

Número 10 / Año 1 / Febrero 2012

# cámara

REVISTA DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

## La Constitución de 1917

FERNANDO  
SERRANO MIGALLÓN

## Presupuesto inflado para sectores olvidados

CECILIA REYES MONTES

## Medir la ineficiencia

EMILIO LÓPEZ GÁMEZ

## Mujeres en la cárcel: doble discriminación

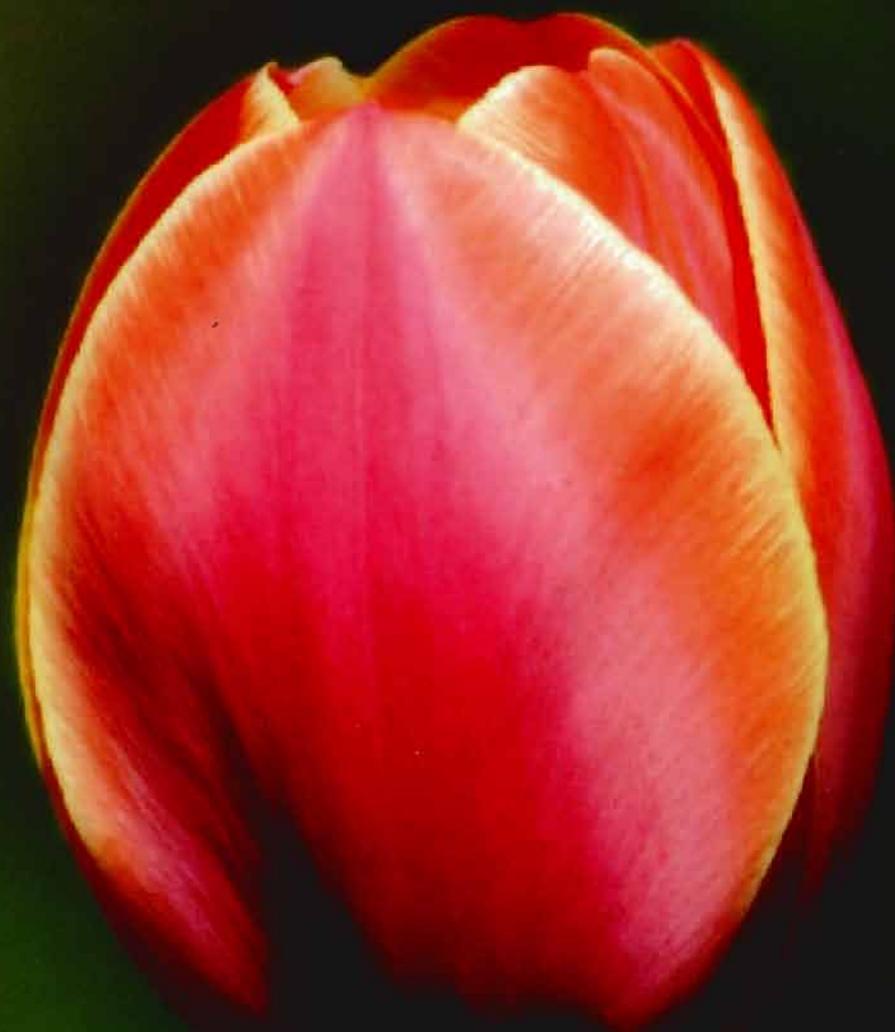
NURIA HERNÁNDEZ  
LESLEY ALEXIA RAMÍREZ  
MARÍA ISABEL DE LEÓN

# Malbaratar la riqueza minera

JOSÉ DE JESÚS GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

# Tulipanes

Planta de ornato por excelencia, traza su origen en la antigua Anatolia, hoy Turquía, en el siglo xi. Se cultiva profusamente en el estado de Morelos. (Foto archivo)



En este número	3
Tribuna del lector	4
Fuentes y características de la Constitución de 1917 Fernando Serrano Migallón	6
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA	
Malbaratar la riqueza minera José de Jesús González Rodríguez	16
CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	
Presupuesto inflado para sectores olvidados Cecilia Reyes Montes	26
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS	
Choque ambiental de leyes María Amelia Olguín Vargas	34
Falsedad en declaraciones: condonar la mentira Jesús Ruiz Munilla	46
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA	
Medir la ineficiencia Emilio López Gámez	52
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO	
Mujeres en la cárcel: doble discriminación Nuria Gabriela Hernández Abarca Lesley Alexia Ramírez Medina María Isabel de León Carmona	60
Efemérides. Místico de la libertad. Francisco I. Madero Enrique Krauze	72
Efemérides. Ciudadanía y la Constitución de Cádiz	76
Poesía. La luna. Jaime Sabines (1926-1999)	79

# cámara

REVISTA DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Febrero de 2012  
Número 10



Foto: Archivo

**cámara** Año 1, número 10, febrero de 2012, es una publicación mensual de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos que difunde las investigaciones realizadas por sus cinco Centros de Estudios.

Editada y distribuida por la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión, No. 66, Col. El Parque, Delegación Venustiano Carranza, C.P. 15960, México, D.F. tel. (55) 50 360000, Ext. 52177. Editor Responsable: Juan Alberto Galván Trejo. Certificado de licitud de título y contenido 15274.

Derechos al uso exclusivo del Título 04-2011.060210104200-102, de fecha 2 de junio de 2011. Registro SEPOMEX como artículo de segunda clase en trámite. Registro del ISSN en trámite.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación citando la fuente. Impreso en los talleres de ROMA COLOR, S.A. de C.V., Pascual Orozco 70, col. San Miguel, Delegación Iztacalco, c.p. 08650, México, D.F. Tel: (55) 3067 5800. Este número se imprimió en enero de 2012 con un tiraje de 10,000 ejemplares.

El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente la posición institucional de los Centros ni de la Cámara de Diputados.

revistacamara@congreso.gob.mx

## DIRECTORIO

Dip. Guadalupe Acosta Naranjo  
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA

Dr. Fernando Serrano Migallón  
SECRETARIO GENERAL

Ing. Ramón Zamanillo Pérez  
SECRETARIO DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS

Lic. Emilio Suárez Licona  
SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

## CONSEJO EDITORIAL

Lic. Antonio Sánchez Díaz de Rivera  
COORDINADOR DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS

Dip. Óscar Levin Coppel  
PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS  
DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Mtro. Luis Antonio Ramírez Pineda  
DIRECTOR GENERAL

Dip. Omar Fayad  
PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS  
DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Lic. César Becker Cuéllar  
DIRECTOR GENERAL

Dip. Daniel Ávila Ruiz  
PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS  
SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez  
DIRECTORA GENERAL

Dip. Héctor Velasco Monroy  
PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS  
PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE  
Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Dr. César Turrent Fernández  
DIRECTOR GENERAL

Dip. María Mirna L. Camacho  
PRESIDENTA DEL COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS  
PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

Mtra. María de los Ángeles Corte Ríos  
DIRECTORA GENERAL

Octavio Mayén Mena  
COORDINADOR DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Alfredo Castañeda Vázquez / COORDINADOR TÉCNICO

Camilo Kawage Vera / DIRECTOR

Yazmín Muñoz Valle / SUBDIRECTORA

Sergio A. Ruiz Carrera / DIRECTOR DE ARTE

Fernando del Villar / DISEÑO Y PREPrensa DIGITAL

Luz María Mondragón Cruz / EDICION Y CORRECCIÓN

COLABORARON EN ESTE NÚMERO:  
Guillermo Bermúdez y Carmen Zurita

Rogelio García Córdova / CONTROL DE OPERACIONES

Aarón Sánchez Vega / JEFE DEL DEPARTAMENTO  
DE FOTOGRAFÍA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Agencia CUARTOSCURO / SERVICIOS GRÁFICOS

Coinciden el xcv Aniversario de la Constitución de la República, con el texto que para celebrarla presenta un prominente jurista que sucede ser el Secretario General de la Cámara, así como el Bicentenario de la de Cádiz, precursora de las Leyes Fundamentales modernas y el sacrificio del Presidente Francisco I. Madero, entre otras fechas de nuestro calendario patrio, en una novedosa propuesta de diseño.

Desmenuzar la situación presente de la minería se vuelve una tarea reveladora en el trabajo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y sus resultados acusan la necesidad de leyes y normas que den equilibrio al aprovechamiento del vasto recurso natural del país.

Los subejercicios presupuestales son inexcusables en una economía que no alcanza a crecer al ritmo de sus necesidades, y de sus anhelos. El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas aborda el tema con datos duros y gráficas elocuentes.

El superávit regulatorio en materia ambiental arroja una abultada estructura institucional que amenaza con el insuficiente cumplimiento de las propias normas, de acuerdo

con el trabajo del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, que también presenta la faceta inacabada del delito de falsedad en declaraciones.

Los instrumentos de medición de la improductividad agrícola se han vuelto más precisos en sus llamados de atención sobre las crecientes importaciones de alimentos que no hacemos generar en nuestras tierras, como advierte el Centro de Estudios del ramo.

La condición de discriminación y falta de observancia al género hace que las mujeres en prisión sufran vejación y maltrato por su condición de mujeres, y el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género documenta la problemática con acuciosidad y crudeza. ■ CK



CON ESTE CÓDIGO SE PUEDE INGRESAR A LA VERSIÓN  
EN LÍNEA DE LA REVISTA DESDE SU TELÉFONO INTELIGENTE

## DE WASHINGTON DANIEL GOROSITO

Integrantes de *Cámara*: Les deseo hayan iniciado muy bien el año y que el mismo sea pleno de paz, amor, salud y felicidad.

Soy lector de *Cámara*. Su contenido es excelente, el cuál utilizo en mis clases universitarias como apoyo de algunos temas y en mis propios estudios. Les envío una colaboración para la sección de poesía, que espero tengan en cuenta para su posible publicación.

## DEL CONSEJO EMPRESARIAL GASOLINERO VALLE DE MÉXICO

El Consejo Empresarial Gasolinero Valle de México, A.C. les expresa su sincero reconocimiento por la publicación mensual de *Cámara*. El hecho de que difundan las investigaciones realizadas por los cinco Centros de Estudios de la Cámara de Diputados, es un logro, ya que la diversidad y seriedad con que abordan los temas, garantiza para nosotros, los lectores, recibir información confiable y datos duros para su lectura y análisis.

Hacemos votos para que la revista mantenga su actual nivel de calidad, con la sugerencia de hacerla llegar a un mayor número de lectores.

## DE MILTON BALDERAS CAMACHO

Hola amigos de *Cámara*. Les escribo para confirmar que efectivamente me llega la revista a mi domicilio, lo agradezco mucho.

Les observo que está mal mi dirección postal, aunque aún así llega. No sé cómo se las ingenia el cartero para llevarla a

mis manos, me imagino que ha de tener un buen sentido de ubicación. Por esa razón les doy mis datos completos para que no haya errores al momento de enviarla. También quisiera saber cómo podría publicar alguna poesía.

## DE MARCOS RAMÍREZ JURADO

¡Feliz Año Nuevo! Felicidad y prosperidad, para ustedes. Seguramente vendrán más éxitos en la vida de *Cámara*. Mi respeto y admiración.

## DEL TECNOLÓGICO DE MONTERREY CAMPUS ESTADO DE MÉXICO

Estimados editores de *Cámara*: Acabamos de recibir el número 8 -diciembre 2011- de su excelente publicación. Sin embargo tenemos lagunas en la continuidad, por lo que me permito solicitar el envío de los números faltantes, con el fin de ofrecer a nuestra comunidad la colección completa.

Agradecemos de antemano su atención y les enviamos un cordial saludo.

## DE LA UNIVERSIDAD LOYOLA DEL PACÍFICO

Reciban un cordial saludo y nuestros deseos para este año que comienza, de igual forma nuestra gratitud por el envío de la revista *Cámara*.

Aprovecho la oportunidad para rogarle considerar al maestro Enrique Pasta Muñúzuri, actual rector de la Universidad Loyola del Pacífico en su lista de suscriptores.

# 2° Concurso de Ensayo



Canal del **Congreso**  
El Canal de la Unión

## Elecciones y Democracia: el papel del Canal del Congreso



Dirigido a estudiantes, profesionales de la comunicación y público en general.

### Categoría A:

Personas de 16 a 24 años

### Categoría B:

Personas de más de 24 años

### Premios para cada una de las categorías:

1er lugar:	30 mil pesos
2o lugar:	25 mil pesos
3er lugar:	15 mil pesos

### Para consultar las bases visita:

[www.canaldelcongreso.gob.mx](http://www.canaldelcongreso.gob.mx)  
[www.coneicc.org.mx](http://www.coneicc.org.mx)  
[www.xoc.uam.mx](http://www.xoc.uam.mx)  
[www.udg.mx](http://www.udg.mx)

### Cierre de convocatoria:

31 de marzo de 2012



# Fuentes y características

## DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917



FERNANDO SERRANO MIGALLÓN  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

**A**noventa y cinco años de su entrada en vigor, el texto constitucional mexicano ha demostrado una estabilidad y una fuerza normativa que supera con mucho el legado y fortaleza de nuestros anteriores proyectos constitucionales.

# DIARIO OFICIAL

ORGANO DEL GOBIERNO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA

TOMO V

4ª EPOCA

MEXICO, LUNES 5 DE FEBRERO DE 1917

4ª EPOCA NUMERO 80

Las leyes y demás disposiciones de carácter oficial son obligatorias por el solo hecho de publicarse en este periódico

DIRECTOR  
FRANCISCO PADILLA GONZALEZ

## Poder Ejecutivo

17-02-05-01  
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, con esta fecha se ha servido dirigirme el siguiente decreto:

**VENUSTIANO CARRANZA**, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hago saber:

Que el Congreso Constituyente reunido en esta ciudad el 10 de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de septiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura, de conformidad con lo prevenido en el artículo 4o. de las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al decreto de 12 de diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz, adicionando el Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien expedir, la siguiente:

### CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1857.

#### TITULO PRIMERO. CAPITULO I.

##### DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.

Art. 1o.—En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Art. 2o.—Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional, alcanzarán, por ese sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Art. 3o.—La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

Art. 4o.—A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero y por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, y las condiciones que deban llenarse para obtenerlo, y a autoridades que han de expedirlo.

Art. 5o.—Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su consentimiento, salvo el trabajo impuesto como

pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurados, los cargos concejiles y los cargos de elección popular, directa o indirecta, y obligatorios y gratuitos, las funciones electorales.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no permite el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso, pueda hacerse coacción sobre su persona.

Art. 6o.—La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

Art. 7o.—Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que se pretenda de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

Art. 8o.—Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Art. 9o.—No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiere uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Art. 10.—Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen libertad de poseer armas de cualquiera clase, para su seguridad y legítima defensa, hecha excepción de las prohibidas expresamente por la ley y de las que la nación reserve para el uso

ADMINISTRADOR  
JOSE FERNANDEZ NESPRAL

exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional; pero no podrán portarlas en las poblaciones sin sujetarse a los reglamentos de policía.

Art. 11.—Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Art. 12.—En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobles, ni prerogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país.

Art. 13.—Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar de exenciones que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

Art. 14.—A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Art. 15.—No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

Art. 16.—Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, sino por la autoridad judicial, sin que proceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculcado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado.



La primera de las funciones de la Constitución de 1917, fue establecer, de manera definitiva, el pacto político fundamental que da sentido y unidad al Estado mexicano

El fenómeno interesa no sólo por cuanto el texto jurídico ha logrado adaptarse con éxito a circunstancias tan distintas como el periodo de la pacificación posrevolucionaria, los periodos nacionalistas y aquellos otros más abiertos al mundo. Sin lugar a dudas, la Constitución mexicana de 1917 es, para cualquier observador, un retrato fiel de la conciencia y la identidad políticas de los mexicanos.

Explorar los orígenes de nuestra Constitución es una oportunidad de dar una mirada a la forma en que los mexicanos entendemos la creación y el desarrollo de nuestras instituciones; la manera en que entendemos la política y el orden jurídico y, en pocas palabras, el proyecto de Nación que contiene los acuerdos mínimos y básicos que los mexicanos de todas las tendencias ideológicas aceptamos para emprender el futuro y comprender el pasado.

Para el momento de creación del nuevo orden constitucional, la historia mexicana había llegado a un punto de maduración en el que los elementos del Estado se habían establecido de manera casi definitiva; la lucha armada de 1910, por su parte, habría de terminar la tarea de consolidación de la identidad que se había iniciado con la restauración republicana y el movimiento de reforma. A los datos de nuestra identidad republicana, federal y laica, iban a añadirse el sentido popular, representativo y social que caracteriza al Estado mexicano; de ahí que pueda decirse que la Constitución de 1917 opera como resumen de la historia nacional.

Desde ese punto de vista, la primera de las funciones de la Constitución de 1917, fue establecer, de manera definitiva –si damos a la palabra la acepción finalista del término– el pacto político fundamental que da sentido y unidad al Estado mexicano. Si bien la Constitución, en palabras de Ferdinand Lassalle, es el retrato de los equilibrios logrados entre los factores reales de poder, también es verdad que la constitución establece los mecanismos para mantener por periodos prolongados dicho equilibrio.

Sin ese elemento sería necesario elaborar una constitución en cada ocasión que las fuerzas políticas cambiaran sus relaciones y potencia. Para mantener ese equilibrio,

las manifestaciones del poder deben traducirse en enunciados generales en los cuales, cada sector declina parte de sus aspiraciones para lograr un concierto general; a través de un mecanismo en el que se manifiestan consenso y racionalidad, las normas constitucionales reflejan el ser político de la Nación en un momento político determinado. Una vez que para nuestro país los consensos mínimos fueron posibles, la Constitución de 1917 los recogió para darles unidad funcional.

Temas resueltos, como el federalismo, la laicidad del Estado, el republicanismo y el sentido democrático del desarrollo del Estado, son partes de ese acuerdo político fundamental que se debe, tanto a la racionalidad de quienes, a lo largo de noventa y cinco años han traducido en normas jurídicas los enunciados de la política real, como a las raíces profundas de dichos elementos. En el texto constitucional, conviven y se articulan todas las tendencias político sociales que se han manifestado a lo largo de la vida nacional. Cada una de ellas con un aporte a la sedimentación de nuestra identidad colectiva.

La Constitución mexicana, al contrario de otras, no nace de un solo proyecto que resulta vencedor en un momento determinado de la historia; por el contrario, se construye a través de la reconstrucción de anteriores proyectos que, en contraste y complementación con los nacidos de las nuevas realidades históricas han ido formando el corpus político que hoy analizamos. La gran virtud histórica de nuestra vida constitucional ha sido, a lo largo de los siglos, su facultad para comportarse como un proyecto orgánico de la historia, más que como una sucesión de vencedores.

Es ésta la razón que ha permitido a la norma suprema de la República, manifestarse como un discurso ideológico diverso, amplio e incluyente en el que los mexicanos hemos logrado no sólo regular nuestro presente sino dibujar nuestro proyecto de futuro; de entre todos los futuros posibles que nuestra vida política podrá adoptar, existen elementos comunes que seguramente habrán de estar presentes; me refiero a las decisiones políticas fundamentales que forman el núcleo central de la Constitución y de nuestra vida

política; tal vez sea muy difícil plantearse la pregunta sobre cómo será el régimen constitucional mexicano dentro de noventa y cinco años, pero lo que sí podemos saber sobre ese hipotético futuro, es que el legado de la Constitución –federalismo, laicismo y democracia, entre otros– seguirá presente.

Un fenómeno jurídico político como éste sólo puede producirse después de una larga historia constitucional. En nuestro país podemos distinguir –por hablar de las constituciones que hayan tenido un mayor o menor grado de efectividad política y no sólo efectos de discurso político– dos grandes rubros históricos: por un lado, los textos preconstitucionales del país, aquellos que fueron redactados para regular la vida política del Imperio Español en los últimos años de nuestra vida colonial. Se trata de textos que, si bien fueron imperativos en México, no pertenecen a nuestra propia tradición jurídica y cuyo legado es más bien técnico en cuanto a la idea del constitucionalismo y los mecanismos generales para crearlas y sostenerlas.

Esas fuentes preconstitucionales son dos: la Constitución Española de Bayona de 1808, impuesta por la invasión napoleónica a la Península, y la Constitución Española de Cádiz de 1812 convocada por los propios españoles y luego rechazada por Fernando VII. La de Bayona, constituye una fuente importante para el posterior desarrollo del liberalismo mexicano pues, como parte de la idea expansionista de los principios de la Revolución Francesa manifestada por Napoleón, concedía libertades que el desarrollo de la vida política española y el estilo de su monarquía no habría logrado en mucho tiempo. Aquel pro-

yecto constitucional fue creado prácticamente sin la participación de los peninsulares y, desde luego, sin considerar la voluntad de las colonias. Si no podemos hablar de la Constitución de Bayona como producto de nuestra tradición jurídico política, sí podemos ver en ella uno de los elementos más importantes de nuestro desarrollo jurídico político.

Por su parte, la Constitución de Cádiz sí tiene una relación próxima con la creación del pensamiento liberal mexicano; a su conformación acuden como diputados de ultramar algunos de los más interesantes miembros de las sociedades coloniales –Fray Servando Teresa de Mier, por ejemplo– quienes pudieron adquirir una experiencia legislativa de que los mexicanos carecíamos por completo. Sin poderla considerar un texto mexicano –habida cuenta de que la independencia nacional todavía se encontraba lejos– sí se inserta en la naciente tradición que, con el tiempo, se relacionaría con el liberalismo nacional.

Nuestra historia constitucional, propiamente dicha, comienza con la Constitución de Apatzingán de 1814; este texto político jurídico, se encuentra en la frontera de lo que podríamos considerar el constitucionalismo mexicano; proclamada en plena guerra de Independencia, no es, para algunos autores, un texto constitucional verdadero toda vez que no logró dominio efectivo sobre el territorio del país ni sobre los órganos del Estado; sin embargo, debe considerarse como el punto de ruptura con la vida colonial y el inicio de la auténtica búsqueda de la libertad de nuestro Estado y su separación definitiva de la corona española y su régimen colonial. En la Constitución de



El Primer Jefe Venustiano Carranza, y constituyentes de 1917.

Apatzingán se siembran las bases de dos de los elementos fundamentales de nuestra identidad política: la soberanía popular y la enunciación –todavía primitiva y un tanto desarticulada– de los derechos del hombre.

La primera constitución, indubitablemente mexicana es, por lo tanto, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; de ella podemos decir que contiene, al menos de manera embrionaria la mayoría de los elementos que habrían de formar el pacto político fundamental que ahora estudiamos. La Constitución de 1824 fue la primera en establecer Federalismo como sistema de organización del Estado y aunque mantuvo el principio de la religión oficial profundizó

en los temas de las libertades individuales y estableció el primer procedimiento electoral en la historia de México.

Pero será la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, la que habrá sabido concretar los grandes elementos del marco político y jurídico de la mexicanidad; por un lado, confirmó el carácter federal de nuestra política y fijó, como resultado del espíritu reformista del liberalismo mexicano, la separación definitiva entre la Iglesia y el Estado; constituyó en su forma definitiva el régimen de los derechos individuales, sus garantías y métodos de defensa; dibujó nuestro sistema de división de poderes y aunque mantuvo el Poder Legislativo unicameral,

profundizó en la organización del sistema presidencial y, salvo el tema social que caracteriza a nuestra actual carta magna, estableció finalmente nuestro rostro político.

Sin embargo, no podríamos decir que con la Constitución de 1857 se cumple el ciclo de la conformación política del Estado mexicano. Al iniciar el siglo XX, diversas tensiones habrían de hacer crisis en el pretexto de la interminable dictadura porfiriana. Si bien es cierto que tan sólo la antinatural duración del mandato de Díaz, su régimen de terror y exclusión, habrían sido suficientes para reclamar una nueva realidad constitucional, el hecho de que hayan concurrido en el Movimiento Revolucionario de 1910, elementos tan disímbolos como los representados en el Plan de San Luis Potosí, de Francisco I. Madero, en el Plan de Guadalupe, de Venustiano Carranza y el Plan de Ayala, de Emiliano Zapata, da una idea de la complejidad de las causas que inspiraron el fenómeno revolucionario.

Desde luego, la Revolución mexicana no estalla como aspiración de un nuevo orden constitucional; antes bien el proceso de nacimiento de la constitución de 1917, parte del agotamiento del modelo porfirista, en cuanto a su capacidad de resolver problemas reales de convivencia política y para dar salida a las inéditas manifestaciones de una sociedad que se había diferenciado poderosamente de aquella hora en que había visto la luz la primera constitución de Querétaro.

En el fondo, se podía apreciar una cierta fatiga en los principios del individualismo de la Constitución de 1857; importantes en su momento para constituir y fundar la noción del ciudadano entre nosotros, parecían insuficientes ante nuevos paradigmas políticos

y sociales como el movimiento obrerista, el agrarista y el surgimiento de organizaciones ciudadanas y de clase media, todo ello prácticamente inexistente al promediar el siglo XIX. Por su parte, el movimiento armado contra la dictadura generó una nueva conciencia de nacionalidad, añadiendo el elemento campesino, obrero e indígena a la conformación del ser de la Nación; la oposición a la dictadura comenzó así un movimiento de tendencias históricas en el que, a través de su desarrollo dejó a la vista la ingente necesidad no sólo de volver al cumplimiento de la norma constitucional como garantía de convivencia pacífica, sino de emprender un nuevo diseño de orden constitucional.

El Maderismo, pondría en relieve el surgimiento de un nuevo tipo de mexicano, ilustrado pero sin acceso a la toma de decisiones fundamentales; en torno a Francisco I. Madero militaron los representantes de esa nueva clase social, la burguesía clase mediera que aspiraba a tomar parte activa en la vida política de un país que en buena parte estaban construyendo. En su libro "La Sucesión Presidencial de 1910", publicado en 1908, Madero no refleja la necesidad de un nuevo marco constitucional, antes bien, demanda la restauración del orden democrático de la Constitución de 1857, particularmente en temas en los que dicha constitución había avanzado significativamente: elecciones libres y libertades políticas; de hecho la Plataforma política del Partido Antirreeleccionista es recurrente en dichos temas a los que sumará el principio de no reelección y la libertad de los municipios, para volver con mayor energía a tocar el tema de las garantías individuales.

La persecución, represión y radicalización del movimiento, manifiesto en hechos como el encarcelamiento de Madero, el 6 de junio de 1910, la comisión del fraude electoral de 1910 se tradujeron en el Plan de San Luis, del 5 de octubre, por el que nuevas fuerzas se le habían sumado y en el que quedó de manifiesto la insuficiencia en los reclamos originales del maderismo.

Así, el movimiento maderista vivió una ampliación de su espectro político, encontrándose con el levantamiento de grupos descontentos afines que traían consigo sus propios reclamos de clase. Los Tratados de Ciudad Juárez, del 21 de mayo de 1911, trajeron consigo la renuncia de Díaz, posible gracias a la abstención de Madero de hacerse del poder por medios revolucionarios. La presidencia de Francisco León de la Barra y la celebración de elecciones libres el 6 de noviembre de 1911; sin embargo, la vida del maderismo como estilo de gobierno y posibilidad de cambio fue efímera; como coinciden algunos autores, la caída de Madero, implicó el fin de la lucha propiamente revolucionaria y abrió la puerta a una larga y cruenta guerra civil en la que habría de manifestarse la necesidad de cambios auténticamente revolucionarios.

Así, el triunfo de Madero y Pino Suárez, atrajeron gran parte de las voluntades políticas del momento que, o bien los secundaron o, al menos, les concedieron momentáneamente el beneficio de la duda. El Pacto de la Embajada junto con el golpe de Estado y el asesinato del Presidente y el Vicepresidente, trajeron consigo el encono popular y el de los grupos armados con capacidad real de combate.

Como respuesta a la usurpación, se formaron las fracciones revolucionarias contra Huerta, fracciones que poco tenía en común salvo el hecho de enfrentarse abiertamente contra el usurpador. Por su carácter decididamente jurídico y político, el movimiento constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza, habría de colocarse en la vanguardia de la lucha por la recuperación de la normalidad constitucional. El Plan de Guadalupe, proclamado el 26 de marzo de 1913, no sólo desconoció a Huerta, sino



El Maderismo,  
pondría en  
relieve  
el surgimiento  
de un nuevo tipo  
de mexicano,  
ilustrado pero  
sin acceso  
a la toma  
de decisiones  
fundamentales

a los Poderes de la Federación y a los Gobiernos de los Estados que permanecieran fieles al régimen del usurpador; estableció a Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado interinamente del Poder Ejecutivo, hasta que pudiera convocar a elecciones generales, esto es, cuando las condiciones de paz fueran suficientes para garantizar la celebración de las elecciones; pero, sobre todo, se propuso la reinstauración del orden constitucional vigente, esto es, el de 1857.

Por otra parte Villa, Zapata y el movimiento obrero, lograron la extensión al norte y sur del país del movimiento revolucionario; vistos a la luz de la distancia, estos movimientos resultan en cierta forma complementarios del movimiento constitucionalista pues trajeron consigo las causas sociales de la revolución mexicana, especialmente en temas como el reparto de las tierras la redistribución de los terrenos, aguas y montes, la nacionalización de los bienes monopolizados. En cuanto se refiere al movimiento obrero, elementos como la Casa del Obrero Mundial, el anarquismo y algunas formas de marxismo, iban a completar el cuadro de las reivindicaciones revolucionarias.

Es en este ambiente en el que se llega al Congreso Constituyente de 1916 – 1917. A lo largo de 1916, Carranza impulsa la idea de un congreso constituyente cuyo objeto final sería lograr profundas modificaciones a la Constitución de 1857. Convocado en septiembre de 1916, realizó sus sesiones entre diciembre de 1916 y enero de 1917. Sus fracciones parlamentarias estaban identificadas, sobre todo con grupos extremos: las izquier-

das exaltadas y progresistas, bajo el liderazgo de Álvaro Obregón, estaban compuestas por individuos que habían peleado en los campos de batalla y que buscaban, como primer punto de su agenda, la destrucción del pasado reciente; y las Derechas moderadas, lideradas por Carranza, compuesta sobre todo por ex diputados renovadores, técnicos jurídicos y políticos profesionales. Si bien debe anotarse que la mayoría de diputados estaba libre de partidismos y que podían fungir como fiel de la balanza entre los grupos más radicales.

En su desarrollo, el Congreso vivió sometido a esa dinámica del Partido Liberal Constitucionalista, de extracción Obregonista y actuó como efectivo grupo de presión logrando una mayoría radical en el pleno y en las comisiones. Del proyecto original de Carranza permanecieron los cambios en la organización política del país mientras que los artículos fundamentales se deben al ala jacobina; ello trajo consigo que se incorporaran propuestas y demandas de las diversas corrientes revolucionarias.

En un escenario de esa naturaleza, las decisiones políticas fundamentales debían necesariamente identificarse tanto con la tradición política del liberalismo mexicano como con la satisfacción de las nuevas necesidades del país y su política; ello se comprueba con la decisión de dar cierta continuidad al Poder Legislativo: es significativo que la primera legislatura del nuevo orden constitucional fuera la XXVII Legislatura, continuando con las que se habían establecido con la constitución de 1857.

La nueva constitución confirma el sistema federal conformado por estados autónomos

en su régimen interior; aunque mantiene la separación de poderes constituye un Poder Legislativo en dos Cámaras –de manera congruente con su renovado ímpetu federalista– y provee de gran fuerza al Ejecutivo como mecanismo de estabilidad y paz. Continúa la tradición constitucional mexicana al reconocer la soberanía popular como base del sistema democrático.

Sin embargo, sería en el ámbito de las garantías individuales y sociales en el que la diferencia entre las dos constituciones se haría más patente; en la nueva constitución se mantienen las libertades individuales reconocidas en la Constitución de 1857, pero se amplían tanto en su sentido jurídico como en el ámbito de su aplicación y en su forma de cumplimiento. Sin duda serían las garantías sociales las que darían su toque distintivo al nuevo orden constitucional. Al régimen de las garantías sociales pertenecen los derechos obreros, la seguridad social, la reforma agraria, el sentido social de la propiedad privada, la propiedad originaria, y la economía mixta.

Otras decisiones fundamentales, como el principio de No reelección, no habían sido enunciadas en los textos constitucionales anteriores pero otras, como el sistema representativo y la separación del Estado de las Iglesias, resultaron fortalecidas en su aspecto normativo y aplicativo, es decir, se ensayaron nuevas formas de control de

la constitucionalidad de las leyes y actos de los tres poderes.

Para alcanzar su total vigencia, la nueva constitución todavía habría de recorrer un largo camino; primero habría de enfrentar el restablecimiento del orden en todo el país, la demora de muchos estados en adherirse al pacto federal por continuar en ellos los movimientos armados y la reorganización del ejército federal para la pacificación del territorio; dicho proceso fue largo y peligroso. Sin embargo, al final de la lucha armada, luego de la última de las rebeliones el resultado fue una constitución que no sólo gozaba de legitimidad jurídica por el proceso que le había dado origen, sino la que le daba el hecho de haber operado como instrumento de transformación social y política y, particularmente, como la forma de devolver la paz a un país que parecía no poder reencontrarla.

Esa es la Constitución que hoy nos rige; es muy probable que en los años por venir los mexicanos enfrentemos finalmente el tema sobre su modificación a fondo; sin embargo, si queremos que esta Constitución persista, que sus reformas tengan una vida tan larga como las que hoy nos rigen y, a fin de cuentas, para seguirla considerando suficientemente nuestra deberemos no perder de vista estos acuerdos políticos fundamentales, que conforman, histórica, política y jurídicamente, el rostro de la mexicanidad. ▀

**FERNANDO SERRANO MIGALLÓN (México, D.F., 1945).** Distinguido jurista y doctor en Historia. Posee una dilatada trayectoria en la Universidad Nacional Autónoma de México, donde ha sido Abogado General y Director de la Facultad de Derecho. Prolífico autor y humanista, maestro de varias generaciones, el doctor Serrano es Secretario General de la Cámara de Diputados desde el 13 de diciembre de 2011.

# Malbaratar la riqueza minera

JOSÉ DE JESÚS GONZÁLEZ RODRÍGUEZ  
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

La minería es una industria castigada en nuestro país. Para comprenderlo, el tema debe mirarse desde tres perspectivas: la primera se enfoca a la política fiscal del gobierno; la segunda se refiere al otorgamiento de concesiones territoriales y la última analiza las adecuaciones legislativas que serían pertinentes para que la actividad minera se constituya en un factor de desarrollo nacional.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Una versión más extensa de este documento puede ser consultada en el texto "Minería en México, referencias generales, régimen fiscal y propuestas legislativas", en el sitio web del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP, de la Cámara de Diputados, ver [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)





La cantidad de oro extraído en México entre 2000-2010 es mayor que la extracción de ese metal durante los trescientos años que abarca toda la época virreinal

En los últimos años, la discusión legislativa sobre el tema de la minería en México ha generado intensos debates. El análisis de las ganancias económicas generadas en el sector, su tratamiento fiscal, el régimen de otorgamiento de concesiones y la seguridad social de los trabajadores mineros son entre otros, algunos de los temas que se han abordado recurrentemente en las cámaras del Congreso.

Los datos de la administración pública federal sobre el tema permiten identificar el positivo contexto de la minería en nuestro país: en 2010 la inversión privada en el sector creció 16 por ciento respecto al año anterior y para 2011 se estima un incremento del 42.7 por ciento respecto a 2010, inversión que es considerada la más alta registrada en el ramo en todas las administraciones gubernamentales. En lo referente a la inversión total canalizada al sector en el actual sexenio, ésta asciende a 15,140 millones de dólares, superior en 193.5 por ciento a la registrada durante todo el sexenio anterior, según datos oficiales y en cuanto al origen de esos recursos, 12,258 millones de dólares –el 81 por ciento– corresponde a empresas nacionales y el 19 por ciento a empresas extranjeras.<sup>2</sup>

La información oficial indica que el volumen de la producción minero-metalúrgica de enero a mayo de 2011 se incrementó 16.6 por ciento respecto al mismo periodo de 2010, debido al alza en los niveles de producción de diversos minerales. Con esos datos, el Gobierno Federal anuncia un escenario positivo para la minería nacional sustentado en los precios internacionales crecientes.

Según el informe, diferentes productos experimentaron incrementos de importancia en su precio en los primeros meses de 2011 respecto al mismo periodo del año anterior, tal es el caso de los metales preciosos, como la plata, que incrementó su valor en un 131.9 por ciento en el periodo referido y el oro, que tuvo un ascenso de más del 35.9 por ciento de su valor en el mismo lapso. La situación se repite con el cobre, el fierro, el carbón y el azufre, entre otros.<sup>3</sup>

---

2 Presidencia de la República, *Quinto Informe de Gobierno*, Productividad y competitividad, Sector minero, México 2011, pp. 249-254.

3 Idem.

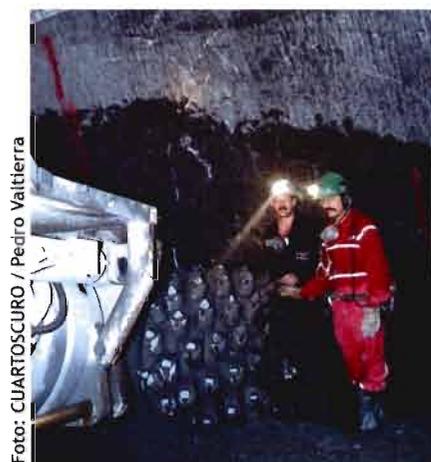


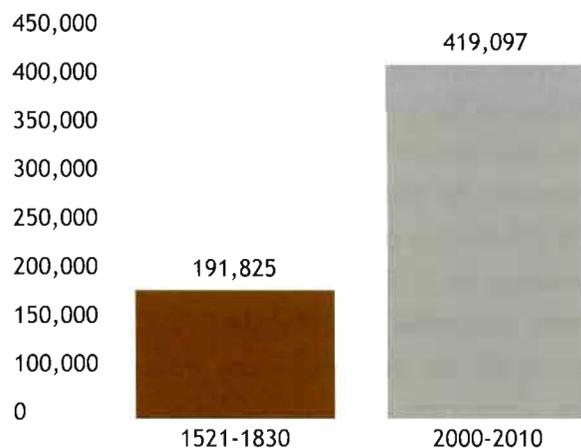
Foto: CUARTOSCURO / Pedro Valtierra

CUADRO 1. TÍTULOS DE CONCESIÓN MINERA EXPEDIDOS ENTRE 2006-2010, SUPERFICIE EN HECTÁREAS Y EQUIVALENCIA EN KILÓMETROS CUADRADOS

Año	Número de concesiones	Superficie concesionada (Hectáreas)	Equivalencia en km <sup>2</sup>
2006	2,284	4,773,843	47,738.43
2007	2,423	8,377,891	83,778.91
2008	2,152	6,147,357	61,473.57
2009	2,327	7,411,632	74,116.32
2010	1,911	4,014,432	40,014.32
<b>Total</b>	<b>11,097</b>	<b>30,725,155</b>	<b>307,121.66</b>

Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Economía, Dirección General de Minas, Dirección de Cartografía y Concesiones Mineras, Expedición de Títulos de concesión minera 2000-2010, Sitio web de la Dirección General de Minas, [www.economia-dgm.gov.mx](http://www.economia-dgm.gov.mx) (Fecha de consulta 28 de noviembre de 2011).

GRÁFICA 1. EXTRACCIÓN DE ORO EN MÉXICO ENTRE 1521-1830 Y 2000-2010 (KILOGRAMOS)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Estadísticas históricas de México 2009”, *Colección memoria*, INEGI, México, 2010 y del Informe Anual de la Cámara Minera de México 2011, CAMIMEX, “Volumen de la producción minera nacional durante el periodo 1990-2010, México, 2011, p.p. 76-77.

De acuerdo con la Cámara Minera de México (CAMIMEX) en 2010 el valor total de la producción minero-metalúrgica aumentó 50.4 por ciento respecto al año anterior, al alcanzar 142.6 mil millones de pesos. Así, para esa agrupación “nunca en la his-

toria del país se había producido tanto oro y plata como en 2010, estos volúmenes de producción permitieron al país recuperar también el primer lugar mundial en la producción de plata”.<sup>4</sup>

Las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), muestran que la cantidad de oro extraído en México entre 2000-2010 es mayor que la extracción de ese metal durante los trescientos años que abarca toda la época virreinal. Como es posible apreciar en la Gráfica 1, la cantidad de oro obtenido entre 2000 y 2010 duplica fácilmente el total del metal áureo extraído en los tres siglos de dominación española en México.

El caso de la plata es similar ya que las cifras correspondientes muestran que sólo en los últimos diez años, se ha extraído más de la mitad del total de la plata que se obtuvo en las minas mexicanas en los trescientos años que abarcó la época colonial en nues-

4 Cámara Minera de México, “La industria minera de México” CAMIMEX; México, 2011, p.p. 30-31.

tro país.<sup>5</sup> Entre las medidas gubernamentales que han generado mayor controversia en el sector, figura la política en materia de otorgamiento de concesiones mineras. Los títulos de concesión minera expedidos en el periodo 2006-2010, comprenden un territorio que supera los 30 millones de hectáreas y que representa en su conjunto una superficie mayor a la extensión territorial total del estado de Chihuahua.

En el Cuadro 1 muestra tanto el número de concesiones mineras otorgadas de 2006 a 2010 por la Dirección General de Minas de la Secretaría de Economía, como la superficie que corresponde a tales concesiones. Los datos del cuadro permiten señalar que sólo entre 2006 y 2010 alrededor de 15 por ciento del total del territorio nacional, fue concesionado a empresas mineras privadas.<sup>6</sup>

Para el primer semestre de 2011, se expedieron 463 nuevos títulos de concesión equivalentes a 1.06 millones de hectáreas. Con tales concesiones se acumulan 25,786 títulos de concesión vigentes hasta junio de 2011.<sup>7</sup>

Otro que ha generado mayor controversia en la materia, gira en torno al pago de derechos al que están obligados los titulares de las concesiones.<sup>8</sup> La Ley Federal de Derechos establece las cuotas que deben cubrir por hectárea los titulares de las concesiones mineras y señala que los

titulares de éstas pagarán semestralmente por cada hectárea o fracción concesionada o asignada, el denominado “derecho sobre minería”, de acuerdo con las cuotas que muestra el Cuadro 2.

Como un elemento para identificar la importancia de la producción en diferentes minas del país, se incluye el Cuadro 3 el cual muestra la producción en las principales minas auríferas de México, indicando su localización, nombre y nacionalidad de la empresa que las explota, la producción de oro en onzas y su equivalente en toneladas. Como puede apreciarse, las mineras canadienses concentraron mayoritariamente la producción de oro en el país, siguiéndole en importancia las empresas británicas. De acuerdo a la Cámara Minera de México, la extracción de oro representó un 55.6 por ciento de la producción de los metales preciosos del país en 2009.

Debe tenerse presente que la cotización del oro en los mercados internacionales ha alcanzado niveles históricos. Durante 2010, el promedio del precio anual del oro fue de mil 224 dólares por onza, lo que representó un incremento de 25.9 por ciento con respecto a su precio promedio en 2009 de 972.35 dólares, para 2011, los precios del oro continuaron al alza. Conforme a los indicadores divulgados por el *Financial Times*, el precio de la onza de oro (31.1034 gramos) alcanzó los 1,710 dólares por onza al 28 de noviembre de 2011 y se espera que llegue a rebasar los 2,000 dólares por onza.<sup>9</sup>

En la perspectiva del especialista en temas financieros Carlos Fernández-Vega, debe destacarse un dato para identificar la dimensión de lo que dicho autor llama un “paradisíaco negocio y un descarado atraco para la República”. Fer-

5 Es de esperar que en el futuro se efectúen importantes inversiones en otros minerales como el berilio –empleados en la fabricación de computadoras, sensores, aviones, misiles, satélites y cabezas nucleares; el indio, bario, zinc, tantalio –utilizados en la fabricación de interruptores de los celulares, redes telefónicas, cristal líquido, pantallas planas y circuitos integrados o sustancias como el cadmio, selenio, telurio y germanio, entre otros.

6 Francisco López Bárcenas y Montserrat Eslava Galicia, “El mineral o la vida, La Legislación minera en México”, México, 2011, p.p. 28-29.

7 Presidencia de la República, “Quinto Informe de Gobierno”, Productividad y competitividad, Sector minero, México, 2011, p. 251.

8 La ley establece que los derechos son las cantidades que los particulares pagan por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación.

9 *Financial Times, Markets data, Indices gold*, disponible en: [www.ft.com/home/us](http://www.ft.com/home/us) (fecha de consulta 28 de noviembre de 2011).

CUADRO 2. PAGO DE DERECHOS SOBRE CONCESIONES MINERAS EN MÉXICO Y EQUIVALENCIA EN KILÓMETROS CUADRADOS

Concesiones y asignaciones mineras	Cuota por hectárea (pesos)
I. Durante el primer y segundo año de vigencia	\$5.08
II. Durante el tercero y cuarto año de vigencia	\$7.60
III. Durante el quinto y sexto año de vigencia	\$15.72
IV. Durante el séptimo y octavo año de vigencia	\$31.62
V. Durante el noveno y décimo año de vigencia	\$63.22
VI. A partir del décimo primer año de vigencia	\$111.27

Fuente: Fracción II del artículo 27 de la Ley Minera y artículos 262 al 264 de la Ley Federal de Derechos.

nández-Vega establece que sólo en 2010, el gobierno federal concesionó más de 4 millones de hectáreas para su explotación minera y que según los ingresos fiscales derivados de esas concesiones ascendieron en el mejor de los casos, y utilizando un promedio tarifario alrededor de 20 millones de dólares. En cambio, ese año de acuerdo al autor citado los consorcios beneficiados tuvieron ingresos por poco más de 15 mil millones de dólares cantidad 50 más alta que la percibida en 2009, lo cual arroja una diferencia

de 750 tantos a favor de los segundos.<sup>10</sup>

Al respecto, es de resaltar un acuerdo promovido por la Junta de Coordinación Política del Senado de la República y aprobado por su Pleno el 27 de octubre de 2011, en el que invita a la Cámara de Diputados, para que a través de sus comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Energía y en conferencia con las comisiones respectivas del Senado, “analicen de manera integral el régimen de derechos mineros vigente en el país”. El acuerdo se fundamenta “atendiendo la gran importancia que reviste esta industria y considerando

<sup>10</sup> Carlos Fernández-Vega, “Minería: espeluznante actualización”, México S.A. *La Jornada*, junio 30 de 2011.

CUADRO 3. PRODUCCIÓN NACIONAL DE ORO EN LAS PRINCIPALES UNIDADES MINERAS (2009)

Unidad y localización	Empresa	Nacionalidad	Producción (onzas)	Equivalente en toneladas
La Herradura (Sonora)	Fresnillo PLC	Británica	258,839	8.05
Los Filos (Guerrero)	Goldcorp	Canadiense	239,000	7.43
El Sauzal (Chihuahua)	Goldcorp	Canadiense	204,000	6.34
Mulatos (Sonora)	Alamos Gold	Canadiense	178,500	5.55
San Dimas (Durango)	Goldcorp	Canadiense	113,000	3.51
Ocampo (Chihuahua)	Gammond Gold	Canadiense	108,705	3.38
La Ciénaga (Durango)	Fresnillo PLC	Británica	100,000	3.11
Cerro de Sn Pedro S.L.P.	New Gold	Canadiense	95,502	2.97

Fuente: Elaboración con datos de la Cámara Minera de México, “Informe Anual 2010”, LXXIII Asamblea General Ordinaria, Cámara Minera de México y Asociación Mexicana de Minería A.C., CAMIMEX, México, 2010, pp.8-9.

que los bienes que explotan son propiedad de la Nación; y que la tributación que realizan no tiene relación ni con el valor de la producción, ni con los altos precios que registran; ni con las utilidades que se perciben”.<sup>11</sup>

## RASGOS DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO A LA MINERÍA

El análisis del régimen tributario a las actividades mineras es un indicador para conocer la postura de los especialistas sobre la modalidad que debe revestir dicha función en el desarrollo económico de las naciones.

Uno de los postulados acerca del tema es el que se advierte en una investigación denominada “Socavando a los pobres, Reformas tributarias mineras en América Latina” efectuada por la organización británica *Christian Aid*, la cual aborda las reformas tributarias mineras en América Latina, las regalías y los impuestos de esa actividad, el costo de los incentivos tributarios, el cumplimiento de las normas fiscales, así como la evaluación de la riqueza minera y su influencia en el crecimiento económico.<sup>12</sup>

En la perspectiva del texto aludido, los países de América Latina han seguido las recomendaciones del Banco Mundial en materia de política fiscal minera, y afirma que es común el otorgamiento de generosos incentivos a los inversionistas y que ese es uno de los rasgos de los regímenes tributarios que el documento aludido califica como “extremadamente débiles”. En esa dirección, el texto deja claro que los países de la región no están recibiendo un trato justo en las contribuciones de

la minería en impuestos y regalías y menciona que Perú, Guatemala y Honduras tienen el nivel más bajo de pago de regalías en el mundo y países como México ni siquiera las cobran.<sup>13</sup>

Otro de los hallazgos que la investigación arroja es que ante la negativa de las compañías a pagar regalías y las generosas normas vigentes de reinversión de utilidades, en países como Perú se ha dejado de percibir durante doce años cerca de 849 millones de dólares, y que en el caso de Guatemala el importe de las regalías de una sola compañía minera superó el gasto total de ese país en infraestructura de salud.<sup>14</sup>

Según el texto denominado *Privilegios fiscales según influencia política*,<sup>15</sup> los contribuyentes mineros en México, gozan las diversas ventajas tributarias enunciadas en el artículo 220, fracción II, inciso h) de la Ley del Impuesto Sobre la Renta; ese ordenamiento prevé un estímulo consistente en la deducción inmediata de las inversiones que realicen las empresas, hasta por 77 por ciento del valor del capital invertido. Debe destacarse que el régimen fiscal en nuestro país se aplica por igual para empresas de capital mexicano o extranjero y que la única diferencia entre éstas, tiene que ver con los acuerdos sobre la doble tributación. En tal sentido, las empresas mineras que operan en el país, sin importar el origen de su capital, pagan un “derecho” por la explotación de la concesión. El artículo 263 de la Ley Federal de Derechos determina ese derecho con base en las hectáreas concesionadas a las com-

11 Senado de la República, sesión ordinaria celebrada el 27 de octubre de 2011, versión estenográfica.

12 *Christian Aid*, “Socavando a los pobres, Reformas tributarias mineras en América Latina”, *Cristian Aid*, Reino Unido, 2009.

13 *Idem*.

14 *Ibid*, pp. 1-2.

15 Roberto González Amador, “Privilegios fiscales según influencia política”, en *La Jornada Minera*, suplemento especial, 14 de noviembre de 2011.

pañías la única excepción es para aquellas firmas que exclusivamente exploten sales, pues en este caso el derecho se causa y se paga respecto de las toneladas producidas.<sup>16</sup>

Mientras que en algunos países de América Latina los derechos de minería se causan por las ventas de los productos, en México los mismos se generan por el número de hectáreas concesionadas, ello implica –a decir de Roberto González Amador– un notable beneficio económico para las empresas que realizan estas actividades, ya que en los casos en que el cobro de derechos se calcula a manera de regalías o de impuestos de acuerdo a la cantidad de minerales extraídos, la base para su determinación es sensiblemente superior al pago de derechos por hectáreas concesionadas como se calcula en México. De ahí que –según el autor señalado– el régimen fiscal mexicano contribuye a elevar las ganancias de las empresas mineras sólo porque los derechos que se pagan por la explotación de concesiones mineras en nuestro país, son en la mayoría de los casos inferiores a los que establecen regímenes tributarios de la región.<sup>17</sup>

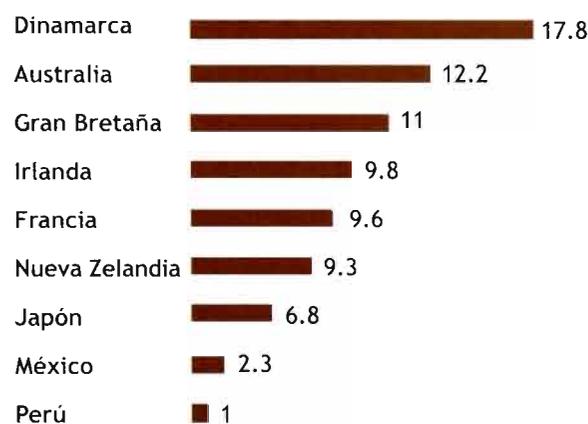
Los datos contenidos en la Tabla 1 permiten identificar los diferentes gravámenes mineros aplicados en distintos países. En el cuadro se concentran algunos datos sobre: a) el Impuesto sobre la renta; b) las regalías y los impuestos a la extracción; c) los denominados *withholding tax*, que son gravámenes a las ganancias de capital retenidos a los contribuyentes extranjeros en el

país en el que se generan; d) el Impuesto al Valor Agregado y los derechos sobre equipos importados; e) los derechos a la exportación; y f) la participación de utilidades a los trabajadores.

## MINERÍA Y REMUNERACIONES

Los datos de la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FITIM)<sup>18</sup> permiten forjarse una visión de los salarios de este rubro en diferentes partes del mundo. La Gráfica 2 muestra un comparativo de salarios mínimos de esta industria. Como se aprecia, las percepciones de los trabajadores del sector en México –de acuerdo con la FITIM son de los menores si se confrontan con las que devengan los trabajadores del ramo de otras naciones.

GRÁFICA 2. SALARIO MÍNIMO EN LA INDUSTRIA MINERO-METALÚRGICA (DÓLARES POR HORA)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas, “El poder adquisitivo del tiempo de trabajo 2008, una comparación internacional”, Ginebra, Suiza, 2008, p.p. 162-164.

16 El artículo 263 de la Ley Federal de Derechos señala que los titulares de concesiones mineras pagarán semestralmente por cada hectárea a concesionada un “derecho sobre minería”, cuyo monto oscila entre 5 y 111 pesos. Véase el cuadro 1 de este documento.

17 Roberto González Amador, “Privilegios fiscales...”, op. cit.

18 La Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FITIM) representa los intereses colectivos de más de 25 millones de metalúrgicos agrupados en más de 200 sindicatos en 100 países. Fundada en 1893, la federación cubre industrias como la siderurgia, metales no ferrosos y extracción de minerales, mecánica, construcción naval, automóvil, aeroespacial y eléctrica y electrónica.



Foto: CUARTOSCURO / Saúl López

Una comparación de salarios entre trabajadores del ramo de México, frente a los de Estados Unidos y Canadá, muestra que las percepciones en estos últimos países son 16 veces más elevadas que en México. Un trabajador minero en México puede llegar a ganar

en promedio hasta 20 dólares por una jornada de 8 horas de trabajo, en tanto que un trabajador en Estados Unidos o Canadá gana 40 dólares por hora de trabajo.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> "Política salarial y globalización", en *La Jornada*, 15 de diciembre de 2011.

GRÁFICA 3. HORAS DE TRABAJO CONTRACTUALES LABORADAS POR SEMANA EN LA INDUSTRIA MINERO-METALÚRGICA



Fuente: Elaboración propia con datos de la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas, "El poder adquisitivo del tiempo de trabajo 2008, una comparación internacional", Ginebra, Suiza, 2008, p.p. 162-164.

# Gobernemos gracias al amor y no gracias a la bayoneta

Paul Joseph Goebbels (1897-1945) Amigo personal  
y Ministro de Propaganda de Adolf Hitler

Datos similares a los anteriores, se observan en la Gráfica 3, en donde se incluye la duración de las jornadas de trabajo efectuadas por los mineros en diferentes naciones. En la ilustración aparece la cantidad de horas laboradas por semana por los trabajadores del sector en distintas naciones. Nuevamente México aparece como uno de los países cuyos trabajadores laboran una mayor cantidad de horas y que perciben una menor cantidad de salario que los mineros de otras nacionalidades.

Es menester incluir unas líneas de un referente obligado en cualquier documento sobre la minería en México: el trágico accidente de la mina de Pasta de Conchos, Coahuila, de febrero de 2006. Al respecto, es de tener presente entre otras cosas, el trato diferenciado del pago de indemnizaciones por accidentes similares sucedidos en otras minas del mundo. De acuerdo a Enrique Galván Ochoa, los deudos de 29 trabajadores muertos en un accidente en la mina *Upper*

*Big Branch* en Raleigh, West Virginia, en Estados Unidos ocurrido en 2010, recibieron una indemnización global de 46.5 millones de dólares y la empresa fue multada con 150 millones de dólares, mientras que cada uno de los 33 trabajadores rescatados con vida del accidente en la mina de San José Copiapó en Chile, que acaparó la atención mundial tras permanecer atrapados a 720 metros de profundidad, recibieron una indemnización individual cercana al millón de dólares. Por otra parte, la organización civil *Familia Pasta de Conchos* –que agrupa a familiares de víctimas de esa tragedia– ha señalado que sólo les han ofrecido indemnizaciones que fluctúan entre 25 mil y 200 mil pesos (1,900 y 15 mil dólares). Cabe señalar que el grupo industrial propietario de la mina, reportó en 2006 –año del accidente– utilidades por un monto de 6 mil millones de dólares.<sup>20</sup> ■

20 Enrique Galván Ochoa, *Dinero*, en *La Jornada*, 9 de diciembre de 2011; “Miserables indemnizaciones a deudos de Pasta de Conchos”, en *Proceso*, (edición electrónica) 22 de junio de 2011.



JOSÉ DE JESÚS GONZÁLEZ RODRÍGUEZ (jesus.gonzalez@congreso.gob.mx)

Posee dos licenciaturas: Economía y Derecho, ambas por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y diversos diplomados, entre los que destacan: *Análisis Político Estratégico* (CIDE), *Opinión Pública y Comunicación Política* (UNAM) y *Comunicación para el Poder Legislativo: la opinión pública, los medios y la coyuntura de crisis* (George Washington University, The Graduate School of Political Management) además de diversos cursos de especialización.

En su experiencia profesional destaca su desempeño como asesor del área de Consejeros Legislativos en el IFE de 1998 a 2000. Igual responsabilidad desarrolló en la Comisión de Defensa Nacional en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura y en el Congreso de Oaxaca de 1995 a 1997.

# Presupuesto inflado

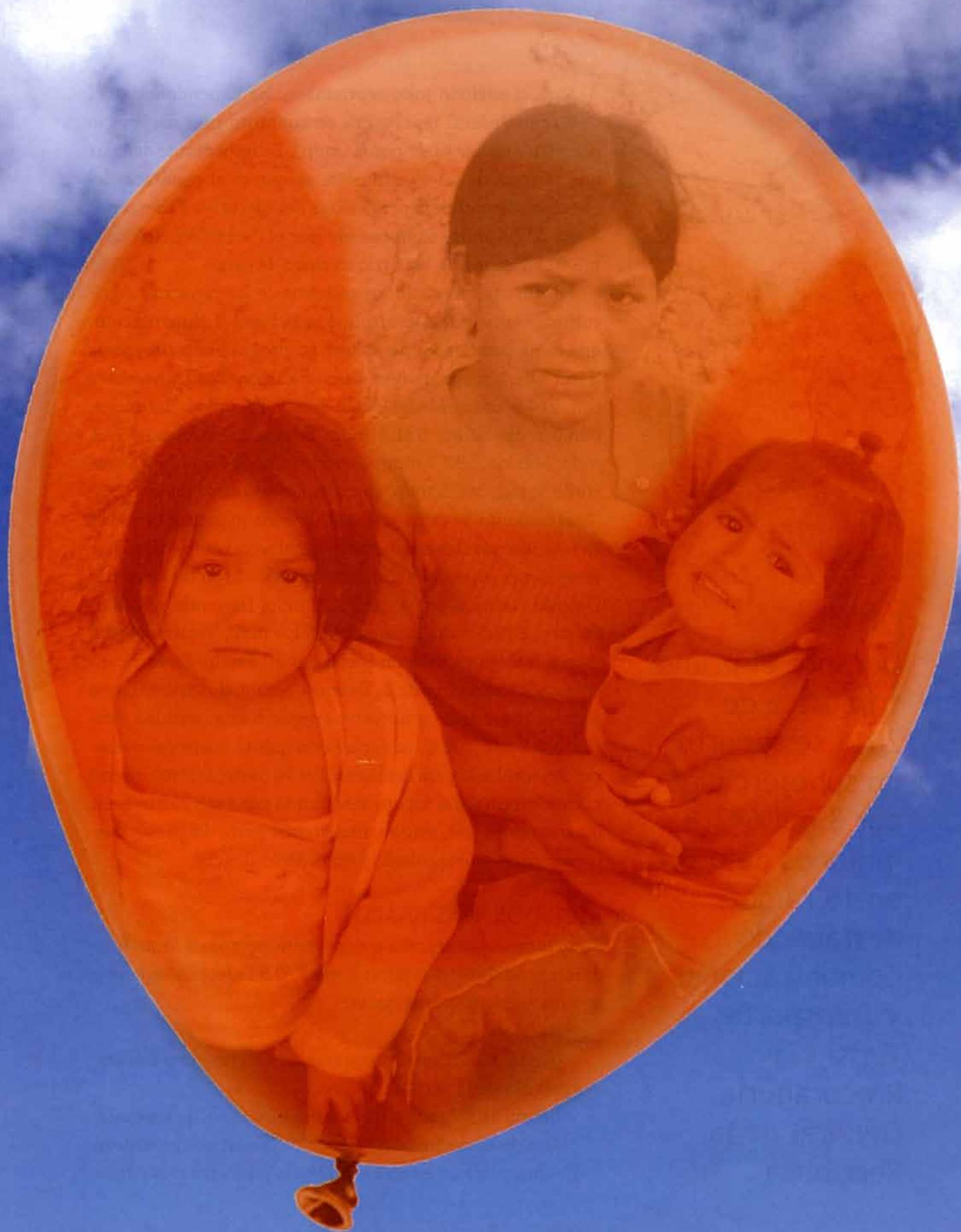
PARA SECTORES OLVIDADOS



CECILIA REYES MONTES

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Cada trimestre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realiza lo que se conoce como los “Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública” para dar a conocer el destino que tienen los recursos asignados a cada dependencia de la Administración Pública Federal. En el caso que nos ocupa se analizan los subejercicios correspondientes al tercer trimestre del 2011, posteriormente se compilan los de los dos trimestres anteriores, con especial énfasis en aquellos que no fueron subsanados; para finalmente abordar el destino que se le dio a los recursos cuyo subejercicio no fue solventado.



Para el periodo julio-septiembre, las dependencias del Gobierno Federal reportaron en conjunto un subejercicio por 601.7 millones de pesos (mdp). Es importante señalar que se trata de un monto neto, ya que es el resultado del ejercido por quince dependencias del Ejecutivo Federal por 7 mil 512.4 mdp, compensado por el “sobrejercicio” de 6 mil 911.7 mdp que registraron cinco de éstas.

Por monto, destacan los recursos de los ramos de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, que tiene pendientes de aplicar en programas y proyectos 2 mil 462.1 mdp; le sigue Comunicaciones y Transportes con 914.8 mdp; Medio Ambiente y Recursos Naturales, 856.0 mdp; Salud, 831.8 mdp; Educación Pública, 697.1 mdp; Marina, 592.7 mdp; Gobernación 484.5 mdp y Desarrollo Social, 380.1 mdp, como se aprecia en la tabla 1.

El conjunto de estos gastos realizados en menor cantidad en relación con el presupuesto original se ve compensado por erogaciones superiores al monto modificado en los ramos de Defensa Nacional por 4 mil 782.6 mdp, Hacienda y Crédito Público, 832.5 mdp, Economía, 771.0 mdp, Turismo 489.4 mdp y Trabajo y Previsión Social por 36.2 mdp. En este caso destaca la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), que por dos trimestres consecutivos registró una cantidad inferior por 9 mil 400.6 mdp, casi una quinta parte del presupuesto aprobado para la misma. Por su parte, la SHCP ejerció mayores recursos al monto modificado por 3 mil 758 mdp en los tres trimestres, esto es, una décima parte del presupuesto originalmente aprobado para la dependencia.

#### RECURSOS REASIGNADOS

En el Informe se reporta que del trimestre abril-junio quedaron pendientes de aplicar 3 mil 770.5 mdp, reasignándose a los siguientes programas:

- Un mil 618 mdp al programa de inversión en infraestructura de la SEDENA;
- Un mil 163.7 mdp para el ramo educativo, de los cuales 500 mdp se destinaron a servicios educativos en universidades públicas estatales, 500 mdp para servicios educa-



Durante el primer trimestre de 2011 se reportó un subejercicio por 3 mil 643.8 millones de pesos en 15 ramos, destacando Comunicaciones y Transportes, Turismo y Procuraduría General de la República

TABLA 1. SUBEJERCICIOS DEL GOBIERNO FEDERAL, JULIO-SEPTIEMBRE DE 2011 (MILLONES DE PESOS)

	Modificado	Ejercido	Jul-Sep Subejercicio
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	65.525,9	62.055,4	2.462,1
Comunicaciones y Transportes	66.854,6	64.622,8	914,8
Medio Ambiente y Recursos Naturales	40.409,5	38.528,8	856,0
Salud	62.350,7	61.517,2	831,8
Educación Pública	175.328,4	174.462,7	697,1
Marina	13.991,4	13.398,7	592,7
Gobernación	13.304,7	12.805,5	484,5
Desarrollo Social	58.941,1	58.478,5	380,1
Reforma Agraria	4.447,9	4.352,1	72,4
Tribunales Agrarios	631,3	522,4	72,0
Procuraduría General de la República	8.661,8	8.584,9	70,0
Presidencia de la República	1.780,8	1.743,0	37,8
Función Pública	1.366,8	1.325,9	19,1
Relaciones Exteriores	5.111,1	5.082,3	14,9
Energía	6.066,8	6.009,6	7,0
<b>Total</b>	<b>524.772,8</b>	<b>513.489,8</b>	<b>7.512,4</b>



Nota: La suma de los totales puede no coincidir, debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, 2011, SHCP.

tivos en entidades federativas y 163.7 mdp para fomento al deporte;

– 764.4 mdp para el pago de indemnizaciones a los productores asegurados en el norte del país afectados por las heladas (ramo Hacienda);

– 100 mdp para la atención de contingencias climatológicas en el ramo de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

– Para la SCT se relocalizaron 100 mdp para proyectos de inversión en infraestructura y 23.3 mdp para acciones de apoyo al empleo en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS).

TABLA 2. RAMOS CON EJERCICIO SUPERIOR AL MONTO MODIFICADO, JULIO-SEPTIEMBRE DE 2011 (MILLONES DE PESOS).

	Modificado	Ejercido	Jul-Sept Subejercicio
Defensa Nacional	36.926,9	41.709,5	-4.782,6
Hacienda y Crédito Público	33.738,9	34.571,4	-832,5
Economía	14.046,2	14.817,2	-771,0
Turismo	5.113,4	5.602,8	-489,4
Trabajo y Previsión Social	2.675,7	2.712,0	-36,2
<b>Total</b>	<b>92.501,1</b>	<b>99.412,9</b>	<b>-6.911,7</b>

Nota: La suma de los totales puede no coincidir, debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de los Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, 2011, SHCP.

TABLA 3. SUBEJERCICIOS DEL GOBIERNO FEDERAL, ENERO-JUNIO DE 2011 (MILLONES DE PESOS)

Ramo	Subejercicio			
	Enero-Marzo		Abril-Junio	
	Subejercicio	No subsanado	Subejercicio	No subsanado
<b>Total</b>	<b>3.643,8</b>	<b>3.430,4</b>	<b>3.181,1</b>	<b>3.770,5</b>
Comunicaciones y Transportes	2.176,9	2.176,9	1.318,0	1.317,0
Turismo	1.136,9	184,7	51,6	0,0
Procuraduría General de la República	551,6	44,0	162,8	6,8
Salud	538,3	186,1	704,8	1,6
Medio Ambiente y Recursos Naturales	457,0	385,2	1.177,7	1.024,6
Gobernación	398,7	13,5	614,8	14,7
Desarrollo Social	376,5	313,9	106,0	82,4
Marina	186,8	0,0	232,4	0,0
Tribunales Agrarios	51,8	36,8	56,1	36,9
Reforma Agraria	48,9	32,3	55,0	23,4
Energía	41,7	25,4	184,5	50,2
Presidencia de la República	36,8	10,4	61,9	0,0
Defensa Nacional	30,3	0,0	-4.618,0	0,0
Relaciones Exteriores	20,1	20,1	156,6	13,8
Función Pública	1,0	1,0	27,1	21,8
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	0,0	0,0	2.093,8	1.008,4
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	0,0	0,0	142,2	0,2
Trabajo y Previsión Social	-5,8	0,0	-41,2	0,0
Educación Pública	-100,0	0,0	2.196,7	168,5
Economía	-742,5	0,0	-137,4	0,0
Hacienda y Crédito Público	-1.561,2	0,0	-1.364,1	0,0

Nota: La suma de los totales puede no coincidir, debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos de los Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, 2011, SHCP.



## SUBEJERCICIOS ENERO-JUNIO

Durante el primer trimestre se reportó un subejercicio por 3 mil 643.8 millones de pesos en quince ramos, destacando Comunicaciones y Transportes que no erogó 2 mil 176.9 mdp; Turismo con un pendiente por

un mil 136.9 mdp; Procuraduría General de la República con 551.6 mdp; Salud no ejerció 538.3 mdp; Medio Ambiente y Recursos Naturales se quedó corto con 457.0 mdp; Desarrollo Social con 398.7 mdp y Marina con un rezago de 376.5 mdp (Tabla 3).

TABLA 4. REASIGNACIONES DE SUBEJERCICIOS ENERO-JUNIO DE 2011 (MILLONES DE PESOS)

Dependencia o entidad	Monto	Destino / Propósito	
No subsanados enero-marzo de 2011	3.430,4	Reasignados enero-marzo	3.430,4
Presidencia de la República	10,4	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1.491,3
Gobernación	13,5	Relaciones Exteriores	20,1
Comunicaciones y Transportes	2.176,9	Salud	186,1
Reforma Agraria	32,3	Comunicaciones y Transportes	1.765,0
Medio Ambiente y Recursos Naturales	385,2	Procuraduría General de la República	44,0
Energía	25,4	Salud	21,0
Desarrollo Social	313,9	(Proyecto para la prevención y control de la influenza)	
Turismo	184,7	Desarrollo Social	153,1
Función Pública	1,0	Tribunales Agrarios	36,8
No subsanados abril-junio de 2011	3.770,5	Reasignados abril-junio	3.770,5
Gobernación	14,7	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	764,4
Relaciones Exteriores	13,8	Pago de indemnización a los productores que tenían aseguradas sus hectáreas en diversos estados del norte del país, afectados por las heladas de los frentes fríos números 23 y 26.	764,4
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	1.008,4	Defensa Nacional	1.618,0
Comunicaciones y Transportes	1.317,0	Programa de Inversión en Infraestructura	1.618,0
Educación Pública	168,5	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	100,0
Salud	1,6	Apoyos para la atención de contingencias climatológicas en las entidades federativas	100,0
Reforma Agraria	23,4	Comunicaciones y Transportes	101,0
Medio Ambiente y Recursos Naturales	1.024,6	Proyectos de Inversión en Infraestructura	101,0
Procuraduría General de la República	6,8	Educación	1.163,7
Energía	50,2	Prestación de servicios educativos en universidades públicas estatales	500,0
Desarrollo Social	82,4	Prestación de servicios educativos en entidades federativas	500,0
Función Pública	21,8	Fomento al deporte 1	163,7
Tribunales Agrarios	36,9	Trabajo y Previsión Social	23,3
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	0,2	Acciones de apoyo al empleo	23,3 z

Nota: La suma de los totales puede no coincidir debido al redondeo

1 Adicionalmente se reasignaron 12.4 millones de pesos correspondientes a subejercicios no subsanados al 30 de junio de 2011.

Fuente: Elaborado por el CEF de la Cámara de Diputados, con datos de los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, varios trimestres de 2011, SHCP.

En este trimestre se observan ejercicios superiores al monto modificado: en el caso de la SHCP por un mil 561.2 mdp; Secretaría de Economía (SE) por 742.5 mdp, Secretaría de Educación Pública (SEP) por 100 mdp y la STPS por 41.2 mdp.

En el segundo trimestre, la administración pública aplicó un gasto menor por 3 mil 181.1 mdp. En este periodo los subejercicios se concentraron en Educación Pública con 2 mil 196.7 mdp, Agricultura, Ganadería, De-

# La justicia es incidental a la aplicación de la ley y el orden

J. Edgar Hoover (1895-1972) Abogado norteamericano, Director de Investigación, luego FBI (1924-1972)

sarrollo Rural, Pesca y Alimentación con 2 mil 093.8 mdp; Comunicaciones y Transportes con un mil 318.0 mdp; Medio Ambiente y Recursos Naturales con un subejercicio de un mil 177.7 mdp, Salud con 704.8 mdp y Gobernación con 614.8 mdp, entre otros que se muestran en la Tabla 3. Como se aprecia, Comunicaciones y Transportes, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y Salud, son los ramos que vuelven a incurrir en los mayores subejercicios.

Por otra parte, se observa que Defensa Nacional y Hacienda y Crédito Público reportan un gasto superior al modificado en 4 mil 618 y un mil 364.1 mdp; por segundo trimestre consecutivo Hacienda reporta un remanente superior al monto autorizado. En conjunto este excedente compensa el subejercicio del resto de los ramos. Entre las razones que explican el ejercicio de estos dos ramos se encuentra la prioridad que se debe otorgar al rubro de seguridad pública, así como las consecuencias devastadoras e inesperadas de los fenómenos naturales, que llevan a sacrificar el gasto en infraestructura, por el que satisface la necesidad inmediata.

## REASIGNACIÓN DE RECURSOS NO SUBSANADOS

De acuerdo con la norma, las dependencias tienen 90 días naturales después de concluido el término para ejercer los recursos programados, de lo contrario la SHCP los reasig-

na a otros fines. En la tabla 4 se presentan del lado izquierdo los recursos que no se aplicaron oportunamente, esto es, que no se corrigieron; y del lado derecho se precisa el sector al cual se reasignó.

Como resultado de este gasto menor registrado en el primer trimestre, se emplearon 3 mil 430.4 mdp entre los productores del norte del país afectados por las heladas y para financiar proyectos de infraestructura carretera y portuaria. Cabe señalar que la SCT no subsanó la reducción en su totalidad. En menor medida, se utilizaron nuevamente los recursos no ejercidos por Medio Ambiente y Recursos Naturales, Salud, Desarrollo Social y Turismo, conforme se aprecia en la Tabla 4.

El monto reportado como subejercicio en el segundo trimestre, se abordó en la primera parte del documento.

Debe subrayarse que el tema central de esta investigación resultó fuente de financiamiento para paliar los efectos de eventos inesperados como las heladas, epidemias, necesidades de financiamiento educativo en las entidades federativas, así como de infraestructura en Comunicaciones y Transportes y en Defensa Nacional.

El subejercicio del gasto público es un fenómeno que se sigue presentando de manera recurrente. De acuerdo con la datos del informe trimestral, éstos se concentran en los ramos de Comunicaciones y Transportes, Medio Ambiente y Recursos Naturales; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimen-



tación, Educación y Salud; ramos que son muy sensibles por su efecto en el bienestar de la población y en el crecimiento económico. Una explicación de esta circunstancia radica en que estos ramos normalmente contienen proyectos de inversión que no se ejecutan porque no cumplen cabalmente con los requisitos: estudio costo-beneficio, manifestación de impacto ambiental, derecho de vía, entre otros. En el caso de los programas sociales se ha aludido a problemas operativos en el ámbito de los gobiernos locales. Por el lado de las transferencias federales, para programas o proyectos que ejercen los gobiernos locales, uno de los problemas más relevantes es la aportación del *pari passu*.

Finalmente, cuando los recursos no se aplican al fin al que originalmente se previó,

procede una reasignación. En los tres trimestres de 2011, éstas se han ocupado para paliar los efectos de los fenómenos naturales, preponderantemente, así como financiar programas de infraestructura carretera, portuaria y de seguridad social. ▸

#### FUENTES DE INFORMACIÓN

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Calendarios de Presupuesto* autorizados para el ejercicio fiscal 2011 de los ejecutores de gasto que se indican, publicado el 21 de diciembre en el *Diario Oficial de la Federación*.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, varios trimestres del ejercicio fiscal 2011.



CECILIA REYES MONTES ([cecilia.reyes@congreso.gob.mx](mailto:cecilia.reyes@congreso.gob.mx))

Licenciada en Economía por la UNAM. Posteriormente, realizó un posgrado en Finanzas en la Facultad de Contaduría y Administración en la misma casa de estudios. Como docente ha impartido las materias de Economía Pública y Finanzas Públicas y cursos institucionales en el sector público. Ha participado como ponente en foros sobre finanzas públicas.

Entre los temas a su cargo están los aspectos normativos del presupuesto de egresos de la Federación, el seguimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño y el proceso de instrumentación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

# Choque ambiental de leyes



MARÍA AMELIA OLGUÍN VARGAS  
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO  
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Las causas y, en algunos casos, el agravamiento de los problemas ambientales no hay que buscarlos en lo jurídico o en lo institucional, sino en la escasa correspondencia entre el marco jurídico existente y una estructura institucional que, pese a ser sumamente avanzada y sofisticada, y estar revestida con un discurso ambiental de vanguardia, presenta una grave incapacidad para tomar acciones concretas o para hacer cumplir la legislación y normatividad existentes.



Esto explica la persistencia y, en ciertos casos, el incremento de la problemática ambiental en México. Aun cuando el marco institucional creció y se hizo complejo, la magnitud del deterioro y daño ambiental sigue siendo casi la misma que a principios de los años sesenta. En diversas ocasiones, incluso, el daño se ha intensificado.

A partir de los años setenta, como resultado de la discusión internacional de la Cumbre de Estocolmo de 1972, México se unió al análisis de los problemas ambientales que afectaban al planeta. A pesar de que los temas dominantes fueron la contaminación y la salud, se perfiló ya una concepción del daño al medio ambiente como una amenaza a la naturaleza y, consecuentemente, a las formas de vida que de ella dependen, incluyendo los humanos. Por lo tanto, la naturaleza dejó de ser un asunto de estética del paisaje para convertirse en una cuestión de supervivencia.

Estas ideas tuvieron eco y comenzó una intensa labor legislativa y de creación de instituciones que ha dado respuesta y se ha colocado a la altura de los grandes debates ambientales.

De manera similar a lo que ocurría en el mundo, en México el problema demográfico, la crisis económica y los temas ambientales fueron vistos con carácter urgente y considerados objeto de una intensa actividad planificadora que alcanzó su mejor momento en el sexenio 1976-1982. En los años ochenta la noción de lo ambiental cobró aún mayor importancia.

En los años noventa se institucionalizaron distintos rubros relacionados con el desarrollo sustentable, a raíz de la promulgación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente

(LGEEPA), en 1987. Ésta fue la década de mayor actividad institucional. No sólo se creó la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Comisión Nacional para el Conocimiento y el Uso de la Biodiversidad (CONABIO), sino que, en 1994, se elevó la gestión ambiental al más alto nivel gubernamental al crearse la SEMARNAT.

No podía ser para menos, puesto que México dio dos pasos decisivos en su incorporación a los procesos de globalización que dominan el mundo: primero, su integración a uno de los grandes bloques económicos y comerciales que se disputan el mercado mundial, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, segundo, su integración a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Ambas acciones tuvieron una gran repercusión jurídico-normativa e institucional que hizo de los años noventa una de las décadas de mayor actividad gubernamental en materia ambiental.

En el nuevo milenio, nuestro país continuó con esa modernización ambiental que arrancó desde los años setenta. Lo característico de este nuevo periodo fue la reflexión y los cambios propuestos. El vuelco que tuvo lugar en las prioridades gubernamentales derivó en la búsqueda de opciones administrativas o alternativas de gestión que intentaron dar respuesta a las dificultades que enfrentó el aparato administrativo para responder a la naturaleza integral, sistemática y compleja de los problemas ambientales. El principal obstáculo era la división sectorial de la administración pública y el carácter centralizado de las decisiones gubernamentales.



Foto: CUARTOSCURO / Félix Márquez

Omisión, corrupción, incapacidad de la autoridad explican los escasos progresos ambientales que se observan en México después de cerca de cuatro décadas de avances normativos e institucionales

## EL MEDIO AMBIENTE Y LA CONSTITUCIÓN

La Constitución mexicana contiene diversas disposiciones que regulan el tema del medio ambiente. El artículo 2º reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos por el mismo texto constitucional.

El artículo 4º constitucional se establece el derecho fundamental que toda persona tiene a un medio ambiente adecuado para su desarrollo. En torno a la rectoría del Estado, de acuerdo con el párrafo sexto del artículo 25, ésta debe llevarse a cabo bajo criterios de equidad social y productividad, apoyando e impulsando a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

El artículo 27 de la Ley fundamental, en el párrafo tercero, establece el derecho que tiene la nación a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de: (...) hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Dicho precepto señala que se dictarán las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como para evitar la destrucción de los elementos naturales.

Entre las facultades que el artículo 73 de la Constitución federal otorga al Congreso de la Unión, se determina que este órgano legislativo podrá expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico (fracción XXXIX-G).

Finalmente, el artículo 115 (inciso G, fracción V) dispone que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

## LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), para atender los

asuntos del orden administrativo que corresponden a la materia (artículo 26). El artículo 32 bis enlista los rubros que le corresponde atender a ésta; pese a que sólo la fracción XIII vincula a la SEMARNAT con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y demás dependencias y entidades de la administración pública federal, para fomentar y realizar programas de restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, la última fracción (XLI) permite incluir el resto de facultades otorgadas a la SEMARNAT en materia de desarrollo rural sustentable.

## LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE

Para la evaluación del impacto ambiental y la conservación, la SEMARNAT establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos (artículo 28).

Para otorgar o expedir permisos, licencias, concesiones o en general autorizaciones a que se sujeten la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos en áreas naturales protegidas, deben observarse las disposiciones establecidas en la propia Ley, además de las reglamentaciones en que se fundamentan las declaratorias de creación correspondiente, así como las prevenciones y los programas de manejo (artículo 64).



■ ■ ■  
La política ambiental ha tenido un campo de acción limitado y poca efectividad debido, principalmente, al presupuesto relativamente escaso dedicado a estos asuntos

En el caso de la preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestre se considerará, entre otros criterios: el desarrollo de actividades productivas alternativas para las comunidades rurales (fracción IX del artículo 79).

En cuanto al aprovechamiento sustentable del suelo, la SEMARNAT debe promover ante la SAGARPA y demás dependencias y entidades competentes, la introducción y generalización de prácticas de protección y restauración de los suelos en las actividades agropecuarias, además de llevar a cabo estudios de impacto ambiental antes de otorgar las autorizaciones para efectuar cambios del uso del suelo,<sup>1</sup> cuando existan elementos que permitan prever el grave deterioro de los suelos afectados y del equilibrio ecológico de la zona (artículo 104).

Uno de los criterios ecológicos para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo consiste en que los apoyos a las actividades agrícolas que otorgue el Gobierno Federal, de manera directa o indirecta, sean de naturaleza crediticia, técnica o de inversión, para que promuevan la progresiva incorporación de cultivos compatibles con la preservación del equilibrio ecológico y la restauración de los ecosistemas (frac. I del art. 99).

## LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE

Al igual que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, la legislación forestal en su carácter de Ley General distribuye las competencias que en materia forestal correspondan a cada nivel de gobierno bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX inciso G, de nuestra Carta Magna, con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable, siendo su objetivo primordial regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos (artículo 1º).

<sup>1</sup> En materia forestal véase el capítulo I del título quinto, artículos 117 y 118 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.



Foto: CUARTOSCURO / Demián Chávez

Entre sus objetivos generales se encuentran: contribuir al desarrollo social, económico, ecológico y ambiental del país mediante el manejo integral sustentable de los recursos forestales, así como de las cuencas y ecosistemas hidrológico forestales, sin perjuicio de lo previsto en otros ordenamientos (fracción I del artículo 2º).

### LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE

Es de orden público e interés social, reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 y de la fracción XXIX, inciso G del artículo 73 constitucionales. Su objeto consiste en establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, relativa a la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en el territorio de la República Mexicana y en las zonas en donde la nación ejerce su jurisdicción (artículo 1º).

Aunque en diversos preceptos se hace mención expresa de las comunidades rurales o de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, son tres los aspectos de mayor relevancia establecidos en la Ley con relación al sector rural.

Esta norma presenta una duplicidad, toda vez que en la fracción V del artículo 10 dispone que el apoyo, asesoría técnica y capacitación a las comunidades rurales para el desarrollo de actividades de conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, es una facultad de los estados y del Distrito Federal. Por su parte, el artículo 21 señala que las autoridades en materia pesquera, forestal, agricultura, ganadería y desarrollo rural, en coordinación con la SEMARNAT, prestarán oportunamente a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, la asesoría técnica necesaria para participar en la conservación y sustentabilidad en el aprovechamiento de la vida silvestre.



Foto: CUARTOSCURO / Saúl López

## LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley sus disposiciones son de orden público y están dirigidas, entre otras, a propiciar un medio ambiente adecuado, con base en lo señalado en el párrafo cuarto del artículo 4º constitucional.

El artículo 4º es el reflejo del texto constitucional (artículo 27); señala que las actividades productivas y de desarrollo social se realizarán procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo; es decir, el medio ambiente en el desarrollo rural tiene dos vertientes, a saber: el productivo y de conservación.

Uno de los objetivos que deben orientar las políticas, acciones y programas del Gobierno Federal en el medio rural, en coordinación con las administraciones estatales y municipales, es fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable (fracción IV artículo 5º).<sup>2</sup>



Se debe de fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales

<sup>2</sup> Así lo confirma la fracción V del artículo 1º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En el caso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, ésta dispone que para impulsar el desarrollo rural –y en concordancia con lo dispuesto por los artículos 4 y 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal– las previsiones presupuestales podrán comprender, entre otros rubros, los estímulos económicos que se otorguen a los productores rurales que desarrollen sus actividades con tecnología de conservación y preservación de los recursos naturales; sin embargo, la citada legislación de gasto público fue abrogada<sup>3</sup> por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la cual no se incorporó una disposición similar, lo que genera un vacío en el sector rural.

#### OTRAS LEYES RELACIONADAS CON EL MEDIO AMBIENTE

Además de los cuerpos normativos analizados, existe otro grupo de leyes relacionadas con el medio ambiente; sin embargo, en ellas el tema no es tratado de forma directa. Sus disposiciones se refieren prioritariamente a su materia de ley.

Es el caso de la Ley de Aguas Nacionales, cuyo objeto consiste en regular la explotación, uso o aprovechamiento de este recurso, y sólo se refiere al medio ambiente al tratar la planificación hídrica (Art. 15).<sup>4</sup>

La Ley Minera establece a los concesionarios mineros la obligación de cuidar el medio ambiente y la protección ecológica, acatando la legislación respectiva, la normatividad del medio ambiente así como las normas oficiales mexicanas aplicables a la industria mi-

nero-metalúrgica en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente (frac. IV art. 27 y art. 39).<sup>5</sup>

El tema ambiental en el sector rural se establece fundamentalmente en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, pero además se apoya en otros ordenamientos como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley Forestal, Ley Federal de Aguas, Ley de Caza, Ley de Pesca y otras disposiciones relativas a los recursos naturales.

Las leyes en materia ambiental (reglamentarias del artículo 27 constitucional) aplican supletoriamente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, pero dicha legislación no ha sido actualizada en los términos de las leyes a las que suple; así, se hace mención a dependencias y leyes que en el primer caso, han sido modificadas en su nombre y en el segundo, han sido abrogadas por cuerpos normativos recientes; por ello, es indispensable ajustar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Un aspecto a tomar en consideración es la armonización de términos como parte de una correcta técnica legislativa. Por la afinidad que se presenta entre normas de una misma rama del derecho, resulta conveniente que dentro de ella se use el mismo concepto. Esta armonía debe verificarse en dos ámbitos: el externo, entre los diversos cuerpos normativos que integran el sistema jurídico nacional, y el interno, el cual se lleva a cabo dentro de un texto legal.

<sup>3</sup> Diario Oficial de la Federación del 30 de marzo de 2006.

<sup>4</sup> Véase título tercero, capítulo I (Aprovechamiento Sustentable del Agua y los Ecosistemas Acuáticos) de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

<sup>5</sup> Véase artículos 28 y 108 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de impacto ambiental y de expedición de normas oficiales mexicanas para prevenir y controlar los efectos de la exploración y explotación de los recursos no renovables, respectivamente.

# ¡Quién necesita piedad, sino aquellos que no tienen compasión de nadie!

Albert Camus (1913-1960) Filósofo y escritor franco-argelino.  
Premio Nobel de Literatura 1957

Los avances en materia ambiental, en muchos casos, son únicamente de carácter formal, en el plano normativo y discursivo, pero no en el terreno concreto de los problemas y de la detección, prevención o remediación del daño ambiental. Una gran proporción de las leyes y normas ambientales no se cumple por omisión, corrupción, incapacidad de la autoridad para vigilar, o por ausencia de poder gubernamental para imponer la ley en presencia de agentes poderosos tanto en las esferas públicas como privadas. Estos y otros motivos explican los escasos progresos ambientales que se observan en México después de cerca de cuatro décadas de avances normativos e institucionales.

La política ambiental ha tenido un campo de acción limitado y los instrumentos promovidos poca efectividad para modificar las principales tendencias de degradación del ambiente y de los recursos naturales debido, principalmente, al presupuesto relativamente escaso dedicado a estos asuntos. No obstante el desarrollo institucional observado, el tema ambiental ha continuado al margen de la toma de decisiones de la política económica y de los principales sectores productivos. Las políticas agropecuaria y agraria han inducido procesos que favorecen la deforestación y el uso irracional del suelo.

Después de treinta años de gestión ambiental en México, sectores productivos completos continúan desregulados o no contemplados por la normatividad. Éste es el caso de la ga-

nadería, agricultura, actividad forestal, pesca y empresas de servicio, en especial las dedicadas al turismo. Ocurre parcialmente con actividades de competencia local como el crecimiento urbano o el manejo de residuos municipales.

La regulación del manejo de los residuos sólidos es una de las más rezagadas. No se han diseñado instrumentos de fomento para la aplicación de tecnologías limpias. La política ambiental se ha restringido a regulaciones de carácter coercitivo, lo que impone obligaciones, restricciones, sanciones y gran cantidad de trámites.

Existen compromisos internacionales que aún no se aplican en nuestro país, como el intercambio de bonos por emisiones a la atmósfera y el desarrollo de etiquetas verdes. Se identifican importantes vacíos en la legislación ambiental y agrícola en los ámbitos federal y estatal: la agricultura en general y la ganadería en particular, no están sujetas a disposiciones específicas que regulen su comportamiento. En especial, la vinculación agricultura-ganadería, crucial para fines de sustentabilidad, carece de regulación.

Se requiere de un marco jurídico que defina una eficaz coordinación institucional (dependencias ambientales, de fomento pecuario y de financiamiento) en los tres niveles de la administración. Es necesario revisar la vigencia de una normatividad sobre descarga de aguas residuales genérica, la cual resulta inadecuada desde los puntos de vista económico y ambiental para la ganadería intensiva.



Foto: CUARTOSCURO

Entre los retos de la agenda ambiental, los sectores productivos y la población deben adoptarse modalidades de producción y consumo que aprovechen con responsabilidad los recursos naturales. Para llevar a la práctica el análisis del impacto ambiental de las políticas públicas se debe dar un gran impulso a la in-

vestigación y desarrollo de la ciencia y la tecnología. Es necesario legislar para involucrar a la población en la construcción de un México capaz de llegar más allá de sus expectativas actuales, para posicionarlo como un actor importante en los temas de sustentabilidad ambiental en la arena internacional. ▀



**MARIA AMELIA OLGUÍN VARGAS** ([amelia.olguin@congreso.gob.mx](mailto:amelia.olguin@congreso.gob.mx))

Es licenciada en Derecho por la UNAM. Ha sido diputada local por el estado de Hidalgo y Federal en las LI y LIII Legislaturas, además de Senadora suplente por esa misma entidad federativa. En la administración pública ha desempeñado múltiples responsabilidades en su estado natal, entre las que destacan Delegada Federal de la Secretaría de Pesca, Notario Público número 6 con licencia en Tula de Allende y Subdelegada del ISSSTE. Además, fue Directora de Concertación Interinstitucional en DICONSA y Delegada Federal de la Procuraduría Agraria en Michoacán.

# Falsedad en declaraciones

CONDONAR LA MENTIRA



JESÚS RUIZ MUNILLA

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO  
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

La ausencia de castigo en caso de mentir a una autoridad, es una de las causas principales de la falta de procuración e impartición de justicia, de acuerdo con una percepción social muy extendida en nuestro país.

Las estadísticas confirman esa impresión: la falsedad en declaraciones rendidas ante la autoridad es un delito no sólo poco castigado, sino también frecuente.





De acuerdo con la regulación vigente a escala federal, la falsedad en declaraciones, “no afecta de manera importante valores fundamentales de la sociedad”

De 2006 a 2008, el perjurio –conocido en México como falsedad— ocupó el noveno lugar entre 40 delitos federales. Según datos del Consejo de la Judicatura, la PGR acusó de éste a 2 mil 280 personas, lo que representa el 1.7 por ciento de los acusados de delitos federales. No obstante, no reciben una sanción significativa, pues aun cuando se establece una pena de dos a seis años de prisión, no se conocen casos en que se aplique. En el país, sólo el Distrito Federal califica el delito como grave, mientras que en 12 entidades la pena máxima es conmutable por multa.<sup>1</sup>

Sin embargo, aún no existe un sistema estadístico confiable que permita conocer cuántas averiguaciones previas se iniciaron por el delito de falsedad en declaraciones, ni mucho menos cuántos de esos casos terminaron en sentencia definitiva ejecutoriada.

Según el diputado Arturo Zamora Jiménez, “en México, la impunidad llega casi a 94 por ciento, lo que significa que de cada 100 delitos realmente se castigan seis, mientras en el caso de Estados Unidos de cada 100 ilícitos que se denuncian terminan por sancionarse poco más de 90”.<sup>2</sup>

La encuesta sobre “Estado de derecho”, realizada en 2009 por el World Justice Project,<sup>3</sup> afirma lo siguiente:

México obtuvo el lugar 34 de 35 en términos de la efectividad del sistema judicial, en parte, debido a las deficiencias en los sistemas de investigación criminal y procesos judiciales; discriminación prevalente en contra de grupos vulnerables; y corrupción en los cuerpos policiales.

De acuerdo con una encuesta, realizada a mil personas en el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey en 2009, sólo 7 por ciento de los casos de robo a casa habitación terminaron en el encarcelamiento del autor del ilícito, un número bastante bajo si se le compara con el 12 por ciento en promedio en el resto de los países.

México obtuvo posiciones que oscilaron entre los lugares 13 y 34, dependiendo del factor analizado entre

1 *El Norte*, 20 de enero de 2009, p. 18-A.

2 *La Jornada*, 3 de junio de 2010, p.5.

3 <http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>

los 35 países: poderes limitados del gobierno (21); ausencia de corrupción (32); leyes claras, publicitadas y estables (17); orden y seguridad (27); derechos fundamentales (24); gobierno abierto (13); reglamentación y cumplimiento (31); acceso a la justicia civil (30) y justicia penal eficaz (34).

De acuerdo con el estudio, que evalúa 37 distintas dimensiones del estado de derecho, México obtuvo en último lugar entre siete países latinoamericanos en términos de acceso al sistema de justicia civil (de resolución de disputas). A pesar del buen desempeño al garantizar medios accesibles de asistencia legal, las personas que acuden a los tribunales en México enfrentan procesos más largos que individuos en otros países latinoamericanos. El país quedó en el sitio 24 en derechos fundamentales, el puesto 32 en lo relacionado con corrupción y el 30 en acceso a la justicia civil

En México, en términos federales, el delito de falsedad en declaraciones judiciales y en informes dados a una autoridad está contenido en los artículos 247, 247-Bis, 248, y 248-Bis del Código Penal Federal.

Estas conductas tipificadas como delito se refieren mayoritariamente a supuestos en que los particulares mienten en sus declaraciones, ya sean verbales o por escrito.

En términos generales, las penas son altas, de cuatro a ocho años de cárcel, de cinco a doce años, y de uno a cinco años, según el delito de que se trate. El problema es que a nadie se castiga por la comisión de estos delitos.

## FUNCIONARIOS EN ENTREDICHO

El Código Penal Federal también contempla otra categoría de ilícitos relacionados con la falsedad de declaraciones, aplicable al caso específico de servidores públicos que incurrir en este delito.

De igual modo, nuestra legislación federal incluye el supuesto de este ilícito cometido en concreto por abogados, patronos y litigantes.

Sin embargo, a pesar de castigarse con penas relativamente altas, estos delitos alcanzan libertad bajo caución y el juicio respectivo se sigue en libertad al no ser considerado ninguno de ellos como grave, por “no afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad”, según lo dispone el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.

De acuerdo con la regulación vigente a escala federal, la falsedad en declaraciones, tanto de particulares como de servidores públicos, así como las mentiras vertidas por abogados dentro de procesos legales, “no afectan de manera importante valores fundamentales de la sociedad”.

En el ámbito de la Cámara de Diputados, un balance de lo propuesto y aprobado durante la LIX Legislatura (2003-2006), arroja que el tema de la falsedad de declaraciones no era una preocupación notoria para los diputados, pues se recibieron únicamente dos minutas del Senado y, en los tres años de ejercicio de la Legislatura, sólo se presentaron dos iniciativas de reforma al Código Penal: una para corregir una palabra y la otra para disminuir la pena.

Durante la LX Legislatura del Congreso de la Unión (2006-2009), ocurrió la particularidad de que se reformó, entre otros, el artículo 69 de la Constitución Política de los

# Los que dejan al rey errar a sabiendas, merecen pena como traidores

Alfonso X El Sabio (1221-1284) Rey de Castilla

Estados Unidos Mexicanos.<sup>4</sup> Esta reforma se originó en el descontento reinante entre los legisladores por las mentiras dichas por diversos funcionarios federales cuando eran citados a comparecer, ya fuera ante el Pleno o ante comisiones. El objetivo consistió en que los secretarios de Estado, el procurador general de la República y los directores de las entidades paraestatales, cuando comparecieran y rindieran informes ante las cámaras del Congreso de la Unión, lo hicieran bajo protesta de decir verdad para que, en caso de que mintieran, se les pudiera iniciar la averiguación previa por el delito correspondiente.

## MINIMIZAR LA GRAVEDAD

Durante la actual LXI Legislatura (2009-2012), se han presentado algunas iniciativas para reformar los artículos del Código Penal Federal relativos al delito de falsedad en declaraciones, a saber:

– De la diputada María de Jesús Aguirre Maldonado, del PRI, dirigida a establecer como sanción la inhabilitación en forma permanente para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, a los servidores públicos que por sí mismos o por interpósita persona rindan informes, cuando legalmente les sean requeridos, en los que manifiesten hechos o circunstancias falsos o nieguen la verdad en todo o en parte sobre éstos;

– De la misma diputada, para aumentar la pena por el delito de falsedad de declaraciones establecido en el artículo 247 del Código Penal Federal: en vez de de los actuales cuatro a ocho años de prisión, su fin era disponer de cinco a doce años de prisión; para el delito considerado en el artículo 247-Bis del mismo ordenamiento, fijar de cinco a quince años en lugar de cinco a doce hoy vigentes; y estipular de tres a doce años, en vez de los actuales uno a cinco años, para quien, con el propósito de inculpar a alguien como responsable de un delito ante la autoridad, simule en su contra la existencia de pruebas materiales que hagan presumir su responsabilidad.

Sin embargo, tales iniciativas adolecen del mismo defecto que señalado antes, en el sentido de que son omisas en cuanto a calificar como graves tales delitos.

Quien sí ha tocado el punto medular del asunto es el diputado Mario Alberto di Costanzo Armenta, del Partido del Trabajo, quien propuso en octubre de 2010 tipificar como delito, dentro de la fracción II del artículo 247 del Código Penal Federal, la conducta consistente en faltar a la verdad o proporcionar datos inexactos en sus respuestas o informes presentados, por parte de alguna persona interrogada por un legislador, en el marco de lo dispuesto por los artículos 69 y 93 de la Constitución General de la República.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, del 15 de agosto de 2008, en vigor al día siguiente de su publicación.

<sup>5</sup> *Gaceta Parlamentaria* 3112-II, 7 de octubre de 2010.

## TESTIGOS PROTEGIDOS Y FALSOS

En cuanto a la falsedad de declaraciones rendidas por testigos protegidos, éste es otro caso de graves consecuencias jurídicas. A raíz del operativo de las fuerzas de seguridad conocido como “michoacanazo”, mediante el cual fuerzas federales y el Ejército detuvieron en ese estado a diez alcaldes, diecisiete funcionarios públicos y un juez, el 26 de mayo de 2009 –todo ello sustentado en declaraciones rendidas por un “testigo protegido” que señaló a los detenidos como receptores de sobornos entregados por bandas de la delincuencia organizada–,<sup>6</sup> aunque poco tiempo después todos excepto uno fueron liberados por desvanecimiento de pruebas, diversos diputados han propuesto castigar más severamente la falsedad de declaraciones de los testigos protegidos.

En México más de 80 por ciento de las investigaciones relacionadas con la delincuencia organizada se sustentan en testimonios de colaboradores que se acogen a este beneficio. Sin embargo, la mayoría de los dichos aporta-

dos por estos presuntos delincuentes resultan falaces. El perdón jurídico y el premio pecuniario compelen al testigo protegido a ofrecer imputaciones o afirmaciones falsas, de manera cobarde y deshonestas.

Aunado a lo anterior, existen circunstancias en las cuales hay inculpados que se convierten en falsos testigos protegidos, debido a la inducción dolosa ejercida sobre ellos por algunos funcionarios policiales o ministeriales que, con el fin de resolver un caso de manera manipulada, los instigan a declarar contra determinadas personas sin elementos que correspondan a la realidad.

Por último, por lo que hace a la pertenencia a barras o colegios, en México no es obligatoria, y aunque en principio al menos las dos principales asociaciones profesionales de abogados (el Ilustre y Nacional Colegio de

Abogados de México y la Barra Mexicana-Colegio de Abogados) tienen por objeto el ejercicio ético de la profesión y establecen como causal de exclusión de dichas asociaciones el ejercicio indebido de la abogacía, en la práctica tal sanción sólo es simbólica: el responsable no deja de ejercer su profesión, al no serle suspendida ni cancelada la autorización correspondiente. ■



<sup>6</sup> “Inusitada detención en Michoacán de 10 alcaldes, 17 funcionarios y un juez”, *La Jornada*, 27 de mayo de 2009, p. 3.



**JESÚS RUIZ MUNILLA** (jesus.ruiz@congreso.gob.mx)

Es candidato a Doctor en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y el Estado. Estudió licenciatura en Derecho en la UNIVALE y posteriormente la Maestría en Amparo en la Universidad Autónoma de Durango. Entre sus logros académicos destaca un Posgrado en Control Jurídico de la Actividad Económica del Estado en la Universidad de Salamanca, España.

Hoy es director de Estudios de Constitucionalidad en el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, articulista en *El Mundo del Abogado* y autor del libro “México 2008. Tragedia y Oportunidad”.

# Medir la ineficiencia



EMILIO LÓPEZ GÁMEZ  
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL  
SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

**C**ontundentes y tenaces errores tumban el futuro del campo. Para el gobierno, la agricultura no es sector estratégico y motor del desarrollo. Domina la política de la fuerza de las importaciones agrícolas –la dependencia alimentaria del extranjero–; no la fuerza de una política oficial impulsora del agro.



Las desviaciones en la ruta al desarrollo agrícola, se pueden enderezar con una técnica llamada *matriz de insumo producto* (MIP). Se trata de un eficaz instrumento que permite realizar predicciones y proyecciones económicas, identificar sectores estratégicos, cálculos para combatir fenómenos económicos: efectos de los cambios de la producción, impactos tecnológicos y del gasto público, y caídas de la demanda externa de los principales productos de exportación.

### LAS MATRICES INSUMO-PRODUCTO Y OTRAS TÉCNICAS

Los cambios en la estructura productiva del sector primario, a partir del análisis de los efectos multiplicadores hacia atrás y hacia adelante, es una reflexión que se realiza en base a la MIP y otras técnicas. Se define como un sistema integrado de matrices que permiten conocer las interrelaciones productivas existentes entre las distintas ramas de la economía.

Es un método de análisis utilizado tanto en economía teórica como aplicada. Su objetivo es encontrar las relaciones entre los diferentes factores de producción utilizados y el producto que se obtiene de ellos.

La MIP tiene tres grandes divisiones: la matriz de demanda intermedia, la matriz de demanda final y la matriz de valor agregado. Es un esquema descriptivo sencillo que muestra la idea general de este método. De esa lectura se desprende su significado, tanto en hileras, como en columnas.

Visto en hileras: los números representan las ventas –que pueden ser a otros sectores o a la demanda final–.

Si la tabla se lee por columnas, la matriz describe la estructura de los costos de los sectores, pero también la formación de la oferta de bienes y servicios.

La técnica de Insumo-Producto se debe al economista ruso Wassily W. Leontief, Premio Nobel de Economía 1973 por la creación de este método. Luego se integró el marco Insumo-Producto en el sistema de cuentas nacionales, integración que fue publicada en 1968 por las Naciones Unidas como *System of National Account, Studies in Methods*.



Las desviaciones  
en la ruta  
al desarrollo  
agrícola  
se pueden  
enderezar  
con una técnica  
llamada *matriz  
de insumo producto*



Foto: CUARTOSCURO / Rashide Frias

## USOS DEL MODELO DE INSUMO-PRODUCTO

A continuación presentamos una selección arbitraria de algunos de los principales usos, lo que tiene una explicación: la perspectiva de la problemática que afecta al medio rural, entre ellos el marco más amplio que es el modelo de desarrollo, la dependencia alimentaria y los cambios estructurales que los acompañan.

1. La MIP es útil para la planificación de una economía principalmente a mediano plazo. Es un poderoso instrumento y técnica que permite predicciones económicas. También realizar ejercicios de proyecciones a favor del campo, que en el análisis estructural *ex-post* se denominan análisis de impacto.
2. Otros usos son los cálculos de los efectos de los cambios de la producción generados

por modificaciones en la composición de la demanda, al aumentar los niveles de ingreso y de educación; cálculo de la incidencia de las alzas de salarios, impuestos indirectos o importaciones sobre los precios.

3. Analizar las repercusiones totales de inversiones, tanto sobre la producción de los distintos sectores como sobre los ingresos y los empleos.
4. Permite identificar los sectores estratégicos, impulsores y claves de la estructura económica; también las ramas de la producción que al mover su demanda final podrían incrementar la producción del resto de los sectores, o sea, encadenamiento hacia atrás y así conocer las áreas con fuertes eslabonamientos hacia adelante.



Foto: CUARTOSCURO / Rashide Frias

5. A través del modelo Insumo-Producto se puede determinar cómo los impactos de los choques tecnológicos afectan a la producción, al comportamiento en las formas de consumo, aparición y desaparición de productos, y cambios en la forma de organización de los mercados.

6. En combinación con otras metodologías, la matriz insumo producto puede cuantificar impactos de escenarios del gasto público en infraestructura y sus efectos sobre los crecimientos del Producto Interno Bruto (PIB).

7. Analizar los efectos de una alteración en la demanda final de uno o varios sectores sobre la producción total de bienes de la

economía; así como evaluar qué efecto tendrán las caídas en la demanda externa de los principales productos de exportación sobre el PIB.

8. Este tipo de análisis son muy útiles si se piensa en una desaceleración de la economía en el sector agropecuario, fenómeno que tendría impactos como muestran los valores anotados adelante.

9. Desde el punto de vista del gasto público, muestran los alcances que puede tener este instrumento en tanto se detecten reducciones en el ritmo de actividad, para incrementar la producción, el ingreso, el empleo, entre otros elementos.



Foto: CUARTOSCURO / Adriana Álvarez

## ¿ES LA AGRICULTURA UN SECTOR ESTRATÉGICO, IMPULSOR O CLAVE?

Algunos de los resultados de la MIP en el sector primario: multiplicadores hacia atrás y hacia adelante:

Un caso es el de encadenamientos o eslabonamientos de los sectores como método para analizar los efectos de cambios en la demanda final en situaciones diversas. Aquí es importante destacar que uno de los estudios se llevó a cabo con el modelo insumo-producto en formato de matriz de contabilidad social (SAM, por sus siglas en inglés) que permite cálculos puntuales.

El encadenamiento hacia atrás mide la capacidad de una actividad para provocar o arrastrar el desarrollo de otras, dado que uti-

liza insumos procedentes de éstas. La agricultura y en general todo el sector primario, o los territorios donde se realicen este tipo de actividades primarias utilizan insumos de diversas empresas de productos que se constituyen en materia prima para esta actividad.

El encadenamiento hacia adelante se produce cuando una actividad ofrece determinado producto, que resulta ser el insumo de otro sector.

El cálculo de esos eslabonamientos se sintetiza en los llamados multiplicadores (hacia atrás y hacia adelante). Los estudios llevados a cabo recientemente se han realizado mediante el cálculo de aumentos de un 100 por ciento en inversión en diferentes sectores, así como alzas o reducciones del 10 por ciento.

No nos regocijamos con las guerras.  
Nos regocijamos cuando desarrollamos  
un nuevo tipo de algodón,  
o cuando las fresas florecen en Israel

Golda Meir (1898-1978) Nacida en Kiev,  
luchadora política cofundadora del Estado de Israel

Los aumentos del 100 por ciento no son realistas, pero se usan para mostrar la interdependencia entre sectores. Para estos casos la interpretación de los resultados es: cuánto crece el producto (empleo e ingreso) total (directo e indirecto) cuando se modifica en 100 por ciento (o 10 por ciento) la inversión en el sector en cuestión.

Resultó, después de realizarse las operaciones con la metodología señalada, que la industria eléctrica y electrónica mostró un valor de 7.7, lo cual situó a este sector, con un mayor arrastre que el resto de las áreas. La interpretación de ese valor es: por cada peso invertido en este sector se generan 7.7 pesos adicionales entre impactos directos e indirectos, estos últimos asociados a todos los efectos de empresas que proveen de insumos al ámbito eléctrico y electrónico.

Así, se pueden obtener los multiplicadores para producción, ingreso y empleo. En el caso de la agricultura el valor que se obtuvo en producción es de 1.970, en ingreso 2.009 y en empleo el valor que se obtiene es de 2.003 (considerando un incremento en la inversión del 100 por ciento).

La interpretación es similar a los impactos que tiene en el arrastre la industria eléctrica y electrónica. Es decir, que por cada peso invertido en la agricultura, se generan 1.970 pesos adicionales (efecto multiplicador en la producción) entre impactos directos e indirectos.

En el caso de un incremento en la inversión del 10 por ciento, los multiplicadores para la agricultura y ganadería serían de 1.097 en producción; 1.101 en ingreso y 1.100 en empleo; y la interpretación es similar a las situaciones anteriores. En la circunstancia de una disminución de 10 por ciento en la inyección de capital, los valores que se obtuvieron fueron 0.903 para producción; 0.899 para ingreso y 0.900 para empleo.

Se sabe que la agricultura tiene encadenamientos complejos y que, por lo tanto, es creadora de empleos y de valor agregado que van mucho más allá de su propia actividad. Es decir que una unidad de producción agrícola desencadena una entramada serie de actividades económicas y que, vice-versa, una unidad menos de actividad agrícola puede llevar a una involución en otras actividades económicas.

#### CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL SECTOR PRIMARIO

La estructura económica de los años 80, en un análisis realizado sobre la base de 18 sectores, la agricultura, silvicultura y pesca en los multiplicadores hacia atrás, estaba ubicada en el número 12. Es decir, los impactos directos hacia atrás no eran tan fuertes como en la actualidad.

Una hipótesis es: quizá eso se explique por el desarrollo industrial y por las transformaciones de la agricultura que presenta un sello de modernización en el último medio siglo; ésta ha ido creciendo en su arrastre hacia atrás.

En el multiplicador hacia adelante, la interpretación es distinta del multiplicador hacia atrás: mide la forma en que el ámbito  $i$  se ve afectado por la expansión de la demanda final de todos los sectores. Por eso, evalúa la dependencia que todas las áreas tienen del sector  $i$ . En este caso la agricultura y la ganadería se verían impactadas por la expansión de la demanda de todos los campos. El cálculo mide esa dependencia. En esta situación el sector es abastecedor de insumos para otros territorios.

La agricultura se ubica entre la clasificación de sector estratégico e impulsor. En el primero, lo es cuando posee baja demanda de insumos, pero abastece sustantivamente a otros sectores. Es lo segundo cuando presenta alto arrastre y bajos encadenamientos hacia adelante de la economía.

Así en el caso de los valores obtenidos para el multiplicador hacia adelante, el más alto es el de la construcción (con 1.987), minería (1.790), minerales no metálicos (1.658). Los sectores que presentan los valores más altos son los que producen insumos de uso más generalizado en el resto de las actividades económicas.

En el estudio del multiplicador hacia adelante se analizaron 24 sectores. En cuanto al impacto hacia adelante, la agricultura

está entre los primeros ocho, lo cual indica un fuerte impacto hacia adelante por encima de 16 ámbitos.

La agricultura sería también, desde esta perspectiva, un sector estratégico, en tanto que se coloca, en el grupo del primer tercio que tiene o presenta un multiplicador (por encima de los otros dos restantes) hacia adelante de 1.459 (con 100 por ciento de incremento) y de 1.046 (con alza de 10 por ciento).

En la estructura económica de los años ochenta, considerando 18 sectores, la agricultura –en cuanto a los encadenamientos hacia adelante– se encontraba en 5° lugar, mejor posicionada si la comparamos con resultados recientes. Hoy aparece en 8° sitio.

Los encadenamientos hacia adelante suelen ser relativamente débiles en las economías poco desarrolladas, debido a la insuficiente industrialización. Una hipótesis es que en el modelo de desarrollo basado en las exportaciones (que inició en los años 80 y permanece), la agricultura, a pesar de ser un sector estratégico e impulsor, no ha sido considerada como tal. No se han desarrollado políticas de Estado en ese sentido. Dada la fuerza de las importaciones, estamos ante un problema de fondo en el caso de las cadenas alimentarias. ▀



**EMILIO LÓPEZ GÁMEZ** ([emilio.lopez@congreso.gob.mx](mailto:emilio.lopez@congreso.gob.mx))

Es Doctor en Economía. En su vasta experiencia profesional se ha distinguido como profesor en las Universidades de Sonora, Nacional Autónoma de México y Autónoma Chapingo. Ha participado en la creación de más de cincuenta obras: coautorías, ensayos, artículos, presentaciones y ediciones de colecciones temáticas.

El mundo del periodismo no le es ajeno, ha publicado más de 400 artículos en diarios como La Jornada, Excelsior y El Día. También es cofundador de varios centros de investigación como el Centro de Investigaciones Económicas, Tecnológicas y Sociales de la Agricultura y la Agroindustria Mundial.

# Mujeres en la cárcel

DOBLE DISCRIMINACIÓN



NURIA GABRIELA HERNÁNDEZ ABARCA  
LESLEY ALEXIA RAMÍREZ MEDINA  
MARÍA ISABEL DE LEÓN CARMONA  
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO  
DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

Las mujeres privadas de su libertad representan uno de los grupos sociales más marginados. Se enfrentan, desde el inicio del proceso al que están sujetas hasta la sentencia, a legislaciones androcéntricas e inequitativas, así como a sistemáticas violaciones a sus derechos, aun cuando existe normatividad internacional que las protege.



La legislación nacional no es armónica con los tratados bilaterales y multilaterales, por lo que los juzgadores, en la mayoría de los casos, atienden únicamente lo señalado en la legislación nacional e ignoran y desconocen las obligaciones internacionales del Estado en la materia, ejerciendo una justicia parcial.

El discurso legal de la igualdad en el acceso a la justicia y en la forma que las mujeres están reflejadas en las leyes resulta una falacia, pues estas normas y teorías jurídicas siempre tienen como punto de partida y sujeto a los hombres. Y el tema de las mujeres privadas de su libertad, tanto en la norma como en la doctrina y la realidad, no es ajeno a esta afirmación.

Las mujeres privadas de su libertad son discriminadas por su condición de género en el funcionamiento del sistema penitenciario: las penas, el tipo de delito, su papel en el hecho delictivo, las circunstancias y significados son vistos como neutrales en términos de género.<sup>1</sup>

La realidad que enfrentan las mujeres en proceso y sentenciadas por algún delito, la desigualdad jurídica sistemática con respecto a hombres en la misma situación, evidencian que este tema es de interés prioritario, atendiendo al principio de igualdad en la impartición de justicia.

El conocimiento de la normatividad existente en materia penal y penitenciaria tanto en el país como en el mundo y la visible ausencia de perspectiva de género en la misma, así como el análisis y observancia de otras prácticas legislativas en este tema en América Latina, permiten a las y los diputados encontrar oportunidades legislativas para hacer un ejercicio de modificación, creación o derogación de la misma, a fin de contar con un marco jurídico nacional que tutele los derechos humanos de las mujeres privadas de su libertad.

El fin del sistema penitenciario debe ser en todo momento la reinserción social, la Convención Americana de Derechos Humanos se-

ñala en su artículo 5º, numeral 6: “Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y readaptación social de los reformados”. En ese mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estipula en su artículo 9º, numeral 3, que “el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados”.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se cuenta con una relatoría especial sobre los derechos de la personas privadas de su libertad, la cual aprobó recientemente los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, documento que establece los lineamientos básicos para proteger y garantizar sin discriminación alguna los derechos de las personas detenidas. En su preámbulo se hace referencia a la situación de las mujeres privadas de su libertad:

Observa la crítica situación de violencia, hacinamiento y la falta de condiciones dignas de vida en distintos lugares de privación de libertad en las Américas, así como la particular situación de vulnerabilidad de las personas con discapacidad mental privadas de libertad en hospitales psiquiátricos y en instituciones penitenciarias; y la situación de grave riesgo en que se encuentran los ni-

1 ILANUD. (1996). Las mujeres privadas de libertad en El Salvador y el respeto a sus derechos humanos, consultado el 10 de junio del 2009 en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ICAP/UNPAN029957.pdf>

ños y niñas, las mujeres y los adultos mayores recluidas en otras instituciones públicas y privadas, los migrantes, solicitantes de asilo o de refugio, apátridas y personas indocumentadas, y las personas privadas de libertad en el marco de los conflictos armados.

La Declaración de la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres deja en claro que incluye la violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado. De igual forma, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres establece en el artículo 7° obligaciones a los Estados Parte, entre ellas, la de abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar a fin de que las autoridades, funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación.

En este sentido en 1995, en el caso de Neira Alegría y otros, la Corte Interamericana ha señalado que en los términos del artículo 5.2 de la Convención toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal. En consecuencia, el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante de estos derechos de los detenidos.

Pese al esfuerzo normativo de armonizar la ley con los instrumentos internacionales en la materia, en realidad existen centros carcelarios o de readaptación social en donde los estereotipos de género determinan el trato diferenciado entre las mujeres y los hombres. En este contexto, el Comité de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) ha expresado su preocupación por “la persistencia de los supuestos tradicionales y estereotipados y por las actitudes en relación con los roles y las responsabilidades de mujeres y hombres, las cuales son discriminatorias contra éstas y tienen un impacto significativo, especialmente en las áreas de educación y empleo, así como en otras áreas de la vida”.<sup>2</sup>



Las mujeres privadas de su libertad son discriminadas por su condición de género en el funcionamiento del sistema penitenciario

<sup>2</sup> Comité CEDAW. Observación General República Popular de Corea, 2005, párrafo 35.

**La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** señala los derechos fundamentales de todas y todos los mexicanos. En los artículos 1° y 4°, respectivamente, estipula el derecho a la igualdad ante la ley entre mujeres y hombres, así como el derecho a la protección de la salud, sin que para este último se señale distinción alguna en el ejercicio del mismo en función del sexo, o la condición de libertad o privación de ella, y de igual también se establece el principio de no discriminación.

Así mismo, allí se plasman los derechos de la infancia a la satisfacción de las necesidades de alimentación, salud y educación para alcanzar un desarrollo integral, comprendiendo dentro de a las niñas y niños que viven con sus madres en los centros de readaptación social del país.

**Los artículos 18 y 19** establecen como derechos de las personas en reclusión:

1. El lugar de la prisión preventiva (sujeción a proceso) y el destinado para la extinción de la pena (cumplimiento de la sentencia) deben estar completamente separados.
2. El sistema penitenciario será organizado sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medio para lograr la reinserción del “sentenciado” a la sociedad.
3. Las mujeres deberán de cumplir sus penas en lugares separados de los designados a los hombres para tal efecto.

Aunado a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado se ha comprometido a observar y atender una serie de instrumentos jurídicos internacionales aprobados por el Senado de la República en materia de derechos humanos, mismos que deben ser aplicables indistintamente a las mujeres y hombres que se encuentran privados de su libertad.

De manera específica, nuestro recientemente modificado marco constitucional<sup>\*</sup> señala que las nor-

mas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. El postulado amplía el ámbito de esta protección al ordenar que todas las autoridades, desde sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. En este sentido el Estado mexicano está obligado a observar y garantizar el derecho al acceso a la justicia en condiciones de igualdad y sin discriminación.

Se advierte que todo tratado internacional en el que se reconocen derechos humanos obliga al Estado en el ámbito mundial y frente a todas las personas sujetas a su jurisdicción, a respetar, proteger y garantizar los derechos reconocidos, lo que además implica, que no puede invocar ninguna disposición de Derecho interno, ni siquiera su propia Constitución, o la ausencia de normatividad interna para negarse a cumplir con dichas obligaciones.

<sup>\*</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de junio del 2011, por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En consecuencia, las mujeres que delinquen se encuentran en estado de indefensión, al enfrentar juicios inquisitorios que las sentencian severamente y en donde su derecho al debido proceso es desestimado.

Además de que al estar en internamiento los espacios no son suficientes ni adecuados, es un sistema penitenciario creado por los hombres y que responde a sus necesidades e intereses, no

sólo en términos de su infraestructura, ya que todo el sistema estigmatiza a las mujeres, desde las autoridades judiciales hasta las administrativas. Es cotidiana y sistemática la impunidad, el abuso, la extorsión y la discriminación.

Estas realidades estructurales que existen para valorar a las mujeres tienen sus raíces en el androcentrismo y sexismo. El primero, como una característica de la injusticia de gé-

nero, se entiende como la construcción autoritaria de normas que benefician los rasgos asociados con la masculinidad. El segundo indica la devaluación de aquellas conductas que se asignan hacia las mujeres.<sup>3</sup>

## READAPTACIÓN O PERDICIÓN

En los centros de readaptación social, las mujeres no tienen las mismas oportunidades que los hombres que se encuentran igualmente reclusos; los programas educativos y de capacitación para el trabajo se reducen a terapias ocupacionales; la visita llamada “íntima” en los espacios varoniles, se denomina “conyugal” en los femeniles; de igual forma, su salud sexual y reproductiva es menoscabada. Esa visión estereotipada de la mujer que delinque no cumple con las normatividad interna, ni con los estándares internacionales en la materia.

Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos<sup>4</sup> establecen:

8. Los reclusos pertenecientes a categorías diversas deberán ser alojados en diferentes establecimientos o en diferentes secciones dentro de los establecimientos, según su sexo y edad, sus antecedentes, los motivos de su detención y el trato que corresponda aplicarles. Es decir que:

a) Los hombres y las mujeres deberán ser reclusos, hasta donde fuere posible, en establecimientos diferentes; un establecimiento en el que se reciban hombres y mujeres, el conjunto de locales destinado a las mujeres deberá estar completamente separado;

- b) Los detenidos en prisión preventiva deberán ser separados de los que están cumpliendo condena;
- c) Las personas presas por deudas y los demás condenados a alguna forma de prisión por razones civiles deberán ser separadas de los detenidos por infracción penal;
- d) Los detenidos jóvenes deberán ser separados de los adultos.

El inciso “a” resalta la necesidad de que las mujeres tengan un lugar distinto al de los hombres. Este instrumento establece las bases mínimas para el cuidado y atención de los locales destinados a la privación de la libertad, la alimentación de las internas e internos, su aseo personal, el servicio médico, el cuidado de quienes integran el personal penitenciario, así como las medidas que deberán atenderse para evitar que las internas o internos reciban malos tratos, humillaciones o torturas.

Instituciones como el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), en su documento titulado *Mujeres Privadas de Libertad*. (CEJIL, 2006), Informe Regional: Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay así como el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), en el documento *Violencia contra Mujeres Privadas de la Libertad, Sistematización Regional Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay*, nos presentan la situación que viven estas mujeres en sus centros penitenciarios, la cual no es tan diferente a la de los demás centros ubicados en países estudiados.<sup>5</sup>

3 Cook, Rebeca (2010), estereotipos de género, perspectivas legales transnacionales. Bogotá, Colombia.

4 Adopción: Consejo Económico y Social de la ONU. Resoluciones 663C (xxiv), del 31 de julio de 1957, y 2076 (LXII), del 13 de mayo de 1977.

5 Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer CLADEM (2008), *Violencia contra Mujeres Privadas de la Libertad, Sistematización Regional Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay*, Lima, Perú.

El porcentaje de hombres privados de su libertad ha fluctuado desde hace varios años alrededor del 90 por ciento, en comparación con el de las mujeres, que ha variado en 5 por ciento, según las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.<sup>6</sup>

Lo anterior ha tenido repercusiones delicadas para las mujeres en virtud de que han sido tratadas con los parámetros masculinos y no desde su condición y posición de género. Estas circunstancias se traducen en un trato discriminatorio e inequitativo hacia las mujeres que delinquen, impidiéndoles su acceso real a la justicia penal y, por tanto, al ejercicio de su derecho a un debido proceso para enfrentar una acusación penal, al encontrarse en condiciones de desigualdad frente al género masculino. La escasa creación de espacios específicos para la compurgación de las penas impuestas a las mujeres aunada a la excesiva población penitenciaria masculina, origina que las mujeres tengan que purgar sus penas en lugares inadecuados y violatorios de sus derechos humanos.

A su vez, esta condición en la que se encuentran las mujeres motiva una discriminación hacia su persona y hacia el tratamiento que se les da como internas, ya que en lugar de tener un espacio propio, destinado para ellas, son agrupadas y aisladas en secciones de centros para hombres, con un espacio sumamente reducido. Ello genera tensión entre sus habitantes, ya que la lucha por tener un espacio más amplio da pie a enfrentamientos violentos entre las internas. Esta situación también favorece problemas de higiene y propagación de enfermedades.

El CEJIL expone que el Instituto Correccional de Mujeres, conocido como Unidad 3 de Ezeiza, en Argentina, comunica, en su informe del 2004, que había 626 presas y se tenía solamente capacidad para 374 plazas. Este solo dato ilustra que las condiciones de alojamiento de las internas eran insuficientes, pues se encontraba excedido en un 67.4 por ciento.

En México la Recomendación General No. 3 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), expone que no existe uniformidad en cuanto al estado que guardan las instalaciones en las que se ubica a las mujeres en comparación con las que se asigna a los hombres privados de su libertad.

Afirma esta recomendación: “En su mayoría, las estancias que las mujeres ocupan tienen poca ventilación e iluminación natural, carecen de agua, y en general, sus condiciones de habitabilidad, en comparación con las celdas de los varones, son peores.

“Como ejemplo, interesa mencionar cárceles en las que las internas no tienen servicio sanitario, por lo que deben de compartirlo con los hombres; o no funcionan las regaderas y las mujeres acuden a bañarse al área varonil”.

Existen, incluso, cárceles donde la estancia de mujeres también era ocupada como bodega, y por tanto las reclusas debían soportar el olor de sustancias que se utilizan para el aseo.

La discriminación que sufren las internas es de diversos tipos: el espacio destinado a las mujeres es inadecuado en tiempo e instalaciones necesarias pensadas para ellas. Otro elemento es que el carecer de espacio suficiente provoca que no se pueda separar a las mujeres procesadas de las condenadas, como sería lo adecuado y constitucionalmente dispuesto.

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2007), Estadísticas Judiciales en Materia Penal.



Foto: CUARTOSCULO / Rodolfo Angulo

Ahora bien, en el caso de las visitas íntimas se registra un proceso de discriminación hacia el ejercicio de ese derecho, ya que la mayoría de las veces se les exige a las internas que comprueben su relación sentimental con la persona que va a visitarlas. No así en el caso de los varones.

En el tema del derecho humano a la salud, destaca la deficiente atención sanitaria a estas mujeres, quienes en la mayoría de los casos carecen de medicamentos suficientes y de un servicio adecuado para las enfermedades o necesidades femeninas. La atención a quienes están embarazadas se complica aún más.

Los programas de educación que se imparten en los centros de readaptación tampoco son adecuados o suficientes; en la mayoría de las veces repiten patrones culturales que invisibilizan, discriminan y colocan a las mujeres en un ámbito de inferioridad respecto a los hombres.

Por último, en cuanto a la capacitación para el trabajo y a las actividades laborales a desarrollarse en los centros de readaptación social, se limitan a programas y labores que fomentan y repiten roles tradicionales como coser, cocinar, entre otros, pero se carece de opciones que ofrezcan verdaderas propuestas de desarrollo profesional para ellas.



Las mujeres privadas de su libertad están expuestas a diario a situaciones de discriminación y violencia

**Para enriquecer el marco jurídico nacional en la materia**, es necesario que las leyes respectivas, según sea el caso, sean modificadas bajo las siguientes observaciones:

- Establecerse de manera clara no sólo una división de los centros penitenciarios entre mujeres y hombres, sino que el Estado sea el responsable de generar centros penitenciarios para mujeres, con instalaciones adecuadas que permitan su readaptación a la vida social.
- La legislación en la materia debe tener como principios la igualdad, la no discriminación, el acceso a la justicia y el respeto a los derechos humanos de ellas.
- Determinar que la educación en los Centros de Readaptación Social deberá ser obligatoria para todas las mujeres internas y basarse en una perspectiva de género.
- En cuanto al acceso a la salud para las internas, se debe establecer de modo claro los servicios

a que tienen derecho, así como obligar a cada uno de los centros de readaptación a contratar a personal de salud adecuado y calificado para atenderlas diariamente, en las especialidades médicas necesarias.

- El Estado debe generar un programa de incorporación laboral inmediata de estas mujeres a la vida productiva, una vez que hayan purgado su pena. De nada sirve que estas mujeres hayan aprendido alguna actividad, si al final no pueden realizarla por prejuicios, estigmas o discriminaciones sociales.

- Otro elemento a considerar en la ley o reglamento es el acceso a la justicia, en especial dentro de los centros. Se debe establecer mecanismos de apoyo a las denuncias de las mujeres violentadas o discriminadas durante su estancia en centros de readaptación social.

La Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados dictaminó la minuta con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan los artículos 3, 6, 10 y 11 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. Fue dictaminada y aprobada el martes 13 de diciembre de 2011 y fue remitida al Ejecutivo Federal para los efectos constitucionales.

El resultado de dicho trabajo legislativo fue la reforma derogación y adición de los artículos señalados a fin de establecer, entre otras cosas, que los hijos de internas que permanezcan con ellas dispondrán de los espacios correspondientes para asegurar su desarrollo integral, incluyendo los servicios de alimentación, salud y educación, hasta los seis años de edad cuando así lo determine el personal capacitado, con opinión de la madre y considerando el interés superior de la infancia.

Conforme a la recomendación No. 3 de la CNDH, en muy pocos centros de readaptación social las internas cuentan con un médico gineco-obstetra que las atienda; muy pocos ofrecen, programas de detección oportuna de cáncer cérvico uterino y mamario, y prevalece la carencia de educación para la salud reproductiva y la prevención de enfermedades. “En la mayoría de centros los médicos están adscritos a la sección varonil, y sólo durante las mañanas uno de ellos acude a dar consulta a las internas en el edificio en el que están ubicadas; cuando ellas requieren el servicio en otro horario, deben de trasladarse al edificio del centro varonil”.

Aunado a todo lo anterior, la violencia ejercida contra las mujeres internas es el común denominador de su realidad. Son muchas las que desde antes de entrar en estos sitios son violentadas, ya sea por su entor-

no familiar, social o por las autoridades en los procesos judiciales que enfrentan, pero una vez dentro la violencia tanto física como emocional se vuelve permanente.

Existen diversos testimonios en donde las reclusas denuncian los golpes, las humillaciones, las presiones para tener relaciones sexuales, el acoso sexual del que son víctimas de forma reiterada y sistemática, todo ello por parte del personal del centro penitenciario, llámense celadoras, celadores y directores.



Foto: CUARTOSCURO / Rodolfo Angulo

Las mujeres privadas de su libertad están expuestas a diario a situaciones de discriminación y violencia. Los datos aportados por la CNDH señalan que existen centros de readaptación en los que:

- Una interna ocupa una celda mientras que las demás están hacinadas a otra.
- Una sola interna obliga a sus compañeras a realizar la limpieza de las estancias y a que laven su ropa.

- Se permite que las internas elijan entre ellas a una “jefa” de “talacheras o capataz” para que se encargue de coordinar las actividades de limpieza dentro del centro y sirva de enlace entre las autoridades y la población reclusa, además de permitir que dicha persona cobre “cuotas para la compra de utensilios de limpieza”.

Asimismo, se ha detectado que existen custodios que permanecen muchas horas dentro de la estancia de algunas internas y que, a cambio de “favores sexuales”, les permiten ciertos privilegios.

Muchas de las mujeres hoy privadas de su libertad, no tuvieron una defensa adecuada y oportuna, en condiciones de igualdad y sin discriminación.

Ya dentro de los centros penitenciarios, su situación jurídica es aún peor. No existen condiciones adecuadas, ni mecanismos que les permitan obtener justicia dentro de los centros de readaptación. Los mecanismos de queja contra la violación a sus derechos humanos son ineficientes, dejando a la reclusa en una completa vulnerabilidad. No se difunde entre las mujeres privadas de su libertad la información necesaria y oportuna para apresurar los procesos instaurados en su contra, o para exigir a los beneficios a los que tienen derecho.

### PARA EMPEZAR A ANDAR

Es importante, desde el Poder Legislativo, tomar en cuenta esta realidad que afecta los derechos humanos de las mujeres que delinquen, a fin de contribuir a romper con la estigmatización social que sobre ellas recae. Entre las oportunidades legislativas que se observan en este tema se enuncian las siguientes:

# La caridad es un acto de fuerza. El hombre que se sacrifica por el prójimo es el más fuerte de todos los hombres

Antonio Caso (1883-1946) Escritor y filósofo de lo mexicano.  
Rector de la Universidad Nacional de México (1921-23)

- Establecer desde el texto constitucional el respeto a la dignidad de las mujeres privadas de su libertad, en un entorno de no discriminación e igualdad y de acceso real a la justicia.
- En cuanto a los códigos penales, establecer mecanismos que permitan la igualdad en el proceso penal al que se ven sujetas las mujeres que delinquen.
- Tener conocimiento pleno de su situación jurídica en cualquier momento del proceso. También lo es que cuando el juez vaya a dictar alguna sentencia, tome en cuenta el conjunto de elementos de género y de violencia sufrida por la inculpada, que la orillaron a infringir la

ley, con la finalidad de que no determine una pena totalmente desproporcionada en relación a la falta cometida.

- Establecer en la legislación en la materia un apartado específico dedicado a las mujeres privadas de su libertad, en donde se indique que las reclusas deberán tener un espacio propio y adecuado a sus necesidades, con instalaciones funcionales; con derecho a un servicio de salud completo y digno; con la oportunidad de seguir estudiando y prepararse, atendiendo a lo señalado en la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes para el Estado mexicano en la materia. ▀



**NURIA GABRIELA HERNÁNDEZ ABARCA** ([nuria.hernandez@congreso.gob.mx](mailto:nuria.hernandez@congreso.gob.mx))

Licenciada en Derecho con especialidad en Comercio y Arbitraje Internacional por la Universidad del Pedregal. Maestrías en Ciencias Penales, Criminología y Medicina Legal Forense, por la facultad de Derecho de la Barra Nacional de Abogados y en Derecho Constitucional por la UNAM. Asesora jurídica y parlamentaria en la Cámara de Diputados y Directora Interina de la Dirección de Estudios para la Armonización Legislativa en Derechos Humanos de las Mujeres y la Equidad de Género del CEAMEG.



**LESLEY ALEXIA RAMÍREZ MEDINA** ([lesley.ramirez@congreso.gob.mx](mailto:lesley.ramirez@congreso.gob.mx))

Egresada de la Facultad de Derecho de la UNAM, realizó estudios de posgrado en la Université Lumière Lyon 2, donde obtuvo el grado de Master-recherche *Droits de l'homme*. Se desempeñó como jefa de análisis normativo de la Dirección General de Seguimiento al Sistema de Violencia, en el INMUJERES.



**MARÍA ISABEL DE LEÓN CARMONA** ([maria.deleon@congreso.gob.mx](mailto:maria.deleon@congreso.gob.mx))

Licenciada en Derecho por la UNITEC, realizó Máster en Género y Derecho, Políticas Públicas contra la Desigualdad, en convenio con la Universidad Autónoma de Barcelona. Anteriormente fue asesora de la Coordinación de Asesores de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales de la pgr y Directora de Normatividad del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

# PREMIO NACIONAL DE FINANZAS PÚBLICAS

2012  
QUINTA EDICIÓN

## Objetivo

Impulsar la cultura de las finanzas públicas y disponer de un acervo de investigaciones de calidad y estudios de frontera en materia de finanzas y economía pública, que coadyuven con el trabajo legislativo.

Podrán participar todos los interesados que cumplan con los estudios enmarcados bajo las siguientes modalidades:

**Teóricos**, cuando contribuyan a expandir la frontera del conocimiento del campo de las finanzas públicas.

**Comparativos o de caso**, siempre y cuando tengan como principal referente a las finanzas públicas de México.

## Premios

- Primer lugar: \$125 mil pesos y diploma
- Segundo lugar: \$50 mil pesos y diploma
- Tercer lugar: \$25 mil pesos y diploma

## Exclusiones

Los trabajos patrocinados por entidades públicas o por empresas de carácter mercantil y aquellas obras cuyos derechos no son propiedad del autor.

No podrán participar los estudios elaborados por personal adscrito al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

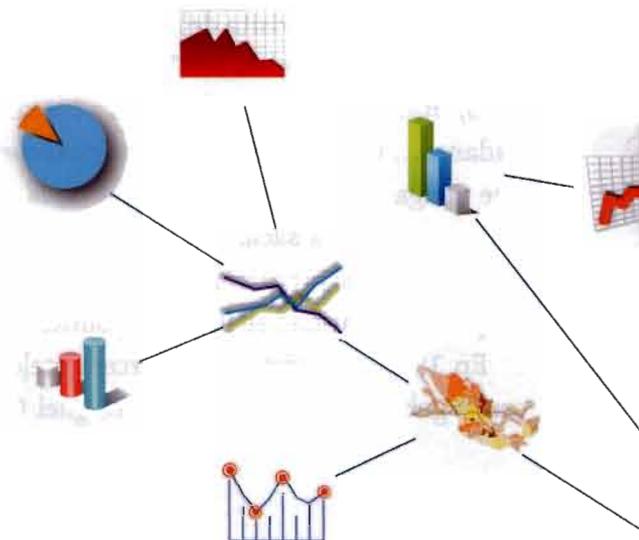
## Bases

Consulta las bases en la página [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) y [www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx); o llama al 5036 0000 ext. 55220 y 55218.

## Calendario

La apertura de la convocatoria será el **15 de noviembre de 2011** y se cerrará el **31 de mayo de 2012** a las 19:00 hrs.

Para aclaraciones y más información escribe a: [admin.cefp@congreso.gob.mx](mailto:admin.cefp@congreso.gob.mx)



# Místico de la libertad

## FRANCISCO I. MADERO



**F**rancisco Ignacio Madero nació en 1873 en Parras. Pequeño de estatura y frágil de salud, a los doce años ingresa en el colegio jesuita de San José, en Saltillo. Hacia 1886, luego de un breve periodo de estudios en Baltimore, emprende una larga estadía en Francia.

Viaja por Bélgica, Holanda y Alemania. [Ahí realiza] “el descubrimiento que más ha hecho por la trascendencia de [su] vida”: el espiritismo. Completa su educación en Berkeley, California.

En 1893 se encarga de la hacienda que la familia posee en San Pedro de las Colonias. Desde su regreso del extranjero desplegó una labor caritativa llevada a extremos místicos. En 1901, sintió la visita del espíritu de su hermano Raúl, muerto en 1887. Escribe, a través suyo, “Raúl”: “Aspira a hacer bien a tus conciudadanos... trabajando por algún ideal elevado que venga a elevar el nivel moral de la sociedad, que venga a sacarla de la opresión, de la esclavitud y el fanatismo”. La vertiente más amplia de la caridad se llamaba política.

En 1905, con vistas a su tercera reelección como gobernador de Coahuila, Miguel Cárde-

nas confiaba al presidente Porfirio Díaz [que] el joven Madero apoyaba la candidatura de Frumencio Fuentes. Al sobrevenir este segundo fracaso electoral en su carrera política —el primero había sido en su propio municipio de San Pedro de las Colonias—, Madero no pierde la fe.

La bondad de Madero se ha confundido siempre con cierta ingenuidad. Nada más remoto a esta inteligencia fervorosa y despejada que la inocencia. Desde 1905 traza, con precisión matemática, un plan para democratizar México. Afianza relaciones con elementos independentes, apoya a Ricardo Flores Magón, escribe en diarios de oposición que a menudo financia.

[Otro] espíritu le advierte: “el libro que vas a escribir va a ser el que dé la medida en que deben apreciarte tus conciudadanos”. *La sucesión presidencial en 1910* salió a la luz a principios de

1909 y se vendió como pan caliente. Era veneno puro recordar que la bandera con que había llegado Díaz al poder era, justamente, la no reelección. Madero proponía el remedio: restaurar las prácticas democráticas y la libertad política que iguala a los hombres ante la ley. Organizar un Partido Nacional Democrático bajo el lema “Libertad de sufragio, no reelección”.

Inicia la mayor enseñanza práctica de democracia ejercida por un hombre en toda la historia mexicana. El secreto era: desplegar frente a la mística de la autoridad, encarnada en Porfirio Díaz, una mística inversa: la mística de la libertad.

En 1909, encabeza el Centro Antirreeleccionista que se funda en mayo. Aparece el primer número de *El Antirreeleccionista*. Inicia una serie de largos recorridos por la República. En abril de 1910 preside la convención del Partido Antirreeleccionista [y] advierte contra el fraude electoral. No quería la revolución sino un cambio pacífico, democrático. Pero el día anterior había sostenido una entrevista con el presidente Díaz a raíz de la cual cambia de parecer.

En Monterrey, el gobierno se decide a apresarlos. Desde la prisión de San Luis Potosí, no flaquea cuando los resultados electorales le son adversos. Para Madero, que escapa a San Antonio, Texas, el destino se definió con la publicación del Plan de San Luis, redactado en su cautiverio: “Conciudadanos”, exhortaba Madero, “no vaciléis, pues, por un momento: tomad las armas, arrojad del poder a los usurpadores, recobrad vuestros derechos de hombres libres”.

El 21 de mayo se firmaron finalmente los tratados de Ciudad Juárez, con los que concluía la Revolución. La algarabía del pueblo presagiaba todas las venturas para “el Apóstol”. A la postre, aquella fiesta de la libertad re-

sultaría engañosa. Era la derrota en la victoria. Antes que a manos de sus enemigos, Madero cayó víctima de su propia congruencia mística, ideológica y moral. Con el tiempo, al hombre cuya idea fija era liberar del poder le llega el imperativo de ejercer el poder. Congruente con su visión del mundo, había “restablecido el imperio de la ley”.

Dos de sus biógrafos más solventes atribuyen dos errores capitales a Madero: la concesión del interinato presidencial a Francisco León de la Barra y el licenciamiento de las tropas revolucionarias. De la Barra perseguía el objetivo de socavar la legitimidad del futuro régimen maderista. Su mayor triunfo fue la escisión entre Zapata y Madero. El caudillo suriano confiaba en que Madero cumpliría la promesa de restitución de tierras hecha en el Plan de San Luis. Madero pretendía resolver el problema de modo paulatino, estudiado y pacífico. Pero el pacto entre los dos era dinamita para el porfirismo sin Porfirio. Aunque había salido de Morelos prometiendo a Zapata que sus demandas se cumplirían al llegar él a la presidencia, insistió a León de la Barra en la necesidad de hacerlas efectivas cuanto antes. Quizá por “no hacer declaraciones públicas” Madero cargó con un doble estigma en la mente de los zapatistas: no logró que sus condiciones se cumplieran y los “traicionó engañándolos”.

El triunfador de la Revolución había aceptado retardar la aplicación de su victoria. Al actuar de este modo, había sido el primero en negar la legitimidad revolucionaria. Los revolucionarios se sintieron confundidos, desilusionados e incluso traicionados. El antiguo régimen, casi intacto, vio la oportunidad de llenar el vacío y acopiar fuerzas para revertir, en su momento, la Revolución.

En noviembre de 1911, Madero llegó por fin a la presidencia, gracias a la votación más libre, espontánea y mayoritaria de la historia mexicana contemporánea. Gobernó quince meses, y con tales dificultades que, a la distancia, su periodo semeja más bien un milagro de supervivencia. Su gabinete —integrado por elementos heterogéneos en nombre de una conciliación ideal— fue inestable y poco eficiente. El Senado, que ejerció en su contra una tenaz oposición, desacreditó y paralizó los intentos de reforma. Hubo problemas de gobierno en 11 estados. Pero nada tan irresponsable y persistente como el ataque de la prensa. No faltó quien sugiriese al presidente revivir la “Ley Mordaza”, pero Madero se negó siempre a coartar la libertad de prensa. Además, tuvo que afrontar —aparte de la zapatista— tres rebeliones serias: las de Bernardo Reyes, Pascual Orozco y Félix Díaz. A pesar de haber doblegado estas y otras rebeliones, para finales de 1912 Madero se hallaba políticamente solo.

El pueblo no había respondido a ninguna de las rebeliones. Hasta en los hoscos dominios de Emiliano Zapata la revolución campesina cedía ante la política humanitaria y democrática del nuevo comandante de la zona, Felipe Angeles. Los negocios seguían con normalidad, crecían los activos bancarios y las exportaciones, pero la realidad se contagiaba de los rumores, las distorsiones y la atmósfera de desconfianza creada por la prensa.

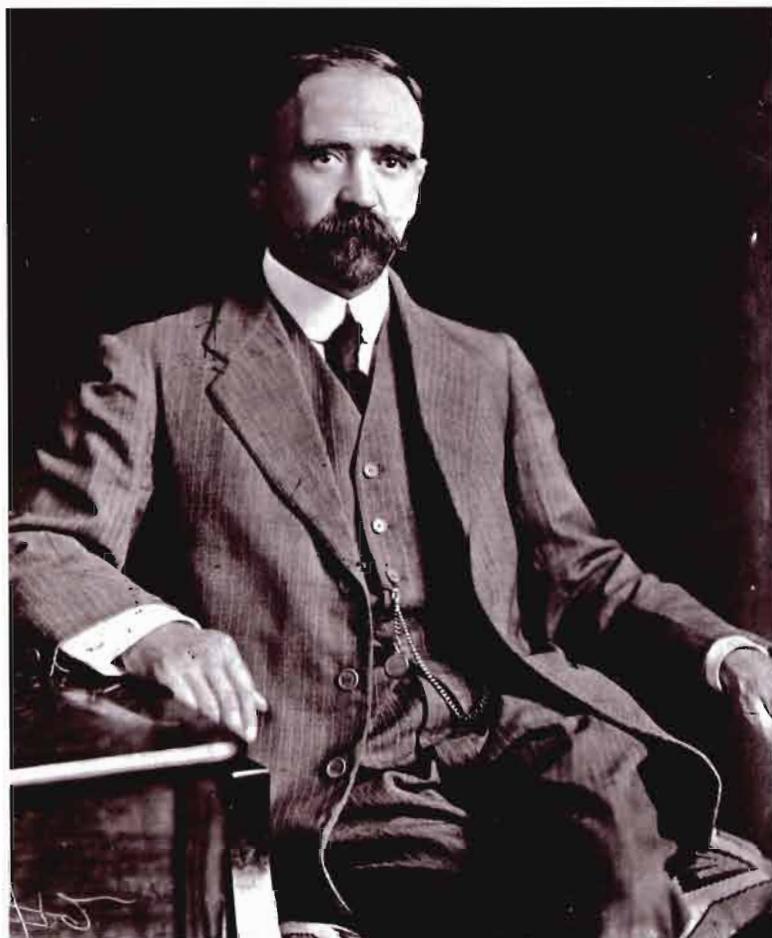
Creó el Departamento de Trabajo. Propició la Primera Convención de la Industria Textil, que reglamentó y humanizó el trabajo en las fábricas. Fue el primer presidente que legalizó la libertad sindical y de huelga. Su proyecto para el campo no se diferencia mucho del que llevarían a cabo Obregón y Calles, y en lo polí-

tico era más respetuoso de la autonomía local. [Estuvo de acuerdo] “en que la división de la propiedad contribuirá gradualmente al desarrollo de la riqueza nacional.” Propuso la educación agrícola, reorganizó el crédito al campo, proyectó la colonización, la conservación de recursos forestales y el deslinde y venta de tierras nacionales. No le importaba únicamente la productividad: también la justicia. Se abrieron escuelas industriales y rudimentarias, comedores escolares y museos; se llevó a cabo el Primer Congreso de Educación Primaria. Se dieron nuevas concesiones ferrocarrileras en el sureste; se creó la inspección de caminos, carreteras y puentes; se iniciaron los trabajos de las carreteras México-Puebla, México-Toluca e Iguala-Chilpancingo. Se impuso una nueva política fiscal a las compañías petroleras.

Los cambios mayores ocurrieron en el ámbito político. Madero respetó escrupulosamente la independencia de poderes. Mediante una ley electoral, introdujo el voto universal y directo. A su gestión se debe la política de descentralización más decidida y clara de la historia reciente.

Su deber trascendental había sido dar la libertad política al pueblo mexicano. A su juicio, el deber del pueblo mexicano consistía en ejercerla con responsabilidad. No podía, por definición, forzar ese ejercicio: sólo podía propiciarlo, a riesgo de que la libertad se devorase a sí misma. No hay en su actitud la menor sombra de ingenuidad o inocencia. Hay, eso sí, incapacidad para el arte de la política.

Está en la naturaleza trágica de los apóstoles que su calvario se conozca mejor que su obra. De ahí que la Decena Trágica constituya el episodio más conocido del maderismo. Pocos saben del arreglo bajo el manto protector



En noviembre de 1911, Madero llegó por fin a la presidencia, gracias a la votación más libre, espontánea y mayoritaria de la historia mexicana contemporánea

del embajador norteamericano Henry Lane Wilson, en el centro de la conjura. Su hermano Gustavo y Jesús Urueta descubren que Huerta está en arreglos con Félix Díaz. Gustavo en persona prende a Huerta y lo lleva ante Madero. El presidente presta oídos a los ruegos de Huerta, que niega su participación en la conjura y promete apresar a los rebeldes en veinticuatro horas. Madero toma una decisión suicida: libera a Huerta. Huerta y Blanquet cierran el cerco de la traición. El segundo lo toma prisionero.

Creyendo que con aceptarla detendría el baño de sangre, Madero redacta su renuncia. Lascuráin sería presidente por cuarenta y cinco minutos y renunciaría a favor de Huer-

ta, quien así creía guardar las formas constitucionales [mientras] Madero y Pino Suárez salieron de la Intendencia de Palacio la noche siguiente para ser asesinados [la madrugada del 22 de febrero].

Una cosa es cierta: muchas de las llagas políticas y morales que Madero criticó se han perpetuado. Vale la pena vernos ahora mismo en ellas y recordar que la medicina democrática de aquel sonriente apóstol no tiene —ni tendrá— fecha de caducidad. ■ GB

Enrique Krauze, *Biografía del poder, Caudillos de la Revolución Mexicana*, 1987.  
(Con autorización del autor)

# Ciudadanía

## Y LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ



Los historiadores suelen afirmar que la *ciudadanía* es un componente fundamental del Estado-nación moderno. De hecho, algunos sostienen que el proceso de transición de súbditos de la Corona a ciudadanos nacionales constituyó la gran revolución dogmática de finales del siglo XVIII y principios del XIX.

Aún hoy, los estudiosos discuten sobre cuál fue el primer movimiento revolucionario en lograr esa hazaña. Algunos conceden el honor a Estados Unidos, mientras otros argumentan que la primicia corresponde a los ingleses. La Revolución Francesa se cuenta entre los primeros movimientos que crearon ciudadanos. Pese a que algunos observadores cuidadosos –desde Carlos Marx hasta historiadores contemporáneos– han señalado que el modelo de la Constitución de Cádiz no parte de la Carta Magna gala, sino que se funda en las tradiciones políticas hispánicas.

Antes de examinar la naturaleza de la *ciudadanía* en la Constitución de 1812, es importante considerar dos cuestiones. En primer lugar, la Carta de Cádiz era un documento radical y revolucionario porque otorgaba el sufragio más democrático y más extenso

del mundo para aquella época. Este hecho se relega con frecuencia debido a que casi todas las constituciones subsiguientes, tanto en España como en América, restringieron el derecho al voto.

En segundo lugar, paradójicamente, la revolución política hispánica no rechazó el pasado. Transformó y amplió las instituciones ya existentes. En este sentido, fue un movimiento de carácter evolutivo. A diferencia de la Revolución Francesa, que rechazaba abiertamente el pasado y se proponía crear una sociedad totalmente nueva, la gaditana se consideraba restauradora de una democracia perdida a manos de los reyes de Habsburgo en 1521.

Mas la revolución hispánica transformó los derechos y obligaciones de los pueblos en los derechos y obligaciones del pueblo, una entidad compuesta de ciudadanos individuales.

La palabra ciudadano no puede ya entenderse en el sentido vago e indeterminado que hasta aquí ha tenido. Aunque término antiguo, acaba de adquirir por la Constitución un significado conocido, preciso, exacto. Es nuevo en la nomenclatura legal, y no se puede confundir en adelante con la palabra vecino. Por tanto, ora se mire como sinónimo de ciudadano la palabra vecino, ora diferente, es necesario examinar que acepción tiene ahora por ley fundamental el nombre ciudadano.

Por desgracia, la Constitución de 1812 no era tan precisa al definir la palabra “ciudadano”. Los redactores del documento utilizaron los dos términos de manera tal que oscurecieron su significado exacto. En consecuencia, historiadores sostienen que “el ciudadano de Cádiz fue en efecto el vecino, el antiguo sujeto político de las ciudades ibéricas y americanas”.

Si bien para ser ciudadano uno debía tener un “modo de vida conocido”, para ejercer el derecho al voto no existían requisitos de propiedad. Empero, hasta 1830 la capacidad lectora no fue un requisito para los votantes. Un artículo posterior de la Constitución, que versaba en torno a las elecciones parroquiales, indicaba que todos los ciudadanos eran candidatos al voto. Existían dos exclusiones del derecho a voto: las mujeres y las personas de ascendencia africana.

Al respecto, los legisladores en Cádiz actuaban como sus contemporáneos en otras naciones. Ningún país concedió a las mujeres el derecho al voto hasta el siglo XX. Ni Gran Bretaña ni Francia tenían población de origen africano en su seno. Por ende, no les preocupaba la cuestión. Por supuesto, no permitían que los de sus colonias votaran en las elecciones metropolitanas. La gente de ascendencia africana en Estados Unidos obtuvo derechos de ciuda-

danía sólo tras la guerra más sangrienta que el país ha librado jamás.

A pesar de la exclusión de las mujeres y los negros, la Constitución de 1812 introdujo el sufragio más extenso del mundo. Además, la representación ante las cortes se basaba en el número de “almas de la población”: un diputado por cada 70 mil. A esto se sumaba que los ayuntamientos debían establecerse en pueblos y ciudades “en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas”. Las almas, claro está, no son lo mismo que los vecinos.

En el nuevo mundo, las autoridades reales se mostraron perplejas ante la Constitución, las nuevas estructuras de gobierno y los nuevos procesos electorales. Los viejos virreinos, capitanías generales y audiencias fueron sustituidos por 19 provincias, cada una administrada por una nueva institución –la diputación provincial–.

La Constitución de 1812 consideraba a casi todos los habitantes de la monarquía como españoles, pero excluía a los descendientes de africanos de la participación política. Sin embargo, el asunto de la raza no era muy claro en el Nuevo Mundo, donde la posición socioeconómica permitía a algunos individuos de origen africano incorporarse a otros grupos étnicos.

Gran parte de los estudiosos han sostenido lo siguiente: los españoles europeos redujeron la representación americana ante las cortes al excluir a las personas de ascendencia africana.

Las elecciones demuestran que la gente del continente estaba decidida a participar en el nuevo sistema electoral. Optaron por ejercer sus derechos como ciudadanos de la monarquía española durante dos periodos constitucionales (de 1812 a 1814 y de 1820 a 1822), millones de hombres americanos

votaron y conformaron miles de ayuntamientos constitucionales y 16 diputaciones provinciales, eligiendo a cientos de diputados a las cortes. A todas luces se trató de una revolución política profunda. Ésta tuvo más impacto en la Nueva España y Centroamérica, que participaron más de lleno en el nuevo sistema, incluida España misma.

En relación a la Ciudad de México, algunos historiadores han sostenido que los indígenas no sabían ni comprendían nada sobre la naturaleza de la nueva política de élite; que su visión del mundo se limitaba a su pueblo y les importaban poco los acontecimientos ajenos al sonido de la campana de la iglesia. Investigaciones recientes han demostrado que tales perspectivas son incorrectas. La población rural –nativos, mulatos y mestizos– estaba enterada y entendía el significado del nuevo orden constitucional; tomaba en serio su nuevo papel de ciudadanos.

Investigadores comentan que las elecciones constitucionales no constituyen un ejemplo de ciudadanos “modernos” ejerciendo sus derechos, sino que reflejan las acciones de vecinos tradicionales representando a sus pueblos. Desde esta perspectiva, los procesos no eran modernos puesto que “no hay ni candidatos, ni programas, ni campañas electorales”.

Los estudios recientes demuestran que este argumento es erróneo. Elecciones para ayuntamiento en la Ciudad de México en el periodo 1812–1813 muestran que tanto los candidatos como las campañas electorales eran parte del proceso electoral.

La transformación del pensamiento político en el mundo hispánico tuvo lugar al tiempo que surgió la participación política masiva. Empero, el cambio fue gradual. Otra novedad es que también surgieron políticos populares,

principalmente curas, militares de nivel medio, abogados y funcionarios.

Como resultado de la ampliación del sufragio a grandes sectores de la población, las élites nacionales se encontraron en competencia no sólo con las de provincia, sino con grupos populares en las ciudades y con los campesinos que desafiaron su poder.

Las nuevas estructuras políticas democráticas ofrecían una arena inédita, donde todos los grupos podían defender sus intereses. Con el tiempo, las élites nacionales y provinciales de todas las nuevas naciones –España, México, Ecuador, Perú, Argentina– estuvieron de acuerdo en la necesidad de limitar la participación política a pequeños grupos en las capitales nacionales y regionales. Los defensores del orden echaban mano de la fuerza, frecuentemente, para restringir el sufragio, fortalecer el poder Ejecutivo y centralizar el gobierno nacional.

A pesar de la tendencia hacia el sufragio restrictivo que caracteriza al periodo posterior a 1823, durante el siglo XIX los nuevos sistemas políticos de España y América se consolidaron sobre la base de tradiciones liberales: el gobierno constitucional, la ciudadanía y la representación política que surgieron en las cortes de Cádiz.

Más allá de las luchas internas, el ideal de las naciones de habla hispana siguió siendo un gobierno representativo, incluso los caudillos y los dictadores se han visto forzados a reconocer, al menos en principio, la supremacía del imperio de la ley y el deseo medular por un gobierno civil, representativo y constitucional. ■ LMM

*La Ciudadanía y la Constitución de Cádiz*  
(Fragmentos), Jaime E. Rodríguez,  
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología  
y Universidad Autónoma de Zacatecas.

# La luna



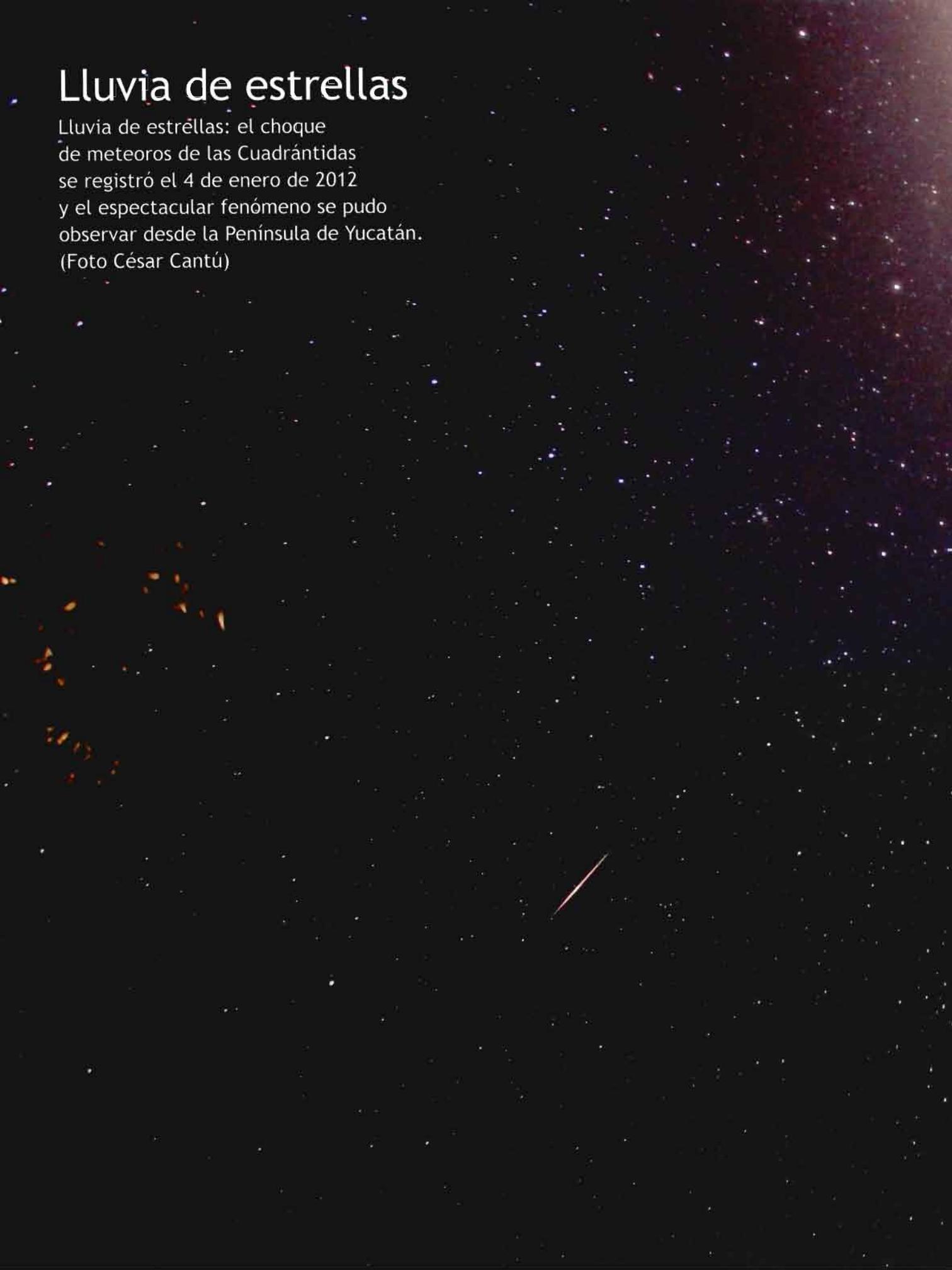
**JAIME SABINES (1926-1999)**  
CÉLEBRE POETA CHIAPANECO

La luna se puede tomar a cucharadas  
o como una cápsula cada dos horas.  
Es buena como hipnótico y sedante  
y también alivia  
a los que se han intoxicado de filosofía  
Un pedazo de luna en el bolsillo  
es el mejor amuleto que la pata de conejo:  
sirve para encontrar a quien se ama,  
y para alejar a los médicos y las clínicas.  
Se puede dar de postre a los niños  
cuando no se han dormido,  
y unas gotas de luna en los ojos de los ancianos  
ayudan a bien morir

Pon una hoja tierna de la luna  
debajo de tu almohada  
y mirarás lo que quieras ver.  
Lleva siempre un frasquito del aire de la luna  
para cuando te ahogues,  
y dale la llave de la luna  
a los presos y a los desencantados.  
Para los condenados a muerte  
y para los condenados a vida  
no hay mejor estimulante que la luna  
en dosis precisas y controladas

# Lluvia de estrellas

Lluvia de estrellas: el choque  
de meteoros de las Cuadrántidas  
se registró el 4 de enero de 2012  
y el espectacular fenómeno se pudo  
observar desde la Península de Yucatán.  
(Foto César Cantú)







## Guacamaya escarlata

Despliega su mágico colorido en los bosques tropicales de Oaxaca y Chiapas

(Foto: Santiago Gibert, del libro *Riqueza Natural Mexicana y sus Especies en Riesgo*)