

cámara

REVISTA DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

- **Ramo 09.
Puente inconcluso**
MÓNICA MAYA JIMÉNEZ
- **Principios constitucionales
en materia tributaria**
RAFAEL VELÁZQUEZ GALLEGOS
- **Desarrollo social:
beneficios y avances**
CORNELIO MARTÍNEZ LÓPEZ
- **Juventud desocupada
y sin perspectiva**
EDITH CHÁVEZ
EMMA TREJO



La Sequía
DE UN SIGLO
CÉSAR TURRENT FERNÁNDEZ

Gardenia: Originaria de China, se asentó y es emblema de Fortín de las Flores, Veracruz



En este número	03
Tribuna del lector	04
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA	
La sequía de un siglo	
César Turrent	06
CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.	
Petróleo: sostén para una recaudación deficiente	
Eduardo Licea Arellano	18
Ramo 09. Puente inconcluso	
Mónica Maya	24
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS	
Principios constitucionales básicos en materia tributaria	
Rafael Velázquez Gallegos	36
Sobre los sistemas carcelarios	
Juan Ramírez Marín	44
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA	
Desarrollo social: evaluar beneficios, garantizar avances	
Cornelio Martínez López	52
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO	
Juventud desocupada y sin perspectiva	
Emma Trejo Martínez	
Edith Chávez Ramos	60
Notas. Efemérides. Aniversario de la muerte de Emiliano Zapata. Un ideal acribillado	70
Libros. El Extranjero. Desencanto de la existencia	
Albert Camus	74
Efemérides. A cien años del hundimiento del Titanic	76
Poesía. Poema 20	
Pablo Neruda	78

cámara

REVISTA DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Abril de 2012
Número 12



cámara, Año 1, número 12, abril 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 36 00 00, 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. Diseñado e 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 abril de 2012 con un tiraje de 8,000 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. Edgar Díaz Garcilazo
DIRECTOR GENERAL (Encargado)

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. Laura Elena Estrada Rodríguez
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

Luz María Mondragón Cruz/EDICION Y CORRECCIÓN

COLABORÓ EN ESTE NÚMERO: Guillermo Bermúdez

Rogelio García Córdova/CONTROL DE OPERACIONES

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

Agencia CUARTOSCURO/ SERVICIOS GRÁFICOS

El prolongado periodo de sequía que afecta buena parte del país, con la paradoja del exceso de lluvias en otra, y cuyos remedios gubernamentales han tardado aún más en paliar la emergencia, dan cuenta del trabajo del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, y su director César Turrent ofrece una ilustrativa carta de relación.

Todos los recursos que el fisco no capta de los causantes, los compensa la riqueza petrolera a un erario poco frugal, como muestra la investigación del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con datos duros que confirman el retraso de las reformas legislativas apropiadas, así como señala los absurdos en la aplicación del presupuesto destinado a Comunicaciones y Transportes, el célebre Ramo 09, de los puentes de antier y de pasado mañana.

Sin apartarse del Presupuesto, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias hace puntual referencia histórica a los principios que ordenan la recaudación a través de las Leyes Fundamentales de México y, de nueva cuenta, atiende con cifras el tema penitenciario del país en su faceta de mal mayor inevitable.

En un país donde sobran los diagnósticos, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública ofrece uno apreciable sobre la evaluación de las políticas de desarrollo social, sus méritos y sus debilidades, y propuestas viables para su perfeccionamiento. A su vez, el divino tesoro de la juventud, estrellado ante la escasez de oportunidades para realizarse, nos recuerda en el trabajo del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, la tarea que nunca concluye. A pesar de las convulsiones de la Tierra. ▶ CK



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

■ DE LA DIPUTADA DINA HERRERA SOTO

Felicidades por nuestra revista *Cámara*, ya que es un instrumento que nos permite conocer el trabajo que llevan a cabo en los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados, en particular los Centros de Estudios.

Difundir este tipo de información, no sólo propicia el acercamiento del Poder Legislativo a los diferentes niveles de gobierno, sino que contribuye a la educación de la población en general, y porque estoy segura que será de su interés, quisiera me envíe 113 ejemplares mensuales para todas las presidencias municipales del estado de Michoacán, que represento.

■ DE SAMUEL F. VELARDE

Primero felicitar a los editores y a todos los que hacen posible *Cámara*. Pero también para mostrar mi desacuerdo con la publicación en el número 10 de febrero de 2012, de dos frases “célebres” la primera hecha por Joseph Goebbels, ministro de propaganda de Adolfo Hitler, ubicada en la página 25, y la otra por Edgar Hoover en la 32.

En el primer caso, exaltar la figura de uno de los culpables del Holocausto (6 millones de judíos asesinados) y ser el creador de la propaganda nazi destructora y criminal, demerita la creatividad intelectual de la revista y también el contenido humanista en el objetivo de estas frases célebres. En el segundo, Hoover, un policía paranoico que ejerció un intenso espionaje contra los Kennedy, no creo merezca estar en *Cámara*. Ahí están mejor Lincoln, Washington, Poe, etc. Es decir, no porque la frase suene bonito debe ubicarse como un gran pensamiento. Al rato aparecen Capone, Pol Pot, Stalin, Hitler o uno de nuestros capos famosos.

■ DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO DEL ESTADO DE MÉXICO

Soy profesor en el Centro de Estudios de Postgrado del Estado de México, así como en tres universidades –Justo Sierra, Simón Bolívar y Unitec-

donde imparto las materias de Finanzas Públicas, Internacionales y Entorno Económico Político y Financiero Nacional e Internacional.

Les escribo para solicitar una suscripción a su revista *Cámara*, la cual llegó a mí en la forma de un obsequio por parte de otro docente. Me interesa mucho su publicación, porque me será de gran ayuda para la impartición de mis asignaturas, como material de apoyo y de actualidad por los temas que tratan los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados. Especialmente, me agrada el enfoque que observan.

Mtro. Guillermo Alfonso Nova Ambía.

■ DE BASAVE, COLOSIO, SÁNCHEZ ABOGADOS, S C

Además de saludarlos, sirva la presente para solicitar amablemente tenga a bien registrarnos en la base de datos para la suscripción a la revista *Cámara*, de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados, y nos sea enviado mensualmente un ejemplar.

■ DEL DIF ESTATAL DE DURANGO

En medio de la lacerante sequía que azota nuestro estado, resulta gratificante leer las aportaciones que sobre temas relacionados publica *Cámara*, además de los que tratan en investigaciones de los diversos Centros de Estudios. Los felicito por un trabajo valioso que veo mejorarse con cada número.

Prof. Gerardo Herrera Barragán.

■ DE CASA DE LA CULTURA JURÍDICA DE MEXICALI

Les enviamos un cordial saludo de Casa de la Cultura Jurídica “Francisco H. Ruiz Rivero”, en Mexicali, Baja California. Hemos recibido ejemplares de *Cámara*, la revista de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados. Lo agradecemos, porque contribuye al enriquecimiento de nuestro acervo bibliográfico.



La Sequía

DE UN SIGLO



CÉSAR TURRENT FERNÁNDEZ
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL
SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

La relación hombre-naturaleza está íntimamente vinculada a las manifestaciones climatológicas. históricamente, la flora, la fauna y el propio ser humano se han enfrentado a los cambios del clima y se adaptan a las nuevas condiciones a través de dos acciones: evolución y migración. No fue sino hasta la denominada revolución neolítica, hace apenas unos nueve mil años, cuando los seres humanos domesticaron plantas y animales. De esta manera, la humanidad evolucionó del nomadismo al sedentarismo. Había transcurrido mucho tiempo, varios milenios, desde la aparición sobre la Tierra del *Homo sapiens*.





Los cambios en el clima causan alteraciones productivas en los granos básicos, lo que incrementa y hace más volátiles los precios

El clima es una realidad variable. Depende de fenómenos ligados a la actividad solar, al calentamiento de los mares, a los sistemas de alta y baja presión, así como a los vientos que generan todos estos factores. En este contexto cambiante, los agricultores, a través de las épocas y las generaciones, han diversificado los cultivos y sus variedades para responder a la variabilidad climatológica con objeto de obtener alimentos y permanecer en un determinado sitio para vivir.

Existió por muchos siglos una interacción más o menos equilibrada entre crecimiento demográfico, recursos alimenticios y conservación del medio ambiente global porque los recursos eran muy superiores a las necesidades de la población. Sin embargo, con el correr del tiempo, áreas que fueron graneros de civilizaciones se convirtieron en zonas casi desérticas, como ha sucedido en el norte de África o en lo que fue en tiempos bíblicos el valle entre el Tigris y el Éufrates, donde hoy se encuentra Irak.

Durante ese largo tiempo se dieron avances importantes en matemáticas, ingeniería y otras ciencias que se reflejaron en obras como puentes, acueductos, nuevas armas y mayores conocimientos que se aplicaron a mejorar las condiciones de existencia de los seres humanos particularmente en cuestiones de vivienda, vestido, salud, educación y actividades económicas y sociales.

Lo que ha sucedido desde mediados del siglo XVIII, a partir de la denominada Revolución Industrial, es impactante. En comparación con los milenios anteriores, la humanidad entró en una fase muy acelerada de cambios económicos y avances técnicos, acompañados durante el último siglo de una rapidísima expansión demográfica, todo lo cual ha ejercido una enorme presión sobre los recursos naturales del planeta.

Muestra de los cambios acelerados en México es el disparo demográfico. El Censo de Población y Vivienda de 1970 decía que éramos entonces 48.3 millones de personas, la mitad de las cuales habitaba en zonas rurales. En 2010, llegamos a 112.3 millones, y tres cuartas partes vivía en ciudades industrializadas. Hoy somos una mayoría urbana que compra los alimentos en supermercados. Quizá por eso no se valora la importancia del sector rural, base de la seguridad alimentaria.

Para atender las drásticas transformaciones de población, industriales y urbanas de los dos siglos recientes, particular-

mente de los últimos cincuenta años, la actividad humana genera elementos y situaciones nuevas que, al pretender resolver algunos problemas y mejorar el bienestar, han perturbado el ciclo conocido de las temperaturas en la superficie terrestre. Se ha generado un exceso de Gases de Efecto Invernadero (GEI) que aumenta la temperatura promedio del planeta.

Estas perturbaciones climáticas preocupan a los gobiernos y sociedades por sus repercusiones en todos los órdenes, y uno de los más relevantes es el de la producción de alimentos. Los cambios en el clima causan alteraciones productivas en artículos de primera necesidad como los granos básicos, lo que como resultado incrementa y hace más volátiles los precios internacionales y nacionales. Ello ha repercutido en un difícil acceso a los alimentos y, lo que es peor, en muchos casos ha derivado en el hambre de centenares de millones de seres humanos.

Debe reiterarse que somos una nación originaria de cultivos como el del maíz que, aún a la fecha y a pesar de las modificaciones en los patrones de consumo alimenticio de la población, continúa siendo un componente fundamental, junto con el frijol, en la ingesta calórica. Por tanto, una afectación climatológica que impacte en la producción de ambos granos, en particular, debe observarse con detalle y adoptar medidas que ayuden a paliar una situación que ya rebasa lo coyuntural y exige una actuación en consecuencia del conjunto de la sociedad.

SUCESIÓN DE FENÓMENOS CLIMATOLÓGICOS

Los fenómenos climatológicos son recurrentes. Lo destacable en el presente es que han sido mayores en su permanencia. En octubre de 2010 se inició la sequía más grave registrada en setenta años. Agobió en principio



El titular de la SAGARPA reconoció que, en 2011, mil 200 municipios resultaron afectados por la sequía

a Chihuahua, Coahuila y Zacatecas. Conforme han avanzado los meses se extendió a otros estados hasta afectar a 19. A ésta se suman frentes fríos y heladas en otras entidades.

Los últimos 18 meses México ha soportado diversos fenómenos climatológicos que si bien encontró su punto cenítico, en términos mediáticos, en la carencia de alimentos por parte de los rarámuris que habitan en la Sierra Tarahumara a principios de 2012 y que provocó que la sociedad mexicana volviera de nuevo la mirada al campo, también lo tienen al borde de una crisis alimentaria y de manifestaciones de otro tipo como las migraciones a las ciudades.

Un breve recuento de los fenómenos climatológicos presentados el año pasado empezaría con las heladas atípicas registradas en febrero en el noroeste del país y que, en el caso de Sinaloa, ocurrió como un hecho que, además de inusual, afectaría severamente al sector agropecuario por su carácter comercial. Igualmente, durante el primer semestre de 2011, más de 530 mil hectáreas resultaron afectadas por incendios, una de las manifestaciones de la sequía que, además, encierra la agravante de dañar la biodiversidad nacional, en algunos casos de manera irreparable. Y para junio y septiembre se registrarían más heladas, pero éstas ahora hacia la región centro, afectando a Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Estado de México, Querétaro y Michoacán.¹

¹ Tlaxcala e Hidalgo fueron las entidades afectadas en junio por heladas atípicas estando en primavera. *Reforma*, 6 de junio de 2011.

El frente frío número 26 de la temporada 2010-2011, que afectó principalmente a Sinaloa al iniciar febrero, provocó una extraordinaria movilización de instituciones y recursos para su atención debido, en gran medida, a que esa entidad es un abastecedor relevante de maíz y el principal exportador de hortalizas a Estados Unidos y, por tanto, una fuente considerable de divisas.

En su momento, a principios de febrero de 2011 Francisco Campaña Acosta, presidente de la Asociación de Agricultores del Río Culiacán (AARC), señaló que para “el ciclo otoño-invierno sembramos casi 600 mil hectáreas de maíz, pero en alrededor de 400 mil hay pérdidas totales, y en vez de las cinco millones de toneladas acostumbradas, este año se producirán un millón”.² Los daños provocados por el frente frío número 26 fueron calificados por Francisco Escobar, líder de la Federación Agronómica de Sinaloa, de “desastre sin precedentes”. En ese momento, los dirigentes de productores de la entidad referían que habían sembrado en ese ciclo agrícola 800 mil hectáreas de maíz, frijol y hortalizas, 90 por ciento de ellas reportadas con daños.³

La respuesta a la emergencia en Sinaloa: la resiembra y 27 mil pesos por unidad de producción, además del PROGAN, para aquellas

con más de 40 unidades animal,⁴ y estímulos fiscales –declaraciones sin sanciones del ejercicio fiscal 2010 del Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto Empresarial a Tasa Única, en mayo para personas morales y en junio para físicas, así como la exención de pagos provisionales del ISR y el IETU de enero a marzo o al primer semestre del año. Sonora logró beneficios semejantes.⁵

Asimismo se emprendió un programa de resiembra en Sinaloa, que para el 23 de febrero alcanzaba 182 mil hectáreas.⁶ En Durango y Tamaulipas, las heladas registradas a principios de ese mes destruyeron 280 mil y 54 mil hectáreas.

El programa de resiembra, dijo el entonces secretario general de la Confederación Nacional de Productores Agrícolas de Maíz de México (CNPAMM), Carlos Salazar Arriaga, sólo cubriría poco más de 40 por ciento de las 300 mil hectáreas previstas.⁷

Tales cifras contradicen a la SAGARPA: al cierre del programa de resiembra de maíz, se contabilizaron más de 269 mil hectáreas;⁸ la producción de maíz blanco alcanzada en la superficie res sembrada 311 mil 225 hectáreas, que produjeron dos millones 220 mil 864 toneladas.⁹

Las entidades afectadas por los fenómenos climatológicos son las mayores productoras del país en cultivos de importancia nacional, y también resultó afectada la ganadería y otras actividades del sector primario

2 La Jornada, 8 de febrero de 2011.

3 *Ibid.*

4 SAGARPA. Boletín de prensa, 11 de febrero de 2011.

5 *Diario Oficial de la Federación*, 22 de febrero de 2011.

6 SAGARPA. Boletín de prensa, 23 de febrero de 2011.

7 *La Jornada*, 10 de marzo de 2011.

8 SAGARPA. Boletín de prensa, 24 de febrero de 2011.

9 SAGARPA. Boletín de prensa, 31 de agosto de 2011.



En relación a los incendios, que tuvieron a Coahuila como principal escenario, habían afectado, para el cinco de abril, más de 42 mil hectáreas¹⁰ y motivaron que el director general de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), Juan Manuel Torres Rojo, los calificara como la más grave conflagración sufrida por el país desde 1998.¹¹ En los tres primeros meses y medio de 2011 se habían registrado, de acuerdo con lo dicho por el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Juan Rafael Elvira Quesada, cinco mil 743 incendios forestales en todo el territorio nacional.¹²

En medio de heladas e incendios, la sequía persistió. De acuerdo con la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA),¹³ entre octubre de 2010 y agosto de 2011, el 35 por ciento del territorio nacional se reportaba como afectado por “una sequía meteorológica extrema”. Con datos de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la Asociación señalaba que el 80 por ciento de Chihuahua estaba bajo situación de sequía excepcional; el 85 por ciento de Zacatecas, el 55 por ciento de Coahuila

(además de haber sido devastada por los incendios) y el 50 por ciento de Durango se encontraban bajo sequía extrema.¹⁴

La sequía, indicaba AMSDA, había provocado afectaciones al hato ganadero al registrarse la muerte de 150 mil cabezas de ganado bovino, ovino, caprino y caballar, que significaron pérdidas superiores a los 450 mil millones de pesos. Ante esta situación, proponía la despoblación escalonada de 290 mil vientres bovinos, la siembra de cultivos forrajeros, así como diversos apoyos tanto para el acondicionamiento de ganado para su movilización, para su sacrificio en rastros Tipo Inspección Federal (TIF) y para la cobertura de precios.¹⁵

Para agosto pasado ya se advertía que la producción de frijol en Zacatecas podría tener una caída de entre 350 y 400 mil toneladas debido a que, para ese mes, apenas se habían sembrado entre 300 y 350 mil hectáreas debido a la sequía.¹⁶ El gobernador de la entidad, Miguel Alonso Reyes, señaló que 250 mil hectáreas dejarían de sembrarse ante la carencia de agua y advertía sobre la pérdida de 30 mil cabezas de ganado.¹⁷

10 *Milenio*, 5 de abril de 2011.

11 *Excélsior*, 8 de abril de 2011.

12 *El Universal*, 12 de abril de 2011.

13 “Esquema general de atención a contingencias climatológicas 2011”. Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, s/f.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

16 *La Jornada*, 4 de agosto de 2011.

17 *El Universal*, 15 de agosto de 2011.



Si los apoyos no se dan y existen razones distintas al bienestar de campesinos -como las político-electorales- se compromete la razón de ser de los apoyos fiscales: contribuir a su desarrollo social y económico

Al comparecer ante la Comisión de Agricultura y Ganadería de la Cámara de Diputados, Francisco Mayorga Castañeda explicó que en el ciclo otoño-invierno 2010-2011 se sembraron tres millones de hectáreas, que incluyen 640 mil de resiembra de los principales granos, con lo que se logró incrementar la producción de sorgo, cebada, trigo y arroz y, de este modo, contrarrestar la baja, por las condiciones climatológicas, en maíz grano y frijol, las cuales se ubicaron en 4.4 millones y 200 mil toneladas.¹⁸ Ante los legisladores, dijo que en el caso del ciclo primavera-verano 2011, con datos al 30 de septiembre, se reportaba un cierre preliminar de nueve millones de hectáreas sembradas para la producción de granos de un total de 10.2 millones programadas, inferior sólo en 7.3 por ciento respecto al mismo ciclo de 2010.¹⁹

El funcionario precisó que la producción esperada de maíz sería muy similar a la obtenida en 2009 y 14 por ciento inferior a la lograda en 2010, lo que, explicó, se debía a la helada registrada en febrero pasado que afectó principalmente la producción de Sinaloa; el retraso de las lluvias entre abril y junio; las sequías en el ciclo primavera-verano y la helada de principios de septiembre en los estados de Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y México, entre otros.²⁰

Meses más tarde, en términos globales, el titular de la SAGARPA reconoció que, en 2011, mil 200 municipios resultaron afectados por la sequía.²¹

Las organizaciones de productores han formulado diversas propuestas para enfrentar los problemas derivados de los fenómenos climatológicos. Gerardo Sánchez García, presidente de la Confederación Nacional Campesina (CNC), planteó en junio, por citar sólo una ocasión, la necesidad de un programa emergente²² y enfatizó que aquellos incidirán negativamente en la producción de granos básicos y en el hato ganadero.

Un primer balance de los efectos de la sequía estima que las pérdidas en la producción de maíz alcanzaron los nueve mil millones de pesos y en frijol ascendieron a seis mil millones.²³

18 SAGARPA. Boletín de prensa, 12 de octubre de 2011.

19 *Ibid.*

20 *ibid.*

21 *Milenio*, 24 de enero de 2012.

22 *La Jornada*, 21 de junio de 2011.

23 *Reforma*, 9 de febrero de 2012.

RECURSOS Y DECRETOS

Los daños ocasionados por la sequía, los incendios y las heladas impactan cultivos diversos, la ganadería, los recursos naturales y la población, no sólo aquella que vive y trabaja en el medio rural sino al conjunto nacional.

Es obvio que pensemos en que esas respuestas se inscriban en la definición de medidas y líneas de acción, aunque no siempre resulta ser así.

Con anterioridad a que el Ejecutivo Federal remitiese el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, los gobernadores de Durango, Chihuahua y Zacatecas solicitarían a la Cámara de Diputados que el Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN) incluyera cinco mil millones de pesos para atender la sequía.²⁴

En medio de los problemas generados por estos fenómenos climatológicos, el Ejecutivo Federal remitió a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 (PPEF). En éste, el monto asignado a la SAGARPA sufría una reducción en sus recursos, al proponer se le dotara de poco más de 61 mil millones de pesos, mientras se presupuestaban más de 260 mil millones de pesos para el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), montos inferiores a los aprobados para ser ejercidos en 2011.

Al concluir la discusión, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2012 estableció recursos por más de 71 mil millones de pesos para la SAGARPA y superiores a los 305 mil millones de pesos para el PEC. Cabe apuntar que el PEF 2012

contempla en el PEC 17,549.3 millones de pesos en el Programa de Prevención y Manejo de Riesgos.²⁵

El 25 de octubre, diputados federales integrantes de la Comisión de Agricultura y Ganadería presentaron la “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se integra un Fondo Especial de recursos económicos por diez mil millones de pesos, para atender los daños ocasionados por la sequía en los últimos meses en los estados de Sonora, Baja California, Baja California Sur, Aguascalientes, Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro y parte de Guanajuato, por las heladas atípicas de los días 7, 8 y 9 de septiembre que han afectado a los estados de Tlaxcala, Puebla, Estado de México, Hidalgo y Veracruz, y por inundaciones en el estado de Tabasco”.²⁶

En esa misma fecha, los gobernadores de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Durango, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas enviaron un escrito a distintas comisiones en el que manifestaron la necesidad de atender el problema de la sequía, en tanto el Senado remitió un punto de acuerdo presentado por los senadores de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Durango, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas, en el que se proponía la constitución de un Fondo Especial de Atención a la Sequía, con una asignación de al menos 10 mil millones de pesos.²⁷

En la iniciativa señalaban que “desde hace 18 meses el 40 por ciento del territorio nacional ha sido afectado por una fuerte sequía”, destacando que las entidades más afectadas eran Sonora, Baja California, Baja California Sur, Aguascalientes, Tamaulipas, Coahuila,

²⁴ *La Jornada*, 26 de agosto de 2011.

²⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 12 de diciembre de 2011.

²⁶ *Gaceta Parlamentaria*, 15 de diciembre de 2011.

²⁷ *Ibid.*

Chihuahua, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro y Guanajuato. Además referían que, en septiembre de 2001, fuertes heladas afectaron la producción agrícola de los estados de México, Puebla, Hidalgo y Tlaxcala y, en el caso de Tabasco, apuntaban que las pérdidas de cultivos se debieron a inundaciones.²⁸ Al mismo tiempo, advirtieron los riesgos de crisis alimentaria al perderse cultivos básicos, en particular porque las entidades afectadas por los fenómenos climatológicos “son las mayores productoras del país en estos y otros cultivos de importancia nacional”, como también resultó afectada la ganadería y otras actividades del sector primario.

La disponibilidad de recursos para integrar el Fondo provendría de los excedentes de ingresos que resultaran de la Ley de Ingresos, así como de la posibilidad de obtener recursos derivados de subejercicios del PEF 2011 y de economías generadas por el Gobierno Federal durante el ejercicio fiscal del año pasado. Indicaban, además, que no habría de aplicarse *pari passu* ni lineamientos o reglas de operación que limiten ni impidan que los recursos lleguen de manera pronta y expedita a las zonas afectadas. El decreto, en su artículo primero, indicaba que “el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrará un Fondo Especial para atender contingencias climáticas, por un monto de diez mil millones de pesos”; el mismo se aprobó, en la sesión del 15 de diciembre de 2011, por 284 votos en pro, 62 en contra y cinco abstenciones, dictándose turno al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales.²⁹

Con fecha 22 de diciembre, el Ejecutivo Federal devolvió este decreto señalando que “si

28 *Ibid.*

29 *ibid.*

bien formalmente puede llamarse como tal por tratarse de una resolución de la Cámara, no tiene sustento constitucional alguno y jurídicamente es improcedente su ejecución”,³⁰ así como que “la facultad exclusiva en materia de aprobación del gasto público conferida a dicha Cámara en la fracción IV del artículo 74 constitucional, la cual se circunscribe al Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal”.³¹

Señala que el decreto aprobado “viola la Constitución, así como la Ley Reglamentaria en materia presupuestaria, la cual es una norma jerárquicamente superior al primero” y que “el Ejecutivo Federal ha atendido y seguirá atendiendo los efectos de las contingencias climatológicas objeto del decreto”.³² Agrega que “en el último trimestre del 2011 se habrán destinado más de 3,000 millones de pesos” a través de diversos programas.

El Presidente de la República publicó el “Acuerdo por el que se instruyen acciones para mitigar los efectos de la sequía que atraviesan diversas entidades federativas”,³³ que implica recursos por más de 33 mil millones de pesos. Medidas que se anunciaron cuando un conjunto de organizaciones, agrupadas en la denominada “Caravana contra el hambre”, suscribieron un acuerdo en la Secretaría de Gobernación para atender el problema de la sequía en Chihuahua, Coahuila, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas.³⁴

En este Acuerdo se apunta que nuestro país “está viviendo condiciones de sequía excepcionales: en particular, en 2011 se presentó la peor sequía en los estados del norte y centro del país desde 1941, la cual afecta a 1,213 mu-

30 *Gaceta Parlamentaria*, 4 de enero de 2012.

31 *Ibid.*

32 *Ibid.*

33 *Diario Oficial de la Federación*, 25 de enero de 2012.

34 *Milenio*, 25 de enero de 2012.

Puedo calcular el movimiento de los cuerpos celestiales, pero no el de la estupidez humana

Isaac Newton (1642-1727)
Físico, filósofo y matemático inglés
Padre de la Ley de Gravedad

nicipios de 19 entidades federativas”.³⁵ Destaca que a través de la “Estrategia para la Atención de los Estados Afectados por la Sequía” se entregaron, entre agosto y diciembre del año pasado, más de cinco mil millones de pesos e implementaron acciones a través de cinco ejes de atención para mantener las capacidades productivas, impulsar el manejo adecuado del agua y uso sustentable de los recursos naturales, promover la activación de esquemas de aseguramiento, establecer esquemas de financiamiento y apoyar al empleo en las zonas afectadas.³⁶

En otra parte del Acuerdo se indica “que la seguridad alimentaria nacional es un tema prioritario para la presente administración”, por lo que “no sólo se ha actuado con determinación para potenciar las capacidades productivas del sector rural, sino también para definir cupos de importación que se requieran para asegurar la disponibilidad de granos básicos en todo el territorio nacional, en particular de frijol y de maíz blanco para consumo humano”.³⁷

Y añade que cuenta con recursos por un monto histórico de más de 33 mil millones de pesos, a los cuales se podrán sumar apoyos del Fondo Nacional de Desastres Naturales. Asimismo encierra varias instrucciones,

entre otras, a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), a fin de implementar un programa temporal de rehabilitación y construcción de pozos para uso doméstico, y a la SAGARPA, junto con la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), para agilizar la entrega de los recursos destinados a la creación de pequeña infraestructura para captación y almacenamiento de agua.³⁸

En la protección del empleo y los ingresos de la población, instruye a la Secretaría de Economía (SE) para establecer “los mecanismos necesarios para incrementar los apoyos a los molineros de nixtamal y ampliar el cupo para importar frijol, con el fin de garantizar el abasto de dicho alimento en las zonas afectadas por la sequía”;³⁹ a la SAGARPA y la SHCP, para promover, impulsar y apoyar, con los gobiernos estatales, las coberturas de aseguramientos catastróficos. También a la SHCP, a través de Agroasemex, a establecer los mecanismos operativos para que las evaluaciones de daños y pagos de indemnizaciones se realicen dentro de un plazo que no exceda de 20 días a partir de la integración del expediente.⁴⁰

Igualmente, el Acuerdo establece que la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la SHCP “establecerán en el Fondo de Desastres Naturales una reserva especial, con el objeti-

35 *Diario Oficial de la Federación*, 25 de enero de 2012.

36 *Ibid.*

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*

39 *Ibid.*

40 *Ibid.*

vo de asegurar la oportuna asignación y aplicación de recursos prioritarios urgentes para mitigar los efectos de la sequía severa en las entidades afectadas”.⁴¹

El Acuerdo fue considerado por la CNC, El Barzón, la Unión Campesina Democrática (UCD), el Consejo Supremo de la Tarahumara y la Central Independiente de Organizaciones Campesinas y Populares (COCYP) un avance, aunque insuficiente porque no implica recursos emergentes pero sí adelantar la entrega de recursos de mayor impacto durante el primer trimestre.⁴² Abraham Montes, dirigente de la CNC en Chihuahua e integrante del Sistema-Producto Frijol, señaló que “estamos ante una emergencia nacional que debe atenderse de manera diferente” ya que, puntualizó, existe un déficit de 500 mil toneladas de ese producto que no podrán solventarse con importaciones.⁴³

Por su parte, Jesús Padilla, representante del Sistema-Producto Frijol de Zacatecas, manifestó que los recursos emergentes están mal dirigidos, pues se enfocan a la disponibilidad del agua y tecnificación del riego, cuando los productores necesitan semilla para resembrar y reactivar la producción.⁴⁴ A su vez, el presidente de la Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa (CAADES), Armando Borboa, acusó la lentitud para procesar los apoyos, haciendo más compleja la situación de emergencia.⁴⁵

Por su parte, la SAGARPA indicó que, al cierre de febrero, pagó mil 220 millones de pesos para apoyar a 276 mil beneficiarios de los programas de Apoyos Directos al Campo (PRO-CAMPO), Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (PROGAN)

41 Ibid.

42 *La Jornada*, 25 de enero de 2012.

43 Ibid.

44 *Reforma*, 20 de febrero de 2012.

45 Ibid.



FOTO: CUARTOSCURO / Mario Nulo

y de diesel agropecuario contemplados por el gobierno para apoyar a agricultores y ganaderos de las 19 entidades afectadas por la sequía.⁴⁶

Líneas arriba apuntábamos que una de las consecuencias acarreadas por estos fenómenos climatológicos era la migración. Como muestra de ello valga referir las declaraciones del gobernador de Durango, Jorge Herrera Caldera, quien dijo que 50 mil indígenas de la entidad han migrado por la sequía,⁴⁷ de igual modo, Jesús Alfonso Lafarga Zazueta, presidente municipal de San Ignacio, Sinaloa, refirió que cerca de 250 familias de 24 pueblos de la sierra de esa entidad dejaron sus comunidades debido a los daños provocados por la sequía y las heladas, aunados al factor violencia.⁴⁸

Aun siendo facultad del Gobierno Federal, cabe apuntar que el acceso a los recursos del FONDEN suele ser complicado al requerirse que, con antelación, exista la declaratoria correspondiente publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, lo que redundará en mayor lentitud en la canalización de recursos.

46 SAGARPA, Boletín de prensa, 11 de marzo de 2011.

47 *Milenio*, 26 de enero de 2012.

48 *La Jornada*, 20 de febrero de 2012.

Dicho en palabras del subdirector general técnico de la CONAGUA, Felipe Arreguín Cortés, la actual sequía es más grave que la registrada en la década de los 90 en el siglo pasado y, más aún, se desconoce cuándo concluirá,⁴⁹ lo que nos refiere a un horizonte, de largo plazo, que demanda de acciones por parte del conjunto de nuestra sociedad.

No es el caso en este artículo entrar a analizar los diferentes puntos de vista que en diversos foros expusieron los representantes tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo, sobre la manera como se debía atender con urgencia el grave problema de la sequía y sus implicaciones para la vida de la nación, en general, y para la actividad productiva agropecuaria de millones de campesinos e indígenas, en particular.

Lo que ha quedado ciertamente como una evidencia ante la opinión pública, así como para quienes sufren directamente en su propio bienestar económico y social los impactos de la sequía y otros efectos negativos del cambio climático, es la urgencia de los apoyos y la demora con que han fluido a las zonas afectadas. En el campo, la oportunidad de los recursos es esencial porque la agricultura y la ganadería trabajan con seres vivos cuyas características de nacimiento, crecimiento y reproducción se relacionan con el clima, con el sol, con su medio ambiente.

Si esa oportunidad en los apoyos al campo no se da y existen otras razones distintas a la productividad y bienestar de las familias campesinas e indígenas, como pueden ser planteamientos de carácter político-electoral, se está comprometiendo la razón de ser de los apoyos fiscales: contribuir al desarrollo social, económico y ambiental del medio rural.

Aunque existen diferentes perspectivas entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo sobre los efectos del cambio climático en la productividad agropecuaria nacional, se tiene la impresión de que no estamos preparados como país para atender ese grave problema. Por tanto, es necesario enfrentar con urgencia lo inmediato que está significando: pobreza alimentaria, deterioro de suelos y necesidad de recuperar a la brevedad la capacidad productiva de miles y miles de agricultores, principalmente, los más desprotegidos técnica y financieramente, los más afectados por los problemas del cambio climático.

Y, dentro de esa misma política de Estado, mantener un apoyo decidido a la agricultura familiar, de autoconsumo, con apoyos a la organización de los pequeños productores, su capacitación y asistencia técnica para producir más y mejor con prácticas adecuadas, actualizadas y en armonía con su medio ambiente. ▀

49 *La Jornada*, 24 de febrero de 2012.



CESAR TURRENT FERNANDEZ (cesar.turrent@congreso.gob.mx)

Es Ingeniero Agrónomo egresado de la Universidad Autónoma de Chapingo. Cursó estudios de maestría y doctorado en Ciencias Agrícolas en París, Francia, donde fue reconocido con Mención Honorífica.

Su paso por el sector público incluye la Secretaría de Agricultura y Ganadería, donde fue Director de Estudios Regionales y el Gobierno de Veracruz, como Director de Agricultura y Fitosanitaria. Fue Presidente del Colegio de Ingenieros Agrónomos de México y actualmente es Director del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados.

PETRÓLEO: SOSTÉN PARA UNA RECAUDACIÓN DEFICIENTE



EDUARDO LICEA ARELLANO
CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Durante 2011 los recursos presupuestarios del sector público presupuestario totalizaron 3 billones 269 mil 631 millones de pesos (mdp). De este monto, 44 por ciento provino de los impuestos; 34 por ciento se obtuvo por la venta del petróleo; 17 por ciento correspondió a organismos y empresas¹ y el restante 5 por ciento se originó por ingresos no tributarios.²

¹ Se refiere a la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

² Se integra por aprovechamientos, derechos, productos y contribuciones de mejoras.



■ ■ ■ ■

Para diciembre de 2011 los ingresos totales se situaron en 214 mil 290 mdp por encima de lo estimado en la Ley de Ingresos de la Federación



FOTO: CUARTOSCURO/ Rodolfo Angulo

Para diciembre los ingresos totales se situaron en 214 mil 290 mdp por encima de lo estimado en la Ley de Ingresos de la Federación (lif); es decir, 7 por ciento por arriba del programa anual.

Esta situación se deriva de la mayor captación de los ingresos petroleros, de los no tributarios y de los recursos provenientes de organismos y empresas, pero disminuidos por la baja recaudación de los ingresos tributarios.

Ingresos Presupuestarios al Cuarto Trimestre de 2011

(Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	Estimado LIF	Observado	Diferencia observado vs estimado	
			Absoluta	Porcentual
Total	3,055,341.4	3,269,631.3	214,289.9	7.0%
Petroleros	1,005,157.4	1,100,270.5	95,113.1	9.5%
No petroleros	2,050,184.0	2,169,360.8	119,176.7	5.8%
Gobierno Federal	1,560,632.6	1,613,763.8	53,131.2	3.4%
Tributarios	1,472,488.9	1,436,891.2	-35,597.7	-2.4%
No tributarios	88,143.7	176,872.6	88,728.9	100.7%
Organismos y Empresas	489,551.4	555,597.0	66,045.5	13.5%

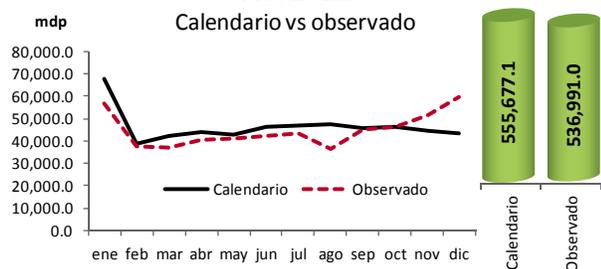
Fuente: Elaborado con base en datos de los "Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Cuarto Trimestre de 2011", SHCP.

INGRESOS TRIBUTARIOS

En lo que se refiere a los ingresos tributarios a diciembre de 2011, éstos ascendieron a 1 billón 436 mil 891 mdp, ubicándose por debajo de lo estimado en la LIF en 35 mil 598 mdp. En principio, la menor captación de los impuestos resulta contradictoria frente al favorable comportamiento de la actividad económica, que durante el año registró un crecimiento de 4 por ciento, pues en condiciones normales aquélla se comporta de acuerdo con el desempeño de ésta.

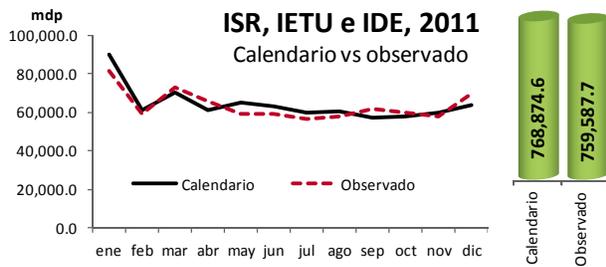
En cuanto al Impuesto al Valor Agregado (iva), éste se situó por debajo de lo estimado en la LIF en 18 mil 686 mdp (-3.4% de la meta anual). Al respecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) señala que las devoluciones pagadas durante el año mostraron una dinámica inusualmente alta, al incrementarse 14 por ciento real en comparación con las de 2010.

IVA 2011



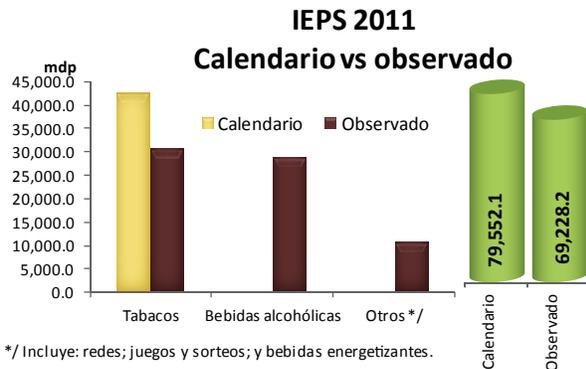
Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la SHCP.

En materia del Impuesto Sobre la Renta (ISR) –que incluye el Impuesto Empresarial a Tasa Única y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo–, éste resultó 9 mil 287 mdp inferior que el programa anual, al ascender a 759 mil 588 mdp (-1.2% de la meta). De acuerdo con la SHCP, dicha situación se asocia con las devoluciones y compensaciones registradas en mayo y junio, que impactaron la recaudación neta.



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

En relación con el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) –sin incluir el gravamen a las gasolinas–, éste se situó por debajo del programa anual en 10 mil 324 mdp (-13% de la meta). En este caso, destaca la menor recaudación registrada en tabacos, que generó 11 mil 717 mdp menos que la meta anual.



*/ Incluye: redes; juegos y sorteos; y bebidas energizantes.
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

Los ingresos tributarios a diciembre de 2011 ascendieron a 1 billón 436 mil 891 mdp, ubicándose por debajo de lo estimado en la LIF en 35 mil 598 mdp



FOTO: CUARTOSCURO/ Demian Chavez

Al respecto, la SHCP explica que la baja percepción se debe al incremento de la tasa impositiva en tabacos, con la finalidad de reducir su consumo. Asimismo, resalta la favorable captación por el IEPS a redes de telecomunicaciones, al superar la meta anual en mil 119 mdp (15.5% más de lo estimado).

Por cuanto al gravamen a las importaciones, este impuesto se ubicó arriba de lo estimado en la LIF por 4 mil 069 mdp (17.8% más de la meta anual); tal situación se asocia a que las importaciones de bienes y servicios crecieron a una tasa anual de 6.2 por ciento en términos reales durante el tercer trimestre de 2011.

Engullimos de un sorbo la mentira que nos adula, y bebemos gota a gota la verdad que nos amarga

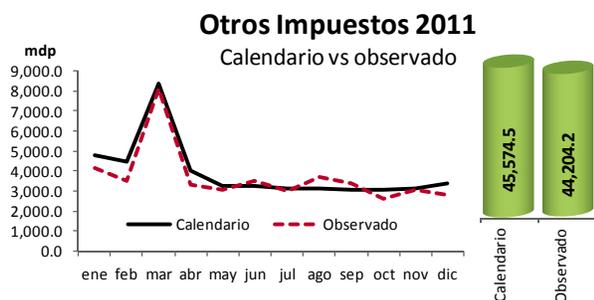
Denis Diderot (1713-1784)

Erudito de la Ilustración en Francia, figura de la Enciclopedia



Para diciembre de 2011, las metas en materia de recaudación de la mayoría de los impuestos no se cumplieron. Destaca la menor captación en IVA.

En lo que concierne a los otros impuestos (Tenencia, Impuesto sobre Automóviles Nuevos y accesorios), su recaudación fue mil 370 mdp menor de lo estimado en la lif 2011. Ello se derivó de la disminución en el cobro de Tenencia (-1,931 mdp), lo que se relaciona con el hecho de que algunas entidades federativas adoptaron durante 2011 este impuesto en sus legislaciones locales.



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

Para diciembre de 2011, las metas en materia de recaudación de la mayoría de los impuestos no se cumplieron. Destaca la menor captación en iva, lo que se asocia a las devoluciones que la SHCP rea-

lizó durante el primer semestre a los contribuyentes por 228 mil 720 mdp, cifra que se incrementó 14 por ciento en términos reales respecto a las efectuadas en el ejercicio anterior.

En ese sentido, en el “Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al cuarto trimestre de 2011”, la autoridad hacendaria omite explicar los motivos que originaron el incremento de las devoluciones, así como los sectores económicos que las obtuvieron.

Asimismo, la menor captación por impuestos fue compensada con el favorable desempeño de los ingresos provenientes de la actividad petrolera, que durante 2011 superaron lo programado en 95 mil 113 mdp. Esto demuestra que las finanzas públicas continúan dependiendo de los ingresos petroleros, situación que vulnera el ejercicio del gasto público.

Aunado a ello, la baja captación de los impuestos repercutió en menores ingresos por concepto de participaciones federales a las entidades federativas, lo que podría derivar en que éstas, a fin de cumplir con sus requerimientos de gasto público, posiblemente recurran a otras fuentes de financiamiento, como nuevos impuestos o deuda pública, entre otros.

El monto estimado de IVA en la Ley de Ingresos para 2012 es ligeramente superior en 0.3 por ciento, en términos reales, al monto recaudado durante 2011, situación que podría implicar una subestimación del IVA en 2012. ▸

La menor captación por impuestos fue compensada con el favorable desempeño de los ingresos provenientes de la actividad petrolera

Ingresos Tributarios no Petroleros al Cuarto Trimestre de 2011
(Millones de pesos)

Concepto	Enero - diciembre 2011			
	Estimado LIF	Observado	Diferencia observado vs estimado	
			Absoluta	Porcentual
Total	1,472,488.9	1,436,891.2	-35,597.7	-2.4%
ISR-IETU-IDE	768,874.6	759,587.7	-9,286.9	-1.2%
ISR ^{1/}	688,965.2	720,672.0	31,706.8	4.6%
IETU	60,605.3	47,163.3	-13,442.0	-22.2%
IDE ^{2/}	19,304.1	-8,247.6	-27,551.7	-142.7%
IVA	555,677.1	536,991.2	-18,685.9	-3.4%
IEPS	79,552.1	69,228.2	-10,323.9	-13.0%
Tabacos Labrados	42,059.9	30,342.6	-11,717.3	-27.9%
Bebidas Alcohólicas	5,371.5	6,441.3	1,069.8	19.9%
Cerveza	22,348.4	21,872.0	-476.4	-2.1%
Juegos y Sorteos	2,490.5	2,131.0	-359.5	-14.4%
Telecomunicaciones	7,213.2	8,331.9	1,118.7	15.5%
Energetizantes	68.6	109.4	40.8	59.5%
Importaciones	22,810.6	26,879.9	4,069.3	17.8%
Otros impuestos	45,574.5	44,204.2	-1,370.3	-3.0%
Tenencia	17,182.8	15,251.8	-1,931.0	-11.2%
ISAN	4,787.0	5,051.4	264.4	5.5%
Accesorios	23,604.7	23,901.0	296.3	1.3%

1/ Incluye el Impuesto al Activo.

2/ No descuenta el total de los acreditamientos que realizaron los contribuyentes a quienes las instituciones financieras les retuvieron este impuesto, mismos que se realizaron principalmente contra el ISR.

Fuente: Elaborado con base en datos de los "Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2011", SHCP.



EDUARDO LICEA ARELLANO (eduardo.licea@congreso.gob.mx)

Es Licenciado en Contaduría por la UNAM. Tiene estudios terminados de Maestría en Impuestos por el Instituto de Posgrados y Especialidades; además, cuenta con el Diplomado en Instrumentos para la Evaluación de Impactos Presupuestarios impartido por el ITAM. En materia laboral, fungió como encargado del área de impuestos en diversos despachos. Desde el 2002 se desempeña como investigador del CEFP en temas relacionados con la política tributaria.

RAMO 09: PUENTE INCONCLUSO



MÓNICA MAYA JIMÉNEZ
CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Una revisión general de los recursos asignados al Ramo 09 “Comunicaciones y Transportes” en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 (PEF 2012) permite observar que la asignación propuesta por el Ejecutivo Federal presentaba enormes y preocupantes recortes –de hasta 21.4 por ciento- en comparación con lo aprobado en 2011. La disminución del monto no prosperó gracias a que el Poder Legislativo aprobó ampliaciones importantes, lo que permitió que la reducción no sobrepasara de 4.4 por ciento en términos reales respecto al año anterior, con sus respectivas consecuencias.



■■■
De aprobarse la propuesta original presentada por el Ejecutivo, el recorte presupuestal habría afectado a proyectos de infraestructura de carreteras y caminos rurales

No existe una explicación clara sobre el porqué el Ejecutivo Federal presentó una propuesta considerablemente reducida en comparación con el monto aprobado para Comunicaciones y Transportes en 2011, sobre todo porque el Paquete Económico 2012 se anunció como anticíclico.

Una hipótesis podría ser que, puesto que 2012 es el último año de la presente administración, el Ejecutivo pretende dar prioridad a concluir los proyectos que ya están en marcha, en vez de autorizar nuevas inversiones; otra posibilidad es que entregó su propuesta a sabiendas de que el Poder Legislativo no aprobaría recortes presupuestales tan drásticos y otorgaría ampliaciones para el ramo, lo que le permitió priorizar en su propuesta otros sectores; por último, también pueden haber influido en la propuesta federal los subejercicios que en los últimos años se han registrado en Comunicaciones y Transportes. Aquí se describe la asignación presupuestal del ramo en clasificación económica y funcional.¹

Comunicaciones y Transportes 2012

Para el ejercicio presupuestal 2012, la Cámara de Diputados aprobó 85 mil 544 millones de pesos (mdp) en el ramo 09, Comunicaciones y Transportes, de los cuales 17 por ciento corresponde a gasto corriente² y el restante 83 por ciento se conforma por gasto de inversión.³ Esta distribución resulta congruente con la naturaleza de este sector, que se caracteriza por ser intensivo en el uso de gasto de capital, toda vez que entre sus principales funciones está incrementar la cobertura, calidad y competitividad de la infraestructura del país.

En lo que corresponde al gasto corriente, se aprobaron 14 mil 570.2 mdp, cuya distribución en términos porcentuales es la siguiente: 44.2 corresponde al rubro de servicios personales,⁴

-
- 1 La clasificación económica permite identificar el gasto público según su naturaleza económica, en corriente o de capital; los gastos corrientes no aumentan los activos del Estado, mientras que los de capital son aquellos que incrementan la capacidad de producción, como la inversión física directa y las inversiones financieras. Por su parte, la clasificación funcional permite determinar el objeto del gasto, es decir, para qué se gastan los recursos públicos.
 - 2 Conjunto de erogaciones que no tienen como contrapartida la creación de activos, sino que constituyen un acto de consumo. Se refiere a los gastos en recursos humanos y de compra de bienes y servicios, necesarios para la administración y operación gubernamental.
 - 3 Erogaciones en bienes y servicios destinadas a incrementar la capacidad productiva del sector, la cual refleja el incremento de los activos fijos patrimoniales, mediante la construcción de obra pública.
 - 4 Remuneraciones al personal al servicio del Estado; agrupa también las cuotas y aportaciones a favor de las instituciones de seguridad social, derivadas de los servicios que éstas prestan al personal en los términos de las disposiciones legales en vigor; asimismo, incluye los pagos por otras prestaciones sociales.

39.7 a gastos de operación,⁵ 16.0 a “otros de corriente” y 0.1 a subsidios.

Para el gasto de inversión se aprobaron 70 mil 973.8 millones de pesos, distribuidos porcentualmente de esta forma: 97.8 para inversión física y 2.2 para subsidios,⁶ como se observa en el Cuadro 1.

Desde la perspectiva programática,⁷ los recursos asignados a Comunicaciones y Transportes se distribuyeron en 49 programas presupuestarios, de los cuales 11 concentran en conjunto 78.9 por ciento del total de los recursos del ramo, como se aprecia en el Cuadro 2.

- 5 Asignaciones de los capítulos de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales, que son indispensables para la operación de las unidades responsables ejecutoras del gasto público.
- 6 Son las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o los municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.
- 7 Elementos de programación presupuestaria a través de los cuales se expresan en forma desagregada y jerarquizada las acciones y metas que el sector público pretende llevar a cabo en el desarrollo de sus funciones.

**CUADRO 1: PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN
RAMO 09 COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
(Millones de pesos)**

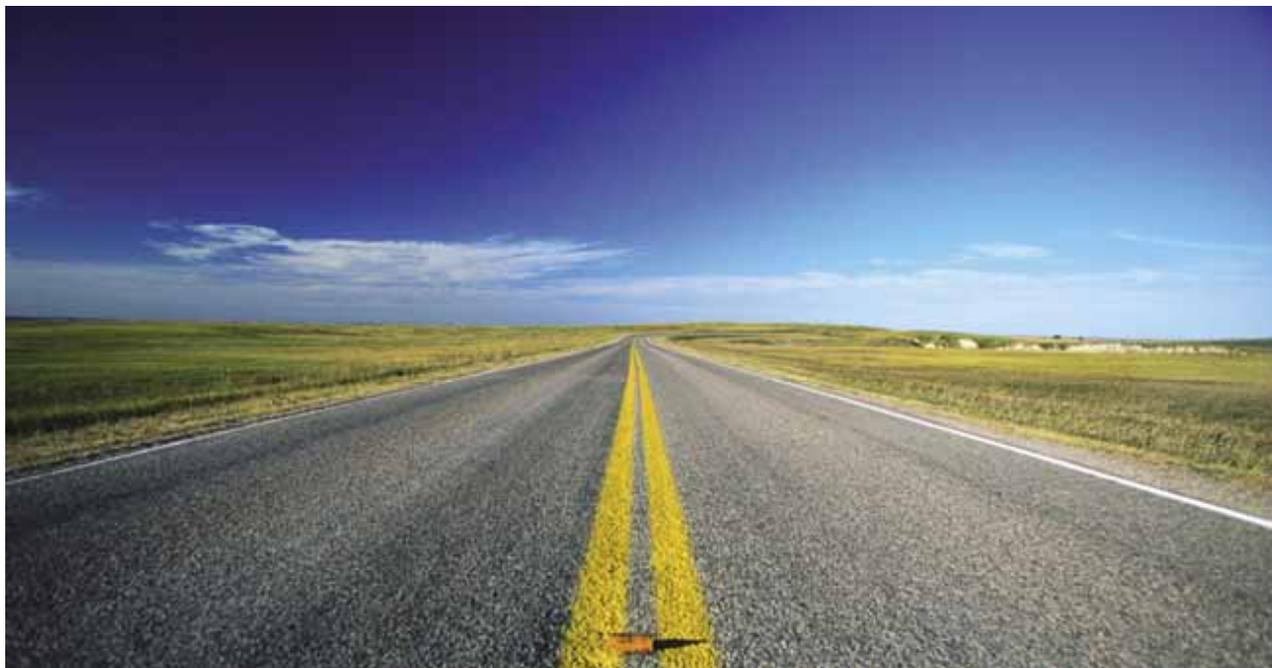
Concepto	PEF 2012	Estructura porcentual
Gasto total	85,544.0	100.0
Gasto Corriente	14,570.2	17.0
Servicios Personales	6,440.1	7.5
Gastos de Operación	5,786.4	6.8
Subsidios	13.0	0.0
Otros de Corriente	2,330.7	2.7
Gasto de Inversión	70,973.8	83.0
Inversión Física	69,394.1	81.1
Subsidios	1,579.7	1.8
Otros de Inversión	0.0	0.0

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación 2012 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2012.

**CUADRO 2: PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2012
RAMO 09 "COMUNICACIONES Y TRANSPORTES", PRINCIPALES PROGRAMAS
PRESUPUESTARIOS
(Millones de pesos y porcentajes)**

PROGRAMA PRESUPUESTARIO	PEF 2012	ESTRUCTURA PORCENTUAL
E010 Servicios de ayudas a la navegación aérea	1,845.5	2.2
G007 Supervisión, inspección y verificación del sistema Nacional e-México	2,279.3	2.7
G009 Supervisión, inspección y verificación de conservación de carreteras	2,173.1	2.5
K003 Proyectos de infraestructura económica de carreteras	23,675.4	27.7
K004 Proyectos de infraestructura económica de puertos	1,946.3	2.3
K031 Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales	13,379.5	15.6
K032 Conservación de Infraestructura Carretera	8,670.8	10.1
K037 Conservación de infraestructura de caminos rurales y carreteras alimentadoras	2,230.0	2.6
K040 Proyectos de Infraestructura Ferroviaria	3,482.7	4.1
K041 Sistema de Transporte Colectivo	2,000.0	2.3
K045 Sistema satelital	5,780.0	6.8
38 Programas Presupuestarios restantes	18,081.5	21.1
TOTAL	85,544.0	100.0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación 2012



Por el monto de sus asignaciones presupuestales, destacan tres programas:

1. Proyectos de infraestructura económica de carreteras;
2. Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales, y
3. Conservación de Infraestructura Carretera.

Todos estos programas se encuentran vinculados al sector Transportes y en conjunto concentran 53.5 por ciento de los recursos asignados al ramo, es decir, 45 mil 725.7 millones de pesos.

Estos tres programas, de acuerdo con el Programa Sectorial del Comunicaciones y Transportes, tienen como principales objetivos construir y modernizar la red carretera federal a fin de ofrecer mayor seguridad y accesibilidad a la población, para así contribuir a la integración de las distintas regiones del país, y construir y modernizar la red de cami-

nos rurales y alimentadores con objeto de facilitar el acceso a los servicios básicos a todas las comunidades rurales, en especial a las de escasos recursos, y promover un desarrollo social equilibrado.

Corrección al rumbo del presupuesto

En su Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (ppef), el Ejecutivo Federal propuso 70 mil 440.4 mdp para Comunicaciones y Transportes, que resultaba un monto inferior en 15 mil 980.2 mdp a lo aprobado en 2011.

El gasto de inversión era el más afectado, pues la propuesta del Ejecutivo ascendía a 55 mil 870.2 mdp, es decir 17 mil 689.1 mdp menos que lo autorizado el año anterior. Ello resulta contradictorio con el discurso de presentación del Paquete Económico 2012, de acuerdo con el cual en este año se promovería la inversión física como un instrumento de política económica para revertir el proceso de desaceleración del crecimiento de la economía.⁸

⁸ Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, Exposición de motivos, política de gasto del Poder Ejecutivo Federal, p. 1.



La disminución del presupuesto resulta contradictoria con el discurso de presentación del Paquete Económico 2012 que anunciaba la promoción de inversiones que revertirían la desaceleración económica

Sin embargo, el Poder Legislativo autorizó una ampliación para el ramo que asciende a 15 mil 103.6 mdp, lo que permitió compensar en su mayor parte el citado recorte presupuestal propuesto por el Ejecutivo.

Los recursos extras aprobados por la Cámara de Diputados se concentraron en el gasto de inversión, toda vez que el gasto corriente no presentó variación alguna respecto a la propuesta del Ejecutivo, con lo que este concepto se mantuvo en 14 mil 570.2 mdp, de los cuales el mayor porcentaje (44.2%) corresponde al renglón de servicios personales.

**CUADRO 3: PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN
RAMO 09 COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
(Millones de pesos)**

Concepto	PEF 2012	PPEF 2012	Variación absoluta	Variación relativa (%)
Gasto total	85,544.0	70,440.4	15,103.6	21.4
Gasto Corriente	14,570.2	14,570.2	0.0	0.0
Servicios Personales	6,440.1	6,440.1	0.0	0.0
Gastos de Operación	5,786.4	5,786.4	0.0	0.0
Subsidios	13.0	13.0	0.0	0.0
Otros de Corriente	2,330.7	2,330.7	0.0	0.0
Gasto de Inversión	70,973.8	55,870.2	15,103.6	27.0
Inversión Física	69,394.1	54,218.3	15,175.8	28.0
Subsidios	1,579.7	1,651.9	-72.2	-4.4
Otros de Inversión	0.0	0.0	0.0	n.a.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación 2012 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2012.

En relación al gasto de inversión, cuyo presupuesto se incrementó en 15 mil 103.6 mdp en comparación a lo propuesto en el PPEF, el rubro que concentró los recursos adicionales fue el de inversión física,⁹ mientras que los subsidios se redujeron en 72.2 mdp.

9 Erogaciones que las dependencias y entidades de la administración pública destinan a la construcción o conservación de obras y a la adquisición de bienes de capital.



FOTO: CUARTOSCURO

Dentro de la inversión física, destacan las ampliaciones autorizadas por la Cámara de Diputados en los programas presupuestarios destinados a proyectos de infraestructura económica,¹⁰ que consisten en la construcción, adquisición y ampliación de activos fijos para la producción de bienes y servicios en diversos sectores, en este caso el de Comunicaciones y Transportes.

También sobresalen las ampliaciones otorgadas a dos programas que engloban proyectos de infraestructura económica de carreteras, así como de carreteras alimentadoras y caminos rurales, ambos del sector Transportes, que ascendieron a 7 mil 885.0 mdp y 10 mil 986.8 mdp, respectivamente; en conjunto

10 Clasificación utilizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión, de acuerdo con los cuales los proyectos de inversión se clasifican en: infraestructura económica, infraestructura social, infraestructura gubernamental, proyectos de inmuebles y otros proyectos de inversión.

engloban el total de la variación del gasto de inversión física y explican en buena medida la extensión presupuestaria otorgada a Comunicaciones y Transportes. Suman poco más de 500 proyectos de inversión, cuyas asignaciones individuales oscilan entre 4 y 250 mdp.

En contrapartida, los programas “Mantenimiento de infraestructura” y “Conservación de infraestructura carretera” registraron disminuciones en la asignación presupuestal respecto a lo propuesto en el PPEF, de 2 mil 996.9 mdp y 2 mil 634.3 mdp, respectivamente (ver anexo estadístico).

La mayor parte de las ampliaciones aprobadas por el Legislativo se concentraron en 372 proyectos de inversión, de los cuales 370 son de infraestructura económica, para carreteras y caminos rurales, y dos de mantenimiento (de un aeropuerto y para el dragado del puerto de Matamoros); en conjunto, concentraron 54.1 por ciento del presupuesto extra otorgado al rubro de infraestructura física (8 mil 164.4 mdp).

Estos 372 proyectos no cuentan con clave de registro en la cartera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual implica que corresponde a los gobiernos estatales y municipales beneficiarios trabajar en la integración de sus expedientes de obra para obtener dicha clave, pues sin ella no podrán ejercer los recursos autorizados, lo que derivaría en los subejercicios recurrentes observados en este ramo.¹¹

A todas las entidades federativas, con excepción de Baja California Sur, se otorgaron recursos para este tipo de proyectos sin clave de registro; del total, 13.1 por ciento se llevarían a cabo en el Estado de México, 9.1 en Nuevo León y 7.9 en Hidalgo.

11 Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



FOTO: CUARTOSCURO

Finalmente, por los montos de sus ampliaciones, resulta importante mencionar dos proyectos de inversión:

1. La construcción de la Línea 12 del Metro, del programa “Sistema de Transporte Colectivo”; mientras en el PPEF se le asignaba un presupuesto de mil mdp, la Cámara de Diputados duplicó la propuesta del Ejecutivo, de modo que el presupuesto fue de 2 mil mdp para este proyecto.
2. El Programa de Conservación de Infraestructura de Caminos Rurales y Carreteras 2012, dentro del programa presupuestario “Conservación de infraestructura de caminos rurales y carreteras alimentadoras”, para el que se aprobaron recursos extras por mil 622 mdp, gracias a los cuales se dispone de un presupuesto total de dos mil 222 mdp para el ejercicio 2012.

Freno real a los gastos

No obstante el esfuerzo realizado por los legisladores para dotar al sector de Comunicaciones y Transportes de más recursos para 2012, finalmente, resultaron inferiores en 4.4

por ciento en términos reales, en comparación con el monto aprobado en 2011.

Básicamente, el menor presupuesto del ramo se produjo en el gasto de inversión, cuya asignación para 2012 es menor en 6.8 por ciento a tasa real, comparada con lo autorizado para el ejercicio de 2011.

En cambio, el gasto corriente aumentó 9.5 por ciento en el mismo periodo, lo que significa que se dispone de mil 708.9 mdp más que en 2011 para este tipo de erogaciones (ver Cuadro 4). Este incremento beneficia en mayor medida al rubro de gastos de operación, que superó en 16.7 por ciento lo aceptado en 2011.

CUADRO 4: PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2012
RAMO 09 COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
(Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	PEF 2012	PEF 2011	Variación absoluta	Variación real (%)
			2011-2012	2011-2012
Gasto total	85,544.0	86,420.6	-876.6	-4.4
Gasto Corriente	14,570.2	12,861.3	1,708.9	9.5
Servicios Personales	6,440.1	5,665.1	775.0	9.8
Gastos de Operación	5,786.4	4,789.6	996.8	16.7
Subsidios	13.0	11.0	2.0	14.2
Otros de Corriente	2,330.7	2,395.6	-64.9	-6.0
Gasto de Inversión	70,973.8	73,559.3	-2,585.5	-6.8
Inversión Física	69,394.1	71,613.6	-2,219.5	-6.4
Subsidios	1,579.7	1,596.0	-16.3	-4.4
Otros de Inversión	0.0	349.7	-349.7	-100.0

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 y 2012.

Gasto corriente

Al revisar la distribución del gasto corriente por concepto, se encontró que la mayor suma autorizada a gastos de operación, 996.8 mdp más que en 2011, se canalizó en su totalidad a “Servicios financieros, bancarios y comerciales”, cuyo incremento con respecto a 2011 fue de mil 161.2 mdp (ver anexo estadístico).

■ ■ ■

No existe una explicación clara sobre porque el Ejecutivo presentó una propuesta considerablemente menor en comparación con el 2011, sobre todo porque el paquete 2012 se anunció como anticíclico

CUADRO 5: RAMO 09 "COMUNICACIONES Y TRANSPORTES" GASTO DE LA UNIDAD RESPONSABLE 211 DIRECCIÓN GENERAL DE CONSERVACIÓN DE CARRETERAS (Millones de pesos)				
UNIDAD RESPONSABLE / PROGRAMA PRESUPUESTARIO	2012	2011	VARIACIÓN ABSOLUTA	VARIACIÓN RELATIVA
Dirección General de Conservación de Carreteras	2,912.3	931.8	1,980.50	202.0
G009 Supervisión, inspección y verificación de conservación de carreteras	1,812.3	719.3	1,093.00	143.4
Gasto Corriente	1,812.3	719.3	1,093.00	143.4
Servicios Personales	921.3	710.3	211.00	25.3
Gastos de Operación	891.0	9.0	882.00	9,465.2
Gasto de Inversión	-	-	-	n.a
K032 Conservación de Infraestructura Carretera	1,100.0	212.5	887.50	400.1
Gasto Corriente	-	-	-	n.a.
Gasto de Inversión	1,100.0	212.5	887.50	400.1
Inversión Física	1,100.0	212.5	887.50	400.1

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 y 2012.

De la revisión del gasto por unidades administrativas, se desprende que la Dirección General de Conservación de Carreteras concentra 88.4 por ciento del mayor presupuesto asignado al renglón gastos de operación, ya que supera por 882 mdp a lo aprobado en 2011, como se aprecia en el Cuadro 5.

Dentro de los gastos de operación de la Dirección General de Conservación de Carreteras, se observa que el concepto que presentó la mayor variación positiva fue el de "Servicios financieros, bancarios y comerciales", dentro del programa presupuestario "Supervisión, inspección y verificación de conservación de carreteras", con una asignación de 881.0 mdp para 2012, mientras que en 2011 no se recibió monto alguno en este rubro, lo que explica la mencionada variación.

En relación al gasto por "Servicios financieros, bancarios y comerciales", de acuerdo con el clasificador por objeto de gasto de la Administración Pública Federal, se registran las asignaciones destinadas a cubrir el costo de servicios tales como fletes y maniobras, almacenaje, embalaje y envase, así como servicios bancarios y financieros, seguros patrimoniales, comisiones por ventas y diferencias cambiarias.

Al respecto, podría considerarse que la mayor erogación en el rubro de gastos de operación dentro del programa "Supervisión, inspección y verificación de conservación de carreteras", a cargo de la Dirección General de Conservación de Carreteras, está asociada al incremento de los recursos en el programa "Conservación de infraestructura carretera"; sin embargo, parece desproporcionado que lo gastado en supervisión prácticamente iguale a lo invertido en la conservación de esta infraestructura.

El hombre debe trabajar y descansar, pero no al mismo tiempo

Mark Twain (1835-1910)
Célebre escritor y humanista estadounidense,
autor de *El Príncipe y el mendigo*

Gasto de inversión

Para el gasto de inversión se autorizó un monto inferior en 2 mil 585.5 mdp al aceptado el año pasado, observándose reducciones en todos sus renglones; de hecho no se aprobaron recursos en “Otros de inversión”, en tanto que la inversión física, en términos absolutos, se redujo 2 mil 219.5 mdp (ver Cuadro 4).

Dicha variación repercutió particularmente en los dos programas relacionados con proyectos de infraestructura económica de carreteras, que registraron variaciones reales negativas del orden de 8.7 por ciento y 14.5, respectivamente, en relación a lo aprobado en 2011 (ver anexo estadístico).

Aun cuando las ampliaciones aprobadas por la Cámara de Diputados que se mencionan en el apartado anterior impactaron precisamente a esos programas, sólo permitieron reducir los recortes que propuso el Ejecutivo, pero no evitaron que sus presupuestos para el presente ejercicio resultaran inferiores a los que se les otorgó el año anterior.

En cuanto a los “Proyectos de infraestructura económica de carreteras”, las unidades responsables más afectadas por la disminución de los recursos asignados fueron Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos y los centros de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en Querétaro

y Yucatán, toda vez que en conjunto recibieron mil 407 mdp menos que en 2011, lo que explica el 45.8 por ciento del menor gasto de este programa presupuestal.

En el caso de los “Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales”, el Centro SCT de Jalisco fue la unidad que concentró 59.3 por ciento de la variación, pues recibió una asignación de 464.0 mdp por debajo de lo autorizado en 2011.

Presupuesto zigzagueante

Los recursos aprobados a Comunicaciones y Transportes para el ejercicio fiscal 2012 resultaron inferiores en 4.4 por ciento, en términos reales, respecto a los asignados en 2011. Este recorte afectó exclusivamente al gasto de inversión, el cual tuvo una disminución real del orden de 6.8 por ciento, incluso mayor a la del ramo en su conjunto; en contraste, el gasto corriente creció en términos reales en 9.5 por ciento, igualmente con relación a 2011.

De haberse aprobado la propuesta original que presentó el Ejecutivo, el recorte presupuestal para el sector habría sido mayor, de hasta 21.4 por ciento, lo que habría afectado particularmente a la inversión física, en vista de que la propuesta del Ejecutivo en el PPEF 2012 era de 54 mil 218.3 mdp para Comunicaciones y Transportes, inferior en 17 mil 395.3 mdp al aprobado en 2011.



Gracias a que los legisladores aprobaron ampliaciones importantes en lo que corresponde al gasto de inversión, se logró que la reducción del presupuesto autorizado al sector para 2012 no fuera tan marcada respecto al año inmediato anterior.

Pese a ello, la inversión física resultó el rubro más castigado porque para el presente ejercicio se le asignaron 2 mil 219.5 mdp menos que el año anterior. Dicho recorte afecta particularmente a los proyectos de infraestructura económica de carreteras, así como de alimentadoras y caminos rurales; por unidad responsable, la más perjudicada es Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, además de los centros de la SCT en Querétaro, Yucatán y Jalisco, que recibieron menos recursos para inversión física.

Cabe destacar que el incremento al gasto corriente, de 9.5 por ciento con respecto a lo aprobado en 2011, no queda expresamente justificado en el pef 2012, pues a pesar de que se logró identificar que los mayores recursos en ese rubro se asignaron a la Dirección General de Conservación de Carreteras, en el concepto de “Servicios financieros, bancarios y comerciales”, dentro del programa presupuestario “Supervisión, inspección y verificación de conservación de carreteras”, no se especifica en qué se utilizarán esos recursos.

Si bien el mayor gasto corriente asignado a la Dirección General de Conservación de Carreteras podría estar asociado a la erogación superior verificada en el programa “Conservación de infraestructura carretera”, esto en principio parece inconsistente debido a que esto implicaría que la supervisión y la construcción de carreteras tienen el mismo costo. ▸



MÓNICA MAYA JIMÉNEZ (monica.maya@congreso.gob.mx)

Licenciada en Economía por la UNAM. Realizó estudios en Auditoría Gubernamental y Planeación Estratégica. Fue becada por la Asociación de ex alumnos de la Facultad de Economía y por la Fundación UNAM dentro del Programa de Iniciación Temprana a la Investigación.

Se ha desempeñado en los sectores público y privado. Destaca su paso por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Anexo estadístico FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Proyecto de Presupuesto de Egresos 2012 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 y 2012.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2012								
RAMO 09 COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, POR PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS								
(Millones de pesos y porcentajes)								
PROGRAMA PRESUPUESTARIO	PEF 2012	PPEF 2012	PEF 2011	Variación absoluta		Variaciones reales %		
				2011-PPEF	2011-2012	2011-PPEF	2011-2012	
E004	Estudios técnicos para la construcción, conservación y operación de infraestructura de comunicaciones y transportes	52.4	52.4	124.9	-72.54	-72.54	-59.5	-59.5
E007	Formación y capacitación del personal de la marina mercante	62.8	62.8	55.1	7.72	7.72	10.2	10.2
E008	Operación de infraestructura marítimo-portuaria	29.1	29.1	14.5	14.61	14.61	93.9	93.9
E010	Servicios de ayudas a la navegación aérea	1,845.5	1,845.5	1,704.4	141.04	141.04	4.6	4.6
E011	Conservación de infraestructura ferroviaria	48.7	48.7	46.1	2.62	2.62	2.1	2.1
E012	Servicios de correo	1,187.9	1,187.9	1,002.2	185.72	185.72	14.5	14.5
E013	Servicios de telecomunicaciones, satelitales, telegráficos y de transferencia de fondos	608.0	608.0	525.0	82.99	82.99	11.9	11.9
E015	Investigación, estudios, proyectos y capacitación en materia de transporte	115.5	115.5	109.2	6.31	6.31	2.2	2.2
E022	Operación de infraestructura ferroviaria	26.1	26.1	30.0	-3.93	-3.93	-16.0	-16.0
E025	Señalamiento Marítimo	72.0	72.0	107.7	-35.74	-35.74	-35.4	-35.4
E027	Conservación y operación de infraestructura aeroportuaria de la Red ASA	-	-	349.7	-349.70	-349.70	-100.0	-100.0
E029	Investigación, estudios, proyectos y capacitación en materia espacial	55.2	55.2	-	55.20	55.20	n.a.	n.a.
G001	Regulación y supervisión del programa de protección y medicina preventiva en el transporte	436.7	436.7	439.0	-2.32	-2.32	-3.9	-3.9
G002	Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo	1,549.3	1,549.3	2,029.9	-480.54	-480.54	-26.3	-26.3
G003	Supervisión, Regulación, Inspección y verificación de construcción de Carreteras	1,336.1	1,336.1	1,091.9	244.23	244.23	18.2	18.2
G004	Regulación del sector de telecomunicaciones	603.6	603.6	556.3	47.36	47.36	4.8	4.8
G005	Supervisión, inspección y verificación de telefonía rural	8.2	8.2	8.1	0.16	0.16	-1.5	-1.5
G006	Centros de Pesaje y Dimensiones	134.5	134.5	311.1	-176.59	-176.59	-58.2	-58.2
G007	Supervisión, inspección y verificación del sistema Nacional e-México	2,279.3	2,279.3	2,275.4	3.91	3.91	-3.2	-3.2
G008	Derecho de Vía	1,489.9	1,489.9	1,048.3	441.63	441.63	37.3	37.3
G009	Supervisión, inspección y verificación de conservación de carreteras	2,173.1	2,173.1	1,051.6	1,121.50	1,121.50	99.7	99.7
G010	Supervisión y verificación de la calidad en la construcción y conservación de carreteras	187.7	187.7	162.4	25.35	25.35	11.7	11.7
K003	Proyectos de infraestructura económica de carreteras	23,675.4	18,697.0	26,750.0	-8,053.00	-3,074.60	-32.5	-14.5
K004	Proyectos de infraestructura económica de puertos	1,946.3	1,456.3	2,606.3	-1,150.03	-660.03	-46.0	-27.8
K005	Proyectos de infraestructura económica de aeropuertos	120.0	-	100.0	-100.00	20.00	-100.0	15.9
K010	Proyectos de infraestructura social de ciencia y tecnología	20.6	20.6	21.8	-1.22	-1.22	-8.8	-8.8
K025	Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)	56.0	56.0	-	56.00	56.00	n.a.	n.a.
K026	Otros proyectos	60.0	190.0	-	190.00	60.00	n.a.	n.a.
K027	Mantenimiento de infraestructura	1,666.9	3,163.8	63.3	3,100.53	1,603.63	4731.8	2445.7
K028	Estudios de preinversión	80.0	80.0	-	80.00	80.00	n.a.	n.a.
K031	Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales	13,379.5	3,300.0	14,162.0	-10,862.00	-782.50	-77.5	-8.7
K032	Conservación de Infraestructura Carretera	8,670.8	11,305.1	9,645.1	1,660.01	-974.27	13.2	-13.1
K033	Estudios técnicos para la construcción, operación de infraestructura de comunicaciones y transportes	300.0	300.0	200.0	100.00	100.00	44.9	44.9
K034	Estudios y proyectos de construcción de carreteras	1,000.0	1,000.0	1,000.0	-	-	-3.4	-3.4
K035	Reconstrucción de carreteras	913.9	937.9	1,220.0	-282.11	-306.11	-25.7	-27.6
K036	Conservación de infraestructura marítimo-portuaria	112.8	112.8	45.0	67.75	67.75	142.1	142.1
K037	Conservación de infraestructura de caminos rurales y carreteras alimentadoras	2,230.0	600.0	608.4	-8.40	1,621.60	-4.7	254.1
K038	Dragado en puertos no concesionados	290.0	200.0	267.0	-67.00	23.00	-27.6	4.9
K039	Estudios y proyectos de construcción de caminos rurales y carreteras alimentadoras	246.2	200.0	257.4	-57.40	11.20	-24.9	-7.6
K040	Proyectos de Infraestructura Ferroviaria	3,482.7	2,455.8	3,631.3	-1,175.47	-148.57	-34.7	-7.3
K041	Sistema de Transporte Colectivo	2,000.0	1,000.0	2,000.0	-1,000.00	-	-51.7	-3.4
K045	Sistema satelital	5,780.0	5,780.0	5,743.0	37.00	37.00	-2.8	-2.8
K048	Servicios relacionados para la liberación del derecho de vía	100.0	100.0	-	100.00	100.00	n.a.	n.a.
M001	Actividades de apoyo administrativo	1,702.8	1,702.8	1,790.9	-88.12	-88.12	-8.1	-8.1
O001	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	94.1	94.1	77.2	16.88	16.88	17.7	17.7
O099	Operación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada	6.8	6.8	28.8	-22.00	-22.00	-77.3	-77.3
P001	Definición y conducción de la política de comunicaciones y transportes	1,680.4	1,680.4	1,519.2	161.21	161.21	6.9	6.9
R007	Aportaciones a Organismos Internacionales	34.6	34.6	34.2	0.31	0.31	-2.5	-2.5
S071	Programa de Empleo Temporal (PET)	1,579.7	1,651.9	1,596.0	55.90	16.30	0.0	-4.4
U001	Programa de subsidios al transporte ferroviario de pasajeros	13.0	13.0	11.0	2.00	2.00	14.2	14.2
	TOTAL	85,544.0	70,440.4	86,420.6	-15,980.1	-876.5	-21.2	-4.4

Principios

CONSTITUCIONALES FUNDAMENTALES EN MATERIA TRIBUTARIA



RAFAEL VELÁZQUEZ GALLEGOS
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

El pacto social que inauguró nuestra historia constitucional contempló, desde los albores de la vida independiente del país, el compromiso ciudadano con la hacienda pública.

500
PESOS



*Constitución Política
De los
Estados Unidos
Mexicanos.*

1917.



El Acta Constitutiva de la Federación de enero de 1824 otorgó al Congreso la facultad de fijar los gastos públicos con base en los presupuestos

La Constitución de Apatzingán de 1814, primer ejercicio en la construcción de un orden jurídico para la nueva nación mexicana, disponía ya en su artículo 41 como una obligación a cargo de los ciudadanos, observar *una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos*, en la inteligencia de que, conforme lo definía el artículo 36, *las contribuciones públicas no son extorsiones de la sociedad, sino donaciones de los ciudadanos para seguridad y defensa*. De forma correlativa en el artículo 113, se facultó al Congreso para “*Arreglar los gastos del Gobierno. Establecer contribuciones e impuestos y el modo de recaudarlos...*”¹

El Acta Constitutiva de la Federación de enero de 1824, otorgó al Congreso la facultad de fijar los gastos públicos con base en los presupuestos elaborados por el Ejecutivo y consecuentemente, para recaudar las contribuciones requeridas para cubrir dichos gastos, determinar su inversión y *tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo*.

Por su parte, el artículo 50 de la misma Carta de 24, primera del México independiente, en su fracción VIII facultó al Congreso en términos similares, pero, -reflejo de las circunstancias y prioridades de ese crucial momento-, en ella no se definieron obligaciones de los ciudadanos, sino fundamentalmente la estructura y organización del Estado emergente.²

Ya para la Constitución centralista de 1836, el artículo 3 consigna como obligaciones de los mexicanos, entre otras, cooperar a los gastos del Estado con *las contribuciones que establezcan las leyes y le comprendan*. El Congreso General, por su parte, habría de decretar anualmente *los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse. Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente*. Se menciona por vez primera una delimitación anual a la obligación tributaria e inclusive, la posibilidad de que fuera continua. Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 de igual manera aluden al tema.³

La Constitución liberal de 1857, consignó en su artículo 31, como obligación de todo mexicano, la de *contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipio en que resida de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes*. Por su parte, el artículo 72 establecía que el Congreso Gene-

1 LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO 1814-1991.- Comité de Asuntos Editoriales, LV Legislatura. Cámara de Diputados. 1989. P 49

2 Idem.pp. 70,81

3 Idem. P.98, 106

ral estaría facultado, para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo. Adicionalmente, el artículo 119 ya señalaba que *ningún pago podrá hacerse que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.*⁴



La Constitución de 1917 refrendó en el artículo 31 la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados y municipios en que residan y, a partir de 1993, del Distrito Federal. Por lo que corresponde al Congreso General, el numeral 73 lo facultó para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y, el artículo 74 estableció como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de aprobar el Presupuesto de Egresos. Por su parte, el artículo 126 prohibió hacer pago alguno que no estuviera incluido en el Presupuesto o determinado por ley posterior.⁵

4 Idem.p. 171, 189, 215

5 Idem. p.338, 381, 389, 471

Así se aprecia cómo los principios fundamentales en los que se sustentan las disposiciones legales que darán cuerpo al marco regulatorio tributario, parten de conceptos adoptados hace 154 años por la Constitución de 1857, evidentemente influidos por las corrientes doctrinales de ese momento, y sin desconocer algunos elementos provenientes de las constituciones anteriores y de otros principios teóricos derivados de los patrones y tendencias de la época. De tales principios, el maestro Rodríguez Lobato aborda los enunciados por Adam Smith y por Adolfo Wagner.⁶

Menciona que en su obra *Investigaciones sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Adam Smith formuló cuatro principios fundamentales que justificaban la vigencia de los impuestos que ha orientado el sentido de la legislación contemporánea. Los principios son: justicia, certidumbre, comodidad y economía. *El principio de justicia* consiste, dice el tratadista, en que los habitantes de una nación deben contribuir a sostener el gobierno en proporción a su capacidad económica. El respeto a este principio determina la equidad o inequidad de la imposición. Derivan del mismo, además dos características que habrán de ser inherentes a dicho principio: *generalidad* y *uniformidad*.

La primera significa que su imposición comprenda o abarque a todas las personas cuya situación coincida con la hipótesis planteada como generadora de la obligación o crédito fiscal y, la segunda, la de uniformidad, por la que se asegura que dicha obligación tributaria determinada por la ley, da un trato igual a situaciones iguales, y desigual a situaciones desiguales.

A partir del *principio de certidumbre* el sujeto obligado sabe que la carga fiscal que le ha sido impuesta contiene los elementos esencia-

6 RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal, Ed. Harper & Row Latinoamericana, México.1983,p.57

les para evitar la discrecionalidad de la autoridad; esto es, determina con precisión al objeto, sujeto, exenciones, tarifa, época de pago, infracciones y sanciones. *El principio de comodidad*, se refiere a que el impuesto ha de cobrarse cuando resulte más oportuno, propicio y ventajoso para que el causante realice el pago. Finalmente, el *principio de economía*, a través del cual se buscará privilegiar aquella recaudación que resulte menos onerosa.

Wagner, al referirse a cuatro grupos en que concentra estos principios, señala en el primero de ellos a los *principios de política financiera*, los que hace consistir en: de *suficiencia* de la imposición, de acuerdo a las necesidades que deban ser cubiertas; y, de *elasticidad*, que hace al impuesto adaptable a las contingencias que ocurran durante su vigencia.

Un segundo grupo comprende los *principios de economía pública*, que lleva a la autoridad, según el autor, a determinar buenas fuentes y a elegir las más adecuadas clases de impuestos. En el tercer grupo incluye *principios de equidad*; abarca a los ya comentados principios de generalidad y uniformidad. El cuarto y último grupo, identifica los que llama principios de *administración fiscal*, abarca los de fijeza de la imposición, comodidad y recaudación de bajo costo.⁷

En los principios propuestos por Adolf Wagner se plasma su pensamiento económico, una de cuyas tesis planteaba la necesidad de un mayor intervencionismo estatal, cuanto mayor fuera el desarrollo económico de la sociedad. Convencido como estaba de la responsabilidad del gobierno en el bienestar de la población, sostenía la tesis del carácter redistributivo de la riqueza que atribuía a la recaudación fiscal y, consideraba el gasto y la inversión que el Estado ejerce como un instrumento para alcanzar dicho bienestar social.

Estas corrientes de pensamiento evidentemente influyeron en muchos legisladores identificados con el pensamiento liberal, factor que identificó no solo en el terreno político, sino también en los aspectos económicos, a quienes tuvieron la responsabilidad de desarrollar las bases constitucionales y las legales en torno al tema de las finanzas públicas.

Existe en consecuencia una sólida cimentación doctrinal del derecho tributario que, de manera consecuente, el legislador ha venido desarrollando en armonía con el marco constitucional que lo enmarca y acota. Dice el maestro De la Garza que algunas de esas limitaciones establecidas en la Constitución tienen el carácter de garantías individuales, o lo que es lo mismo, derechos subjetivos públicos y constituyen una parte de las limitaciones del poder del Estado, en sus aspectos legislativo y ejecutivo, que hacen del mexicano un Estado de derecho.⁸



De ese modo, de acuerdo a las disposiciones constitucionales en cita, y las referencias doctrinales expuestas, se pueden incluir como principios que dan certeza jurídica al sistema fiscal mexicano:

7 Idem. P. 58

8 DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. Edit. Porrúa, México, 1985, Décima tercera edición, pp. 265



A. -*Principio de Legalidad.*- El artículo 31 fracción IV de la Constitución, establece que las obligaciones tributarias deberán estar establecidas por las leyes. El principio invocado puede enunciarse *no hay tributo sin ley*, aplicando por analogía el principio de derecho penal *no hay pena sin ley*. La ley establece el tributo y define los elementos y supuestos de la obligación tributaria, esto es, los hechos imponibles, los sujetos pasivos de la obligación, el objeto y la cantidad de la prestación; eliminando así la discrecionalidad de la autoridad administrativa.

Para Francisco de la Garza, la exigencia de proporcionalidad y equidad a que alude la disposición constitucional, es simple y llanamente: justicia tributaria, que no es otra en esta materia que, justicia distributiva, la cual tiene por objeto directo los bienes comunes que hay que repartir y por indirecto solamente las cargas, entre ellas los tributos. En la distribución de las cargas, agrega el autor, la justicia distributiva exige tratar a los iguales como iguales y a los desiguales como desiguales⁹. Coincide con la tesis wagneriana arriba expuesta, por cuanto hace al carácter redistributivo de las cargas tributarias.

B. - *Principio de Proporcionalidad y Equidad.*- La fracción IV del Artículo 31 señala que los obligados a contribuir a los gastos público deben hacerlo “de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

La proporcionalidad se entiende como la correcta distribución entre las cuotas, tasas o tarifas previstas en las leyes tributarias y la capacidad económica de los sujetos pasivos por ella gravados.

Por equidad debe entenderse la aplicación de la justicia a casos concretos, lo que nos lleva a tratar de manera igual a los iguales y viceversa. Significa la igualdad de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo ante la misma ley tributaria.



FOTO: CUARTOSCURO/ Victoria Valtierra

9 DE LA GARZA.idem, p. 272



La Constitución de 1917 refrendó la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la Federación, estados y municipios en que residan y, a partir de 1993, del Distrito Federal

- C. *-Principio de Generalidad.-* Conforme a este principio, están obligados a pagar tributos aquellas personas, físicas o morales, que por cualquier motivo o circunstancia se ubiquen en alguna de las hipótesis normativas previstas en las leyes tributarias. Pero, a diferencia del concepto de generalidad de las leyes, sólo están obligados a pagar el impuesto aquellos sujetos que tienen capacidad contributiva.
- D. *- Principio de Obligatoriedad.-* Quien, de acuerdo a los enunciados precedentes, se ha ubicado en alguna de las hipótesis normativas previstas, de manera consecuente, adquiere la obligación de pagar el correspondiente tributo, en los plazos que la ley establece. Tal se deduce del capítulo del artículo 31 constitucional cuando prescribe: son obligaciones de los mexicanos: ...para luego consignar en su fracción IV, el objeto del mandato, o sea, el pago de las contribuciones en los términos referidos por la norma.
- E. *-Principio de vinculación con el gasto público.-* En estrecha relación con el principio anterior, el Artículo 31 constitucional establece con claridad el carácter vinculante del destino de la contribución impuesta a los mexicanos: fracción IV.- Contribuir para los gastos públicos así de la federación, como de los estados y municipios en que residan...” Los ingresos tributarios tienen así, como una finalidad preestablecida: costear los servicios públicos que el Estado tiene a su vez la obligación de prestar.

FOTO: CUARTOSCURO/ Moisés Pablo



No soy de los que exprimen su corazón en un lugar violento. Soy de los que atestiguan la belleza y la muerte de la rosa

Rosario Castellanos (1925-1974)
Poetisa, novelista y diplomática mexicana

Del recuento de algunos de los principios constitucionales en materia fiscal, puede concluirse que frente al cumplimiento de una obligación por parte del contribuyente requerido por la norma, subsiste un derecho que debe representar para el particular un beneficio equivalente al monto de las contribuciones efectuadas.

Ningún ciudadano estaría en disposición de contribuir al sostenimiento de un Estado que fallara en su obligación de brindar los mínimos de seguridad y bienestar que constituyen su principal compromiso. Por supuesto que sería la principal causa de evasión o elusión fiscal. ▀



Despacho del Secretario de Hacienda en el Palacio Nacional Foto SHCP

Adam Smith formuló los cuatro principios fundamentales que han orientado el sentido de la legislación contemporánea respectiva: justicia, certidumbre, comodidad y economía



RAFAEL VELÁZQUEZ GALLEGOS (rafael.velazquez@congreso.gob.mx)

Abogado egresado de la UNAM con estudios de posgrado en Finanzas Públicas, materia en la que posee amplia experiencia laboral. Se destaca su paso por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Posteriormente le correspondió ser uno de los fundadores de la CONDUSEF. Representó a ambos organismos como Delegado en los estados de México, Guanajuato y Veracruz. Ha sido profesor de diversas asignaturas en la Facultad del Derecho de la Máxima Casa de Estudios.

Sobre los Sistemas CARCELARIOS

JUAN RAMÍREZ MARÍN

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

La historia del derecho penal, las sentencias y su tratamiento han constituido capítulos lamentables de la civilización occidental, donde la generalización del encarcelamiento, como principal sanción al delito, en vez del castigo corporal y sobre todo de la pena de muerte, se considera generalmente un avance. Hoy predomina el consenso en el sentido de que el sistema penal y el tratamiento penitenciario deben basarse en el respeto a la dignidad humana.

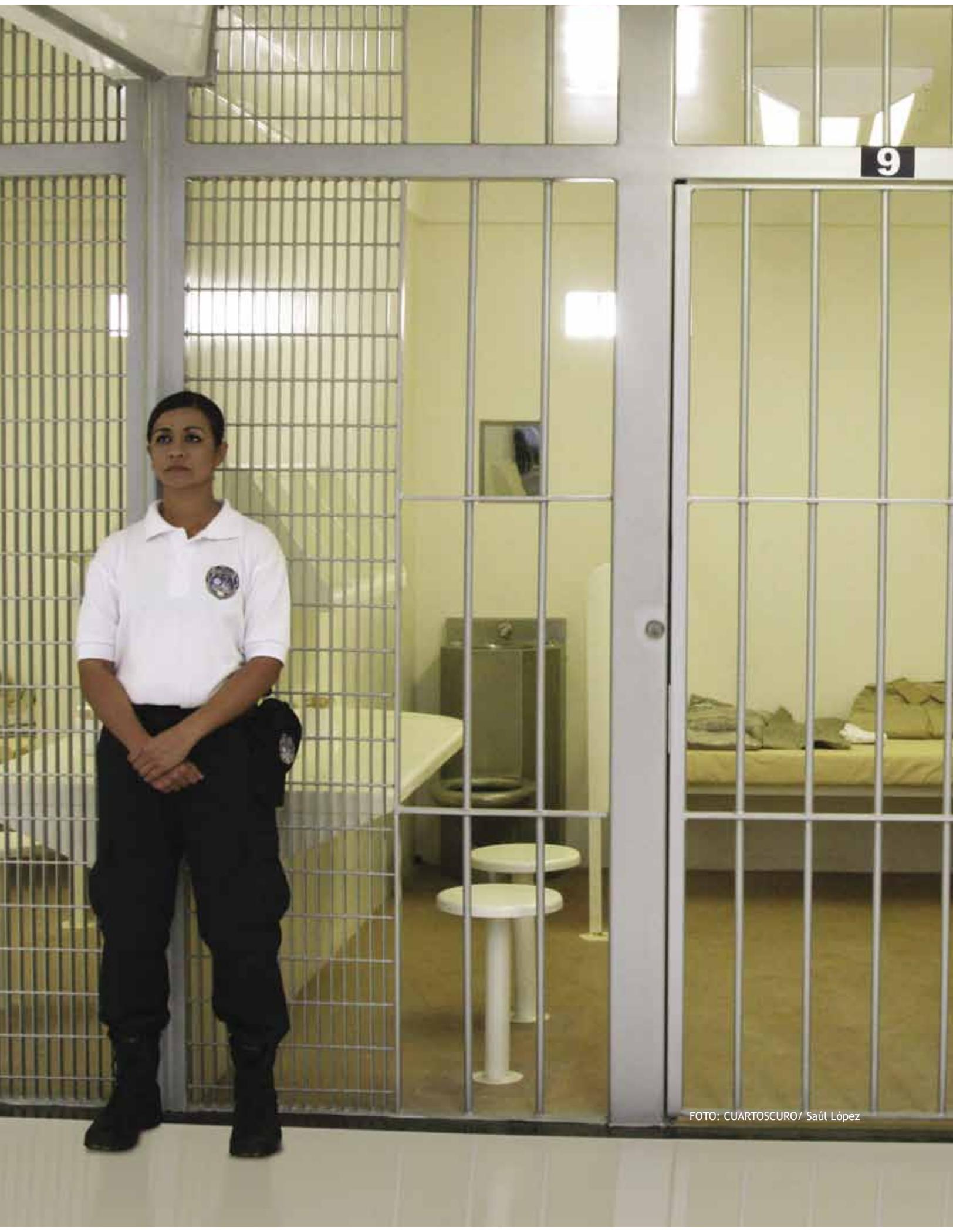


FOTO: CUARTOSCURO/ Saúl López



Se puede afirmar que el sistema penitenciario no conduce en ninguna parte del mundo a la readaptación social de los internos. La institución carcelaria está en crisis global

Sin embargo en muchos países, incluido el nuestro, las condiciones de encarcelamiento, los largos períodos de detención en espera del juicio y el alto costo humano y material de la reclusión, acusan una grave discrepancia entre esos ideales y las prácticas penitenciarias.

En *Vigilar y castigar*, Michel Foucault señala que la prisión como pena, es un fenómeno reciente (siglo XIX). Antes se utilizaba para retener a los prisioneros que esperaban ser condenados (o no) de manera efectiva (castigo, ejecución o desestimación). Permanecían retenidos, sin consideración a su delito y tenían que pagar su manutención. La aplicación de la justicia era pública. Se mostraban los suplicios a los que sometían a los acusados y sus ejecuciones. Las cárceles surgieron para mantener en secreto el tratamiento de la delincuencia.¹ La privación de libertad se reveló como la técnica coercitiva más adecuada y menos atroz que la tortura. Pero desde sus inicios, la eficacia de la prisión fue motivo de importantes debates.

La cárcel evolucionó rápidamente a lo que Foucault denominó *institución disciplinaria*: un control total del prisionero. En el *Panopticón* de Jeremy Bentham está la perfecta ilustración de esa nueva institución carcelaria. El castigo corporal fue reemplazado por otra forma menos violenta, la prisión, aunque siguió siendo castigo.² Luego los objetivos de la cárcel evolucionaron, bajo la idea de que el reo tenía que reparar el daño causado. El infractor pagaba, con la prisión, una deuda a la sociedad, pero tras haber cumplido su condena, quedaba exento de culpa y podía reemprender una nueva vida. Pero esto todavía no se ha hecho realidad. La correlación entre un sistema penal basado casi exclusivamente en penas privativas de libertad, para todo tipo de delito y de delincuente (respuesta unitaria), sólo matizada por la duración, no ha dado resultados apreciables en la prevención, ni el abatimiento de la reincidencia. Por el contrario, puede sostenerse que produce delincuencia o agrava las tendencias criminales de los reclusos, pues los degrada y envilece.

Desde hace cuando menos 25 años, el sistema penitenciario mexicano sufre una profunda crisis que se acentúa conforme pasa el tiempo y que hoy lo tiene sumido en una severa situación que se manifiesta de muchas maneras: sobrepoblación penitenciaria, exceso de procesados, ausencia de programas

1 Michel Foucault. *Vigilar y castigar*. 34 edición, Siglo XXI, México, pp. 92-95.

2 Ibid, pp. 208-212.

efectivos de readaptación social (reinserción), corrupción e impunidad, por citar algunas de las más representativas. Se puede afirmar que el sistema penitenciario no conduce en ninguna parte del mundo a la readaptación social de los internos. La institución carcelaria está en crisis global. No obstante, hay países, entre los cuales desafortunadamente no está el nuestro, en los que el sistema penitenciario logra cumplir más adecuadamente los fines explícitos (los que el *establishment* penitenciario toma por buenos), para los que se ha creado. El análisis comparado entre algunas características de los sistemas penitenciarios de diversos países resulta muy enriquecedor, puesto que ofrece modelos, instrumentos y experiencias, que pueden resultar de interés y sobre todo utilidad. En los ochenta y noventa, la población carcelaria en casi todo el mundo, en especial en Reino Unido, EUA y también México, tuvo un crecimiento notorio, lo que prueba un mayor énfasis en la cárcel como castigo, ya que nadie podría afirmar con seriedad que, como dice Zaffaroni, la prisión cumpla cualquier función resocializadora (reeducativa, rehabilitadora, reinsertiva). Esto es así, afirma el profesor noruego Mathiesen, porque la cárcel no es una institución creada por la gente, sino inventada y sostenida por políticos y burócratas de alto rango, que encuentra su fundamento en la historia política. Ningún país escapa a la aberración carcelaria. Incluso los más adelantados, como Noruega, cuentan con cárceles inhumanas para reincidentes.³



FOTO: CUARTOSCURO/ Sashenka Gutierrez

Los fines de la institución carcelaria, son similares en todo el mundo occidental: la rehabilitación de los internos; la prevención general, para evitar que delinca afuera; la inhabilitación, pues en la cárcel los delincuentes quedan impedidos para seguir delinquir; impartir justicia, equilibrando la magnitud del delito, con el tiempo en prisión. Pero estudios a nivel mundial demuestran abrumadoramente, que esos fines no se cumplen; al contrario, la prisión es un completo fracaso, que además impone un trato inhumano a los internos y sufrimiento a sus familias. Por todo eso, para algunos estudiosos, el uso de las cárceles debiera reducirse al mínimo necesario; las sociedades modernas debieran dirigir su atención hacia los rasgos estructurales que producen conductas antisociales, como la correlación (aproximada pero importante) que existe entre pobreza y conflicto de clase por un lado y delito por otro. Debiera ponerse énfasis en la inclusión del delincuente en la sociedad, no en su exclusión y dirigir la atención mayormente a las víctimas del delito.

Como sucedió en el siglo XVII, algunos países de Europa Occidental (y ahora EUA), están a la cabeza del crecimiento de la población penitenciaria. Sólo Alemania ha logrado disminuir consistentemente esa población a partir de 1983, debido sobre todo a un cambio en la práctica de fiscales y jueces, así como Finlandia, con uno de los sistemas penitenciarios menos problemáticos. No obstante, desde la segunda mitad del siglo pasado se ha registrado un creciente número de alternativas

3 Thomas Mathieson. Juicio a la prisión. 1ª edición. EDIAR; Buenos Aires, Argentina, 2003, pp. 31-32.

ambulatorias de carácter educativo en lugar de la prisión preventiva y un movimiento en contra de la construcción de prisiones. En Noruega por ejemplo, en 1985 ya existía una lista de espera de alrededor de 6,500 sentenciados que hacían fila para poder entrar en prisión.

En el curso de la historia moderna de la prisión, ha imperado una ideología constante sobre la rehabilitación, cuyos elementos primordiales han sido el trabajo, la escuela (capacitación), moralidad y disciplina, con variado énfasis según la época, escuela teórica y los distintos países. No obstante, desde los sesentas del siglo pasado, se formularon críticas sobre el encarcelamiento “en nombre del tratamiento,” que implica en realidad un encierro más prolongado y con menor protección legal que una condena de cárcel común. Más aún, desde entonces han surgido gran número de estudios empíricos, que demuestran que los resultados de esos tratamientos penitenciarios han sido sumamente magros. Puede afirmarse que la cárcel no rehabilita, sino que de hecho, inhabilita para la vida en libertad. Por eso Noruega, por citar uno, abolió desde los setentas el sistema de cárcel juvenil (reformatorio), algo impensable para la mayoría de los juristas y penitenciaristas en países como el nuestro.

Un problema poco estudiado de la prisión es el número de funcionarios necesarios para su operación. En todos los países se requiere personal para que funcione el sistema penitenciario, puesto que se ocupa de seres humanos, que necesitan interacciones humanas, tanto más si están encerrados y privados de socializar naturalmente. Sin embargo, la *ratio* entre reclusos y personal es muy variable, como se desprende del cuadro siguiente: ⁴

⁴ Elías Carranza, *Cárcel y justicia penal en América Latina y el Caribe. Siglo XXI-ILANUD-ASDI-Raoul Walleneberg Institute*, México, 2009, pp. 79, 80, 83, 84.

País	Relación presos/funcionarios
Suecia (2003)	1.4
Argentina (2006) nivel federal	1.5
Bélgica (2003)	1.6
México (2005) Nivel federal	1.8
Austria (2003)	2.6
Alemania (2003)	2.8
España (2003)	3.5
Brasil (2003)	8.0

Otro grave problema es el costo del sistema penitenciario (comparado en dólares americanos), siempre creciente, frente a la línea mensual de pobreza (2005), en algunos países de América Latina: ⁵

País	Costo mensual por preso	Línea de pobreza mensual
Argentina	699	75 (2004)
Bolivia	24	45 (2002)
Brasil	296	62 (2003)
Colombia	282	69 (2002)
Costa Rica	393	78 (2002)
Guatemala	99	87 (2002)
México	s. d.	141 (2004)
Nicaragua	60	55 (2001)
República Dominicana	31	84 (2002)
Uruguay	293	75 (2002)

En otras palabras, en la región cuesta más un hombre en prisión, que lo que recibe una familia por debajo de la línea de la pobreza. Esto pareciera sugerir que en términos sociales es más útil, socialmente hablando, invertir en mejorar las condiciones de los pobres, que continuar encarcelando delincuentes.

Se han agudizado las causas que generan criminalidad, como la desigualdad social y la discriminación; bajo nivel de ingreso y de vida; desempleo y analfabetismo; problemas de vivienda, marginalidad, drogadicción,

⁵ *Ibidem*, pp. 118-119.



FOTO: CUARTOSCURO/ Saúl López

prostitución, crisis económicas, entre otros. La prisión tiende a acentuar la criminalidad en el delincuente convicto y el encarcelamiento resulta costoso y antieconómico, especialmente desde el punto de vista humano y social. Está demostrada la dificultad que entraña la preparación de una persona para la libertad cuando se encuentra en cautiverio o para una existencia responsable, sin asignarle responsabilidad alguna en el proceso, pues se le indican horarios, actividades, rutinas y formas de actuación.

En prisión se niegan, frustran y reprimen todos los atributos que una persona debe desarrollar como ciudadano. Mientras en la sociedad exterior la solidaridad y el sentido de comunidad contribuyen al desarrollo personal, en la cárcel se desalientan para que los reclusos no se impongan sobre los escasos guardias. En la sociedad el liderazgo, la

autoafirmación, la confianza en sí mismo y el orgullo son virtudes, mientras en prisión se degradan hasta convertirlas en aislamiento, vacilación y abulia. Uno de los elementos más negativos de la institución carcelaria es el aislamiento. No se puede segregar personas y al mismo tiempo pretender reintegrarlas. El delito no es sólo un problema individual, sino social, por la formación de valores y los mecanismos de oportunidades. En consecuencia, habrá delincuentes y delitos, en tanto esas condiciones jurídicas, económicas y sociales no se modifiquen.

Todos los sistemas penitenciarios enfrentan problemas: el crecimiento de la población penitenciaria y sobrecupo; crecientes requerimientos financieros y de infraestructura; necesidades, cada día mayores, de recursos humanos, técnicos y materiales; orden, disciplina, y seguridad, y lo que quizá sea el reto

No debemos olvidar que no se hace la Historia sin grandeza de espíritu, sin una elevada moral, sin gestos nobles

Rosa Luxemburgo (1870-1919)
Activa militante comunista rusa
precursora del feminismo



Estudios a nivel mundial demuestran que la prisión es un completo fracaso que impone un trato inhumano a los internos y sufrimiento a sus familias



FOTO: CUARTOSCURO/ Sashenka Gutierrez

fundamental de la prisión moderna: si es factible y bajo qué condiciones, programas y actividades lograr efectivamente la readaptación social de los internos. Lo grave es que ningún sistema penitenciario, por sí solo, en ninguna parte del mundo, conduce a la plena readaptación social de los internos. No obstante, hay sistemas penitenciarios mejores que otros; desafortunadamente México se ha rezagado y su sistema carcelario es hoy un claro ejemplo de lo que no se debe hacer (corrupción, sobrepoblación, ausencia de programas efectivos de readaptación, motines, fugas, entre otras lacras). Frente a Alemania o Finlandia, resulta indudable que nuestro sistema de reclusión requiere cirugía mayor. Sin embargo, aún frente a países considerados avanzados, estamos a la vanguardia en algunos aspectos: por ejemplo, en el Reino Unido no hay visita íntima y la tasa de internos en EUA resulta verdaderamente escandalosa.

La cárcel no puede ser vista de manera aislada, forma parte -como círculos concéntricos cada vez más grandes- del sistema de procuración y administración de justicia, incluyendo la



FOTO: CUARTOSCURO/ Saúl López

■ ■ ■

En términos sociales es más útil invertir en mejorar las condiciones de los pobres que continuar encarcelando delincuentes

legislación penal; después, el de seguridad pública, y luego del sistema general de prevención del delito y la inseguridad, y más allá, del sistema educativo y laboral; de la desigualdad y la pobreza que afecta a millones de mexicanos.

En consecuencia la prisión no es la única, ni la principal responsable del funcionamiento del sistema de defensa contra la delincuencia. Es quizá sólo la última posibilidad, el dique final para contener esos fenómenos. Es incuestionable que debemos atender y mejorar sustancialmente el sistema penitenciario. Pero también es irrefutable que la prisión no solucionará la problemática del delito y los infractores de la ley penal.

El modelo penitenciario más acabado, es el que no sólo cumple con los requisitos para su buen funcionamiento y la rehabilitación de los internos, sino que además avanza aceleradamente hacia su propia desaparición. No hay sofisma encerrado en las líneas anteriores. Lamentablemente, en tanto la sociedad moderna no encuentre otra forma, más equitativa, racional y civilizada, de prevenir, evitar el delito y contener a los delincuentes, la cárcel seguirá siendo un mal necesario. ▶



JUAN RAMÍREZ MARÍN (juan.ramirez@congreso.gob.mx)

Posee dos doctorados en Derecho: uno por la Universidad Complutense de Madrid, España y otro por la Universidad Anáhuac. Está certificado en altos estudios por la Unión Europea. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Profesor de cátedra en el Tecnológico de Monterrey. Autor de 6 libros de Derecho, 4 novelas y un poemario, además de ser colaborador en 12 libros y 30 artículos.

Desarrollo social:

EVALUAR BENEFICIOS, GARANTIZAR AVANCES

CORNELIO MARTÍNEZ LÓPEZ
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Durante la LXI Legislatura se discutieron iniciativas cuyo propósito era impulsar reformas a la valoración de los programas sociales y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Los argumentos de esas reformas que, entre otros cambios, podrían otorgar a esa entidad autonomía presupuestaria (además de independencia técnica) y de gestión se presentan a continuación.

¿QUÉ HARÍAS CON UN MILLÓN DE DÓLARES?



\$1 MILLÓN DE DÓLARES ¡EN EFECTIVO!

¡SOLO HABRÁ UN GANADOR Y PUEDES SER TÚ!

¡PARTICIPA! SOLAMENTE...

1
RECORTA LOS
CUPONES QUE
SE PUBLICARÁN
DIARIAMENTE EN
LOS PERIÓDICOS
DE OEM.



2
PEGALOS
EN LAS
PLANILLAS



3
Y CANJÉALAS
POR BOLETOS
PARA EL
SORTEO

RECICLA Y OBTÉN UN BOLETO ADICIONAL

Si presentas los periódicos completos del periodo de cada planilla, para el reciclaje, recibirás un boleto adicional.

MIENTRAS MÁS PLANILLAS CANJEE, MÁS OPORTUNIDADES TENDRÁS DE GANAR





El ente requiere contar con una mayor independencia a fin de lograr hacer exigible plenamente el uso de la información de las evaluaciones en las decisiones del gobierno

Desde 2004 la Ley General de Desarrollo Social ha regulado el funcionamiento del CONEVAL, organismo que tiene como objetivo normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas públicos de desarrollo social, así como establecer lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Los resultados mostrados por el Consejo y los esfuerzos por coordinar los esfuerzos de diferentes entes; los señalamientos de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y los diagnósticos explícitos de siete iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios de la LXI Legislatura, permiten bosquejar el sentido de los retos a cargo del CONEVAL.

Durante la LXI Legislatura se han propuesto siete iniciativas que, desde diferentes enfoques, plantean modificaciones de la naturaleza jurídica del CONEVAL. Las dos primeras fueron presentadas el 23 de marzo de 2010, mientras que cinco durante febrero de 2011. Cuatro fueron expuestas por miembros del PRI, dos por el PAN y una por integrantes de diversos grupos parlamentarios.

En todas las iniciativas se propone la modificación de diversos artículos de la Ley General de Desarrollo Social. Son cuatro las inquietudes básicas que las originan, descritas en la exposición de motivos de las iniciativas (véanse referencias en cuadro 1):

La necesidad de garantizar que CONEVAL tenga capacidad para replantear la política social.

Maximizar el uso social de la información respecto de los programas sociales.

Lograr mayor eficiencia, control social de los recursos públicos, alta responsabilidad de los funcionarios en su uso, así como en la rendición de cuentas y el monitoreo y evaluación de las políticas y programas sociales.

Hacer vinculantes las recomendaciones emitidas por el CONEVAL ligadas al desempeño de los programas.

En síntesis, lo que se busca es ampliar la posibilidad de generar sinergias en la mejora del ejercicio del gasto, rendición de cuentas y transparencia.

Destaca, por sus alcances organizacionales, una iniciativa presentada que propone modificaciones a la Ley Federal de Entidades Paraestatales con la finalidad de transformar la configuración jurídica actual del CONEVAL a la de un organismo público descentralizado, no sectorizado, de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio; autonomía técnica de gestión presupuestaria, mediante el uso de mecanismos interinstitucionales de colaboración entre poderes, fundamentalmente en el proceso de designación de su director general, con necesidad de autonomía.¹

Un supuesto que comparten dos de las siete iniciativas es que mediante la modificación de la actual mecánica de nombramientos de sus servidores públicos se puede fortalecer su autonomía.

Una de las iniciativas tiene prevista la definición de los nombramientos en un plazo máximo de treinta días, a partir del considerar que el Titular del Ejecutivo Federal nombraría al director general de este organismo; correspondería entonces a la Cámara de Diputados objetar o no dicho nombramiento por mayoría, perteneciendo esta facultad a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. En uno u otro caso, el órgano legislativo tendría hasta treinta días naturales para resolver.²

Además, en el caso del mismo nombramiento, en la iniciativa referida se argumenta que con el uso de la figura de intervención del Legislativo se ejercería la facultad como órgano de control y vigilancia a través de analizar perfiles y aptitudes de los interesados en dirigirlo. La ampliación de la autonomía en una iniciativa distinta se enfoca en la necesidad de que las opiniones y resoluciones del CONEVAL sean acatadas por los organismos evaluados, mientras que en una más se esgrime como argumento central que el ente requiere contar con una mayor independencia a fin de lograr hacer exigible plenamente el uso de la información de las evaluaciones en las decisiones del gobierno, y para consolidar los mecanismos para mejorar la planificación de los programas sociales y la medición de los resultados del presupuesto federal destinado al desarrollo social.³



Garantizar que CONEVAL tenga capacidad para replantear la política social

1 Iniciativa presentada por el Dip. Carlos Flores Rico publicada en Gaceta Parlamentaria los días 24 de febrero de 2011 disponibles en <http://gaceta.diputados.gob.mx/> (consultado el 10 de diciembre de 2011).

2 Ibid

3 Iniciativa presentada por el Dip. Francisco Yunes Zorrilla publicada en Gaceta Parlamentaria el día 1 de marzo del 2011 disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/> (consultado el 10 de diciembre de 2011).

Iniciativas de reformas respecto a la evaluación de los programas sociales y el CONEVAL en la LXI Legislatura

Presentada por	Iniciativa del Dip. Gerardo Sánchez y suscrita por diversos integrantes de grupos parlamentarios.	Iniciativa del Dip. Jesús Giles Sánchez y suscrita por integrantes del grupo parlamentario del PAN.	Iniciativa del Dip. José Francisco Yunes Zorrilla, del Grupo Parlamentario del PRI.	Iniciativa del Dip. José Francisco Yunes Zorrilla, del Grupo Parlamentario del PRI.	Iniciativa del Dip. Carlos Flores Rico, del Grupo Parlamentario del PRI.	Iniciativa de la Dip. Claudia Ruiz Massieu Salinas, del grupo parlamentario del PRI.	Iniciativa del Dip. Carlos Meillón Johnston y suscrita por integrantes del grupo parlamentario del PAN.
Fecha de presentación	23 marzo de 2010	23 marzo de 2010	24 febrero 2011	24 febrero 2011	24 febrero 2011	28 febrero 2011	28 febrero 2011
Trámite	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 2982-IV, martes 6 de abril de 2010. (732)	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 2982-IV, martes 6 de abril de 2010. (741)	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social. Prórroga por 45 días, otorgada el miércoles 25 de mayo de 2011, con base en el artículo 183, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 3211-III, martes 1 de marzo de 2011. (2104)	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social. Prórroga por 45 días, otorgada el miércoles 25 de mayo de 2011, con base en el artículo 183, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 3211-III, martes 1 de marzo de 2011. (2103)	Turnada a las Comisiones Unidas de Desarrollo Social y de Gobernación. Prórroga por 45 días, otorgada el miércoles 4 de mayo de 2011, con base en el artículo 183, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 3208-IV, jueves 24 de febrero de 2011. (1899)	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 3213-VIII, jueves 3 de marzo de 2011. (1985)	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 2982-IV, martes 6 de abril de 2010. (736)

Cuadro 1

Fuente: Elaboración propia a partir de iniciativas publicadas en la *Gaceta Parlamentaria* los días 23 de marzo de 2010, 24 y 28 de febrero de 2011, disponibles en <http://gaceta.diputados.gob.mx/> (consultado el 10 de diciembre de 2011).

Este razonamiento está relacionado con señalamientos sobre el carácter vinculante de las recomendaciones del organismo. Al respecto, es posible identificar que como parte de las propuestas de los diputados, se proponen modificaciones a la Ley General de Desarrollo Social, a fin de otorgarle la facultad al Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de ser el ente que construya, consolide y ponga a disposición tanto de autoridades como de la ciudadanía, un padrón único de beneficiarios de los programas sociales.⁴

De hecho, una de las propuestas apunta hacia la necesidad de garantizar que las dependencias y entidades públicas impulsen la corrección, modificación, adición, reorientación, suspensión total o parcial de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social, con base en los resultados de las evaluaciones realizadas.⁵ Estas inquietudes pueden llevar a plantear una discusión respecto de otorgarle carácter vinculante de sus

⁵ Iniciativa presentada por el Dip. Carlos Flores Rico publicada en *Gaceta Parlamentaria* los días 24 de febrero de 2011 disponibles en <http://gaceta.diputados.gob.mx/> (consultado el 10 de diciembre de 2011).

⁴ *Ibid.*

resoluciones, pues contrasta con ejemplos de referencia internacional como del PNUD que propone la separación de roles entre el evaluador y los responsables de las decisiones de la política pública o gerentes.⁶

Asimismo, se sugiere que el organismo tenga bajo su responsabilidad el establecimiento de los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades públicas para elaborar el diagnóstico acerca de la conveniencia, viabilidad y eficiencia para crear un nuevo programa o una nueva acción de desarrollo social a su cargo.⁷

Una de las facultades básicas propuestas es que se construya, consolide y ponga a disposición tanto de autoridades como de ciudadanía, un padrón único de beneficiarios de los programas sociales.⁸

En función de garantizar la autonomía, dos de las iniciativas abordan la necesidad de modificar la forma en que se asigna su presupuesto, lo que conlleva a suprimir la intermediación de la Secretaría de Desarrollo Social, para aprobar el presupuesto del CONEVAL, y en cambio, asignar desde la Cámara de Diputados un monto directo bajo la modalidad de organismo público descentralizado.

6 Véase PNUD *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los resultados de desarrollo*, Nueva York, EUA, 2009 p. 8 “La evaluación es una valoración rigurosa e independiente de actividades finalizadas o en curso para determinar en qué medida se están logrando los objetivos estipulados y contribuyendo a la toma de decisiones. La evaluación, al igual que el seguimiento, se puede aplicar a muchas cosas, incluidas una actividad, un proyecto, un programa, una estrategia, una política, un tema, un sector o una organización. La distinción clave entre las dos es que las evaluaciones son hechas de forma independiente para proporcionar a los gerentes y al personal una valoración objetiva sobre si están o no están bien encaminados. Además, son más rigurosas en sus procedimientos, diseño y metodología, y generalmente implican un análisis más amplio. Sin embargo, los objetivos del seguimiento y la evaluación son muy similares: proporcionar información que ayude a tomar decisiones más acertadas, mejorar el desempeño y alcanzar los resultados planeados.”

7 Ibid.

8 Iniciativa presentada por el Dip. Francisco Yunes Zorrilla publicada en Gaceta Parlamentaria el día 1 de marzo del 2011 disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/> (consultado el 10 de diciembre de 2011).



FOTO: CUARTOSCURO/ Mario Nulo

En materia de transparencia, dos de las iniciativas presentadas abordan el tema. La primera, desde el uso de un padrón único de beneficiarios que evite la duplicidad de recursos públicos en la atención de la desigualdad -a tomarse en cuenta en las evaluaciones de impacto y el desempeño de los programas ejecutados por cualquiera de los tres órdenes de gobierno- y otorgando al mismo organismo el papel de garante de su manejo con lato rigor metodológico y profesional.

La segunda propone que el organismo rinda un informe anual sobre el desempeño de sus actividades, así como sobre el ejercicio presupuestal. De ambos informes se prevé su envío a la Auditoría Superior de la Federación, así como a las comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

¿Cuáles deberían ser las condiciones requeridas para construir una estructura de rendición de cuentas funcional en la administración pública federal con los esfuerzos de transformación del CONEVAL?

■■■
Que se construya un padrón único de beneficiarios de los programas sociales

Las respuestas a esta interrogante implican dejar de lado la concepción en que el gobierno es el único actor importante; que la rendición de cuentas se convierta en un acto unilateral y formal dominado por el gobierno y sus agencias.

La sociedad requiere de resultados concretos que respondan a sus necesidades, mientras que el gobierno debe generar esos resultados para ganar legitimidad y credibilidad ante los distintos sectores sociales y mejorar su capacidad para gobernar.

Se requiere transformar y modernizar el proceso presupuestario en todas sus etapas: programación, presupuestación, aprobación, ejecución, control y evaluación.

Resta aún valorar si las propuestas de cambio tienen alcances en el sistema contable que sustente los esquemas de rendición de cuentas del ámbito ejecutivo de gobierno, alejando el riesgo de que los instrumentos de evaluación del desempeño se conviertan en ejercicios sólo formales, incluso conceptualmente rigurosos, pero sin capacidad real para mejorar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos.



FOTO: CUARTOSCURO/ Iván Méndez

Educar a los niños para no tener que castigar a los hombres

Pitágoras (Ca. 580-495 A.C.)
Filósofo, matemático griego sin par



La sociedad requiere resultados, el gobierno debe generarlos para ganar legitimidad y credibilidad

Queda pendiente apreciar si las propuestas de cambio en las facultades del CONEVAL no sólo se enfocan en mejorar el actual desempeño del órgano encargado de promover las evaluaciones, sino analizar si además ofrecen una perspectiva de contrapesos entre poderes. También saber si abordan una perspectiva de cambios más amplios y si son suficientes para garantizar que tenga capacidad para replantear la política social, maximizar el uso de la información respecto de los programas sociales; lograr un mayor eficiencia, control de los recursos públicos, alta responsabilidad de los funcionarios en su uso, así como en la rendición de cuentas y el monitoreo y evaluación de las políticas y programas sociales.⁹ ▶

⁹ El autor agradece a Sairi Pérez Gallegos su apoyo en la búsqueda de información y construcción de cuadros.

NOTA: Una versión más extensa de este documento puede ser consultado en el texto “*El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y los programas sociales*”, en el sitio web del Centro de Estudios y de Opinión Pública, CESOP, de la Cámara de Diputados, ver www.diputados.gob.mx/cesop/



CORNELIO MARTÍNEZ LÓPEZ (cornelio.martinez@congreso.gob.mx)

El autor es candidato a doctor en Ciencia Política por la UNAM e investigador del área de estudios regionales del CESOP desde mayo del 2010.

Cuenta con maestría en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económica y licenciatura en Economía por la UNAM. Su área principal de investigación es la pobreza en nuestro país, tema que captó su interés desde que inició su vida laboral en la Secretaría de Desarrollo Social, en los Institutos Nacional Indigenista y Nacional de Desarrollo Social.

Juventud

DESOCUPADA Y DESIGUALDAD DE GÉNERO



- EDITH CHÁVEZ RAMOS
 - EMMA TREJO MARTÍNEZ
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO
DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

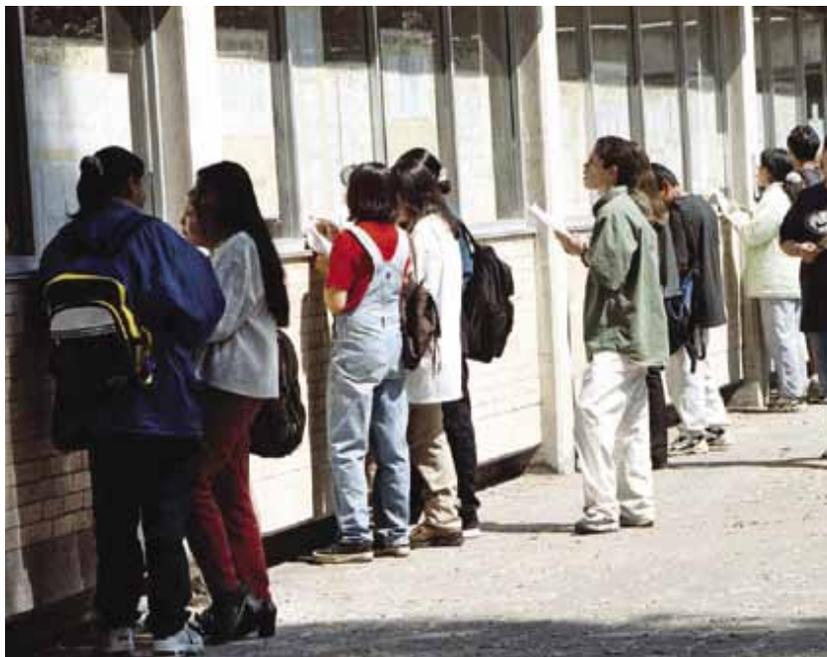
El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) señala que en la actualidad 45 por ciento de la población mundial está constituida por niñas, niños, adolescentes y jóvenes, es decir, aproximadamente 3 mil millones de personas cuentan con 25 años o menos.¹ La mayoría vive en países en desarrollo y constituye sectores sociales con necesidades y demandas específicas.

¹ Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2010). *World Youth Conference in Mexico spotlights youth in development agenda*, http://www.unicef.org/infobycountry/mexico_55809.html



■ ■ ■

La interrupción del ciclo de la formación educativa, aunado a las dificultades de inserción en el mercado laboral, constituyen situaciones que se traducen en mayores niveles de inactividad juvenil



La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define como jóvenes a las personas cuyas edades están comprendidas entre 15 y 24 años. Este es un parámetro para que cada nación establezca una definición propia.²

En México, se consideran jóvenes a las personas de entre 12 y 29 años de edad.³ Si bien la edad constituye un elemento prioritario al abordar temáticas referidas a la juventud, es importante anotar que este concepto es mucho más amplio que la mera referencia etaria. Desde una mirada del desarrollo biopsicosocial, la juventud se asocia a una etapa en la que ocurren cambios físicos, psicológicos y sociales, durante la cual suele darse la búsqueda de la autonomía e independencia personal, el cambio en los grupos de referencia (pasando de una primacía de la familia a la del grupo de pares) y el diseño de proyectos personales de vida, entre otros rasgos definitorios.⁴

La juventud se considera una etapa clave de la vida de los individuos; las decisiones, sucesos y situaciones que afectan las condiciones de vida de las y los jóvenes marcan de manera profunda sus trayectorias futuras, incluyendo las posibilidades de bienestar, integración social y desarrollo humano.

2 Consultado en Naciones Unidas (1992), *Statistical Charts and Indicators on the Situation of Youth, 1970 - 1990*. Nueva York.

3 Instituto Mexicano de la Juventud (2008). *Perspectiva de la juventud en México*.

4 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) (2008). *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*. Santiago de Chile: Autor.

Dentro de este contexto, en el ámbito internacional se ha reconocido la agudización de un fenómeno social multidimensional que está afectando a la población joven: la desocupación. La interrupción del ciclo de la formación educativa, aunado a las dificultades de inserción en el mercado laboral, constituyen situaciones que se traducen en mayores niveles de inactividad juvenil, en los que se suman y sintetizan los factores que han dado origen a lo que los medios de comunicación han dado en denominar la generación *nini*, en alusión a la población joven que, por diversas razones, “ni estudia, ni trabaja”.

La desocupación juvenil refiere a un fenómeno que abarca múltiples aspectos sociales, económicos y políticos, el cual se ha agravado con las crisis económicas internacionales, junto con una falta de políticas públicas efectivas de los países para dar atención a las

necesidades de este sector. Estos elementos han motivado un aumento en la vulnerabilidad de los jóvenes, al restringirse su derecho a la educación y al trabajo remunerado, limitándose con ello su acceso a condiciones y oportunidades que permitan su efectiva inserción social y su desarrollo.

Juventud desocupada: entre la vulnerabilidad social y la desigualdad de género

Entre los factores que inciden en la desocupación juvenil, particularmente en los países en desarrollo, se ubican los escenarios delineados por la desigualdad social, la agudización de la pobreza, así como las insuficientes de oportunidades, sobre todo educativas y laborales. En estos contextos, la condición de género sumada a la etaria resulta en una doble condición de vulnerabilidad para las mujeres jóvenes.



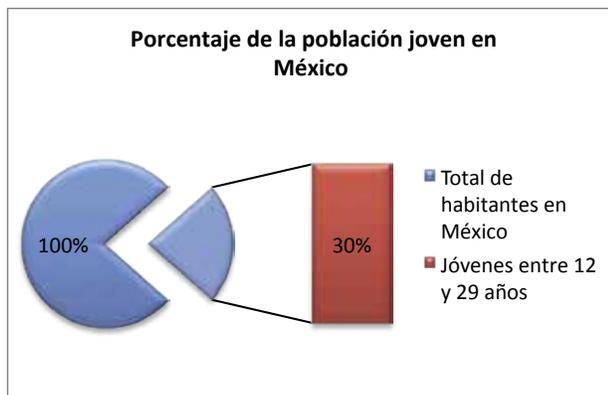
La desocupación juvenil se ha agravado con las crisis económicas internacionales, junto con una falta de políticas públicas efectivas

En el plano internacional se plantea que aproximadamente 238 millones de jóvenes en los países en desarrollo viven con menos de un dólar diario, siendo las mujeres las principales afectadas por la pobreza. Asimismo, cerca de 78 mil mujeres de entre 15 y 19 años mueren anualmente a causa de complicaciones derivadas de abortos mal realizados, y más de la mitad de los nuevos contagios de VIH son de mujeres entre 15 y 24 años.⁵

5 Peñaloza, P. (2012). *La juventud mexicana: una radiografía de su incertidumbre*. México: Porrúa.

Con base en estos datos se evidencia la importancia de la inclusión del género como categoría de análisis en el estudio de las causas de la desigualdad, la pobreza y la vulnerabilidad social, a fin de evitar soslayar e invisibilizar las inequidades de género que mantienen a las mujeres jóvenes en condiciones desiguales respecto a sus pares hombres, que tiene como consecuencia la prevalencia de la subordinación, disparidad y restricciones al acceso, uso y control de los recursos más valorados en cada sociedad.

En atención a los planteamientos referidos, habría que considerar que, de los más de 112 millones de mexicanos, aproximadamente 36.2 millones de personas se encuentran en el rango entre 12 y 29 años de edad; es decir, los adolescentes y jóvenes constituyen en promedio 30 por ciento de la población total.⁶ Además de lo anterior, de acuerdo con la Encuesta Nacional de la Juventud (ENAJUVE 2010), de ese total, 50.8 por ciento son mujeres (18.4 millones), mientras que el 49.2 son hombres (17.8 millones).



Fuente: CEAMEG, con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE).

⁶ De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y el Instituto Mexicano de la Juventud, ver <http://www.inegi.gob.mx> y <http://www.imjuventud.gob.mx>



De los más de 112 millones de mexicanos los adolescentes y jóvenes constituyen en promedio 30 por ciento de la población total



FOTO: CUARTOSCURO/ Isaac Esquivel

La población joven desocupada en México, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), alcanza alrededor de 7 millones de jóvenes, entre 14 y 29 años, quienes ni estudian ni trabajan o cuyas ocupaciones se desarrollan en la informalidad o resultan indeterminadas.⁷

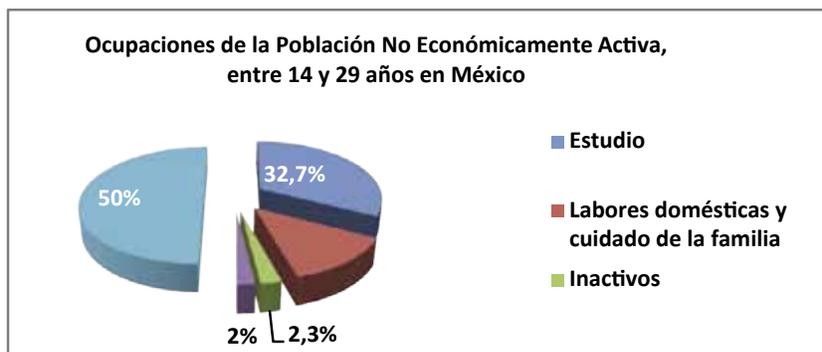
Se trata de un sector de la sociedad expuesto a condiciones de mayor vulnerabilidad social como consecuencia de factores estructurales del país, los cuales guardan relación con la situación de crisis que se vive en el ámbito internacional y que impactan negativamente, sobre todo, en tres dimensiones generales del desarrollo de la juventud: educación, empleo y salud.

⁷ OCDE (2010). *Perspectivas económicas de América Latina 2011*.

Educación

En México, la oferta educativa en los niveles de enseñanza media y superior resulta insuficiente para atender los cambios demográficos que implican la tendencia de concentración poblacional en los grupos etarios de entre 12 y 29 años. Lo anterior, aunado a la alta deserción escolar y a la escasez de oportunidades laborales, expone a este sector de la población al riesgo de convertirse en personas desocupadas y económicamente no activas.

La ENAJUVE 2010 refleja que de la Población No Económicamente Activa (PNEA)⁸ de jóvenes entre 14 y 29 años, el 32.7 por ciento sólo estudia, 13 de cada cien se dedica a labores domésticas y al cuidado de la familia, mientras que 2.3 por ciento son completamente inactivos y dos de cada diez se dedican a otras actividades no remuneradas.



Al respecto, la Secretaría de Educación Pública reconoce la prevalencia de la discriminación de género en la reproducción de condiciones desventajosas, incluso más que el nivel de marginación económica o el grado escolar. Factores como casarse o tener hijos, inciden en la deserción escolar y el bajo acceso a puestos de trabajo mejor remunerados,⁹ debido a los estereotipos y prejuicios sociales basados en el género, presentes todavía en el país.

8 La PNEA está determinada por personas de 14 o más años de edad que durante el periodo de referencia no tuvieron un empleo, ni realizaron una actividad económica, ni buscaron desempeñar una en el último mes previo.

9 Peñaloza. Op. Cit.

■ ■ ■

En México, la oferta educativa en los niveles de enseñanza media y superior resulta insuficiente para atender los cambios demográficos que implican la tendencia de concentración poblacional en los grupos etarios de entre 12 y 29 años



FOTO: CUARTOSCURO / Moisés Pablo



Los empleos a los que tienen acceso las mujeres jóvenes desocupadas son generalmente de baja calidad, inestables, de corta duración, sin seguridad social, en el sector informal y con los salarios más bajos, al margen de actividades domésticas no remuneradas



FOTO: CUARTOSCURO / Sashenka Gutiérrez

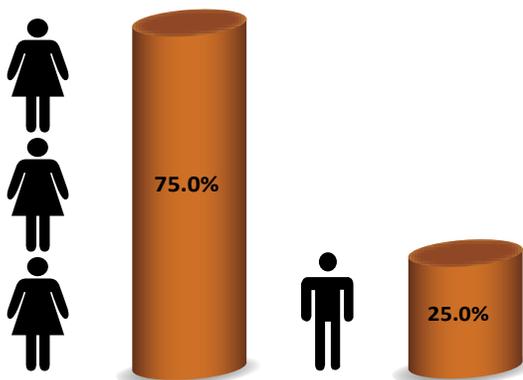
Empleo

Respecto al empleo, la OCDE (2010) indica que México es una de las naciones donde se gasta más tiempo en trabajo no remunerado y que ocupa el séptimo lugar de desempleo y el tercero de jóvenes inactivos entre los países miembros.

El desempleo entre la población joven en México impacta de forma distinta a hombres y mujeres, a partir de las condiciones socioeconómicas, pero también desde las desigualdades de género, siendo más vulnerables las mujeres, los indígenas y las personas en condición de pobreza.

Cabe destacar que los empleos a los que tienen acceso las mujeres jóvenes desocupadas son generalmente de baja calidad, inestables, de corta duración, sin seguridad social, en el sector informal y con los salarios más bajos, al margen de actividades domésticas no remuneradas.

Jóvenes desocupados en México, por sexo



Fuente: CEAMEG con información de la Enajuve 2010.

En México se observa que la disparidad social es reforzada por la desigualdad de género, de tal manera que en el caso de la desocupación, ésta afecta especialmente a las mujeres jóvenes. Especialistas coinciden en que la mayor parte de la juventud desocupada está representada por mujeres, ya que aproximadamente 75 por ciento de las jóvenes mexicanas ni estudia ni trabaja, de acuerdo con información de la ENAJUVE 2010.

Salud

Las instituciones públicas de salud (IMSS, ISSSTE y el servicio médico de PEMEX entre otros), solamente dan cobertura al 52.2 por ciento de los jóvenes, ya sea porque forman parte de la población económicamente activa o porque están afiliados a través de sus padres o cónyuges.

La ENAJUVE 2010 reporta que casi 4 de cada 10 jóvenes cuentan con la cobertura del Seguro Popular. Más de 26 millones y medio de jóvenes informaron que contaban con algún servicio de salud, lo que representaría un incremento de 23.3 puntos porcentuales con respecto a 2005. Este avance implicaría mayor cobertura, pero habría que considerar también el tema de la calidad en los servicios médicos que dan atención a las y los jóvenes.

Respecto a los principales problemas de salud que enfrentan las y los jóvenes en México, destacan los embarazos a edades tempranas, enfermedades de transmisión sexual como el VIH/SIDA, la leucemia, las adicciones y, de manera más reciente, la obesidad.



FOTO: CUARTOSCURO / Moisés Pablo

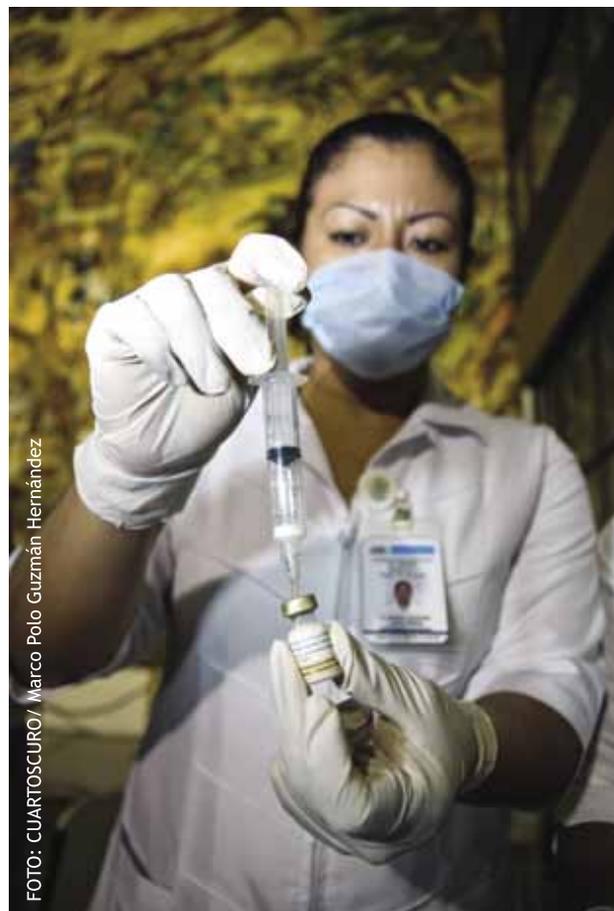


FOTO: CUARTOSCURO / Marco Polo Guzmán Hernández

Las causas principales de defunción entre la población de 15 a 24 años se relacionan de forma importante con las conductas y situaciones de riesgo. Llama la atención el “creciente nivel de violencia interpersonal, la depresión y el aislamiento en el que se encuentran muchos adolescentes y jóvenes, que son particularmente susceptibles a los homicidios y al suicidio”.¹⁰

En conjunto, las problemáticas derivadas de la persistencia de la desigualdad entre mujeres y hombres, que se refleja también en la realidad que vive la juventud desocupada en México, requieren acciones de fondo, transversales y de largo plazo, en las cuales todas las actrices y actores de la sociedad participen en corresponsabilidad.

10 Consultar *Principales causas de mortalidad en México, 1980-2007*, Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2010).



La ONU ha manifestado su preocupación y ha lanzado un llamado a la comunidad internacional para atender a la población joven por medio de “Acciones para promover la equidad de género entre la juventud”



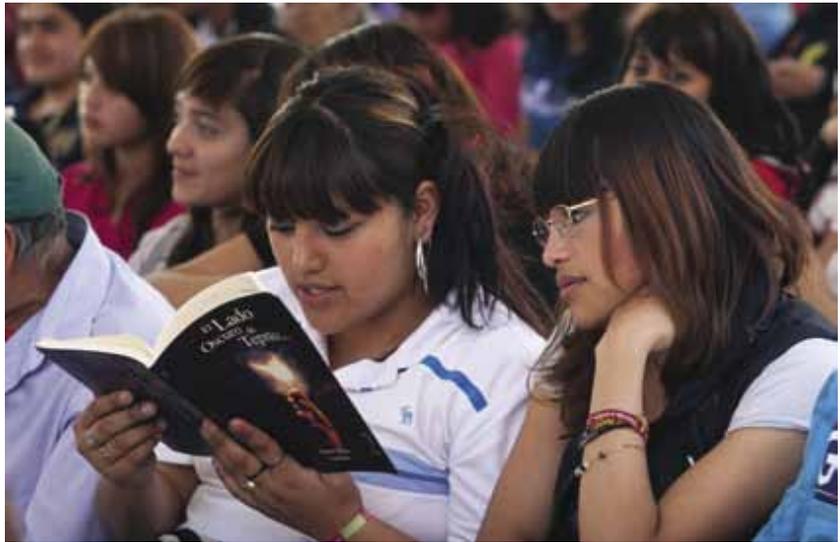
Al respecto, la ONU ha manifestado su preocupación y ha lanzado un llamado a la comunidad internacional para atender a la población joven por medio de “Acciones para promover la equidad de género entre la juventud”. (Declaración de Guanajuato, Conferencia Mundial de la Juventud 2010.)

Acciones para promover la equidad de género entre la juventud. Declaración de Guanajuato, Conferencia Mundial de la Juventud 2010	
Garantizar la equidad de género, el empoderamiento de las mujeres jóvenes y el pleno goce de todos los derechos humanos y fortalecer los esfuerzos para alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio número 3 sobre equidad de género ;	Integrar la perspectiva de género en el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de todas las políticas públicas y programas relativos a las personas jóvenes, con el fin de superar toda forma de discriminación por razones de género, en particular la discriminación contra las mujeres jóvenes;
Garantizar el principio de remuneración igual por trabajo de igual valor y trato igual a toda las personas jóvenes en el lugar de trabajo;	Desarrollar y fortalecer leyes, políticas y programas con un enfoque holístico que aborde, prevenga y erradique todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres jóvenes y las niñas, particularmente la violencia por razones de género;
Promover mayor participación de hombres, jóvenes y niños en medidas destinadas a prevenir toda forma de discriminación y violencia contra las mujeres y alcanzar la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres, especialmente de las jóvenes;	Adoptar medidas que combatan y eviten efectivamente la explotación sexual y el tráfico [y trata] de personas, especialmente de menores de edad y jóvenes;
Promover la participación de las mujeres jóvenes en el proceso de toma de decisiones relacionadas con las actividades políticas, sociales y económicas, y eliminar las barreras que impiden su plena contribución a la sociedad.	
Fuente: CEAMEG con información de la Declaración de Guanajuato, Cumbre Mundial de la Juventud, México, 2010.	

Si buscas una buena solución y no la encuentras,
consulta al tiempo, puesto que el tiempo es la
máxima sabiduría

Tales de Mileto (630-545 AC)
Filósofo griego magistral

Incidir y atender de manera efectiva a la población joven del país, mediante políticas públicas, programas y acciones en favor de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, constituye quizá uno de los mayores retos de México en siglo XXI, pero también es una de las más grandes oportunidades para el desarrollo humano, social, sustentable y con equidad en nuestro país. ▶



EMMA TREJO MARTÍNEZ (emma.trejo@congreso.gob.mx)

Estudió Letras Hispánicas en la UAM-Iztapalapa, actualmente cursa la carrera de Ciencias de la Comunicación en la UNAM. Ha escrito artículos sobre crítica literaria y ensayos publicados en revistas de institucionales. Es asistente en la Dirección de Estudios Sociales de la Posición y Condición de las Mujeres y la Equidad de Género.



EDITH CHÁVEZ RAMOS (edith.chavez@congreso.gob.mx)

Licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM. Tiene maestría en Cooperación Internacional Unión Europea-América Latina, por el Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, en convenio con la Universidad Rey Juan Carlos (España).

Es candidata a doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Máxima Casa de Estudios y Presidenta Internacional de las Juventudes de la ONU, A.C.

UN IDEAL Acribillado



Las filosas dudas hamletianas punzaron. Tercamente humano Emiliano Zapata hizo la fatal elección, de un idealismo insensato, que selló su destino: confiar en Jesús Guajardo –quien fingió abandonar las filas carrancistas y sumarse a los zapatistas–. Cuando, en la mala hora del día 9 de abril de 1919, se fundieron en un engañoso abrazo, el *Caudillo del Sur* no vio que se deslizaba en brazos de la demagogia hacia la trampa mortal que le tendió el traidor.

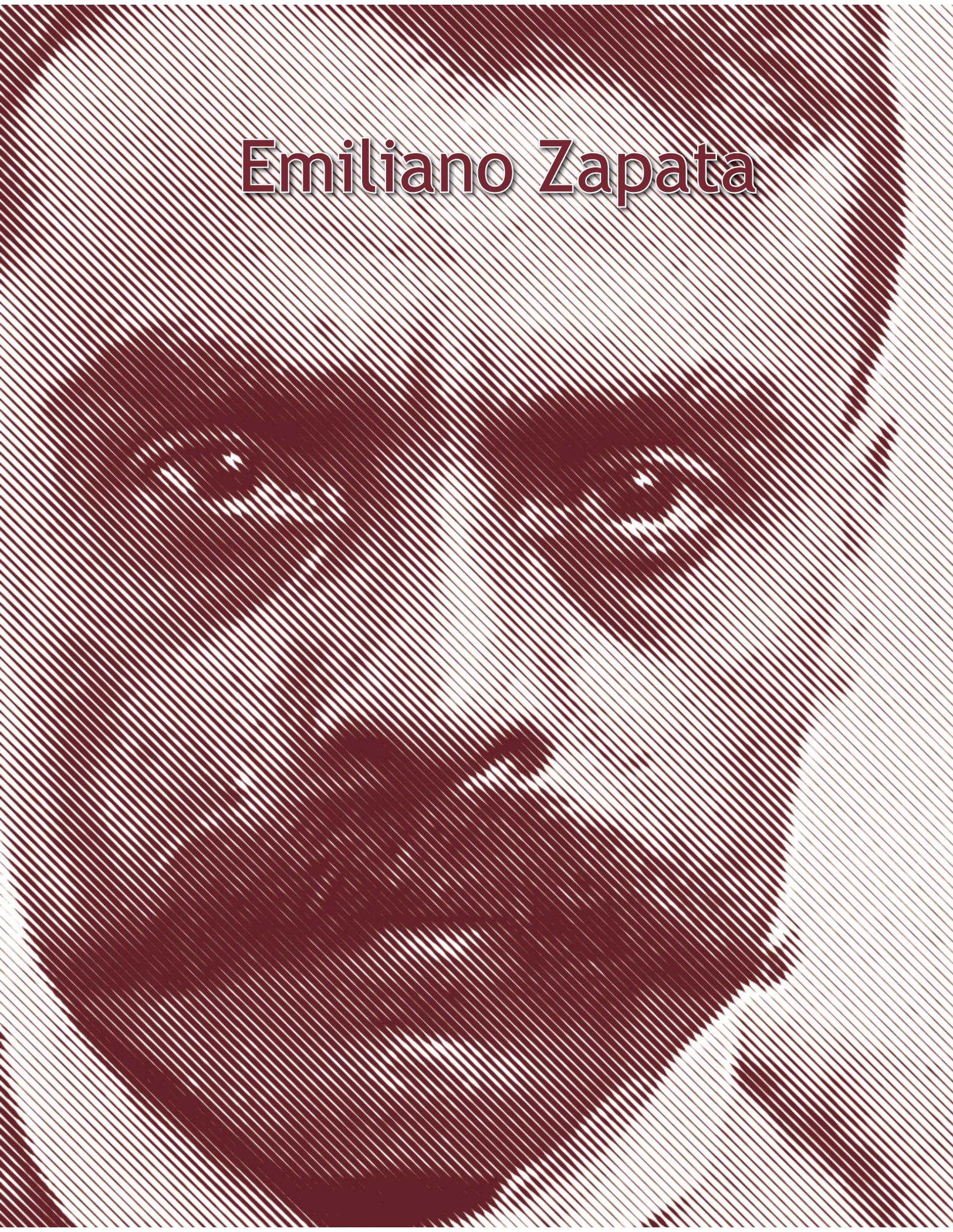
Zalamero, el conspirador lo había colmado de promesas y regalos como el caballo alazán *As de oros*, que al día siguiente sería su montura hacia Chinameca. Allá lo esperaba, sigilosa, la sanguinaria traición. Así fue la tragedia:

Después del alba, ese 10 de abril, Zapata y su reducida escolta montaron a caballo hacia la hacienda de Chinameca. No sabía que era la última vez que gozaba los lugares en los que había transcurrido su vida. Muchas veces había cabalgado por estas mismas veredas del campo, durante los últimos 8 años como rebelde revolucionario, como hombre al margen de la ley, ocultándose y cazando. Conocía todos los senderos, riachuelos y cercas. En agosto cumpliría los 40 años. Al llegar a los alrededores de la hacienda, inició negociaciones con sus “nuevos seguidores”. A las dos de la tar-

de, Guajardo lo invitó a comer. No le pareció mala idea tomarse unos tacos y una cerveza. Montando el alazán *As de Oros*, ordenó que 10 hombres lo acompañaran a las puertas de la finca. El resto de los zapatistas quedaron muy confiados, sombreándose debajo de los árboles y con las carabinas enfundadas.

La guardia formada por carrancistas parecía preparada para hacerle los honores al *Caudillo del Sur*. El clarín tocó tres veces llamada. Al apagarse la última nota, al llegar el General en Jefe al dintel de la puerta, irrumpió el instante vertiginoso de la siniestra traición: a quemarropa, sin dar tiempo para empuñar ni las pistolas, los soldados que presentaban armas descargaron sus fusiles, y el inolvidable Emiliano Zapata cayó para no levantarse más.

Emiliano Zapata



La sorpresa fue terrible. Los soldados del traidor, cerca de mil hombres colocados en todas partes, vaciaban sus armas sobre los escasos zapatistas pasmados por el aleve asesinato del jefe. El enemigo aprovechó el desconcierto para batirlos encarnizadamente.

Dos horas más tarde, Guajardo ordenó que se cargase el cadáver en una mula y regresó nerviosamente con su columna hacia Cuautla. Cuando llegó, tiró el cadáver en el pavimento a los pies de su superior Pablo González, quien examinó con una linterna el rostro. Sí, era realmente Zapata. Inmediatamente, González envió un urgente telegrama a Venustiano Carranza para comunicarle *con la más alta satisfacción* la anhelada noticia. No olvidó recomendar que el traidor fuese ascendido a general de brigada por este servicio. El cuerpo fue llevado al cuartel de la policía local, allí fue identificado sin lugar a dudas y se tomaron fotografías probatorias.

Al día siguiente, gigantescos encabezados en tinta roja divulgaron la noticia. Para agrandar a Carranza, los editorialistas mostraron júbilo por la muerte del *famoso Atila*, elogiando a los traidores. Proclamaban que la República se había librado de un *elemento dañino*. Con toda intención repitieron el argumento oficial de que la muerte del *sanguinario cabecilla* era el fin del zapatismo.

Sólo en privado, revolucionarios que ya habían hecho carrera expresaban su molestia cuando leyeron cómo se vanagloriaba el gobierno de la traición. Había indignación contra la *turba de acomodatícios* que estaba en el poder.

En Cuautla, los traidores publicitaban el hecho. Inclusive hicieron que cámaras de cine filmaran el entierro el sábado por la tarde, en el cementerio. El espectáculo, pensaron, disiparía todas las dudas que quedasen acerca de si realmente había sido Zapata el muerto, y esto socavaría la resistencia de los zapatistas supervivientes y desalentaría a los aldeanos que dejarían de protegerlos.



Miles, sin exceptuar a dos hermanos de Zapata, llegaron desde los pueblos vecinos para ver el cadáver. Y cuando esta gente humilde se acercaba al féretro, se detenían un momento y miraban a su interior, temblaban de pies a cabeza –escribió un periodista–.

El 16 de abril, Pablo González publicó un manifiesto para poner fin al duelo: ‘Desaparecido Zapata, el zapatismo ha muerto; él fue simplemente un bandolero’. Y también se dedicó a ridiculizar al Plan de Ayala. Para decepción de González, el rudo golpe del asesinato del *Caudillo del Sur*, no quebrantó el espíritu local.

1914

Quizá fue un presentimiento, pero con la llegada del Jefe Constitucionalista a la ciudad de México, una certeza se apoderó de Emiliano Zapata, cuando el 21 de agosto de 1914 le escribió al general carrancista Lucio Blanco: ‘Con toda franqueza, este señor Venustiano Carranza no me inspira confianza, le veo muchas ambiciones y dispuesto a burlar la obra del pueblo, a arruinar la causa agrarista’.

Y es que la Revolución de 1910 fue la lucha por la justicia social. Pero también la furiosa erupción de las pasiones del alma de sus caudillos: querrelas, intrigas, ambiciones, divisiones, conspiraciones, venganzas... Por mencionar, si los carrancistas le habían negado la entrada en la capital a los zapatistas, éstos tampoco permitieron que invadieran sus dominios. Durante esos días a constitucionalistas que andaban en busca de pastos para los caballos de sus ejércitos, en los alrededores de Chalco, jefes zapatistas los hicieron prisioneros en los cuarteles sureños.

Tras meses de guerra civil, la capital cayó de nuevo en manos de los revolucionarios. La gente, desde Sonora a Chiapas, celebró el retorno de la paz, como un milagro; en las esquinas los cantores de corridos la festejaban. Aunque había paz no había descanso en ningún estado. Los caudillos fueron incapaces de sumar para el bien de la causa popular. Dos grupos peleaban el poder: el de Venustiano Carranza y el otro era el de la oposición y se había agrupado en torno al arrollador Francisco Villa, el antiguo forajido se había convertido en el general más poderoso. Más fuerza de la naturaleza que política. Vaqueros, buhoneros, peones, bandidos, los villistas eran la conmoción rampante.

Aparte estaba Zapata y sus seguidores, nacidos de la revolución agraria. Para los zapatistas el Plan de Ayala tenía carácter y el valor de las Sagradas Escrituras.

ASESORES ROJOS

A los zapatistas los distinguía una ideología rigurosa y militante. Sus asesores eran brillantes intelectuales anarco-sindicalistas de la Casa del Obrero Mundial. Basta mencionar a dos: Antonio Díaz Soto y Gama, apasionado discípulo del credo del buen campesino de León Tolstoi y de Piotr Kropotkin, se puso a la cabeza por lo que toca a la concepción y perfeccionamiento de las ideas, la doctrina del agrarismo y el culto de los agraristas



fueron principalmente obra suya; y el francés Octavio Jahn, quien decía ser veterano de la Comuna de París de 1871.

Pero todos los asesores juntos, estos revolucionarios profesionales, proporcionaron una teoría: la de “Tierra y Libertad”. Y, por supuesto, influían en las decisiones y elecciones que tomaba el Caudillo del Sur.

Como cuando, tajante, Zapata dio a conocer su posición: no sólo no reconocería como primer jefe a Venustiano Carranza, sino que exigió que todos los revolucionarios del país aceptaran el Plan de Ayala que lo nombraba a él Jefe Supremo –así le dijo al enviado carrancista Gerardo Murillo, intelectual de la Casa del Obrero Mundial, mejor conocido por su seudónimo de pintor, Doctor Atl, quien curiosamente fue uno de los promotores de los famosos Batallones Rojos.

Carranza mantuvo inflexible su pretensión de ejercer la autoridad ejecutiva a través del Plan de Guadalupe, y sus filosas críticas al Caudillo del Sur: ‘esto de repartir tierras es descabellado’. Para él, los zapatistas eran forajidos del campo, peones advenedizos que nada sabían de cómo gobernar, y amenazó que si los sureños no deponían las armas los atacaría como a bandidos. ▀ LMM

Zapata y la Revolución Mexicana, (Fragmentos), John Womack Jr., Siglo XXI Editores.

EL DESENCANTO DE La Existencia



Tan lejos, tan cerca. En 1942 apareció *El Extranjero*, pero sigue hablando a la posteridad. La historia de Meursault es en realidad una metáfora; Albert Camus dibuja un semblante del mundo contemporáneo.

En el relato fluyen manantiales de las filosofías existencialista y del absurdo, también de Nietzsche. Borbotean interrogantes de estas corrientes literarias sobre el sentido de la vida, la condición humana, el libre albedrío, la existencia o no de Dios, la irracionalidad. Inquietantes dudas existenciales en atmósferas sombrías y pesimistas.

Lectura de la dictadura opresiva de los convencionalismos sociales y su aplastante peso sobre el ser humano. Reflexiones en voz de Meursault, quien es un hombre extraño que siente y actúa de manera distinta a los demás, que no encaja en el mundo “normal”, siempre acompañado de una fiel indiferencia. Un día, poseído por el azar, comete un crimen, debido a una cadena de hechos absurdos. Lo más irracional: la “justicia” lo juzga y condena no por matar a una persona, sino por ser diferente a la masa, no ser políticamente correcto y no jugar el juego que todos jugamos –simulaciones, apariencias, domesticación, sometimiento y hasta mentiras-.

El principio del fin es la noticia de la muerte de la madre de Meursault, en un asilo de ancianos en Marengo, Argel. “Hoy, mamá ha muerto. O tal vez

ayer, no sé. He recibido un telegrama del asilo: ‘Madre fallecida. Entierro mañana. Sentido péssimo’. Nada quiere decir. Tal vez fue ayer...”

Sin expresividad, Meursault recibe el mensaje. Es un hombre hundido en la cotidianidad que carcome la vida. Cuando llega al asilo, su indiferencia impresiona a todos. Evita ver a su progenitora, no llora, no expresa sentimientos, parece que no le importa el suceso. La mirada inquisidora de la comunidad lo critica. La gente cuestiona que ni siquiera sabe la edad de su mamá y hasta fue capaz de tomarse un café con leche y fumar un cigarro durante el velorio. La calificación social lo reprueba, lo etiqueta de insensible.

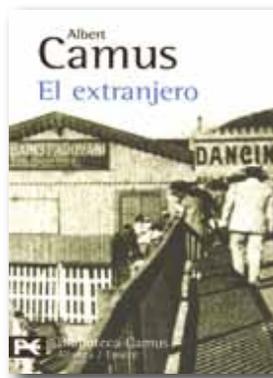
Cuando regresa de Marengo, inicia su relación amorosa con Marie. Van al cine a disfrutar una divertida película de Fernandel. Pasan los días entre la rutina e indiferencia. Por ayudar a su amigo Raymond, se va metiendo en enredos tontos. La presencia del azar encadena absurdos que van tejiendo una red que atrapa al protagonista. Arrecian los vientos de la tragedia y las circunstancias arrastran a Meursault, al homicidio.

Estremece la prosa de Camus, en voz del protagonista:

Fue entonces cuando todo vaciló. Del mar llegó un soplo espeso y ardiente. Me pareció que el cielo se abría en toda su extensión para vomitar fuego. Todo mi ser se tensó y mi mano se crispó sobre el revólver. El gatillo cedió, toqué el pulido vientre de la culata y fue así, con un ruido ensordecedor y seco, como todo empezó. Comprendí que había destruido el equilibrio del día, el silencio excepcional de una playa donde había sido feliz. Entonces, disparé cuatro veces sobre un cuerpo inerte en el que se hundían las balas. Fueron cuatro golpes breves con los que llamaba a la puerta de la desgracia.



Meursault va a prisión y a un juicio absurdo que impide atenuantes. No lo juzgan por el homicidio, sino por su actitud ante la muerte de su mamá, por no seguir la etiqueta funeraria. Cuando aceptó que había fumado, dormido y tomado café con leche en el velorio, casi firmó su sentencia a la guillotina: “sentí que algo indignaba a toda la sala y, por vez primera, comprendí que era culpable”. ¿De la muerte del árabe? ¿Por rechazar convencionalismos sociales?



Albert Camus (1913-1960), *El Extranjero*, Biblioteca Camus, Alianza, Emecé Editores.

El implacable fiscal lo condenó: “¡Sí, acuso a ese hombre de haber enterrado a una madre con un corazón de criminal!”. La indiferencia de Meursault escandalizó a la sociedad. En el tribunal no despertó la piedad; sí reinó el absurdo y la ceguera mental que permitió hasta el cinismo

de los medios de comunicación. Inhumano, un periodista sonriendo, sin pizca de rubor, le confesó: “Sabe usted, hemos exagerado un poco su asunto. El verano es la estación vacía para los periódicos. Y sólo su historia vale algo”. Unos cuantos –Marie, Raymond y otros –eran sensibles al destino del amigo–.

Agonizó el tiempo taciturno. En el amanecer entristecido las puntuales sirenas anunciaron la fatalidad. Apremiaban. Fue entonces que en la hora del miedo, en los minutos de la duda, llegó una madura certidumbre de transparente claridad. Ávido de vida, Meursault –solo en la Tierra– se desnudó de su pertinaz indiferencia y se vistió de agradecida aceptación y liberación:

Cuando desperté con las estrellas sobre mi rostro, la paz maravillosa del verano dormido entraba en mí como una marea... Ante esta noche cargada de signos y de estrellas me abría por vez primera a la tierna indiferencia del mundo. Al encontrarlo tan semejante a mí, tan fraterno al cabo, sentí que había sido feliz y que lo era todavía. Para que todo sea consumado, para que me sienta menos solo, no me queda más que desear en el día de mi ejecución la presencia de muchos espectadores que me acojan con gritos de odio. ▀ LMM

A CIEN AÑOS DEL TITANIC



Un enorme témpano de hielo enclavado en el Océano Atlántico detuvo el paso de la más lujosa embarcación británica que surcara los mares en 1912: el mítico Titanic cuyo hundimiento, registrado en la madrugada del 15 de abril, tras chocar con el traicionero iceberg, acabó con la vida de más de mil 500 personas que pasaron en minutos de la euforia de navegar en el barco más ostentoso de la época, al terror de morir ahogados y engullidos por las glaciales aguas del mar.

La historia registra este naufragio como una de las tragedias marítimas más impactantes, donde se dieron cita un inmenso bloque de hielo, la velocidad, la oscuridad, la insuficiencia de botes salvavidas y la carencia de capacitación de los tripulantes ante emergencias.

Entre los privilegiados que ganaron un lugar en los lanchas de salvamento se encontraba el único mexicano que había embarcado: el joven diputado federal Manuel Uruchurtu Ramírez, quien conmovido por las súplicas de una mujer llamada Elizabeth Ramell Nye, le cedió su lugar, no sólo en el bote, sino en

la vida, mostrando así un dignificante acto de nobleza del que aún se tiene memoria. Horas más tarde Uruchurtu murió ahogado. En la tragedia aún había caballeros.

El accidente cambió para siempre la estructura de las embarcaciones. A partir de entonces se ha ordenado que los buques estén equipados con doble casco, a fin de que puedan soportar averías mucho más graves, así como aumentar el número de botes salvavidas, conforme al número de personas a bordo y no por el tonelaje. Se sacrificó la belleza y elegancia de éstos privilegiando sobre todo su seguridad.

20

PABLO NERUDA



Puedo escribir los versos más tristes esta noche.

Escribir, por ejemplo: “La noche está estrellada,
y tiritan, azules, los astros, a lo lejos”.

El viento de la noche gira en el cielo y canta.

Puedo escribir los versos más tristes esta noche.
Yo la quise, y a veces ella también me quiso.

En las noches como ésta la tuve entre mis brazos.
La besé tantas veces bajo el cielo infinito.

Ella me quiso, a veces yo también la quería.
Cómo no haber amado sus grandes ojos fijos.

Puedo escribir los versos más tristes esta noche.
Pensar que no la tengo. Sentir que la he perdido.

Oír la noche inmensa, más inmensa sin ella.
Y el verso cae al alma como al pasto el rocío.

Qué importa que mi amor no pudiera guardarla.
La noche está estrellada y ella no está conmigo.

Eso es todo. A lo lejos alguien canta. A lo lejos.
Mi alma no se contenta con haberla perdido.

Como para acercarla mi mirada la busca.
Mi corazón la busca, y ella no está conmigo.

La misma noche que hace blanquear los mismos árboles.
Nosotros, los de entonces, ya no somos los mismos.

Ya no la quiero, es cierto, pero cuánto la quise.
Mi voz buscaba el viento para tocar su oído.

De otro. Será de otro. Como antes de mis besos.
Su voz, su cuerpo claro. Sus ojos infinitos.

Ya no la quiero, es cierto, pero tal vez la quiero.
Es tan corto el amor, y es tan largo el olvido.

Porque en noches como ésta la tuve entre mis brazos,
mi alma no se contenta con haberla perdido.

Aunque éste sea el último dolor que ella me causa,
y éstos sean los últimos versos que yo le escribo.

Pablo Neruda, *Veinte poemas de amor y una canción desesperada*



ANTIER Puente de Panzacola, construcción virreinal aún en pie en Coyoacán, Distrito Federal Luis Coto y Maldonado (1831-1894), colección privada

PASADO MAÑANA Puente Baluarte, en la Sierra Madre Occidental, carretera Mazatlán-Durango. Obra maestra de la ingeniería mexicana (2012) (Foto: Teresa Bustamante/SCT)



LOBO MEXICANO.- Imponente y depredador, los contados ejemplares de esta especie en extinción se encuentran en el norte de México.

