

O R T E

O P E R

NOTAS ACERCA DEL PRIMER INFORME DE GOBIERNO

- 1** Presentación
Rafael Aréstegui Ruiz
- 3** Informe de gobierno del Ejecutivo federal en 2013.
Avances en materia de desarrollo social
Anavel Monterrubio Redonda
- 12** Política laboral. Algunas notas sobre empleos, salarios
y seguro de desempleo en el primer año de gobierno
José de Jesús González Rodríguez
- 19** La infraestructura en México
(balance al final e inicio de un nuevo sexenio)
Salvador Moreno Pérez
- 31** Primer Informe de Gobierno y Presupuesto de Egresos
de la Federación: el sector energético
Gabriel Fernández Espejel
- 37** Comentarios en torno a la salud
en el Primer Informe de Gobierno
Francisco J. Sales Heredia

C

E

S

O

P



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Sebastián Alfonso de la Rosa Peláez
Presidente

Dip. Ana Isabel Allende Cano
Dip. María Teresa Jiménez Esquivel
Dip. Carol Antonio Altamirano
Secretarios

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

Rafael Aréstegui Ruiz
Director General

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
Coordinador Técnico

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Efrén Arellano Trejo
Subdirector de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Glen Antonio Magaña Roberts
Coordinador de Vinculación y Difusión

Roberto Aschentrupp Toledo
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Rafael López Vega
Julio César Moguel Viveros
Anavel Monterrubio Redonda
Salvador Moreno Pérez
Lucero Ramírez León
Investigadores

Arón Baca Nakakawa
Elizabeth Cabrera Robles
Leticia Galicia García
Luz García San Vicente
Natalia Hernández Guerrero
Benjamín Herrejón Fraga
Nora Iliana León Rebollo
Trinidad Otilia Moreno Becerra
Linda Anahí Sánchez López
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente editorial
Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo
Alejandro López Morcillo
Editor

Reporte CESOP, núm. 68, septiembre de 2013. 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 y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

Presentación

Rafael Aréstegui Ruiz*

El *Reporte CESOP 68* escudriña en el Primer Informe de Gobierno de la administración del presidente Enrique Peña Nieto. Para empezar, en el artículo intitulado “Informe de gobierno del Ejecutivo federal, 2013. Avances en materia de desarrollo social”, lo dedica Anavel Monterrubio a examinar los ejes del Plan Nacional de Desarrollo y su correspondencia con el Informe en lo correspondiente a la trama social, donde identifica cinco grandes directrices: 1) alcanzar un México en paz; 2) lograr un México incluyente; 3) construir un México con educación de calidad; 4) impulsar un México próspero; y 5) consolidar un México con responsabilidad global.

Para que los derechos sociales a que los mexicanos aspiramos se alcancen el gobierno federal traza estrategias y objetivos. La investigadora identifica trece programas de desarrollo social como herramientas para lograrlo. Valora su instrumentación señalando, por un lado, la articulación entre los programas y los 400 municipios objetivo; y por el otro, la complejidad de la información disponible para evaluar los programas.

* Doctor en Educación por el ICE de la UAEM. Director General del CESOP. Líneas de investigación: educación, medio ambiente e interculturalidad.

En su artículo “Política laboral. Algunas notas sobre empleos, salarios y seguro de desempleo en el primer año de gobierno”, José de Jesús González aborda la política laboral a través de tres indicadores: la creación de empleos, las remuneraciones y sus correspondientes jornadas de trabajo, y la figura del seguro de desempleo. En un breve pero revelador análisis comparativo de salarios profesionales en 21 ciudades nos muestra, por un lado, el deficiente nivel salarial existente en México, compaginado con una mayor jornada laboral, destacando que la política laboral constituye uno de los ejes que determinan el proyecto de nación. Culmina el artículo señalando que la creación de empleos ha sido insuficiente y la pérdida del poder adquisitivo de los salarios una constante, por lo que la creación del seguro de desempleo es una necesidad para paliar la vulnerabilidad de los sectores asalariados.

Por su parte, Salvador Moreno, en “La infraestructura en México (balance al final e inicio de un nuevo sexenio)”, recapitula en materia de inversión en infraestructura comparando las políticas destinadas al sector en los sexenios 2006-2012 y 2013-2018, en donde paradójicamente el periodo 2006-2012 fue denominado como “el sexenio de la infraestruc-

tura”, aunque sus resultados fueron modestos y las grandes metas no se alcanzaron, por lo que recomienda revertir la política en materia de infraestructura si se quiere dotar a México de competitividad.

Para el efecto, el autor ilustra los programas de inversiones en materia de infraestructura mediante un cuadro comparativo entre el sexenio 2007-2012 y lo proyectado para 2013-2018, por tipo de inversión en carreteras y autopistas, trenes de pasajeros y transporte masivo, tren de carga, puertos, aeropuertos, así como comunicaciones e infraestructura destinada a la producción de hidrocarburos entre otras. Sumariamente concluye que el balance en infraestructura es negativo por ser nuestro país el menos desarrollado de los países miembros de la OCDE en esta materia.

En otro estudio, Gabriel Fernández Espejel se encarga del segmento temático sobre energía del Primer Informe de Gobierno, identificando el por qué de la insistencia del Ejecutivo federal en la aprobación de la Reforma Constitucional en Materia Energética. Analiza el estado que guardan los sectores de hidrocarburos y electricidad, y el panorama

productivo de ambos sectores; la inversión destinada, derivando finalmente en que la baja productividad del sector es la justificación para proponer una reforma que atraiga la inversión privada que permita incrementar la productividad.

Finalmente, el doctor Francisco Sales Heredia presenta “Comentarios en torno a la salud en el Primer Informe de Gobierno del Ejecutivo federal” destacando que la segunda meta del Plan Nacional de Desarrollo es lograr un México incluyente al dotar de servicios de salud elevados y con categoría de derecho social.

El experto en materia social presenta un panorama del sistema de salud en que analiza su cobertura a través de los distintos subsistemas existentes en materia de afiliación y registro, así como la atención por tipo de institución con una comparación entre 2000 y 2010, apuntando que si bien es cierto existen deficiencias, también lo es que hay avances significativos aunque el presupuesto destinado a la salud aún se encuentra por debajo de los niveles destinados a este rubro en el resto de los países miembros de la OCDE.

Informe de gobierno del Ejecutivo federal en 2013. Avances en materia de desarrollo social

Anavel Monterrubio Redonda*

Introducción

Conocer el desempeño del gobierno federal y de su administración refiere, en esencia, el derecho que tiene la población al ejercicio de la rendición de cuentas como obligación permanente de quienes gobiernan, para informar a la ciudadanía de los actos producto de sus obligaciones y facultades establecidas por la ley.

En México, el artículo 69 de la Constitución Política establece que, en la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso, el presidente de la república presentará un informe por escrito, en el que expondrá el estado general que guarda la administración pública del país.

Tal documento proporciona información analítica sobre las acciones y los resultados logrados en los distintos ámbitos de la Administración Pública Federal, que permite comparar lo obtenido contra lo planificado a partir de la aplicación de las estrategias y políticas que se incluyen en el Plan Nacional de Desarrollo. Se complementa con un anexo estadístico que contiene indicadores de cobertura nacional y

estatal, así como comparaciones internacionales de datos que muestran la posición de México respecto de otros países.

Con esta base, el pasado 1 de septiembre, el jefe del Ejecutivo nacional presentó el Primer Informe de Gobierno, cuya organización corresponde a los cinco grandes ejes esbozados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: 1) alcanzar un México en paz; 2) lograr un México incluyente; 3) construir un México con educación de calidad; 4) impulsar un México próspero; y 5) consolidar un México con responsabilidad global.

Respecto de las políticas de desarrollo social, el eje sobre un “México incluyente” es el marco de planeación y programático para las acciones dirigidas a atender los rezagos en las distintas dimensiones sociales que reducen la capacidad y la posibilidad de los individuos de alcanzar su desarrollo.

En este contexto, el objetivo del presente documento es mostrar los avances correspondientes a la meta nacional “México incluyente” presentados en el Primer Informe de Gobierno de esta administración, a partir de la revisión de las erogaciones autorizadas y las realizadas, de los 15 programas que, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2013, son los más importantes: Hábitat; Abasto Social de

* Doctora en Sociología. Investigadora del CESOP. Líneas de investigación: planeación y desarrollo urbano, pobreza, asuntos indígenas. Correo electrónico anavelmonterrubio@gmail.com

Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.; Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA); Vivienda Digna; 3 x 1 para Migrantes; Coinversión Social; Empleo Temporal (PET); Desarrollo Humano Oportunidades; Vivienda Rural; Apoyo Alimentario; Estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras; Rescate de espacios públicos; Pensión para Adultos Mayores; Desarrollo de Zonas Prioritarias; Seguro de Vida para Jefas de Familia.

Así, en la primera parte del documento se presenta una síntesis de las estrategias planteadas para el desarrollo social en México. A continuación se menciona brevemente el objetivo de cada programa y se muestran los resultados presentados de los avances, para finalmente, anotar algunas reflexiones.

Las estrategias para la construcción de un “México incluyente”

Las políticas de desarrollo social son uno de los pilares para garantizar los derechos sociales de la población en materia de calidad de vida y desarrollo humano, que, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social,¹ se basan en los principios de: libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respecto a la diversidad, autonomía de los pueblos indígenas, transparencia y perspectiva de género.

Para la administración actual, de acuerdo con el informe de gobierno, esta política

[...] parte del reconocimiento pleno a los derechos sociales, de la concepción de los indi-

viduos como sujetos de derechos y no como receptores pasivos de políticas públicas, así como de la necesidad inaplazable de generar opciones que permitan a la población más marginada producir riqueza, elevar su ingreso e integrarse al desarrollo nacional.²

Tales objetivos, en el Plan Nacional de Desarrollo, se engloban en la meta nacional “México incluyente”, cuyas acciones propuestas están orientadas prioritariamente a “erradicar el hambre, cerrar las brechas de desigualdad y proveer a todos los mexicanos de condiciones básicas de bienestar, principalmente de servicios de salud de calidad”, para lo cual propone como objetivos y estrategias las siguientes:

1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población. En este rubro destacan los programas y acciones dirigidas a: asegurar una alimentación y nutrición adecuada, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa; acceso a la educación básica y media superior de calidad; ampliar la cobertura del Sistema de Protección Social en Salud y garantizar y acreditar la identidad de las personas. En este objetivo resalta como estrategia principal la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH).
2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente, mediante el apoyo a procesos de participación social para el desarrollo comunitario; la definición de políticas que atiendan de manera específica cada

¹ Artículo 3° de la Ley General de Desarrollo Social.

² Ejecutivo federal, Primer Informe de Gobierno, México, septiembre de 2013.

etapa del ciclo de vida de la población; el fortalecimiento del proceso de desarrollo social y económico de los pueblos y comunidades indígenas, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus derechos, y proteger los derechos de las personas con discapacidad mediante la instrumentación de acciones que fomenten la detección de discapacidades y su rehabilitación, así como su inclusión productiva y su derecho a la accesibilidad a los espacios públicos.

3. Asegurar el acceso a los servicios de salud, para lo cual las acciones están dirigidas, especialmente, a avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal; mejorar las condiciones de salud de los mexicanos a través de acciones de protección y prevención para el tratamiento oportuno de las enfermedades, para el combate a epidemias y la desnutrición y mediante la distribución y coordinación de competencias entre la federación y las entidades federativas y la cooperación internacional.

4. Ampliar el acceso a la seguridad social.

En este ámbito, la principal estrategia es articular una red de protección social de amplio alcance en apoyo de todas las personas, independientemente de su condición laboral, que garantice la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población.

5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna, que involucre acciones encaminadas a transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos.

Como una estrategia de inclusión y bienestar social, que articula los objetivos señalados, se creó el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (Sin hambre).

Los objetivos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre son: *a*) erradicación del hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza extrema y carencia de acceso a la alimentación; *b*) eliminación de la desnutrición infantil; *c*) incrementar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; *d*) minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y *e*) promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.³

Atiende de manera prioritaria a la población de los 400 municipios seleccionados como los más pobres del país.

La mayoría de los principales programas sociales está dentro de este sistema.

Avances de los principales programas en materia de desarrollo social

Para el cumplimiento de los objetivos señalados, los montos de las erogaciones para la instrumentación de las acciones se establecen en el ramo 20, desarrollo social, cuyos principales programas se establecen en el anexo 25 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013 y son:

³ Artículo 2º del decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre, Gobierno Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de enero de 2013, México.

Programa 3 x 1 para Migrantes

Mediante este programa, el gobierno apoya las iniciativas de los mexicanos que viven en el exterior para canalizar recursos a México, en obras de impacto social que benefician directamente a sus comunidades de origen. Por cada peso que aportan los migrantes, los gobiernos federal, estatal y municipal ponen tres pesos. Pertenece a la CNCH, por tanto, da prioridad a las personas, familias y localidades que forman parte de su universo de atención.

Observaciones:

- El Presupuesto de Egresos 2013 señala que los recursos destinados a este programa son, principalmente, erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas; sin embargo, las reglas de operación establecen que los apoyos son especialmente para los municipios de la CNCH.
- El informe no proporciona información sobre los avances en el ejercicio de los recursos, sólo menciona la “inversión comprometida”.

Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)

El objetivo de este programa es contribuir a la Seguridad Alimentaria facilitando el acceso físico y económico a productos alimenticios de la población que habita en localidades rurales marginadas.⁴

⁴ Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., para el ejercicio fiscal 2013.

Observaciones:

- El monto de recursos ejercidos en comparación con los autorizados, muestra 76.3% de avance (sin considerar los recursos destinados a atender a los pueblos indígenas).

Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.

Con la finalidad de mejorar la nutrición y la alimentación de la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar, a través de este programa se distribuye leche a un precio subsidiado. Atiende a 353 de los 400 municipios prioritarios en la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

Observaciones:

- En el presupuesto de egresos, las erogaciones de este programa se orientan sobre todo al desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas y a la atención de niñas, niños y adolescentes.
- Las cifras de egresos autorizados y recursos ejercidos muestran un ejercicio de 100% de los recursos destinados a este programa.

Programa de Apoyo Alimentario (PAL)

Este programa atiende a los hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, alimentación

o salud, que no son atendidos por el Programa Oportunidades. Se trata de un apoyo mensual en efectivo para ayudar a las familias a mejorar la calidad y cantidad de su alimentación.

Observaciones:

- Aunque es uno de los programas más importantes para la Cruzada Nacional Contra el Hambre, el informe no menciona el avance en el ejercicio de los recursos, sólo señala los recursos que se espera ejercer al final de 2013.

Programa de Coinversión Social (PCS)

Contribuye al desarrollo del capital social, desde la dimensión de cohesión social, a través del fortalecimiento de la sociedad organizada, mediante la promoción de proyectos de coinversión entre el gobierno y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), dirigidos a apoyar a la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, discapacidad, desigualdad por género o vulnerabilidad.

Observaciones:

- El informe menciona como avance del ejercicio presupuestal 41.6%; sin embargo, no presenta ningún desglose de este avance por vertiente programada.
- Por otro lado, las acciones que reporta de las vertientes Desarrollo Humano y Social; Fortalecimiento y Profesionalización e Investigación para el Desarrollo Social, no corresponden a los programas autorizados y a las existentes en este programa (por ejemplo, de acuerdo con las convocatorias y reglas de operación,

este año no hubo acciones programadas para la vertiente de investigación).

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO)

Tiene como objetivo incrementar las capacidades en educación, salud y alimentación de los integrantes de los hogares en condición de pobreza para acceder a mejores oportunidades de desarrollo económico y social.

Observaciones:

- No hay cifras sobre el avance del ejercicio de los recursos.

Programa de Empleo Temporal (PET)

Este programa tiene como finalidad contribuir al bienestar de hombres y mujeres que enfrentan una reducción de sus ingresos, y de la población afectada por emergencias mediante apoyos económicos temporales por su participación en proyectos de beneficio familiar o comunitario.

Observaciones:

- Este es uno de los programas sociales que atiende varias problemáticas resaltadas en diferentes partidas programáticas; sin embargo, no se menciona con claridad el avance en el ejercicio de los recursos, sólo menciona el ejercicio en los municipios considerados en la CNCH (que representa menos de 10% del ejercicio autorizado).

*Programa de Estancias Infantiles
para apoyar a madres trabajadoras*

Apoya a madres, padres solos, tutores o principales cuidadores que trabajan, buscan empleo o estudian, cuyo ingreso per cápita por hogar no rebasa la línea de bienestar (LB) y no tienen acceso al servicio de cuidado infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios.

Observaciones:

- No se informa con claridad sobre los recursos ejercidos.
- El informe señala la prioridad de atender a los municipios que integran el universo de la CNCH; sin embargo, lo que se observa es una cobertura de un poco más de 50% de estos municipios.

Rescate de Espacios Públicos

La finalidad de este programa es contribuir a mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana de la población en condición de marginación, mediante el rescate de espacios públicos deteriorados, abandonados e inseguros, en ciudades y localidades urbanas integradas en zonas metropolitanas.

Observaciones:

- No se informa con claridad sobre los recursos ejercidos, sólo los montos autorizados.
- Es confusa la lectura del ejercicio de los recursos porque los montos programados están distribuidos en diferentes instituciones y programas.

Programa de Vivienda Digna

A través de este programa (a cargo del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares), el gobierno federal otorga subsidios a los hogares en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar, con carencia por calidad y espacios de la vivienda para que adquieran, construyan, amplíen o mejoren sus viviendas.

Observaciones:

- No hay información sobre recursos ejercidos, sólo se informa del número de subsidios otorgados.

Programa de Vivienda Rural

A través del programa Vivienda Rural Fonhapo, el gobierno federal otorga subsidios para los hogares rurales con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo y con carencia por calidad y espacios de la vivienda para que adquieran, construyan, amplíen o mejoren sus viviendas.

Observaciones:

- No hay información sobre recursos ejercidos, sólo se informa del número de subsidios otorgados.

Programa Hábitat

Este programa articula los objetivos de la política social con los de la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial del gobierno federal, para contribuir a reducir la pobreza urbana y mejorar la calidad de vida de los

habitantes de las zonas urbanas marginadas.⁵ Está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Aplica en ciudades de 15 mil y más habitantes de todo el país, a excepción de los municipios incluidos en la Cruzada Nacional contra el Hambre, donde se llevan a cabo acciones indistintamente de la población con que cuenta. Se estructura en tres vertientes: *a*) General. Aplica en los polígonos Hábitat; *b*) Centros históricos. Comprende los centros históricos considerados por la UNESCO como patrimonio mundial: Campeche, Ciudad de México —incluido Xochimilco—, Guanajuato, Morelia, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Miguel de Allende, Tlacotalpan y Zacatecas, y *c*) Intervenciones preventivas. Comprende colonias o barrios que presentan condiciones de pobreza, y en las que se realizan intervenciones para la prevención social.

En el presupuesto de egresos, los recursos autorizados en el programa hábitat se destinaron especialmente a dos rubros: *a*) erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres, y *b*) acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos.

Observaciones:

- El programa presenta un avance de 62.2% del ejercicio de los recursos, sin embargo, los avances refieren sólo el total de la inversión federal sin hacer distinción del monto destinado a inversión y a gasto corriente; en tal sentido, no se aprecian con claridad los montos ejercidos para el apoyo de los proyectos.

⁵ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/programas/habitat/>

- Por otra parte, la clasificación de los proyectos apoyados (Desarrollo Social y Comunitario, Mejoramiento del entorno Urbano, y Promoción del Desarrollo Urbano), no corresponde a las vertientes establecidas en las reglas de operación ni a las erogaciones autorizadas en el Presupuesto de Egresos, por tanto, la lectura sobre los tipos de proyectos y su avance es confusa.

Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

Atiende integralmente los rezagos vinculados con la infraestructura básica comunitaria, y la carencia de servicios básicos en las viviendas, ubicadas en los municipios de muy alta y alta marginación que conforman las Zonas de Atención Prioritarias (ZAP), de manera específica, y de otras localidades, territorios o regiones que presentan iguales condiciones de rezago.

Observaciones:

- Este es un programa que, al igual que los programas Hábitat y de Rescate de Espacios Públicos, relaciona el desarrollo urbano con el desarrollo social.
- Tanto en el documento del informe como en el anexo estadístico se menciona de manera general sólo el número de viviendas atendidas.

Programa Pensión para Adultos Mayores

Atiende a las personas adultas mayores de 65 años en adelante con apoyos económicos de

525 pesos mensuales con entregas de 1,050 pesos cada dos meses.

Observaciones:

- Este programa constituye un instrumento para diferentes estrategias: para la CNCH, la cohesión e inclusión social, los derechos de las personas adultas mayores, etc., de modo tal que sus avances se mencionan en cada uno de estos apartados, pero se señalan básicamente los mismos; así que la información resulta redundante.

Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia

Tiene la finalidad de disminuir la condición de vulnerabilidad que enfrentan los hijos e hijas de hasta 23 años de edad en hogares con jefatura femenina con ingresos inferiores a la línea de bienestar, ante el fallecimiento de sus madres, mediante un apoyo económico mensual que incentive su permanencia en el sistema educativo.

Observaciones:

- Se trata de un programa creado en esta administración, así es que los avances refieren los objetivos de su creación y el universo que será atendido este año; no hay avances sobre el ejercicio de los recursos ni sobre el número de beneficiarias.

Algunas reflexiones

1. Los principales programas de desarrollo social muestran una articulación cla-

ra sobre el combate a la pobreza y a las carencias por acceso a la alimentación con una delimitación territorial correspondiente a los 400 municipios elegidos para la Cruzada Nacional contra el Hambre; sin embargo, en el informe de gobierno no se observan los avances en las materias para los que fueron etiquetados los recursos, por ejemplo las acciones desarrolladas, desde los programas sociales, para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos; para el desarrollo de los jóvenes; para la igualdad entre hombres y mujeres; para el desarrollo rural sustentable, para la atención a grupos vulnerables y de niñas, niños y adolescentes.

2. La lectura sobre las erogaciones autorizadas, las líneas programáticas de cada programa y el ejercicio se complejiza porque no hay una separación clara entre los recursos de inversión y de gasto corriente y las líneas de los programas no son las mismas que las programadas dentro de las reglas de operación de cada programa.
3. En algunos casos, para calcular el porcentaje de avance de los recursos ejercidos, consideran sólo parcialmente los recursos autorizados (de una sola partida o de un solo programa), lo cual ofrece porcentajes mayores a lo realmente ejercido (por ejemplo en el Programa de Abasto Rural, que no considera los recursos autorizados para este mismo programa, pero dirigido a la atención de los pueblos indígenas).

4. La información acerca del número de acciones o población realmente beneficiada de los programas no es del todo clara, pues se menciona el número de casos atendidos; sin embargo, eso no necesariamente significa que fueron beneficiados con el programa. Por ejemplo, en el caso del Programa de Coinversión Social, si uno revisa los proyectos autorizados, el número es menor de los proyectos que fueron recibidos y que en el informe aparecen como “atendidos”.
5. La lectura en el informe sobre los avances de los programas es compleja, pues-

to que, es comprensible, los avances se presentan por estrategia y no por cada programa; en tal sentido, la información ofrecida es insuficiente para comprender con claridad cuál es el avance real de los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo.

6. La información presentada responde a criterios distintos, pues en algunos casos se mencionan acciones, en otras el territorio, los recursos asignados y en los menos se reportan los recursos ejercidos.

Política laboral. Algunas notas sobre empleos, salarios y seguro de desempleo en el primer año de gobierno

José de Jesús González Rodríguez*

El tema de la política laboral y el análisis de sus indicadores son rubros esenciales en el examen de las actividades propias de la administración pública federal. En tal sentido, los datos sobre empleo y salarios son siempre particularmente sensibles por sus implicaciones sociales y por sus efectos en los niveles de vida de las personas.

La generación de empleos según el Ejecutivo

En la descripción del Ejecutivo federal, el tema de la generación de empleos muestra una visión de contrastes. Por una parte, los “Criterios generales de política económica 2014” indican que hasta junio de 2013 la creación de empleos formales en nuestro país tuvo un menor ritmo que el registrado en la primera mitad de 2012, ya que para el año en curso,

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

el número de trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) creció en términos generales, según las cifras del Ejecutivo en 3.2%, lo cual representó un aumento de 1.9% respecto a diciembre de 2012. De acuerdo con los mismos datos, durante enero-julio de 2013 el empleo permanente se incrementó en 274 mil plazas, en tanto que el número de eventuales aumentó en 27 mil plazas. La presidencia establece también que 91.1% de los empleos formales creados en 2013 son de carácter permanente y que la generación de empleos formales se concentró en la industria y los servicios, con crecimientos de 233 mil y 129 mil personas, respectivamente. Por el contrario, el empleo formal en actividades agropecuarias disminuyó en 61 mil trabajadores.¹

La propia Presidencia de la República menciona en el documento anotado que la desaceleración de la actividad económica ha ocasionado una estabilización de la desocupación, aseverando que entre enero-julio de 2013

¹ Presidencia de la República, “Criterios generales de política económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2014”, México, 2013.

la tasa de desocupación nacional se ubicó en 4.98% de la población económicamente activa (PEA), superior en 0.07% a la observada en el mismo periodo de 2012. En el mismo sentido, entre enero-julio de 2013 la tasa de subocupación, la cual mide el porcentaje de la población ocupada que manifiesta tener necesidad y disponibilidad para trabajar más horas que las que su ocupación actual le permite, se ubicó en 8.39%, en tanto que durante el mismo lapso de 2012 dicha tasa fue de 8.76%. Durante enero-julio de 2013, la ocupación en el sector informal bajó a 28.7% de la población ocupada, cantidad menor en 0.4% a la del mismo periodo de 2012.²

Remuneraciones y jornada de trabajo

En cuanto a las remuneraciones, los datos contenidos en la Tabla 1 permiten identificar las variaciones porcentuales en los salarios a los trabajadores en México entre 2007 y junio de 2013. Como se advierte en el cuadro, los mínimos incrementos advertidos en las remuneraciones salariales a partir de 2007 se comienzan a revertir en 2009, para presentar en 2013 un decremento generalizado.

Así, de acuerdo con los datos plasmados en los “Criterios generales de política económica 2014”, durante el primer semestre de 2013 los salarios reales pagados en el ramo de las manufacturas se redujeron a una tasa anual de 1%; los salarios, los sueldos y las prestaciones sociales disminuyeron 0.4, 0.6 y 1.1%, respectivamente. Asimismo, en igual periodo, las remuneraciones reales pagadas en la industria

de la construcción registraron una contracción anual de 0.3 por ciento.

Los datos de la Gráfica 1 permiten contextualizar lo anterior, en la medida que muestran los datos correspondientes al pago por hora de los salarios profesionales de una veintena de ciudades y países de diferentes latitudes. Las cifras corresponden al promedio de los salarios brutos de 15 actividades profesionales en diferentes naciones. Como se advierte, el pago por hora de un salario profesional en México es casi 10 veces menor al de la ciudad de Zurich, localidad que ocupa el *top* incluido en la ilustración.

Paradójicamente a lo señalado en los datos anteriores, las cifras incluidas en la Gráfica 2 permiten situar a México como el país cuyos trabajadores laboran el mayor número de horas por año (2,357 horas) superando incluso el promedio de los países asiáticos (2,154 horas), de las naciones de África (2,138), del Medio Oriente (2,023), de América del Sur (1,989) de Oceanía (1,849) o de Europa (1,757).

En la ilustración se aprecian las más de 800 horas de trabajo anual laboradas que separan a los empleados de nuestro país de los trabajadores parisienses o la significativa diferencia entre las jornadas laboradas por una persona de nuestro país y trabajadores de otros lugares como Sao Paulo, Milán, Copenhague, Lisboa o Berlín.

La figura del seguro de desempleo

Retornando a los datos inherentes a la política laboral mexicana, es de señalar otro elemento de importancia en el ámbito del trabajo y de la seguridad social para la presente adminis-

² *Idem.*

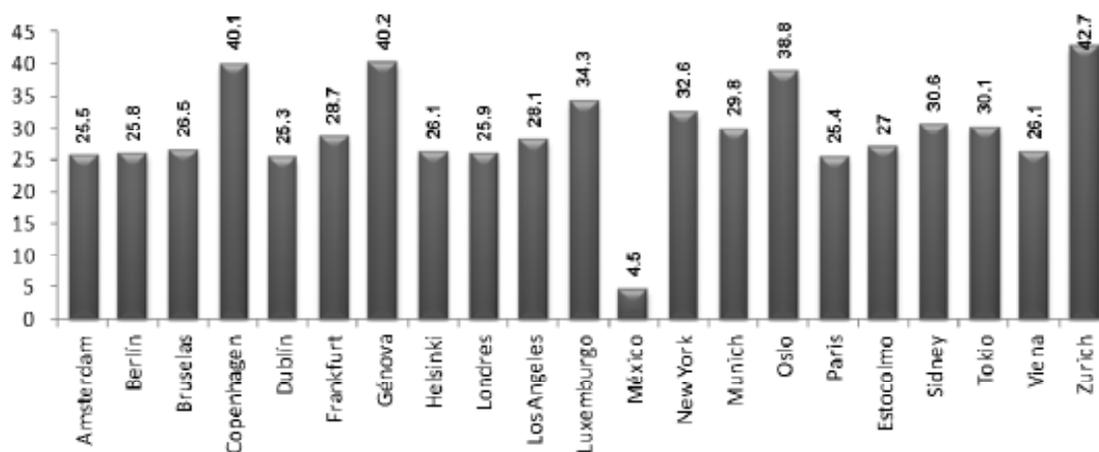
Tabla 1. Remuneraciones reales 2007-2013
(variación anual promedio)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Construcción	1.6	0.1	0.4	0.3	0.9	1.0	-0.3
Salarios	1.5	0.2	0.0	0.4	0.9	1.0	-0.1
Sueldos	1.5	0.0	0.7	0.2	0.9	0.3	-1.0
Manufacturas	1.0	0.8	-0.8	-0.7	0.3	0.3	-1.0
Salarios	2.3	1.0	-1.7	0.2	0.8	1.1	-0.4
Sueldos	2.2	0.3	-1.2	1.0	0.3	-0.2	-0.6
Prestaciones	-0.4	0.2	-2.2	-0.9	0.0	0.4	-1.1

Nota: El dato correspondiente a 2013 es para el periodo enero-junio.

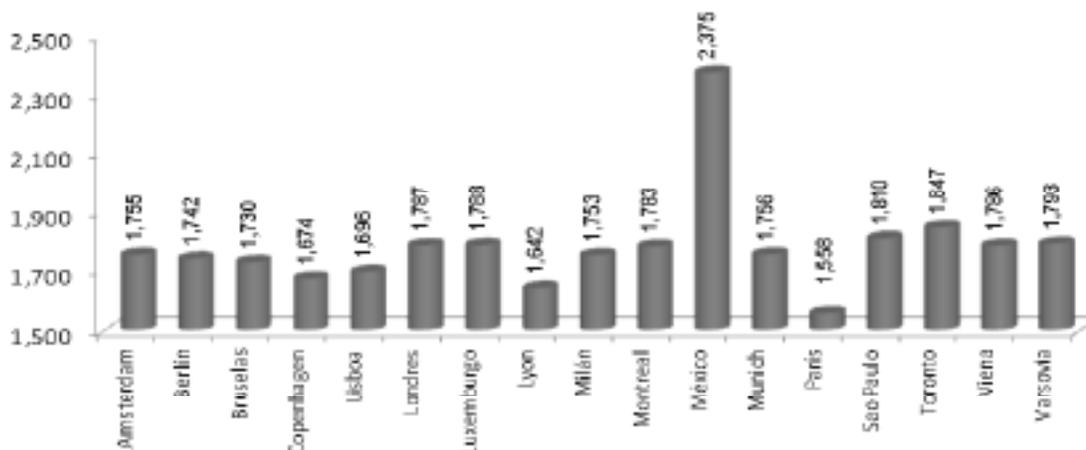
Fuente: Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Remuneraciones reales 2007-2013*, INEGI, 2013.

Gráfica 1. Salario profesional por hora en diversos países (dólares de USA)



Fuente: "Prices and earnings, a comparison of purchasing power around the globe", *CIO Wealth Management Research*, UBS, Suiza, 2012.

Gráfica 2. Horas trabajadas por año



Fuente: “Prices and earnings, a comparison of purchasing power around the globe”, *CIO Wealth Management Research*, UBS, Suiza, 2012.

tración: el proyecto para implementar la figura del seguro de desempleo. Este instrumento de seguridad social ha sido presentado como esencial para definir el perfil de la política laboral en los próximos años. Al respecto, el Ejecutivo federal presentó el pasado 8 de septiembre ante la Cámara de Diputados la propuesta de reforma constitucional alusiva y la iniciativa correspondiente para expedir la Ley del Seguro de Desempleo, mismas que junto con otras propuestas de adecuación normativa buscan el establecimiento de diversos mecanismos de seguridad social universal.³

³ La iniciativa en materia de seguro de desempleo se presenta conjuntamente con otras propuestas de reforma en materia de seguridad social, como la iniciativa de Ley de la Pensión Universal y las reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, a la Ley del Seguro Social, a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y a la Ley Federal del Trabajo.

Cabe decir que la propuesta de reforma constitucional sobre seguro de desempleo fue aprobada en la Cámara de Diputados el 24 de octubre de 2013, restando su aprobación en el Senado y en los congresos locales, mientras que la normatividad secundaria es todavía objeto de análisis y discusión legislativa.

En caso de aprobarse en los términos que fueron propuestas por el Ejecutivo, las características del seguro de desempleo serían: *a*) se financiaría a través de contribuciones patronales ligadas al empleo formal y reforzado con recursos del Estado; *b*) podrían acceder a ese seguro los desempleados del sector formal permanentes o eventuales independientemente de la situación que haya originado el episodio de desempleo; *c*) el seguro se limitaría a un máximo de seis meses y será decreciente conforme avance el periodo de desempleo; *d*) para el pago de la prestación se afectarían los recursos acumulados en la cuenta individual

del trabajador para garantizar un ingreso equivalente a un salario mínimo por un periodo de seis meses, e) se requeriría la participación del beneficiario en los esquemas de promoción, colocación y capacitación que ofrezca el gobierno federal.⁴

Los mecanismos que el Ejecutivo propone para financiar el seguro de desempleo tienen el siguiente esquema: en principio plantean ajustar el porcentaje de las aportaciones patronales destinadas a la subcuenta de vivienda de 5% a 2% sobre el salario base de los trabajadores, el 3% restante se dividiría así: dos terceras partes irían a la subcuenta mixta de la cuenta individual del trabajador y una tercera parte a un fondo solidario. La prestación que el desempleado llegue a recibir provendría en primer lugar de la subcuenta mixta y cuando estos recursos sean insuficientes se utilizarían los recursos del Fondo Solidario y en caso de que estos últimos tampoco alcancen se garantizaría al desempleado un ingreso de un salario mínimo por un periodo máximo de seis meses, tomando como fecha de inicio de cotizaciones el 1 de enero de 2013, por lo que una persona podría cumplir con los requisitos hasta 2015.⁵

De acuerdo con el titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), el seguro de desempleo —en caso de ser aprobado en los términos propuestos por el Ejecutivo— requeriría de un fondo de arranque de aproxi-

⁴ Véase Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 4º, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad social universal, *Gaceta Parlamentaria* 3857-H del 8 de septiembre de 2013, Cámara de Diputados, LXII Legislatura.

⁵ Véase BBVA, “Observatorio económico, México”, *Boletín de Análisis Económico*, 11 de septiembre de 2013, México, 2013.

madamente 10 mil millones de pesos y estaría disponible para los trabajadores formales que cumplan con un historial de 24 meses de cotización. Al respecto, el propio titular de la STPS señala que es de tener presente que en México, de los 49.5 millones de personas laboralmente activas, sólo 17 millones están registrados ante el IMSS y únicamente estos trabajadores podrían tener acceso al seguro de desempleo, puesto que en el país hay 2.5 millones de mexicanos en desocupación abierta y 575 mil pierden su empleo cada año y de ellos la mitad se reincorpora a otro trabajo en un lapso que va de uno a tres meses.⁶

En la Tabla 2 se presentan diversos datos referentes a una eventual implementación de un seguro de desempleo a nivel nacional en México. Como se aprecia en el cuadro elaborado por el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), figuran las estimaciones sobre el costo anual de dicho seguro, el número de potenciales beneficiarios y las hipotéticas cantidades correspondientes a cada una de las fuentes de ingresos que integrarían el financiamiento de dicha figura de protección social.

Asumiendo la información contenida en el cuadro, la institución bancaria señalada efectuó también un examen acerca de la estimación del costo y de las fuentes de financiamiento necesarias para implementar el seguro de desempleo en nuestro país. El banco mencionado estimó que el fondo para financiar este seguro tendría un superávit anual y que en caso de emplear los recursos de la subcuenta mixta, el superávit podría ser mayor. Lo anterior —según BBVA teniendo como base las proyec-

⁶ “10 respuestas sobre el seguro de desempleo”, entrevista con el secretario del Trabajo y Previsión Social, *México Forbes*, septiembre 11 de 2013.

Tabla 2. Estimación inicial del costo y fuentes de financiamiento del seguro de desempleo (millones de pesos a junio de 2013)

<i>Concepto</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>
Costo anual del seguro de desempleo	-	19,640	20,810	22,010	23,220	24,450	25,690
Beneficiarios al año (miles)	-	2,038	2,059	2,080	2,101	2,121	2,140
Flujo anual al Fondo Solidario*	+17,500	+17,600	+17,800	+18,000	+18,200	+18,400	+18,500
<i>Financiamiento del seguro de desempleo</i>							
Subcuenta mixta	-	3,970	6,020	8,110	10,240	12,410	14,610
% de subcuenta mixta	-	20.2%	28.9%	36.8%	44.1%	50.8%	56.9%
Fondo solidario	-	15,660	14,790	13,900	12,980	12,040	11,080
% del fondo solidario	-	79.7%	71.1%	63.2%	55.9%	49.2%	43.1%
Saldo en el fondo solidario	17,500	19,440	22,450	26,550	31,770	38,130	45,550

*Este concepto corresponde al 1% del salario de cotización de todos los trabajadores con seguridad social en el país.

Fuente: BBVA, "Observatorio económico, México", Boletín de análisis económico, 11 de septiembre de 2013, México, 2013.

nes contenidas en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), sin incluir los fondos de la subcuenta mixta y considerando un panorama de circulación laboral similar al observado entre 2012 y 2013.⁷

Para BBVA, el seguro de desempleo tendría entre sus puntos favorables el que podría servir como un estabilizador de la economía durante las recesiones, no generaría problemas en las finanzas públicas, ayudaría en la reinserción laboral, no representaría un incremento en costos laborales para el empleador y generaría un incentivo a la formalidad. Entre los puntos desfavorables que la institución fiduciaria destaca, es que el seguro estaría financiado en

gran medida por la subcuenta de vivienda, por lo que se generaría menor capacidad de los trabajadores para adquirir vivienda.

Otras opiniones se han expresado también en relación con la mencionada propuesta del Ejecutivo. Una de ellas —del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana de Puebla— sostiene que como se encuentra planteado el seguro de desempleo, más que un derecho es un riesgo para los trabajadores, ya que en realidad es sólo una ampliación a una prestación que ya existe para que los trabajadores que queden sin trabajo puedan disponer por seis meses de parte de su fondo de retiro por adelantado. La institución educativa en referencia afirma igualmente que

⁷ BBVA, "Observatorio económico...", *op. cit.*

la propuesta del Ejecutivo no es un seguro de desempleo como tal ni opera como el que funciona en diversos países de Europa o en Estados Unidos, sino que sólo va a ampliar el nivel de riesgo de los trabajadores formales al mermar su sistema de pensiones, reduciendo la posibilidad de recurrir a esa opción y de retirarse con un nivel de vida digno.⁸

Comentarios finales

El tema del empleo, de los salarios, y en general de la política laboral de una administración gubernamental, constituye uno de los ejes que determinan la viabilidad de un proyecto de nación.

El contexto prevaleciente en el país en esta materia presenta las características que reite-

radamente se han advertido en México en los últimos años: un magro crecimiento salarial, un leve incremento en los niveles de creación de nuevas fuentes de empleos, la pérdida constante del poder adquisitivo, un afianzamiento del fenómeno de la informalidad laboral y un estado de vulnerabilidad para los sectores asalariados.

Al respecto, la propuesta presidencial que busca instituir el seguro de desempleo ha sido objeto de amplia discusión y polémica entre los analistas y estudiosos del tema, quienes por un lado cuestionan su viabilidad financiera y cobertura, así como debaten acerca de que si en las actuales circunstancias económicas, dicha propuesta representa una alternativa para afrontar exitosamente el fenómeno del desempleo o si constituye un mero paliativo o un placebo.

⁸ Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana de Puebla, en “Reforma hacendaria es *profundamente regresiva*: investigadores”, en *Proceso* edición digital, 17 de septiembre de 2013.

La infraestructura en México (balance al final e inicio de un nuevo sexenio)

Salvador Moreno Pérez*

En el presente artículo se lleva a cabo un balance general en materia de infraestructura durante el sexenio 2007-2012. Se plantean las similitudes y diferencias en cuanto a las políticas destinadas al sector en el sexenio 2006-2012 y la nueva administración 2013-2018. Para el desarrollo de esa actividad se analiza el sexto informe del gobierno del sector comunicaciones y transportes y se revisa el reporte de avance del Primer Informe de Gobierno 2013, así como los lineamientos político-programáticos del nuevo gobierno en la materia.

Las políticas y resultados del Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012

Los gobiernos de casi todos los países reconocen la importancia de invertir en infraes-

tructura por los efectos en la productividad económica y la posición competitiva global. La tendencia general es lograr la participación pública y privada para asegurar el mejor costo beneficio de los proyectos (construcción, operación y mantenimiento futuro).

La recesión económica global a finales de la primera década del siglo XXI y de la cual la mayoría de las economías no logran recuperarse, afectó la construcción de infraestructura en muchos países.

Durante la administración de Felipe Calderón se reconoció la importancia que para el desarrollo del país representaba el impulso a la infraestructura. Para enfrentar los retos, en 2007 se presentó el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 (PNI) y el Fondo Nacional de Infraestructura.

El PNI tuvo 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

* 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

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 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

De igual manera, la nueva administración anunció en julio del presente año el Programa de Inversiones en Infraestructura de Transporte y Comunicaciones 2013-2018 (PIITC) que pretende convertir a México en un gran centro logístico global de alto valor agregado. El titular del Ejecutivo expresó que es un programa con un enfoque multimodal, que busca mejorar las carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y telecomunicaciones; y destacó los tres objetivos fundamentales del Programa:

1. Desarrollar una conectividad logística que disminuya los costos de transporte, mejore la seguridad vial y detone actividades que den mayor valor a los productos elaborados en nuestro país.
2. Promover un desarrollo regional equilibrado, que abra oportunidades de crecimiento para los mexicanos en todo el territorio nacional.

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

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

3. Mejorar la calidad de vida de la población con infraestructura de transporte, logística y de comunicaciones rápida, segura y económica.

El presidente afirmó que es un programa de gran magnitud y alcance, el cual detonará durante el sexenio una inversión tanto pública como privada de prácticamente 1.3 billones de pesos, de los cuales 582 mil millones corresponderán a infraestructura y transporte, los 700 mil millones restantes se destinarán a las telecomunicaciones.

Al igual que la administración anterior, el titular del Ejecutivo afirmó que la detonación de la inversión dependerá de la aprobación de las reformas estructurales como la reforma fiscal. Se tiene previsto invertir 1,280 millones de pesos en infraestructura durante el sexenio. Al final los proyectos de infraestructura se traducen en 216 proyectos como se observa en el Cuadro 1.

El programa de Infraestructura de Felipe Calderón fue más ambicioso, por lo menos en la cantidad de rubros, ya que el PIITC 2013-2018 no contempla la infraestructura hidráulica, de electricidad, de hidrocarburos y petroquímica; pero se contemplan grandes cambios en esas materias a través de la reforma energética.

El balance final del sexenio llamado de la infraestructura muestra que los resultados fueron modestos, apenas se cumplieron con las metas mínimas o inerciales. No se cumplieron las grandes metas como la construcción y modernización de puertos, aeropuertos y refinerías.

A nivel internacional, México perdió posiciones en materia de infraestructura. Así, pasó de la posición 61 en 2007 a la posición 68 en 2012 y 64 en 2013, según el más reciente

Cuadro 1. Los programas de inversiones en infraestructura 2007-2012 y 2013-2018

<i>Tipos de inversión en infraestructura</i>	<i>Metas del Programa Nacional de Infraestructura</i>		
	<i>Sexenio de Calderón (2007-2012)</i>	<i>Compromisos y proyectos estratégicos</i>	<i>Objetivos</i>
Carreteras y autopistas	<p>17,598 kilómetros de carreteras y caminos rurales. Incrementar de 72 a 90% la red carretera federal que opera en buenas condiciones conforme a estándares internacionales. Reducir el índice de accidentes de 0.47 a 0.25 por cada millón vehículos-kilómetro.</p>	149	<p>Contar con una red carretera segura y en buen estado. Completar en altas especificaciones los corredores troncales más importantes. Construcción y modernización de caminos rurales. Modernización del parque vehicular de autotransporte (chatarización).</p>
Tren de pasajeros y transporte masivo	<p>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. Construir 64 pasos a desnivel, señalizar 240 pasos a nivel y 256 cruces, desarrollar 3 libramientos, y construir 4 cruces ferroviarios fronterizos con sus libramientos.</p>	10	<p>Retomar el transporte ferroviario de pasajeros. Fomentar la multimodalidad para el traslado eficiente de las personas y mercancías de acuerdo con las distancias y características de la carga.</p>

Cuadro 1. Los programas de inversiones en infraestructura 2007-2012 y 2013-2018

<i>Tipos de inversión en infraestructura</i>	<i>Metas del Programa Nacional de Infraestructura</i>		
	<i>Sexenio de Calderón (2007-2012)</i>	<i>Sexenio de Peña Nieto (2013-2018)</i>	
		<i>Compromisos y proyectos estratégicos</i>	<i>Objetivos</i>
Tren de carga	Desarrollar 10 nuevos corredores multimodales, incluyendo la construcción de 12 terminales intermodales de carga y el inicio de operación del proyecto Punta Colonet.	9	Mejorar los costos de traslado, velocidad y seguridad de la carga. Construir libramientos ferroviarios estratégicos.
Puertos	Construir 5 puertos nuevos y ampliar o modernizar otros 22. Aumentar la capacidad instalada para el manejo de contenedores de 4 a más de 7 millones de TEUS. Incrementar el rendimiento de las operaciones en terminales especializadas de contenedores de 68 a 75 contenedores hora-buque en operación. Construir 13 muelles para cruceros.	21	Contar con cuatro puertos de clase internacional. Fomentar el desarrollo de la marina mercante y del cabotaje. Fomentar el desarrollo de una logística avanzada que provea conectividad a los centros que integran el nuevo Sistema Nacional de Plataformas Logísticas y permita el desarrollo de parques logísticos y puertos interiores intermodales con nuevas modalidades de recintos fiscales estratégicos que agreguen valor a las mercancías.

Cuadro 1. Los programas de inversiones en infraestructura 2007-2012 y 2013-2018

<i>Tipos de inversión en infraestructura</i>	<i>Metas del Programa Nacional de Infraestructura</i>		
	<i>Sexenio de Calderón (2007-2012)</i>	<i>Compromisos y proyectos estratégicos</i>	<i>Objetivos</i>
Aeropuertos	<p>Construir al menos 3 nuevos aeropuertos y ampliar otros 31.</p> <p>Dar solución definitiva al crecimiento de largo plazo de la demanda de servicios aeroportuarios en el Valle de México y centro del país.</p> <p>Incrementar la capacidad de transporte aéreo de carga en 50 por ciento.</p> <p>Alcanzar la certificación del 50% de los aeropuertos con base en estándares internacionales.</p>	21	<p>Resolver el problema de saturación del AICM.</p> <p>Lograr un mejor servicio, costo y frecuencia del transporte aéreo.</p> <p>Fomentar interconexiones regionales.</p>

Cuadro 1. Los programas de inversiones en infraestructura 2007-2012 y 2013-2018

<i>Tipos de inversión en infraestructura</i>	<i>Metas del Programa Nacional de Infraestructura</i>		
	<i>Sexenio de Calderón (2007-2012)</i>	<i>Sexenio de Peña Nieto (2013-2018)</i>	
		<i>Compromisos y proyectos estratégicos</i>	<i>Objetivos</i>
Comunicaciones	<p>Promover la inversión privada en el sector para alcanzar un monto acumulado equivalente a 25 mil millones de dólares entre 2007 y 2012.</p> <p>Alcanzar una cobertura de teléfonos fijos y móviles de 24 y 78 líneas por cada 100 habitantes, respectivamente.</p> <p>Aumentar la cobertura de banda ancha hasta contar con 22 usuarios por cada 100 habitantes.</p> <p>Aumentar el uso de Internet a 70 millones de usuarios.</p> <p>Llegar a 5 millones de usuarios de servicios de radiocomunicación y 10 millones de usuarios de televisión restringida.</p>	6	<p>Ampliar la cobertura y capacidad de las redes para incrementar el acceso a servicios de banda ancha en sitios públicos y comunitarios.</p> <p>Fomentar la competencia, reducir el costo y mejorar el acceso a los servicios de telecomunicaciones.</p> <p>Coadyuvar a que la Reforma Constitucional de Telecomunicaciones se instrumente de manera oportuna.</p>

Cuadro 1. Los programas de inversiones en infraestructura 2007-2012 y 2013-2018

<i>Tipos de inversión en infraestructura</i>	<i>Metas del Programa Nacional de Infraestructura</i>	
	<i>Sexenio de Calderón (2007-2012)</i>	<i>Sexenio de Peña Nieto (2013-2018)</i>
	<i>Compromisos y proyectos estratégicos</i>	<i>Objetivos</i>
Infraestructura de Agua Potable y Saneamiento	<p>Aumentar la cobertura de agua potable a 92% (97% en zonas urbanas y 76% en zonas rurales).</p> <p>Incrementar la cobertura de alcantarillado a 88% (96% en zonas urbanas y 63% en zonas rurales).</p> <p>Aumentar en 8 puntos porcentuales el nivel de eficiencia global de 80 organismos operadores en localidades de más de 20 mil habitantes.</p> <p>Incrementar la cobertura de tratamiento de aguas residuales a por lo menos 60% de las aguas colectadas.</p>	
Infraestructura Hidroagrícola y de Control de Inundaciones	<p>Modernizar y/o tecnificar 1.2 millones de hectáreas de superficie agrícola de riego.</p> <p>Incorporar una superficie de 160 mil hectáreas nuevas de riego y de temporal tecnificado.</p> <p>Incrementar a 6 millones de habitantes y a 150 mil hectáreas agrícolas la población y las áreas productivas, respectivamente, que se apoyan con obras de protección contra el riesgo de inundaciones.</p>	

Cuadro 1. Los programas de inversiones en infraestructura 2007-2012 y 2013-2018

<i>Tipos de inversión en infraestructura</i>	<i>Metas del Programa Nacional de Infraestructura</i>	
	<i>Sexenio de Calderón (2007-2012)</i>	<i>Sexenio de Peña Nieto (2013-2018)</i>
	<i>Compromisos y proyectos estratégicos</i>	<i>Objetivos</i>
Infraestructura Eléctrica	<p>Mantener la confiabilidad del suministro de energía eléctrica, utilizando en la planificación márgenes de reserva de entre 23 y 25 por ciento.</p> <p>Incrementar la capacidad efectiva de generación en 9 mil megawatts.</p> <p>Lograr que las fuentes renovables representen 25% de la capacidad efectiva de generación.</p> <p>Poner en operación más de 14 mil kilómetros-circuito de líneas en los diferentes niveles de tensión.</p> <p>Incrementar la cobertura nacional del servicio de electricidad para alcanzar a 97.5% de la población.</p> <p>Ubicar a México en el 40% de los países mejor evaluados de acuerdo con el índice de calidad del suministro eléctrico que elabora el Foro Económico Mundial.</p>	

Cuadro 1. Los programas de inversiones en infraestructura 2007-2012 y 2013-2018

<i>Tipos de inversión en infraestructura</i>	<i>Metas del Programa Nacional de Infraestructura</i>		
	<i>Sexenio de Calderón (2007-2012)</i>	<i>Compromisos y proyectos estratégicos</i>	<i>Objetivos</i>
Infraestructura de Producción de Hidrocarburos	<p>Alcanzar una producción superior a los 2.5 millones de barriles diarios de petróleo.</p> <p>Mantener la producción de gas natural en alrededor de 5 mil millones de pies cúbicos diarios.</p> <p>Elevar la tasa de restitución de reservas de hidrocarburos a 50 por ciento.</p>		

Cuadro 1. Los programas de inversiones en infraestructura 2007-2012 y 2013-2018

<i>Tipos de inversión en infraestructura</i>	<i>Metas del Programa Nacional de Infraestructura</i>		
	<i>Sexenio de Calderón (2007-2012)</i>	<i>Sexenio de Peña Nieto (2013-2018)</i>	
		<i>Compromisos y proyectos estratégicos</i>	<i>Objetivos</i>
Infraestructura de Refinación, Gas y Petroquímica	<p>Realizar las acciones necesarias para incrementar la capacidad de proceso de crudo a por lo menos 1.4 millones de barriles diarios en 2012.</p> <p>Mantener una relación de importación a ventas de gasolina no mayor a 40 por ciento.</p> <p>Reducir el contenido de azufre en los combustibles para cumplir con la normatividad ambiental.</p> <p>Construir, con recursos privados, al menos 800 kilómetros de gasoductos.</p>		
Total		216	

Fuente: Presidencia de la República, *Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012*, México, 2007; SCT, *Programa de Inversiones en Infraestructura de Transporte y Comunicaciones 2013-2018*, México, 2013.

Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés)³ (véase Cuadro 2).

En el Primer Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto se destaca que el PIITC 2013-2018 fue elaborado con un enfoque multimodal y aprovecha las ventajas que brinda la Ley de Asociaciones Público-Privadas al permitir el uso de activos financiados, construidos y puestos a disposición por el sector privado a favor del gobierno para mejorar, ampliar, construir y mantener todos los tipos de infraestructura en el país.

En el ámbito de los diagnósticos el infor-

me reportó la elaboración de un estudio técnico sobre el estado que guarda la infraestructura nacional y las necesidades de conexión logística; fue coordinado por la SCT en cooperación con la Secretaría de Economía y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); ahora se encuentra en revisión.

En materia de telecomunicaciones el balance final es negativo, ya que como lo indica la OCDE, México tiene la infraestructura de telecomunicaciones menos desarrollada de los países integrantes y uno de los niveles de precios más altos en el sector debido a la falta de competencia.⁴

Cuadro 2. Comparativo de la medición de competitividad en infraestructura 2007-2008 y 2012-2013

<i>Índice General de Competitividad en Infraestructura</i>		
Componentes del Índice de Infraestructura	2007-2008 Rango	2012-2013 Rango
Índice de infraestructura	61	68
Calidad de la infraestructura	69	65
Calidad de los caminos	59	50
Calidad de la infraestructura ferroviaria	74	60
Calidad de la infraestructura portuaria	91	64
Calidad de la infraestructura de transporte aéreo	60	64
Calidad de la oferta de electricidad	82	79
Líneas telefónicas fijas (por cada 100 habitantes)	65	73
Total de países evaluados	131	144

Fuente: World Economic Forum, *Assessing the Foundations of Mexico's Competitiveness: Findings from the Global Competitiveness Index 2007-2008*, Ginebra, 2008, p. 10; World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, Ginebra, 2013.

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

⁴ OCDE, *México, mejores políticas para un desarrollo incluyente*, Serie "mejores políticas", México, 2012, p. 42.

Comentarios finales

De la revisión de las acciones principales en la materia, se puede concluir que el cumplimiento de las metas establecidas en el PNI 2007-2013 fue parcial, ya que los grandes proyectos de inversión como refinerías, red ferroviaria, puertos y aeropuertos no se cumplieron cabalmente.

Por su parte, la nueva administración reconoce que la política de impulso a la infraestructura aumenta la competitividad de la economía, genera empleos y disminuye la pobreza. No obstante, se afirma que las metas sólo se cumplirán si se aprueba la reforma fiscal, el paquete económico y las reformas constitucionales para permitir la inversión privada en Petróleos Mexicanos.

El más reciente informe sobre la situación de la competitividad de los países (2013-2014) del Foro Económico Mundial ubicó a México en la posición 64 en el componente de infraestructura de 148 países evaluados. Lo que significó una mejora de cuatro posiciones con relación a la medición anterior. No se ha recuperado la posición 61 que se tenía en la medición de 2007-2008, aunque se debe considerar que sólo se evaluaban 131 países y ahora son 148.⁵

Existen grandes retos que la propia naturaleza puede incrementar debido a la defi-

ciente planeación y cultura de la prevención de desastres, así lo demuestran los recientes fenómenos naturales conocidos como Manuel e Ingrid que afectaron la infraestructura carretera de algunos estados.

La situación se agrava al conocerse que, por una falla en el diseño de la licitación para el aseguramiento de carreteras ocurrido el año pasado, la red a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) quedó sin seguro, por lo que el monto para recuperar esta infraestructura absorberá gran parte de los recursos del Fondo Nacional de Desastres (Fonden), así lo informó la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros.⁶

En otro boletín la misma fuente reportó, a través de un informe del secretario de Comunicaciones y Transportes, Gerardo Ruiz Esparza, que los huracanes Ingrid y Manuel afectaron 15 autopistas y 57 carreteras federales, que verán restablecido su servicio total en un plazo de tres a seis meses. Además se reportan daños en 980 caminos rurales con una longitud superior a los cinco mil kilómetros.

Ante los daños causados, por lo menos en el presente año, no se espera aumentar la infraestructura sino recuperar lo perdido, así lo manifestó el propio secretario de Comunicaciones y Transportes.

⁵ World Economic Forum, *Op. cit.*

⁶ “Carreteras absorberán recursos del Fonden, falta aseguramiento”, *T21mx*, en http://t21.com.mx/boletin/boletin_t21_27_09_2013.html (consulta: 27 de septiembre de 2013).

Primer Informe de Gobierno y Presupuesto de Egresos de la Federación: el sector energético

Gabriel Fernández Espejel*

El presente documento aborda el tema de energía en el Primer Informe de Gobierno, hace hincapié en la importancia de aprobar una reforma constitucional en la materia a fin de garantizar el abasto y revertir las tendencias decrecientes en la producción y exploración de hidrocarburos, así como en las reservas; en energía eléctrica resalta la importancia de contar con tarifas competitivas para el desarrollo económico. De igual forma, da a conocer las tendencias y avances en la materia, en su mayoría, al primer semestre de 2013.

El Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014 y los Criterios Generales de Política Económica, que aborda el artículo, se centran en el ramo administrativo 18, Secretaría de Energía, y sus entidades sujetas a control presupuestario directo, CFE y Pemex. Cabe mencionar que los criterios dedican parte sustancial al tema de la reforma constitucional.

* 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

Primer Informe de Gobierno: energía la reforma en materia energética

El Primer Informe de Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto refiere para el sector energético la importancia de contar con un abastecimiento para el país a precios competitivos, calidad y eficiencia en toda la cadena productiva a fin de impulsar el crecimiento económico y cubrir su potencial. En ese sentido, establece tres áreas para dirigir sus esfuerzos: lograr la eficiencia estratégica, alcanzar la seguridad del abasto de energía y avanzar en la sustentabilidad energética. En todos los temas precisa las diferencias entre hidrocarburos y electricidad.

El Ejecutivo federal expone algunos avances durante el primer año de gobierno; no obstante, antepone la aprobación de la iniciativa de Reforma Constitucional en Materia Energética para tener la capacidad y los recursos necesarios que garanticen el suministro de energía en el largo plazo, bajo el interés de poner fin a las tendencias negativas que registran las reservas y la producción energética del país, así como dotar de los requerimientos indispensables a los factores de la producción.

La presente administración enlista seis estrategias principales en la iniciativa, las cuales divide, a su vez, en dos áreas: hidrocarburos y energía eléctrica. En relación con el petróleo y sus derivados propone facultar al Estado para celebrar con el sector privado contratos de utilidad compartida sin perder el control sobre el recurso; otorgar un nuevo régimen fiscal a la paraestatal que la dote de competitividad con base en estándares internacionales; una reestructuración de Pemex y de sus subsidiarias, y una mayor transparencia y rendición de cuentas, básicamente.

En energía eléctrica sobresalen: la apertura a particulares en la generación; mantiene para el Estado la exclusividad y el control del Sistema Eléctrico Nacional; da flexibilidad operativa y de organización a la Comisión Federal de Electricidad; amplía facultades de planeación y rectoría de la Secretaría de Energía y de la Comisión Reguladora de Energía, y promueve la inversión en desarrollo tecnológico y la adopción de fuentes de energía limpia.

Hidrocarburos

En el tema de hidrocarburos, la actual administración reporta como avances al cierre de su primer año, el fallo de la licitación de los Contratos Integrales de Exploración y Producción para Chicontepec, el otorgamiento de los permisos para el reconocimiento y la exploración para los proyectos Veracruz 3D, Centauro Sur 3D y Área Perdido. En cuanto a la producción, reconoce que los proyectos de Cantarell y Ku Maloob Zaap son los que más inversión absorben para mantener su producción de hidrocarburos, así como el proyecto de Burgos en gas natural.

La Presidencia de la República informa que la inversión pública aprobada en 2013 representa un incremento de 1.5% en términos reales frente al año anterior y que se constituye como el mayor monto de la historia, que en su mayoría (90.4%) se destina a mejorar las reservas y revertir la disminución en la producción petrolera (Tabla 1).

No obstante, la producción total apenas se acerca al nivel que se tenía en 2011, mientras que las reservas probadas se redujeron más de 30% en los últimos 10 años (2003-2012), aunque actualmente comienza a estabilizarse.

Las reservas probadas se ubicaron en cerca de 13.9 miles de millones de barriles de petróleo crudo al primero de enero de 2013 (Tabla 1), que equivale a 10.2 años de producción a los niveles actuales de extracción; sin embargo, cuando se incorporan las probables y las posibles (3P) equivalen a 32.9 años.

Este comportamiento obedece a que los niveles de reposición en los últimos años han sido superiores a 100 por ciento.

En relación con el mercado internacional del petróleo, el informe anticipa que a mitad de año el precio promedio de la mezcla mexicana se ubicó en 100.50 dólares por barril, 18.4% más que la cifra que se estableció en el presupuesto para 2013, aunque 4.9% inferior al promedio registrado en igual periodo del año anterior.

Al primer semestre, el saldo de la balanza comercial de Pemex fue de 10,349.2 millones de dólares, que implica una disminución de 13.6% frente a los primeros seis meses de 2012, que encuentra su explicación en la baja en las exportaciones (9.9%), tanto en volumen como en precio.

Tabla 1. Inversión, producción, reservas de petróleo crudo en México e indicadores de la balanza comercial de Pemex, 2008-2013

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	Meta 2013
Inversión pública total en hidrocarburos (millones de pesos)	236,293.4	251,882.4	268,599.3	267,260.8	311,993.3	326,323.7
Producción total de petróleo crudo (miles de barriles diarios)	2,791.6	2,601.5	2,577.0	2,552.6	2,547.9	2,550.0
Producción total de gas natural (millones de pies cúbicos diarios)	6,918.6	7,030.7	7,020.0	6,594.1	6,384.7	6,261.0
Reservas probadas de hidrocarburos	14 307.7	13 992.1	13 796.0	13 810.3	13 868.3	13,810.0
Balanza comercial de Pemex (millones de dólares)	26 069.2	16 404.9	19 577.1	25 054.3	20 995.1	10 349.2*
Precios de la mezcla mexicana de exportación (dólares por barril)	84.38	57.40	72.46	101.13	101.81	100.50*
Exportaciones totales de crudo (miles de barriles diarios)	1 403.4	1 222.1	1 360.5	1 337.8	1 255.6	1 166.7

* Cifras al mes de junio de 2013.

Fuente: Elaboración propia a partir de Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno y Anexo Estadístico*, México, 2013.

Electricidad

En el primer informe el Ejecutivo federal reconoce que uno de los mayores retos en energía eléctrica del actual sexenio es incrementar la eficiencia, disponibilidad, confiabilidad y seguridad en la distribución; por lo que establece un grupo de acciones que incluye ampliar la

capacidad de transmisión de los sistemas para interconectar con energías limpias, desarrollar un mallado nacional de líneas de transmisión y aumentar la capacidad instalada del parque de generación, a fin de cubrir la demanda industrial y el consumo en hogares.

El mercado nacional se compone de cerca de 37 millones de consumidores de energía

eléctrica, poco más de 88% son de uso doméstico, alrededor de 10% comercial y 1.6% de uso agrícola. En relación con las tarifas eléctricas, el Primer Informe de Gobierno da a conocer un acuerdo —publicado en el *Diario Oficial de la Federación*— que busca amortiguar las variaciones en los precios a los sectores comercial e industrial al ajustar las ponderaciones de la canasta de combustibles para la generación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

En ese sentido, señala que los precios para el suministro eléctrico al consumidor registraron una disminución real promedio de 3%, luego de que éstos se ubicaran en 1.52 pesos/kilowatt-hora en el periodo enero-junio de 2013, frente a 1.57 que se presentó en igual lapso del año anterior. Por otro lado, en el tema de fuentes renovables para la generación, el gobierno revela que en el primer semestre de 2013 se entregaron 20 permisos para el abastecimiento de proyectos con energía renovable, cinco permisos más que en igual periodo del año anterior. Asimismo, informa que la generación de electricidad para el servicio público a partir de energías renovables representó más de 10% del total de la generación (Tabla 2).

Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2014

En los criterios generales de política económica para el ejercicio fiscal 2014 se proyecta, con base en el escenario actual de las reservas y de extracción, que la plataforma de producción y exportación de petróleo crudo de Pemex sea de 2,520 y 1,170 miles de barriles diarios, respectivamente. Panorama que recoge el Primer Informe de Gobierno y que está en línea con las

tendencias recientes en el país, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El gasto programable del sector público, 2013-2014, por clasificación administrativa, asigna al ramo Energía un presupuesto de 3.8 miles de millones de pesos para el próximo año, 56.3% más que en el ejercicio anterior. De igual forma, revela que las actividades que absorbieron el gasto en desarrollo económico —el cual aumenta en 1.3% del producto interno bruto (PIB)— son combustibles, energía, y comunicaciones y transportes.

Al igual que en el primer informe, en los criterios generales se trae a colación la Reforma Constitucional en Materia Energética que promueve la modernización de los sectores petrolero y eléctrico, reducción de tarifas de energía y mayor abastecimiento de gas; pero, sobre todo, habla en el mediano plazo (2018) de contar con recursos adicionales para inversión y gasto social producto de una mayor producción de energéticos y de un consecuente crecimiento económico.

El proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014 permea en su estrategia programática para la Secretaría de Energía las líneas de acción y preocupaciones que aborda la Reforma Constitucional en Materia Energética. En sus objetivos sectoriales, resaltan por primera vez temas como la importancia de la rectoría del Estado en la industria petrolera y eléctrica, la promoción de inversiones y la creación de empleos, y de garantizar el acceso a la información sobre la administración energética en el país (Tabla 3).

El uso de energías alternativas no se aborda a profundidad en el informe de gobierno ni en el proyecto de presupuesto de egresos, aun

Tabla 2. Generación bruta en giga watts-hora y tarifas (pesos / kilowatt-hora) de energía eléctrica, 2008-2013

<i>Concepto</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>Meta 2013</i>
Generación total	267,696.3	266,564.4	274,700.8	290,755.0	294,835.2	304,736.5
CFE*	231,396.2	230,639.8	241,506.4	257,883.6	260,497.9	269,710
Subtotal permisionarios	33,600.0	33,092.8	33,194.4	32,871.4	34,337.2	35,026.5
Tarifa doméstica promedio	1.06	1.11	1.12	1.17	1.17	1.19
Tarifa comercial promedio	2.55	2.44	2.57	2.73	2.91	2.94

*Desde 2010, incorpora la capacidad de producción de Luz y Fuerza del Centro.

Fuente: Elaboración propia a partir de Presidencia de México, *Primer Informe de Gobierno* y Anexo Estadístico, México, 2013.

Tabla 3. Gasto neto total por Ramo administrativo (pesos constantes de 2014)

<i>Gasto programable</i>	<i>2014</i>	<i>2013</i>	<i>2012</i>	<i>2010</i>
Secretaría de Energía	3,786,173,325	2,255,192,680	2,988,585,662	2,688,306,594
Entidades sujetas a control presupuestario directo				
Comisión Federal de Electricidad	313,565,799,227	260,144,018,602	347,449,315,420	235,049,048,743
Pemex	527,676,229,238	460,538,924,231	429,822,292,100	341,245,163,990

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 - 2013, y Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014.

cuando en la reforma se destaca el tema de la sustentabilidad energética y de las renovables. En el presupuesto de la Secretaría de Energía se incorporan diferentes apartados relacionados a energía nuclear, así como en investigación y tecnología nucleares. Pero, a fin de contar con un panorama al respecto se incorpora información de la Oficina para la Administra-

ción de la Información Energética de Estados Unidos (EIA, por sus siglas en inglés).¹

El perfil de México que presenta la EIA advierte que en energía nuclear únicamente opera el complejo Laguna Verde en Veracruz, para la cual la CFE otorgó un contrato de servicios a

¹ En <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=MX>, (consulta: 4 de octubre de 2013).

la trasnacional francesa Alstom para su modernización, lo que significó que la capacidad de producción se elevara de 1,400 a 1,610 MW de 2007 a 2012. La generación en hidroeléctricas suministra 14% del total nacional, siendo las presas de Chicoasén en Chiapas (2400 MW) y la Yesca entre los estados de Jalisco y Nayarit (750 MW) las dos más representativas.

Asimismo, señala el crecimiento y desarrollo de los parques eólicos en Oaxaca y Baja California; el primero construido por la española Iberdrola y operado por CFE el cual cuenta con cuatro fases cada una con una capacidad aproximada de 100 MW, y el segundo con una capacidad inicial de 154 MW será construido y operado por Sempra Energy, y se ubicará en la línea fronteriza entre San Diego, California y Tijuana, Baja California, aunque se presume que abastecerá, principalmente, el mercado estadounidense.

Comentarios finales

El Primer Informe de Gobierno da cuenta —bajo una visión macro— del aumento constante en inversión pública en el último quinquenio (con excepción de 2011), misma que no ha sido capaz de revertir la caída en la

producción total de petróleo crudo y de gas natural; pareciera que su mayor contribución es la estabilización en el nivel de reservas probadas. La balanza comercial de Pemex, por su parte, hace caso omiso a este comportamiento, ya que su evolución depende, básicamente, de los vaivenes de los precios internacionales de la canasta de exportación.

El Ejecutivo federal voltea a la inversión privada, nacional y extranjera, como una posible solución a la contracción en la producción y en las reservas; sin embargo, la reforma constitucional que contiene estos planteamientos, que expone en su informe de gobierno y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, no profundiza en las políticas energéticas y presupuestarias que han llevado al escenario actual, a fin de abrir la puerta a otras políticas energéticas.

En materia de energía eléctrica, el diagnóstico y las acciones que presentan los documentos a revisión son similares, con excepción de que la premura para la reforma en el tema se centra en la necesidad de contar con precios competitivos internos y mayor eficiencia; aunque el cuadro aquí es más complejo, ya que ha existido una mayor apertura al capital privado en modificaciones legales anteriores y que la apuesta por energías renovables no termina por despegar.

Comentarios en torno a la salud en el Primer Informe de Gobierno

Francisco J. Sales Heredia*

La segunda meta del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 del gobierno de la república es lograr un México incluyente para garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales, proveyendo servicios de salud de calidad a los ciudadanos.

Nunca antes como ahora el país se había encontrado en la posibilidad de cumplir esta meta. En el pasado las políticas públicas expresamente expandían los servicios con el objetivo de acercarse a la creciente demanda de la población, sin embargo, el crecimiento poblacional, los problemas administrativos y financieros se interponían en el cumplimiento.

Las razones del optimismo en los próximos años es la culminación de una serie de reformas que iniciaron hace 30 años con el primer proceso de descentralización de los servicios de salud de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, que incluyó a un buen número de estados.

* 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

El proceso de descentralización ha tenido tres etapas que pueden ser identificadas en las reformas llevadas a cabo en las últimas tres décadas. La primera etapa se concentró en la creación del Sistema de Salud, con un consejo asesor de médicos y en la transferencia de la administración de las clínicas y hospitales de Salubridad a los gobiernos estatales (1983-1994); la segunda etapa se propuso garantizar una rectoría central clara y flujos financieros adecuados para la atención médica muy básica de todos los ciudadanos (1994-2000); la tercera consistió en crear una estructura financiera con fondos asegurados que garantizará la atención creciente de todos los padecimientos con base en una evaluación del riesgo nacional (2000-2012).

El reto del Sistema de Salud es resolver las dificultades de acceso a servicios de calidad para todos los ciudadanos, para ello el problema ya no es de oferta primordialmente. Aunque aún persiste un porcentaje alto de la población sin algún tipo de seguro médico, ésta responde en la información censal que si necesita atención médica asiste al médico; es decir, si bien sabe dónde atenderse, la falta de seguro puede impedir que tenga acceso a mayor in-

formación y cuidados médicos cotidianos. El problema ahora es administrativo, se trata de mejorar los servicios y resolver la portabilidad de derechos.

En el Primer Informe de Gobierno del jefe del Ejecutivo nacional, en el apartado acerca de la salud, se considera que las diferencias en el aseguramiento hacen que haya diferencias en el acceso a servicios y por ende también en la calidad de éstos. Para resolver estas diferencias se propone la necesidad de avanzar en la creación de un Sistema Nacional de Salud Universal y se reportan los avances al respecto.

La distribución de la población por tipo de aseguramiento y por acceso a los servicios médicos ha seguido el mismo patrón desde hace ya varios años. El sector de empleados se encuentra por obligación afiliado a las instituciones de seguridad social y la población no empleada es asegurada o asistida por las secretarías de Salud federal o de los estados.

Como se aprecia en la Tabla 1, la proporción de la población que en el año 2000 se atendía en las clínicas de las secretarías de Salud aumentó casi 11% en 2010. Las personas que asistían a las clínicas privadas, en 2010 asistieron a las clínicas públicas, mostrando el crecimiento de la oferta y quizás la confianza que representa el sentirse asegurado. Sin embargo, la tendencia del resto de las instituciones se mantuvo prácticamente sin modificación, indicando que el cambio más importante ha sido el Seguro Popular.

Las cifras más recientes de aseguramiento provienen de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto del verano de 2012; en ella se ofrece la cifra citada en el Primer Informe de Gobierno de 21.5% de la población sin aseguramiento. Al revisar a esta población podemos apreciar que 17% de estos 25 millones son pobres extremos, y de los 11 millones de pobres extremos 38.3% no está asegurado y 60.4% tiene seguro

Tabla 1. Afiliación y registro, así como atención, por tipo de institución, 2000 y 2010

<i>Institución</i>	<i>2000</i>		<i>2010</i>	
	<i>Afiliados</i>	<i>En dónde se atienden</i>	<i>Afiliados</i>	<i>En dónde se atienden</i>
IMSS	33.0%	29.0%	31.4%	31.6%
ISSSTE	6.0%	6.0%	6.3%	5.8%
Pemex, Defensa, Marina	1.1%	1.0%	1.0%	1.0%
Seguro Popular/Salud	-	22.4%	23.5%	33.4%
Privados y otros	1.1%	34.7%	4.2%	26.8%
No tiene/No se atiende	57.8%	2.7%	33.0%	2.0%
Población	97,014,867		111,960,139	

Fuente: Cálculos propios a partir de los censos de población 2000 y 2010.

popular.¹ Como se deduce, el problema de no aseguramiento está relacionado con la pobreza y éste se convierte en uno de los mayores retos del Sistema de Salud.

El informe resalta una serie de acciones que continúan el proceso de descentralización y de rectoría del sistema para hacerlo más homogéneo en los servicios que otorga entre los diferentes subsistemas y más accesible a los ciudadanos. Se informa acerca del incremento de personas registradas en el Seguro Popular, pasando de 48 millones en 2012 a 55 millones en 2013, llegando a 45% de la población y de facto convirtiéndose en el subsector más grande del sistema por mucho. A manera de contraste, el IMSS aseguraba en 2012 a 27% de la población, acelerando su tendencia a la baja y quizás abriendo una serie de incógnitas acerca del futuro de la institución, otrora la más grande, aun en 2010.

El Sistema de Salud es muy diverso y, al ser operado por instituciones con una larga tradición y por los estados, requiere de una rectoría central eficiente y flexible. El primer informe resalta el desarrollo del Plan Maestro Sectorial de Recursos para la Salud, que permitirá planificar los recursos físicos y humanos. De igual modo se informa sobre los avances en las normas que obligan a las instituciones a compartir información, así como del refuerzo de la supervisión de laboratorios, hospitales y clínicas y de programas específicos para llegar a comunidades alejadas.

A partir de las normas que regulan el intercambio de información, el Ejecutivo da cuenta de los avances en la integración del Padrón

General de Salud, donde se recogen los datos de registrados y derechohabientes, de pacientes, de enfermedades, de recursos humanos y físicos. Asimismo, se incorpora un catálogo de tarifas de servicios e intervenciones compartidas por las tres instituciones más grandes, que reúnen entre sus afiliados a 73% de la población.

En cuanto a las enfermedades crónico-degenerativas, o bien condiciones que aumentan los riesgos de enfermedades terminales, el informe resalta la estrategia general de prevención, detección temprana y cuidado para dar seguimiento a los 10 millones de enfermos de diabetes y detectar a los posibles enfermos, así como el esfuerzo para prevenir este mal. De igual modo se resalta la estrategia en contra del sobrepeso y la obesidad, de la presión arterial alta, del consumo de tabaco y del consumo excesivo de alcohol. Las primeras causas de mortalidad general —cardiovasculares, diabetes, tumores malignos y cerebrovasculares— muestran que la prevención es crucial para detener el aumento constante de muertes que podrían ser evitables.

Respecto a la mejora de calidad en los servicios, el Ejecutivo informa de una serie de estrategias que se enfocan en la elección de médicos por parte del usuario, la mejora de la supervisión de procedimientos, medicamentos y médicos y la revisión de protocolos de atención e intervención entre las instituciones para homogeneizar la calidad. Se resalta que la concentración de la información permitirá planear de mejor manera la formación de recursos humanos al detectar tendencias epidemiológicas.

¹ Nota: cálculos propios a partir de la ENIGH 2012, INEGI.

Presupuesto

El presupuesto designado a la salud como clasificación funcional es el tercero más grande del gasto destinado a desarrollo social que conforma 57.8% del gasto programable del país. A pesar de ello y de los incrementos a partir de 2004 para apoyar el refuerzo de la red de la Secretaría de Salud bajo un modelo de protección y planeación financiera, donde el Seguro Popular es la cara visible del sistema de protección social de salud, el gasto del gobierno es un poco más de 3% del PIB y otro 3% gastan los ciudadanos directamente. Aún

sumando ambos gastos, éste es considerado bajo si se compara con los países de la OCDE, que en 2011 fue de 9.3%. En el conjunto de estos países el promedio del gasto público en relación con el total del gasto fue de 72% en ese mismo año.

Para 2014 se propone un gasto en salud, como clasificación funcional, de 485 mil millones de pesos, con un crecimiento real de alrededor de 5.3%. Al analizar el gasto por ramo y unidad responsable, el proyecto de presupuesto para 2014 establece un gasto de 84 mil millones para la Comisión Nacional de Protección Social en Salud.

Reportes CESOP

2009

19. La nueva presidencia de Estados Unidos
20. Proceso electoral 2009
21. Crisis económica
22. Influenza en México
23. Cambio climático
24. Evaluación de la jornada electoral
25. El recorte del presupuesto y su impacto en el desarrollo económico y social
26. Temas selectos de la glosa del Tercer Informe de Gobierno
27. Presupuesto social
28. Crisis del agua

2010

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

2011

41. Telecomunicaciones
42. Seguridad social en México
43. Avances en la implementación de la reforma penal

44. Análisis de resultados del Censo 2010
45. Reforma política
46. Cambio climático
47. Crisis económica internacional los posibles efectos en México
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

2012

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
58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno (Políticas interior, económica, social y exterior)
59. Temas selectos para el presupuesto de 2013
60. Reforma pública de la administración pública federal Vols. I y II

2013

61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
62. Órganos reguladores
63. Notas acerca del Pacto por México
64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
65. Particularidades comparadas y opinión pública acerca del Sistema Educativo Vol. II
66. Reforma energética
67. Notas acerca de la reforma fiscal

R E P C

E T R C

