

EJE 2

Economía competitiva y generadora de empleos

1 Consolidación de las finanzas públicas y estabilidad macroeconómica

La estabilidad económica de un país es fundamental para el bienestar de su población. Permite y estimula la generación de mejores oportunidades de vida y alienta a los ciudadanos y a sus familias a construir un futuro en un escenario que conlleva menos riesgos para su patrimonio. Además, es primordial para la atracción de nuevos capitales productivos y para el establecimiento de más empresas e industrias cuyas inversiones perduren y contribuyan a generar empleos y fuentes de ingresos estables.

En México, en las últimas décadas la estabilidad no fue siempre una realidad. Las crisis sexenales fueron recurrentes hacia finales del siglo xx, lo que se tradujo en que la población perdiera patrimonio, poder adquisitivo y oportunidades importantes para mejorar su situación económica.

En la primera década del siglo xxi, este escenario cambió radicalmente. Con el manejo responsable de las finanzas públicas del gobierno y con la colaboración de la sociedad y del sector empresarial, se recobró la estabilidad económica del país.

Este apartado aborda la forma en que la administración del Presidente Felipe Calderón enfrentó el panorama macroeconómico que encontró en 2006 y describe los desafíos que supuso la crisis económica global que comenzó en 2008. Se muestra cómo durante esta administración no sólo se alcanzó el objetivo de mantener la estabilidad económica del país, sino que esto se logró en un escenario de crisis global. Al final del apartado se delinearán los retos que quedan por delante.

PANORAMA EN 2006

Para 2006 la economía de México se mostraba firme y estable; no obstante, existían áreas en las que no se había avanzado con suficiente contundencia durante las administraciones pasadas. Una de ellas tenía que ver con las fuentes de recursos del gobierno, que fundamentalmente se apoyan en los ingresos petroleros. Desde 2004, éstos se veían disminuidos por la caída de la producción nacional. Por otro lado, estaba pendiente la simplificación del sistema de recaudación fiscal; ello forzosamente implicaba una reforma hacendaria que, hasta entonces, no se había realizado.

En cuanto al gasto público, aunque se había avanzado en materia de transparencia y eficiencia respecto de sexenios anteriores, para 2006 existían rezagos importantes en cuanto a sistemas que impidieran la duplicidad de funciones y programas. De igual forma, era necesario construir una estrategia para reorientar el gasto de áreas operativas del gobierno hacia áreas estratégicas, como desarrollo humano y creación de infraestructura. Además, para hacer más eficiente el gasto público se requería reducir el costo y el tamaño de la burocracia.

Respecto a las finanzas públicas, una de las presiones más graves venía de la postergación de la reforma al sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del gobierno (el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, issste), que tenía entonces un déficit de 42 mil millones de pesos, que seguía creciendo. Algunos cálculos señalaban que para 2050 serían necesarios 280 mil millones de pesos para cubrir

el pasivo de pensiones del issste. Otra de las presiones provenía de situaciones de riesgo, como la caída súbita en los precios del petróleo, las crisis en otros países o los desastres naturales. No se tenían contemplados mecanismos eficaces para sortearlas y mantener la estabilidad económica.

Uno de los rezagos más importantes tenía que ver con el crédito y la deuda externa del país. En las últimas décadas del siglo xx, el crédito se había conseguido principalmente mediante deuda en moneda extranjera, contratada con la banca internacional. La mayor parte del financiamiento en moneda nacional era de corto plazo, con tasas de interés variable. Esta forma de contratar deuda se debía a la falta de credibilidad de México en el sistema financiero internacional, que se traducía en créditos más caros. Aunque esa situación estaba controlada para 2006, y nuestro país tenía fuentes de financiamiento más accesibles y baratas, la estructura de contratación de la deuda pública no había evolucionado a la par de los cambios positivos en la economía mexicana.

En lo que se refiere al sistema financiero, en 2006 nuestro país aventajaba a otros en cuanto a procesos de regulación y supervisión del sistema bancario, mismos que se habían mejorado considerablemente luego de 1994-1995, cuando el exceso de otorgamiento de créditos y la falta de garantías que los sustentaran llevaron al colapso del

sistema bancario. A pesar de las mejoras, ante la crisis financiera mundial en puerta esos procesos debían ser revisados.

Por su parte, la Banca de Desarrollo (bd) —que tiene como objetivo dotar de crédito, con recursos públicos, a los segmentos de la población que no tienen acceso al crédito comercial— había generado una importante cantidad de capital después de la restructuración del sexenio anterior, así que en 2006 estaba en un muy buen momento para impulsar el desarrollo de ciertos sectores de la economía nacional, aunque había que orientar esos recursos estratégicamente.

No obstante, la solidez del sistema financiero, algunas áreas no estaban suficientemente desarrolladas para el tamaño de la economía del país. Había sectores de la población que estaban marginados del sistema, debido a sus condiciones económicas, de ubicación geográfica o de falta de cultura financiera. Aunque desde 2003 se habían hecho esfuerzos para fomentar la participación de nuevas instancias bancarias enfocadas a estos sectores, quedaba aún trabajo por hacer en este ámbito.

El lavado de dinero significaba otro gran desafío. Hacia 2006, representaba entre 10 mil y 14 mil millones de dólares; y esto se traducía en un riesgo para la seguridad de la población, pues gran parte de ese dinero se destinaba al financiamiento de actividades del crimen organizado. El problema más grave era que no se había desarrollado una estrategia para atacarlo de forma efectiva.

En cuanto al liderazgo internacional en materia macroeconómica, después de iniciativas como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte o el ingreso a la Organización para el Comercio y Desarrollo Económico (ocde), México no había figurado de manera relevante en foros mundiales como interlocutor de peso frente a otras economías. Esto colocaba al país en una posición de desventaja en la toma de decisiones globales.

AVANCES Y TRANSFORMACIONES ENTRE 2006 Y 2012

A pesar del buen manejo de la economía nacional hacia 2006, la desaceleración económica de Estados Unidos empezó a significar un riesgo para nuestro país. Al ser esa nación nuestro principal socio comercial, se auguraba que nuestro crecimiento económico en 2007 se vería afectado negativamente. Por ello, el Gobierno Federal diseñó una estrategia para que la economía mexicana no se viera tan afectada. Ésta implicó ahorro y mayor efectividad en el gasto público; la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos, la reducción y renegociación de la deuda pública; el apoyo al sistema financiero nacional y el desarrollo de mecanismos para enfrentar riesgos.

En 2008, el panorama mundial se complicó todavía más. No sólo Estados Unidos presentaba una fuerte desaceleración económica; lo mismo ocurría con otras economías. Para 2009, el mundo atravesaba por una crisis económica sin precedentes en la historia reciente. La emergencia trajo retos inesperados y obligó al gobierno a adoptar una estrategia dual. Por un lado, era necesario hacer frente a los efectos de la crisis, mitigar su impacto y promover lo más rápido posible la recuperación. Esto era factible porque el país enfrentaba la crisis desde una posición de fortaleza. Por otro lado, se continuó con los planes para el fortalecimiento institucional, promoviendo reformas que permitieran mejorar la competitividad y el potencial de crecimiento de mediano plazo.

La estrategia económica de mediano y largo plazo para el fortalecimiento de las finanzas públicas

Ingresos públicos

A pesar del difícil entorno económico que se vivió en el sexenio, fue posible concretar dos reformas fiscales (2007 y 2009), llevar a cabo un ambicioso esfuerzo de simplificación fiscal y mejorar la administración tributaria. Esto permitió un incremento en el número de contribuyentes: entre 2006 y 2012, los contribuyentes activos aumentaron de 23.9 a 37.5 millones. Con ello, los ingresos públicos se fortalecieron: en los últimos 30 años estos crecieron 2% del producto interno bruto (pib) y la mitad de este crecimiento se logró en los últimos cinco años.

La reforma hacendaria por los que menos tienen (2007)

En febrero de 2007 se presentó una iniciativa de reforma hacendaria integral que se aprobaría en septiembre de ese mismo año. Una de sus principales innovaciones fue la introducción del impuesto empresarial a tasa única (ietu) como impuesto mínimo de control del impuesto sobre la renta (isr). Este impuesto tiene como fin lograr una recaudación más equilibrada y justa, ya que no considera regímenes especiales ni deducciones o beneficios extraordinarios. Impuestos de esquema similar, que sólo se habían aplicado a nivel regional en Italia, han sido reconocidos por su capacidad de recaudar recursos públicos eficientemente sin inhibir la inversión. En México, el ietu logró

incrementar la recaudación, ampliar la base tributaria y el número de contribuyentes, y eliminar los espacios de evasión y planeación fiscal para eludir el isr.

La reforma introdujo también el impuesto a los depósitos en efectivo (ide), como contribución complementaria del isr y auxiliar en el control de la evasión fiscal. El ide es un impuesto que se aplica a los depósitos en efectivo, ya sea por uno o por la suma de varios depósitos cuyo monto en el mes exceda de cierta cantidad. Este impuesto ha sido fundamental para combatir la informalidad, pues permite identificar la entrada de efectivo al sistema financiero y contrastarlo con las declaraciones de los contribuyentes al Sistema de Administración Tributaria (sat).

La reforma otorgó nuevas potestades tributarias a los estados para establecer impuestos locales a la venta final de bienes gravados por la Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (ieps), como las gasolineras, el diesel y las bebidas alcohólicas; se constituyó así una importante fuente de ingresos para las entidades federativas. Asimismo, se transfirió a los estados la potestad de cobrar la tenencia vehicular con un periodo de transición suficiente para su implementación.

La reforma fiscal de 2009

En 2009, la economía mexicana —al igual que el resto de las economías del mundo— sufría los efectos de la crisis global. A la caída permanente en los ingresos públicos por la disminución en la producción de petróleo, se sumó la caída transitoria de los ingresos públicos como consecuencia de la crisis. La suma de estos dos factores se tradujo en la peor caída de los ingresos públicos de los últimos 30 años. México respondió con medidas que le permitieron hacer frente a los efectos transitorios. No obstante, fue evidente que, para enfrentar la caída permanente en los ingresos, había que llevar a cabo acciones estructurales. Por ello, el paquete económico para el ejercicio fiscal de 2010, enviado por el Presidente Calderón para aprobación de la Cámara de Diputados, incluía un nuevo impuesto llamado contribución para el combate a la pobreza (ccp).

El ccp consistía en establecer una tasa impositiva de 2% a todo el consumo (gravando los productos que tienen tasa cero), lo que permitiría recaudar 70 mil millones de pesos. A las entidades federativas se destinaría 30% de este monto, y 70% serviría para reforzar el gasto en programas prioritarios destinados a las familias que menos tienen. El ccp no se aprobó. En su lugar, el Congreso autorizó un incremento en la tasa general del impuesto al valor agregado (iva) de 15% a 16%, y de 10% a 11% en la región fronteriza. Además, se incrementaron temporalmente las tasas del isr corporativo y marginal de 28 a 30%; se creó el ieps a las telecomunicaciones a una tasa de 3% y se incrementaron las tasas del ide y el ieps de juegos y sorteos, bebidas alcohólicas y tabacos labrados. Al principio la medida generó desconcierto entre aquellos que pedían lidiar con la crisis incrementando la deuda y no los impuestos. Sin embargo, en diversos foros internacionales hay consenso sobre la conveniencia de que las economías del mundo adopten medidas de este tipo para preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esto fue clave para que México enfrentara con éxito la crisis económica mundial, a

diferencia de lo que ocurrió con otras naciones, incluso desarrolladas, que tienen severos desbalances fiscales y están luchando por mantener a flote sus economías.

Simplificación fiscal

Esta administración realizó también un importante esfuerzo en materia de simplificación fiscal para facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones. El Banco Mundial (bm), en su informe *Doing Business* de 2007, señaló que en México se dedicaban en promedio 552 horas al año para pagar impuestos, debido a la complejidad del sistema. En contraste, los habitantes de Corea del Sur y el Reino Unido invertían, en promedio, 290 y 105 horas anuales respectivamente. La complejidad alentaba la evasión fiscal y contribuía a la baja recaudación.

Para atender esta situación, en julio de 2010 se publicó el Decreto por el que se Otorgan Facilidades Administrativas en Materia de Simplificación Tributaria. Los principales beneficiarios fueron los pequeños y medianos contribuyentes. Al mismo tiempo, el sat empezó a facilitar a los contribuyentes el cumplimiento con sus obligaciones por medio de acciones como el pago a través de Internet. De acuerdo con el Banco Mundial, se redujo hasta en 40% el tiempo que los contribuyentes utilizan para cumplir con sus obligaciones fiscales. Esto permitió que México mejorara 36 lugares en el *ranking* internacional y que, según cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (shcp), el sector productivo ahorrara hasta 15 mil millones de pesos anuales.

En marzo de 2012 el Presidente Felipe Calderón firmó el Decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa, donde se concentran medidas fiscales dispersas en más de 90 decretos, y se elimina la necesidad de pedir factura impresa para comprobar gastos al pagar con tarjeta bancaria, siempre que ésta se asocie al Registro Federal de Contribuyentes (rfc) y que la transacción sea menor a 50 mil pesos (sin iva).

Gasto público

En estos seis años, el Gobierno Federal fortaleció considerablemente el seguimiento al ejercicio del gasto y avanzó en la evaluación, medición y calificación de las políticas públicas, programas e instituciones. Con esto, el compromiso de gastar menos recursos para la administración y más para la población se volvió una realidad.

Presupuesto basado en resultados y sistema de evaluación del desempeño

El sistema de Presupuesto Basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-sed) se fundamenta en la Gestión por Resultados (GpR), y forma parte de la reforma fiscal de 2007. Su implementación permitió que la discusión sobre la distribución de los recursos se centrara en los resultados de la política pública y no sólo en el monto asignado. Esto permite alinear la planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación con los resultados, evitando duplicidades y redundancias en los programas presupuestarios. Así, el PbR-sed fortalece la transparencia, la eficacia del gasto y la rendición de cuentas.

El Banco Interamericano de Desarrollo (bid) ha reconocido los logros y la rapidez de México en materia de evaluación del desempeño, pues a pesar de haber empezado en 2006, ya se sitúa entre los países de América Latina y el Caribe con mayor avance.

Austeridad

A comienzos de 2007, el Presidente Felipe Calderón decretó una serie de medidas de austeridad y disciplina del gasto para la Administración Pública Federal (apf) para racionalizar el gasto en servicios personales, administrativos y de apoyo. Para ese año se estableció un objetivo de ahorro de 25 500 millones de pesos, sustentado en una disminución de 10% a los sueldos de altos funcionarios y otras medidas para reducir los gastos médicos mayores, la contratación de bienes y servicios y los gastos de telefonía y viáticos, entre otros.

El 12 de marzo de 2010 se dio a conocer el Programa Nacional de Reducción del Gasto Público, un programa plurianual que permitió articular y dar continuidad a esos esfuerzos e involucró a toda la apf. Tras un trabajo conjunto con el Poder Legislativo, se anunció una meta de ahorro global de al menos 40 100 millones de pesos para los siguientes años. Estos recursos debían destinarse a programas prioritarios del Gobierno Federal, entre otros: desarrollo y mantenimiento de infraestructura carretera, portuaria, ferroviaria, social, médica, educativa, hidráulica, turística y deportiva, de protección social en salud, medio ambiente y apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Gracias al compromiso del Gobierno Federal, para diciembre de 2011 la meta ya se había superado, cuando que originalmente se estableció para 2012. El ahorro acumulado al cierre de 2011 sumó 42 158 millones de pesos.

Además del ahorro, el gasto corriente mejoró considerablemente en las dependencias y entidades. En 2012, los subsidios que se entregaron vía programas sociales (como Seguro Popular u Oportunidades) representaron seis puntos porcentuales más que en 2006. Por el contrario, el gasto de operación y el destinado a pagar salarios y sueldos se redujo en esta administración.

Armonización contable

El 7 de mayo de 2008, en el marco de la reforma fiscal de 2007, se aprobaron diversas modificaciones en materia de gasto y contabilidad al artículo 73 constitucional que son de observancia obligatoria para los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, así como para los tres órdenes de gobierno. Posteriormente, el 1º de enero de 2009 entró en vigor la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la culminación del paquete de reformas que se llevaron a cabo desde 2006, para transformar el gasto público en México, mediante la implementación de la armonización contable.

Desde 2009 se ha avanzado sistemáticamente en esta materia, debido en buena medida a la creación del Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac), un mecanismo de control inédito tanto a nivel nacional como internacional. Una vez que esté implementado, el sistema permitirá mejorar el registro y la fiscalización de los

activos, pasivos, ingresos y gastos de cada orden de gobierno, para promover así la transparencia y la rendición de cuentas.

Finanzas públicas

Al comienzo de esta administración se impulsó una estrategia para reducir algunas de las principales presiones de gasto, como las relativas a las pensiones; se procedió a una recomposición del perfil de deuda pública, y se puso en marcha una estrategia integral para el manejo de riesgo que permitiera a las finanzas públicas resistir los efectos negativos de desastres, tanto económicos como naturales.

La reforma al sistema de pensiones

En 2006, el issste y prácticamente todos los sistemas de pensiones, salvo el del Instituto Mexicano del Seguro Social (imss) que fue reformado en 1997, se caracterizaban por financiarse con las aportaciones de los trabajadores en activo. Con la transición demográfica el esquema se hizo insostenible, pues en pocos años habría más pensionados que trabajadores en activo. Era necesario tomar medidas frente a los déficits crecientes de los sistemas de pensiones. Por ello la propuesta fue transitar a un esquema de contribución definida, con cuentas individuales que otorgaran plena certeza a los trabajadores sobre su pensión.

Con 2.8 millones de trabajadores, 10 millones de derechohabientes y medio millón de pensionados, el issste es el segundo sistema de seguridad social más grande del país. Como ya se dijo, hacia 2006, el issste tenía un déficit de caja de 42 mil millones de pesos, por lo que el Ejecutivo negoció con el Congreso opciones para remediar el problema. El 31 de marzo de 2007 quedó aprobada la reforma al sistema de pensiones del issste que creó cuentas individuales similares a las existentes para las pensiones del imss.

Además de la reforma al issste, se reformó (2008) el Régimen de Jubilaciones y Pensiones (rjp) que norma las pensiones de los trabajadores del imss. La modificación, muy similar a la impulsada para el issste, se tradujo en un ahorro de más de 50 mil millones de pesos que el instituto ha podido utilizar para mejorar la calidad de sus servicios. Además, fue un gran precedente para las reformas a los sistemas de pensiones de otras empresas paraestatales, como el de la Comisión Federal de Electricidad (cfe) que se llevó a cabo ese mismo año.

Con estas reformas se incorporó a más de 90% de los trabajadores con derecho a recibir una pensión y se cubrió más de 90% de los pasivos. Se abrió paso a la posibilidad de establecer un auténtico Sistema Nacional de Pensiones (snp) que permita a los trabajadores mantener su pensión a pesar de moverse entre sectores. Estas reformas también posibilitaron la incorporación de trabajadores independientes al sistema de pensiones.

Gracias al incremento en el ahorro que supuso la creación del snp fue posible impulsar una reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (sar), para lograr la disminución en las comisiones que se cobran por los sistemas de administración de las

pensiones (afores). Con esto se incrementó el rendimiento y se redujeron los traspasos irregulares. De esta manera, se permitió que los trabajadores tuvieran un mayor ahorro y la posibilidad de una mejor pensión. Del cierre de 2006 a marzo de 2012, se incrementó en casi nueve millones y medio el número de cuentas administradas por las afores, y los recursos administrados en el mismo periodo aumentaron en más de cuatro puntos del pib. El ahorro de las afores equivale a más de 20% del ahorro interno total, y las convierte en el inversionista institucional más importante del país. A marzo de 2012, su régimen de inversión ha permitido el financiamiento de proyectos productivos por 641 mil millones de pesos, principalmente a los sectores de vivienda e infraestructura.

Manejo integral de riesgo

Durante la presente administración se ha consolidado una estrategia integral para el manejo de los distintos riesgos que pueden afectar a las finanzas públicas. Como parte de esta estrategia, la shcp activó múltiples líneas de acción diseñadas para estabilizar las finanzas públicas en contra de contingencias que pudieran frenar el crecimiento económico: 1) la contratación de coberturas petroleras (seguros en caso de una caída de los precios internacionales) y el uso de distintos Fondos de Estabilización; 2) una política de acumulación de reservas internacionales y la contratación de la Línea de Crédito Flexible (lcf) con el Fondo Monetario Internacional (fmi); 3) un manejo proactivo y eficiente de la deuda pública, y 4) el desarrollo de instrumentos financieros para contar con recursos que permitan hacer frente a desastres naturales.

El Gobierno Federal cuenta con el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (feip), que se creó en 2001 y en el que se acumulan los recursos excedentes derivados de ingresos petroleros o tributarios superiores a los establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación (lif) para el año respectivo. Se utiliza cuando el precio del petróleo o los ingresos tributarios caen por debajo de lo estimado, para aminorar su efecto sobre las finanzas públicas y la economía nacional. El feip se complementa con la compra de coberturas ante posibles disminuciones en el precio del petróleo. Mediante estas coberturas, el gobierno asegura un precio de venta por barril de petróleo. De esta manera, el nivel de gasto público se aísla de posibles caídas abruptas en el volátil precio internacional del hidrocarburo.

Con objeto de blindar la economía ante condiciones desfavorables en los mercados internacionales de capital, como resultado de la crisis financiera internacional, México solicitó en 2009 al fmi el acceso a la Línea de Crédito Flexible, un instrumento preventivo para países con economías muy fuertes y que no cuenta con ninguna condicionalidad sobre las políticas que sigue el país. En 2011, se obtuvo una lcf por un monto aproximado de 72 mil millones de dólares para un plazo de dos años. Este crédito, sumado a las reservas internacionales acumuladas por el Banco de México, da al país una cobertura por 232 mil millones de dólares para hacer frente a contingencias.

En lo que se refiere a desastres naturales, se estima que entre 2000 y 2010 el costo acumulativo de estos eventos fue de más de 25 mil millones de dólares, que afectaron, en

distintos grados, a cerca de ocho millones de personas. Esta situación podía generarle dificultades a las finanzas públicas en caso de no contar con recursos para responder ante una emergencia severa. Por ello se estableció una estrategia basada en tres pilares: *a)* un instrumento financiero, el Fondo de Desastres Naturales (fonden), que permite al Gobierno Federal presupuestar año con año recursos para cubrir los costos ocasionados por los tipos más frecuentes de desastres; *b)* un programa de bonos catastróficos que permite al fonden, previo pago de un seguro, conseguir recursos inmediatos para la atención de emergencias, y *c)* un programa de reaseguro que permite al fonden hacerse de recursos complementarios para la reconstrucción de bienes dañados cuando los pagos del fondo exceden un nivel preestablecido. Con ello, se ha asentado un modelo vanguardista de manejo de riesgos que potencia los recursos financieros del fonden.

Crédito público

La política de endeudamiento interno ha mantenido un alto grado de flexibilidad para adaptarse a la evolución de los mercados financieros nacionales, privilegiando la liquidez y su buen funcionamiento. El endeudamiento externo sólo se ha utilizado de manera complementaria, buscando diversificar las fuentes de financiamiento y ampliar la base de inversionistas. Esto ha permitido que el acceso al financiamiento esté disponible, en condiciones de costo y riesgo favorables, aun en situaciones de volatilidad internacional. Con ello, México ha alcanzado una posición relevante en los principales mercados financieros internacionales, destacándose como importante emisor de deuda en dólares, euros y, recientemente, yenes.

Un elemento fundamental de la estrategia ha sido desarrollar un mercado local que cuente con una activa participación de inversionistas locales y extranjeros. Por lo que toca a los primeros, destaca el impulso y el desarrollo que se ha dado a las administradoras de fondos para el retiro, que son inversionistas institucionales importantes, tanto por la cuantía de los recursos que administran como por su horizonte de inversión de largo plazo.

En el mercado externo de deuda, destaca la emisión, en 2010, de un bono a 100 años por un monto de mil millones de dólares a una tasa de rendimiento de 6.10%. Con ello, México se convirtió en el primer país latinoamericano y el segundo soberano en el mundo, después de China, en emitir un bono con este plazo.

Entre los principales logros que dan cumplimiento a los lineamientos y a la estrategia de crédito público que se establece en el Plan Nacional de Desarrollo destacan los siguientes:

- a)* El costo financiero de la deuda total se mantuvo en niveles reducidos aun en los periodos más complejos de la crisis financiera internacional. El manejo del crédito público se consolidó como un factor de fortaleza para las finanzas públicas y de estabilidad para la economía.
- b)* Se profundizaron significativamente los mercados de deuda, tanto internos

como externos. Se ampliaron de manera relevante la duración y los plazos por vencer de la deuda interna (casi al doble); la deuda externa lo hizo en menor medida pero también significativamente (casi un tercio).

- c) Se ha intensificado de forma considerable la competencia en el mercado local de deuda, con un universo histórico de participantes por la amplia base de inversionistas internos y externos.
- d) La capacidad de obtener financiamiento en los mercados internacionales se ha incrementado, como lo comprueban el acceso al financiamiento hasta por 100 años en dólares y el acceso al mercado japonés.

Sistema financiero

Regulación y supervisión del sistema financiero

Ante la crisis de 2008-2009 y desde una posición de fortaleza, se decidió revisar el sistema de regulación y supervisión del sistema bancario para hacerlo más firme. Aunque no fue la norma entre los países del mundo, se tomó la decisión de revisar y fortalecer la regulación internacional para evitar que una crisis como la que acababa de ocurrir se repitiera. En ese proceso, México ha sido un actor relevante, sobre todo por su participación en el Comité de Basilea y en el Consejo de Estabilidad Financiera.

Como resultado de la revisión se emitió un nuevo estándar de regulación internacional, conocido como Basilea III, de implementación obligatoria para todos los países. Gracias al trabajo previo y al desarrollado en administración, México cumple hoy con muchos de los requerimientos incorporados en esa regulación. Al mismo tiempo, se ha trabajado en fortalecer los estándares de provisión de información para las empresas que emiten valores públicos, así como para minimizar cualquier contagio internacional a nuestro sistema financiero.

La banca de desarrollo

Al principio de esta administración, México tenía una Banca de Desarrollo (bd) sana, con un excedente de capital que le permitió convertirse en un instrumento para impulsar el desarrollo. La estrategia consistió en dirigir los recursos públicos que se utilizaban como subsidios implícitos para fortalecer un esquema transparente de garantías, complementando de manera eficaz el esfuerzo del sector financiero privado y logrando la potenciación de los recursos.

En estos seis años, tanto el monto del crédito otorgado por la bd como la cartera de clientes se incrementaron de manera considerable, en un marco de sustentabilidad y responsabilidad financiera. El saldo del crédito directo e impulsado durante el sexenio tuvo un incremento en términos reales de 85% respecto de 2006. En estos seis años, se ha apoyado a 85% más mipymes, 58% más productores rurales de bajos ingresos, 89% más municipios de alto y muy alto grado de marginación, y se otorgaron 27% más créditos para vivienda a personas con ingresos de hasta seis salarios mínimos vigentes, que en 2006.

Inclusión financiera

La administración 2006-2012 estableció como prioridad el fomento al acceso y uso de servicios financieros en virtud de los efectos positivos para la población. Se estableció una medida que permitiera ampliar el acceso a los servicios financieros formales a la población de menores ingresos, los municipios de alta y muy alta marginación y las microempresas. Al cierre de 2011, 71% de los municipios —donde vive 97% de los adultos—, cuenta con algún tipo de infraestructura financiera.

La estrategia tuvo tres componentes: primero, la ampliación de la oferta de productos y servicios financieros sin poner en riesgo la estabilidad del sistema financiero; segundo, la promoción de la educación financiera para que los usuarios cuenten con la información adecuada para tomar mejores decisiones en un mercado en competencia, y, por último, la protección a los usuarios de estos servicios. Destaca también el esfuerzo por incorporar a los beneficiarios de los programas sociales a los beneficios del sistema financiero formal, mediante la distribución, en cuentas bancarias, de los apoyos que reciben. Hoy más de 6.5 millones de familias en todo el país, beneficiarias de programas como Oportunidades o Apoyo Alimentario, están contempladas en el esquema.

Lavado de dinero

El combate al lavado de dinero y al financiamiento al terrorismo es parte central de la estrategia contra la delincuencia organizada, pues se orienta a combatir la capacidad de los criminales para hacerse de recursos. Derivado de la reforma a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, se fortaleció el régimen de prevención al lavado de dinero y al financiamiento al terrorismo aplicable a las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, centros cambiarios y transmisores de dinero. Esto multiplicó 16 veces el número de entidades financieras supervisadas, al pasar de 316 a 5 154.

Para hacer frente al excedente de dólares que eran repatriados a Estados Unidos, se hicieron reformas que restringieron la entrada de dólares en efectivo al sistema financiero mexicano. Estas disposiciones se reflejaron en la disminución de 38% en la captación de dólares en efectivo en bancos, casas de bolsa y casas de cambio entre 2010 y 2011; al comparar con las cifras de 2007, la disminución es de 70 por ciento.

El 26 de agosto de 2010 se presentó ante la Cámara de Senadores la iniciativa de Ley para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y Financiamiento al Terrorismo. Ésta se basa en dos pilares. El primero se enfoca en la detección y prevención de aquellos actos u operaciones denominados “actividades vulnerables”, que pudieran servir en procesos de lavado de dinero, como juegos y sorteos; tarjetas de servicio y prepagadas; cheques de viajero y prestación de servicios profesionales para llevar a cabo operaciones a otro nombre. El segundo consiste en introducir límites para las operaciones pagaderas con efectivo en actividades específicas. Restringir el uso de efectivo tiene como fin acabar con el anonimato que permite y favorece el lavado de dinero. Con algunas modificaciones, la iniciativa se aprobó en el

Senado y se turnó a la Cámara de Diputados, donde también se aprobó el último día de sesiones y volvió al Senado para su ratificación. El 17 de octubre de 2012 la ley fue publicada en *el Diario Oficial de la Federación*.

Grupo de los 20

A finales de 2008 y ante la crisis financiera internacional, la necesidad de una acción rápida y coordinada para hacer frente a los retos que se enfrentaban, llevó a Estados Unidos a convocar por primera vez a los líderes de los países del G20. Desde entonces, ese organismo se consolidó como el foro multilateral por excelencia para enfrentar los retos en materia económica y financiera. En 2012, México tomó la presidencia del G20 en un entorno internacional complejo y en el que prevalece la incertidumbre económica mundial, principalmente por los problemas económicos y políticos de la zona euro. La presidencia permitió a México incidir en el diseño e implementación de políticas económicas a nivel mundial. No sólo fue el anfitrión del foro económico-financiero más importante a nivel global, hecho que por sí mismo representaba un gran reto, sino que se consolidó como el artífice de una agenda robusta y focalizada a nivel sustantivo, la cual incluyó la estabilización económica y las reformas estructurales para el crecimiento y el empleo; el fortalecimiento de los sistemas financieros y el fomento de la inclusión financiera para impulsar el crecimiento económico; la mejora de la arquitectura financiera internacional; la promoción de la seguridad alimentaria y la volatilidad del precio de las materias primas, y el desarrollo sustentable, incluyendo infraestructura, eficiencia energética, crecimiento verde y cambio climático.

Durante el primer semestre de 2012 se dio el primer gran resultado de la presidencia mexicana en el G20: se anunció, en conjunto con el Comité del Fondo Monetario Internacional, una inyección de recursos al fmi por más de 430 billones de dólares. Entre los principales promotores de esta medida estuvo México, representado por el Gobernador del Banco de México. Con la presidencia de México, el G20 impulsó el programa de vinculación más amplio de su historia: se visitaron más de 20 países no miembros para recabar insumos, preocupaciones y propuestas, con el objetivo de construir la agenda de manera colectiva e incluyente. Asimismo, se invitó a participar en las reuniones a países no miembros: Benín, Cambodia, Colombia, Chile, España y Etiopía. Esto contribuyó a que los trabajos y la declaración de Los Cabos resultaran más significativos en cuanto a contenido, compromisos y acciones específicas.

La crisis económica internacional

En 2007, la economía mexicana creció en 3.3% del pib, expansión más moderada que la del año previo, debido sobre todo a que la actividad económica en Estados Unidos comenzaba a mostrar señales de desaceleración. Durante 2008, y aunque la economía mexicana había estado creciendo más que la de Estados Unidos, los problemas en ese país se tradujeron en una desaceleración: la economía mexicana creció únicamente en 1.3 por ciento.

Hacia 2009, el deterioro económico global impactó cada vez con más fuerza a la

economía mexicana mediante diversos canales. Se dio un incremento en la volatilidad en los mercados financieros internacionales y una caída abrupta de la confianza de inversionistas, empresas y hogares en todo el mundo. El consumo y la inversión en México también se contrajeron ante una perspectiva económica menos favorable.

Lo anterior, aunado a la epidemia de influenza, condujo a un abrupto descenso de la actividad económica, que a su vez supuso una reducción en los ingresos tributarios del gobierno. Entre 2004 y 2009, las finanzas públicas se vieron afectadas también por la reducción de casi una cuarta parte en la producción de petróleo. A esto se sumaría la fuerte caída en los precios a finales de 2008: en enero de 2009 el precio de la mezcla mexicana era menor en 68% al de seis meses atrás. La combinación de estos factores provocaría en 2009 una caída en los ingresos del gobierno equivalente a 278 mil millones de pesos, la más severa en los últimos 30 años.

Esta situación pudo haber sido devastadora si México la hubiera enfrentado en una condición similar a la que tenía en 1995. Por fortuna, el país había ajustado sus políticas y los fundamentales de la economía en aspectos como las finanzas y la deuda pública, la inflación, el sistema financiero y las cuentas externas estaban sólidos.

Los años 1995 y 2009 marcan las dos últimas crisis económicas que ha enfrentado México, y si bien es cierto que en ambas la caída de la actividad económica fue de magnitud similar —con tasas de crecimiento de -6.2 y -6.0% , respectivamente— los indicadores asociados al bienestar de la población se comportaron de manera muy distinta. En 2009, en el mercado laboral la disminución en el empleo fue la mitad de la observada en 1995, y la reducción en los salarios reales fue 15 veces más baja. La menor caída del ingreso laboral hizo que el consumo privado se redujera 23%. En lo que se refiere a actividad productiva e inversión, las contracciones en el número de empresas y en la inversión total fueron de una tercera parte.

Finalmente, la pobreza multidimensional (medida oficial de pobreza en el país) aumentó 10 veces menos entre 2008 y 2010 que entre 1994 y 1996. Entre 2008 y 2010 la pobreza multidimensional extrema se redujo ligeramente en términos porcentuales y permaneció constante en términos absolutos, mientras que en la crisis anterior aumentó 16 puntos porcentuales o en 15 millones de personas.

La diferencia radica en las medidas implementadas por el gobierno. La estrategia se guió por el principio de que era necesario establecer políticas que permitieran mitigar el efecto de la crisis financiera, pero sin generar una debilidad en las finanzas públicas o el sistema financiero que llevara a problemas de credibilidad. Se criticó la estrategia, pero la señal de que las medidas resultaron exitosas es el contraste entre los problemas que hoy enfrentan Estados Unidos y varios países de Europa como resultado de haberse excedido en los estímulos, y la sólida recuperación de la economía mexicana. A diferencia de ocasiones previas en las que el país enfrentó una situación de crisis económica, esta vez existían los márgenes necesarios para usar ingresos extraordinarios por 314 mil millones de pesos del Banco de México, las coberturas petroleras, el Fondo de Estabilización de

los Ingresos Petroleros y otras fuentes, sin poner en riesgo la estabilidad macroeconómica. Una vez cubierto el faltante de ingresos para 2009, quedaba pendiente enfrentar los efectos que la caída en los ingresos públicos tendría en el mediano plazo.

La shcp planteó una estrategia basada en una norma elemental de prudencia financiera: los faltantes permanentes deberían solventarse con nuevos recursos, también de carácter permanente, en tanto que los faltantes temporales serían cubiertos con herramientas transitorias o contingentes. Esta norma guio el diseño de la estrategia, y combinaba los tres instrumentos fiscales de que dispone el Gobierno Federal: ajustes al gasto público, incremento de los ingresos fiscales y un mayor endeudamiento. Para cubrir el componente temporal de la reducción en los ingresos asociado a una actividad económica por debajo de su tendencia de mediano plazo, de 2010 a 2012 se utilizó por primera vez la excepción prevista en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. De esta manera, el paquete económico podía incurrir en un déficit presupuestario en condiciones excepcionales. Este déficit debía ser moderado y temporal para no generar dudas sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas del país en un momento de tensión en los mercados financieros internacionales. Un componente esencial fue establecer la obligatoriedad de reducir anualmente el déficit, de tal modo que el déficit aprobado para el año debía ser menor al del año anterior. Además, se fijó un plazo para el regreso al equilibrio presupuestario.

Para lidiar con la caída permanente en los ingresos asociada a la reducción de la producción petrolera, se adoptaron medidas tanto de ingreso como de gasto. En cuanto a ingreso, se elaboró la propuesta de reforma fiscal de 2009 ya descrita. En el gasto, como se explicó, en marzo de 2010 se anunció el Programa Nacional de Reducción del Gasto Público que permitiría ahorrar 40 100 millones de pesos adicionales.

La estrategia rindió frutos y, en 2010, el crecimiento de la economía se ubicó en 5.5% y el nivel desestacionalizado del pib observado para el cierre del año fue superior al máximo registrado antes de la crisis. La recuperación de la actividad económica se tradujo en un aumento de 730 mil trabajadores registrados en el imss durante 2010. Así, como sucedió con el pib, el empleo al cierre del año se ubicó por encima de los máximos observados antes de la crisis.

La recuperación mexicana fue importante, en especial considerando que la economía de Estados Unidos, nuestro principal socio comercial, experimentó una recuperación mucho menos rápida y vigorosa. La mayor velocidad de recuperación de la economía mexicana se reflejó en un mejor desempeño en la evolución de variables como el pib, el consumo, la inversión y el empleo.

En lo que se refiere a las finanzas públicas, los presupuestos propuestos para 2011 y 2012 fueron responsables y adecuados: el monto del déficit público registrado en los últimos años en el contexto de la respuesta a la crisis financiera global es reducido, lo que permite que la deuda pública se estabilice en niveles moderados. En términos de deuda pública, la de México también es mucho menor que la de países desarrollados.

En relación con la situación del sistema financiero, el crédito del sistema bancario al sector privado ha experimentado una expansión vigorosa (crecimiento de 12% al cierre de 2011) y sobre bases muy sólidas. Las cuentas externas del país también se encuentran en orden. El déficit de cuenta corriente se ha ubicado en sus menores niveles en décadas y es totalmente cubierto por las entradas de inversión extranjera directa.

RETOS A FUTURO

A pesar de la firmeza de la economía mexicana, es significativo que la situación de la economía global se caracteriza, en el corto plazo, por su extrema fragilidad y por la prevalencia de riesgos que deben tenerse en cuenta. Entre ellos destaca el asociado a un recrudecimiento de la crisis económica europea en el contexto de las dudas sobre la sostenibilidad de los sectores financiero y fiscal de varios países en la zona del euro. También existen riesgos asociados a la economía de Estados Unidos, donde el crecimiento sigue siendo moderado y no se ha alcanzado un acuerdo definitivo sobre los ajustes fiscales necesarios para que las finanzas públicas de ese país sean plenamente sostenibles en el mediano plazo.

El comportamiento del precio del petróleo también implica riesgos. Por un lado, tensiones geopolíticas en el Medio Oriente podrían llevar a incrementos bruscos, con un efecto negativo sobre la actividad en países importadores. Por otro lado, un debilitamiento de la actividad económica global podría llevar a la disminución del precio, con efectos serios para países productores como México.

Si bien los fundamentos de la economía mexicana son sólidos, aún existen espacios de mejora. En el ámbito de las finanzas públicas, la adopción de una regla fiscal basada en el balance permanente de éstas facilitaría la generación de reservas en etapas de expansión económica y aumentaría la efectividad de la política fiscal como herramienta extraordinaria en etapas de contracción, al permitir la utilización de los recursos creados.

Otro desafío es la adecuada implementación de las reformas estructurales que se aprobaron durante esta administración, incluyendo la de la Ley Federal de Competencia y la de la Ley de Asociaciones Público-Privadas, así como la aprobación de las reformas aún en discusión. En el largo plazo, la única vía para incrementar el potencial de crecimiento de la economía será mejorar su productividad, y el desempeño de la productividad depende críticamente del marco que regula la actividad económica.

La estabilidad económica es una condición necesaria para el desarrollo de un país. Se puede decir que, al final de 2012, México ha alcanzado dicha estabilidad. El país cuenta ahora con una plataforma sólida que permitirá enfrentar el futuro e impulsar las reformas que requiere para su desarrollo pleno.

En un mundo globalizado, las crisis de las economías poderosas tienen impactos devastadores en las economías de los países en desarrollo. En 2009 ocurrió una de estas crisis, la peor en los últimos años. México resistió esos embates gracias a la estabilidad de su economía y a la solidez de su sistema financiero.

Ciertamente esa estabilidad tiene que reflejarse positivamente en los hogares de los mexicanos, en su bienestar, en sus ingresos, en la calidad de sus empleos, en la cobertura y calidad de los servicios públicos que recibe, como educación y salud. Aún hay mucho

por hacer, pero queda claro que las condiciones para seguir avanzando en esa dirección están dadas.

2 Impulso a la competitividad y fomento productivo

El impulso a la competitividad es fundamental para atraer mayores flujos de inversión, incrementar la productividad, lograr más y mejores empleos y, en general, para expandir el crecimiento económico y mejorar el bienestar de los mexicanos. La competitividad de la economía depende de la interacción de diversas iniciativas, políticas y circunstancias; es decir, de todos aquellos factores que afectan el entorno en que operan los agentes económicos. Por ello, los principales índices nacionales e internacionales que miden la competitividad consideran, entre otros aspectos, la política educativa, la infraestructura, la política de telecomunicaciones, la estabilidad macroeconómica, el Estado de derecho, la protección del medio ambiente y la solidez institucional de un país.

En este capítulo se abordan las principales políticas que adoptó esta administración para impulsar, de manera transversal, la competitividad en todos los sectores productivos. Asimismo, se señalan las acciones orientadas a fomentar la productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme), la minería, el turismo, el sector agropecuario y las tecnologías de la información. Las políticas públicas y acciones en las áreas de finanzas públicas y estabilidad macroeconómica, infraestructura, telecomunicaciones, educación, salud y medio ambiente que contribuyen a fomentar la competitividad se desarrollan en los capítulos que se refieren a esos temas.

PANORAMA EN 2006

Panorama económico y de competitividad

Al inicio de la presente administración, el entorno económico mundial mostraba ya señales de deterioro. La desaceleración económica de Estados Unidos y el inicio de la crisis de las economías de la Unión Europea generaban un clima de incertidumbre que frenaba las inversiones y el consumo mundial.

Ante esta situación, la economía mexicana mostraba bases sólidas para hacer frente al entorno mundial adverso: un nivel histórico de reservas internacionales, acceso a recursos crediticios, un sector exportador sólido y un superávit en el sector público, entre otras. No obstante, debía enfrentar diversos retos para quedar blindada ante el impacto que eventualmente tendría la crisis financiera internacional en las economías del mundo, incluyendo la mexicana.

Para México, uno de estos retos consistía en mejorar las condiciones de competitividad para asegurar que las inversiones nacionales y extranjeras continuaran fluyendo. Esto implicaba que se facilitara la apertura de nuevas empresas y que las existentes progresaran. Con ello se fomentaría la creación de empleos formales y bien remunerados y se avanzaría hacia el objetivo de expandir el consumo interno y ofrecer más y mejores oportunidades para los mexicanos.

Impulsar la competitividad se volvía más urgente ante la baja perspectiva de crecimiento global y, particularmente, ante la contracción de la producción industrial en Estados Unidos. A la vez, era necesario revertir la tendencia a la baja que mostraban los indicadores internacionales de competitividad de México.

El indicador del Foro Económico Mundial (fem) señalaba que México había pasado del lugar 43 en 2000 al 58 en 2006. En este último año, México se situaba por debajo de Chile, el país latinoamericano con mejor posición en la clasificación del fem. Excesiva burocracia, corrupción, falta de acceso a financiamiento, infraestructura inadecuada e inseguridad, entre otros, se identificaban como los principales frenos para el desarrollo económico y la competitividad.

El diagnóstico era similar en el *Informe Mundial de Competitividad (World Competitiveness Yearbook)*, del International Institute for Management Development (imd, por sus siglas en inglés), que analiza y sistematiza la capacidad de las naciones para crear y conservar un entorno favorable para las empresas. En este caso, México había caído del lugar 36 en 2001 al 47 en 2007 en el *ranking* global de competitividad.

Por su parte, el informe *Doing Business* del Banco Mundial registraba que en 2008 se requerían 58 días para la apertura de una empresa, cifra por encima de la registrada en las economías más competitivas. Esto incidía en la tendencia a la informalidad, con las consecuentes repercusiones en el empleo formal y en la recaudación fiscal.

Ante esta pérdida de competitividad de nuestra economía, y en vista del entorno económico mundial adverso, era necesario actuar con contundencia para fortalecer la economía mexicana. El Programa Sectorial de Economía 2007-2012 se diseñó para dar respuesta a esta situación, y reconoció la importancia de diseñar y ejecutar políticas públicas orientadas a mejorar el ambiente de negocios. Para ello, el Gobierno Federal creó el Gabinete de Competitividad, mientras que en el Senado y en la Cámara de Diputados, se crearon los comités técnicos de competitividad.

Panorama del sector turístico

En 2006 el sector turístico mexicano tenía una posición destacada a nivel internacional. Sin embargo, su esquema de políticas públicas no estaba alineado con las nuevas dinámicas del turismo. El presupuesto del sector era limitado y era necesario mejorar sustantivamente la coordinación entre las dependencias federales involucradas. No existía una estrategia integral y coordinada entre los agentes públicos y privados para fomentar el desarrollo de infraestructura, la conservación del patrimonio cultural e histórico y el apoyo financiero a las pequeñas y medianas empresas del sector.

La estrategia que prevalecía se enfocaba casi únicamente al turismo tradicional que visita destinos de sol y playa. Existía, además, una elevada dependencia del flujo de turistas provenientes de Estados Unidos y Canadá, que representaban 77% del total. Las políticas orientadas al turismo tradicional no aprovechaban integralmente el enorme potencial turístico de México: 38 bienes considerados Patrimonio de la Humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (unesco, por sus siglas en inglés); una riqueza cultural invaluable; 62 pueblos étnicos; una gastronomía única declarada Patrimonio Intangible de la Humanidad por la unesco; una gigantesca biodiversidad; 67 Pueblos Mágicos; un gran acervo arqueológico y de arquitectura virreinal y religiosa, entre otros.

Panorama del sector agropecuario

Al iniciar la administración se encontró un sector agropecuario que había avanzado significativamente en el sexenio anterior (2000-2006). La producción promedio en la industria de alimentos había crecido 16% con respecto a la del sexenio 1994-2000, y México se había convertido en un productor importante a nivel internacional de aguacate, limón, cebolla y semilla de cártamo.

La aportación del sector agropecuario al pib nacional era de 5.4% y el valor de las exportaciones agroalimentarias ascendía a más de 14 mil millones de dólares, cifra equivalente a 1.6 veces el ingreso por turismo y

6.6 veces el valor de las exportaciones no petroleras totales. No obstante estos indicadores, era necesario atender problemas de fondo en el sector agropecuario, tales como la erosión de la tierra, la escasez de agua y la falta de infraestructura y de tecnología moderna.

En lo que se refiere a disponibilidad de agua, más de 50% de los mantos acuíferos registraban factores de riesgo que impedían su utilización para actividades

agropecuarias. La tecnificación del riego también quedaba muy por debajo de los estándares deseados. Baste decir que en 77% de las tierras con algún tipo de riego se usaba el sistema de rodado o por inundación —el más ineficiente en el aprovechamiento del agua— y solamente 30% de las hectáreas de cultivo eran de agricultura protegida (mediante técnicas de invernadero o túneles de malla o plástico).

En cuanto a investigación, la mayoría de las instituciones de educación superior presentaba un fuerte rezago en cuanto a infraestructura, equipamiento y formación de recursos humanos en temas de vanguardia. Tampoco existían esquemas de capital de riesgo que estimularan la inversión en innovación y tecnificación. La coordinación interinstitucional para dar prioridad a productos, investigaciones y mercados estratégicos también quedaba por debajo de las necesidades del sector.

Por último, los procesos productivos primarios eran sumamente vulnerables al no considerar riesgos intrínsecos como el clima, o las condiciones de los recursos naturales. Los factores exógenos que incidían en los mercados agropecuarios como el precio del petróleo, el tipo de cambio y el crecimiento de la demanda en economías emergentes también debían tomarse en cuenta para el diseño de las políticas públicas.

Atender estos retos permitiría que México mejorara su competitividad a nivel internacional en la producción y exportación de alimentos. Debían aprovecharse las ventajas comparativas y atributos geográficos, climáticos, de biodiversidad, sanitarios y de comercio para caminar hacia este objetivo, así como para garantizar la seguridad alimentaria nacional y mejorar la calidad de vida de las personas que dependen del sector.

ACCIONES Y TRANSFORMACIONES ENTRE 2006 Y 2012

Para afrontar estos desafíos, era indispensable emprender acciones que fomentaran el crecimiento de la actividad económica y del pib per cápita, y que a la vez impulsaran la competitividad de sectores clave como el minero, el turístico y el agropecuario. Las acciones debían encaminarse, por una parte, a estimular la creación de empleos, mejorar el ambiente de negocios y generar condiciones para incrementar la inversión en el país. Por otra parte, debían diseñarse e implementarse políticas específicas para atender las necesidades de cada sector.

Acciones de impacto general

En 2009 se puso en marcha el programa Reforma Regulatoria Base Cero, en el que se evaluó la carga regulatoria que enfrentaban los ciudadanos. El programa operó a partir de la derogación de todos aquellos acuerdos, oficios, decretos o reglamentos cuya necesidad no quedara clara y plenamente justificada. Para 2012 se había logrado eliminar más de 16 mil normas internas del Gobierno Federal y más de 2 800 trámites para los ciudadanos.

En el mismo año se puso en marcha el portal www.tuempresa.gob.mx para la constitución y apertura de empresas en línea de manera fácil y rápida. Con esto se logró reducir el número de trámites y traslados entre dependencias, y se simplificaron procedimientos con la implementación de un formulario único. Este portal, que hoy está habilitado en 30 entidades federativas, contribuyó a que el número total de días necesarios para abrir una empresa pasara de 58 en 2006 a sólo nueve en 2012.

Asimismo, se continuó fortaleciendo el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (sare), orientado a la simplificación, reingeniería y modernización administrativa de los trámites municipales para el establecimiento e inicio de operaciones de empresas de bajo riesgo público. Este sistema permite que se lleven a cabo, en una sola ventanilla y en menos de 72 horas, trámites federales, estatales y municipales necesarios para la apertura de una empresa. Durante esta administración se instalaron 100 sare, que facilitaron la apertura de más de 290 mil empresas, para generar así cerca de 500 mil empleos formales.

También se puso en marcha la ventanilla única digital de comercio exterior, donde se interconectan electrónicamente dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (apf) para poder realizar, una sola vez y en una ventanilla única, todos los requerimientos de exportaciones, importaciones y tránsito de mercancías. Desde su puesta en marcha se agilizaron y automatizaron los trámites ante las aduanas y, de esta manera, se logró disminuir el tiempo y costo de las operaciones de comercio exterior.

En el mismo rubro, se logró la inclusión de México en el Arreglo de Wassenaar, un régimen que ofrece un sistema de control de exportaciones amigable y permite que empresas extranjeras instalen en México algunas líneas de producción que anteriormente

no estaban permitidas. La admisión a este arreglo se logró a partir del resultado positivo en la evaluación del funcionamiento y la efectividad del sistema nacional de control de exportaciones. Con esto, se reconoció a México como un país de origen seguro de bienes de uso dual y alta tecnología, y se le calificó como destino confiable para realizar inversiones para la producción de dichos bienes.

Por otro lado, se llevó a cabo el Programa de Simplificación Arancelaria con el propósito de reducir los aranceles y así acercarlos a las tarifas de los principales socios comerciales de México. Este programa abrió a más empresas los beneficios que antes aplicaban sólo a las que calificaban para programas especiales. Así, durante la administración se logró que el arancel promedio para productos industriales se redujera de 9.7% en 2008 a 4.4% en 2012. Con esto se contribuyó a que México avanzara 56 posiciones, entre 2008 y 2012, en el rubro de acceso a los mercados del Reporte Global de Facilitación del Comercio del Foro Económico Mundial, y que pasara de la posición 74 a la 59 en el subíndice de facilitación del comercio del reporte *Doing Business* del Banco Mundial entre 2010 y 2012.

Fortalecimiento de la normatividad para la competencia y la libre concurrencia

En materia de competitividad resulta primordial contar con bases normativas que garanticen la competencia y la libre concurrencia de los competidores en el mercado. Por ello, es fundamental fomentar la eficiencia de los mercados mediante la prevención y eliminación de monopolios, a la vez que se evitan las prácticas monopólicas y las concentraciones prohibidas.

Por iniciativa del Ejecutivo Federal, se reformó la Ley Federal de Competencia Económica, y se situó a la legislación del país a la altura de las mejores prácticas internacionales. Los cambios originados por esta reforma contribuyeron a facilitar el cumplimiento de la ley a través de la simplificación administrativa de trámites y acciones emprendidos por la Comisión Federal de Competencia (Cofeco). Ahora la Comisión puede actuar de manera más expedita, para reducir la carga de litigios que con frecuencia provocaba que las resoluciones fueran letra muerta ante la tardanza de su ejecución.

La reforma contribuyó también a fomentar la transparencia y rendición de cuentas de la Cofeco, al permitir que las empresas investigadas presentaran sus argumentos de defensa en forma oral y pública. Al mismo tiempo, obligó a la Cofeco a publicar, cuando menos cada cinco años, los criterios técnicos para emitir sus resoluciones, lo que da certeza a todos los agentes económicos. Adicionalmente, las modificaciones le confirieron facultades para investigar a las empresas y sancionar a las que incurran en prácticas monopólicas mediante instrumentos que establecen las multas según los ingresos efectivos del transgresor. Esto refuerza las resoluciones de la Cofeco y reduce los incentivos para violar la ley, en virtud de que las ganancias generadas por contravenir la legislación son mucho menores que las sanciones impuestas, y no al contrario, como ocurría antes de la reforma. La nueva ley también creó juzgados especializados en la materia e introdujo una reforma al Código Penal Federal para castigar delitos contra la

competencia.

Impulso a la innovación

En junio de 2009 se publicó una reforma a la Ley de Ciencia y Tecnología que establece a la innovación como eje rector de la economía, crea el Comité Intersectorial para la Innovación y define incentivos para que los investigadores se puedan beneficiar de la propiedad intelectual generada. A su vez, el Comité Intersectorial desarrolló el Programa Nacional de Innovación, que establece políticas públicas de corto, mediano y largo plazo para promover y fortalecer la innovación en los procesos productivos y de servicios. El programa agrupa líneas de acción, actividades, indicadores y metas en seis pilares: el mercado nacional e internacional, la generación de conocimiento estratégico, el fortalecimiento de la innovación empresarial, el financiamiento a la innovación, el capital humano y el marco regulatorio e institucional.

El impulso a la innovación se vio también fortalecido mediante diversos instrumentos. Entre los más importantes están: el Programa de Estímulos para la Innovación (pei), el Fondo de Innovación Tecnológica (fit), el Fondo Sectorial de Innovación (finnova), el México Ventures I, el Fondo Sectorial de Sustentabilidad Energética y el Fondo Sectorial de Hidrocarburos. Los esfuerzos en esta materia se vieron reflejados con el avance en el pilar de innovación del *Índice de Competitividad Global* publicado por el Foro Económico Mundial. Entre 2009 —cuando se lanzó el Programa Nacional de Innovación— y 2012 México subió 27 posiciones. Entre esos años, el subíndice de compras públicas de productos de alta tecnología mejoró 29 posiciones; el de calidad de las instituciones de investigación, 25 posiciones, y el de colaboración universidad-industria, 39 posiciones.

Atracción de inversiones y comercio exterior

Otra de las dimensiones en las cuales se centró el fomento a la competitividad fue el comercio exterior y la atracción de inversiones. En 2007 se constituyó ProMéxico, un organismo dedicado a impulsar la internacionalización y las exportaciones de empresas mexicanas y atraer inversión extranjera a México.

Para impulsar las exportaciones mexicanas se diseñó y se puso en marcha un plan de promoción orientado principalmente a Latinoamérica y Asia. Específicamente, enfocó las actividades promocionales hacia Colombia, Perú, Chile, Brasil, Corea del Sur, China y Japón, sin dejar de lado los esfuerzos en Estados Unidos, Canadá y Europa, por su alta capacidad de compra.

Durante esta administración, los esfuerzos de atracción de inversiones se reflejaron en más de 340 proyectos de inversión extranjera directa, por un monto aproximado de 52 200 millones de dólares, así como la generación de más de 150 mil empleos permanentes. Los sectores con resultados más favorables han sido el automotriz y el de autopartes; el de energía (en particular energías renovables); el de logística e infraestructura, y el de turismo. Los principales países de origen de los proyectos fueron

Estados Unidos, España, Japón y Alemania.

Adicionalmente, mediante el Fondo ProMéxico se apoyaron diversos proyectos de inversión extranjera para impulsar el desarrollo económico del país. Desde su creación, el Fondo ha autorizado más de 240 millones de dólares a más de 20 proyectos de inversión, para ejercerse durante el periodo 2009-2018. Entre ellos, destacan proyectos de los sectores automotriz y aeroespacial, que representarán una inversión total de más de siete mil millones de dólares, y generarán más de 19 mil empleos formales. Cerca de la mitad de esos empleos serán en áreas técnicas, de ingeniería y de ciencias. En lo que respecta a la promoción de exportaciones, a través de ProMéxico se otorgaron apoyos y servicios a más de cinco mil empresas con actividades de exportación. Entre ellas, más de tres mil exportaron productos y servicios por un valor agregado superior a los 23 mil millones de dólares.

Competitividad en el suministro de energía eléctrica

Uno de los aspectos que frenaba la competitividad y la productividad en la región centro del país era el bajo desempeño de la empresa pública Luz y Fuerza del Centro. Los bajos estándares de calidad en la provisión del servicio eléctrico se reflejaban en cambios de voltaje, cortes en el suministro y otras deficiencias. Esto propiciaba la pérdida de productividad para la industria en el Distrito Federal, el Estado de México, Hidalgo, Puebla y Morelos. Como resultado, muchas empresas dejaron de instalarse en la zona centro del país.

El 11 de octubre de 2009 se publicó el Decreto mediante el cual se extinguió Luz y Fuerza del Centro. La decisión se tomó con base en lo que dispone el artículo 16 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que establece la extinción de las mismas cuando el funcionamiento de éstas no resulte conveniente para la economía nacional o el interés público. La empresa enfrentaba una situación financiera insostenible, toda vez que sus costos de operación eran casi el doble que sus ingresos. Para funcionar, cada año necesitaba una cantidad que equivalía al doble del presupuesto de la Universidad Nacional Autónoma de México, o bien casi igual al monto destinado a combatir la pobreza a través del Programa Oportunidades. Para contrarrestar las crecientes pérdidas económicas de la empresa y mantener sus operaciones, se tendrían que haber aumentado desproporcionadamente las tarifas eléctricas o incrementado los impuestos, afectando muy negativamente a los usuarios, a las empresas en la región y a la población en general.

A partir de la extinción de Luz y Fuerza del Centro, la Comisión Federal de Electricidad (cfe) asumió la responsabilidad de prestar el servicio en la zona. Con esto, la operación se volvió mucho más eficiente: mientras que en 2009 se operaba con más de 44 mil trabajadores, se pasó en 2012 a menos de 13 mil. Las ventas pasaron de poco más de un millón a cerca de cuatro millones de pesos anuales por trabajador, y el número de clientes por trabajador pasó de 140 a 525. El tiempo de interrupción del suministro eléctrico por usuario se redujo de casi una hora a seis minutos entre enero de 2010 y mayo de 2012. A la vez, el costo de operación es 67% inferior al que se registraba en 2009. Lo

anterior, aunado a las obras que se realizaron durante los últimos tres años para ampliar y modernizar la infraestructura, ha permitido mejorar sustantivamente la calidad en el suministro de energía eléctrica. Con esto, se propicia la eficiencia en el uso de los recursos públicos y se brinda a los usuarios y empresas un servicio que respalda su productividad y los vuelve más competitivos.

Desarrollo de alta tecnología

Con el fin de impulsar la industria de alta tecnología, que es clave para el avance de la competitividad en una economía, se diseñó el Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (prodiat). Su objetivo es fomentar la transferencia y adopción de tecnologías de vanguardia y, al mismo tiempo, potenciar la competitividad de los sectores precursores y de alta tecnología. El programa busca atender fallas de mercado que obstaculizan el desarrollo e impiden el crecimiento de la producción, el empleo y la productividad en el sector. Entre otras, atiende fallas de coordinación, asimetrías de información, costos hundidos y derramas de información. Los apoyos son de carácter temporal y se abocan principalmente a impulsar los sectores electrónico, automotriz y aeronáutico, así como a quienes se dedican a la fabricación de maquinaria y equipo de computación, comunicación y medición, componentes y accesorios electrónicos, equipo de generación eléctrica, aparatos y accesorios eléctricos, equipo de transporte y partes para vehículos automotores. Desde que el programa inició en 2009 se ha concentrado principalmente en subsidiar a empresas que producían bienes duraderos, para así evitar el despido de personal a raíz de la crisis financiera de 2008 que se originó en Estados Unidos, y cuyas consecuencias afectaron a la industria de alta tecnología en nuestro país.

De forma paralela, se creó el Programa de Aceleradoras de Negocios Nacionales e Internacionales/TechBa (TechBa) para facilitar el acceso de las empresas a los mercados internacionales de tecnología y a los fondos de capital de riesgo tanto nacionales como internacionales. El programa brinda apoyo mediante asesoría y contactos que permitan a las empresas mejorar sus procesos, productos y servicios, así como su imagen empresarial y sus modelos de negocios.

Acciones para el fomento productivo y desarrollo de mipyme

Las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme) son fundamentales para la economía, pues representan alrededor de 99% de las empresas existentes y 75% de los empleos formales del país. Para ayudarlas a crecer y tener éxito, se diseñó e implementó una política integral para su desarrollo y consolidación con esquemas y programas que atendieran sus necesidades particulares. Con este fin, se estableció la estrategia México Emprende, para impulsar el financiamiento, la comercialización, la capacitación y consultoría, la gestión e innovación y el desarrollo tecnológico para las mipyme. Por una parte, la estrategia contó con el Fideicomiso México Emprende, que se constituyó como mecanismo de garantías para dar acceso a financiamiento en condiciones competitivas. Mediante éste, se promueve que los intermediarios financieros evalúen las solicitudes de crédito desde una perspectiva de negocios y no por el valor de las garantías. Por otra parte,

se instalaron los centros y módulos México Emprende para atender y asesorar a los emprendedores y empresarios que operan en organismos empresariales. Estos centros identifican las necesidades de las empresas y las vinculan con programas y servicios públicos o privados que puedan apoyar sus procesos.

Los centros México Emprende operan actualmente en 96 ciudades y ofrecen capacitación a través de la plataforma de la Universidad México Emprende, que contempla programas de desarrollo y formación de alto nivel. Otro componente importante fue el portal www.mexicoemprende.com y el centro de atención telefónica nacional, que complementan la estrategia de atención empresarial y permiten que las mipyme tengan acceso a asesoría especializada desde cualquier parte del país.

De igual importancia ha sido el Programa de Compras de Gobierno establecido en enero de 2009 tanto para el desarrollo y crecimiento de las mipyme como para estimular el desarrollo del mercado interno. Éste estableció como meta que se adjudicara a las mipyme cuando menos 35% del total de las compras gubernamentales que no deben someterse a concurso internacional. Desde la creación del programa se han adjudicado más de 230 mil millones de pesos a las mipyme, y cada año se ha logrado superar la meta de adjudicarles cuando menos 35 por ciento.

Sectores estratégicos

Si bien las acciones descritas en la sección anterior contribuyen a impulsar la competitividad de todos los sectores de manera transversal, existe también un conjunto de políticas diseñadas específicamente para sectores considerados estratégicos. Entre ellos están el de tecnologías de información, el minero, el turístico y el agropecuario.

Políticas públicas para el sector de tecnologías de información

Las estrategias relacionadas con el sector de las tecnologías de información (ti) lograron situar a México como el cuarto proveedor de servicios de ti en el mercado internacional, sólo por debajo de India, China y Filipinas. Este sector se definió como estratégico por su alto impacto en la productividad y la competitividad de todos los sectores de la economía, y por su relevancia como impulsor del crecimiento económico del país. La industria de tecnologías de información tiene gran potencial para atraer inversiones y detonar la innovación tecnológica, además de ser intensiva en conocimiento y en mano de obra calificada. Su capacidad de generar empleos bien remunerados la hace sumamente benéfica para el desarrollo de una economía.

Una de las acciones en este rubro fue el lanzamiento, en 2008, del Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (Prosoft 2.0), que recogió la experiencia de programas anteriores para el desarrollo de dicha industria. Prosoft 2.0 se concibió con los objetivos de desarrollar el capital humano, fortalecer la certeza jurídica en la materia, expandir el mercado interno, elevar la competitividad de las empresas locales a través de la adopción de estas tecnologías y expandir las opciones de acceso a financiamiento para empresas del sector servicios de las ti.

Algunas de las acciones de Prosoft 2.0 son la puesta en operación de Mexico first (Mexico Federal Institute for Remote Services and Technology, A. C.) para el desarrollo y promoción de capital humano, cofinanciado entre Prosoft y el Banco Mundial; el proyecto Talento en ti que busca alinear los requerimientos de capital humano de la industria con la oferta académica de las instituciones educativas; la difusión del uso de los Sellos de Confianza para estimular el comercio en línea, y el estímulo a la creación de parques tecnológicos de ti, entre otros.

Mediante estas políticas, se fomentan condiciones para apuntalar a las empresas de ti basadas en México. Esto permite hacerlas competitivas internacionalmente y facilita el desarrollo de polos tecnológicos de clase mundial en el país.

Políticas públicas para el sector minero

La industria minera es un proveedor fundamental de materias primas para el aparato productivo. A la vez, genera empleo en zonas de difícil acceso y tiene incidencia en el desarrollo regional. Durante esta administración se realizaron esfuerzos orientados a fomentar la competitividad y productividad de esta industria. Las estrategias que se implementaron tuvieron por objetivo incrementar la inversión y permitir la expansión del sector.

Por una parte, se propició una intensa participación de México en eventos de la industria minera internacional, para lograr incrementar el número de proyectos y empresas con capital extranjero que invierten en el sector minero nacional. En 2011 México conservó el primer sitio en América Latina y el cuarto a nivel mundial como destino para la inversión minera orientada a la explotación, de acuerdo con datos del Metals Economic Group publicados en marzo de 2012.

Por otra parte, se implementó el Sistema Integral de Administración Minera (siam), que promueve, entre otros aspectos, el incremento en la productividad de los servicios otorgados a los concesionarios mineros y al público en general. Éste ofrece procesos automatizados y optimizados para cumplir en tiempo y forma con los trámites del Gobierno Federal. A la vez, permite realizar consultas técnico geológicas desde cualquier parte del mundo en tiempo real y facilita el acceso público y transparente a toda la información relacionada con las más de 27 mil concesiones mineras vigentes en el país.

Otra de las acciones para fomentar la productividad del sector consistió en canalizar recursos para la adquisición y reposición de equipo para el desarrollo de nuevos proyectos y para exploración. Durante este gobierno se han destinado más de 4 400 millones de pesos a este rubro, que contrastan con los poco más de mil millones de la administración anterior.

Con esto, México se situó como uno de los principales productores de 17 minerales a nivel mundial, se mantuvo como segundo productor de fluorita y como tercero de celestita y avanzó hasta colocarse como décimo productor mundial de oro. Además, a partir de 2010, también recuperó el primer lugar en la producción mundial de plata.

El incremento en la inversión privada total en el sector minero metalúrgico refleja la confianza en el sector. Mientras que durante la administración anterior se invirtieron poco más de cinco mil millones de dólares, entre 2006 y 2012 esta cifra superó los 22 mil millones de dólares.

Políticas públicas para el sector turístico

El turismo representa cerca de 9% del pib, es la tercera fuente de ingresos en el país y genera 2.5 millones de empleos directos y cinco millones de empleos indirectos. Es un sector con gran potencial que en los últimos años se ha constituido como motor del desarrollo económico. Actualmente, México se sitúa en la posición número 10 entre los países que atraen más turistas internacionales, con poco más de 23 millones de visitantes internacionales al año.

Para impulsar el turismo, esta administración definió una estrategia integral con cuatro objetivos prioritarios. El primero fue establecer mecanismos de concertación que alinearan los intereses de quienes participan en el sector y crearan condiciones para trabajar coordinadamente en torno a objetivos comunes. El segundo fue impulsar la inversión en infraestructura. El tercero consistió en fortalecer la oferta turística mediante la diversificación de productos y mercados para atraer turistas provenientes de nuevos mercados y, por último, reposicionar la imagen de México en el mundo, mediante la promoción, las relaciones públicas y la presencia en organismos internacionales.

Para orientar esfuerzos hacia el primer objetivo, en 2011 se firmó el Acuerdo Nacional por el Turismo. Por primera vez, se definió una agenda común entre todos los actores del sector. Las acciones que ahí se plantearon buscan situar a México entre los primeros cinco destinos del mundo hacia 2018.

El Acuerdo comprendió 101 acciones agrupadas en 10 ejes estratégicos: 1) incremento de la conectividad; 2) aumento y mejora de la infraestructura turística; 3) fortalecimiento de la promoción; 4) incentivos a la inversión pública y privada; 5) incremento de la competitividad de las empresas y destinos turísticos; 6) diversificación y enriquecimiento de la oferta; 7) fomento a la integración de cadenas productivas; 8) oferta de mejores servicios y promoción de una cultura turística; 9) impulso de cambios regulatorios, y 10) promoción del desarrollo sustentable.

La diversificación de los productos turísticos y el impulso en nuevos segmentos — que significó incluir más destinos en la promoción nacional e internacional del país— permitió lograr un impacto positivo en la industria. Al incluir el componente cultural, se aprovechó uno de los grandes activos del país. Esto permitió fortalecer programas como el de Pueblos Mágicos, que suman ya 67, y que beneficia a más de un millón de personas, y el programa Mundo Maya 2012, que beneficia a cinco estados de la República. También se impulsaron las ciudades con el título de Patrimonio de la Humanidad (conferido por la unesco), y se organizaron tres ediciones de la Feria Mundial de Turismo Cultural, en Morelia, Michoacán.

Otro de los esfuerzos se dirigió a impulsar las Rutas de México mediante el diseño de recorridos que promueven el aprovechamiento de los atractivos del país en conjunto con otros esquemas de turismo. Con esta estrategia se logró reconocimiento internacional a dos rutas: la de Don Vasco, en Michoacán, y la de los Conventos, en Morelos.

El componente gastronómico también fue parte de la estrategia de diversificación del turismo. Para impulsarlo, se definieron 18 rutas gastronómicas en las que se incluyeron más de 1 500 platillos de todas las entidades de la República y se promovieron festivales gastronómicos, tanto en México como en el extranjero. La diversificación también comprendió fortalecer los segmentos de convenciones, turismo de lujo, turismo de aventura y turismo religioso.

Aunque se siguió dando difusión a los destinos de sol y playa, se determinó que como parte de la diversificación el Tianguis Turístico —que durante años había tenido lugar en Acapulco— tuviera un carácter itinerante. Esto haría posible la modernización de esta plataforma de negocios y propiciaría una sana competencia entre los posibles destinos interesados en ser sede del evento.

Como resultado de la estrategia para diversificar los destinos turísticos, y de otras acciones como aquellas para agilizar el trámite de expedición de visas, se logró un incremento promedio de 80% de turistas que viajaron a México provenientes de 148 naciones distintas a Estados Unidos y Canadá. Esto permitió reducir la dependencia del mercado norteamericano de 77 a 71% en los últimos años.

Con el objetivo de mejorar la atención al turista se emprendieron diversas acciones. Destaca la modernización de los Ángeles Verdes, cuyas unidades recorren diariamente miles de kilómetros de carreteras atendiendo al turista nacional y extranjero. Se encuentran también la operación de la línea telefónica 078 de atención al turista, el lanzamiento de la tarjeta de descuentos Yo Soy Turista y el programa Embajadores Turísticos, integrado por estudiantes de todo el país, que atienden al turista en aeropuertos y puntos clave en los destinos más concurridos de México. La inversión sin precedente en materia de infraestructura carretera, ferroviaria y portuaria dio un impulso importante al turismo. En el subsector carretero se invirtieron más de 349 mil millones de pesos, 62% más que en el sexenio anterior, y más de 138 mil millones en infraestructura ferroviaria, portuaria y aeroportuaria, lo que representa 24% más que lo invertido durante la administración anterior.

En materia de difusión se llevaron a cabo intensas campañas para promover el turismo nacional e internacional. En cuanto al primero destaca Vive México, que buscaba reactivar el turismo después de la emergencia sanitaria causada por el virus de influenza ah1n1, y la campaña México se Siente, que promovió que más mexicanos disfrutaran de las riquezas turísticas nacionales. En el plano internacional, se lanzaron las campañas Mexico, The Place You Thought You Knew y Mexico Today, que a la par de un intenso trabajo de promoción permitieron dar a México una imagen renovada a nivel

mundial. Asimismo, se produjo el programa Mexico, The Royal Tour, en el que participó el Presidente Felipe Calderón.

México recuperó liderazgo internacional en materia turística al participar y ser sede de importantes reuniones a nivel mundial; por ejemplo, de la Cuarta Reunión Ministerial de Turismo (T20), en la que participaron representantes de las 20 mayores economías del mundo. En un hecho inédito y debido al liderazgo de México, se logró que por primera vez se incluyera a la industria de los viajes y el turismo en la Declaración Final de los Líderes del G20.

En el marco de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y siguiendo el décimo eje del Acuerdo Nacional por el Turismo, se buscó la convergencia entre la industria turística y el desarrollo sustentable. El criterio de sustentabilidad fue central en el diseño e implementación de las estrategias para impulsar la competitividad del sector. Un ejemplo significativo fue la certificación EarthCheck conferida a Huatulco, el primer destino a nivel mundial en obtenerla. Con esto, se le acreditó como comunidad turística sustentable y como destino neutro en emisiones de carbono. Los convenios celebrados con EarthCheck y Rainforest Alliance para reconocer y certificar las prácticas sustentables de prestadores de servicios en todo el país son también representativos de las acciones en esta materia.

Gracias a estas y otras acciones, al cierre de este sexenio México se ubica entre los primeros 10 lugares de la tabla de clasificación de la Organización Mundial del Turismo. Como muestra de ello, en 2011 el arribo de turistas nacionales e internacionales a diversos puntos del país alcanzó la cifra record de 191 millones de personas, y en junio de 2012 se cumplieron 15 meses consecutivos de crecimiento en el promedio acumulado de cuartos ocupados.

Políticas públicas para el sector agropecuario

En los últimos seis años México enfrentó dos crisis a nivel internacional que tuvieron un impacto sin precedentes en el sector alimentario: la crisis financiera mundial en 2008, que ocasionó la volatilidad de los precios internacionales de los alimentos, y la suscitada en 2012 por la sequía en Estados Unidos y Rusia, que afectó principalmente los precios del maíz y el trigo.

Además, es importante considerar que el cambio climático ha acentuado los riesgos y la magnitud de las pérdidas de producción agropecuaria. En México, por ejemplo, ocurrieron intensas inundaciones, como la que sufrió Tabasco en 2007, heladas atípicas como las registradas en 2011 en el noroeste y centro del país, así como la intensa sequía que afectó a parte considerable del territorio entre 2011 y 2012. Esto incidió tanto en la pérdida de producción y bienes materiales, como en mayores riesgos sanitarios.

En ese contexto, se implementaron políticas públicas para incrementar la oferta de alimentos de manera rápida, eficiente y sustentable; para mejorar el ingreso de los productores agropecuarios y pesqueros, y para disminuir las disparidades regionales. Las

políticas estuvieron orientadas, por una parte, a crear infraestructura y a diversificar la producción de acuerdo con el potencial de cada región, al tiempo que se propició la adaptación a las nuevas condiciones climatológicas. Por otra parte, se fomentó la cultura de aseguramiento de los bienes agropecuarios para evitar que se perdieran las inversiones de las cosechas y el ganado en caso de fenómenos meteorológicos catastróficos.

Investigación en desarrollo agroalimentario

Para fomentar el desarrollo agroalimentario es necesario invertir en bienes públicos, tales como la infraestructura, la investigación, la capacitación, las medidas sanitarias, la información e inteligencia de mercados y la promoción de productos mexicanos en el extranjero. En lo que se refiere a investigación, el apoyo en este rubro se ha orientado, por una parte, al desarrollo de nuevas tecnologías que permitan mantener una producción constante, con mejor calidad y a menores costos. Por otra parte, la investigación se ha enfocado a ofrecer alternativas productivas para afrontar los cambios climatológicos y los fenómenos meteorológicos sin perder competitividad. Una tercera vertiente se ha concentrado en identificar áreas de oportunidad para la siembra de productos que no son originarios de ciertas zonas de cultivo, para permitir diversificar la producción y hacer más competitivo al sector agroalimentario. Un cuarto foco de atención ha sido el conocimiento en áreas como la biotecnología y la genómica, que ofrecen grandes oportunidades para la modernización y la productividad en el campo; oportunidades que deben aprovecharse para asegurar que el país se ubique de manera oportuna a la vanguardia en el desarrollo de nuevos cultivos.

Como parte de los esfuerzos en esta materia, se ha impulsado el acercamiento a la comunidad científica nacional e internacional. Así, México se ha convertido en el país que mayor colaboración ha tenido con los centros de investigación coordinados por el Grupo Consultivo Internacional de Investigación Agrícola (cgiar). Asimismo ha participado en el Programa de Desarrollo Ganadero con el Instituto Internacional de Investigación Pecuaria (ilri) de Kenia; en el Programa de Desarrollo del Sector Pesquero con el Centro de Investigación Pesquero de Malasia, y en el Programa de Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MasAgro) junto con el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (cimmyt) de México.

El más emblemático entre ellos, MasAgro, es un proyecto de largo plazo orientado a incrementar la producción y los rendimientos de maíz, trigo y otros cultivos de grano pequeño en predios de menor desarrollo y productividad. Busca introducir mejores prácticas de producción y el uso de semillas mejoradas para contribuir al suministro nacional de esos granos.

En el mismo sentido, la política de apoyo al sector agroalimentario ha puesto especial énfasis en ofrecer más y mejores instrumentos que permitan mayor grado de certidumbre en la planeación y ejecución de las actividades, mediante el fortalecimiento de infraestructura tecnológica para la seguridad alimentaria. En este rubro destacan:

- El Centro Nacional de Recursos Genéticos, que permitirá preservar, proteger y

salvaguardar, por más de 100 años, los recursos originarios de México que tienen importancia agroalimentaria.

- El Centro de Mando Geoespacial, que concentra toda la información del sector y la combina para aportar soluciones geoespaciales a temas asociados con la seguridad alimentaria, como son los efectos del cambio climático, la protección civil y el ordenamiento territorial.
- El Laboratorio Nacional de Modelaje y Sensores Remotos, uno de los laboratorios más avanzados del mundo en cuanto a investigación y aplicaciones del pronóstico climático en la planeación agrícola.
- El Laboratorio Nacional de Genómica para la Biodiversidad, en donde se llevan a efecto descubrimientos genómicos que aportan resultados concretos y comercializables para el sector agroalimentario, mediante un uso sustentable y sostenible de la biodiversidad.
- Las boyas y barcos de investigación en el litoral del Pacífico y Golfo de México. Las primeras medirán las variables oceanográficas en tiempo real y los barcos identificarán los recursos pesqueros que pueden extraerse hasta una profundidad de cuatro mil metros, ya que en la actualidad sólo se aprovechan los primeros 150 metros.

Manejo y administración de riesgos

Durante esta administración se implementaron medidas de prevención de riesgos de mercado, sanitarios y climatológicos que permitieron mantener la capacidad productiva de agricultores y ganaderos, garantizar el abasto de alimentos para las familias del país y contener la potencial escalada de precios ante los grandes problemas que ha enfrentado el sector agropecuario. En particular, esto último fue importante para garantizar la seguridad alimentaria.

En materia de manejo de riesgos climáticos, se fomentó la cultura del aseguramiento y se respaldó a los productores de menores recursos para que pudieran asegurar sus cultivos y ganado ante los efectos provocados por desastres naturales atípicos e impredecibles. En seis años se multiplicó cinco veces el número de hectáreas aseguradas, y en más de 22 el de cabezas de ganado. Con esto quedaron protegidas 80% de las unidades de producción agrícolas y 60% de las pecuarias, pertenecientes al sector social. En cuanto a los riesgos de mercado, se fortaleció el programa de cobertura por medio del Programa de Agricultura por Contrato. Esto permitió que durante esta administración se impulsara la comercialización de 14 millones de toneladas anuales de productos agropecuarios, tres veces más que el volumen apoyado al final del sexenio anterior. Con la estrategia se logró que el impacto de la volatilidad de precios internacional fuera menor en el país.

Por otra parte, en 2012 se inició la adopción de un instrumento derivado del futuro sobre el maíz en el mercado de derivados (Mexder). Con esto se busca ofrecer una cobertura de precios más adecuada a los productores, quienes podrán tomar coberturas

financieras mediante un instrumento listado en Mexder que les permitirá tener contratos más pequeños y en pesos, para disminuir el riesgo por variaciones en el tipo de cambio. A la vez, permite el acceso a los mercados de Chicago y de Nueva York.

La eliminación de riesgos sanitarios es otro bien público que beneficia al sector agroalimentario. Mediante el mantenimiento y la mejora de los estándares en la materia, y con campañas de salud animal y sanidad vegetal, se logró que se eliminaran más de 45 barreras fitozoosanitarias a productos agropecuarios mexicanos, lo que permitió su comercialización en mercados internacionales. En particular, ante contingencias que ponen en riesgo la producción agroalimentaria, México mostró que cuenta con capacidad técnica, operativa, de infraestructura y de gestión en materia sanitaria. Tal fue el caso del dispositivo de emergencia de salud animal que logró contener el brote de influenza aviar ah7n3, registrado en los Altos de Jalisco en julio de 2012. Mediante el dispositivo se instaló un cerco sanitario y un plan para la elaboración de más de 140 millones de vacunas a fin de proteger a la parvada nacional. De este modo, se evitó que el virus se propagara hacia otras regiones productoras del país.

Apoyo ante incrementos en los costos de producción

Otro de los componentes de la política fue la adopción de apoyos de carácter temporal para que los productores sortearan coyunturas relacionadas con los costos de producción; a la par que se minimizaba el impacto en los precios a los consumidores. Desde 2008, bajo el marco del Programa para Impulsar la Competitividad de los Sectores Industriales (Proind), se aplicaron acciones mediante tres subprogramas:

- I. Programa de Apoyo al Sector Agroindustrial de la Caña de Azúcar (Proincaña). Este programa tiene como objetivo mantener la producción de azúcar, impulsar la competitividad y fomentar la integración y el fortalecimiento de la cadena caña-azúcar. En 2008 se otorgó un subsidio de carácter temporal para el pago de la caña de azúcar en una coyuntura que se caracterizó por la acumulación de inventarios y excedentes de azúcar no consumidos. El programa apoyó al 77% de los ingenios participantes en la zafra, cuya participación en la producción de azúcar fue de 83 por ciento.
- II. El Programa de Apoyo a la Industria Harinera de Maíz (Proharina), que otorgó apoyos por 3 646 millones de pesos durante 2007 y 2008 para aminorar los efectos en el precio internacional de maíz amarillo, que se incrementó en 91 por ciento.
- III. El Programa de Apoyo a la Industria Molinera de Nixtamal (Promasa) apoya a los industriales del sector molinero de nixtamal, para evitar que el incremento de insumos como maíz, gas y electricidad se reflejen en el precio final de las tortillas. Los apoyos de este programa surgieron en el contexto de la crisis financiera internacional de 2008 ante el incremento de la población desocupada y el hecho de que los precios del maíz llegaron a un nivel histórico. Hacia finales de 2012 los apoyos

otorgados ascienden a más de 650 millones de pesos.

Seguridad alimentaria, infraestructura hidroagrícola y certeza jurídica

Una de las principales preocupaciones de cualquier país es garantizar el suministro de alimentos a la población sin una dependencia excesiva en las importaciones, ya que esto se sujeta a diferentes factores de riesgo.

En México, la disponibilidad de alimentos se satisface principalmente con producción interna; hoy se produce 6.2% más alimentos que al finalizar el sexenio anterior. En 2011 se alcanzó una cifra récord en cuanto a exportación de alimentos: en los primeros cinco años de esta administración las exportaciones representaron 83% más que en el mismo periodo del sexenio anterior.

Como parte de la estrategia de seguridad alimentaria, en seis años se multiplicó en 4.4 veces la superficie de agricultura protegida apoyada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa). De acuerdo con la definición de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (fao, por sus siglas en inglés), México es un país que goza de seguridad alimentaria, ya que destina sólo 7.2% de sus ingresos por exportaciones totales a la compra de alimentos en el exterior. Según el Índice Global de Seguridad Alimentaria (elaborado por la Unidad de Inteligencia de *The Economist*) ocupa el segundo lugar en América Latina en materia de seguridad alimentaria, sólo después de Chile.

El crecimiento de la infraestructura hidroagrícola es otro de los rubros en los que se lograron avances muy significativos. En un contexto en que el cambio climático provoca sequías más prolongadas o inundaciones más abundantes, esto cobra especial importancia. Hoy, México ocupa el sexto lugar a nivel mundial en infraestructura hidroagrícola, con 6.5 millones de hectáreas, organizadas en 85 distritos de riego y más de 39 mil unidades de riego. En seis años se tecnificaron 647 mil hectáreas en el país, lo que representa un ahorro anual de 3 500 millones de metros cúbicos de agua.

Otro de los logros de esta administración se dio en cuanto a la protección de los derechos de propiedad, como elemento fundamental para garantizar la certeza jurídica y propiciar la competitividad en el sector agropecuario. Entre diciembre de 2006 y julio de 2012 se solucionaron más de 900 conflictos sociales por la tenencia de la tierra en el medio rural. Esto trajo como consecuencia la desactivación de la conflictividad en casi 312 mil hectáreas que ahora pueden reincorporarse a la actividad productiva, en beneficio de más de 100 mil personas. Cabe destacar que, del seguimiento dado a los asuntos resueltos durante los últimos tres años, se ha logrado que 89% de la superficie que antes estaba en conflicto actualmente esté reincorporada a las actividades productivas.

RETOS A FUTURO

La competitividad y el fomento productivo son temas cruciales en la agenda nacional para el desarrollo, porque ambos factores inciden en el crecimiento de la economía, la atracción de mayor inversión nacional y extranjera, así como en el impulso a la generación de empleos y mayores niveles de bienestar para los mexicanos.

El desempeño en los principales índices internacionales de competitividad da cuenta de que México ha avanzado de manera significativa. En el *Informe Anual de Competitividad Global* del Foro Económico Mundial, México registró en 2012 su mejor calificación en los últimos años, al pasar de la posición 66 en la edición de 2010, a la posición 53. Igualmente, en el *Informe Mundial de Competitividad (World Competitiveness Yearbook)* del International Institute for Management Development (imd), México ha mostrado un avance consistente desde 2008. En 2012 alcanzó su mejor posición en los últimos años, al situarse en el lugar 37 de 59 países evaluados. Fue el único país de América Latina que mejoró su posición respecto a 2011.

Este avance en los índices es especialmente relevante en un contexto global de crisis e incertidumbre, lo que demuestra la confianza internacional en el país. En este sentido, es importante dar seguimiento a dichos indicadores y analizar sus cambios para continuar trabajando de forma tal que el avance se sostenga y se corrijan aquellos aspectos que lo dificultan. Sin duda, una de las áreas que merece que persistan los esfuerzos, y que incide en los niveles de competitividad, es la simplificación de trámites. Si bien durante esta administración se han tenido avances significativos, y con el uso de tecnologías se ha conseguido disminuir considerablemente tiempos y costos, es necesario mejorar la operatividad. En estos años se ha logrado mejorar la percepción de transparencia y se tiene mayor confianza por parte de la población, pero es necesario ampliar las capacidades funcionales de los nuevos sistemas.

En lo que se refiere a la competencia y libre concurrencia, si bien los cambios a la Ley Federal de Competencia constituyen un avance muy significativo, es necesario fortalecer la normatividad en la materia. De manera simultánea, existe un consenso generalizado sobre la necesidad de aprobar las reformas estructurales necesarias para que México esté mejor posicionado para atraer inversión extranjera directa.

En cuanto a la industria minera, que ha mostrado un desempeño favorable, es urgente continuar con la implementación de normas, programas y estímulos para brindar cada vez mayores condiciones de seguridad a los trabajadores mineros, dadas las condiciones especiales en las que desempeñan su trabajo. Es necesario llevar a cabo cambios profundos en las condiciones laborales de quienes son el motor de esta industria.

Respecto a las mipyme, es necesario continuar fortaleciendo su integración con otros mercados de mayor alcance. Para lograrlo deben seguir fomentándose las redes empresariales que materialicen las ideas y proyectos de los emprendedores, y que a la vez

contribuyan a la consolidación de las empresas ya establecidas. Con ello se propiciará la creación de un mayor número de empleos especializados y de calidad.

En lo que se refiere al sector turismo, se requiere continuar fortaleciendo la imagen del país para aumentar el flujo de turistas nacionales y extranjeros. También es necesario mantener, mejorar y diversificar la calidad de los destinos por medio de la inversión en ampliación y mantenimiento de la infraestructura turística, la capacitación de personal especializado en el sector y el cuidado del medio ambiente.

El impulso de un desarrollo agropecuario sólido, estable y con posibilidades de crecimiento sustentable es también fundamental. Para ello se necesita continuar fortaleciendo la investigación para elevar la productividad. Al mismo tiempo, es necesario continuar con el desarrollo de infraestructura para incrementar la competitividad y promover el uso racional y sustentable del agua.

Durante esta administración se ha dado impulso a la competitividad y se ha fomentado la productividad de manera sostenida y consistente. Esto se ha hecho tanto con políticas transversales que benefician a todos los sectores como con políticas diseñadas específicamente para cada uno. Los esfuerzos realizados en este sentido han permitido crear un ambiente institucional estable, un entorno macroeconómico favorable y un marco normativo y de políticas públicas que propicia el dinamismo del ambiente de negocios. El trabajo que se realice durante los próximos años para mantener y ampliar el alcance de esta tendencia será esencial para que la economía mexicana se consolide como altamente competitiva.

3 Infraestructura para el desarrollo

El crecimiento económico del país y las oportunidades de bienestar de sus habitantes están claramente correlacionados con el grado de desarrollo de su infraestructura. Para consolidar una red de infraestructura competitiva a nivel internacional se requiere mantener niveles de inversión constantes con una visión de largo plazo, que conciba al sector como una palanca estratégica para el desarrollo del país por el efecto que éste tiene en la generación de empleos, la atracción de inversiones productivas, la seguridad energética y la igualdad de oportunidades.

La infraestructura es, por un lado, un factor esencial para elevar la competitividad de las diversas regiones del país y aprovechar su potencial económico. Más y mejor infraestructura se traduce en menores costos y tiempos de transporte, lo que no sólo facilita el acceso de productos y mercancías a mercados distantes, sino que también fomenta la integración de cadenas productivas, impulsando así la generación de empleos dentro de las comunidades.

La infraestructura es también un instrumento clave para contar con insumos energéticos suficientes, de calidad y a precios competitivos que den certidumbre al sector productivo y contribuyan al bienestar de los ciudadanos y al desarrollo sustentable del país.

Además de fomentar el desarrollo económico, la ampliación y modernización de la infraestructura es una herramienta poderosa para acortar brechas entre el nivel de bienestar de las diferentes regiones del país. Permite incrementar las oportunidades de las familias más pobres al romper el aislamiento y la marginación de las comunidades, facilitar el acceso a la educación, la salud y la vivienda, favorecer la dotación de servicios básicos y multiplicar las posibilidades de que más ciudadanos se incorporen a las actividades productivas.

Para lograr los niveles de inversión que requiere México y detonar los beneficios que genera la infraestructura, se requieren políticas innovadoras que respondan eficazmente a las necesidades de usuarios, inversionistas, empresas constructoras y otros actores involucrados; y se necesita también una coordinación eficaz entre los diferentes niveles de gobierno, así como colaboración con el sector privado, a través de esquemas novedosos de participación.

En este capítulo se presentarán los retos que existían en 2006 en materia de infraestructura hidráulica, energética y de carreteras y transportes. Asimismo, se presentarán las principales estrategias, objetivos y metas planteados por el Gobierno Federal, así como los resultados obtenidos.

PANORAMA EN 2006

En 2006, el Foro Económico Mundial (fem) ubicaba a México en el lugar 64 entre 125 países de acuerdo a la competitividad de su infraestructura. En ese año se invirtió un monto equivalente al 3.9% del pib, mientras países como Chile o China invertían el 5.8 y el 7.3%, respectivamente.

Al inicio de esta administración, se planteó la necesidad de diseñar una estrategia coordinada e integral, con escenarios de inversión realistas, sostenibles, y, al mismo tiempo, suficientemente ambiciosos para lograr una transformación de largo plazo.

Situación de la infraestructura hidráulica en 2006

En 2006 se había logrado dotar de agua potable al 89.6% de la población y de servicio de alcantarillado al 86%. También se contaba con la infraestructura para dar tratamiento a 36% de las aguas residuales colectadas. No obstante, se enfrentaban retos derivados del crecimiento de la demanda de agua, de los bajos niveles de eficiencia física (debido a pérdidas de agua por fugas en la red) y eficiencia comercial (debido a bajos niveles de medición, facturación y cobranza) con los que operaban los organismos de agua estatales y municipales; de la sobreexplotación de los acuíferos y de la contaminación de los recursos hídricos por el escaso tratamiento de las aguas residuales.

Estos retos eran aún más críticos en las regiones centro y norte del país, que contaban con el 77% de la población nacional y tan sólo con el 31% de la disponibilidad de agua. En contraste, en la zona sureste, donde se ubicaba 23% de la población, se contaba con el 69% de agua.

En el subsector hidroagrícola, el principal reto era disminuir el uso ineficiente y excesivo del agua para riego. Esto permitiría liberar agua y ajustar los títulos de concesión para otros usos en función de la disponibilidad del líquido, así como reducir la sobreexplotación en diversos acuíferos que presentaban graves riesgos de sustentabilidad. De los 653 acuíferos que existen en el territorio nacional, 104 estaban sobreexplotados y de ellos se extraía el 60% del agua subterránea que se empleaba en el país.

Otros factores que inhibían el desarrollo del sector eran: *i*) bajas tarifas que no reflejaban el verdadero costo de ofrecer el servicio y que fomentaban el desperdicio del agua; *ii*) escasa participación de usuarios organizados para el manejo eficiente del agua; *iii*) insuficiente coordinación de programas, acciones y recursos entre los tres niveles de gobierno; *iv*) baja participación privada en el desarrollo, operación y mantenimiento de la infraestructura, y *v*) un marco normativo que dificultaba el ejercicio óptimo de la autoridad, por ejemplo, en la aplicación de multas, establecimiento de tarifas, prórrogas de vigencia de derechos, permisos de transmisión de derechos y corte del servicio.

Situación de la infraestructura energética en 2006

En 2006, la inversión destinada a la infraestructura del sector energético permitió

lograr avances significativos en la exploración, desarrollo y explotación de los activos petroleros del país. Se contaba con más de 733 600 kilómetros de red eléctrica, una cobertura del servicio de energía eléctrica del 97% de la población y una capacidad instalada para la generación de 56 437 MW, 23% de los cuales provenían de fuentes renovables. Sin embargo, la inversión en infraestructura energética aún resultaba insuficiente para detonar al máximo el potencial de este sector estratégico.

La suficiencia energética del país depende principalmente del consumo de petróleo, gas natural y sus derivados. En 2006 la principal preocupación en materia de hidrocarburos era que la producción de petróleo se encontraba en declive como consecuencia del agotamiento natural del yacimiento Cantarell, que durante muchos años suministró más del 60% del petróleo nacional. Derivado de lo anterior, la tasa de restitución de reservas probadas (1P) en 2006, apenas alcanzaba el 41%. El gran reto era encontrar y extraer hidrocarburos en yacimientos de mucho mayor complejidad a la presentada hasta entonces. Para ello, era necesario incrementar la capacidad de ejecución y de inversión de Petróleos Mexicanos (Pemex), adoptar las mejores prácticas en la administración del riesgo que implican las inversiones y utilizar la tecnología más adecuada para la explotación de los nuevos yacimientos.

También resultaba fundamental que la industria dedicada a la refinación y petroquímica aumentara su capacidad para otorgar mayor valor agregado al petróleo, incrementando la producción nacional de los energéticos que demanda el país, y con ello, se promovieran mayores inversiones y empleos.

Por otro lado, desde 1998, la longitud de la red del Sistema Nacional de Gasoductos había permanecido prácticamente sin cambios y se encontraba concentrada en algunas regiones. Esto ocasionaba la saturación de la infraestructura existente y un acceso limitado al gas natural —combustible más limpio, económico y eficiente que el resto de los combustibles fósiles; mismo que mostraba una producción promedio de 5 356.1 millones de pies cúbicos diarios en 2006—, lo que se traducía en pérdida de competitividad e inhibía el desarrollo industrial de las entidades federativas sin acceso a este energético.

De manera paralela, se había fortalecido el sector eléctrico con la construcción de infraestructura tanto de generación (especialmente centrales termoeléctricas), como de transmisión y distribución. Sin embargo, era necesario reducir el margen de reserva que se encontraba por encima de los niveles recomendados (38% en 2006), así como llevar el servicio a toda la población. También, era apremiante disminuir la dependencia de la generación de energía eléctrica a partir de hidrocarburos, cuyos precios a la alza incrementaban el costo de producción de la Comisión Federal de Electricidad (cfe), y buscar una mayor diversificación de las fuentes de generación hacia energías limpias. Otro reto importante era incrementar la eficiencia en la generación y distribución de electricidad, especialmente en el área central y lograr tener precios competitivos que permitieran el desarrollo del sector.

Finalmente, en materia ambiental, existían dos áreas por atender: la proliferación de los residuos producto de la quema de combustibles fósiles y el uso de tecnologías industriales atrasadas tanto en la generación como en el aprovechamiento de la energía. Estas condiciones contribuían a incrementar la concentración de los gases de efecto invernadero en la atmósfera y propician fenómenos como el cambio climático.

Situación de la infraestructura de comunicaciones y transportes en 2006

En 2006 el país había logrado un avance significativo en el desarrollo de infraestructura carretera. La Red Nacional de Carreteras contaba con alrededor de 357 mil kilómetros de longitud, sin embargo, existían grandes necesidades en cuanto a su ampliación y al mejoramiento de su estado físico. Por ejemplo, sólo 76% de la red se encontraba en buen estado, lo que ocasionaba un índice de accidentes elevado, de 0.47 por cada millón de vehículos/kilómetro.

El país había logrado avances en el desarrollo de infraestructura portuaria, aeroportuaria y ferroviaria. Disponía de 26.6 mil kilómetros de vías ferroviarias, por las que se transportaron 95.7 millones de toneladas y 260 mil pasajeros; 202 144 metros de muelles con una capacidad de carga utilizada de 287.4 millones de toneladas; y en el sector aeroportuario, más de 8.6 millones de metros cuadrados en pistas, 3.8 en plataformas y 3.1 de rodajes; que permitían transportar 45.5 millones de pasajeros y 544 mil toneladas de carga.

Uno de los principales factores que inhibía el desarrollo del sector era el bajo nivel de inversión para la construcción, mantenimiento y ampliación de la infraestructura. Por ello, era prioritario complementar las fuentes públicas de financiamiento con recursos del sector privado que permitieran acelerar el desarrollo de obras estratégicas para elevar la conectividad y competitividad de la economía del país.

AVANCES Y TRANSFORMACIONES ENTRE 2006 Y 2012

Al inicio de este gobierno se presentó el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 (pni) como una respuesta tanto a las necesidades existentes, como a las oportunidades que planteaba un escenario de estabilidad económica y finanzas sanas que permitía planear inversiones de largo plazo. En este programa se definieron ocho objetivos estratégicos:

- Elevar la cobertura, calidad y competitividad de la infraestructura.
- Convertir a México en una de las principales plataformas logísticas del mundo, aprovechando su posición geográfica y la red de tratados internacionales con la que contaba.
- 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 sustentable.
- Desarrollar la infraestructura necesaria para el impulso de la actividad turística.
- Impulsar un desarrollo regional más dinámico, justo e incluyente.

Las estrategias que se plantearon para el logro de estos objetivos se pueden agrupar en torno a tres ejes. El primero está relacionado con la administración general de los proyectos, empezando por impulsar aquellos con mayor rentabilidad social, evaluada con base en su factibilidad técnica, económica y ambiental. Una vez seleccionados dichos proyectos prioritarios, era necesario mejorar su planeación, preparación, administración y ejecución, incorporando las mejores prácticas y estándares en la materia, y dándoles seguimiento desde el más alto nivel del gobierno para identificar y controlar de manera oportuna los factores que pudieran poner en riesgo su ejecución.

El segundo eje consistía en incrementar de manera sustancial la inversión pública y privada en el desarrollo de infraestructura. Por el lado de los recursos públicos, esto se podía lograr promoviendo la autorización de erogaciones plurianuales para proyectos prioritarios. Para atraer recursos privados, había que dar suficiente certeza jurídica y eliminar regulación innecesaria y otros inhibidores a la inversión.

Una de las acciones más relevantes en este sentido fue la publicación de la Ley de Asociaciones Público Privadas (app) y su reglamento, que proporcionan un marco legal integral para impulsar la inversión en infraestructura y dar mayor certidumbre a la realización de proyectos que involucran la participación conjunta de los sectores público y privado. Este marco propicia la distribución equitativa de riesgos entre uno y otro sector a través de mecanismos flexibles, según las necesidades de cada proyecto. A la vez, brinda

seguridad y certeza jurídica, toda vez que hace posible conocer de antemano las condiciones que rigen los procesos de concurso y adjudicación.

Finalmente, el tercer eje reconoce la necesidad de una mejor coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, así como con el sector privado. La coordinación es, en este sentido, esencial para distribuir al mayor número los beneficios que la infraestructura genera.

Las acciones y proyectos estratégicos contenidos en el pni se enfocaron al desarrollo de los sectores de comunicaciones y transportes, de infraestructura hidráulica y de infraestructura energética. A continuación se detallan las estrategias y proyectos que se realizaron para enfrentar los principales retos identificados, así como los resultados obtenidos con cada uno de ellos.

Políticas públicas para el sector hidráulico

En el Programa Nacional Hídrico 2007-2012 (pnh) y en el pni, se estableció una serie de estrategias en relación con el manejo y preservación del agua, a fin de alcanzar cuatro objetivos generales:

En primer lugar, estaba el objetivo de mantener el equilibrio de acuíferos y cuencas hidrográficas, evitando dispendios, así como administrando eficazmente y aumentando la productividad del agua en todos los usos, especialmente en el sector agrícola que representa más del 70% del uso para consumo. Esto requería modernizar la infraestructura hidroagrícola y tecnificar las superficies agrícolas, en coordinación con usuarios y autoridades locales; así como ampliar la frontera agrícola de riego y temporal tecnificado en zonas con disponibilidad de agua.

Un segundo objetivo fue incrementar la limpieza de los ríos al dar tratamiento a un mayor porcentaje de aguas residuales, redoblando el esfuerzo técnico y financiero para construir nuevas plantas y para rehabilitar y poner en operación las que estaban en desuso; además de fomentar el uso e intercambio de estas aguas.

En tercer lugar, llevar cada vez a más mexicanos los servicios de agua potable y alcantarillado, tanto en las ciudades como en comunidades rurales, con miras a alcanzar la cobertura universal; ampliando y modernizando infraestructura e incrementando la eficiencia global, y especialmente la eficiencia física en la distribución para erradicar las pérdidas y las fugas en las redes y los domicilios.

Finalmente, incrementar la seguridad de asentamientos humanos frente a inundaciones potencialmente catastróficas, mediante la construcción de obras de control y regulación de caudales de ríos que protejan a los habitantes y a las zonas productivas ubicados en los sitios que tradicionalmente son más afectados por fenómenos meteorológicos e hidrometeorológicos. Esta medida se complementaría con acciones en materia de reordenamiento territorial para reubicar los asentamientos en zonas consideradas de alto riesgo.

Para alcanzar estos objetivos se estableció como prioridad lograr la participación activa de los gobiernos locales, que tienen bajo su responsabilidad la prestación de los servicios y la coparticipación de las inversiones, y la de los usuarios, a través del pago de la tarifa, su participación en las inversiones para garantizar la prestación del servicio y del uso racional del líquido.

Otro factor clave para alcanzar los objetivos establecidos, fue incrementar significativamente la inversión pública y privada en este sector. En el pni se estimó una inversión total requerida de 251 mil millones de pesos entre 2007 y 2012, divididos de la siguiente manera: 191 mil millones (134 provenientes de recursos públicos y 57 de recursos privados) para el abastecimiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento, y 60 mil millones (45 provenientes de recursos públicos y 15 de privados) para el sector hidroagrícola y el control de inundaciones (cifras expresadas en pesos de 2012).

Al final del sexenio, observamos que se alcanzó una inversión total en infraestructura hidráulica de 237 mil millones de pesos. Se destinaron 164 mil millones al subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento y 73 millones de pesos al subsector hidroagrícola y de control de inundaciones. Cabe destacar que el monto de la inversión total fue 91% superior al invertido durante el sexenio anterior (124 mil millones de pesos).

Para medir el avance logrado en esta administración y el impacto de dicha inversión, se estableció una serie de metas, alineadas con los objetivos estratégicos ya señalados, cuya evaluación al final del sexenio arroja resultados muy positivos. Vale la pena enumerar los siguientes:

- Se logró el avance comprometido en materia de cobertura de servicios de agua y de alcantarillado: entre 2006 y 2012 el porcentaje de la población con acceso a agua potable pasó de 89.6 a 92%. En cuanto a alcantarillado, la cobertura se incrementó de 86 a 90.5%, más de dos puntos porcentuales por encima de la meta establecida.
- Uno de los avances más significativos se dio en el saneamiento de aguas residuales. Mientras que en 2006, en México sólo se trataba el 36%, al final de esta administración la proporción es cercana al 55%. Esto mejora las condiciones para recargar los mantos acuíferos en varias regiones del país y destinar un menor volumen de agua potable a la industria y al riego.
- Se cumplió con la meta de modernizar o tecnificar 1.2 millones de hectáreas de superficie agrícola de riego. También se incorporaron 166 517 hectáreas nuevas de riego y temporal tecnificado, 3 617 más de las que se fijaron como meta.
- Se logró casi el doble de la meta en materia de hectáreas agrícolas con obras de protección contra el riesgo de inundaciones: mientras que en 2006 sólo existían 81 175, en 2012 se cuenta con 294 306 hectáreas en estas condiciones, muy por encima de la meta fijada de 150 mil hectáreas.

- Finalmente, se cumplió con la meta de incrementar en 6 millones el número de habitantes apoyados con obras de protección contra el riesgo de inundaciones. La población beneficiada por estas acciones pasó de 4.6 millones de personas, en 2006, a 10.6 millones de habitantes en 2012.

Además de cumplir con las metas del Programa Nacional Hídrico y del Programa Nacional de Infraestructura, México logró rebasar las metas en materia de agua potable y saneamiento establecidas en los Objetivos del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas. Gracias a ello, se ha logrado incidir de manera positiva en las condiciones de vida de la población, reduciendo así su vulnerabilidad. Por mencionar un ejemplo, con el incremento en la cobertura de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, se ha logrado disminuir la prevalencia de enfermedades diarreicas en la población, especialmente en la infantil.

Entre las principales obras de esta administración, destaca el Túnel Emisor Oriente, que contará con 62 kilómetros de longitud y 7 metros de diámetro y que permitirá incrementar en 150 m³/s la capacidad de desalojo de aguas residuales y de lluvia de la Zona Metropolitana del Valle de México (zmvm). El Túnel Emisor Oriente es la obra de drenaje más grande en el mundo. El avance físico de la obra es de 55%, a fines de 2012 quedará concluido el Tramo I cuya longitud es de 10 kilómetros, mientras que la obra completa se concluirá a finales de 2014.

En cuanto a plantas de tratamiento de aguas residuales, sobresale la Planta Atotonilco, que será la más grande de América Latina y que permitirá pasar de un porcentaje de tratamiento de aguas residuales de la zmvm del 10 al 60%. Además del logro que representa en términos de ingeniería e impacto ambiental, esta planta recibió el 2011 el Premio Global de Agua (Global Water Award) en reconocimiento al diseño del esquema de financiamiento y cooperación pública y privada para su operación.

Finalmente, cabe destacar el Plan Hídrico Integral de Tabasco, en el que se invirtieron cerca de ocho mil millones de pesos y que consiste en la construcción de múltiples obras, entre las que destacan la construcción de bordos y muros de protección, canales de alivio, estructuras de control, puentes, desazolve de ríos, drenes y arroyos, para disminuir al máximo las condiciones de riesgo y vulnerabilidad en las que se encuentra la ciudad de Villahermosa, Tabasco.

Políticas públicas para el sector energético

Los recursos energéticos de México generan grandes oportunidades para el crecimiento económico y el desarrollo del país. Por ello, esta administración estructuró una estrategia integral para promover el desarrollo sustentable del sector de manera responsable y eficiente, que permitiera asegurar el suministro de energéticos a precios competitivos, mitigar el impacto ambiental de sus actividades, operar con estándares internacionales de calidad y promover el uso racional de los recursos, considerando un horizonte de largo plazo.

Al inicio de este sexenio, tanto en el Programa Nacional de Infraestructura como en el Programa Sectorial de Energía, se definió una serie de objetivos y metas que sirvió para diseñar las principales estrategias para el desarrollo del sector hidrocarburos y del sector eléctrico.

Uno de los objetivos más apremiantes era reducir el desequilibrio entre la extracción de hidrocarburos y la incorporación de reservas, de manera que la tasa de restitución de reservas de hidrocarburos se elevara a 50 por ciento.

Para ello, se debía alcanzar una producción superior a los 2.5 millones de barriles diarios de petróleo, al tiempo que se restituyeran las reservas de petróleo con la exploración y el descubrimiento de nuevos yacimientos que permitieran identificar la cantidad de reservas probables y posibles con las que contaba nuestro país. En materia de gas natural, se fijó la meta de mantener un nivel de producción de cinco mil millones de pies cúbicos diarios; así como construir, con recursos privados, al menos 800 kilómetros de gasoductos.

Para alcanzar estas metas, era necesario impulsar la exploración y producción de crudo y gas, estableciendo las bases para iniciar la exploración y explotación en aguas profundas. Éste era un campo no explorado en nuestro país al inicio de la administración, cuyos costos superaban por mucho la capacidad de inversión que existía en 2006.

Con el fin de propiciar un mejor aprovechamiento de los recursos extraídos, se estableció también el objetivo de incrementar la capacidad de almacenamiento, suministro y transporte de petrolíferos, así como el de aumentar la capacidad de procesamiento y transporte de gas natural.

En materia de refinación, la meta era incrementar la capacidad de procesamiento de crudo en el Sistema Nacional de Refinación (snr) a por lo menos 1.4 millones de barriles diarios en 2012, a fin de brindar una mayor viabilidad e independencia al sector de hidrocarburos, y mantener una relación entre la importación y ventas de gasolina no mayor a 40%. Asimismo, se estableció el objetivo de que en el proceso de refinación en México, se redujera el contenido de azufre en los combustibles para cumplir con la normatividad ambiental.

Para desarrollar el sector eléctrico, se plantearon cuatro objetivos estratégicos al iniciar esta administración. En primer lugar, se requería desarrollar la infraestructura de generación, transmisión y distribución necesaria para satisfacer la demanda de energía eléctrica al menor costo posible.

La ampliación de la infraestructura energética va de la mano con el segundo objetivo: incrementar la cobertura del suministro de electricidad, particularmente en las zonas rurales, permitiendo mejorar la calidad de vida y oportunidades de las personas. Este objetivo representa siempre un reto incremental, debido a la dificultad técnica y económica de conectar a la red eléctrica a la población que aún no cuenta con el servicio,

y que se encuentra, casi en su totalidad, en zonas muy remotas.

El tercer objetivo que se planteó fue diversificar las fuentes para la generación de energía eléctrica, impulsando especialmente el uso de energías renovables. Finalmente, todas las acciones en la materia debían contribuir a mejorar la calidad del servicio de energía eléctrica, y con ello, la satisfacción de los usuarios.

Para evaluar el avance logrado en cada uno de estos objetivos, se establecieron metas específicas, entre las que destacan mantener la confiabilidad del suministro de energía eléctrica, utilizando en la planificación de la infraestructura de generación, márgenes de reserva entre 23 y 25%; incrementar la capacidad efectiva de generación en nueve mil megawatts, y poner en operación más de 14 mil kilómetros/circuito de líneas en los diferentes niveles de tensión.

En materia de cobertura de electricidad, se estableció la meta de dotar a 97.5% de la población con este servicio. Asimismo, se fijó la meta de que al menos 5% de la capacidad efectiva de generación proviniera de fuentes renovables.

Para lograr las estrategias y objetivos definidos, en el pni se estimó una inversión necesaria para el periodo 2007-2012 de un billón 456 mil millones de pesos para desarrollar la infraestructura del sector hidrocarburos, y de poco más de 460 mil millones para el sector electricidad (cifras expresadas en pesos de 2012).

Al final del sexenio, observamos una inversión en infraestructura en el sector de hidrocarburos, de aproximadamente un billón 636 mil millones de pesos, 12.4% superior a lo establecido en el pni, y 67.1% más que lo invertido durante el sexenio anterior, en términos reales. Para el sector eléctrico la inversión impulsada alcanzó 307757 millones de pesos.

De manera específica, en lo que respecta a la inversión necesaria para la industria petrolera nacional, el Gobierno Federal impulsó al inicio del sexenio una serie de cambios legales que permitieran mayor viabilidad financiera a la exploración y explotación de yacimientos de gran complejidad de acceso y/o extracción, entre otros aspectos. Con estas reformas legales, aprobadas por el Congreso de la Unión en 2008, se dotó de mayor flexibilidad a Pemex al permitir esquemas de inversión especializados para proyectos de exploración y producción.

Dichas reformas legales y sus consecuentes mejoras en los métodos técnicos y en los procesos de administración, dieron como resultado la innovación y aplicación de las nuevas tecnologías para la perforación y explotación de pozos horizontales no convencionales en el activo Aceite Terciario del Golfo (también conocido como Chicontepepec). Gracias a ello, la producción de petróleo en este activo se incrementó en casi 200% desde su reactivación en 2007, incluso a pesar de ser uno de los de mayor complejidad geológica del mundo. Esto sienta el precedente de lo que será la extracción de hidrocarburos en el futuro del país.

Igualmente, por primera vez, como parte de las operaciones exitosas en aguas profundas y ultra profundas, se realizó el descubrimiento de cinco yacimientos de gas húmedo en el Cinturón Plegado Catemaco por medio de la perforación del pozo Kunah-1 con la plataforma Centenario. Con ellos se estima certificar reservas probadas, probables y posibles (3P) de entre 1.5 y 2 billones de pies cúbicos de gas. Asimismo, a través de las perforaciones realizadas; primero con la plataforma Bicentenario en el pozo Trión-1 y después con la plataforma West Pegasus en el pozo Supremus-1, ambos dentro del Cinturón Plegado Perdido, se realizó el primer descubrimiento de crudo en aguas ultra profundas. El potencial del yacimiento completo se estima de entre cuatro mil y 10 mil millones de barriles de petróleo; recursos prospectivos que, de confirmarse como reservas representarían el descubrimiento más importante desde el yacimiento de Cantarell a principios de los años setenta.

Con todas estas acciones, la producción promedio diaria de petróleo y gas natural se ubicó en 2.7 millones de barriles y 6.1 miles de millones de pies cúbicos, respectivamente; superando en ambos casos la meta del pni. En materia de restitución de reservas, el primero de enero de 2012, como resultado de los trabajos realizados en exploración terrestre y marina (costa afuera), por primera vez se alcanzó una tasa de restitución de reservas probadas (1P) superior al 100%. Esto significa que por cada barril de petróleo que se produce, se incorpora uno nuevo a la reserva nacional, lo cual garantiza la seguridad energética del país y refleja el manejo responsable de sus recursos no renovables.

Para cumplir con los objetivos planteados en materia de refinación, una de las acciones más relevantes fue la reconfiguración de la refinería de Minatitlán, que requirió una inversión de más de 57 700 millones de pesos. Ésta es la inversión en refinación más importante de los últimos 30 años y permite incrementar la producción de combustibles de alto valor agregado y optimizar el procesamiento de crudo pesado.

Además, se implementaron una serie de acciones técnicas en el proceso de refinamiento de los combustibles, con las que se redujo el contenido de azufre en las gasolinas de las zonas metropolitanas del país de 500 a 30 partes por millón en promedio. Con ello, no solamente se beneficia el medio ambiente, sino también a los consumidores del país, con combustibles de mejor calidad.

Con el fin de mejorar el sistema de transporte de gas natural y desarrollar una nueva red de distribución, se puso en marcha el Programa de Cambio Estructural en el Mercado de Gas Natural en México, el cual permitirá ampliar la cobertura de gas natural a 26 estados del país para el año 2020. Este programa contempla la incorporación de 56 568 kilómetros a la red de distribución al igual que la construcción de casi 4 300 kilómetros de nuevos ductos a través de los siguientes proyectos: Noroeste, Chihuahua, Los Ramones, Manzanillo, Tamazunchale, Morelos, Zacatecas y Yucatán. Lo anterior representa un incremento del 37% en la longitud total de la red de transporte respecto a la de 2010 y una inversión de casi 10 900 millones de dólares.

En el sector electricidad también se observan logros importantes. A junio de 2012 y a pesar de que no se tuvo el crecimiento en la demanda de energía eléctrica esperado en los escenarios de planeación de cfe, se logró reducir el margen de reserva de 38% en 2006 a 30.8 en 2012, logrando tener una mejor relación entre la capacidad de generación instalada efectiva y la demanda de energía eléctrica.

En términos de cobertura de electricidad, se estima que, al cierre de 2012, 97.9% de la población, es decir, más de 113 millones de mexicanos, contará con el servicio de energía eléctrica, con lo que se cumple la meta establecida en esta materia. Respecto a la calidad del servicio, considerando el indicador de tiempo de interrupción a los usuarios, se observó una mejora significativa al pasar de casi 79 minutos de interrupción por usuario al año en 2006 a menos de 41 minutos en agosto de 2012.

Por otro lado, en este gobierno se logró que la participación de las fuentes de energía renovable en la capacidad efectiva de generación del país se incrementara de 23 a 25%. Tan sólo en energía eólica, la capacidad de generación pasó de dos megawatts en 2006 a casi 600 MW para el servicio público al final de la administración con la entrada en operación de las centrales eólicas La Venta III y Oaxaca I, II, III y IV.

En este tema, resulta importante destacar la implementación del esquema Temporada Abierta, a través del cual inversionistas privados construyen parques eólicos en Oaxaca para su autoabastecimiento, gracias a una inversión conjunta con la cfe para la construcción de la infraestructura necesaria para transportar la energía generada. La primera etapa de este esquema representó 1 985 MW por parte de los inversionistas privados.

También sobresale la construcción de la Central Hidroeléctrica La Yesca, con una capacidad de generación de 750 MW de energía limpia y que cuenta con la segunda presa en su tipo más alta del mundo. Esta generación equivale al 50% de la demanda de la Zona Metropolitana de Guadalajara.

Además de las obras mencionadas, es de resaltar la importancia del Proyecto Integral Manzanillo, que incluye la Terminal de Almacenamiento y Regasificación de Gas Natural Licuado, la repotenciación de la central termoeléctrica Manzanillo I, el gasoducto Manzanillo-Guadalajara y las obras ferroviarias, carreteras y portuarias necesarias. Esta es la obra de infraestructura energética más relevante de la administración, pues implicó una inversión de 34 538 millones de pesos.

Políticas públicas para el sector comunicaciones y transportes

El sector comunicaciones y transportes había tenido un importante crecimiento a partir de la década de los años noventa. Sin embargo, éste había sido insuficiente para estar a la altura de las necesidades de un país que compite con las economías más grandes del mundo. Por ello, esta administración decidió asumir como prioridad la conectividad para hacer de nuestra nación una plataforma logística, atractiva para la inversión.

El monto invertido en comunicaciones y transportes no tiene precedente. En el subsector carretero, se invirtieron aproximadamente 349 298 millones de pesos, 62.1% más que en el sexenio anterior; mientras que en infraestructura ferroviaria, portuaria y aeroportuaria se invirtieron alrededor de 138 065 millones, 24.4% más que lo invertido por la administración anterior (cifras expresadas en pesos de 2012).

Subsector carretero

En este subsector, la administración planteó los siguientes objetivos: completar la modernización de los corredores troncales transversales y longitudinales que comunican a las principales ciudades, puertos, fronteras y centros turísticos del país con carreteras de altas especificaciones; mejorar la continuidad en el flujo y la conectividad de la red carretera a través de la construcción de libramientos y accesos; mejorar el estado físico de la infraestructura existente y reducir el índice de accidentes; así como integrar ejes interregionales y mejorar la comunicación en regiones con potencial de desarrollo.

Durante este gobierno, se logró la construcción y modernización de más de 21 mil kilómetros de carreteras, autopistas y caminos rurales; superando en más del 19% la meta planteada en el pni. Esta cifra representa un incremento de 85% con respecto al sexenio anterior y de 165% en comparación con el periodo 1995-2000.

Con las obras realizadas en esta administración, se fortaleció la red troncal del Sistema Carretero Nacional, constituida por nueve corredores troncales longitudinales y seis transversales, con una longitud de 14 392 kilómetros y 5 576 kilómetros, respectivamente; que conecta a las principales ciudades, puertos, cruces fronterizos y centros turísticos del país.

Entre los proyectos más importantes impulsados se encuentra la autopista Durango-Mazatlán, que completa el eje carretero Mazatlán-Matamoros, es decir, permite unir al Pacífico con el Atlántico en el norte del país. Esta autopista tendrá 230 kilómetros de longitud, que incluyen 61 túneles y 115 estructuras, entre las que destacan el túnel el Sinaloense de 2.8 kilómetros y el puente Baluarte, el puente atirantado más alto del mundo.

Otra obra a destacar es el Arco Norte de la Ciudad de México, autopista de 224 kilómetros de longitud que va de Puebla al Estado de México, y que comunica al Golfo con el centro del país sin necesidad de atravesar la Ciudad de México.

Finalmente, se pueden mencionar obras de alto impacto como la autopista Monterrey-Saltillo y el Libramiento Norponiente de Saltillo, la autopista México-Tuxpan, o las carreteras Campeche-Mérida, La Paz-Todos Santos-Cabo San Lucas, Zacatecas-Saltillo y Río Verde-Ciudad Valles en San Luis Potosí. Cada una de estas obras contribuirá a detonar el potencial económico de las regiones y a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Otro de los objetivos en este subsector, fue mejorar el estado físico de la

infraestructura existente y reducir el índice de accidentes. En este sentido, se logró un avance importante con relación a la situación de 2006, pues se pasó de 76 a 81% de la red federal operando en buenas condiciones conforme a estándares internacionales. Asimismo, el índice de accidentes se redujo de 0.47 a 0.24 por cada millón vehículos/kilómetro.

Se implementaron también los Programas de Construcción y Modernización de Caminos Rurales y Alimentadores y de Conservación de la Red Federal Carretera Libre de Peaje, para atender las necesidades de comunicación en las zonas de mayor marginación del país. Los caminos rurales y alimentadores permiten enlazar en congruencia con los esquemas y planes de desarrollo estatales, a los polos de producción con los centros de consumo, facilitando con seguridad el acceso permanente de bienes y servicios. La construcción y modernización de caminos rurales y alimentadores implica, al igual que las carreteras federales de altas especificaciones, un trabajo de ingeniería de alto nivel. La orografía accidentada de las regiones en las que se desarrollan la mayoría de estos proyectos dificulta los estudios topográficos, geotécnicos e hidrológicos necesarios para la ejecución de los proyectos. A pesar de estos obstáculos, en este gobierno se construyeron y modernizaron casi 14 mil kilómetros de este tipo de caminos.

Subsector de Transporte

Para fortalecer la competitividad del transporte ferroviario, se estableció el objetivo de construir nuevas vías y mejorar las existentes, mediante la construcción de pasos a desnivel, cruces y libramientos. En su conjunto estas obras permitirían incrementar la velocidad promedio del sistema ferroviario, que en 2006 era de 24 kilómetros por hora.

Un segundo objetivo, fue impulsar el desarrollo de corredores y terminales multimodales, para hacer más eficiente el transporte de mercancías, priorizando aquellos que unen a los puertos del Pacífico con los del Atlántico y con las fronteras.

Finalmente, se estableció el objetivo de impulsar el desarrollo de trenes suburbanos de pasajeros para reducir de manera significativa el tiempo de traslado de las personas, así como mejorar la convivencia del ferrocarril en zonas urbanas. Un primer paso para lograr este objetivo debía ser la puesta en marcha del Sistema 1 del Ferrocarril Suburbano de la Zona Metropolitana del Valle de México.

En lo que respecta al sistema portuario, las estrategias y acciones implementadas fueron diseñadas con miras a cumplir el objetivo de fomentar la competitividad del sector y ofrecer un mejor servicio acorde con estándares internacionales; especialmente en cuanto a la capacidad de manejo de contenedores.

Para ello, era necesario construir nuevos puertos y ampliar o modernizar los existentes, construir muelles para cruceros, aumentar la capacidad instalada para el manejo de contenedores de cuatro millones a más de siete millones de teus (unidades equivalentes de 20 pies de largo), e incrementar el rendimiento de las operaciones en terminales especializadas de contenedores, de 68 a 75 contenedores horas/buque en

operación

Por otro lado, se estableció el objetivo de ampliar y modernizar la infraestructura y los servicios aeroportuarios, que permitieran una mayor capacidad de pasajeros al año y que mejoraran el nivel de servicio, tanto a los usuarios como a las empresas aéreas de carga y pasajeros. Considerando la importancia del sector turismo en la economía nacional, se estableció que los proyectos de puertos y aeropuertos que ayudaran a detonar el desarrollo de los corredores turísticos debían impulsarse de manera prioritaria.

Como resultado de la inversión en infraestructura ferroviaria, portuaria y aeroportuaria, se lograron importantes transformaciones que elevan la competitividad del país y sientan la base para un desarrollo regional más equilibrado.

La infraestructura ferroviaria se vio fortalecida con obras como la construcción de 28 pasos a desnivel en once estados de la República, y la señalización de 240 pasos a nivel y 256 cruces para mejorar la fluidez y seguridad de la operación ferroviaria. Además, se encuentran en construcción otras obras, como el Puente Internacional Ferroviario MatamorosBrownsville; primer cruce ferroviario fronterizo que se desarrolla desde hace 100 años entre México y Estados Unidos.

Para hacer más eficiente el transporte de mercancías, durante este sexenio se pusieron en marcha un total de 36 terminales intermodales, entre las cuales se encuentran seis terminales intermodales de carga que iniciaron operaciones en 2012, dos de ellas ubicadas en el Estado de México, dos en Hidalgo, una en Nuevo León y una en Querétaro.

En lo que respecta a transporte de pasajeros, se puso en marcha, en junio de 2008, la primera fase del Sistema 1 del Ferrocarril Suburbano de la Zona Metropolitana del Valle de México (zmvm) en su tramo BuenavistaLechería, y en enero de 2009 el tramo Lechería-Cuautitlán, que completa la ruta de 27 km Buenavista-Cuautitlán, misma que ha transportado a más de 150 millones de pasajeros entre 2008 y septiembre de 2012. Actualmente se encuentran en preparación los sistemas 2 y 3, y se realiza el análisis de la viabilidad de trenes suburbanos para otras ciudades.

En materia de puertos de carga, se realizó la construcción de terminales especializadas y plantas industriales en los puertos de Altamira, Tampico, Lázaro Cárdenas, Manzanillo y Guaymas. Asimismo, se construyó un nuevo puerto en la Laguna de Cuyutlán, para recibir las embarcaciones que abastecen a la Terminal de Gas Natural Licuado en Manzanillo, Colima, que presta servicio a la Comisión Federal de Electricidad.

Se realizó también la ampliación del Puerto Lázaro Cárdenas, que incluyó la construcción de la terminal especializada de contenedores, la terminal de minerales a granel y la terminal para desmantelamiento de embarcaciones. En este puerto se erigió también el Puente Albatros, de 2.5 kilómetros de longitud y cuatro carriles de circulación, que une a la Isla de En Medio con la Isla del Cayacal. El Albatros es el único

puente levadizo en América Latina.

Mediante estas obras, y otras estrategias complementarias, se logró incrementar la capacidad instalada para el manejo de contenedores de cuatro millones a 7.2 millones de teus. Asimismo, se aumentó el rendimiento de las operaciones en terminales especializadas de contenedores de 68 a 81.9 contenedores por horas/buque en operación.

En cuanto a puertos turísticos se refiere, en este sexenio se construyeron cinco nuevos muelles para cruceros en Manzanillo, Mazatlán, Guaymas y dos en Puerto Vallarta; y se ampliaron y modernizaron los puertos de Ensenada, Mazatlán, Altamira, Guaymas, Dos Bocas, Puerto Chiapas, Topolobampo y Tuxpan.

Con estas acciones, ha sido posible que la transportación marítima de carga en nuestro país esté a la vanguardia, logrando con ello facilitar y promover el intercambio comercial internacional. Asimismo, a través de la transportación marítima de pasajeros, se moderniza al subsector y se detona el crecimiento del turismo nacional y extranjero.

Para consolidar la infraestructura aeroportuaria del país, se construyeron nuevos edificios terminales en los aeropuertos de las ciudades de México, Cuernavaca, Monterrey, Loreto y San José del Cabo; y se ampliaron los edificios terminales en Toluca, Guadalajara, Puerto Vallarta, Puebla, Querétaro, Hermosillo, Tijuana, Los Mochis, Mexicali, Morelia, Ciudad Juárez, Chetumal y Culiacán. Asimismo, se construyó la segunda pista del aeropuerto de Cancún.

Como un proyecto totalmente nuevo, esta administración construyó el aeropuerto internacional de Mar de Cortés en Puerto Peñasco Sonora, mismo que inició operaciones en agosto de 2009. Además, se encuentra en construcción el nuevo aeropuerto de Palenque en Chiapas, que tendrá capacidad para atender hasta a 300 mil pasajeros al año y se prevé concluir en el primer trimestre de 2013.

Estas inversiones permitirán mejorar la conectividad aérea del país, lo que a su vez redituará en mayores facilidades para los viajeros de trabajo o de placer así como en la facilidad para la transportación aérea de carga, logrando con ello ahorros en tiempos, costos y disminución en el tráfico de un gran número de terminales aéreas. Todo lo anterior permitirá que distintas ciudades del país se conviertan en polos importantes de inversión industrial, empresarial o turística, por su competitividad derivada, entre otros factores, de su conectividad aérea.

RETOS A FUTURO

Para el desarrollo de cualquier país, mantener una infraestructura eficiente y de calidad; así como elevados niveles de inversión es un reto permanente que permitirá mantener a nuestro país como un destino competitivo y atractivo para las inversiones nacionales y extranjeras.

Retos en el sector hidráulico

La concentración de la población urbana y rural en asentamientos marginales y en zonas de difícil acceso ponen en riesgo los avances alcanzados. La falta de acceso a agua potable y a saneamiento, así como el aumento de desastres relacionados con el agua como inundaciones y sequías, son problemas que conllevan serias consecuencias para la salud, el bienestar y la seguridad de la población y para el medio ambiente.

En materia de inversión, es necesaria la convergencia de recursos federales, estatales, municipales y del sector privado, para la operación y mantenimiento de la infraestructura actual.

El volumen de aguas residuales no tratadas es aún sustancial, lo que contamina el suelo y las aguas superficiales, tanto en zonas urbanas como rurales, creando un riesgo para la salud humana y el medio ambiente. Es imperativo seguir avanzando en este tema.

Finalmente, es importante diseñar, aplicar y actualizar tarifas que permitan a los prestadores de servicios cubrir los costos de operación, administración y mantenimiento de los sistemas a su cargo, así como lograr la autosuficiencia financiera, al tiempo de transmitir a los usuarios el costo real en que se incurre al dotarlos del servicio de agua, fomentando su uso racional. Además, al contar con mayores recursos, las entidades prestadoras de servicios podrán financiar proyectos para mejorar la calidad de los mismos.

Retos en el sector energético

A pesar de haber realizado una inversión histórica en el sector energético, misma que se reflejó en los logros obtenidos, aún existen áreas de oportunidad para mejorar la calidad de vida de los mexicanos, e incrementar la competitividad del país.

Uno de esos retos es evaluar el potencial de los recursos prospectivos de *shale gas* y establecer un programa para su desarrollo sustentable, que incluya la regulación necesaria para su explotación, así como las mejores prácticas en materia tecnológica y de protección al ambiente. Otro es el de continuar con la implementación del Programa de Cambio Estructural en el Mercado de Gas Natural en México para fortalecer los sistemas de transporte y distribución de éste energético a fin de impulsar el desarrollo regional. Asimismo, es necesario seguir fomentando la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura de transporte de gas natural, alineada con las políticas del sector.

El reto en materia de exploración y producción petrolera estará en seguir

modernizando al subsector y sus mecanismos de gestión con diferentes proyectos. Uno de ellos será mantener e incrementar la tasa de restitución de reservas probadas, para asegurar que en el futuro se cuente con el petróleo necesario para subsistir, tanto en materia de consumo como de venta. Esto significará seguir explorando los campos maduros de petróleo, así como las aguas profundas de nuestros litorales, generando alternativas para la explotación de los yacimientos ahí contenidos. Por otra parte, México deberá seguir mejorando sus procesos de refinación para estar a la altura de países de desarrollados y poder disminuir las importaciones de combustibles y derivados.

Conservar el medio ambiente es un reto fundamental para la sostenibilidad de cualquier país. Por eso se deberá seguir trabajando en reducir el impacto ambiental del sector energético, derivado de la utilización de los recursos naturales y de la disposición de residuos contaminantes que se emplean o generan en las actividades del sector (gases de proceso y aditivos químicos, entre otros). Adicionalmente, se deberá impulsar el desarrollo de un mercado competitivo de biocombustibles como alternativa a los combustibles fósiles, con una estrategia que garantice que no se afecte el desarrollo nacional.

En el subsector eléctrico, será necesario continuar planeando la construcción de infraestructura de generación y garantizar el uso eficiente de las centrales con un margen de reserva que se encuentre dentro de los estándares mundiales. También se deberán seguir diversificando las fuentes de generación, mediante el impulso a energías renovables y el uso de tecnologías más eficientes, que además puedan ayudar a incrementar la cobertura del servicio, especialmente en comunidades remotas.

Retos en el sector de comunicaciones y transportes

Durante los próximos años deberá avanzarse en la modernización de la red troncal. Esto implica continuar con la construcción de libramientos, entronques y accesos para agilizar el tránsito y garantizar la seguridad de los usuarios en las principales zonas metropolitanas del país.

Un área de atención sumamente importante es la conectividad y accesibilidad a los centros de intercambio modal: aeropuertos, puertos, terminales ferroviarias y cruces fronterizos. Por ello, se deben resolver los cuellos de botella que dificultan el tráfico intermodal en los 13 corredores principales y promover el desarrollo de nuevos corredores que permitan optimizar la cadena logística para impulsar la competitividad del país y captar mayores inversiones. Estas obras también contribuyen a hacer más seguro el transporte ferroviario.

En cuanto al uso eficiente de la tecnología, se deberá tener en la mira ampliar la utilización de Sistemas de Transporte Inteligente (its por sus siglas en inglés) para mejorar la calidad del servicio, seguridad y eficiencia que ofrece la red nacional de carreteras.

Transportar masivamente a los ciudadanos en las áreas urbanas se ha convertido en

uno de los principales retos para los tres órdenes de gobierno. Por ello es necesario dar solución a los conflictos de movilidad, sustituyendo de forma paulatina y constante el uso del automóvil por el de transporte colectivo limpio, seguro y eficiente.

En materia de conectividad marítima, para hacer más efectiva y eficiente la red de puertos con la que actualmente cuenta nuestro país, debemos asegurar la conectividad a puertos de magnitud intermedia que se ubiquen en corredores ferroviarios existentes: Guaymas, Topolobampo y Mazatlán (Corredor Mexicali-Guadalajara-Ciudad de México); Puerto Madero, Salina Cruz y Coatzacoalcos (Corredor Manzanillo-Salina Cruz-Coatzacoalcos) y Progreso (Corredor Coatzacoalcos-MéridaProgreso).

Por último, en materia de infraestructura aeroportuaria se deberá descentralizar el tráfico aéreo, para evitar congestionar aeropuertos como los de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, y hacer estudios técnicos para concesionar rutas entre ciudades que actualmente tienen un gran intercambio turístico o de negocios y que no cuentan con conectividad aérea directa. Para ello, será necesario promover la inversión oportuna de concesionarios y operadores en los principales aeropuertos del país, de modo que sus condiciones de servicio sean óptimas.