).

Cuadro 2

Objetivo. Transparencia y rendición de cuentas
Estrategias
<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales. • Fortalecer a los organismos encargados de facilitar el acceso a la información pública gubernamental y de proteger los datos personales. • Garantizar que la información referente a la vida privada y a los datos personales estará protegida. • Regular la adecuada organización y conservación de los archivos gubernamentales. • Promover los mecanismos para que la información pública gubernamental sea clara, veraz, oportuna y confiable. • Promover entre la población los beneficios de utilizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental. • Fomentar una cultura cívica de transparencia y rendición de cuentas. • Realizar campañas de difusión que aporten información útil a la ciudadanía sobre los programas y proyectos de gobierno.

Fuente: Con base en datos de Presidencia de la República, "Transparencia y rendición de cuentas", en *Sexto Informe de Gobierno*, 2012, pp. 709-718. En <http://sexto.informe.calderon.presidencia.gob.mx/> (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2012).

Cuadro 3. Programa Especial de Mejora de la Gestión de la AFP

Objetivos	Indicadores estratégicos	Meta 2012	Situación 2006	Informe 2012
Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la AFP	<ul style="list-style-type: none"> Trámites en la AFP. Trámites y servicios con reducción de carga administrativa. Trámites y servicios con estándares de calidad. Instituciones con espacios de atención físicos o virtuales. Percepción ciudadana de la calidad de trámites y servicios de mayor impacto. Trámites y servicios que incorporan tecnologías de información y comunicación. Trámites y servicios totalmente digitales. 	<ul style="list-style-type: none"> Tres mil trámites en la AFP. 50% de trámites con reducción de carga. 25% de trámites y servicios estandarizados. 80 instituciones con trámites en espacios de atención físicos o virtuales. 90% de satisfacción de usuarios trámites de mayor impacto. 70% de trámites con uso de tecnologías de información. 15% de trámites digitales. 	<ul style="list-style-type: none"> 4,271 trámites. No disponible. 6.9% de trámites y servicios estandarizados. 20 instituciones con trámites en espacios de atención físicos o virtuales. No disponible. 35% de trámites con uso de tecnologías de la información. No disponible. 	<ul style="list-style-type: none"> En este programa especial se hizo una evaluación de 239 instituciones de la AFP. En 10 indicadores se logró un cumplimiento de 100%. En general, se logró un cumplimiento de 88% de los indicadores. Se registraron 1,075 proyectos de mejora de gestión en 224 instituciones. Se concluyeron 1,147 proyectos.
Incrementar la efectividad de las instituciones.	<ul style="list-style-type: none"> Subejercicio del gasto. Rezago en proyectos de infraestructura. Instituciones con planeación estratégica. Reducción de instrumentos del marco normativo interno. Principales procesos simplificados y estandarizados en las instituciones de la AFP. Efectividad de las instituciones clave en la AFP. Procesos administrativos digitales en la AFP. 	<ul style="list-style-type: none"> 50% de reducción en subejercicio respecto de 2007. 50% de reducción en rezago en relación con 2007. 80% de instituciones con planeación estratégica. 10,000 instrumentos normativos internos. 10 procesos simplificados. 20 instituciones clave con mejoras integrales de procesos, estructuras, eficiencia y trámites. 40% de procesos administrativos digitales. 	<ul style="list-style-type: none"> No disponible. No disponible. No disponible. 18,175 instrumentos normativos internos. No disponible. No disponible. No disponible. 	
Minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades.	<ul style="list-style-type: none"> Ahorro en gasto administrativo y de operación. Racionalización de las áreas administrativas en las instituciones de la AFP. 	<ul style="list-style-type: none"> 20% de ahorro en capítulos 1,000, 2,000 y 3,000. 10% de ahorro en capítulo 5,000. 25% de reducción en puestos administrativos respecto a 2007 	<ul style="list-style-type: none"> 0% de ahorro en capítulos 1,000, 2,000, 3,000 y 5,000. No disponible 	

Nota: "Información no disponible" se refiere a aquellos datos que no están disponibles en los datos del Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal 2008-2012.

Fuente: Con base en datos de la Secretaría de la Función Pública, "Estrategias, líneas de acción, indicadores y metas", en *Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal 2008-2012*, 2008, pp. 29-36. En <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/766.html> (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2012); y de Presidencia de la República, "Eficacia y eficiencia gubernamental", en *Sexto Informe de Gobierno*, 2012, pp. 696-708. En <http://sexto.informe.calderon.presidencia.gob.mx/> (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2012).

Cuadro 4. Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción

Objetivo	Indicadores estratégicos	Meta 2012	Línea base	Informe 2012
Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de los criterios de calidad establecidos en los lineamientos para portales institucionales de internet. • Publicación de información focalizada en las páginas electrónicas de las entidades y dependencias de la APF. • Cumplimiento de lo establecido en el artículo sexto en la CPEUM. 	<ul style="list-style-type: none"> • 65% de cumplimiento en criterios. • 100% de dependencias en publicar información focalizada. • 100% de cumplimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • 40% de cumplimiento proyectado en 2008. • Nueva medición. • Nueva medición. 	<ul style="list-style-type: none"> • 43.2% de las insituciones cumplieron al 100% en la revisión de criterios de calidad. • Se llegaron a 558 los temas de información focalizada. • No reportado.
Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la APF para que contribuya a la efectividad y el desempeño de las instituciones	<ul style="list-style-type: none"> • Observaciones recurrentes determinadas por las instancias de fiscalización. • Auditorías al desempeño a dependencias y entidades de la APF. • Entidades federativas con acuerdo de coordinación actualizado entre la SFP y el Ejecutivo estatal. • Efectividad de los Operativos de Usuario Simulado para el combate a la corrupción. • Efectividad de las sanciones administrativas a servidores públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir a 40% las observaciones recurrentes. • 50% de auditorías al desempeño. • 100% de entidades federativas actualizadas. • 80% de efectividad en operativos. • 77% de sanciones a servidores públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • 50.64% en 2007. • 9% de auditorías en 2007. • 22% de entidades federativas en 2008. • Nueva medición. • 70% de sanciones en 2008. 	<ul style="list-style-type: none"> • No reportado. • No reportado. • 81% de entidades federativas. • No reportado. • No reportado.
Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y de responsabilidad pública	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento del Índice de Fortalecimiento de una Cultura de Legalidad de Ética y Responsabilidad Pública. • Cumplimiento del Título Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. • Programas federales de desarrollo social que proporcionan capacitación a beneficiarios sobre sus derechos y obligaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • 80% de cumplimiento en el índice. • 80% de cumplimiento en el Título Cuarto. • 50% de programas federales de desarrollo social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva medición. • Nueva medición. • 15% de programas federales en 2008. 	<ul style="list-style-type: none"> • No reportado. • No reportado. • 58.6% de programas federales (41 de 71).
Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de lineamientos para garantizar la participación ciudadana en prevención y combate de la corrupción. • Programas federales que aplican esquemas de Contraloría Social. • Organizaciones de la Sociedad Civil que participan en el monitoreo de la gestión pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • 100% de cumplimiento en los lineamientos. • 50% de programas federales de Contraloría Social. • 50% de organizaciones de la sociedad civil involucradas en monitoreo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva medición. • 15% de programas federales en 2008. • Nueva medición. 	<ul style="list-style-type: none"> • No reportado. • 60% de programas federales. • No reportado.

<p>Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la APF.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Casos de investigación conjunta entre dependencias de la APF a personas políticamente expuestas en delitos de cohecho y lavado de dinero de alto impacto. • Casos investigados en materia de cohecho internacional. • Casos investigados en infracciones administrativas y delitos electorales cometidos por servidores públicos federales. 	<ul style="list-style-type: none"> • 100% de casos de investigación conjunta. • 100% de casos investigados en cohecho internacional. • 100% de casos investigados respecto a casos identificados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva medición. • Nueva medición. • Nueva medición. 	<ul style="list-style-type: none"> • No reportado. • No reportado. • No reportado.
<p>Combatir la corrupción en instituciones del gobierno federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Expedientes actualizados de servidores públicos relacionados con la seguridad pública y la impartición de justicia. • Cumplimiento de principios y requisitos de permanencia en los procedimientos de control de confianza. • Fortalecimiento de la participación ciudadana en los sistemas de supervisión y control, así como monitoreo de dichas acciones. • Aplicación de evaluaciones de control de confianza para la permanencia en las instituciones de prevención, investigación y persecución del delito. • Aplicación de evaluaciones de control de confianza para la permanencia en la policía federal. • Aplicación de evaluaciones de control de confianza para la permanencia de custodios de centros penitenciarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • 40% de expedientes actualizados. • 100% de servidores públicos separados de sus cargos al no ser aptos en los exámenes de control. • 70% de visitas ordinarias de evaluación en que participaron visitadores ciudadanos. • 100% del personal administrativo. • 100% de policías federales. • 100% de los custodios en centros penitenciarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva medición. • Nueva medición. • Nueva medición. • 5% de evaluación a personal administrativo en 2008. • 24.17% de evaluación a policías en 2008. • Nueva medición. 	<ul style="list-style-type: none"> • No reportado. • No reportado. • No reportado. • No reportado. • No reportado. • No reportado.

Nota: "Nueva medición" se refiere a aquellos datos que, de acuerdo con el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, no existían para 2006 porque se trataba de una nueva medición. "No reportado" se refiere a aquellos indicadores que no fueron mencionados en el sexto informe de gobierno.

Fuente: Con base en datos de la Secretaría de la Función Pública, "Objetivos, indicadores y metas", en Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, 2008, pp. 31-50. En <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/766.html> (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2012) y de Presidencia de la República, "Transparencia y rendición de cuentas", en Sexto Informe de Gobierno, 2012, pp. 709-718. En <http://sexto.informe.calderon.presidencia.gob.mx/> (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2012).

Eficiencia y eficacia gubernamental

En este rubro, el informe del Ejecutivo hizo hincapié en tres áreas principales: la mejora de la eficiencia en las instituciones públicas, los distintos programas para reordenar la gestión y el gasto público y el fortalecimiento del Sistema Profesional de Carrera. Sobre la mejora de la eficiencia de las instituciones se refirió el fortalecimiento de las herramientas de comunicación digital para la más eficiente gestión pública. Algunas de las más importantes son el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (Compranet), la Bitácora Electrónica de Obra Pública (BEOP), el Sistema Inteligente de Obra Pública (SIOP), el Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA) y la Firma Electrónica Avanzada. De acuerdo con lo expuesto por el Ejecutivo, estas herramientas fueron acompañadas de mejores regulaciones para el uso de instrumentos digitales y de mejoras en la normatividad para la simplificación de trámites. Asimismo, señala el informe, se buscó mejorar la eficiencia a partir de dos programas implementados para la disposición de los recursos públicos: el Presupuesto basado en Resultados (PBR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Según la descripción del Ejecutivo, en estos programas se establecieron los criterios para evaluar el uso del presupuesto y el desempeño de los programas de gobierno.

De igual forma, el informe señala los logros en el Programa de Mejora de Gestión. Conforme a los datos presentados, se avanzó en el cumplimiento de indicadores de 76 a 88% y se alcanzó 100% en 10 indicadores. Asimismo, se refiere que mediante el Programa Nacional de Reducción del Gasto Público (PNRGP) se delinearon medidas de austeridad para la administración pública que resultaron en ahorros de más de 16 mil millones de pesos sólo para 2011.

De igual forma, el Ejecutivo apunta que otro indicador de una gestión más eficiente está en la nueva política de contrataciones públicas, que pretendió facilitar los procesos de contratación, sanción y resolución de inconformidades mediante la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

Por último, el informe apunta que se buscó fortalecer distintas áreas del Sistema Profesional de Carrera. El objetivo de esta política fue mejorar el ingreso, la capacitación, el desarrollo profesional y la evaluación de los individuos en el servicio público. De acuerdo con el informe, las guías rectoras para estas mejoras institucionales fueron el mérito de los trabajadores, la transparencia y la legalidad en las funciones.

Transparencia y rendición de cuentas

En el ámbito de transparencia y rendición de cuentas las principales áreas reportadas por el Ejecutivo fueron el aumento de la coordinación entre distintas áreas de la administración pública (federal, estatal y municipal) y el fortalecimiento de las instituciones diseñadas con el propósito de facilitar la rendición de cuentas a la ciudadanía. Esto implica que muchos de los progresos reportados en el último informe del sexenio se refieren a la mejora de las condiciones del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y en el aumento de las relaciones de esta dependencia con otros sectores del servicio público.

En cuanto a la coordinación entre diversos niveles de gobierno para favorecer mecanismos de transparencia, el Ejecutivo federal informa sobre tres logros principales. En primer lugar, señala que a lo largo de esta administración se logró que 81% de las entidades federativas implementara el Acuerdo de Coordinación para el Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción. Con ello se fortalecieron los procesos de fiscalización y evaluación del gasto público en los tres niveles de gobierno. En segundo, el informe refiere acciones de coordinación de contraloría social en las 32 entidades federativas y la creación de 17 observatorios ciudadanos en materia de igualdad de género a nivel estatal. Finalmente, otro logro reportado por el Ejecutivo es la implementación de 36 Sistemas de Acceso a la Información Pública Gubernamental (Infomex) en las diferentes áreas de gobierno.

En términos de fortalecimiento institucional, el informe resalta la creación de dos leyes y el seguimiento continuo del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). En cuanto a las nuevas disposiciones legales, se refiere la reglamentación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares (LFPDPPP) y la Ley Federal de Archivos. Con la primera, se buscó establecer los procedimientos para asegurar la protección de los datos personales de los ciudadanos. Mediante la segunda se pretendió el establecimiento de un marco legal para la organización y conservación de archivos en buena parte de las áreas de gobierno.

En cuanto al seguimiento continuo del IFAI, el informe señala que se revisaron los criterios de calidad del sistema de transparencia por internet para favorecer las consultas de la ciudadanía. Según lo reportado, la plataforma Infomex logró con ello un número creciente de solicitudes de información y una mejor atención en los recursos de revisión interpuestos. Del mismo modo, como parte de la estrategia de fortalecimiento institucional, el Ejecutivo señala que se establecieron programas de

difusión y atención para acercar a la ciudadanía a las instituciones de transparencia y rendición de cuentas.

Comentarios finales

Es importante recalcar que los objetivos de transparencia y eficiencia gubernamental en el sexenio del presidente Felipe Calderón se establecieron en la búsqueda de una democracia efectiva. Esto acaso muestra que la responsabilidad de los actos del gobierno es reconocida como clave en el fortalecimiento democrático del país. De acuerdo con el último informe, algunas de las principales estrategias que el Ejecutivo implementó en estos rubros durante el sexenio fueron el fortalecimiento de las instituciones encargadas para este fin y la homologación de criterios. Para cumplir las estrategias, según lo reportado en los programas sectoriales, el gobierno federal actuó en el establecimiento de estándares y metas que permitieran a las diversas entidades de la administración pública hacer más eficientes sus operaciones y más transparente su actuar.

COMBATE AL NARCOTRÁFICO: RESULTADOS Y REVISIÓN DEL ENFOQUE PROHIBICIONISTA

Efrén Arellano Trejo*
Karen Nallely Tenorio Colón**
Lizbeth Mendieta Venegas***

Este artículo tiene el objetivo de describir algunos de los resultados más relevantes en materia de combate a la delincuencia organizada, obtenidos durante el gobierno del Presidente Felipe Calderón. Para alcanzar su objetivo, el trabajo se divide en cuatro secciones: en la primera se ofrece una descripción de dichos resultados; en la segunda se abordan los avances en la evaluación y profesionalización de las policías, como un elemento básico de esta estrategia; en la tercera se describen los principales indicadores en materia de incidencia delictiva registrada al final de este sexenio; y en la cuarta se hace referencia a diversos pronunciamientos, incluido el del Presidente Calderón, a favor de revisar globalmente los resultados alcanzados bajo el enfoque prohibicionista del uso de drogas.

I. Las prioridades del Ejecutivo

El Presidente Felipe Calderón ha definido en diversas ocasiones su estrategia en contra de la delincuencia organizada como integral, articulada en

* 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

*** Estudiante de Ciencia Política de la UAM Iztapalapa.

torno de tres ejes: primero, enfrentamiento directo con las organizaciones criminales a fin de dejar atrás —según explicó— el debate de si era correcto y tolerable convivir con los criminales; segundo, reconstruir las instituciones de seguridad y justicia en el país, las cuales “se encontraban totalmente debilitadas”; y tercero, fortalecer el tejido social.¹

El primero de estos ejes tiene una expresión directa en la intervención de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico. El Ejecutivo ha justificado intervención con el argumento de la incapacidad de las policías federales y estatales para emprender la lucha.

Recientemente, el titular del Ejecutivo reiteró que al inicio de su mandato “las instituciones policiales se encontraban en un persistente proceso de debilitamiento y vulnerabilidad”, debido principalmente a la inexistencia de “esquemas elementales de evaluación y de control, (así como) de mecanismos modernos para su profesionalización”.

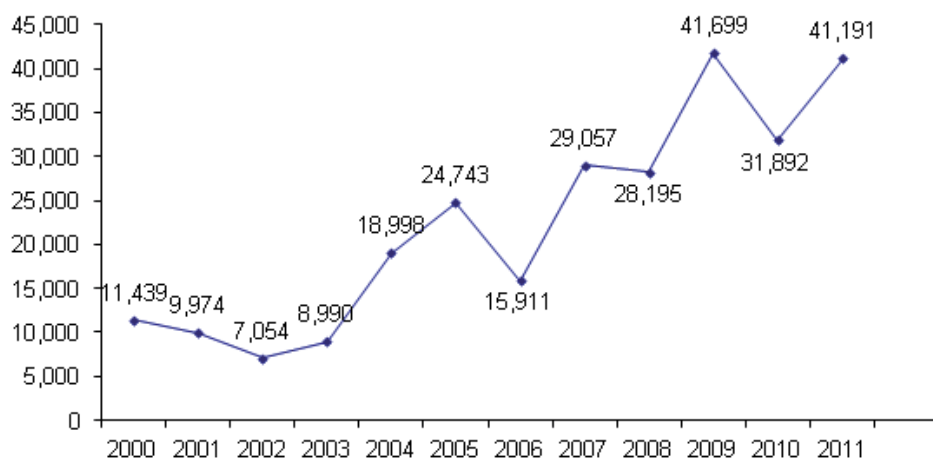
Muy pocos policías eran evaluados, no existían mecanismos de control de confianza y la falta de preparación y la corrupción de estas corporaciones se asumió como algo inofensivo para la ciudadanía. Sin embargo —según el diagnóstico del presidente—, cuando esta corrupción se asoció al crecimiento de grupos criminales, a bandas de secuestradores, de extorsionadores y de narcotraficantes, se generó “una verdadera putrefacción de las instituciones públicas en materia de seguridad”.²

Entre los resultados alcanzados destaca, como se observa en la Gráfica 1, el incremento sin precedentes del número de personas detenidas por su vinculación con el narcotráfico. Entre 2001 y 2006 el promedio anual de detenidos fue de 14 mil; para el periodo 2007-2011 esta cifra se ubicó en 35 mil personas.

¹ Cfr. Presidente Felipe Calderón, Intervención en el foro nacional “Sumemos Causas, Ciudadanos + Policías”, organizado por Causa Común, A.C., ciudad de México, 28 de agosto de 2012, disponible en www.presidencia.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2012).

² *Idem*.

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



Fuente: Presidencia de la República, Tercer, cuarto y sexto informe de gobierno, www.informe.gob.mx (fechas de consulta: septiembre de 2012).

Entre estas cifras hay que destacar, como se observa en el Cuadro 1, la detención o muerte de 24 de los líderes más buscados, pertenecientes a casi todos los grupos de narcotraficantes que operan en el país.

También es posible observar un crecimiento sin precedentes en el valor estimado de las toneladas de marihuana y cocaína aseguradas o erradicadas. Entre 2001 y 2006 el promedio anual fue de 43 mil millones de dólares. De acuerdo con el *Sexto informe de gobierno* del presidente Calderón, el promedio para los años 2007-2011 se ubicó en más de 285 mil millones de dólares (Gráfica 2).

El decomiso de marihuana también tuvo un importante crecimiento. Como se observa en la gráfica 3, en el sexenio anterior el promedio anual fue de 1,938 toneladas; en los primeros cinco años de la actual administración esta cifra se ubicó en 2,020 toneladas. El total de la cocaína decomisada tuvo un decremento relativo. El promedio en el sexenio anterior fue de 24 toneladas al año y para el periodo 2007-2011 fue de 22.

Esta última cifra indica un importante cambio en las rutas de la droga. De acuerdo con el documento titulado *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica*

ca y el Caribe: una evaluación de las amenazas, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), gracias a la estrategia puesta en marcha por el gobierno mexicano, entre 2007 y 2012 se llevaron a cabo algunas de las mayores incautaciones de cocaína en la historia.

Esto provocó que Centroamérica se convirtiera en un nuevo e importante punto intermedio entre los productores sudamericanos y los consumidores en Estados Unidos (Gráfica 3).

Este cambio explica —de acuerdo con el documento de la UNODC— que los decomisos en Centroamérica sean ya 13 veces mayores a los realizados en México: “mientras que en el Istmo el rango de decomisos se elevó de 20 a casi 100 toneladas al año, en México disminuyó de 40 a menos de 10”.³

En Guatemala, Honduras y El Salvador se está repitiendo parte de la historia de nuestro país: grupos delictivos mexicanos, como los Zetas y el Cártel

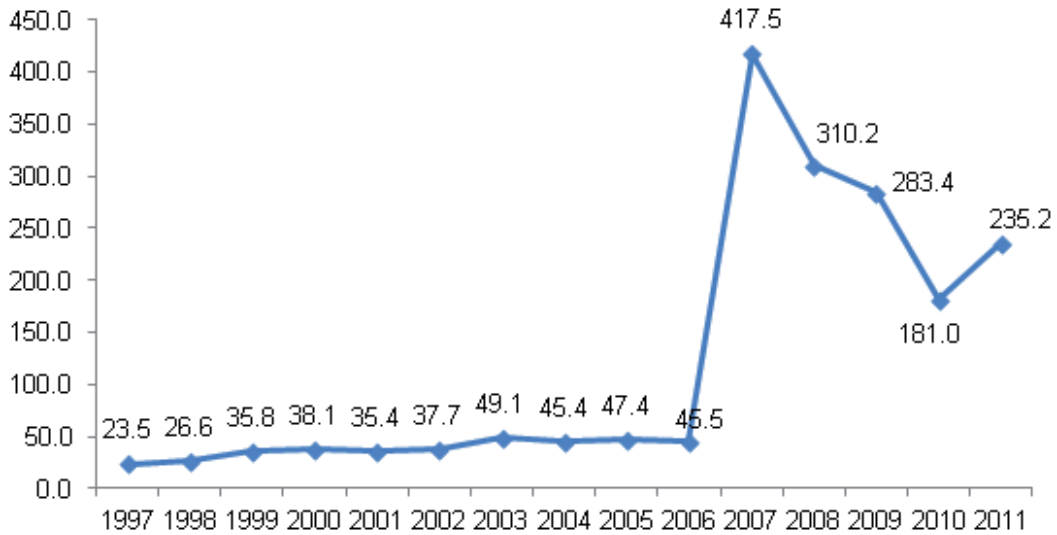
³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe: una evaluación de las amenazas*, Nueva York, septiembre de 2012, disponible en www.unodc.org (fecha de consulta: septiembre de 2012).

Cuadro 1. Líderes de bandas detenidos o fallecidos, incluidos en la lista de los más buscados por la Procuraduría General de la República

	<i>Nombre</i>	<i>Organización</i>	<i>Estatus</i>
1	Arturo Beltrán Leyva	Beltrán Leyva	Fallecido al resistir su captura
2	Sergio Villarreal Barragán	Beltrán Leyva	Procesado
3	Edgar Valdez Villarreal	Beltrán Leyva	Procesado
4	Alberto Pineda Villa	Beltrán Leyva	Ajuste de cuentas
5	Héctor Huertas Ríos	Beltrán Leyva	Procesado
6	Marco Antonio Pineda Villa	Beltrán Leyva	Ajuste de cuentas
7	Vicente Carrillo Leyva	Carrillo Fuentes	Procesado
8	Ezequiel Cárdenas Guillén	Golfo	Fallecido al resistir su captura
9	Eduardo Almanza Morales	Golfo-Zetas	Fallecido al resistir su captura
10	Sigifredo Nájera Talamantes	Golfo-Zetas	Procesado
11	Gregorio Saucedo Gamboa	Golfo-Zetas	Procesado
12	Octavio Almanza Morales	Golfo-Zetas	Procesado
13	Raymundo Almanza Morales	Golfo-Zetas	Procesado
14	Sergio y/o Arturo y/o Santiago Peña y/o Sánchez y/o López y/o Mendoza y/o Fuentes y/o Antonio	Golfo-Zetas	Procesado
15	Sergio Enrique Ruiz Tlapanco	Golfo-Zetas	Procesado
16	Nazario Moreno González	La Familia	Fallecido al resistir su captura
17	José de Jesús Méndez Vargas	La Familia	Arraigado
18	Ignacio Coronel Villarreal	Pacífico	Fallecido al resistir su captura
19	Vicente Zambada Niebla	Pacífico	Extraditado
20	Teodoro García Simental	Pacífico	Procesado
21	Raúl Lucio Fernández Lechuga	Zetas	Procesado
22	Flavio Méndez Santiago	Zetas	Procesado
23	Jorge Eduardo Costilla Sánchez	Golfo	Detenido
24	Iván Velázquez Caballero	Zetas	Detenido

Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, septiembre de 2012, disponible en www.informe.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2012); y *Reforma*, "Revela la Marina fractura de zetas", 28 de septiembre de 2012, p. 11.

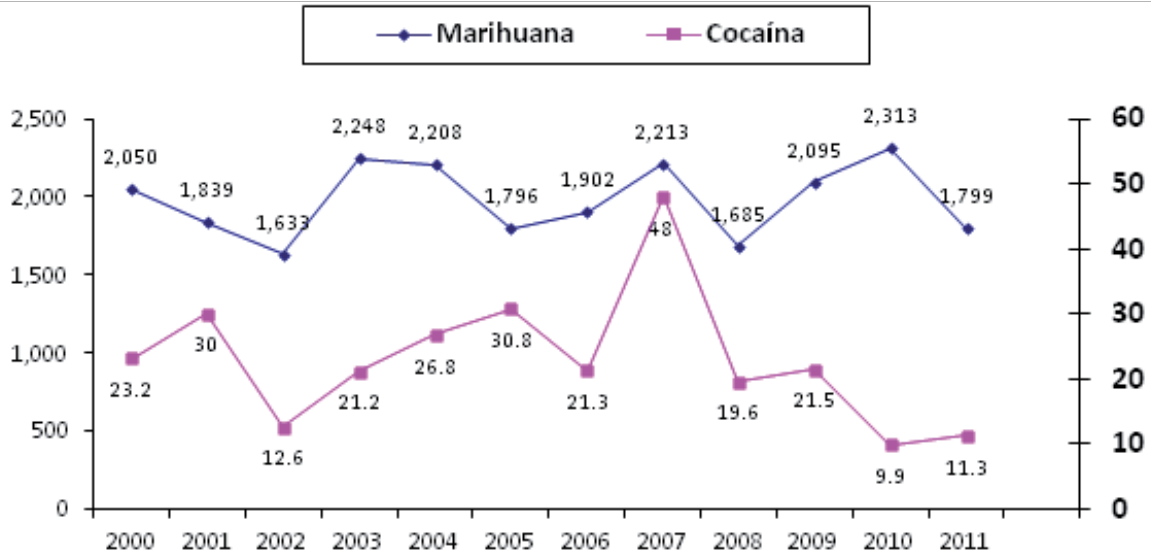
Gráfica 2. Valor estimado de marihuana y cocaína asegurada (miles de millones de pesos)*



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

Fuente: Presidencia de la República, Tercer, cuarto y sexto Informe de gobierno, www.informe.gob.mx (fechas de consulta: septiembre de 2012).

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



Fuente: Presidencia de la República, Tercer, cuarto y sexto Informe de Gobierno, www.informe.gob.mx (fechas de consulta: septiembre de 2010).

del Pacífico, aliados con grupos delictivos locales, han emprendido una lucha sangrienta por el control del territorio. Las áreas rurales fronterizas entre Guatemala y Honduras registran por ello niveles muy elevados de violencia y homicidios.

Tal como lo advierte este organismo internacional, las crecientes dificultades para el trasiego de la droga, o incluso una eventual desaparición del tráfico de la cocaína, podría generar una lucha más violenta entre estos grupos y su incursión en otros ilícitos, como la extorsión, el robo y el secuestro.⁴

II. La transformación de las policías

Durante el gobierno del Presidente Calderón se inició una profunda transformación de las instituciones de seguridad pública y justicia penal. En 2008 se promulgó una reforma de 10 artículos constitucionales, con los objetivos principales de transformar el actual sistema, predominantemente inquisitivo y procedimental, en uno garantista y adversarial; establecer la oralidad en los juicios penales; así como mejorar las competencias técnico-operativas de los operadores jurídicos (policías, agentes del MP, defensores de oficio y peritos).

Con base en esta reforma constitucional y en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (expedida en 2009), el Ejecutivo puso en marcha el Sistema de Desarrollo Policial, el cual incluye un conjunto de reglas y procedimientos para normar el reclutamiento, certificación, disciplina, estímulos y un servicio de carrera policial en todo el país. A partir de este sistema se han evaluado alrededor de 50 mil policías y mandos de la Secretaría de Seguridad Pública federal y casi 20 mil integrantes de la Procuraduría General de la República, así como a la totalidad de los oficiales y los mandos de las fuerzas armadas.

En las entidades federativas se ha evaluado a casi 50% de las policías estatales y municipales que se encuentran en activo. Para ello, durante este sexe-

nio se ha apoyado con más de 67 mil millones de pesos a las autoridades locales, destinados a capacitar, evaluar, depurar y armar sus cuerpos policíacos.⁵

Por otra parte, mediante un proceso en el cual han coadyuvado las organizaciones de la sociedad civil, expertos de otras naciones y el gobierno de Estados Unidos (a través de la Iniciativa Mérida), se han logrado poner en marcha 38 Centros de Control de Confianza a escala nacional, 28 de los cuales están plenamente acreditados. Anteriormente, según lo explicó el Presidente Calderón, sólo existían el Control de Confianza operado por el CISEN, otro en la PGR y uno incipiente en Seguridad Pública.⁶

Como se puede observar en el Mapa 1, el avance registrado en las entidades federativas no es uniforme: hay tres entidades en las que el avance es de 25% o menos. Entre éstas se encuentran Chihuahua y Tamaulipas, las cuales enfrentan las mayores tasas de incidencias de homicidios, así como Quintana Roo, con un avance que no pasa de 15 por ciento.

Ante estos resultados el Presidente de la República ha insistido en que mientras este proceso no esté terminado, no podrá saberse si fue útil para obtener los resultados buscados, y ha exhortado a las autoridades locales para dar seguimiento y apoyar este proceso de cambio.

III. El incremento de la violencia

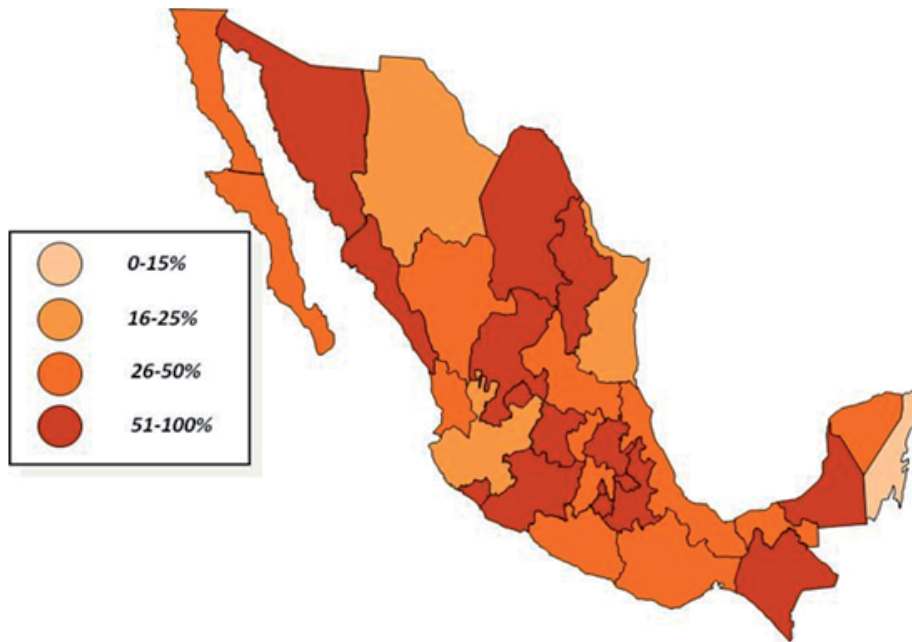
La falta de una respuesta institucional expedita y eficaz explica en gran medida la impunidad con que opera la delincuencia y, por tanto, los amplios márgenes que tienen los delincuentes (organizados o no) para cometer ilícitos. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad 2012, elaborada por el INEGI, 22% de los delitos cometidos en 2011 no fue denunciado. Así, en ese año se perpetraron 22.3 millones de delitos, asociados a 18.6 millones de víctimas, de

⁴ Presidente Felipe Calderón, intervención en el foro nacional "Sumemos Causas, Ciudadanos + Policías", op. cit.

⁵ *Idem.*

⁶ *Idem.*

Mapa 1. Avance de evaluaciones en control de confianza, personal activo estatal y municipal



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Centro Nacional de Certificación y Acreditación, "Seguimiento de evaluaciones de control de confianza. Instituciones vinculadas con la seguridad e impartición de justicia en las entidades federativas", con datos actualizados al 31 de julio de 2012, disponible en www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2012).

los cuales únicamente 8% derivó en una averiguación previa. Entre los motivos que explican la falta de denuncias, 63% de los entrevistados lo atribuyó a las deficiencias de la autoridad, que incluyen pérdida de tiempo y desconfianza.⁷

En materia de combate a la delincuencia organizada, pese al esfuerzo realizado por el gobierno del Presidente Felipe Calderón, no ha sido posible controlar o mitigar adecuadamente una serie de efectos que redundan en condiciones de inseguridad y violencia, principalmente en algunas regiones del país.

Uno de estos efectos es el crecimiento del número de ejecutados, es decir, personas asesinadas violentamente casi siempre en lugares públicos. De

acuerdo con el seguimiento realizado por el periódico *Reforma* (dado que el de las autoridades federales fue suspendido), entre 2006 y 2007 el número de ejecuciones anuales no rebasó los 2,300. En el siguiente bienio esta cifra se duplicó, pues llegó a más de 6 mil al cierre de 2009. Entre 2010 y 2011 volvió a duplicarse, pues llegó a más de 12 mil sólo en 2011.

Los estados en los cuales se ha concentrado la mayor cantidad de estos homicidios están ubicados en las principales rutas de las drogas hacia Estados Unidos. Se trata de Sinaloa, Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, en el norte del país, a los cuales hay que agregar Jalisco y Oaxaca en el litoral del pacífico.⁸

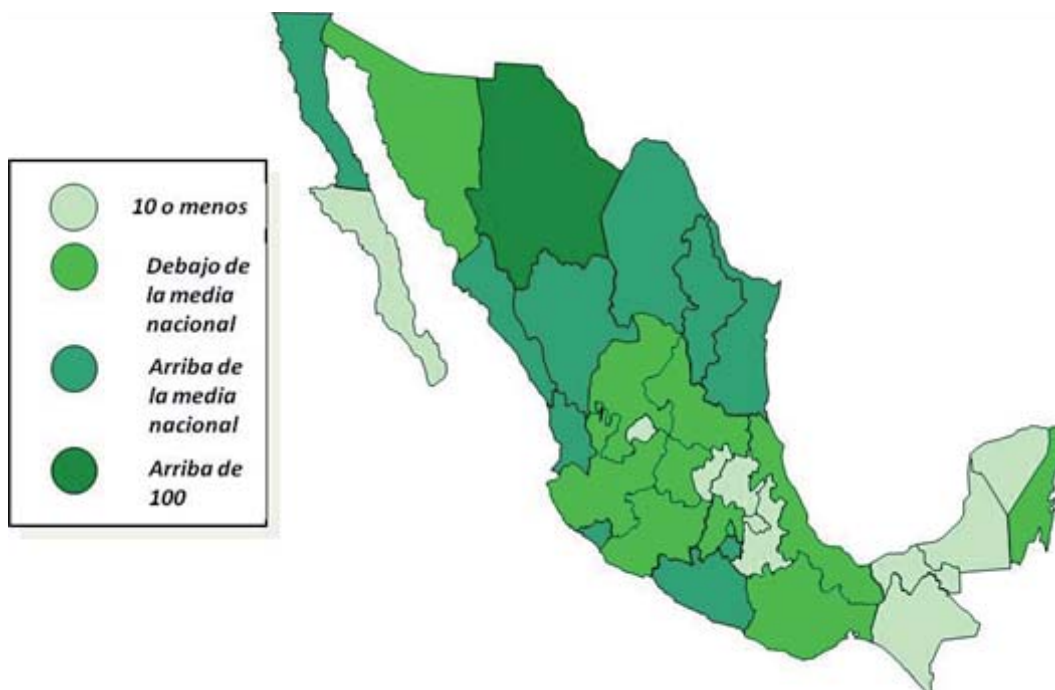
⁷ INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad, citado por *Reforma*, 28 de septiembre de 2012.

⁸ *Reforma*, "Cifras de la violencia. Ejecutómetro 2011", disponible en www.reforma.com.mx (fecha de consulta: septiembre de 2012).

Sin embargo, este tipo de violencia no es la única que se ha incrementado. De acuerdo con cifras del INEGI, la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, la cual registra todas las víctimas, independientemente del grado de violencia utilizado, pasó en todo el país de 10 en 2006 a 24 en 2011, un incremento de 140%. En este mismo periodo las entidades en las cuales se registró el mayor crecimiento fue Nuevo León (su tasa de homicidios se multiplicó por 11), Chihuahua, Coahuila y Durango (las tasas se multiplicaron alrededor de 6 veces) y Nayarit (se multiplicó por 5).

Para integrar el conjunto de las entidades con tasas de homicidio superiores a la media en 2011, a las citadas anteriormente hay que añadir Sinaloa, Guerrero, Tamaulipas, Colima, Morelos y Baja California (con tasas de entre 25 y 131). En contraste, las entidades que en 2011 registraron las tasas más bajas fueron, en orden decreciente, Tabasco, Hidalgo, Aguascalientes, Tlaxcala, Puebla, Campeche, Querétaro, Baja California Sur, Chiapas y Yucatán (con tasas de entre 10 y 3 homicidios por cada 100 mil habitantes). Estos datos están ilustrados en el Mapa 2.⁹

Mapa 2. Clasificación de las entidades federativas, según tasas de homicidio, 2011.
La media nacional es de 24 homicidios por cada 100 mil habitantes



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “En 2011 se registraron 27 mil 199 homicidios (datos preliminares a partir de la estadística de defunciones)”, boletín de prensa, núm. 310/12, México, 20 de agosto de 2012, disponible en www.inegi.org.mx (fecha de consulta: septiembre de 2012).

⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “En 2011 se registraron 27 mil 199 homicidios (datos preliminares a partir de la estadística de defunciones)”, boletín de prensa, núm. 310/12, México, 20 de agosto de 2012, disponible en www.inegi.org.mx (fecha de consulta: septiembre de 2012).

Vulnerabilidad de desplazados y migrantes

Otros acontecimientos documentados en parte son la existencia de desplazados internos por la violencia y los secuestros ocurridos en contra de migrantes, principalmente centroamericanos en tránsito a Estados Unidos.

Por lo que se refiere al primer rubro, en realidad no existen cifras confiables ni mucho menos oficiales, sólo algunas aproximaciones con altos márgenes de error. Así, un reporte elaborado por el Centro Internacional de Monitoreo de Desplazados (Internal Displacement Monitoring Centre) señala que un estudio de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez —con base en una encuesta en la localidad— estimó que 220 mil personas habían abandonado esta ciudad y sus alrededores desde 2007 como resultado de la violencia, de las cuales la mitad se habría quedado en el país como desplazados internos. Este organismo internacional también menciona varias referencias realizadas a un estudio de Parametría (cuya metodología no está disponible), según las cuales en el periodo 2007-2011 entre 700 mil y 1.6 millones de personas habrían sido desplazadas internamente como resultado de la violencia y la falta de seguridad.¹⁰

En cuanto al tema de los secuestros y homicidios en contra de los migrantes, éste adquirió notoriedad a partir del descubrimiento, en 2010, de una fosa común con 72 cuerpos en el municipio de San Fernando, Tamaulipas, y del hallazgo, en 2011, de ocho fosas más con 59 cuerpos en el mismo municipio. De acuerdo con las investigaciones realizadas, un migrante que logró escapar informó que habían sido asesinados por negarse a trabajar para los carteles de la droga.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos realizó un informe especial sobre este tema, el cual

permite un acercamiento más amplio. Los resultados principales se encuentran en el Cuadro 2. Ahí se constata que entre 2008 y 2010 cuando menos 22 mil migrantes fueron secuestrados. La mayoría provenían de Honduras, El Salvador y Guatemala, aunque también incluye a muchos mexicanos.

Esta problemática motivó una serie de acciones por parte del gobierno federal y algunos estatales, como patrullajes especiales, programas informativos y de prevención contra actos delictivos, y la creación de instancias y operativos especiales para vigilar y atender los delitos en contra de este sector de la población (también incluidas en el Cuadro 2).

Sin embargo —a decir de la CNDH—, estas acciones son insuficientes, pues no incluyen la coordinación entre las autoridades involucradas, “tienen un alcance limitado”, no producen el suficiente impacto para combatir las causas estructurales de este ilícito y no cuentan con “mecanismos de seguimiento o análisis de las acciones preventivas a fin de evaluar su efectividad y pertinencia”.¹¹

Ante ello, la CNDH incluye en este *Informe* una serie de propuestas dirigidas a la Secretaría de Gobernación, al Instituto Nacional de Migración, a las procuradurías General de la República y de Justicia de los Estados, así como a las secretarías de Seguridad Pública Federal y estatales, entre las que destacan las siguientes:

- Empezar acciones de difusión sobre las zonas de riesgo para los migrantes, así como promover sus derechos.
- Capacitar a los funcionarios involucrados en la atención de víctimas e investigación de hechos delictivos.
- Establecer una coordinación para el seguimiento de los secuestros y hechos delictivos en contra de los migrantes.
- Crear mecanismos ágiles para regular la situación migratoria de las víctimas.

¹⁰ Centro Internacional de Monitoreo de Desplazados (*Internal Displacement Monitoring Centre*), “México. Desplazamiento debido a violencia criminal y comunal”, 25 de noviembre de 2011, disponible en www.internal-displacement.org (fecha de consulta: septiembre de 2012).

¹¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, México, febrero de 2011, disponible en www.cndh.org.mx (fecha de consulta: septiembre de 2012).

Cuadro 2. Indicadores sobre secuestro contra migrantes y acciones para prevenir y erradicar este delito

Periodo	Hechos delictivos	Principales acciones realizadas
De septiembre de 2008 a febrero de 2009	Se tuvo conocimiento de 198 casos de secuestro en los que se privó de su libertad a 9,758 migrantes. Se documentó que en el sur del país fueron secuestrados 55% de las víctimas; en el norte, 11.8%; en el centro 1.2%, mientras que no fue posible precisar el lugar en el que fueron secuestradas 32% de las víctimas.	<ul style="list-style-type: none"> • Promulgación de la nueva Ley General de Migración (DOF, 25 de mayo de 2011). • Patrullajes de la Secretaría de la Defensa Nacional en la ribera del río Bravo, así como la impartición de pláticas y colocación de mantas que invitan a la ciudadanía a denunciar el delito.
Agosto de 2009	Con un sondeo realizado en la oficina regional de la CNDH se identificó a un total de 1,211 migrantes víctimas de secuestro.	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación del folleto “Derechos y reglas de convivencia del extranjero en la estación migratoria” por parte del Instituto Nacional de Migración.
De abril a septiembre de 2010	Se documentaron un total de 214 eventos de secuestro, de los cuales, según el testimonio de las víctimas y testigos de hechos, resultaron 11,333 víctimas. Respecto de la nacionalidad de las víctimas y testigos que brindaron su testimonio a la CNDH, que en 44.3% de los casos se trata de hondureños, en 16.2% de salvadoreños, en 11.2% de guatemaltecos, en 10.6% de mexicanos, en 5% de cubanos, en 4.4% de nicaragüenses, en 1.6% de colombianos, en 0.5% de ecuatorianos, en tanto que en el resto de los casos no fue posible determinar la nacionalidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación del programa de seguridad “Compromiso con los migrantes mexiquenses” por la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de México. • Creación de la Dirección Antisecuestros en la Secretaría de Seguridad Pública de Michoacán.
De enero de 2008 a abril de 2010	Se registraron 141 casos de secuestro a personas migrantes, de los cuales existe un acta circunstanciada, 44 averiguaciones previas, 14 incompetencias, 36 detenidos, 33 consignaciones, 2 sentencias y 393 víctimas.	<ul style="list-style-type: none"> • Operativos de prevención, vigilancia y atención a migrantes llevados a cabo por la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro, junto con la Policía Federal, el Instituto Nacional de Migración y las policías municipales.

Fuente: Elaboración con base en Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, México, febrero de 2011, disponible en www.cndh.org.mx (fecha de consulta: septiembre de 2012).

- Generar una base de datos sobre el delito de secuestro en perjuicio de migrantes.
- Implementar con las autoridades correspondientes mecanismos ágiles de presentación de denuncia desde el extranjero y, entre otras,
- Crear instalaciones especializadas en atención a migrantes víctimas y testigos de secuestro.¹²

IV. Revisión del enfoque utilizado

Por primera vez en la historia de la ONU, diversos mandatarios reclamaron ante la Asamblea Gene-

ral de este organismo analizar alternativas para combatir el narcotráfico y la violencia que trae aparejada. El presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina —quien en otras ocasiones se ha expresado a favor de legalizar las drogas—, afirmó que “la premisa de nuestra lucha contra las drogas ha mostrado serios errores” y que es hora de adecuar la lucha a nuevas realidades”. El presidente de El Salvador, Mauricio Funes, expuso que sin el compromiso inequívoco de los países consumidores, “no podremos llevar adelante con éxito nuestra buena batalla”.¹³

¹² *Idem*.

¹³ *Reforma*, “Reclaman alternativas a guerra antidrogas”, 27 de septiembre de 2012, p. 16.

Como se puede observar en el Cuadro 3, en el ámbito hemisférico ya se habían realizado diversos pronunciamientos a favor de llevar a cabo dicho análisis.

El Presidente Felipe Calderón reiteró algunos de los planteamientos realizados anteriormente: “Hoy propongo formalmente que nuestra Organización de las Naciones Unidas se comprometa en el tema y que haga una valoración profunda de los alcances y los límites del actual enfoque prohibicionista en materia de drogas”. Pidió que la ONU encabece un debate internacional sobre este tema y sobre la violencia inhumana que genera, la cual “ha convertido a América Latina en la región más violenta del mundo”.¹⁴

El mandatario aclaró que esto no significa que se deba bajar la guardia, sino que los países asuman las responsabilidades comunes que tienen en el problema, las cuales “son diferenciadas de acuer-

do con la capacidad que cada quien tiene en el problema”.

El presidente mexicano también afirmó que deben ser analizadas con honestidad y rigor académico cuáles pueden ser las opciones a seguir, “explorando específicamente las alternativas regulatorias o de mercado”.

En referencia a las naciones desarrolladas, las exhortó a reducir el consumo de drogas o al menos detener el flujo exorbitante de recursos que financia a los criminales. Si ello no fuera posible —dijo— es el momento de explorar otras alternativas diferentes al propósito no logrado de reducir el consumo.¹⁵

Por último, el Presidente Felipe Calderón anunció que México impulsará un tratado que limite o prohíba la transferencia de armas convencionales cuando exista el riesgo de que éstas puedan ser utilizadas para cometer violaciones al derecho internacional.

Cuadro 3. Pronunciamientos hemisféricos para revisar la estrategia en el combate de las drogas

En diciembre de 2011, durante la reunión del Mecanismo de Concertación de Tuxtla, se emitió la Declaración de Mérida. Entre otras cosas se expresó la urgencia de lograr una sensible reducción de la demanda de drogas ilegales por parte de los países consumidores. Además, se señaló que si esto no es posible, los gobiernos de esos países tienen la obligación moral de explorar todas las alternativas para eliminar las estratosféricas ganancias de los criminales, incluyendo explorar las opciones regulatorias o de mercado, orientadas, precisamente, a ese propósito.

Durante la VI Cumbre de las Américas, en Cartagena, Colombia, los mandatarios de América Latina acordaron darle un mandato a la OEA para analizar, sobre la base de evidencia científica, todas las opciones que permitan combatir este flagelo con mayor eficacia.

También se acordó por unanimidad establecer un esquema hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional, que permita coordinar en tiempo real a las distintas entidades encargadas de la seguridad en el hemisferio

Fuente: Presidente Felipe Calderón Hinojosa, “Intervención en el debate general de la 67° sesión de la asamblea general de las Naciones Unidas”, 26 de septiembre de 2012, disponible en www.presidencia.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2012).

¹⁴ Presidente Felipe Calderón Hinojosa, “Intervención en el debate general de la 67° sesión de la asamblea general de las Naciones Unidas”, 26 de septiembre de 2012, disponible en www.presidencia.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2012).

¹⁵ *Idem.*

POLÍTICA ECONÓMICA

MACROECONOMÍA Y MIPYMES

Gabriel Fernández Espejel*

Los temas en macroeconomía que han prevalecido en los tres últimos informes de gobierno de las administraciones pasadas se centraron en la estabilidad, y en la consolidación de un dinamismo interno como fuentes del crecimiento. El continuar en esta dirección ha consolidado cambios a nivel estructural, sin embargo, la dependencia de la economía en el entorno externo continúa siendo un tema pendiente.

En microeconomía se pueden destacar los cambios en la política dirigida a las pequeñas y medianas empresas, que cobra importancia en tiempos del presidente Ernesto Zedillo a raíz de la crisis crediticia, de su institucionalización con Vicente Fox y de cómo pierde impulso en los últimos seis años ante una nueva crisis financiera.

Macroeconomía en los informes de gobierno

Los tres últimos informes de gobierno de las tres últimas administraciones federales destacan de manera persistente dos temas en macroeconomía como garantes del crecimiento y desarrollo en México: la preocupación en torno a la evolución del entorno externo y el equilibrio en las finanzas públicas.

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

En ese sentido, en el capítulo “Economía competitiva y generadora de empleos” del Sexto Informe de Gobierno, la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa¹ recuerda que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 tenía como eje rector alcanzar un mayor nivel de desarrollo humano sustentable. Da cuenta, por igual, que entre otros factores transversales para lograr este objetivo sobresalían la estabilidad macroeconómica y una mejor posición para enfrentar posibles choques externos.

De esta forma, enfatiza los vaivenes que prevalecieron a lo largo del sexenio, en especial el trance posterior a la crisis financiera de 2009, donde se resalta el moderado crecimiento del producto en Estados Unidos donde se originó ésta, así como la frágil situación fiscal y financiera que aún enfrentan ciertos países de la zona euro. Al respecto el informe señala que nuestro país continúa aplicando una política dirigida al fortalecimiento de los fundamentos económicos, misma que le permitió tomar ventaja de la expansión industrial estadounidense a través de sus exportaciones no petroleras, al mismo tiempo que se favoreció la demanda interna mediante el otorgamiento del crédito.

Por su parte, el apartado “Crecimiento con calidad” del Sexto Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox Quesada² precisa que la política fiscal y monetaria durante su mandato se dirigió a la consolidación de la estabilidad macroeconómica y financiera del país a fin de garantizar un crecimiento sustentable. Ésta buscó el equilibrio en las finanzas públicas y la contención de las presiones inflacionarias, a favor de la actividad económica, el mercado interno y el empleo.

En el último informe del presidente Fox se reconoce que durante la administración prevaleció un entorno externo favorable en el que se mantuvo una correlación de los sectores industriales entre

¹ En sexto.informe.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/INFORME_ESCRITO/02_CAPITULO_ECONOMIA_COMPETITIVA_Y_GENERADORA_DE_EMPLEOS/2_01_Politica_Hacendaria_para_la_Competitividad.pdf, (fecha de consulta: 6 de septiembre de 2012).

² En sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=38, (fecha de consulta: 26 de agosto de 2012).

nuestro país y Estados Unidos, así como su impacto benéfico en las exportaciones petroleras y manufactureras nacionales. En ese sentido, se puede inferir que el objetivo de reducir la vulnerabilidad de la economía nacional ante variaciones en las condiciones en la esfera internacional no fue tarea prioritaria durante este sexenio; sin embargo, el documento precisa que se favoreció la baja en las tasas de interés, el control inflacionario y la estabilidad en el tipo de cambio lo que benefició al mercado interno.

Finalmente, en el capítulo "Crecimiento económico" del Sexto Informe de Gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León³ se señala que la política económica que se instrumentó buscó superar la emergencia económica que se presentó a finales de 1994 y durante 1995, pretendió corregir los desequilibrios estructurales que se vieron reflejados en una caída pronunciada del producto interno bruto (PIB), la elevación exponencial en tasas de interés, la devaluación del peso y la contracción en el mercado crediticio, entre otros.

El documento resalta el desempeño favorable que se tuvo frente a las externalidades adversas que se vivieron a lo largo de los seis años de gobierno a raíz de la crisis de los tigres del sureste asiático (1997), así como a partir de los efectos vodka, samba y tango en la esfera global (1998-1999). Así, después de la caída de más de 6% en 1995 ocasionada por la crisis interna o efecto tequila, se registró un crecimiento anual promedio de alrededor de 5% de 1996 a 2000.

La administración zedillista sostiene en el informe que su apuesta se basó en apuntalar las finanzas públicas sanas y una política fiscal responsable que intentaban abatir la inflación, reducir las tasas de interés, eliminar presiones sobre la demanda interna y mantener el equilibrio en las cuentas externas, teniendo como resultado un mayor dinamismo en el crédito a la inversión y la expansión de la actividad económica.

³ En zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/index.html, (fecha de consulta: 28 de agosto de 2012).

Organismos internacionales

Los entes internacionales constatan que el comportamiento de la economía mexicana mantiene una estrecha relación con la evolución del PIB en Estados Unidos, su principal socio comercial. La evidencia más reciente es la caída en el producto nacional de 6.2% en 2009 a raíz de la crisis financiera en la Unión Americana, de tal forma que nuestra economía sufrió una de las mayores contracciones entre los países latinoamericanos. Posteriormente se produce un repunte de 5.5% que se explica, básicamente, con la recuperación en el sector industrial estadounidense, que trajo un incremento en nuestras exportaciones hacia ese país (Gráfica 1).

En la perspectiva a mediano plazo, el Banco Mundial⁴ prevé que el dinamismo del sector exportador mexicano, motor de la recuperación de la economía, tendrá un efecto positivo en la inversión y en el consumo privados, lo que a su vez traerá beneficios en el empleo, el crédito al sector privado y en la confianza de los consumidores. En ese sentido, cita la expectativa de mediano plazo del Gobierno federal de un crecimiento anual promedio de 3.9% en el periodo 2013-2017.

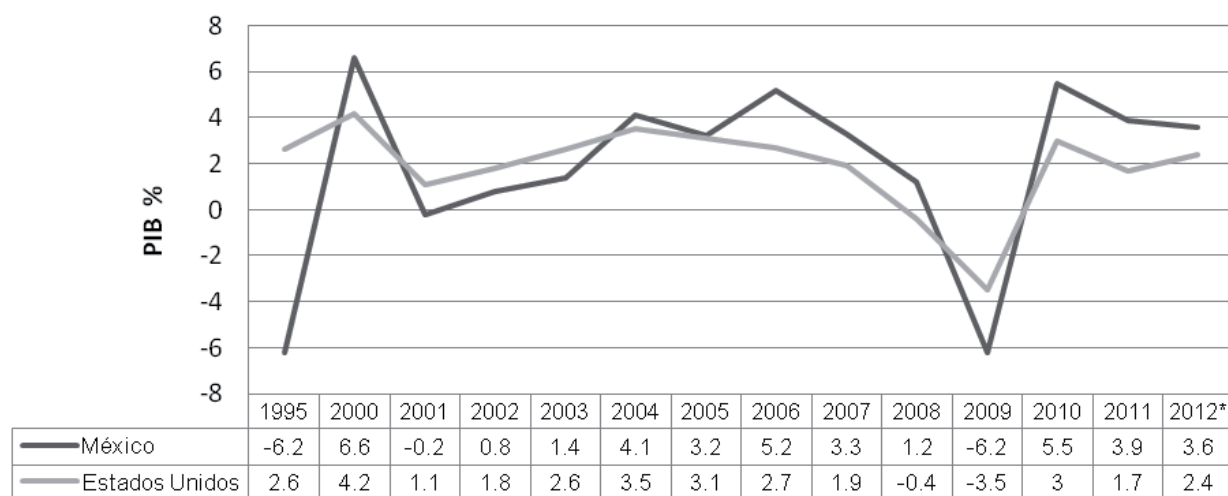
En correspondencia con el BM, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁵ apunta que el devenir del PIB mexicano se explica con el sector externo y la mejora gradual del mercado interno, de tal forma que anticipa que al cierre del año se registre un crecimiento de 3.6 y de 3.8% en 2013; no obstante, advierte que este comportamiento depende de la evolución y resistencia de la economía estadounidense ante el entorno adverso que se mantiene en la Unión Europea.

Sin embargo, más allá de las proyecciones alentadoras que se esbozan, aún bajo un escenario adverso a nivel global y de la dependencia de la

⁴ En www.worldbank.org/en/country/mexico/overview, (fecha de consulta: 24 de agosto de 2012).

⁵ En www.oecd.org/mexico/mexico-economicforecastssummary-may2012.htm, (fecha de consulta: 24 de agosto de 2012).

Gráfica 1. Crecimiento real anual del PIB en México y Estados Unidos



Fuente: Sexto Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox Quesada, en sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=4&pagina=2&idioma=esp, así como en search.worldbank.org/all?qterm=mexico+gdp+growth+rate+&title=&filetype= y search.worldbank.org/all?qterm=usa+gdp+growth+rate+&title=&filetype= (fecha de consulta: 28 de agosto de 2012).

* Cifras preliminares en OCDE, *Economic forecast summaries* para México y Estados Unidos de mayo de 2012, en www.oecd.org (fecha de consulta: 28 de agosto de 2012).

economía mexicana, al revisar la evolución del PIB per cápita entre ambas naciones se ve una diferencia entre el comportamiento, preferentemente, ascendente en la Unión Americana y el desempeño errático en México (Gráfica 2), sobre todo en las administraciones zedillista y calderonista, lo que manifiesta el impacto en los consumidores a partir de las crisis internas y externas.

Comentarios finales

Al cotejar los últimos informes de las pasadas administraciones, revisar el panorama económico que esbozan diferentes organismos internacionales y analizar la correlación entre el crecimiento del PIB de México y Estados Unidos, resulta factible anticipar que los esfuerzos emprendidos han quedado lejos de reducir la dependencia de nuestro crecimiento con el de la potencia, lo que se traduce en que permanece la vulnerabilidad ante choques externos. En las estadísticas se aprecia que cuando

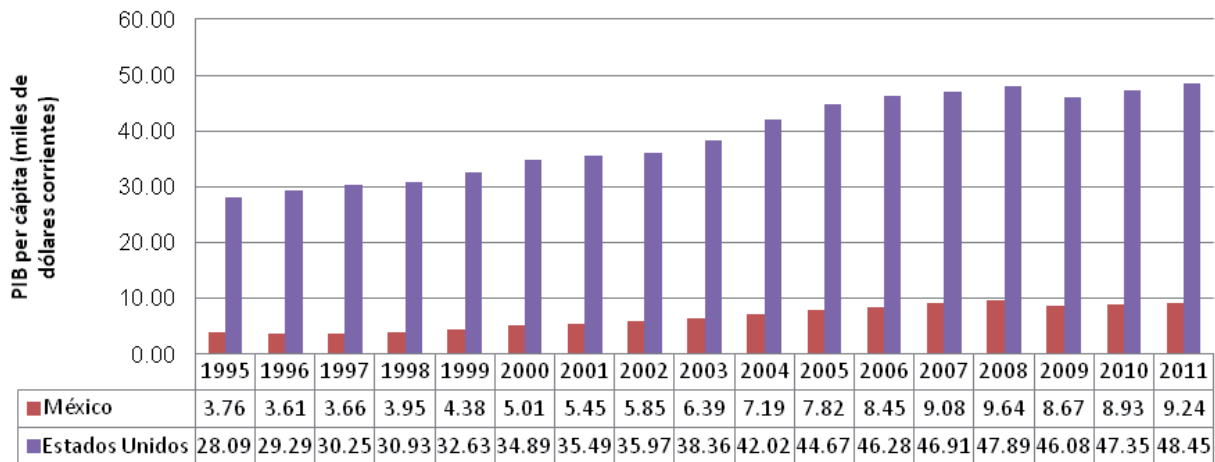
el producto estadounidense se contrae, la economía mexicana presenta mayores retrocesos, lo que se refleja en el comportamiento del PIB per cápita.

Microeconomía

Las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) son el motor de nuestra economía. Aportan más de la mitad del producto interno bruto (PIB), significan al menos 70% del empleo en el país y suman 99.8% del total de las empresas, con poco más de 4 millones de unidades de negocio⁶. El apoyo que se brindó a este sector en los tres últimos sexenios significó la transformación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) en la Secretaría de Economía, así como la creación de fondos y programas que centraron sus esfuerzos, básicamente, en el financiamiento, capacita-

⁶ En INEGI, "Micro, pequeña, mediana y gran empresa, estratificación de los establecimientos", *Censos económicos 2009*, México, 2009.

Gráfica 2. Evolución del PIB per cápita en México y Estados Unidos



Fuente: Banco Mundial, search.worldbank.org/data?qterm=pib+capita+usa&language=EN&format=html y search.worldbank.org/data?qterm=pib+capita+mexico&language=EN&format=html (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2012).

ción y apoyo tecnológico.

El presidente Felipe Calderón Hinojosa, con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se planteó como objetivo la creación, desarrollo y consolidación de este sector de la iniciativa privada. La estrategia que siguió el gobierno para apoyar las Mipymes se valió 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. Además, la administración distribuyó los apoyos y programas con base en su propia segmentación:

- Primer segmento, nuevos emprendedores. En él confluyen: el Programa de Jóvenes Emprendedores, el Sistema Nacional de Incubación de Empresas, Consultoría, Capital Semilla y Financiamiento, bajo la coordinación del Programa Nacional de Emprendedores.
- Segundo segmento, microempresas. Apoyado a través del Programa Nacional de Microempresas, que busca la modernización integral de las unidades productivas tradicionales de menor tamaño para el fortalecimiento de sus

capacidades y competencias empresariales.

- Tercer segmento, pequeñas y medianas empresas. Atendido por el Programa Nacional de Promoción y Acceso al Financiamiento para Pymes con el propósito de diseñar y apoyar esquemas que les faciliten contar con un proyecto viable que sea sujeto de crédito en condiciones competitivas.
- Cuarto segmento, empresas gacela. A través de un programa nacional busca identificar y apoyar a las unidades productivas con mayor dinamismo.
- Quinto segmento, empresas tractoras. Cuenta con un programa nacional que fortalece la gestión y vinculación empresarial de las grandes empresas con las Pymes mediante alianzas que propicien un mayor dinamismo en los intercambios comerciales.

En cuanto a los fondos que destinó la administración calderonista a través de la Secretaría de Economía por medio del Programa Nacional de Promoción y Acceso al Financiamiento, estos disminuyeron en 2012 en relación con año anterior, lo que significó una baja sensible en el número de

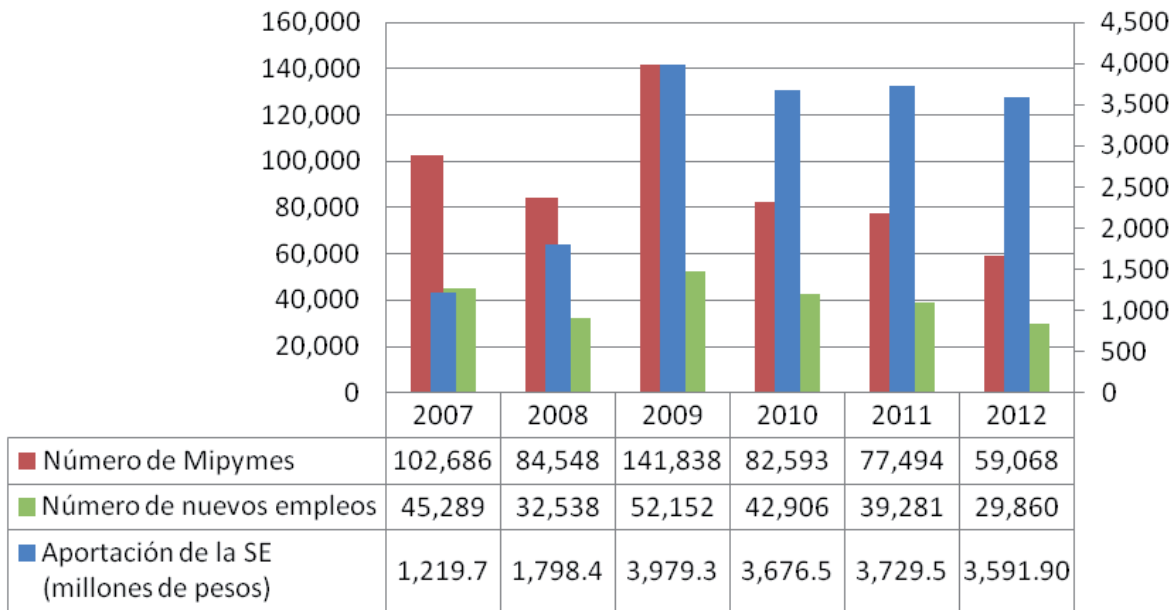
Mipymes beneficiadas, así como en la creación de empleos. Además, al comparar las cifras del primero con el último año se aprecia una baja significativa en el tiempo en el número de Mipymes con apoyos y de nuevos empleos, aún cuando los recursos que se prevén destinar en este año prácticamente triplican a los de 2007⁷ (Gráfica 3).

El gobierno del presidente Vicente Fox, por su parte, se distinguió por la creación de la Secretaría de Economía en sustitución de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Entre las principales funciones con que contaría estaba el diseño y

ejecución de apoyos a las Mipymes, las cuales se sustentaban, básicamente, en las leyes para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, y Federal de Competencia Económica⁸.

Las principales líneas de acción que se definieron fueron el acceso al financiamiento, el cual se consolidó con el Programa Nacional de Extensionismo Financiero, el Sistema Nacional de Financiamiento Pyme y el Sistema Nacional de Garantías; asimismo, se desarrollaron nuevos esquemas de capital de riesgo que se sustentaron en el Fondo de Pro-

Gráfica 3. Programa Nacional de Promoción y Acceso al Financiamiento para Pymes, cifras al cierre del año en el periodo 2007-2011 y meta en 2012¹



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, *Sexto Informe de Gobierno*, México, 2012.

Fuente: Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno*, México, 2012. Las cifras para 2012 son estimadas al cierre del año.

⁷ La explicación de este comportamiento se puede revisar en el cuadro: Programa Nacional de Promoción y Acceso al Financiamiento para Pymes en www.informe.gob.mx/pdf/INFORME_ESCRITO/02_CAPITULO_ECONOMIA_COMPETITIVA_Y_GENERADORA_DE_EMPLEOS/2_06_Pequeñas_y_Mediana_Empresas.pdf, (fecha de consulta: 19 de septiembre de 2012).

⁸ En el Capítulo 2 "Crecimiento con Calidad" del Sexto Informe de Gobierno del presidente sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=52&ruta=1, (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2012).

yectos Productivos, Programa de Capital Semilla Pyme y el Programa de Opción Pyme; finalmente, se lanzó el Programa de Desarrollo de Proveedores.

En el tema de competitividad, la Secretaría de Economía encaminó sus esfuerzos a diferentes proyectos de cultura, de formación empresarial y de capacitación para la competitividad de las Mipymes, en éste destacan: el Sistema Nacional de Incubación de Empresas, el Comité Nacional de de Productividad e Innovación Tecnológica, el Programa de Capacitación y Modernización del Comercio Detallista (Promode). Además, por tipo de industria sobresalieron: el Programa para el desarrollo de la industria del Software, para la industria electrónica y de alta tecnología, para la industria textil y del calzado, y para la competitividad de la industria automotriz.

Por último, la crisis que se experimentó en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo supuso escenarios adversos para las micro, pequeñas y medianas empresas⁹. En especial en el tema laboral, donde por sí sola la pequeña empresa padeció más de 50% del total de los empleos que se perdieron en el país por este trance. En ese sentido es que el Gobierno federal instaló diferentes programas de apoyo a la competitividad y a la productividad de las Mipymes a través de programas de capacitación y modernización de los trabajadores a fin de fortalecer el empleo y mejorar las remuneraciones reales.

De igual forma, se buscó elevar la calidad y el contenido tecnológico de los bienes y servicios que producen las Mipymes. La administración zedillista desarrolló mecanismos para promover la moderni-

zación tecnológica como el Sistema de Información sobre Servicios Tecnológicos (Sistec) en internet. El objetivo fue promover un mejor aprovechamiento de los recursos tecnológicos por parte de las Mipymes y desarrollar vínculos cercanos con los centros académicos y universitarios especializados en tecnologías de la información.

Asimismo, a este grupo de empresas se les brindó asesoría en metrología y de normalización a fin de que cumplieran con estándares de calidad internacional lo que les permitiría sumarse a las cadenas productivas de las transnacionales que operan en el país, así como tener acceso a mercados internacionales. Finalmente, los esfuerzos del gobierno se dirigieron a la simplificación de los trámites gubernamentales para abrir y operar los negocios, así como al fomento de un mercado de competencia.

Comentarios finales

Las políticas dirigidas al fortalecimiento de las Mipymes cobraron auge en la administración del presidente Zedillo a fin de paliar los efectos negativos de la crisis crediticia de 1995. Estos esfuerzos tomaron un cauce institucional durante el mandato del presidente Vicente Fox a través de la constitución de la Secretaría de Economía, al mismo tiempo que se redefinían los programas. Finalmente, durante el mandato de Felipe Calderón los esfuerzos se ubicaron por segmentos lo que supuso un aumento en el número de programas; no obstante, el monto de los recursos y el número de Mipymes y de empleos creados disminuyó a lo largo de este último sexenio.

⁹ En el Capítulo 5 "Crecimiento económico" del Sexto Informe de Gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/html/Informe.htm, (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2012).

LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL
DE MÉXICO (1994-2012).
UN BALANCE DE POLÍTICAS Y ALCANCES
EN TRES ADMINISTRACIONES FEDERALES

Cornelio Martínez López*

Al concluir la tercera administración federal desde que inició la alternancia en México es posible realizar un balance sobre los enfoques y orientaciones con que cada titular del Ejecutivo federal ha abordado el tema de la competitividad de México a partir de los últimos informes de gobierno presentados a la conclusión de cada administración.

Introducción

Es común asumir que a la conclusión de cada sexenio, durante el último informe presentado al Poder Legislativo, cada titular del Ejecutivo federal realiza un balance general de lo que han sido sus líneas de trabajo.

Con la finalidad de comparar el peso dado al tema de la competitividad por cada uno de los tres últimos presidentes de la República, en los próximos tres apartados se sintetizan las orientaciones básicas expuestas al final de cada administración en los informes finales de gobierno desde 2000, año en que el presidente Ernesto Zedillo presentó su sexto informe de gobierno. Posteriormente se destaca y comentan el estado de los componentes más relevantes que explican el lugar 53 que México ocupa en las comparaciones realizadas entre países para evaluar su competitividad.¹

* Candidato a doctor en Ciencia Política por la FCPYS de la UNAM. ¹ Véase Presidencia de la República, "Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón", México, 2012, p. 708, se recogen en el cuadro "Facilidad de hacer negocios e indicadores

Evolución de estrategias y opciones de política en tres administraciones federales

a) La administración 1994-2000

En la introducción de su último informe de gobierno, el presidente Ernesto Zedillo abordó acciones realizadas en los sectores agropecuario, pesquero, minero, industrial, comercial y turístico, para impulsar la competitividad y productividad del país, en congruencia con las estrategias generales del crecimiento económico.

A lo largo de ese mismo informe se subrayó que el 1º de julio de 2000 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México (TLCUEM). Según el informe, dicho acuerdo permitiría diversificar el mercado de productos, ampliar la oferta disponible de bienes y servicios, equilibrar las relaciones internacionales y tener acceso preferencial, amplio y seguro a un mercado de 375 millones de consumidores. Las perspectivas apuntaban a lograr mayor crecimiento de las exportaciones mexicanas, mayor transferencia de tecnologías, ampliar fuentes alternativas de insumos, cristalizar mayores estímulos a la competitividad y la eficiencia empresarial y la generación de más y mejores empleos.

Además, se informaba de procesos de mejora y simplificación administrativa que habían tenido como objetivo

[...] avanzar con rapidez y eficacia en la prestación de servicios integrados con la finalidad de disminuir trámites y ahorrar tiempos tanto al gobierno como a la ciudadanía. De modo genérico se apostaba a que por esa vía se elevaran la competitividad general de la economía y la calidad de los servicios gubernamentales, además de que se buscaba inhibir la discrecionalidad y posibles actos de corrupción por

de competitividad en diez temas" los indicadores relacionados con la competitividad en 10 áreas por Doing Business, con la finalidad de comparar las regulaciones que influyen en el ciclo de vida de una empresa nacional.

parte de los servidores públicos responsables de la aplicación de los procedimientos.²

A la par de lo anterior, uno de los programas de promoción de la competitividad durante la administración del presidente Zedillo fue el de Modernización Tecnológica, que tuvo el objetivo de estimular la formación del mercado nacional de servicios tecnológicos. Para lograrlo, el programa promovió que las empresas medianas y pequeñas contrataran consultores especializados para resolver sus problemas de modernización. Por su parte, el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación y Desarrollo Conjuntos tuvo como finalidad “incentivar la interacción de las empresas con universidades en la realización de investigaciones encaminadas a lograr innovaciones tecnológicas”.³

Las políticas de fomento a la competitividad apostaron por

[...] complementar la evolución de la disciplina fiscal y monetaria con un régimen cambiario de libre flotación, que contribuyó a enfrentar ordenadamente los cambios repentinos en las condiciones externas, a evitar la acumulación de desequilibrios insostenibles en las cuentas con el exterior y a disuadir la entrada de capitales con fines especulativos.⁴

Al final de esa administración, en el citado informe se hacía referencia a que las políticas se complementaron con una política de cambio estructural, definida a partir de la crisis de 1995 —consistente en medidas de desregulación, simplificación administrativa, desincorporación de empresas públicas y reformas al marco legal—, y que en conjunto “aspiraban a promover la eficiencia, la competitividad y la modernización del aparato productivo a través de medidas que buscaban alentar la inversión privada”.⁵

La reestructuración de los sectores energético y de comunicaciones y transportes, a partir de una

participación creciente de la inversión privada, pretendía reorientar los recursos públicos hacia áreas prioritarias para el desarrollo social y fincó las bases para seguir ofreciendo con oportunidad, eficiencia y calidad los insumos básicos y servicios que demanda el desarrollo productivo y el bienestar de los mexicanos.⁶

En síntesis, en materia de competitividad, en el último informe de gobierno se daba cuenta de un conjunto de medidas perfiladas por la ejecución de diversas políticas sectoriales, fomento al libre comercio, impulso a procesos de mejora y simplificación administrativa, de modernización tecnológica y un fuerte vínculo de la disciplina fiscal y monetaria con un régimen cambiario de libre flotación, orientadas a sostener un crecimiento económico “para impulsar la competitividad de las actividades agropecuaria, pesquera, minera, industrial, comercial y de turismo”.⁷

b) La competitividad en el sexto informe de Vicente Fox

En el sexenio del presidente Vicente Fox (2000-2006) es contrastante el enfoque aplicado a la competitividad, que además de ser brevemente expuesto,⁸ se ubica como un resultado indirecto y no central, dependiente de factores internos, como la operación de el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), instrumento interno de política con el que se apostaba disminuir de forma significativa los plazos de respuesta, la corrupción, así como menores costos para el gobierno y el ciudadano.⁹

Asimismo, y de forma también indirecta, una segunda referencia del término *competitividad* en el sexto informe de esa administración federal, ubica los esfuerzos gubernamentales desde una perspectiva de apoyo a las empresas, al apuntar que

⁶ *Ibid.*, p. 433.

⁷ *Ibid.*, p. 546.

⁸ Solamente hay dos breves menciones del tema competitividad en el informe escrito correspondiente al sexto informe de gobierno de 2006.

⁹ Véase Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno, México, 2006, p. 62.

² Ernesto Zedillo, Sexto Informe de Gobierno, México, 2000, p. 169.

³ *Ibid.*, p. 213.

⁴ *Idem.*

⁵ *Ibid.*, p. 333.

durante el sexenio “se procedió a reducir gradualmente la tasa máxima del ISR de 40% —aplicada hasta 2001—, a 29% en el 2006 para contribuir así al avance en la competitividad del país”.¹⁰ Abreviar los trámites para abrir empresas y reducción impositiva fue la divisa principal de esos seis años.

Un enfoque más amplio de políticas enlazadas para impulsar la competitividad de México es posible encontrarla en la administración subsecuente.

c) Resultados relevantes del sexto informe de gobierno (2006-2012)

El informe final de la presente administración federal remitido a la Cámara de Diputados resalta su estrecha vinculación con los instrumentos de política económica. Según el sexto informe de gobierno, muchos de los esfuerzos de gobierno federal “han estado orientados a promover la competitividad del país por la vía de impulsar un crecimiento más vigoroso de la actividad productiva y de la generación de empleos”.¹¹

El titular del Ejecutivo federal ha señalado que

[...] en la estrategia seguida para alcanzar mayores niveles de desarrollo humano sustentable, la aplicación de una política económica orientada a promover la competitividad del país ha jugado un papel preponderante, a fin de impulsar un crecimiento más vigoroso de la actividad productiva y de la generación de empleos, con base en una política fiscal responsable con mayor calidad en el gasto público y un manejo prudente de la deuda pública.¹²

Asimismo, el citado documento destaca que de forma articulada con las anteriores medidas, “se ha realizado un manejo prudente de la deuda pública, se ha instrumentado una política fiscal responsable y se ha procurado elevar la calidad del gasto público”. Según el informe, el gobierno federal alentó el

fortalecimiento de los factores transversales de crecimiento económico como: a) la estabilidad macroeconómica y una mejor posición para enfrentar eventuales choques externos; b) el estado de derecho y la seguridad pública, c) la infraestructura y la formación de capital humano, d) el desarrollo tecnológico, e) la promoción de la competencia, y f) un marco regulatorio propicio para la atracción de la inversión.

De la misma forma, el Ejecutivo anota que “el fomento a la inversión en sectores clave como la construcción (especialmente de vivienda e infraestructura de comunicaciones y transportes), turismo y los sectores financiero y manufacturero, ha permitido detonar el crecimiento económico”.¹³

Como puede apreciarse al abordar el tema de competitividad, en este sexenio se presenta el seguimiento de resultados en varios y diversos frentes. La estrategia definida por el gobierno federal para promover mayores tasas de crecimiento de la economía tenía la finalidad de involucrar a las regiones y los sectores productivos del país, asignar un papel primordial a la elevación de la productividad y la competitividad general de la economía. Consideraron la simplificación y mejora de los trámites y normas exigibles por el gobierno, el fomento a la investigación en ciencia y tecnología, y la promoción de una vinculación más eficiente de los centros de investigación y desarrollo con las unidades productivas, el fomento de la competencia en los mercados, y el impulso a las actividades de comercio exterior.

De igual manera, en el documento se señala que han sido objeto de atención prioritaria la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura, el suministro eficiente y oportuno de los insumos productivos estratégicos por parte del sector público. También se ha considerado relevante el desarrollo de programas especiales de fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas, del sector rural, la minería, la edificación de vivienda y el turismo, que son actividades con una elevada incidencia

¹⁰ *Ibid.*, p. 39.

¹¹ Véase Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno, México, 2012, p. 151.

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

en la generación de empleos productivos y la detonación de inversiones que apoyan el desarrollo regional del país.

Al finalizar el sexenio, el resultado concreto es que México ocupa el lugar 53 en la clasificación de facilidades para hacer negocios, un lugar mejor que el ocupado en 2011, cuando ocupó el lugar 54.

Con datos obtenidos en el mismo anexo estadístico del sexto informe es posible apreciar que la posición de México se explica en gran medida por el nivel de los salarios que se pagan en este país, en comparación con los que se pagan en Estados Unidos, Francia o Chile, por ejemplo (Gráfica 1).

Algo similar puede anotarse al revisar la Gráfica 2, que refleja la productividad comparada con la mano de obra de la industria manufacturera.

Sin embargo, el panorama cambia de forma considerable cuando se revisa el comportamiento del índice de competitividad de México y el promedio de grupos de países industrializados de la zona Euro, e incluso de países en desarrollo, de los cuales México forma parte, como lo muestra la Gráfica 3.

Uno de los factores que explican este rezago sin lugar a dudas es la evolución reciente de la infraestructura de distinto tipo en México, según consta en la Gráfica 4. Por lo visto, a pesar de los avances generados en los últimos años en materia de

infraestructura, resulta insuficiente frente a la evolución del conjunto de países con los que nuestro país compite.

Pero las áreas de oportunidad no se circunscriben solamente al lento avance relativo en materia de infraestructura. Una revisión cuidadosa de los elementos que se asocian con la ubicación en la que se encuentra México en términos de competitividad se sintetiza en el Cuadro 1.

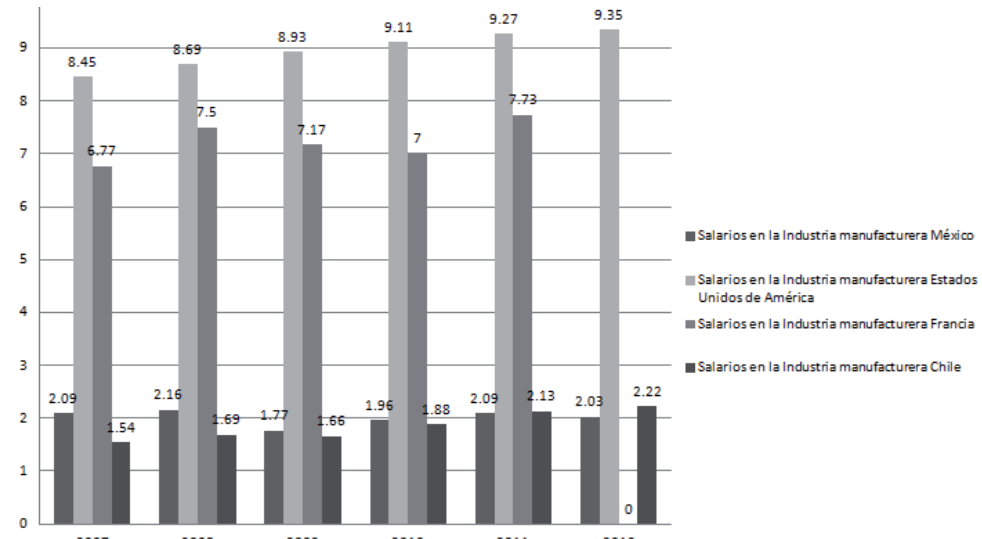
Comentarios finales

A lo largo de los últimos 18 años es posible ubicar diferentes tipos de medidas, con distinta intensidad y alcances, que han tenido como objetivo hacer de México un país más competitivo. Las medidas han sido desde el fomento sectorial, de política económica, intensificación del libre comercio, o fomento de la infraestructura, por destacar algunas.

Al inicio de la LXII Legislatura, se discute la reforma laboral, y uno de sus criterios ha sido el de fomentar la competitividad de los productos manufacturados en México.¹⁴ A partir de la revisión de la información disponible en el anexo estadístico del sexto informe de gobierno, es posible apreciar por lo menos cuatro flancos —de diez posibles— que ofrecen grandes áreas de oportunidad para tratar de fomentar la competitividad de la economía mexicana: a) registro de propiedades, b) protección de los pequeños inversionistas, c) cumplimiento de contratos y obtención de electricidad.

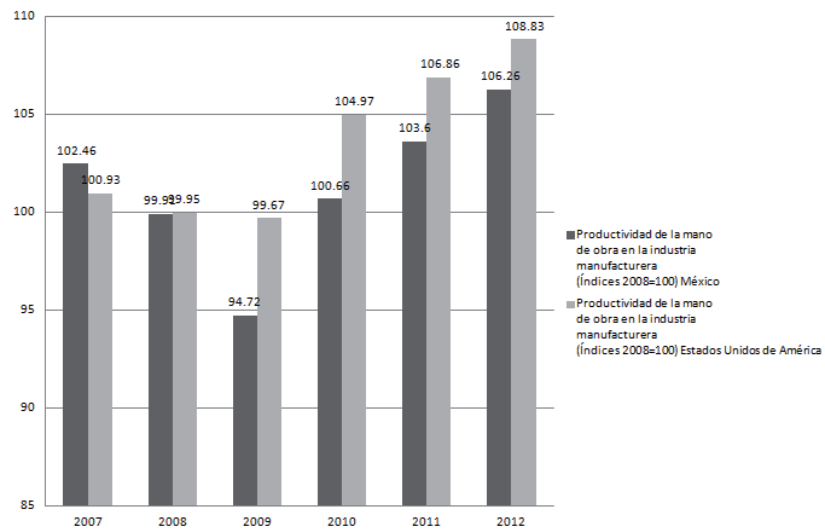
¹⁴ Véase “Aunque en todos los grupos parlamentarios se coincide con la opción presidencial que el marco jurídico laboral ha quedado rebasado ante las nuevas circunstancias demográficas, económicas y sociales, que ya no responde a la urgencia de incrementar la productividad de las empresas, la competitividad y la generación de empleos, no puede aprobarse sin aprobarse un salario básico esencial, que dé pie al pago por ‘competitividad’”, en “Olvidado el salario en la Reforma Laboral”, *Unomásuno*, 5 de septiembre de 2012, p. 10.

Gráfica 1. Comparativo salarios en la industria manufacturera México vs diferentes países 2007-2012



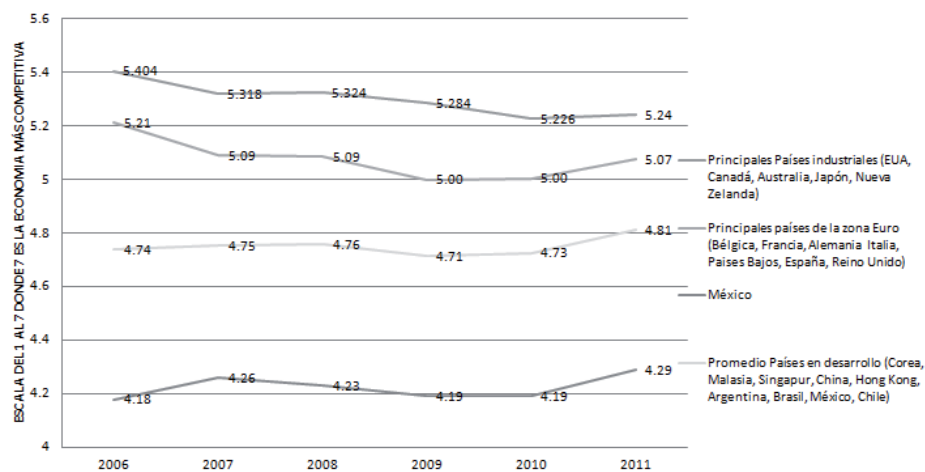
Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno, México, 2012. Disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/>

Gráfica 2. Productividad de la mano de obra en la industria manufacturera de México y Estados Unidos



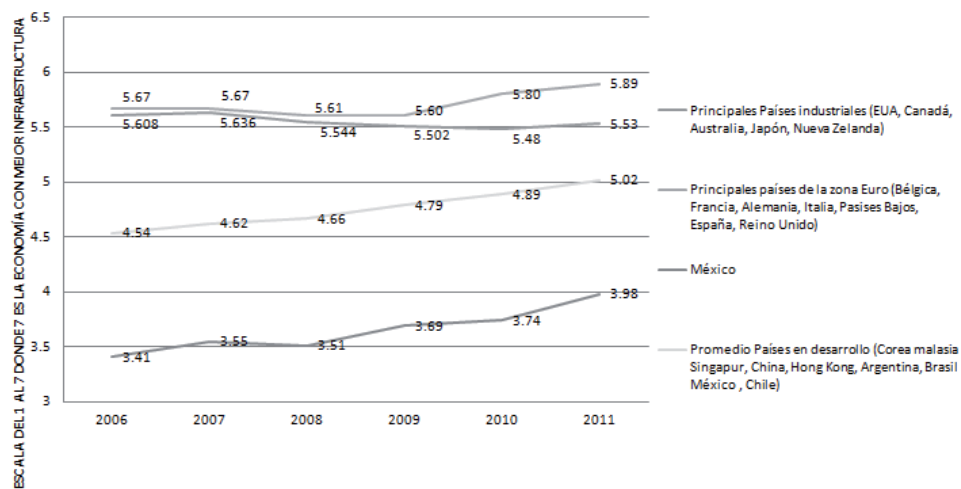
Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno, México, 2012. Disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/>

Gráfica 3. Índice de competitividad México vs promedio de países industriales, de Zona Euro y países en desarrollo 2006-2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno, México, 2012. Disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/>

Gráfica 4. Índice de infraestructura México vs promedio de países industriales, de Zona Euro y países en desarrollo 2006-2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno, México, 2012. Disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/>

Cuadro 1. Estado de diez temas ligados a la competitividad de México según Doing Business

Apertura de un negocio	Desde hace dos años se han estabilizado en 6 los procedimientos necesarios para abrir un negocio. No debe perderse de vista, sin embargo, que países como Corea, Malasia o Singapur tiene 5, 4 y 3 procedimientos para el mismo fin. Asimismo, mientras que en México toma en promedio 9 días abrir un negocio, en Chile o Corea toman 7, y en Hong Kong toma solo 3.
Manejo de permiso de construcción	Respecto a 2010 ha habido una reducción en el número de días necesarios para otorgar permisos de construcción, pues ha pasado de 104 a 81 días. Sin embargo países como Hong Kong, Corea o Singapur, demoran 67, 30 y 28 días. La obtención de ese permiso representa 333 por ciento del ingreso per cápita, mientras que en Brasil representa el 40, en Hong Kong el 18 y Australia casi el 10 por ciento.
Registro de propiedades	El de México es uno de los más caros y tardados de los países en desarrollo, pues mientras que representa el costo promedio de 6.3% del valor de las propiedades, solamente por debajo del 7 % de Brasil, se encuentra muy por encima del 1.3% de Chile. Desde hace cinco años el número de procedimientos requeridos es de 7, frente a 6 de países Bajos, 5 de Alemania, España y Malasia o 4 y 3 de China y Singapur.
Obtención de crédito	El índice de fortaleza de los derechos legales dimensiona los derechos legales de los acreedores y deudores respecto a las transacciones garantizadas. Al respecto, México registra un indicador de 6 durante 2011, mientras que países asiáticos como Malasia y Singapur presentan el indicador más alto de 10. Es destacable que en México en cuestiones de crédito la población adulta no es cubierta por registros públicos, mientras que la cobertura de población adulta alcanza casi el 100% por parte de organismos privados.
Protección de los inversionistas	Al valorar el nivel de protección que disponen legalmente los accionistas minoritarios contra el uso abusivo de los activos de una compañía por parte de los directivos para beneficio propio, destaca que en México todavía hay muchas cosas que hacer para lograr que sea más clara la responsabilidad de los directivos de empresas, así como para facilitar la realización de juicios promovidos por los accionistas.
Pago de impuestos	Al dimensionar la situación de México respecto al número de impuestos y contribuciones pagados, el método de pago, la frecuencia de presentación de declaración y el número de organismos que intervienen en el segundo años de operación de las empresas, es posible señalar que a pesar de que entre 2010 y 2011 se ha producido una mejora significativa en el número de horas que es necesario invertir para pagar impuestos, pues se ha reducido de 404 a 347, aún está muy por encima de países como Brasil, en que solo es necesario invertir 2.6 horas. Lo mismo ocurre en la dimensión de los impuestos pagados como porcentaje de las ganancias, que en México es de 24.5%, mientras que en Argentina o China estos porcentajes son de 2.8 o de 5.9%. Los impuestos laborales y contribuciones representan el 26.8 % mientras que en Chile representan el 3.8% o el 5.8% en Hong Kong.

Comercio transfronterizo	Dos son los aspectos a resaltar como áreas de oportunidad: Desde hace 5 años son 5 los documentos necesarios para tramitar exportaciones desde México, mientras otros competidores como Hong Kong, Corea o Francia, han definido 4, 3 y 2 respectivamente. Los días necesarios para lograr exportar desde México ahora son 12, mientras que en los países asiáticos como China y Singapur son 5.
Cumplimiento de contratos	El número de procedimientos requeridos para hacer efectivo un contrato es de 38 en México, contra 21 necesarios en Singapur y 26 en China, con lo que en nuestro país hacerlos cumplir lleva un promedio de 415 días contra 216 en Nueva Zelanda y 150 en Singapur. Mientras que en nuestro país en promedio se tiene que invertir como costo el 32 % de la cantidad demandada para hacer cumplir un contrato, en países asiáticos como Corea y Singapur cuestan el 10.35 y el 11.1 % de la cantidad demandada.
Resolución de insolvencia	Durante los procedimientos de insolvencia que pueden abrirlas empresas la tasa de recuperación (centavos por dólar) es de 67.1 por ciento contra más de 80 centavos por dólar registrado por varios competidores asiáticos.
Obtención de electricidad	Se trata de uno de los factores que más afecta la competitividad del país, pues mientras que el número de procedimientos para obtener electricidad es de 7, el más alto de los países en desarrollo, en promedio hay que esperar 114 días para obtener electricidad, aun costo de casi 400% del ingreso per cápita, mientras que países como Estados Unidos se requieren en promedio 68 días para obtener electricidad, a un costo del 10.8 por ciento del ingreso per cápita

Fuente: Elaboración con datos del Anexo estadístico del sexto informe de gobierno, México, 2012. Disponible en <http://www.presidencia.gob.mx>

SITUACIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO AL FINAL DE LOS ÚLTIMOS TRES SEXENIOS

Juan Pablo Aguirre Quezada*

El sector energético en México comprende la extracción y transformación de combustibles como petróleo, gas natural y carbón. Así como la generación de electricidad. Este trabajo compara diferentes datos sobre la producción, consumo, importaciones y exportaciones de estos productos en los años finales de los últimos tres sexenios.

Los energéticos son fundamentales para el desarrollo de la sociedad, pues estos combustibles permiten la generación de electricidad y facilitan múltiples actividades como la movilidad, calefacción, cocción, entre otras. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 88% de la energía que se consume en México proviene del petróleo y 5.21% del carbón térmico. El uranio genera cerca de 3% de la energía eléctrica usada en México a partir de la nucleoelectricidad de Laguna Verde.¹ Además, el gas natural se consolidó en los últimos años como un inflamable con ventajas caloríficas, económicas y ecológicas, por lo que aumentó su consumo en nuestro país. Los principales usos del gas natural en la nación son para la generación de energía eléctrica (39.8%), en el sector petrolero (25.7%), en la recirculaciones de éste (20.7%), en industrias (12.4%) y residencial, servicios y transportes (1.4%).²

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

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Minería*, INEGI, Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/economia/secundario/mineria/default.aspx?tema=E> (fecha de consulta: 28 de agosto de 2012).

² Secretaría de Energía, *Prospectiva del mercado de gas natural 2010-2025*, Sener, México, 2010, pp. 80-81.

Carbón

Durante el siglo XIX el carbón fue la fuente de energía que transformó el desarrollo industrial de la humanidad. Este energético era utilizado para la fundición de hierro o la combustión en maquinarias industriales o de transportes. No obstante, el petróleo y el gas natural desplazaron al carbón como principal generador de energía debido a que tenía desventajas como rendimiento, manejo o limpieza. Sin embargo, este mineral continuó utilizándose, entre otros usos, para la generación de electricidad. De acuerdo con el INEGI, los principales productores de carbón mineral a escala mundial en los últimos años son China, Estados Unidos, India, Australia, Rusia, Alemania, Sudáfrica, Indonesia, Polonia y Kazajstán.

En México la obtención de carbón mineral ha sido mayor a diez millones de toneladas cortas anuales desde 1995.³ La Gráfica 1 muestra las cantidades de producción de este energético.

El consumo del carbón en México representó 0.27% del requerimiento mundial en 2011 con 9.9 millones de toneladas equivalentes de petróleo;⁴ lo que representó el consumo más alto en los últimos diez años a escala nacional, con un incremento de 5.6% entre 2010 y 2011 (Gráfica 2).

El sexto informe de gobierno destaca que diversos documentos regulatorios para la recuperación y aprovechamiento del gas asociado a los yacimientos de carbón mineral fueron publicados en el último trimestre de 2011.

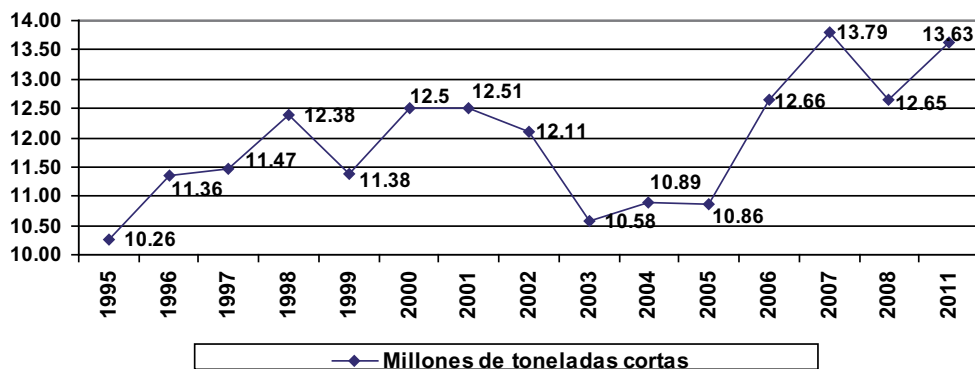
Además, el costo de adquisición del carbón empleado para la generación eléctrica durante el primer semestre de 2012 disminuyó 12.1%.⁵ Sin embargo, la combustión de este mineral produce gases invernadero que lo harán cada vez más costoso, una vez que el costo del cambio climático se incorpore a la economía.

³ Una tonelada corta equivale a 1.10 toneladas métricas.

⁴ Unidad de energía. 1 tonelada equivalente de petróleo = 41,868 millones de julios.

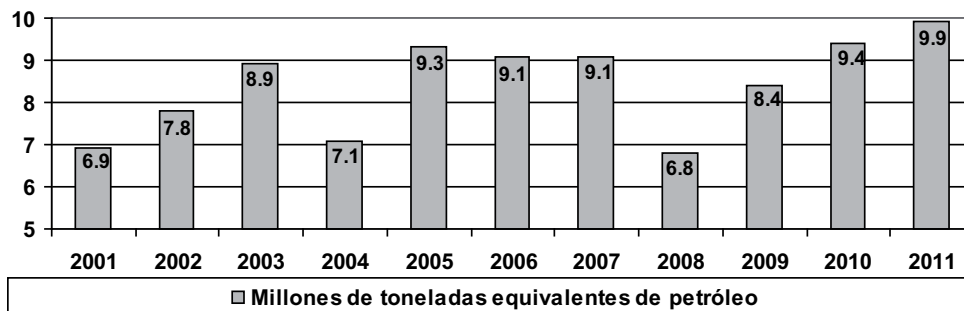
⁵ Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno 2012*, México, 2012, pp. 362 y 380. Disponible en: <http://sexto.informe.calderon.presidencia.gob.mx> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2012).

Gráfica 1. Producción de carbón mineral en México (Toneladas cortas) 1995-2008 y 2011. Años seleccionados



Fuente: Elaboración con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). México en el mundo 2010. INEGI. Aguascalientes, 2010. p. 351. Y *British Petroleum. Statistical Review of World Energy 2012*. Disponible en: www.bp.com (fecha de consulta: 30 de agosto de 2012).

Gráfica 2. Consumo de carbón en México 2001-2011 (millones de toneladas equivalentes de petróleo)



Fuente: *British Petroleum. Statistical Review of World Energy 2012*. p.33. Disponible en: www.bp.com (fecha de consulta: 30 de agosto de 2012).

Electricidad

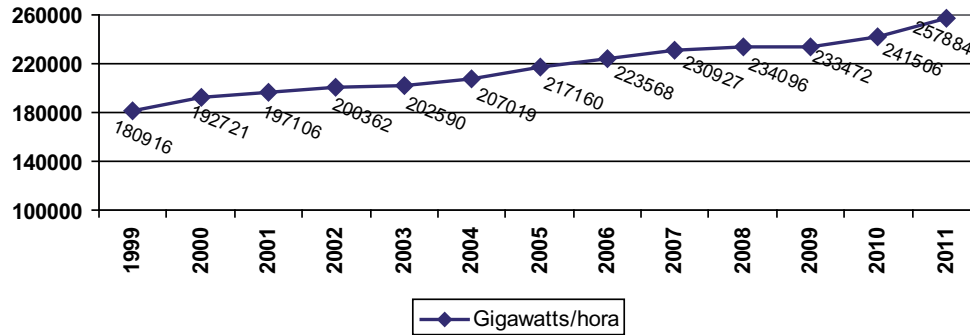
La generación bruta de electricidad creció constantemente en los últimos años, para pasar de 180,916 gigawatts-hora (gw/h) en 1999 a 223,568 en 2006 y 257,884 en 2011. No obstante, en 2009 hubo menor generación respecto del año anterior (624 gw/h).⁶ En el primer semestre de 2012 la producción de energía eléctrica ascendió

⁶ Secretaría de Energía, *Sector eléctrico nacional*. Disponible en: www.sener.gob.mx/res/PE_y_DT/ee/Generacion_Bruta_de_Energia_Electrica.pdf (fecha de consulta: 31 de agosto de 2012).

a 126,664 gw/h, cifra superior en 2,473 gw/h al mismo periodo de 2011, es decir, un crecimiento de 1.92% (Gráfica 3).

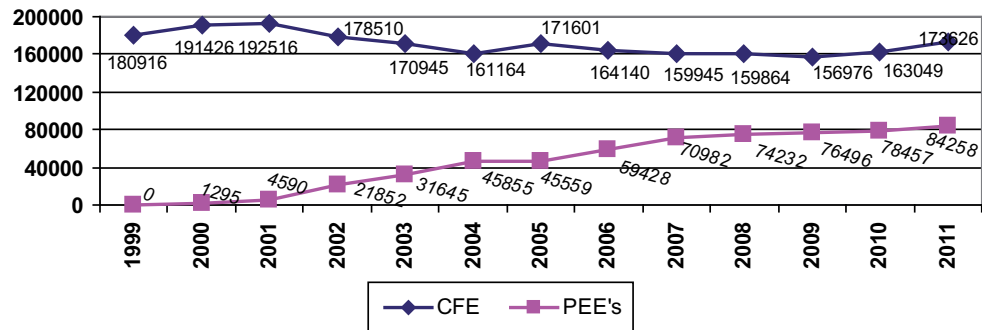
En este ciclo creció la cantidad de electricidad generada por los productores externos de energía (PEE's) por medio de generadoras de ciclo combinado y desde julio de 2011 también eoloeléctrica, para pasar de 1,295 gw/h en 2000 a 84,258 en 2011. La Gráfica 4 compara la generación bruta entre la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y los PEE's.

Gráfica 3. Generación bruta nacional de electricidad. 1999-2011



Fuente: Secretaría de Energía. Sector eléctrico nacional. Disponible en: www.sener.gob.mx/res/PE_y_DT/ee/Generacion_Bruta_de_Energia_Electrica.pdf (fecha de consulta: 31 de agosto de 2012).

Gráfica 4. Generación bruta nacional de electricidad por sector. 1999-2011 (Gigawatts/hora)



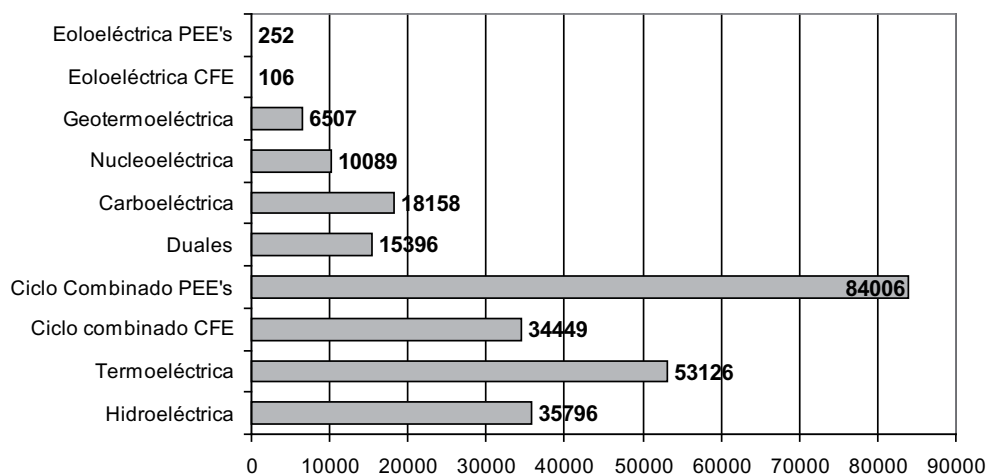
Fuente: Secretaría de Energía. Sector eléctrico nacional. Disponible en: www.sener.gob.mx/res/PE_y_DT/ee/Generacion_Bruta_de_Energia_Electrica.pdf (fecha de consulta: 31 de agosto de 2012).

A fines del siglo xx (1999-2000) casi la mitad de la electricidad creada en México correspondía a las termoeléctricas y menos de la quinta parte se obtenía por medio de hidroeléctricas. En 2006 la principal fuente de abastecimiento de energía eléctrica eran las generadoras de ciclo combinado a cargo de los PEE's con 26.6% del total, seguidas de termoeléctricas (24.3%) e hidroeléctricas (13.55%) a cargo de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). En 2011 el orden de importancia en la generación era el mismo, pero con porcentajes de 32.57, 20.6 y 13.88, respectivamente (Gráfica 5).

Las ventas internas de energía eléctrica crecieron anualmente entre 1999 y 2008 (de 144,996 gw/h a 183,913) y de 2010 a 2011 (de 186,639 gw/h a 200,946). No obstante, en 2009 mostró un decremento de 2,448 gw/h en relación con el año anterior (Gráfica 6). Cabe destacar que el indicador del primer semestre de 2012 se ubicó en 99,983 gw/h, lo que significa un aumento de 3,680 gw/h en comparación al mismo periodo de 2011.

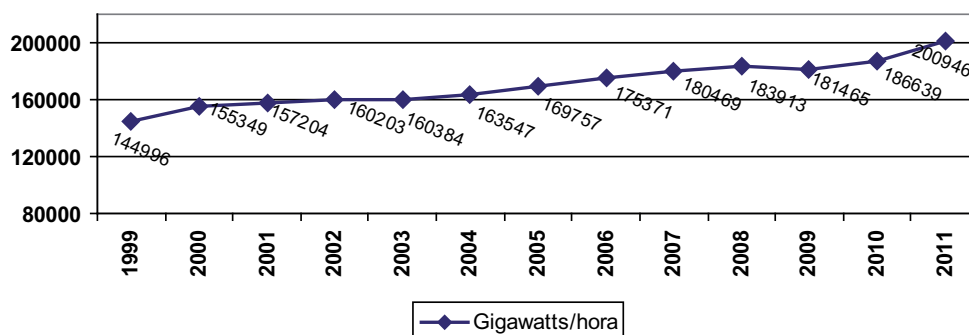
El número de clientes de la CFE aumentó en los últimos años debido al incremento del consumo, así

Gráfica 5. Obtención de electricidad por tipo de generadora, 2011 (Gigawatts por hora)



Fuente: Secretaría de Energía. *Sector eléctrico nacional*. Disponible en: www.sener.gob.mx/res/PE_y_DT/ee/Generacion_Bruta_de_Energia_Electrica.pdf (fecha de consulta: 31 de agosto de 2012).

Gráfica 6. Ventas internas de energía eléctrica 1999-2011 (Gigawatts/hora)



Fuente: Secretaría de Energía. *Sector eléctrico nacional*. Disponible en: www.energia.gob.mx/webSener/res/PE_y_DT/ee/Ventas_Internas_de_Energia_Electrica.pdf (fecha de consulta: 3 de septiembre de 2012).

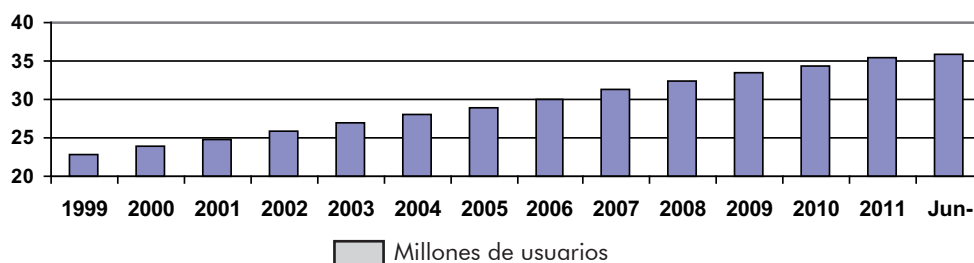
como a la expansión del servicio de la paraestatal en la zona centro del país como resultado de la extinción de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro en octubre de 2009. A finales de 2000 los usuarios del servicio de energía eléctrica ascendieron a cerca de 24 millones, en 2006 eran casi 30 millones y en junio de 2012 son aproximadamente 36 millones (Gráfica 7).

El consumo doméstico constituye 24.9% de los ingresos clientelares de la CFE pese a que congrega

a 88.41% de los consumidores de la paraestatal. Sin embargo, el sector industrial representa más de 50% de las ventas de la CFE, pero sólo equivale a 1% de los clientes. Además, otros usuarios de electricidad en México eran la parte comercial (9.98%), servicios públicos (0.52%) y agrícola (0.34%).

De acuerdo con el sexto informe de gobierno, la hidroeléctrica La Yesca será concluida en noviembre y la CFE tiene como meta contar con 857,513.1 kilómetros de red eléctrica para finales de este año con

Gráfica 7. Usuarios de energía eléctrica 1999-2012 (Millones de usuarios)



Nota: * Hasta junio de 2012.

Fuente: Secretaría de Energía. *Sector eléctrico nacional*. Disponible en: www.energia.gob.mx (fecha de consulta: 3 de septiembre de 2012).

una capacidad instalada de 64,292.9 megawatts, cifra mayor a 13.9 y 58.7% respecto de los indicadores de 2006 y 2000, respectivamente. No obstante, el margen de reserva se redujo de 32% en 2011 a 30.8% en 2012 debido a que el crecimiento de la demanda de electricidad fue mayor que el aumento de la capacidad de generación.⁷

Gas natural

El volumen de la producción de gas natural en México aumentó de 3,759.3 millones de pies cúbicos diarios (mmpcd) en 1995 a 4,679.4 mmpcd en 2000; 5,356.1 mmpcd en 2006; y 7,020 mmpcd en 2010. Sin embargo, entre 1999 y 2002 y en 2010, el indicador descendió en cuanto a la cantidad del año anterior (Gráfica 8).

En 1995 la principal región productora de gas natural fue la sur, con cerca de la mitad de la procedencia a escala nacional. En 2000 la proporción de esta zona descendió a 39.7%; en 2006 el mayor porcentaje de procedencia del gas en México correspondió al área norte (donde se ubica la cuenca de Burgos) con 41.59%; y en 2010 descendió a 35.61%, aunque conservó el liderazgo en la explotación (Gráfica 9).⁸

⁷ Presidencia de la República, *op. cit.*, pp. 382, 384-385, 387.

⁸ Región sur incluye las vetas de cinco presidentes, Bellota-Jujo, Muspac, Macuspana y Samaria-Luna.

Región norte: Burgos, Veracruz, Poza Rica-Altamira y aceite terciario del golfo.

El volumen de las ventas internas de gas natural seco tuvo un periodo de crecimiento entre 1995 (1,493.9 mmpcd) y 2010 (3,253.7 mmpcd), con la excepción de 2001, cuando el índice retrocedió en comparación con el año anterior. Por su parte, el gas licuado aumentó su facturación entre 1995 (255,300 barriles diarios) a 2000 (329,700) y en diferentes años como 2001, 2003 y de 2005 a 2009 disminuyó la comercialización de este recurso energético (gráficas 10 y 11).

El valor de las ventas internas de gas natural seco y gas licuado aumentaron constantemente en el periodo de 1995 a 2010. Sin embargo, en 1996 y posterior a 2002 se invirtió el monto de comercialización a favor del primero (Gráfica 12). La Comisión Reguladora de Energía (CRE) difundió las cifras del balance de comercio exterior de gas natural en los últimos meses, cuando se aprecia una menor cantidad de exportaciones frente a un aumento en las importaciones.⁹

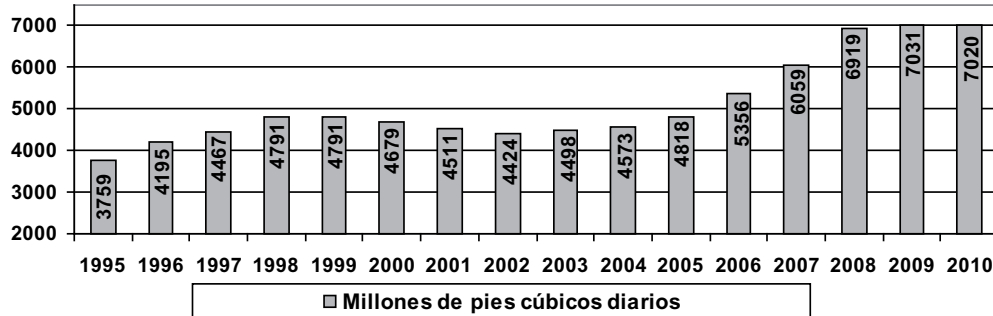
La Gráfica 12 permite observar que el valor de las ventas internas de gas natural seco disminuyó en 2006 y 2009 respecto del año anterior. Por su parte, el indicador de gas licuado bajó en 2002 y 2009. Asimismo, el sexto informe de gobierno señala que el volumen de la producción de gas

Región marina: noreste: Cantarell y Ku-Malooob-Zaap.

Región marina: Abkatún-Pol-Chuc y litoral Tabasco.

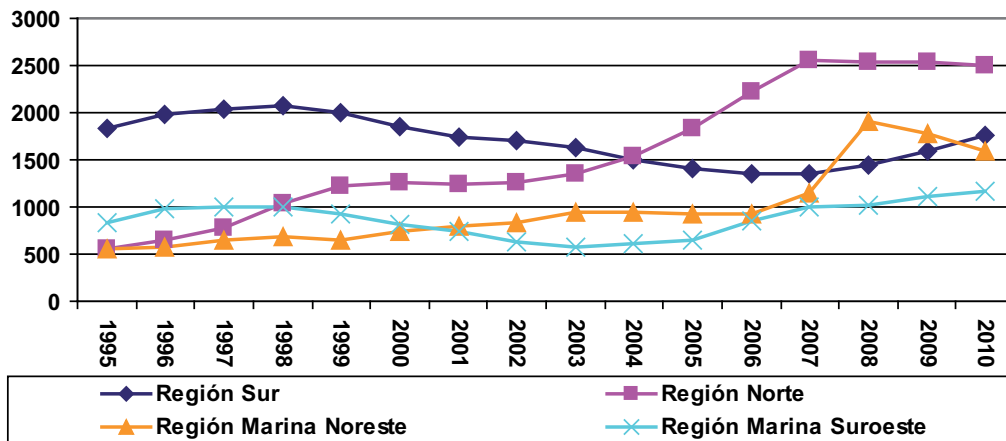
⁹ Comisión Reguladora de Energía (CRE), *Estadísticas de Gas Natural*. Disponible en: www.cre.gob.mx/articulo.aspx?id=169 (fecha de consulta: 23 de agosto de 2012).

Gráfica 8. Volumen de la producción de gas natural 1995-2010
(millones de pies cúbicos diarios)



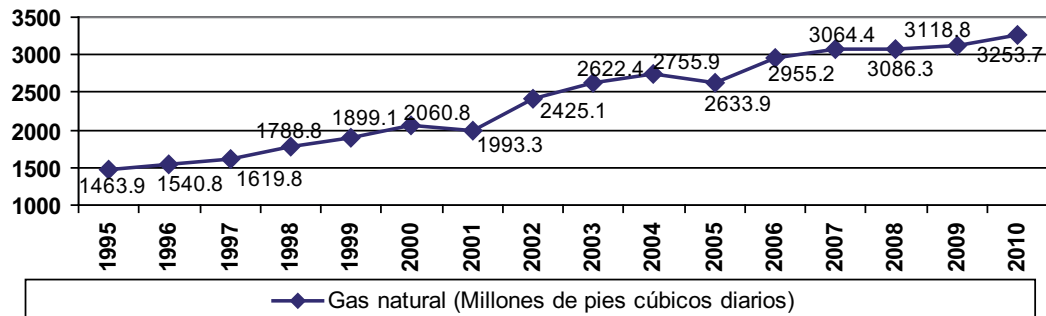
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2011*. INEGI. Aguascalientes, 2012. p. 254.

Gráfica 9. Producción de gas natural por región,
(millones de pies cúbicos diarios) 1995 - 2010



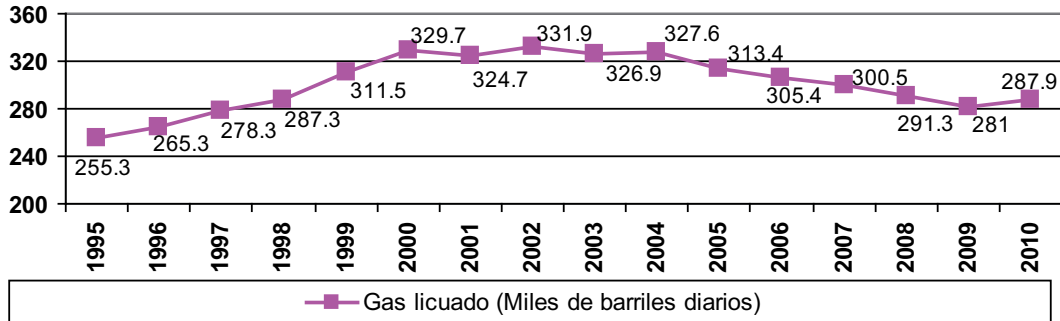
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2011*. INEGI. Aguascalientes, 2012. pp. 254-255.

Gráfica 10. Volumen de las ventas internas de gas natural seco
1995-2010 (millones de pies cúbicos diarios)



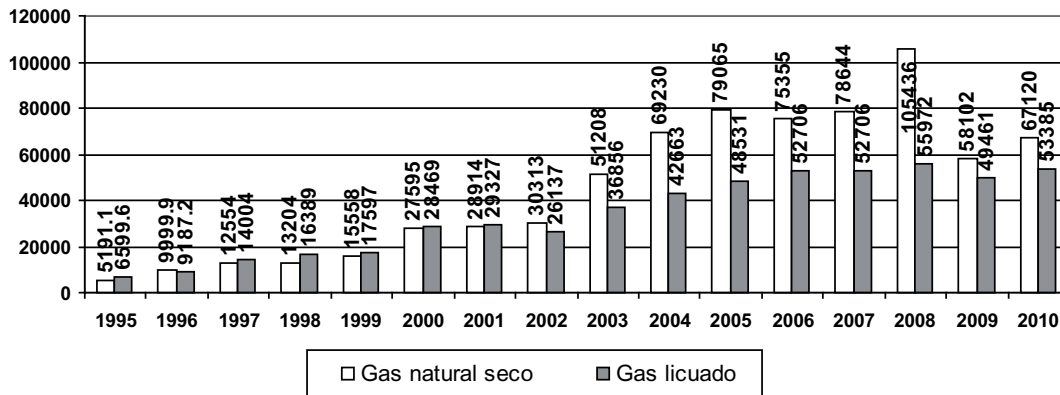
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2011*. INEGI. Aguascalientes, 2012. p. 264.

Gráfica 11. Volumen de las ventas internas de gas licuado, 1995-2010 (miles barriles diarios)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2011*. INEGI. Aguascalientes, 2012. p. 264.

Gráfica 12. Valor de las ventas internas de gas natural seco y gas licuado (millones de pesos corrientes) 1995-2010



Nota: excluye IVA.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2011*. INEGI. Aguascalientes, 2012. p. 264.

natural en 2011 fue de 6,594.1 mmpcd, es decir, 425.9 mmpcd menos que en 2010; la meta para 2012 era aún menor, con 6,165.7 mmpcd.¹⁰

Petróleo

Las reservas de petróleo mostraron una reducción de volumen para pasar de 39,918 millones de barriles de crudo equivalentes (mmbpce) en 2000 a 31,909 en 2006 y 30,560 en 2010. En este año fue el único de la década

en que el indicador revirtió su caída respecto del índice del periodo anterior (Gráfica 13).

El volumen de producción de petróleo crudo en México muestra una tendencia a la baja entre 2004 y 2010; es decir, el indicador de 2004 fue mayor al de 2010. La región con mayor extracción fue la zona de Marina Noreste, que incluye los yacimientos de Cantarell y Ku-Mallob-Zaap (Gráfica 14).

El descenso de la producción de petróleo crudo en México se relaciona con el declive de Cantarell, que

¹⁰ Presidencia de la República, *op. cit.*, p. 372.

si bien fue el yacimiento que más combustible de este tipo aportó entre 1995 y 2010, la extracción de este último año tan sólo representó la mitad del primero. Otro problema es la baja obtención del petróleo ubicado en las aguas someras (30 a 50 metros), por lo que en el futuro este hidrocarburo podrá proceder de vetas ubicadas en aguas profundas. Además, Petróleos Mexicanos (Pemex) tiene mayor dependencia al consumo de gasolinas importadas (49.04% del total en mayo de 2011).¹¹ Las ventas internas de diésel y gasolina magna mostraron aumentos en el consumo entre 1995 y 2010. Sin embargo, el combustible Premium mostró una tendencia a la baja a partir de 2007 (Gráfica 15).

De acuerdo con el sexto informe de gobierno, en el último año los campos de Santuario, Carrizo y Magallanes en la región sur (con reserva de 207 millones de barriles de petróleo crudo equivalente) tuvieron una adjudicación para exploración y producción de acuerdo con la normatividad de los contratos integrales de servicios. Además, en una segunda ronda, Pemex anunció los resultados para los campos de Altamira, Pánuco, Tierra Blanca y San Andrés. La inversión pública en la paraestatal casi se duplicó entre 2007 y 2012, para pasar de 169,270.8 a 301,225 millones de pesos. No obstante, la balanza comercial de Pemex tuvo déficit en gas natural

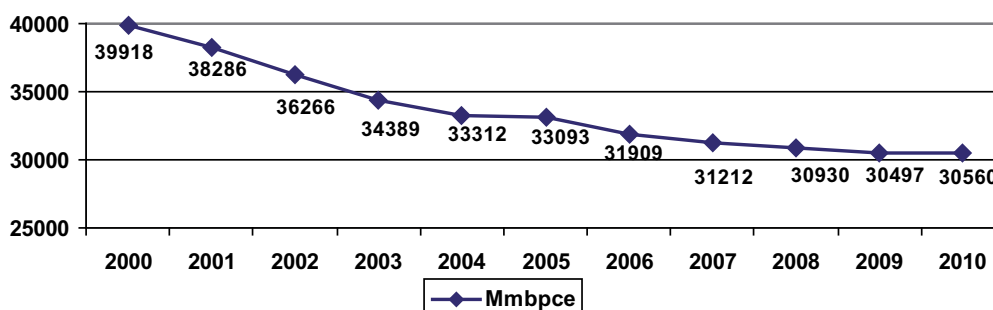
(482.3 millones de dólares) y petrolíferos, gasolina natural y gas licuado (11,184.4 millones de dólares), pese a que el saldo de la paraestatal fue positivo en cerca de 12 mil millones de dólares.¹²

Comentarios finales

El sector energético en México presenta diversos desafíos como la dependencia del exterior para adquirir energéticos: gasolinas, gas natural o carbón. Además, los usuarios de combustibles aumentaron la demanda pese a que los yacimientos petroleros —como el caso de Cantarell o el norte de Veracruz— tienen un declive natural con la consecuente caída de la producción. Un aspecto importante es la disminución de las reservas de petróleo, lo que afectará al mercado de hidrocarburos en nuestro país.

Pese a que México posee reservas de hidrocarburos y de carbón, es importante considerar que parte de los energéticos que se consumen en su territorio son importados. Asimismo, otros problemas existentes a escala mundial son la contaminación producida por la combustión de las citadas fuentes de energía, el incremento del costo para la venta al público, y la preocupación por la eventual escasez o reducción de las reservas de combustibles.

Gráfica 13. Volumen de las reservas totales de crudo, 2000-2010
millones de barriles de petróleo crudo equivalente (MMBPCE)

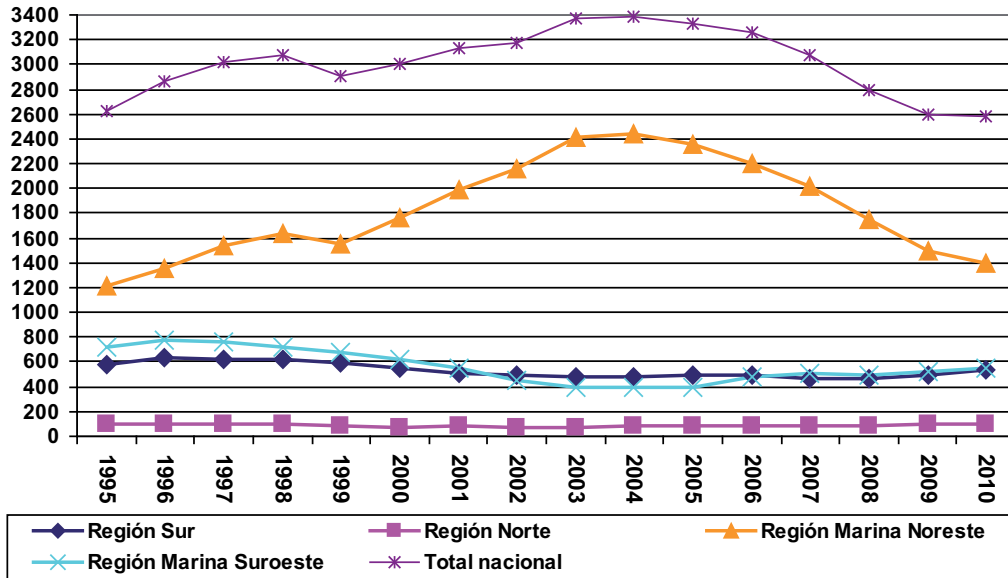


Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2011*. INEGI. Aguascalientes, 2012. pp. 250.

¹¹ Página de internet de la Asociación Mexicana de Distribuidores de Gas Licuado y Empresas Conexas, A.C. Disponible en: www.asocimex.com.mx (fecha de consulta: 19 de julio de 2012).

¹² Presidencia de la República, *op. cit.*, pp. 362, 366 y 375.

Gráfica 14. Volumen de producción de petróleo crudo.
Total nacional y desglose por región, (miles de barriles diarios) 1995 - 2010



Nota: Región sur incluye las vetas de Cinco presidentes, Bellota-Jujo, Muspac, Macuspana y Samaria-Luna.

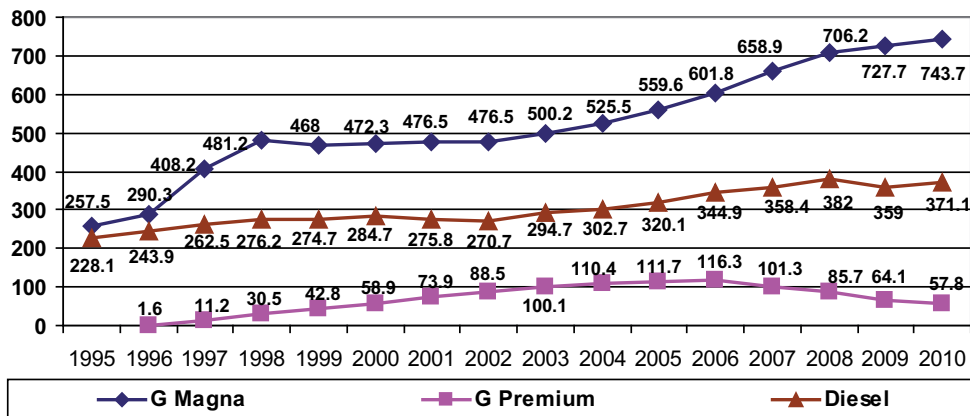
Región norte: Veracruz, Poza Rica-Altamira y aceite terciario del golfo.

Región marina noreste: Cantarell y Ku-Maloob-Zaap.

Región marina Suroeste: Abkatún-Pol-Chuc y litoral Tabasco.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2011*. INEGI. Aguascalientes, 2012. pp. 254-255.

Gráfica 15. Volumen de las ventas internas de gasolinas y diesel,
1995-2010 (miles de barriles diarios)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2011*. INEGI. Aguascalientes, 2012. p. 263.

INDICADORES PRINCIPALES DE LA SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA EN MÉXICO

Salvador Moreno Pérez*

En el presente artículo se lleva a cabo una revisión de los avances y retos en materia de infraestructura considerando las metas que se plantearon el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, a unos meses de que termine el sexenio del Presidente Felipe Calderón. Para el desarrollo de esa actividad se analiza el sexto informe de gobierno y se comparan los resultados con los reportados en los dos sexenios anteriores.

Introducción

Durante la administración de Felipe Calderón se reconoció la importancia que para el desarrollo del país representaba el impulso a la infraestructura. Ante el panorama que ofrecían las mediciones internacionales de competitividad y en específico el componente de infraestructura, el titular del Ejecutivo presentó en el año 2007, el *Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012* (PNI) y el *Fondo Nacional de Infraestructura*.

El PNI tenía como objetivos principales elevar la cobertura, calidad y competitividad de la infraestructura; convertir a México en una de las principales plataformas logísticas del mundo, aprovechando nuestra posición geográfica y nuestra red de tratados internacionales; incrementar el acceso de la población a los servicios públicos, sobre todo en las zonas de mayores carencias; promover un desarrollo regional equilibrado, dando atención especial al centro, sur y sureste del país; elevar la generación de empleos permanentes; impulsar el desarrollo

* 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

sustentable y desarrollar la infraestructura necesaria para el impulso de la actividad turística.¹

Por su parte, el Fondo Nacional de Infraestructura pretendía ubicar a México dentro de los 30 líderes en infraestructura; convertir al país en una de las principales plataformas logísticas del mundo; promover un desarrollo regional equilibrado; elevar la generación de empleos permanentes e impulsar el desarrollo sustentable.²

Mediante ese fondo se buscó financiar carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, medio ambiente, turismo y agua. El gobierno federal pretendió maximizar y facilitar la movilización de capital privado; tomar el riesgo que el mercado no estaba dispuesto a asumir; hacer bancables proyectos con rentabilidad social y que por lo general tienen baja rentabilidad económica; lograr financiamientos de largo plazo en condiciones competitivas y competir en el terreno global en igualdad de condiciones.

En el presente artículo se lleva a cabo una revisión de los avances en materia de infraestructura, así como los pendientes considerando las metas que se plantearon el PNI. Para el desarrollo de esa actividad se analiza el sexto informe de gobierno y se comparan los resultados con los reportados en los dos sexenios anteriores.

El Programa Nacional de Infraestructura

El Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 (PNI) con base en los datos del Foro Económico mundial presentaba el siguiente panorama en relación con el sector: en 2006 México se ubicaba en el lugar 64 de 125 países; ocupaba el lugar 65 en ferrocarriles, 64 en puertos, 55 en aeropuertos, 73 en electricidad, 51 en telecomunicaciones y 49 en carreteras. En América Latina, México se ubicó en 7° lugar, atrás de Barbados (28), Chile (35), Panamá (46), Jamaica (53), El Salvador (54) y Uruguay (58).

¹ Presidencia de la República, *Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012*, México, 2007.

² Banobras, *Fondo Nacional de Infraestructura*, México, 2008.

Seis años más tarde el mismo reporte indicó que México se ubicó en el lugar 68 de 144 países. A nivel sectorial, México ocupa el lugar 60 en ferrocarriles, 64 en puertos, 64 en transporte aéreo, 79 en electricidad, 105 en suscripciones de telefonía móvil y lugar 50 en calidad de sus carreteras.³

Según los indicadores del Foro Económico Mundial el avance en materia de infraestructura fue mínimo e incluso perdió algunas posiciones en electricidad, aeropuertos y carreteras.

El PNI previó tres escenarios: uno inercial (si no se llevaban a cabo las reformas estructurales); uno base (si sólo se llevaba a cabo la Reforma Hacendaria (escenario previsto en el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012) y uno sobresaliente (si se lograba la realización de todas las reformas que el país necesitaba) (Cuadro 1).

Avances y pendientes en materia de infraestructura

En la Gráfica 1 se observa una tendencia en el aumento marginal de la inversión en el rubro de in-

fraestructura. No obstante en los últimos dos años la proporción con respecto al PIB disminuye ligeramente; en 2012 representó 4.6% del Producto Interno Bruto (PIB), 4.9% en 2010 y al inicio del sexenio dicha inversión representaba 3.9 por ciento.

En infraestructura carretera el PNI propuso como metas: construir o modernizar 17,598 kilómetros de carreteras y caminos rurales, incluyendo 12,260 kilómetros que corresponden a la terminación de 100 proyectos carreteros completos; incrementar de 72 a 90% la red carretera federal que opera en buenas condiciones y reducir el número de accidentes.

Al respecto en la Gráfica 2 se observa que en el sexenio donde se construyeron mayor número de kilómetros fue en el de Vicente Fox, ya que de 2000 a 2006 se incrementó el número de kilómetros en 33,830, mientras que en el sexenio de Felipe Calderón se construyeron 17,317 kilómetros, cifra que apenas cumplió con la meta inercial establecida en el PNI.

Una forma de comparar lo realizado en infraestructura carretera lo ofrece el indicador de número kilómetros por habitante, las cifras más recientes indican que en 2009 en México había 3.2 kilóme-

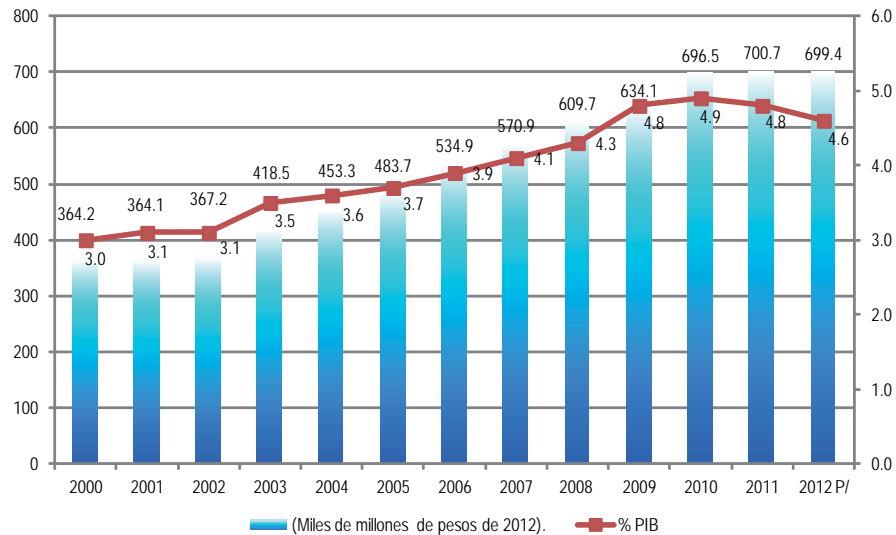
Cuadro 1. Escenarios de Inversión en Infraestructura 2007-2012 (miles de millones de pesos de 2007)

Sector	Inercial	Base	Sobresaliente
Carreteras	157	287	411
Ferrocarriles	32	49	92
Puertos	45	71	109
Aeropuertos	17	59	78
Telecomunicaciones	276	283	293
Agua potable y saneamiento	105	154	183
Hidroagrícola	30	48	65
Electricidad	231	380	512
Producción de hidrocarburos	605	822	1,071
Refinación, gas y petroquímica	184	379	558
Total	1,682	2,532	3,372

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

³ World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, Geneve, 2012.

Gráfica 1. Inversión impulsada por el sector público federal en flujo de efectivo, 2000-2012 ^{a/}



^{a/} Excluye amortización de Pidiregas tanto presupuestaria como fuera de presupuesto; y considera la inversión fuera de presupuesto (inversión financiada; recursos propios de las entidades de control presupuestario indirecto y el Fondo para la Inversión de Pemex). Los porcentajes respecto al PIB se calcularon con base al Producto Interno Bruto a precios corrientes.

^{P/} Para 2012 cifras del presupuesto aprobado por la H. Cámara de Diputados.

Fuente: Presidencia de la República, VI Informe de Gobierno, México, 2012.

tros por cada mil habitantes; en Canadá la proporción para ese mismo año era de 42.7, en Estados Unidos de 21.4 y España 14.9.

En cuanto a la cantidad de recursos destinados al sector carretero el informe resalta que durante el sexenio se invirtieron 288.6 miles de millones de pesos que superan la meta establecida en el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 que era de 287 mil millones de pesos.

En relación con la calidad de la red carretera, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en su informe sectorial da cuenta del estado físico de la red de carreteras libre de peaje (42 mil kilómetros) de ellos en 2011 el 79% del estado físico era bueno y aceptable. En el PNI se estableció como meta lograr que el 90% de las carreteras tuvieran condiciones buenas y aceptables, la SCT atribuye que 21 por ciento de la red sea insatisfactoria en térmi-

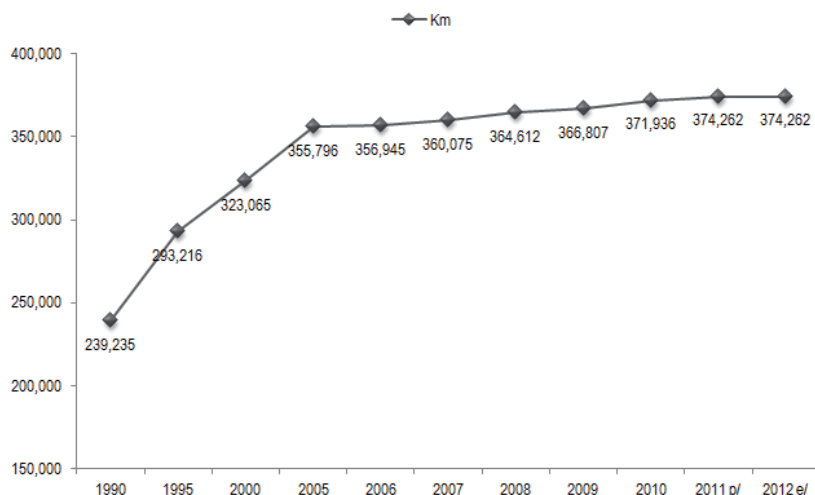
nos de calidad a un presupuesto suficiente para el mantenimiento de la red carretera.⁴

En infraestructura ferroviaria, el PNI tenía como metas a 2012: construir 1,418 kilómetros de vías férreas; incrementar la velocidad promedio del sistema ferroviario de 24 a 40 kilómetros por hora; poner en operación la primera etapa de los Sistemas 1, 2 y 3 del Tren Suburbano de la Zona Metropolitana del Valle de México e iniciar la operación del proyecto Punta Colonet, entre los más destacados.

En esa materia el VI Informe de Gobierno no da cuenta de la construcción de nuevas vías férreas, sólo habla del incremento en el número de toneladas y pasajeros transportados, así como la implementación de acciones para evitar accidentes

⁴ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Sexto Informe de Labores, México, 2012.

Gráfica 2. Red de carreteras 1990-2012 (kilómetros)



Para 2011 la longitud de la red carretera se actualizó a diciembre, sin incluir los tramos carreteros construidos y/o modernizados que están en proceso de terminación y entrega recepción.

p/ Cifras preliminares.

e/ Cifras estimadas. No se cuenta con datos suficientes que permitan indicar las cifras estimadas del cierre del presente ejercicio presupuestal, por lo que se repiten las cifras del año pasado.

Fuente: Presidencia de la República, VI Informe de Gobierno, México, 2012.

ferroviarios; como parte de la seguridad el informe reportó la realización de 651 verificaciones en materia de infraestructura, operación, equipo y talleres, lo que representó un cumplimiento de 73.1% respecto a la meta establecida (890 verificaciones).

En lo que respecta al Sistema de Trenes Suburbanos de Pasajeros para la Zona Metropolitana del Valle de México el informe señala que el sistema 1, Ruta Buenavista-Cuautitlán (longitud 27 kilómetros) a cuatro años de operación ha logrado movilizar a más de 139 millones de pasajeros. Mientras que el sistema 2 Ruta Martín Carrera-Jardines de Morelos (longitud 19 kilómetros) y el sistema 3 Ruta Chalco-Santa Martha-Constitución de 1917 (longitud 23.4 kilómetros) todavía se encuentran en proceso de licitación.

Durante el periodo de 2007 a junio de 2012 se ha destinado al desarrollo del sector ferroviario 47 mil 736.2 millones de pesos, lo que representa un

cumplimiento del 97.4 respecto de la meta establecida en el PNI de 49 mil millones de pesos.

En materia de puertos el PNI tenía como metas: construir 5 puertos nuevos y ampliar o modernizar otros 22; aumentar la capacidad instalada para el manejo de contenedores; incrementar el rendimiento de las operaciones en terminales especializadas de contenedores de 68 a 75 contenedores hora-buque en operación y construir 13 muelles para cruceros.

El informe de gobierno sólo destaca la construcción de un nuevo puerto en Cuyutlán, Manzanillo, Colima con una inversión total de 4,586 millones de pesos (100% recursos públicos), para recibir las embarcaciones que arriban a la Terminal de Gas Natural Licuado que presta servicio a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y destaca el incremento en el movimiento de carga, contenedores y pasajeros del transporte marítimo, entre las más importantes.

En lo que toca a la inversión ejercida en puertos el informe reportó que en 2012, la inversión pública y privada se estimó en 8,873.3 millones de pesos, monto inferior en 8.6% en términos reales con respecto a la inversión ejercida en 2011 (9,376 millones de pesos).

En aeropuertos el PNI proponía como metas: construir al menos 3 nuevos aeropuertos y ampliar otros 31; solucionar la demanda de servicios por el crecimiento de largo plazo en el aeropuerto del Valle de México y centro del país; incrementar la capacidad de transporte aéreo de carga en 50 por ciento y alcanzar la certificación del 50% de los aeropuertos con base en estándares internacionales. Al igual que la infraestructura ferroviaria, el informe de gobierno no reporta la construcción de nuevos aeropuertos, ni ampliación de los existentes. En cuanto al incremento en la carga por número de toneladas y de pasajeros transportados la meta para 2012 es menor que la registrada en 2007 (572 vs 558 mil toneladas) y de pasajeros (52.2 vs 50.5 millones).

El informe señala que en 2012 se espera una inversión pública y privada estimada en 3,593.8 millones de pesos en infraestructura aeroportuaria, cifra menor en 11.2% real respecto a los recursos ejercidos en 2011 (3,908.6 millones de pesos).

El PNI también contemplaba la ampliación y modernización de infraestructura hidroagrícola, de hidrocarburos, electricidad de refinación y petroquímicos. En refinación en el escenario sobresaliente se buscaba iniciar la construcción de dos refineras que comenzarían a operar en 2015 y 2017.

En lo que toca a la inversión en proyectos de infraestructura hidráulica el Ejecutivo reportó que durante el sexenio se autorizaron 13,800 millones de pesos para 28 proyectos que corresponden a 22 plantas de tratamiento de aguas residuales, cinco proyectos para el abastecimiento de agua potable, y un proyecto de Mejora Integral de la Gestión, que elevará la eficiencia global del organismo operador de San Luis Potosí.

En cuanto a la inversión pública en la industria petrolera el Informe reporta que durante el sexenio la

inversión representó 1,569.1 miles de millones de pesos (pesos de 2012) superior en 6.1% a la meta establecida en el PNI para el escenario base.

El informe reporta el gasto de 118 millones de pesos en el estudio de pre inversión en la nueva refinería de Tula y menciona las ventajas pero no se menciona ningún avance en la construcción.

En materia de infraestructura eléctrica el informe da cuenta de 28 grandes proyectos de generación y transmisión que fueron incluidos en el PNI, a junio de 2012 uno está por licitarse, otro se encuentra en proceso de licitación, dos fueron cancelados, 14 están concluidos y 10 en proceso de construcción, de ellos destacan: el Proyecto Hidroeléctrico de La Yesca, que aportará 750 megawatts de capacidad de energía libre de emisiones a la atmósfera; el Proyecto Integral Manzanillo que mediante un esquema de colaboración público-privado dota de instalaciones para el abastecimiento de gas natural a la industria del occidente del país, así como las Centrales Eólicas en Oaxaca.

En telecomunicaciones uno de los objetivos del PND fue incrementar la competencia entre concesionarios con la finalidad de aumentar la cobertura y la disminución de las tarifas.

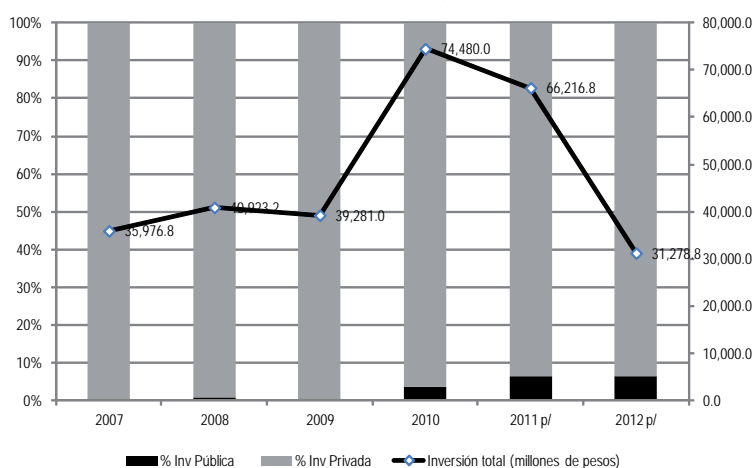
En la Gráfica 3, se puede observar que casi la totalidad de la inversión en el sector telecomunicaciones la hace el sector privado; para 2011 se logró un aporte de 6.5% de la inversión total del sector público.

En 2010 se alcanzó el máximo de inversión pública durante todo el sexenio: 74.4 mil millones de pesos.

Para el año 2012 se tiene una meta de 64.3 mil millones de pesos, a junio de este año se ha logrado invertir 31.2 mil millones de pesos, 6.6% corresponde a recursos públicos que representaron poco más de 2 mil millones de pesos.

En materia de telecomunicaciones el PNI estableció como metas a 2012 la promoción de la inversión privada en el sector para alcanzar un monto acumulado de 25 mil millones de dólares entre 2007-

Gráfica 3. Inversión pública y privada en telecomunicaciones, 2007-2012



p/ Cifras preliminares

Fuente: Presidencia de la República, VI Informe de Gobierno, México, 2012.

2012; alcanzar una cobertura de teléfonos fijos y móviles de 24 y 78 líneas por cada 100 habitantes, respectivamente; aumentar la cobertura de banda ancha hasta contar con 22 usuarios por cada 100 habitantes; aumentar el uso de Internet a 70 millones de usuarios; lograr 5 millones de usuarios de servicios de radiocomunicación y 10 millones de usuarios de televisión restringida.

El informe destaca que la inversión acumulada durante el sexenio en telecomunicaciones fue de 288,156.6 millones de pesos, lo que representó un cumplimiento del 101.8% respecto a la meta establecida en el PNI (283 mil millones de pesos).

En cobertura de teléfonos fijos a 2011 se logró disponer de 17.5 líneas por cada cien habitantes y 84.2 de líneas de telefonía móvil, ello significó que en telefonía móvil se rebasó la meta establecida en el PNI y en telefonía fija no se logró. De igual forma el servicio de internet, al mes de junio de 2012 representó 43.1 millones de usuarios todavía lejos de la meta de 70 millones, de ello sólo 22 millones tiene el servicio dentro del hogar.

El informe señala que al mes de junio se tenían registrados 12 millones de suscripciones de servicio

de televisión y audio restringido, cifra superior en dos millones a la meta del PNI.

Comentarios finales

El gobierno federal reconoce que la política de impulso a la infraestructura aumenta la competitividad de la economía, genera empleos y disminuye la pobreza.

De la revisión de los indicadores principales en la materia, se puede concluir que el cumplimiento de las metas establecidas en el PNI fue parcial, ya que en algunos casos se rebasaron las metas establecidas y en los grandes proyectos de inversión como refinerías, red ferroviaria, puertos y aeropuertos las metas definitivamente no se cumplieron.

A nivel internacional México perdió posiciones en materia de infraestructura, así pasó de la posición 64 en 2006 a la posición 68 en 2012, según el más reciente Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial. No obstante, especialistas en la materia destacan en incremento de la inversión tanto pública como privada en el sector a pesar del entorno de crisis económica mundial.

POLÍTICA SOCIAL

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS EDUCATIVOS A TRAVÉS DE LOS INFORMES DE GOBIERNO

Alejandro Navarro Arredondo*

Durante los últimos 18 años el Poder Ejecutivo Federal ha implementado diversos programas en materia de educación. Sus esfuerzos se han enfocado a aumentar la cobertura y reducir los niveles de rezago educativo. En este artículo se analizan los resultados desde 1994 hasta el 2012. Para ello, se hace un recuento de las políticas educativas de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón. Conviene señalar que tanto el Plan Nacional de Desarrollo (PND) como los programas de educación y los informes de gobierno constituyen documentos que se tomarán como referencia para examinar dichos resultados.

La política educativa en los programas de educación de 1994 a 2012

El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) propuso como objetivo la reorganización del sistema educativo y la obligatoriedad de la escolaridad secundaria. Asimismo, pretendía aumentar la calidad y la equidad con la misma prioridad que la cobertura educativa. En este periodo el proceso de federalización, además de consolidarse en el nivel básico, se extendió hacia los demás niveles. Destacan el fortalecimiento del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep).¹ Dentro de las estrategias para lograr mayor equidad se distinguen

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

¹ Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México, Presidencia de la República, 1995.

las becas del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa). Otras políticas compensatorias que se implementaron en áreas rurales fueron el Programa de Apoyo a Escuelas en Desventaja (PAED), el Programa de Educación Inicial (Prodei) y el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB).

De la misma forma, surgieron algunos programas para impulsar la actividad docente, por ejemplo el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica (Pronap), el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales, así como el Programa Nacional de Carrera Magisterial, que estableció un sistema de estímulos económicos. También se consolidó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa con la aplicación de las pruebas de estándares nacionales de comprensión lectora y matemáticas, cuya información fue utilizada para construir una serie histórica de los niveles de avance educativo (posteriormente ENLACE).

Por otra parte, el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), en su Programa Nacional de Educación 2001-2006, reconocía que los avances alcanzados por el sistema educativo mexicano habían sido insuficientes para enfrentar los retos que el crecimiento demográfico planteaba al país. También se admitía que la educación nacional enfrentaba tres grandes desafíos: cobertura con equidad, calidad de los procesos educativos y coordinación del sistema educativo.² En ese sentido, algunas políticas educativas existentes tuvieron continuidad, por ejemplo, el programa compensatorio de Oportunidades (anteriormente Progesa) y el PAREIB. Sin embargo, también se formularon otros programas educativos que a continuación se enuncian:

- Programa Enciclomedia: un sistema audiovisual que integraba recursos y herramientas informáticas a fin de enriquecer las experiencias de enseñanza y aprendizaje en el salón de clases.

² Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, Presidencia de la República, 2001.

- Educación Basada en Competencias: programa educativo en el que los planes de estudio se elaboran con base en los requerimientos del sector productivo y social.
- Programa Escuelas de Calidad: considera la participación de los maestros, directivos, alumnos y padres de familia para identificar necesidades, problemas y metas orientadas a elevar la calidad del servicio educativo.

Por otra parte, se diseñaron políticas para la educación de las personas jóvenes y adultas, como el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (Conevyt). Asimismo, otra de las instituciones creadas durante el sexenio de Vicente Fox fue el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), cuya tarea primordial es ofrecer herramientas idóneas para la evaluación de los sistemas educativos.

Finalmente, Felipe Calderón se propuso como objetivo reducir las desigualdades regionales, y entre grupos sociales, en las oportunidades educativas, mediante una ampliación de acciones compensatorias y políticas de alfabetización. Además de proponer la continuidad y expansión de programas existentes, Felipe Calderón agregó una nueva vertiente: la profunda revisión de las normas del sistema educativo nacional.³ Tales propuestas fueron plasmadas en diferentes políticas educativas como el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes), y la implantación o reforzamiento de las modalidades de educación a distancia, por ejemplo, Habilidades Digitales para Todos (HDT) y los Centros de Educación Media Superior a Distancia (EMSAD).

El combate a la criminalidad ha sido un rasgo característico de la administración calderonista. Por ello, el programa Escuela Segura arrancó, en febrero de 2007, como una de las primeras acciones educativas de este régimen. El programa contempla acciones de vigilancia, prevención de conductas indeseables y elementos pedagógicos tales como la formación en valores y actitudes fa-

vorables a la legalidad. Una vez descritas algunas de las políticas educativas de las últimas tres administraciones federales, conviene analizar ahora, aunque sea de manera breve, los indicadores que dan cuenta de los resultados educativos obtenidos en el periodo referido.

Análisis de los resultados educativos obtenidos

En el periodo analizado, la cobertura en el nivel de estudios primarios y secundarios se ha acercado a la universalidad; el impacto del Programa Oportunidades no es ajeno a estos resultados. Sin embargo, nuestro país presenta problemas de cobertura a partir de la educación media. En la Gráfica 1 se puede apreciar que hay un aumento considerable en la cobertura de los niveles preescolar y superior, y moderado en secundaria y medio superior. Esto se debe a la dinámica demográfica de la población en general —los jóvenes mayores de 15 años integran el grupo de mayor crecimiento— y al hecho de que hace pocos años se hizo obligatorio el otorgamiento de tres años en el nivel preescolar.⁴

Las tres administraciones federales analizadas han cumplido con las metas de cobertura en educación básica, aunque tienen pendiente aumentar los servicios educativos tanto en el nivel medio como en el superior. Asimismo, en otros indicadores de rendimiento escolar, también se presentan avances.

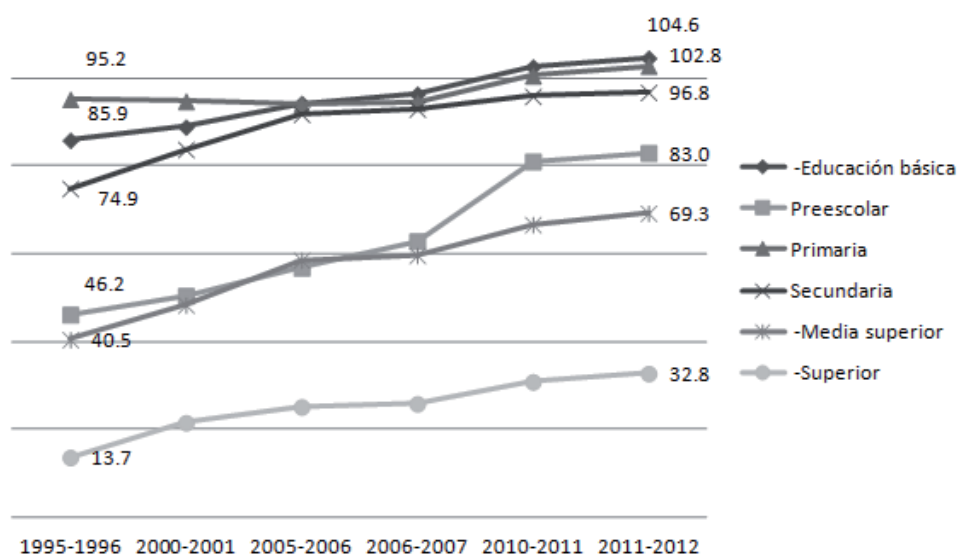
Por ejemplo, de acuerdo con información de los ciclos escolares 1995-1996 a 2011-2012, las tasas de deserción han disminuido en todos los niveles; la disminución más notoria es en primaria: 0.6%

El porcentaje más alto de deserción se presenta en el bachillerato: cerca de 15%. De igual forma, las tasas de eficiencia terminal han aumentado en primaria (de 80 a 95.1%), secundaria (de 75.8 a 84.2%) y media superior (de 45.5 a 48.4%). Algo similar ocurre con las tasas de reprobación, que han disminuido en primaria (de 7.8 a 3.2%), se-

³ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Presidencia de la República, 2007.

⁴ La Ley General de Educación establece tres tipos de educación: básica, media superior y superior.

Gráfica 1. Porcentaje de atención a la demanda por tipo educativo, 1995-2012



Fuente: Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa, p. 48. Disponible en: www.informe.gob.mx/anexo_estadistico (fecha de consulta: 19 de septiembre de 2012).

cundaria (de 23.7 a 15.1%) y bachillerato (de 42.3 a 32.5%).⁵ No obstante, este último dato sigue siendo preocupante, pues los problemas de deserción y reprobación en la educación media se han constituido como un verdadero cuello de botella del sistema educativo mexicano.

Los indicadores anteriores son consistentes con el aumento en el nivel de instrucción, la disminución de la población sin escolaridad, el aumento en la cobertura, la disminución en la inasistencia escolar y el aumento en el grado promedio de escolaridad (este último aumentó de 6.6 años en 1995 a 9.4 años en 2012). Aun así, el promedio de la escolaridad es de nivel secundaria. Además, a pesar del incremento en el nivel de la escolaridad y en la cobertura, existe un problema de inasistencia escolar en los grados básicos. Para 2010, 3.7% de alumnos de 6 a 11 años (500 mil) y 13.9% de 13 a 15 años (0.92 millones) no asistían a la escuela (Cuadro 1).

⁵ Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa, p. 48. Disponible en: www.informe.gob.mx/anexo_estadistico (fecha de consulta: 19 de septiembre de 2012).

Si se ve en términos de género: 6.7% de los niños y 6.2% de las niñas entre 6 y 15 años no asistían a la escuela en 2010 (más de 1.4 millones de niños/as). Las barreras de acceso a la educación para 1 de cada 20 alumnos son significativas, especialmente en las localidades rurales menores de 250 habitantes (6.5% de alumnos entre 6 y 12 años, y 26.5% de alumnos entre 13 y 15 años no asistían a la escuela; 164,822 niños/as entre 6 y 15 años).

En virtud de los datos anteriores es pertinente preguntar: ¿Qué se ha logrado en los últimos 18 años en cuanto al acceso de servicios educativos en México? La respuesta es compleja porque el acceso a los diferentes niveles de instrucción varía de acuerdo con el decil de ingresos.

Por ejemplo, en el Cuadro 2 es posible identificar que 28.3% de las personas sin instrucción escolar se ubica en el decil "I" (10% de la población con menos ingresos en el país). En tanto, 67.3% de las personas que cuentan con estudios de posgrado se ubica en el decil "X" (10% de la población con más ingresos).

Cuadro 1

<i>Asistencia escolar por grupo de edad:</i>	
3 a 5 años:	52.3%
6 a 11 años:	96.3%
12 a 15 años:	87.1%
16 a 24 años:	40.4%

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario básico, México, INEGI, 2011. Disponible en: www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=es (fecha de consulta: 19 de septiembre de 2012).

Cuadro 2. Nivel educativo y decil de ingreso en México, 2010 (porcentajes)

<i>Educación formal</i>	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>V</i>	<i>VI</i>	<i>VII</i>	<i>VIII</i>	<i>IX</i>	<i>X</i>	<i>Total</i>
Sin instrucción	28.3	16.9	12.4	10.7	8.3	6.3	5.2	6.0	3.9	1.9	100
Pre-escolar	17.6	23.2	11.0	13.3	3.9	7.5	8.6	7.0	5.1	2.8	100
Primaria incompleta	17.6	16.1	13.5	11.6	9.6	8.3	8.4	7.2	4.4	3.1	100
Primaria completa	10.3	12.0	11.8	12.4	11.1	11.8	10.0	8.8	7.5	4.2	100
Secundaria incompleta	8.8	11.4	13.1	9.7	10.0	11.9	9.8	10.2	9.3	5.8	100
Secundaria completa	5.2	7.9	9.6	10.8	13.2	12.6	11.9	11.3	10.9	6.6	100
Preparatoria incompleta	3.9	6.0	9.0	11.8	13.3	10.8	15.2	11.8	10.5	7.6	100
Preparatoria completa	3.1	4.9	8.4	8.7	10.8	12.3	13.7	13.3	14.6	10.2	100
Universidad incompleta	3.7	3.6	5.3	6.9	5.9	9.4	10.8	14.7	17.8	21.9	100
Universidad completa	.6	1.4	1.9	2.9	4.1	5.9	9.5	14.2	22.0	37.6	100
Posgrado	.1	.6	.1	1.4	1.8	1.9	3.1	7.6	16.1	67.3	100

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010", México, INEGI, 2011.

La desigualdad en los niveles de instrucción se expresa con más claridad en los extremos. Por una parte, 68.3% de quienes no tenían ningún tipo de instrucción en 2010 se concentraba en los cuatro deciles de más bajos ingresos; por otra, 83.4% de las personas con posgrado se concentraba en los dos deciles de más altos ingresos. La concentración de niveles de instrucción más elevados se carga hacia los deciles de más altos ingresos a partir del bachillerato, por lo que la reciente reforma constitucional puede ser un factor importante para impulsar el acceso a este nivel de instrucción para los deciles de más bajos ingresos.⁶

Otra manera de observar el grado de dificultad para acceder a los servicios educativos es tomar el indicador de carencia por rezago educativo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).⁷ En los primeros cuatro deciles de la distribución del ingreso (corriente) poco menos de un tercio de las personas tiene serios rezagos educativos: 29.4% en 2010); en cambio, en los dos deciles de más altos ingresos el rezago es notablemente menor: 7.5% de la población de esos deciles. Las carencias educativas, medidas con este indicador, afectan proporcionalmente al doble de la población rural en comparación con el sector urbano (Cuadro 3).

Además del alto porcentaje de rezago educativo de la población mexicana, el analfabetismo es otra de las consecuencias de no tener una cobertura total en todos los niveles educativos. Este problema también se asocia a la pobreza y a la inequidad social; las personas que no saben leer ni escribir se enfrentan a la exclusión laboral y a un desconocimiento pleno de sus derechos. Al respecto, el Censo de Población

y Vivienda 2010 reveló que 3.4% de los niños de 8 a 14 años no sabe leer ni escribir; y aunque el porcentaje de analfabetismo es relativamente bajo medido con el indicador “sabe leer y tomar un recado”, el analfabetismo funcional es mucho mayor medido con las pruebas de calidad educativa.

Al respecto, los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) muestran que el reto de mejora de la calidad educativa en México es un imperativo de primer orden. El reporte “Sistemas Eficientes y Reformadores Exitosos en la Educación: Lecciones de PISA para México” presenta un resumen de las tendencias en el desempeño de México en PISA. Algunos de los aspectos más relevantes de las mediciones de 2009 son los siguientes:

- En comprensión de lectura (donde PISA comenzó sus mediciones en 2000) México obtuvo 425 puntos, cifra superior a la obtenida en las pruebas de 2000, 2003 y 2006.
- El porcentaje de alumnos por debajo del nivel 2 (menos de 407) disminuyó significativamente entre 2000 y 2009 en 4 puntos porcentuales.
- No obstante, México ocupa el último lugar entre los 34 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en comprensión lectora (Cuadro 4).

En matemáticas, México es el país con una reducción mayor de los estudiantes con nivel de desempeño por debajo del nivel 2 en matemáticas (es decir, menos de 420 puntos) entre 2003 (66%) y 2009 (51%). Sin embargo, aún sigue siendo el país de la OCDE con mayor porcentaje de alumnos con ese nivel de desempeño; ocupa el penúltimo lugar (Gráfica 2).

Comentarios finales

En los últimos 18 años, los logros que han alcanzado las últimas tres administraciones presidenciales en su camino hacia la universalización de los servicios de educación básica son consistentes. Sin embargo, este aumento en cobertura parece haber tenido un alto costo: el descuido de la calidad en

⁶ En septiembre de 2011 fue aprobada la inclusión de la educación preparatoria en el nivel obligatorio, por lo que se hizo necesaria la constitución de un sistema nacional de bachillerato.

⁷ Se considera en situación de carencia por rezago educativo que cumpla alguno de los siguientes criterios: 1) se encuentra entre los 3 y los 15 años y no ha terminado la educación obligatoria (secundaria terminada) o no asiste a la escuela; 2) tiene una edad de 16 años o más, su año de nacimiento aproximado es 1981 o anterior, y no dispone de primaria completa; 3) tiene una edad de 16 años o más, su año de nacimiento aproximado es 1982 en adelante, y no dispone de secundaria completa.

los servicios. Los resultados de pruebas estandarizadas como PISA ayudan a observar la importancia que tiene la calidad de la educación; en este rubro nuestro país sigue presentando rezagos. En educación media superior y superior el panorama es aún más complicado: existen grandes retos de cobertura, de calidad y particularmente de deserción escolar. Tanto los programas para mejorar la inte-

gralidad y equidad en la educación como el uso de nuevas tecnologías de comunicación e información aplicadas a los procesos de aprendizaje no han tenido un impacto significativo en la reducción de estos problemas. Los datos presentados en este documento muestran que para incrementar las posibilidades de desarrollo, México requiere mejorar la calidad de su sistema educativo.

Cuadro 3. Rezago educativo según decil de ingreso y área geográfica, 2010

<i>Deciles de ingreso</i>	<i>Población total</i>	<i>Número de personas</i>	<i>Porcentaje en rezago educativo</i>
1	11,259,301	4,065,053	36.1
2	11,262,449	3,504,104	31.1
3	11,257,341	3,016,650	26.8
4	11,257,599	2,661,249	23.6
5	11,260,206	2,415,696	21.5
6	11,258,901	2,204,555	19.6
7	11,259,367	2,139,593	19.0
8	11,257,814	1,555,361	13.8
9	11,258,600	1,150,236	10.2
10	11,258,552	526,307	4.7
Urbano	86,454,857	14,381,534	16.6
Rural	26,135,273	8,857,270	33.9
Total	112,590,130	23,238,804	20.6

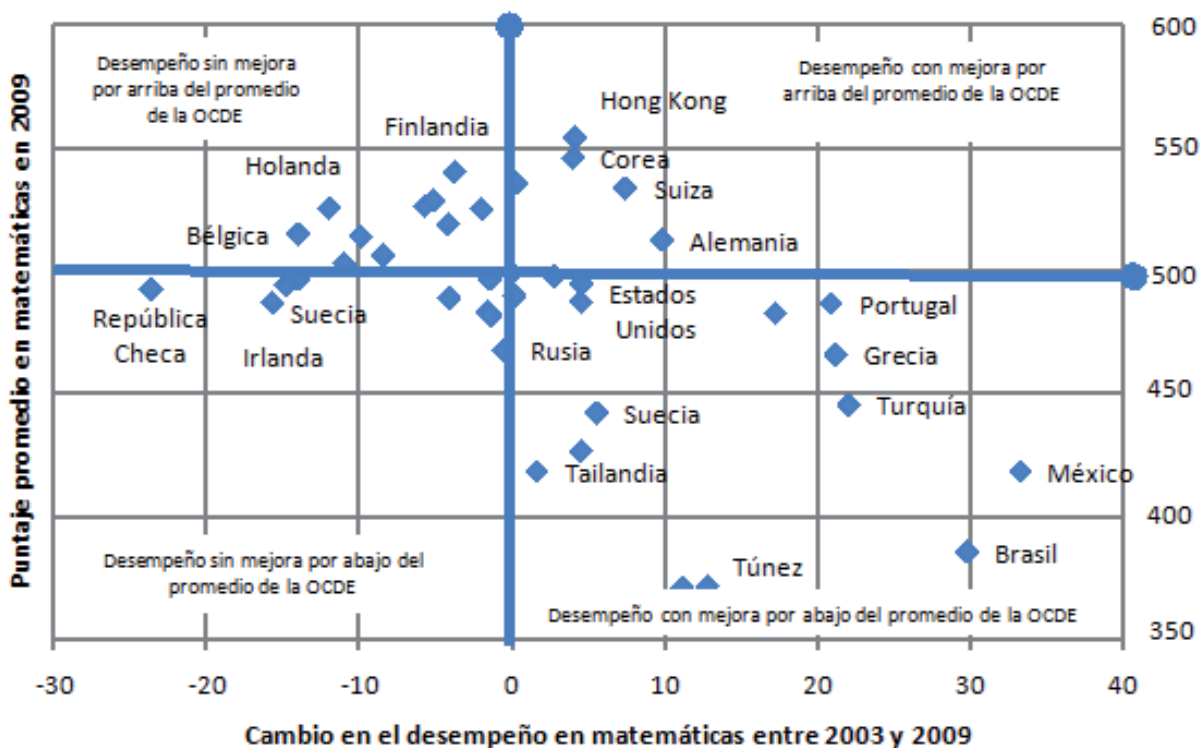
Fuente: Coneval, "Índice de Rezago Social 2010", México, Coneval, 2010. Documento disponible en: www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/cifras/rezago%20social%202010.es.do (fecha de consulta: 19 de septiembre de 2012).

Cuadro 4. Resumen de los cambios en las pruebas PISA de comprensión de lectura 2000-2009

Países	Cambios en el desempeño de comprensión de lectura entre 2000 y 2009					
	Puntaje promedio 2009	Todos los estudiantes	Alumnos	Alumnas	% de alumnos debajo del nivel 2	% de alumnos en el nivel 5 o superiores
Perú	370	43	35	50	-14.8	0.4
Chile	449	40	42	40	-17.6	0.8
Israel	474	22	9	35	-6.7	3.3
Polonia	500	21	14	28	-8.2	1.3
Portugal	489	19	12	26	-8.6	0.6
Brasil	412	16	9	21	-6.2	0.8
Corea	539	15	4	25	0	7.2
Hungría	494	14	11	17	-5.1	1
Alemania	497	13	10	15	-4.2	-1.2
Grecia	483	9	3	13	-3.1	0.6
Suiza	501	6	1	10	-3.6	-1.1
México	425	3	1	6	-4	-0.5
Bélgica	506	-1	0	-5	-1.2	-0.8
Bulgaria	429	-1	-8	6	0.7	0.6
Italia	486	-1	-5	2	2.1	0.5
Dinamarca	495	-2	-5	-1	-2.7	-3.4
Noruega	503	-2	-5	-1	-2.5	-2.8
Rusia	459	-2	-6	1	-0.1	0
Rumania	424	-3	-18	11	-0.9	-1.5
Estados Unidos	500	-5	-2	-6	-0.3	-2.4
Nueva Zelanda	521	-8	-8	-8	0.6	-3
Francia	496	-9	-15	-4	4.6	1.1
Tailandia	421	-9	-6	-10	5.8	-0.2
Canadá	524	-10	-12	-10	0.7	-4
Finlandia	536	-11	-12	-8	1.2	-4
España	481	-12	-14	-10	3.3	-0.9
Australia	515	-13	-17	-13	1.8	-4.9
República Checa	478	-13	-17	-6	5.6	-1.9
Suecia	497	-19	-24	-15	4.9	-2.2
Argentina	398	-20	-15	-22	7.7	-0.7
Irlanda	496	-31	-37	-26	6.2	-7.3

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Strong Performers and Successful Reformers in Education. Lessons from PISA for Mexico*, París, OCDE, 2010, p. 14. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/13/46636903.pdf> (fecha de consulta: 20 de septiembre de 2012).

Gráfica 2. Desempeño relativo y cambios en las pruebas PISA de matemáticas desde 2003



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Strong Performers and Successful Reformers in Education. Lessons from PISA for Mexico*, París, OCDE, 2010, p. 17. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/13/46636903.pdf> (fecha de consulta: 20 de septiembre de 2012).

SITUACIÓN DEL EMPLEO EN LA ÚLTIMA DÉCADA

Juan Pablo Aguirre Quezada*

En la campaña electoral de 2006 el ahora presidente Felipe Calderón usó la promoción del empleo como el principal elemento de su propuesta. No obstante, la economía mundial pasó por una crisis en 2009, la cual afectó al país y disminuyó el crecimiento de la economía nacional. El presente trabajo analiza algunos datos sobre este tema.

El Programa Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 y el rubro de empleo

El PND 2007-2012 señala que en 2006 más de 19 millones de personas trabajaban en la informalidad, por lo que las políticas públicas laborales se enfocarían a generar oportunidades para ofertar un mayor número de ocupaciones en mejores condiciones (objetivo 4 del PND). La meta para 2012 era crear al menos 800 mil empleos anuales mediante cinco estrategias:

- 4.1 Promover las políticas de Estado que fomenten la productividad en las relaciones laborales y la competitividad de la economía nacional, a fin de atraer inversiones y generar empleos formales y de calidad.
- 4.2 Fomentar la equidad e inclusión laboral y consolidar la previsión social, a través de la creación de condiciones para el trabajo digno, bien remunerado, con capacitación, seguridad y salud.

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

- 4.3 Incentivar la entrada de jóvenes al mercado laboral formal.
- 4.4 Conservar la paz laboral y promover el equilibrio entre los sectores laboral y empresarial a través de la legalidad, la conciliación y el diálogo en las revisiones contractuales, salariales y conflictos laborales.
- 4.5 Modernizar el marco normativo laboral para promover la productividad y competitividad laboral, garantizando los derechos de los trabajadores.¹

No obstante, en 2009, el mundo se vio envuelto en una crisis financiera, lo que sobresaltó el desarrollo de la economía y por ende la oferta laboral. Nuestro país no fue ajeno a esta situación, tal como lo señala el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO): "México es uno de los países más afectados por la crisis financiera internacional iniciada en los Estados Unidos, su recuperación está fuertemente ligada con el avance o retroceso de ese país".²

En este artículo se utilizarán diferentes reportes sobre el estado del empleo como los informes de gobierno de la Presidencia de la República, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), los trabajos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), entre otros.

El tema del empleo en el sexto informe de gobierno 2012

De acuerdo con el sexto informe de gobierno, el Servicio Nacional de Empleo (SNE) atendió a más

¹ Presidencia de la República. "Promoción del empleo y paz laboral", *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007. Disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/economia-competitiva-y-generadora-de-empleos/promocion-del-empleo-y-paz-laboral.html> (fecha de consulta: 13 de septiembre de 2012).

² Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), *México ante la crisis que cambió al mundo*, IMCO, abril de 2009, p. 103. Disponible en: http://imco.org.mx/images/pdf/acciones_para_enfrentar_la_crisis_parte_4.pdf (fecha de consulta: 13 de septiembre de 2012).

de 20 millones de personas, de las cuales la cuarta parte (5.2 millones) fueron colocadas o preservó temporalmente una vacante entre enero de 2007 y julio 2012.³ No obstante, la tasa de colocación descendió de 28.9% en 2007 a 26.3 en 2011, con un menor impacto en 2009 (Tabla 1).

El servicio de búsqueda de trabajo del SNE reportó que 2011 fue el año con mayor número de personas atendidas y colocadas durante la actual administración; sin embargo, las metas para 2012 eran inferiores en comparación con el periodo anterior (Gráfica 1).

El presupuesto federal ejercido en el otorgamiento de apoyos a la población desempleada y subempleada disminuyó de 1,384.1 millones de pesos en 2008 a 1,020.1 en 2011. Pese a que el presupuesto aumentó en 2012 respecto de los tres años anteriores, aún no supera el monto destinado en 2008 (Gráfica 2).

Estadísticas de empleo de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) muestra que la población ocupada en el segundo trimestre de 2012 ascendió a cerca de 48.5 millones de personas, cifra mayor en 5.5 millones a la registrada a finales de 2006 (42,846,141). Por su parte, la población no económicamente activa (PNEA) creció de 30,717,100 a finales de 2006 a cerca de 34.5 millones en el periodo abril-junio de 2012 (Gráfica 3).

La población desocupada (buscadores de empleo) pasó de 1,600,891 en el último trimestre de 2006 a cerca de dos millones y medio en 2012 (Gráfica 4). Este dato coincide con el alza de la tasa de desempleo, que tuvo diferentes variaciones en

los últimos seis años, pero que en diciembre de 2006 fue de 3.47% y en julio de 2012 de 5.02%. Durante la actual administración la tasa más alta se registró en septiembre de 2009 (6.41%), como efecto de la crisis financiera mundial de ese año, mientras que la más baja fue en mayo de 2007 (3.23%). La Gráfica 5 muestra la evolución mensual de la tasa de desocupación nacional entre 2000 y 2012.

Jóvenes que no estudian ni trabajan

Los jóvenes que no estudian ni trabajan (denominados despectivamente ninis) forman parte de la PNEA. La ENOE calculó a mediados de 2012 que el número de ninis en México era de cerca de seis millones de jóvenes entre 12 y 29 años; a finales de 2006 la cifra era ligeramente menor. Durante la actual administración el trimestre con mayor número de ninis fue el periodo enero-marzo de 2011 con 6,362,886; mientras que el menor fue durante el ciclo octubre-diciembre de 2009 con 5,705,109 (Gráfica 6).

La Gráfica 6 señala que en el primer trimestre de cada año aumenta el número de personas entre 14 y 29 años que no labora ni estudia. Un dato destaca que la cifra de 6 millones de ninis se alcanzó en nueve ocasiones durante los 30 periodos analizados entre 2005 y 2012. Además, la crisis financiera afectó a este sector poblacional debido a que de julio de 2008 a marzo de 2009 superó este rango.

Los jóvenes que no estudian ni trabajan tienen otras ocupaciones como quehaceres domésticos; además existen personas de esta edad pensionadas, con impedimentos físicos para trabajar o no activos. La Tabla 2 muestra la distribución de tópicos de los ninis a mediados de 2012.

El fenómeno de los jóvenes que no estudian ni trabajan impacta más a las mujeres que a los hombres. De acuerdo con la ENOE 5,183,970 mujeres entre 14 y 29 años estaban en esta situación en el periodo abril-junio de 2012, frente a 808,336

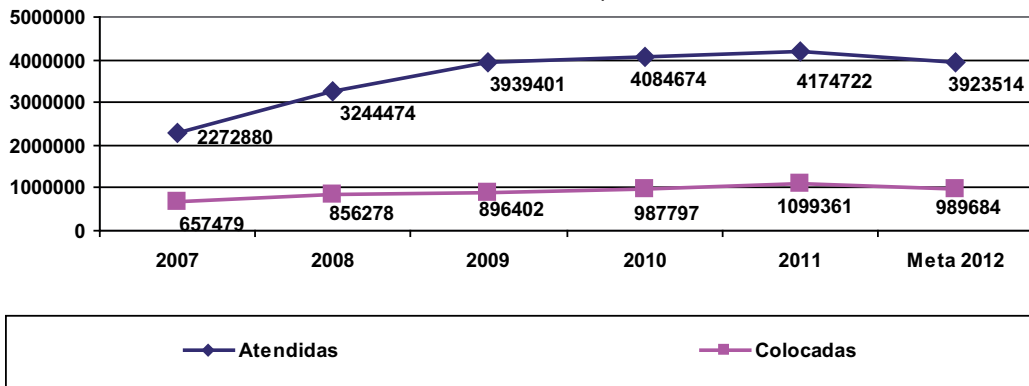
³ Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno 2012*, 2012. p. 217. Disponible en: <http://sexto.informe.calderon.presidencia.gob.mx> (fecha de consulta: 14 de septiembre de 2012).

Tabla 1. Índice de Colocación en el Servicio Nacional de Empleo 2007-2012

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Índice de colocación	28.9	26.4	22.8	24.2	26.3	25.2

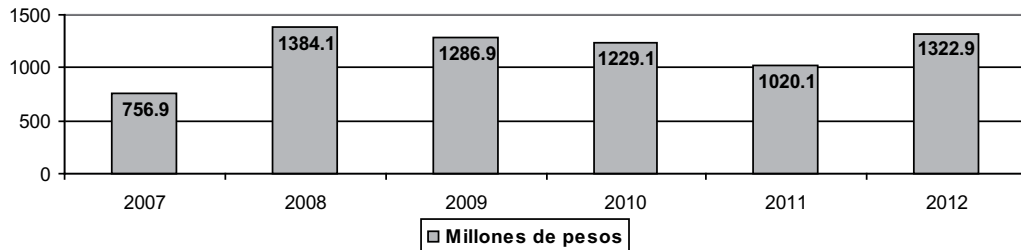
Fuente: Presidencia de la República. *Sexto informe de gobierno 2012*. Poder Ejecutivo Federal. México, 2012. p. 218. Disponible en: <http://sexto.informe.calderon.presidencia.gob.mx> (fecha de consulta: 14 de septiembre de 2012).

Gráfica 1. Personas atendidas y colocadas en el Servicio Nacional de Empleo 2007-2012



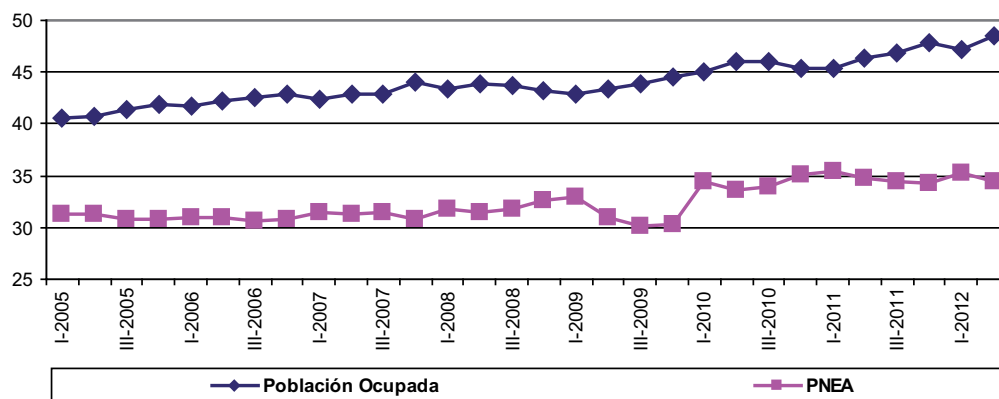
Fuente: Presidencia de la República. *Sexto informe de gobierno 2012*. Poder Ejecutivo Federal. México, 2012. p. 218. Disponible en: <http://sexto.informe.calderon.presidencia.gob.mx> (fecha de consulta: 14 de septiembre de 2012).

Gráfica 2. Presupuesto federal ejercido para el apoyo a la población desempleada y subempleada 2007-2012



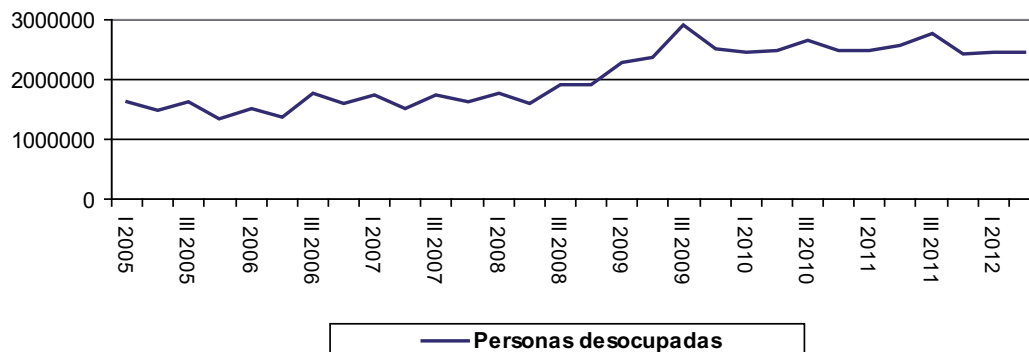
Fuente: Presidencia de la República. *Sexto informe de gobierno 2012*. Poder Ejecutivo Federal. México, 2012. p. 218. Disponible en: <http://sexto.informe.calderon.presidencia.gob.mx> (fecha de consulta: 14 de septiembre de 2012).

Gráfica 3. Variaciones de la Población Ocupada y la Población No Económicamente Activa (PNEA) por trimestre, 2005-2012 (millones de personas)



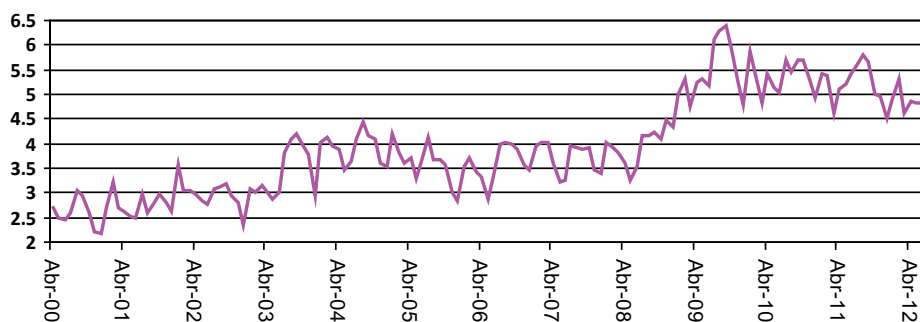
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Series 2005-2010 y 2010-2012. Disponible en: www.inegi.org.mx (Fecha de consulta: 17 de septiembre de 2012).

Gráfica 4. Número de personas desocupadas. México, 2005-2012



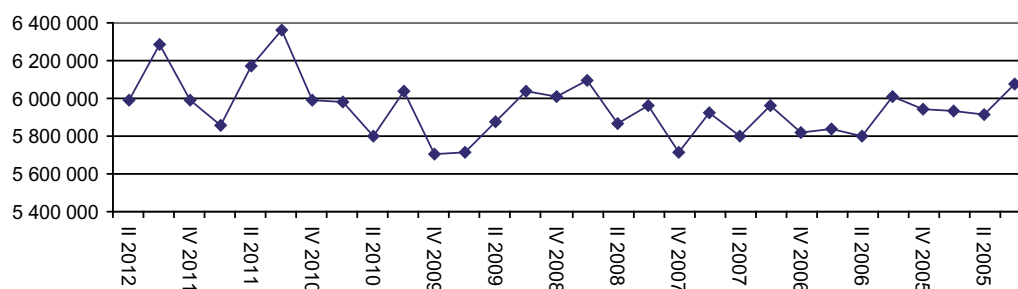
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Series 2005-2010 y 2010-2012. Disponible en: www.inegi.org.mx (Fecha de consulta: 17 de septiembre de 2012).

Gráfica 5. Tasa de desocupación Total mensual 2000-2012



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Series 2005-2010 y 2010-2012. Disponible en: www.inegi.org.mx (Fecha de consulta: 17 de septiembre de 2012).

Gráfica 6. Número de jóvenes entre 14 y 29 años que no estudian ni trabajan por trimestre, 2005-2012



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Series 2005-2010 y 2010-2012. Disponible en: www.inegi.org.mx (Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2012).

Tabla 2. Tipo de actividad no económica adscrita a los jóvenes que no estudian ni trabajan (14 a 29 años) en el segundo trimestre de 2012

Tipo de actividad no económica	Total de jóvenes	Porcentaje del total que no estudian ni trabajan
Quehaceres domésticos	5,072,948	84.657%
Pensionados	3,027	0.051%
Con impedimentos físicos para trabajar	138,248	2.307%
Otros no activos	777,903	12.982%
No especificado	180	0.003%
Total	5,992,306	100%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Serie 2010-2012. Disponible en: www.inegi.org.mx (Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2012).

hombres. Es decir, 86.51% de los ninis pertenecen al género femenino frente a 13.49% de los varones.⁴ Esta situación indica diferentes situaciones inequidad en las labores domésticas, acceso laboral o escolar, además de que asumen decisiones como matrimonio o maternidad.

Tendencias económicas y sociales en materia de empleo

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) realizó la medición

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Serie 2010-2012. Disponible en: www.inegi.org.mx (fecha de consulta: 18 de septiembre de 2012).

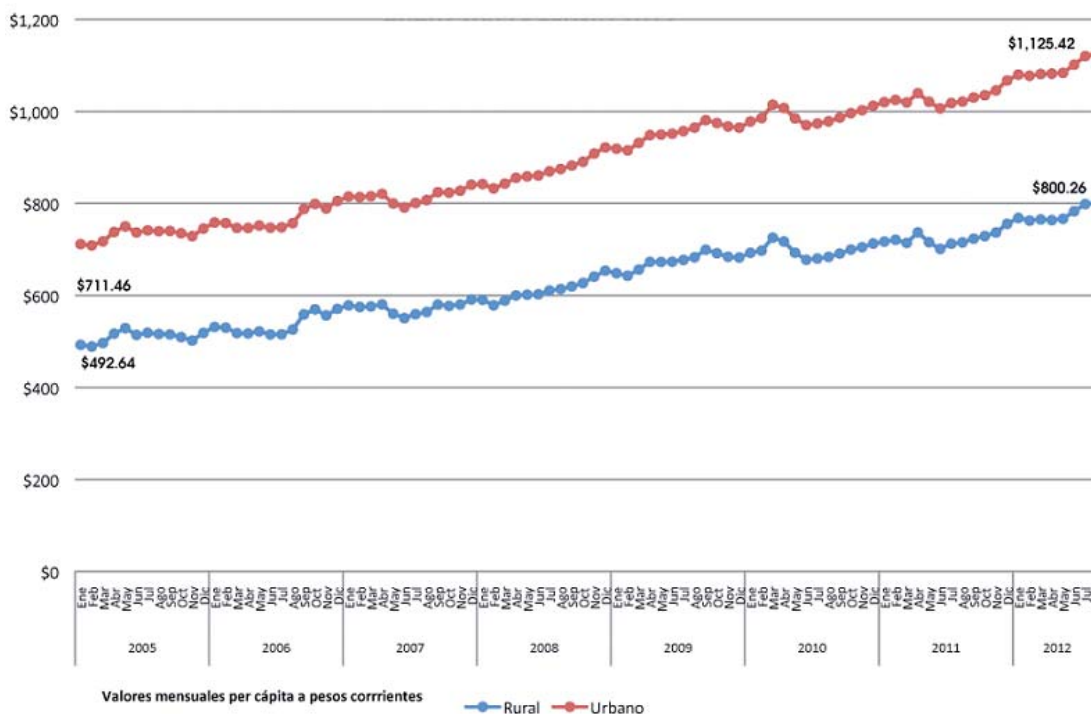
del Indicador de la tendencia laboral de la pobreza (ITLP) que señala “la tendencia de la proporción de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso laboral de los hogares”.⁵

La fuente de este estudio son los resultados de la ENOE del INEGI con base en 2005 y muestra el incremento del costo de la canasta alimentaria en zonas rurales y urbanas (Gráfica 7).

Si bien el valor mensual de la canasta alimentaria tuvo una tendencia a la alza durante el periodo

⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), Explicación de los Indicadores de Tendencia Económica y Social, Coneval, junio de 2010. Disponible en: www.coneval.gob.mx (fecha de consulta: 19 de septiembre de 2012).

Gráfica 7. Evolución mensual del valor de la canasta alimentaria (línea de bienestar mínimo) 2005-2012



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), *Líneas de bienestar y canasta básica*, Coneval, agosto de 2012. Disponible en: www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/Pobreza_2010/Lineas_de_bienestar_07022012.es.do

2005-2012, la crisis financiera internacional de 2009 impactó en el alza del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) desde mediados de 2008, y tuvo un efecto mayor en términos porcentuales con la canasta alimentaria, tanto rural como urbana (Gráfica 8).

Comentarios finales

La generación de empleos tanto por número como por calidad depende de la atracción de inversiones y el desarrollo de las empresas ofertantes. En la administración 2006-2012 las políticas económicas para la creación de nuevas vacantes tuvieron que afrontar las consecuencias de la crisis financiera mundial de 2009 que, entre otros efectos, elevó la tasa de desocupación a porcentajes mayores de 6 por ciento. El PND 2007-2012 tenía la meta de crear 800 mil

empleos a finales de este sexenio; sin embargo, el número de la población desocupada en los últimos años fue la más alta en todos los trimestres posteriores al ciclo abril-junio de 2008. La caída de la economía en 2009 propició el alza del costo de la canasta alimentaria, por lo que un trabajador tiene que invertir más dinero y tiempo de trabajo para adquirir este bien.

Diferentes programas operados por el gobierno federal contribuyen a apoyar a los buscadores de empleo, tales como Chambanet, Chambatel, becas, bolsas de trabajo, talleres, entre otros. Pese a los avances en estas políticas públicas, aún el mercado laboral registra altas variaciones, por lo que disminuir la tasa de desocupación y los jóvenes que no estudian ni trabajan, así como abrir un mayor número de plazas, serán los retos para los futuros gobiernos en sus diferentes órdenes.

Gráfica 8. Evolución mensual del valor de la canasta alimentaria (línea de bienestar mínimo)* y del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) enero 2005-julio 2012**



Notas: * Valor porcentual per cápita con respecto al mismo mes del año anterior.

** Base segunda quincena de 2010.

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), *Tendencias económicas sociales de corto plazo. Resultados nacionales*, Coneval, agosto de 2012, p. 12.

POBREZA Y SALUD

Francisco J. Sales Heredia*

Una de las características deseables en cualquier país es que su población cuente con un nivel de bienestar económico adecuado y con servicios médicos de calidad y accesibles a todos. El poseer un ingreso adecuado usualmente se ha relacionado con un mercado de trabajo que permita cierta igualdad entre los ingresos de los distintos grupos de la población y que el salario mínimo permita adquirir bienes y servicios de calidad. En nuestro país la pobreza es entendida como la falta de dicho ingreso y las carencias de ciertos servicios vinculados a los derechos sociales. Entre éstos, el derecho a la salud se ha vinculado a la pobreza directamente; su relación parte de la incertidumbre que crea la enfermedad en una familia y los recursos que se invierten para intentar recobrarla.

Introducción

La cobertura universal en salud ha sido uno de los objetivos de los gobiernos post revolucionarios en nuestro país desde la reforma del artículo 123 constitucional en 1929, que disponía como de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social. El gobierno federal que termina su periodo el 1 de diciembre de 2012, ha anunciado la consecución de este objetivo 83 años después; el presidente Calderón en su sexto informe de gobierno

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

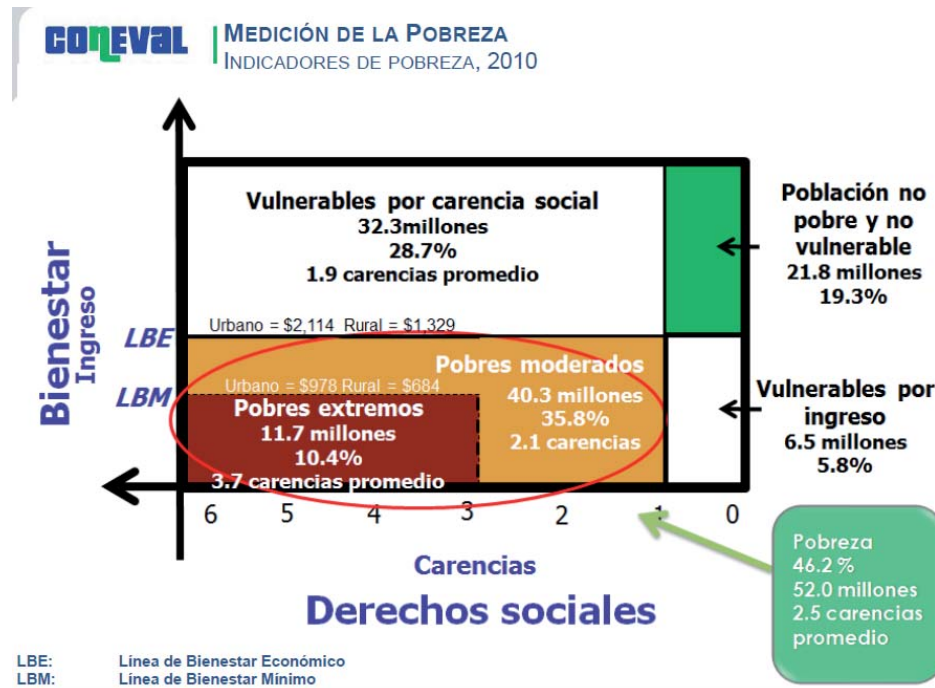
refiere que la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, por medio del programa Seguro Popular, ha logrado en 2012 la afiliación de toda la población a un seguro médico, ya sea el de las instituciones de seguridad social o al Seguro Popular. Este es un logro que debe ser evaluado tanto a la luz de la perspectiva multidimensional de la pobreza como con un acercamiento a los esfuerzos por lograrlo en las reformas de los últimos 20 años en materia de salud.

La concepción de pobreza multidimensional se gestó después de una larga discusión en el medio académico y político, con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004. En la ley se propone incluir, aparte de un ingreso mínimo, una perspectiva de derechos garantizados; la carencia de éstos hace a una persona pobre. El ingreso suficiente se equipara a una línea de bienestar mínimo y otra de bienestar económico. La primera se refiere al mínimo necesario para que una persona pueda adquirir una canasta alimenticia al mes; la segunda aumenta la canasta para incluir una serie de bienes y servicios que incluyen transporte, educación, salud, vivienda y vestido. En cuanto a los derechos, se considera pobre a una persona que carece de uno o más de estos servicios o bienes: servicios de salud, seguridad social, rezago educativo, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

De acuerdo con esta perspectiva, 10.4% de la población en el país era extremadamente pobre en 2010, con 3.7 carencias promedio y 35.8% era moderadamente pobre, con 2.1 carencias en promedio. Un poco menos de la mitad de la población es considerada pobre con diversos gradientes que pueden ser apreciados en la Gráfica 1. Resalta el hecho de que solamente 19.3% de la población (de 112 millones en 2010) no era pobre ni vulnerable a serlo.

Para contrastar el porcentaje de pobres a lo largo del tiempo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social ofrece una serie de tiempo con la medición previa que consideraba la pobreza como

Gráfica 1. Medición de la pobreza multidimensional, 2010



Fuente: Coneval, *Avances y retos de la política de desarrollo social en México, 2012*.

la falta de ingreso suficiente para adquirir cierta canasta básica de bienes y servicios. En la Gráfica 2 se puede apreciar que la tendencia de descenso de la pobreza de ingreso se revierte al inicio de la crisis de 2008 y toma valores similares a los de 2002-2003. Es evidente que el crecimiento económico del país no es suficiente para lograr que el ingreso de los ciudadanos sea el adecuado. El Coneval concluye que el crecimiento promedio de 1.2% del producto interno bruto (PIB) per cápita entre 1990 y 2010 es muy bajo para las necesidades económicas y sociales de nuestro país.

A continuación se hará una revisión de las metas propuestas en los planes de desarrollo en materia de salud desde 1995 y se revisarán los logros descritos por el gobierno en turno.

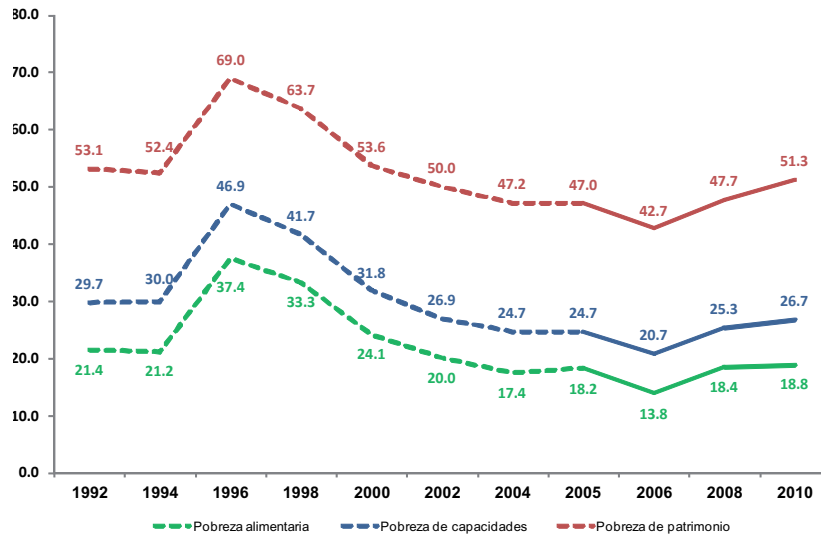
El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 señalaba en su apartado sobre desarrollo social, es-

pecíficamente sobre salud, que la estructura administrativa del Sistema de Salud no promovía la mejora del servicio y que ésta debía ser mejorada por medio de un proceso de descentralización que permitiera la división de responsabilidades y mayor atención a nivel local:

Las instituciones de nuestro sistema de salud están segmentadas, y operan de manera centralizada, sin líneas bien definidas para una coordinación eficaz entre ellas. [...] Es urgente reformar nuestro sistema de salud con el propósito de mejorar el nivel de salud de la población, distribuir equitativamente los beneficios y la carga de los servicios, satisfacer a los usuarios y a los prestadores de servicios, y evitar dispendios. [...]

Hacia una nueva organización del Sistema Nacional de Salud. En este Gobierno se trabajará para alcanzar un sistema que incorpore a más población, que

Gráfica 2. Evolución de la pobreza por ingresos nacional, 1992 a 2010 (porcentaje de personas)



Las estimaciones de 2006, 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI. Las estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2010.

garantice un paquete básico de servicios de salud para todos los mexicanos, para reforzar el principio de equidad con los que menos tienen.¹

En su sexto informe de gobierno el entonces presidente Ernesto Zedillo apuntaba que la mayoría de los problemas antes señalados se habían resuelto. Refería que el proceso de descentralización permitía mayor autonomía y planeación a los estados, así como una mejor rectoría a la Secretaría de Salud; de igual modo, señalaba que dado que el presupuesto en términos reales había aumentado sustancialmente en el sexenio, la población sin cobertura médica al inicio de su sexenio tenía a finales de éste un paquete básico de salud.

Gracias a la acción del Gobierno Federal, a fines de este año tendrán acceso a servicios básicos de salud 99.5 por ciento de los mexicanos, cifra que se compara favorablemente con el 89 por ciento de cobertura que se tenía a principios de 1995. Para llevar a cabo lo anterior se fortaleció la capacidad

de respuesta institucional, mediante el incremento de la infraestructura física y del personal médico. [...]

La aplicación del Paquete Básico de Servicios de Salud (PABSS) a través de los Programas de Ampliación de Cobertura (PAC), de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA, así como de los programas estatales, ha permitido que 10 millones de mexicanos que en 1994 no tenían acceso a los servicios, hoy reciban acciones de atención preventiva y curativa, saneamiento básico, salud reproductiva, vigilancia nutricional y promoción de la salud, entre otras.²

El proceso de descentralización y el aumento del gasto en salud en términos reales, por medio de las transferencias federales del Ramo 33 a los estados en el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), continuaron en el sexenio de Zedillo y podría decirse continuó en los siguientes sexenios en un proceso iniciado en 1984. La estrategia, respecto a los servicios de salud dirigidos a la población no derechohabiente, ha consistido desde

¹ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, Sección 4.5.1. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos*, Poder Ejecutivo Federal, 1995.

² Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno del presidente Ernesto Zedillo, 2000*, p. 219.

entonces en promover que los estados asuman la dirección de la operación de los servicios y que el gobierno federal asuma facultades normativas, de control y financieras. Las principales reformas a la Ley General de Salud en este sentido se dieron en 1997 y 2004.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 el presidente Vicente Fox propuso que uno de los déficits del sistema de salud era la falta de cercanía con la ciudadanía, él lo identificó con la democratización de la atención de la salud y propuso una serie de objetivos:

Para hacer realidad la democratización de la atención de la salud, México debe contar con un sistema al que tengan acceso todos los mexicanos, independientemente de su capacidad de pago; que responda con calidad y respeto a sus necesidades y expectativas; que amplíe sus posibilidades de elección; que cuente con instancias sensibles y eficaces para la presentación de quejas, y con mecanismos de participación en la toma de decisiones. Democratizar es, en suma, construir un sistema de, por y para la gente.

Para enfrentar cada uno de los retos antes señalados, la presente administración se ha planteado cuatro objetivos principales:

- Elevar el nivel de salud de la población y reducir las desigualdades.
- Garantizar un trato adecuado a los usuarios de los servicios de salud.
- Ofrecer protección financiera en materia de salud a todos los mexicanos, apoyando de manera prioritaria el financiamiento público.
- Fortalecer el sistema de salud.

Al término de su sexenio, el presidente Fox informó sobre la creación del Sistema de Protección Social en Salud, que por medio del Seguro Popular coordina la atención en salud para la población abierta. Dicha reforma y consecuente política pública ha sido una de las más relevantes en el proceso de consolidación del Sistema de Salud. El Congreso aprobó la reforma presentada por el Ejecutivo en

2003, por la cual se garantizaban recursos especiales para los siguientes seis años para garantizar la cobertura universal en 2010.

El Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) tiene como principal objetivo proporcionar protección financiera a las personas que no son derechohabientes de las instituciones públicas de seguridad social como el IMSS y el ISSSTE. Esta protección se brinda bajo un nuevo esquema de seguro público de salud, que es coordinado por la Federación y operado por las entidades federativas. A través del Seguro Popular de Salud (SPS) se proporciona un paquete de beneficios que permite a las familias que menos tienen, reducir los gastos inesperados para atender problemas de su salud.

La transformación de los servicios abiertos de las secretarías de salud de los estados, en servicios ofrecidos a los ciudadanos afiliados al programa del Seguro Popular, de hecho crea una tercera institución de salud nacional, aunque con un paquete de servicios específicos de salud y con una estructura tal que un ciudadano en teoría podría recurrir a cualquier servicio de salud pública y ser atendido. El programa ofrece atención médica pública; consultas, medicinas, hospitalización, cirugías y tratamiento adecuado en general, a través de cualquiera de las instituciones de salud federales. El presidente Fox informó que se afiliaron al término de su sexenio 5 millones de familias (alrededor de 15 millones de ciudadanos). El programa se financia por medio de una serie de cuotas tripartitas, federal (Cuota Social 3.92% de SM y Aportación Solidaria Federal, 1.5 veces la Cuota Social), estatal (Aportación Solidaria Estatal 50% de la CS) y una pequeña parte por los ciudadanos que se encuentren por arriba del cuarto decil de ingreso.

El presidente Calderón, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, propuso, entre otros objetivos, evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal. En el PND se reconocía como uno de los problemas en el sector la desigualdad de las regiones en el país, dichas desigualdades requerían un acercamiento local, pero al mismo tiempo

requería el ofrecimiento de un servicio de calidad similar para todos los ciudadanos. Se propuso una estrategia para dar continuidad al Seguro Popular reforzando el sistema de salud.

Consolidar un sistema integrado de salud para garantizar el acceso universal a servicios de alta calidad y proteger a todos los mexicanos de los gastos causados por la enfermedad.

Para lograr una protección social en salud que beneficie por igual a todos los mexicanos, es necesario implementar una estrategia que permita superar la actual segmentación del sistema que se acerque cada vez más a la universalización de los demás. Esto permitirá proveer beneficios similares en las instituciones de salud, homogeneizar los niveles de calidad y establecer reglas que permitan la portabilidad geográfica e institucional de los beneficios. Para ello, se requieren una serie de reformas graduales que atiendan la realidad jurídica, laboral, económica y política.

Tomando en cuenta que las reformas descentralizadoras iniciaron en 1984 a partir de la reforma constitucional de 1983, que consagró el derecho universal a la protección de salud, el proceso de consolidación del Sistema de Salud tiene ya casi 30 años de haber iniciado. En el sexto informe del presidente Calderón se hace referencia a lo que podríamos llamar el primer logro del proceso: la universalización del servicio médico con un sustento financiero por paciente y un fondo nacional de gastos catastróficos para homogeneizar el riesgo.

El programa surgido de la reforma de 2003 reporta un registro de 52 millones de ciudadanos, el Seguro Popular, con proveedores públicos y privados se convierte en el más grande organizador de servicios médicos en el país, cubriendo a casi la mitad de la población. La política pública delineada en la reforma a la Ley General de Salud de ese entonces propone el reforzamiento de las estructuras estatales de salud bajo una coordinación reguladora de la Secretaría de Salud federal, un financiamiento controlado por ciudadano registrado y, crucialmente un énfasis en la sustentabilidad

financiera de la protección social de la salud, en lugar del énfasis previo de seguridad social vinculada a un trabajo asalariado. De hecho, la función que cumplía la Secretaría de Salud de atender a la población abierta la sigue cumpliendo, pero ahora con un mandato de universalidad en el registro y con incentivos para supervisar la salud de los ciudadanos.

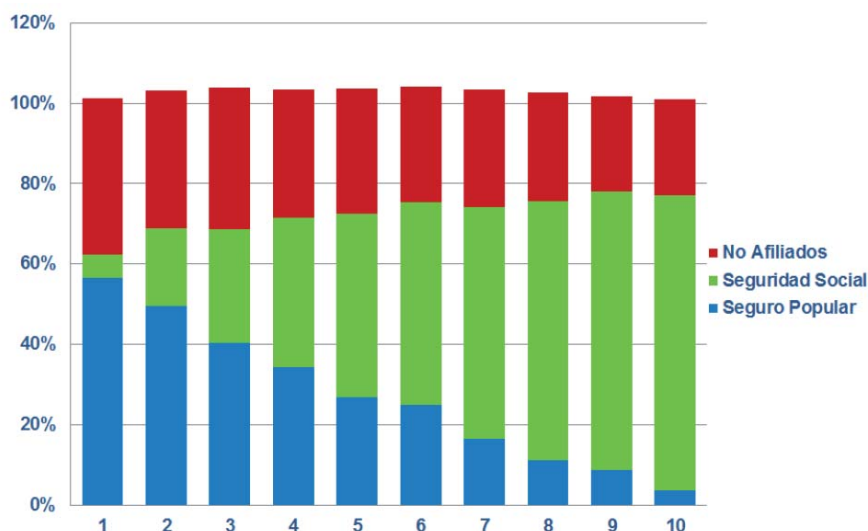
Ahora bien, uno de los factores de inequidad que intenta resolver el Seguro Popular es la desigualdad en el acceso a servicios de salud de calidad.

La Gráfica 3 muestra la distribución del aseguramiento entre los deciles de población en 2010 (la población se ordena por ingreso y el primer decil es el que tiene menos y el décimo decil es el que tiene más). En la gráfica 3 se aprecia una clara relación entre mayor ingreso y mayor seguridad social; estas diferencias proponen un claro reto al sistema de salud.

Al indagar en las desigualdades existentes es difícil aislar el factor de doble o triple inscripción a un seguro médico para identificar a los grupos que en realidad no lo tienen. Los datos de afiliados ofrecidos por el Seguro Popular, el IMSS y el ISSSTE para 2011 cubrirían a 132 millones de personas³ y el censo de población de 2010 reportó que 31 millones de ciudadanos declararon no tener ningún seguro médico. Esta obvia contradicción puede deberse a muchas razones, pero su sola aparición debilita la idea central de acceso universal a servicios de salud de calidad. Aunado a lo anterior, la Gráfica 3 muestra lo reportado por los diversos deciles de la población en el censo 2010, evidenciando una desigualdad fuerte por ingreso en el aseguramiento. Es claro que no existe un padrón común de afiliación a los programas federales o la seguridad social. El Seguro Popular ha diseñado un sistema de registro que incluye el CURP y huellas digitales, pero esto no toma en cuenta la multiplicidad de sistemas a los que puede estar inscrito el ciudadano o la percepción por parte del registrado de que se trata de un trámite más, que no involucra derechos garantizados.

³ Coneval, *Avances y retos...*, p. 59.

Gráfica 3. Afiliados a un seguro médico, 2010



Fuente: Coneval, *Avances y retos de la política de desarrollo social en México, 2012*.

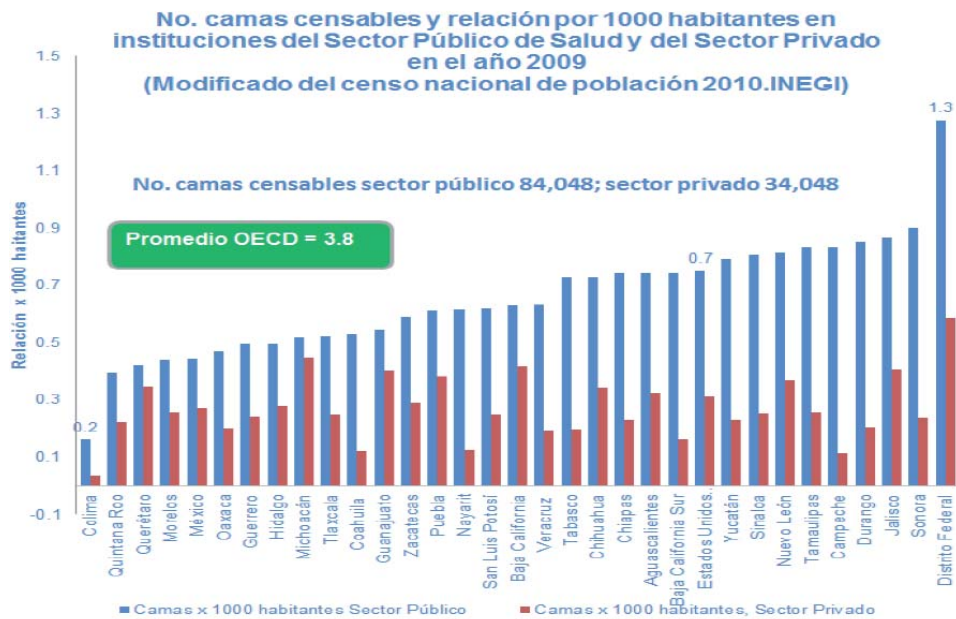
La desigualdad entre estados, tanto en recursos físicos como humanos, ha sido uno de los factores que derivaron en la disposición de metas claras de atención por ciudadano en la reforma de 2003 a la Ley General de Salud, éstas obligan al Seguro Popular a mejorar el servicio en los estados con mayores rezagos hasta alcanzar las metas determinadas; sin embargo, las diferencias aún existentes muestran retos enormes por superar. En la Gráfica 4 se aprecia la diferencia por estado en el número de camas por cada 100 mil habitantes, un índice utilizado para resaltar infraestructura física. La gráfica muestra una disparidad enorme entre estados y eso que no se toma en cuenta la usual concentración de camas en las capitales o ciudades grandes.

Otro problema referente a la desigualdad en el ingreso y en el acceso a servicios de salud de calidad es la mortalidad materna, dado que este tipo de muerte es evitable y el tener una tasa de mortalidad materna alta habla de carencias en el servi-

cio. En este caso, México se comprometió a reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes en 2015, a partir de los datos de 1990, como parte de las metas del milenio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). A estas fechas es claro que México quedará muy lejos de cumplir con la meta de 22 muertes por cada 100 mil nacidos vivos, ya que en 2010 el país tenía una tasa de 51.5. La mortalidad materna de México contrasta con la de los países de Europa occidental, que en promedio tienen 6 muertes por cada 100 mil nacidos vivos; sin embargo, entre los países de América Latina, sólo Chile tiene una mortalidad materna más baja que México.

Considerando que la mortalidad materna es un mal del subdesarrollo y de la desigualdad y que la mayoría de las muertas ha tenido supervisión médica, aunque parcial, se sugiere que la alta mortalidad tiene causas estructurales que deben ser resueltas con atención y constancia.

Gráfica 4



Fuente: Coneval, *Avances y retos de la política de desarrollo social en México, 2012*.

POLÍTICA EXTERIOR

RELACIONES EXTERIORES

Jesús Mena Vázquez*

El apartado que corresponde a la política exterior de México en el sexto y último informe de actividades del gobierno federal que encabeza el presidente Felipe Calderón da cuenta del trabajo que realizó en la esfera internacional durante el periodo de septiembre de 2011 a agosto de 2012.

Introducción

Aunque el informe escrito hace referencia principalmente a ese periodo, en los anexos estadísticos del informe se pueden encontrar tablas con datos para la totalidad del sexenio y en muchos casos para años anteriores.

En la actualidad México mantiene relaciones diplomáticas con 193 países y cuenta con 149 representaciones alrededor del mundo en las que laboran 1,158 individuos adscritos como personal diplomático consular.¹

Los ejes estratégicos que guiaron la intervención de México en temas de política exterior a lo largo del sexenio se definieron en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012:

- La política exterior como palanca del desarrollo nacional;
- El papel de México en la reconstrucción del orden mundial;

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

¹ El personal diplomático consular incluye las categorías de ministros, primer secretario y segundo secretario. Estas cifras se pueden consultar en el anexo estadístico del VI Informe de Gobierno. Véase: Presidencia de la República, *Anexo Estadístico, Sexto Informe de Gobierno, México, 2012*, p. 66.

- Diversificar la agenda de política exterior del país.

De esta manera, el sexto informe de gobierno reporta las actividades —agrupadas en grandes líneas estratégicas— que realizó el gobierno federal en cada uno de estos tres ejes rectores.

a) *La política exterior como palanca del desarrollo nacional*

A continuación se mencionan las principales líneas estratégicas del gobierno de México dentro del primer eje rector de la política exterior:

- La cooperación internacional como insumo para apoyar los programas contra la pobreza, la generación de empleos y la seguridad en el país.
- Promoción de exportaciones, inversiones y de la oferta turística y cultural del país.
- Utilizar la red de tratados de libre comercio para mejorar las capacidades de México en las áreas comercial y económica.
- Mejorar los mecanismos existentes de resolución de controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- Adecuar la legislación vigente en nuestro país con los acuerdos internacionales que ha firmado nuestro país.
- Coordinar los esfuerzos del gobierno federal en lo relacionado a la cooperación internacional para el desarrollo.

La Tabla 1 señala las actividades que realizó el gobierno a lo largo de este sexenio para promocionar a México en el extranjero en los ámbitos económico y cultural.

Estrechar los lazos de cooperación económica, política y cultural de México con otros países pasa necesariamente por la subscripción de proyectos de cooperación en esas áreas. La Tabla 2 muestra datos de los proyectos en ejecución para el sexenio que termina, así como la variación anual del periodo enero-agosto de 2012 con el año anterior. El

Tabla 1. Promoción legal de México en el mundo 2007-2012

Concepto	Datos anuales						enero-agosto		
	2007	2008	2009	2010	2011	Meta 2012	2011	2012 ^{p/}	Variación % anual
Actividades de promoción económica en el exterior (ferias, exposiciones, congresos, misiones, giras u otros esfuerzos organizativos).	11	14	12	15	13	12	9	8	-11.1
Reuniones para seguimiento y evaluación de relaciones económicas bilaterales.	176	173	174	247	279	114	160	108	-32.5
Becas a estudiantes nacionales y extranjeros.	1,996	1,718	1,665	1,641	1,542	1,500	1,542	1,388	-10.0
Eventos de promoción cultural en países con prioridad en los lineamientos de política exterior de México.	885	880	1,077	1,299	1,512	1,100	1,512	939	-37.9

p/ Cifras preliminares.

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores.

Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 2012, p. 721.

Tabla 2. Participación de México en materia de cooperación internacional

Concepto	Datos anuales						enero-agosto		
	2007	2008	2009	2010	2011	Meta 2012	2011	2012 ^{p/}	Variación % anual
Nuevos proyectos de cooperación internacional en ejecución.	140	145	166	150	168	143	110	153	39.1

p/ Cifras preliminares.

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores. Sistema Integral de Cooperación Internacional (SICOI).

Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 2012, p. 720.

número esperado de nuevos proyectos de cooperación internacional para 2012 fue superado en los primeros ocho meses del año, con 153 nuevos proyectos suscritos, mientras que la meta para el año se situó en 143.

Estados Americanos. Además, México presidió el G-20 durante 2012, con lo que fue anfitrión de la séptima reunión de los líderes del grupo, la cual se realizó en Los Cabos los días 18 y 19 de junio de 2012.

b) El papel de México en la reconstrucción del orden mundial

El segundo gran eje rector de la política exterior durante este gobierno se centró en aumentar la participación e influencia de México en el concierto internacional. Durante el año que se reseña México participó en las reuniones de los principales organismos internacionales y regionales, como las Naciones Unidas o la Organización de

Las líneas estratégicas incluidas en este eje son:

- Participar en las discusiones e iniciativas que promuevan la cooperación para el desarrollo, la paz mundial, los derechos humanos y la seguridad internacional.
- Aumentar la participación de México en organismos y foros regionales para promover el desarrollo humano sustentable.
- Promover el derecho internacional, las instituciones multilaterales, la codificación de normas

de convivencia internacional y la solución pacífica de conflictos para mejorar las relaciones diplomáticas entre países.

- Coordinar los esfuerzos que realiza el gobierno federal en relación con la cooperación internacional para el desarrollo.

La Tabla 3 resume las iniciativas que México impulsó y consensó en foros internacionales a lo largo de este sexenio, así como los tratados que suscribió o negoció para promover la codificación de normas de convivencia internacional, en concordancia con las líneas estratégicas de acción para este eje rector de la política exterior mexicana.

Durante el último año de gobierno del presidente Felipe Calderón nuestro país fue elegido para presidir el G-20, que agrupa a 19 países desarrollados y emergentes, además de la Unión Europea. El peso económico de los países miembros lo ha

convertido en el foro más importante de cooperación económica y financiera del mundo, ya que éstos representan 90% del producto interno bruto (PIB) mundial, 80% del comercio global y dos tercios de la población mundial.²

Después de varios meses de reuniones de alto nivel entre gobiernos, y de éstos con diferentes grupos sociales como empresarios, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, se llevó a cabo la reunión de líderes del G-20 en Los Cabos, Baja California Sur, los días 18 y 19 de junio de 2012.

Al encuentro asistieron 26 jefes de Estado o gobierno y la Unión Europea, ocho titulares de organismos internacionales y representantes de la sociedad civil, sector empresarial y sindicatos. Para la reunión de líderes se acreditaron 22 mil personas, incluidas 2 mil representantes de medios de comunicación tanto nacionales como internacionales.³

Tabla 3. Fortalecimiento del sistema multilateral en el marco del sistema de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales

Concepto	Datos anuales						enero-agosto		
	2007	2008	2009	2010	2011	Meta 2012	2011	2012 ^{p/}	Variación % anual
Documentos de lineamientos consensuados entre diversas instancias mexicanas, así como iniciativas propuestas o copatrocinadas por México en foros internacionales en forma de resoluciones u otros. ^{1/}	18	33	26	29	113	54	42	36	-59.5
Tratados para promover la codificación de las normas de convivencia internacional en el marco de las organizaciones internacionales, (tratados suscritos y negociados por México previa adopción por los organismos internacionales).	10	12	174	247	279	114	160	108	-32.5

1/ La cantidad de lineamientos se incrementó notablemente en 2011 debido a que a partir de ese año se incorporaron a la Dirección General para la Organización de las Naciones Unidas la mayoría de los organismos económicos internacionales que antes eran responsabilidad de la Dirección general de Organismos Económicos, Regionales y Multilaterales.

p/ Cifras preliminares.

n. a. No aplica.

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores.

Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 2012, p. 735.

² Véase la página electrónica del G20: www.g20.org

³ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Sexto informe de labores*,

La reunión de líderes tuvo como resultado acuerdos en varios temas de importancia global:

- Estabilización económica y reformas estructurales para el crecimiento y el empleo.
 - Comercio.
 - Empleo y protección social.
 - Fortalecimiento de los sistemas financieros y fomento a la inclusión financiera para impulsar el crecimiento económico.
 - Mejorar la arquitectura financiera en una economía global interconectada.
 - Promover la seguridad alimentaria y abordar el tema de la volatilidad del precio de materias primas.
 - Promover el desarrollo sustentable, incluida una agenda de infraestructura, eficiencia energética, impulso al crecimiento verde y financiamiento para enfrentar el cambio climático.⁴
- Incrementar los vínculos culturales, políticos y económicos con América Latina y el Caribe.
 - Impulsar la agenda mesoamericana dentro del Plan Puebla-Panamá (Proyecto Mesoamérica).
 - Relaciones y cooperación bilateral y trilateral con Estados Unidos y Canadá.
 - Incrementar las alianzas con Europa, especialmente con la Unión Europea.
 - Utilizar el Foro de Cooperación Económica Asia- Pacífico (APEC) como plataforma para lograr acuerdos de gobierno y empresariales con las principales naciones de Asia.
 - Promover los intereses de México en Medio Oriente y África.

Cabe resaltar que es la primera vez que se impulsa un crecimiento “verde” como una de las prioridades principales de este grupo de países.

Otro punto que destaca el sexto informe es la creación, el 27 de septiembre de 2011, de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores e institucionalmente facultado para gestionar los programas de cooperación internacional que México implemente, ya sea como oferente o receptor.

c) *Diversificar la agenda de política exterior*

Las estrategias para incrementar la agenda de política exterior del país requieren, además de la interlocución constante del presidente de la República con otros jefes de Estado, de la participación constante de México en los diversos foros internacionales, tanto en el ámbito regional como global.

Las principales estrategias del gobierno mexicano en este eje estratégico a lo largo del sexenio fueron:

El sexto informe de gobierno da cuenta del trabajo realizado para que México incrementara su presencia constante en las diversas regiones del mundo. De esta manera, el informe reseña los encuentros que tuvo el presidente de la República de septiembre de 2011 a agosto de 2012 con los representantes de otras naciones, además de su participación a lo largo de ese año en los distintos foros internacionales a los que asistió.

La diversificación y ampliación de la política exterior de nuestro país involucra la participación no solamente del presidente de la República en su calidad de jefe de Estado, sino también la del cuerpo diplomático, encabezado por la canciller, embajadores y representantes de nuestro país en los diversos organismos y foros internacionales, además de las reuniones de alto nivel para tomar decisiones respecto de temas regionales y globales.

A continuación se presenta la Tabla 4 con algunos de los indicadores relevantes correspondientes a las actividades que se desarrollaron bajo este eje rector.

El fenómeno migratorio y la condición de los mexicanos en el extranjero, especialmente en Estados Unidos, son temas de capital importancia para el país, más allá de los 22,803 millones de dólares que ingresaron al país en 2011 por concepto de remesas familiares.⁵

Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2012.

⁴ *Ibid.*, pp. 192-194.

⁵ Presidencia de la República, *Sexto...*, *op. cit.*, p. 761.

Tabla 4. Promoción integral de México en el mundo, 2007-2012

Concepto	Datos anuales						enero-agosto		
	2007	2008	2009	2010	2011	Meta 2012	2011	2012 ^{p/}	Variación % anual
Reuniones para seguimiento y evaluación de relaciones económicas y bilaterales.	176	173	174	247	279	114	160	114	-28.8
América del Norte.	26	23	21	16	13	20	10	9	-10.0
América Latina y El Caribe.	67	74	50	66	84	48	56	53	-5.4
Europa, Asia-Pacífico, África y Medio Oriente.	83	76	103	165	182	46	94	52	-44.7

p/ Cifras preliminares.

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores

Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 2012, p. 738.

Para la atención y protección de los mexicanos en el extranjero el país cuenta con una red de embajadas y consulados que requieren de un cuerpo diplomático eficiente y profesional adscrito a éstas. El principal objetivo de las acciones en este eje es fortalecer las capacidades de la red consular de nuestro país para otorgar asesoría, protección y asistencia jurídica a los mexicanos en el extranjero.

En la Tabla 5 se resumen las gestiones de la red consular de México en el mundo:

Además de las gestiones administrativas que realizan las representaciones de México en el extranjero, la asistencia y protección consular a connacionales, principalmente en Estados Unidos, revisten una especial importancia dentro de las actividades que realiza el gobierno mexicano en el exterior.

La Tabla 6 ofrece los datos del sexto informe de gobierno respecto de la asistencia y protección que brindan los consulados mexicanos en otros países.

De la tabla anterior se deduce la importancia de los consulados mexicanos en Estados Unidos. Los datos muestran que la mayoría de los servicios de asistencia que prestan se llevan a cabo en ese país. Esto se debe a la cantidad de mexicanos que viven en ese país. La población hispana en Estados Unidos es la mayor entre las minorías étnicas y, dentro de ésta, los mexicanos o descendientes conforman la mayoría.

La población que se considera hispana o de origen hispano en ese país ascendió a 50,729,570 en 2010, lo que representaba 16.3% de la población total en esa fecha. Los mexicanos (incluidos los 21,208,393 que nacieron en aquel país) son mayoría dentro de la población hispana, con 64.9% del total, que representan 32,915,983 personas.⁶ Alrededor de 6.5 millones de mexicanos eran inmigrantes no autorizados al 2010.⁷

Estos últimos son una parte importante de la población que atienden los consulados mexicanos en Estados Unidos con asistencia y orientación jurídica.

⁶ Pew Hispanic Center, *Statistical portrait of hispanics in the United States, 2010*, Pew Hispanic Center, Washington, 2012.

⁷ Pew Hispanic Center, *Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends, 2010*, Pew Hispanic Center, Washington, 2011.

Tabla 5. Gestión de la red consular de México en el mundo

Concepto	Datos anuales						enero-agosto		
	2007	2008	2009	2010	2011	Meta 2012	2011 ^{1/}	2012 ^{2/}	Variación % anual
Número de matrículas de alta seguridad emitidas	913,704	968,096	889,835	843,786	836,574	850,000	445,405	469,989	5.5
Número de pasaportes emitidos	3,482,898	3,357,017	2,598,248	2,635,625	3,155,207	3,095,002	1,818,081	1,975,298	8.6
Ordinarios	3,478,949	3,352,907	2,593,624	2,630,833	3,150,444	3,090,157	1,815,459	1,972,158	8.6
Diplomáticos	2,201	2,283	2,324	2,433	2,364	2,576	1,253	1,488	18.8
Oficiales	1,748	1,827	2,300	2,359	2,399	2,269	1,369	1,652	20.7
Actos y servicios consulares realizados	3,610,203	4,099,587	4,303,110	4,815,259	4,652,496	3,850,000	2,575,911	2,217,667	-13.9
Documentación a mexicanos	1,894,642	2,253,818	1,939,320	1,848,059	1,960,732	1,961,500	1,015,391	1,037,895	2.2
Fe pública	947,494	1,426,074	2,014,162	2,574,697	2,433,717	1,661,384	1,439,294	1,059,988	-26.4
SEDENA	1,188	1,204	1,115	1,092	959	800	559	471	-15.7
Nacionalidad	3,001	2,467	1,756	780	721	600	373	375	0.5
Documentación sanitaria	22,775	20,372	20,151	18,378	18,456	17,500	9,401	9,174	-2.4
Documentación comercial	12,444	7,907	4,774	3,763	3,562	3,200	1,708	1,484	-13.1
Despacho marítimo	23	8	14	7	19	16	3	4	33.3
Documentación a extranjeros	728,646	387,737	321,818	306,952	234,330	205,000	109,182	108,276	-0.8

1/ Los datos de los periodos enero-julio de 2011 y 2012, se refieren a los pasaportes emitidos en la red consular de México en el mundo y no incluyen los emitidos en territorio nacional.

2/ Cifras reales de pasaportes expedidos a través de la Dirección General de Delegaciones al 31 de julio de 2012 y cifras de pasaportes expedidos en el exterior proporcionadas por el Módulo de Recaudación Consular con corte al 30 de junio de 2012. Las cifras correspondientes a matrículas consulares emitidas tienen corte al 30 de junio.

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores.

Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 2012, p. 751.

Tabla 6. Asistencia y protección consular

Concepto	Datos anuales						enero-agosto		
	2007	2008	2009	2010	2011	Meta 2012	2011	2012 ^{p/}	Variación % anual
Total de casos de asistencia a mexicanos en el extranjero	125,225	125,629	11,383	128,819	144,847	135,000	57,031	103,572	81.6
En Estados Unidos	124,516	124,792	110,085	123,492	139,392	n.a.	54,696	101,224	85.1
Resto del mundo	709	837	1,298	5,327	5,455	n.a.	2,335	2,348	0.6
Porcentaje de casos de asistencia consular resueltos favorablemente ^{1/}	92.0	81.0	84.0	89.0	92.6	85.0	92.0	92.2	0.2
Porcentaje de casos de protección consular resueltos favorablemente ^{1/}	69.0	72.0	68.0	69.0	72.5	75.0	66.0	79.6	13.6

1/ Para 2012 los valores porcentuales corresponden al periodo enero-junio, debido a que la evaluación del indicador es trimestral y el porcentaje de variación respecto a 2011 está expresada en puntos porcentuales.

p/ Cifras preliminares.

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores.

Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 2012, p. 752.

Reportes CESOP

- | | | |
|------|--|--|
| 2007 | <ol style="list-style-type: none"> 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 | <ol style="list-style-type: none"> 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 |
| 2008 | <ol style="list-style-type: none"> 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 | <ol style="list-style-type: none"> 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 48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas interior y económica) 49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas social y exterior) 50. Una perspectiva de opinión pública |
| 2009 | <ol style="list-style-type: none"> 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 | <ol style="list-style-type: none"> 2011 |
| 2010 | <ol style="list-style-type: none"> 29. Rumbo al centenario de la Revolución 30. Reforma política | <ol style="list-style-type: none"> 2012 |
| 2011 | <ol style="list-style-type: none"> 51. Residuos sólidos urbanos en México 52. Mujeres y elecciones 53. Jóvenes: optimismo moderado 54. Algunas notas sobre la opinión pública 55. Elecciones 2012 (Tomo I) 56. Elecciones 2012 (Tomo II) 57. Algunos temas de la agenda en la LXII Legislatura | <ol style="list-style-type: none"> 2012 |

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



REPORTESOP

Núm. 58 • Septiembre de 2012

