

cámara

REVISTA DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS

COMISIÓN NACIONAL DE DIPUTADOS

■ **Los nuevos rostros
de la migración**

JUAN MANUEL ESCUADRA DÍAZ

■ **Necesaria una
política industrial
con nuevo rumbo**

EDGAR DÍAZ GARCILAZO

■ **El extensionismo
rural en México**

GLADIS UGALDE VITELLY

■ **Mujeres y
gasto público**

MARTHA ARAGELI CHARGOY VALDÉS

Migración

Y DERECHOS HUMANOS, LA VISIÓN SOCIAL

GUSTAVO MEIXUEIRO NÁJERA Y SALVADOR MORENO PÉREZ



TEMPLO DE KUKULCÁN En idioma maya: *Serpiente Emplumada*, razón por la cual se pueden apreciar motivos serpentinos en su decoración arquitectónica.

En este número	03
Tribuna del lector.....	04
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA	
Migración y derechos humanos, la visión social	
Gustavo Meixueiro Nájera y Salvador Moreno Pérez	06
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS	
Los nuevos rostros de la migración	
Juan Manuel Escuadra Díaz	18
Tratados internacionales, al rescate ante la doble tributación	
Cecilia Licona Vite	26
CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	
Necesaria una política industrial con nuevo rumbo	
Edgar Díaz Garcilazo	32
Insuficiente, la generación de empleo	
Bernardo Garza García.....	40
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA	
El extensionismo rural en México	
Gladis Ugalde Vitelly	48
Opacidad de resultados en política rural	
Gabriela Rangel Faz	56
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO	
Mujeres y gasto público	
Martha Araceli Chargoy Valdés	64
NOTAS	
Efemérides Diputados del partido: fin del Congreso hegemónico	
	72
Efemérides José Vasconcelos	74
En recuerdo de Carlos Fuentes.....	76
En recuerdo de Carlos Monsiváis.....	78
Poesía Al amor Ignacio Ramírez “El Nigromante”.....	
	80

cámara

REVISTA DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Junio de 2012
Número 14



FOTO DE PORTADA CUARTOSCURO

cámara, Año 2, número 14, junio 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 mayo 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. Oscar Martín Arce Paniagua
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA

Dr. Fernando Serrano Migallón
SECRETARIO GENERAL

Ing. Ramón Zamanillo Pérez
SECRETARIO DE SERVICIOS
ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas
SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

CONSEJO EDITORIAL

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

Dip. Oscar Levín Coppel
PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CENTRO DE
ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Mtro. Edgar Díaz Garcilazo
DIRECTOR GENERAL

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

Lic. César Becker Cuéllar
DIRECTOR GENERAL

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

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
DIRECTORA GENERAL

Dip. Héctor Velasco Monroy
PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS
PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y DE 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 LA MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

Mtra. María de los Ángeles Corte Ríos
DIRECTORA GENERAL

Lic. Juan María Naveja de Anda
Coordinador de Comunicación Social

Lic. Martha I. Montaña Martínez
Coordinadora Técnica

Ricardo Sánchez Hernández
Editor en Jefe

Yazmín Muñoz Valle
Encargada de la Mesa de Redacción

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

Agencia CUARTOSCURO/ SERVICIOS GRÁFICOS

El tema de los derechos humanos de los migrantes se encuentra hoy en el centro de la discusión. La III Encuesta Nacional sobre Migración del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) recoge la percepción sobre el respeto a los derechos de los migrantes de Centro y Sudamérica que atraviesan el país, y la actitud de los mexicanos hacia ellos, así como la opinión en torno a los trabajadores nacionales que viven en Estados Unidos.

A su vez, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) considera que debido a la complejidad del fenómeno migratorio en México –al ser país de origen, tránsito y destino de viajeros– es necesaria una política migratoria amplia que considere esos tres rubros, dentro de lo que se enmarca la reciente expedición de la Ley de Migración.

La investigación del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) sostiene que el país requiere una política industrial bien definida que genere empleos bien remunerados; fortalecer el mercado interno por medio de encadenamientos productivos; reducir la dependencia del exterior para poder crecer; diversificar los mercados de exportación e incorporar mayor tecnología en los procesos de producción.

En otra de sus investigaciones, este mismo Centro de Estudios hace un recuento de lo que ha pasado en materia de empleo durante los primeros cinco años de gobierno y compara el desempeño logrado con la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo.

Además, en este ejemplar el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) nos plantea la problemática en que está convertida la doble tributación internacional y cómo es que mediante tratados internacionales se ha venido enfrentando.

La necesidad de ubicar y abordar la problemática de la violencia contra las mujeres como parte de una agenda pública, es planteada por el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), en su colaboración.

De acuerdo con la investigación del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) la calificación de la política pública es una asignatura pendiente. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ordena medir los objetivos de los planes, pero apenas se cumple en un 50 por ciento de los indicadores del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En otra de sus colaboraciones este mismo Centro hace un recuento de lo que ha sido el extensionismo rural en nuestro país, sus alcances y limitaciones.



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

TRIBUNA DEL LECTOR

■ DE LA RECTORA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MEXICO

Le envío una sincera felicitación a la revista *Cámara* por la calidad de sus artículos y les agradezco el envío de los ejemplares a esta Universidad, permitiendo incrementar el acervo cultural de nuestras bibliotecas.

Dra. María Esther Orozco

■ DEL DIRECTOR DE RELACIONES INTERINSTITUCIONALES Y DEL PROTOCOLO

Sirvan estas líneas para felicitar en su primer año a todos los que elaboran la revista *Cámara*, publicación que cumple satisfactoriamente con la difusión de las investigaciones de los Centros de Estudios de este órgano legislativo, a la vez que permite dar a conocer al público las actividades más destacadas que se generan en este recinto. Les felicito por la calidad y contenido.

Samuel Rodríguez Mora

■ DEL CONGRESO DEL ESTADO DE HIDALGO

Soy Titular de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Poder Legislativo del Congreso de Hidalgo. Por este conducto les solicito registrarnos en su base de datos a fin de poder recibir mensualmente su publicación.

Lic. Rafael Herrera Cabañas

■ DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS

Les felicitamos por la revista *Cámara*. Mucho agradeceremos su apoyo para contar con material hemerográfico para los estudiantes que prestan su servicio social en el Bufete Jurídico Social de la Unidad Académica de Derecho, de la cual soy miembro en el área penal, por lo que agradeceremos que nos suscriban para recibir mes con mes su interesante revista.

Lic. María de Lourdes Macías Trejo

■ DE UN PARTICULAR

Les felicito por la revista *Cámara* y sus contenidos. Mucho agradeceremos que nos registren en su base de datos a fin de recibir mensualmente un ejemplar ya que es de gran interés para todos los integrantes del Colegio de Abogados de Mexicali, del cual formo parte.

Lic. Marco Antonio Villalobos Villanueva

■ DE UN PARTICULAR

Recientemente llegó a mis manos un ejemplar de la Revista *Cámara* y desde entonces quedé gratamente impresionado con ella por la calidad de su contenido. Las investigaciones que presentan, así como la sección cultural, son de gran interés para todos los que tenemos la oportunidad de consultarla mes tras mes. Deseo me tomen en cuenta para recibirla puntualmente.

Ing. Ismael López Arroyo

Detalle del mural "Las Constituciones de México", obra en caoba del maestro Adolfo Mexiac, que adorna el vestíbulo del Palacio Legislativo de San Lázaro.



Migración

Y DERECHOS HUMANOS, LA VISIÓN SOCIAL

■ ■ ■
GUSTAVO MEIXUEIRO NÁJERA
SALVADOR MORENO PÉREZ
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

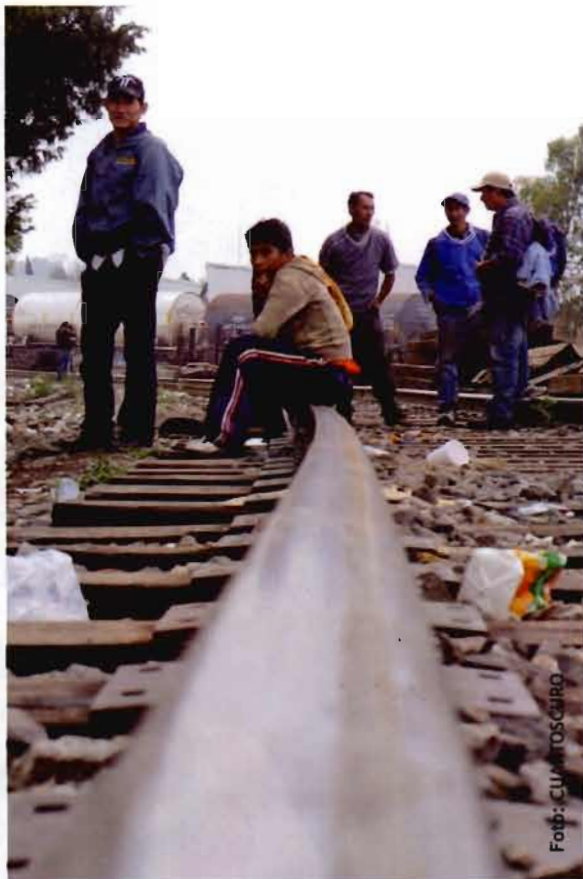
A lo largo de la historia la migración se ha visto como una expresión de la libertad de tránsito que tienen los individuos y sus familias y como un beneficio para las regiones o países de origen debido a que, con frecuencia, en muchas ocasiones no cuentan con las condiciones económicas y sociales para proporcionar oportunidades de desarrollo a su población. En los países o regiones de destino la inmigración atiende las necesidades de la economía con mano de obra generalmente barata.



Foto: CUARTOSCURO

■■■

En la última década, el número de mexicanos radicados en E.U. incrementó de 20.6 a 31.8 millones



En esa disyuntiva, los trabajadores migrantes en los lugares de destino encuentran condiciones de vulnerabilidad frente a la población nativa. Así ocurre en el caso específico de los mexicanos que trabajan en Estados Unidos y en el caso de los migrantes centro y sudamericanos que pasan por nuestro país en tránsito a la Unión Americana.

Hechos recientes han puesto en el centro del debate el tema de la protección de los derechos de los migrantes. Al respecto, la III Encuesta Nacional sobre Migración del CESOP recoge la percepción sobre el respeto a los derechos de los migrantes de Centro y Sudamérica que atraviesan el país, y la actitud de los mexicanos hacia ellos, así como la opinión sobre este mismo tema en torno a los trabajadores nacionales que viven en Estados Unidos.¹

La migración de mexicanos hacia el vecino del norte es un proceso con una larga historia. Año con año, miles de connacionales cruzan la frontera en búsqueda de mejores condiciones de vida. En la última década, el número de mexicanos radicados allá incrementó de 20.6 a 31.8 millones.² De igual forma, nuestro país es un territorio “de paso” para ciudadanos de Centro y Sudamérica que pretenden llegar a tierras norteamericanas en búsqueda de mejores oportunidades de vida. Anualmente 140 mil personas atraviesan el territorio nacional.³

Los migrantes centroamericanos

El territorio mexicano y sus fronteras norte y sur representan lugares caracterizados por conflictos y tensiones en el actual contexto de globalización. El endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos, iniciado desde 1994 con la construcción de una barda entre Tijuana y San Diego –ampliada después de los atentados de septiembre de 2001– ha dificultado el tránsito hacia la Unión Americana.

- 1 CESOP, III Encuesta Nacional sobre Migración, del 23 al 28 de julio de 2011, 1,200 casos, error (+/-) 2.8 por ciento. La primera encuesta sobre el tema se levantó en 2007 y la segunda en 2008.
- 2 Census Bureau, *The Hispanic Population: 2010*, disponible en <http://goo.gl/T1M9u> (fecha de consulta: 25 de noviembre de 2011)
- 3 Centro de Estudios Migratorios, Instituto Nacional de Migración, “Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales”, Apuntes sobre Migración, México, julio 2011. Disponible en <http://goo.gl/7DV7n> (fecha de consulta: 22 de noviembre de 2011).

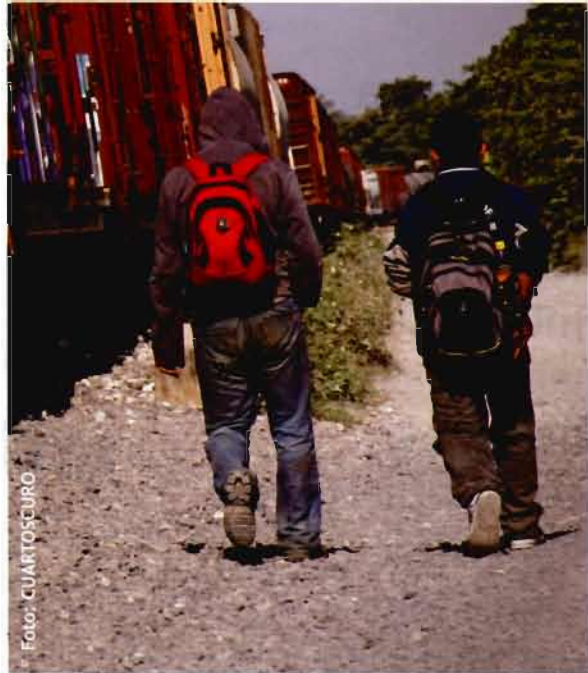
Anualmente 140 mil personas atraviesan el territorio nacional

La política migratoria de reforzar las fronteras por medios físicos y policiales ha tenido como efecto inmediato el incremento del costo de los cruces a manos de los traficantes de personas y la consecuente disminución en número. Asimismo, se ha registrado el aumento de muertes en la frontera y del número de deportados.

México ha logrado algunos avances en materia de legislación para la protección de los derechos humanos de los migrantes. Al respecto se pueden mencionar las reformas a la Ley General de Población en 2008, que despenaliza la migración indocumentada para ser equiparada a una infracción de carácter administrativo; la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y, más recientemente, la Ley de Migración.

De acuerdo con un informe del Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración, el tránsito irregular de centroamericanos por nuestro país con la finalidad de llegar a Estados Unidos cobró mayor importancia durante la década de los ochenta, cuando tuvieron lugar conflictos políticos y armados en la región.⁴

En la gráfica 1 se observa que durante el periodo 1995-2000 se calcula que 1,336,000 centroamericanos cruzaron el territorio mexicano en su paso hacia Estados Unidos;



1,000,043 en el periodo 2001-2005 y 990 mil durante 2006-2010. Se aprecia también que en 2005 se calculó la mayor cantidad de centroamericanos en tránsito irregular durante el periodo observado.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) consideró que en diversos casos los migrantes son víctimas de violaciones a sus derechos humanos en los países de destino o tránsito, ya que su carácter de indocumentados los expone a un sinnúmero de vejaciones, ya sea por la delincuencia organizada o por acciones u omisiones de servidores públicos, a lo que se suma a un limitado o nulo acceso a los derechos sociales y económicos en sus países de origen que los obliga a migrar.⁵

En su mayor parte –92 a 95 por ciento de las personas que se internan en el país en su intento por llegar a Estados Unidos– provienen de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua.⁶

4 Centro de Estudios Migratorios, Instituto Nacional de Migración, "Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales", Apuntes sobre Migración, México, julio de 2011. Disponible en <http://goo.gl/7DV7n> (fecha de consulta: 22/11/2011).

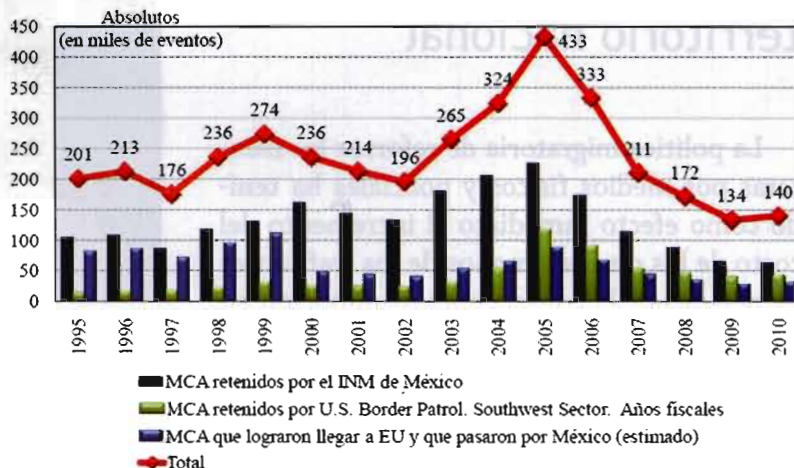
5 CNDH, *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, febrero, 2011, México, p. 35.

6 *Idem*.

La política migratoria de reforzar las fronteras por medios físicos y policiales ha tenido como efecto inmediato el incremento del costo de los cruces a manos de los traficantes de personas y la consecuente disminución en número

Gráfica 1

Cálculo de migrantes centroamericanos (MCA) de tránsito irregular por México, 1995-2010



Fuente: Tomado del Centro de Estudios Migratorios, Instituto Nacional de Migración, “Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales”, Apuntes sobre Migración, México, julio de 2011. Disponible en <http://goo.gl/7DV7n> (fecha de consulta: 22 de noviembre de 2011).

La percepción de los mexicanos respecto de los migrantes de Centro y Sudamérica

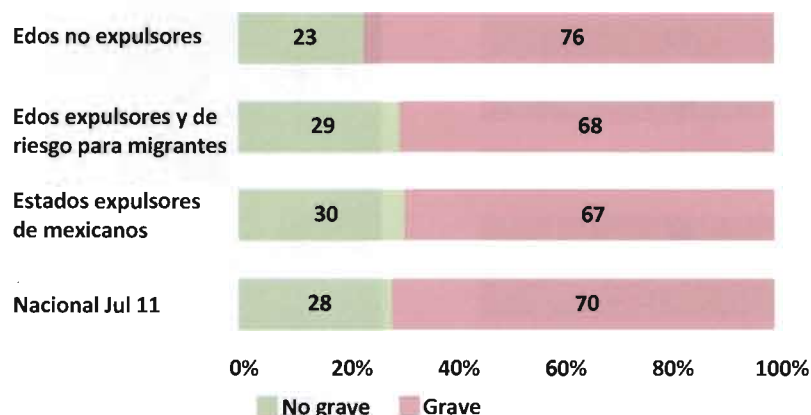
La encuesta nacional del CESOP giró en torno a la pregunta de si la llegada de inmigrantes ilegales de Centro y Sudamérica es o no un problema grave. Para la mayoría de los entrevistados (7 de cada 10) es un problema grave; para 28 por ciento no lo es. Esta encuesta permite, en su levantamiento para 2011, segmentar por tres tipos de entidades: las que son expulsoras de mexicanos; las que son expulsoras y de riesgo para los migrantes en su paso hacia Estados Unidos, y las no expulsoras.⁷

Al respecto, el dato analizado casi no varía entre el resultado a escala nacional y entre “estados expulsores” y “estados de riesgo para migrantes” (67 y 68 %, respectivamente, califican el problema como grave); pero el porcentaje aumenta a 76 entre las personas entrevistadas del grupo “estados no expulsores” (gráfica 2).

⁷ Para el levantamiento del estudio en comento, las entidades se clasificaron de la siguiente forma: estados expulsores de mexicanos: Chis., Gto., Gro., Mich., Oax., Qro., SLP, Ver., Chih., Hgo., Mor., Pue., Tlax., Yuc., Zac.; estados no expulsores: D.F., Ags., BCS, Cam., Col., Dur., Jal., Nay., Sin.; estados expulsores y de riesgo para migrantes: BC., Coah., Edomex., NL., Q. Roo, Son., Tab. y Tamps.

Gráfica 2

¿La llegada de inmigrantes ilegales de Centro y Sudamérica a México es un problema muy grave, algo grave, poco grave o nada grave?



Diversos reportajes, así como documentales e informes de la CNDH, han advertido respecto de los riesgos que enfrentan los centroamericanos ilegales que cruzan el territorio nacional en su intento por llegar a Estados Unidos.⁸ La encuesta del CESOP revela que la percepción de que este tránsito es peligroso para los migrantes centro y sudamericanos ha aumentado en los últimos años. Mientras que en 2007 poco más de 6 de cada 10 pensaba que este recorrido era riesgoso, tan sólo cuatro años después, en 2011, esta opinión aumentó 20 puntos. En 2011, para 8 de cada 10 personas (82 por ciento) el tránsito de los centroamericanos por el territorio nacional es arriesgado (gráfica 3).

De igual forma, en la gráfica 4 se observa que esta percepción disminuye entre los entrevistados de las entidades clasificadas como expulsoras (para 77% el tránsito es peligroso y para 20% no lo es). Entre los consultados de las entidades clasificadas como “de riesgo para los migrantes” la percepción es similar al dato agregado nacional.

En el mismo sentido, la gráfica 4 muestra que para la gran mayoría de los entrevistados el recorrido de los migrantes centroamericanos no documentados por nuestro país es peligroso. Un 88 por ciento lo califica como arriesgado y sólo 10% mencionó que era poco riesgoso o sin riesgo.

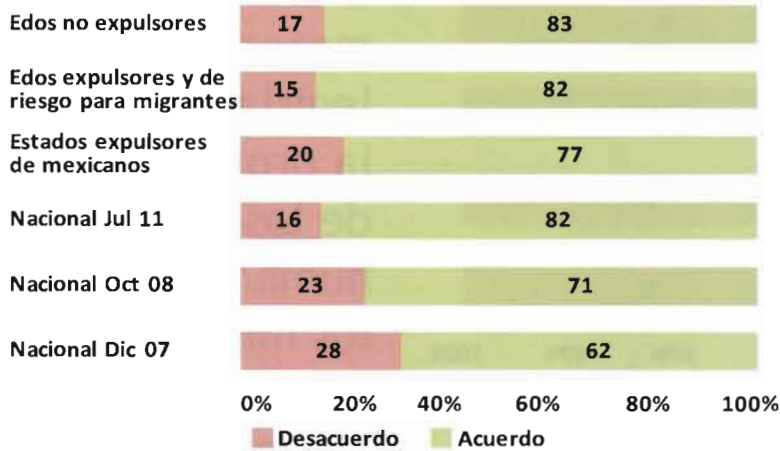
■ ■ ■

México ha logrado algunos avances en materia de legislación para la protección de los derechos humanos de los migrantes: la Ley General de Población en 2008, la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y, más recientemente, la Ley de Migración

8 Véanse los reportajes de Benito Jiménez publicados del 25 al 27 de noviembre en el periódico Reforma: “El Salvador. Con olor a diesel”, 25 de noviembre de 2011, p. 13; “Guatemala. Miedo a los zetas”, 26 de noviembre de 2011, p. 10; “Tecún Umán. El fin del sueño”, 27 de noviembre de 2011, p. 10.

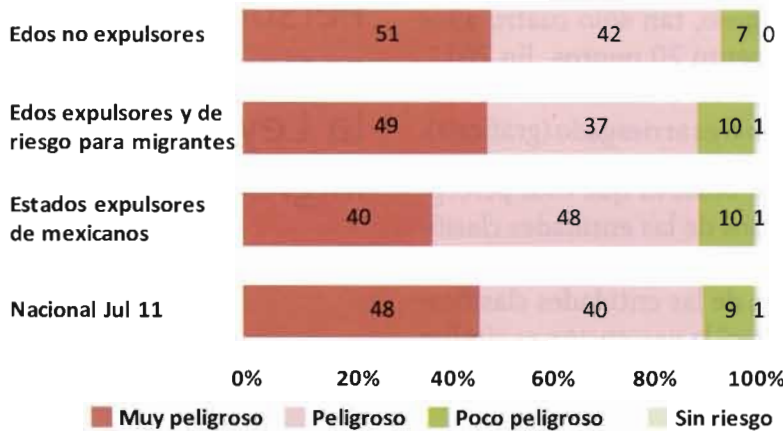
Gráfica 3

La inmigración ilegal de Centro y Sudamérica a México es peligrosa y mucha gente ha muerto o sufrido tratando de cruzar la frontera



Gráfica 4

¿Cómo cree usted que es el recorrido de los migrantes centroamericanos no documentados por México?



Por otro lado, los mexicanos piensan que los inmigrantes procedentes de Centro y Sudamérica son discriminados en nuestro país. La encuesta del CESOP preguntó si estos inmigrantes son discriminados o no en México. Poco más de 6 de cada 10 (64%) piensa que sí lo son, mientras 31 por ciento opina que no.



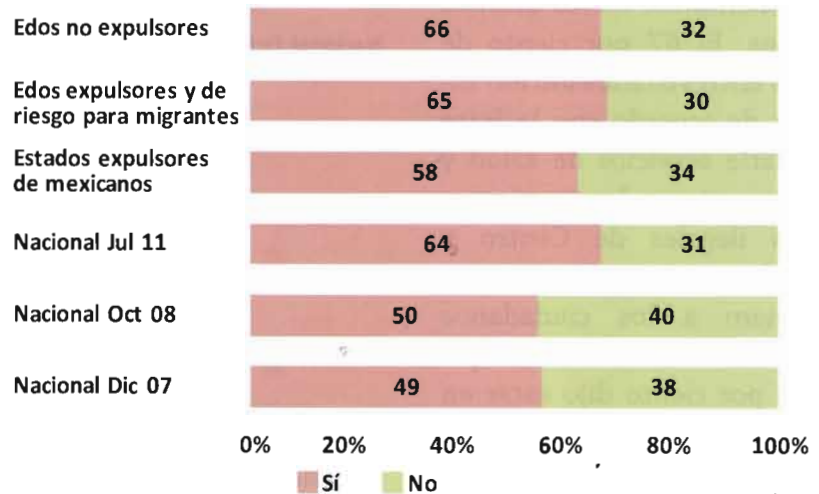
Foto: CUARTOSCURO



En la gráfica 5 se observa también que en el lapso de cuatro años, en 2007, poco menos de la mitad de los entrevistados percibía que a estas personas se les discriminaba (49%), mientras que para 38 por ciento no. La diferencia de estas opiniones era de apenas 11 por ciento. Ahora esta diferencia es de 31%.

Gráfica 5

¿Los inmigrantes de Centro y Sudamérica son discriminados o no en México?



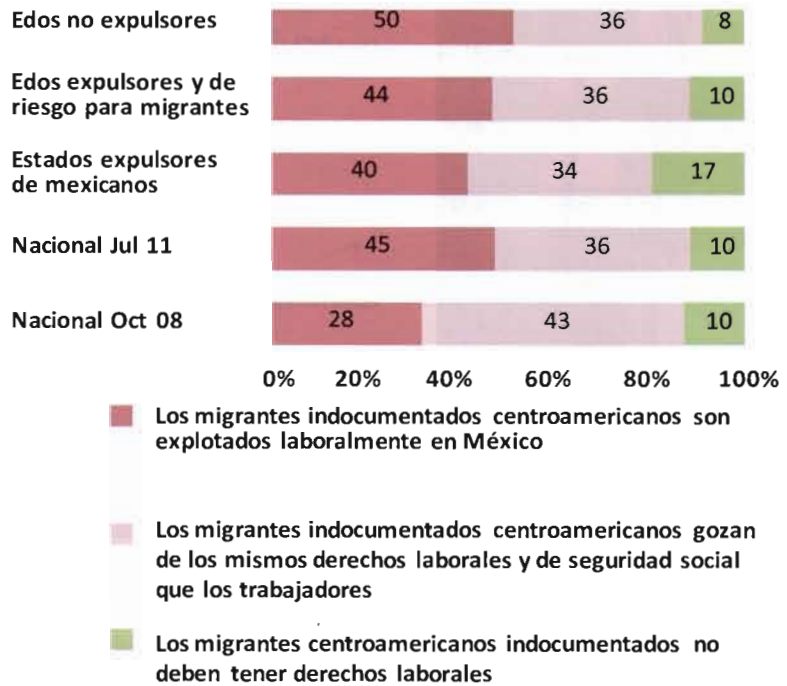
La encuesta también incluyó aspectos acerca de lo que piensan los mexicanos respecto de los derechos laborales de los inmigrantes. En torno a ello, 45 por ciento de los entrevistados percibe que los migrantes indocumentados centroamericanos son explotados laboralmente en nuestro país; para 36 por ciento estas personas gozan de los mismos derechos laborales y de seguridad social que los trabajadores mexicanos. En la gráfica 6 se observa que en 2008 la percepción era distinta, pues para la mayoría de los entrevistados los migrantes gozaban de los mismos derechos laborales que los mexicanos.

Es pertinente resaltar que en la medición más reciente se aprecia que 10 por ciento de los entrevistados opina que los migrantes indocumentados centroamericanos no deben tener derechos laborales. Esta percepción se agrava entre los consultados que habitan en entidades clasificadas como “expulsoras de mexicanos”, pues la cifra se eleva a 17 puntos.

Por lo que hace a los servicios de salud y educación, la mayoría de los mexicanos opina que proporcionar éstos a los inmigrantes tiene un costo que perjudica a los ciudadanos mexicanos. Y al igual que las percepciones descritas anteriormente, esta idea ha venido aumentando en los últimos años. El 67 por ciento de los entrevistados afirmó estar de acuerdo con la frase “Darle servicios de salud y educación a los inmigrantes ilegales de Centro y Sudamérica cuesta mucho dinero a los ciudadanos mexicanos”, mientras que 24 por ciento dijo estar en desacuerdo. En 2007 estas cifras eran de 61 por ciento de acuerdo y 30 por ciento en desacuerdo (gráfica 7).

Gráfica 6

Percepción sobre la situación laboral

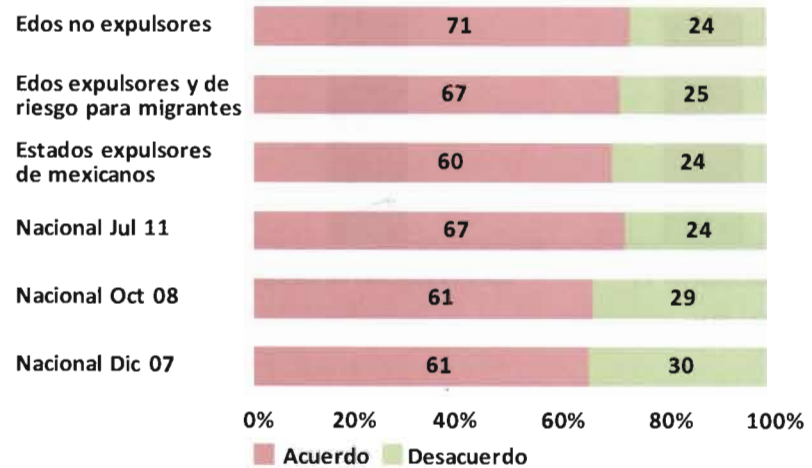


También se puede observar que la cifra “de acuerdo” es más alta entre los entrevistados que viven en entidades clasificadas como “No expulsores de mexicanos”.



Gráfica 7

Darle servicios de salud y educación a los inmigrantes ilegales de Centro y Sudamérica cuesta mucho dinero a los ciudadanos mexicanos



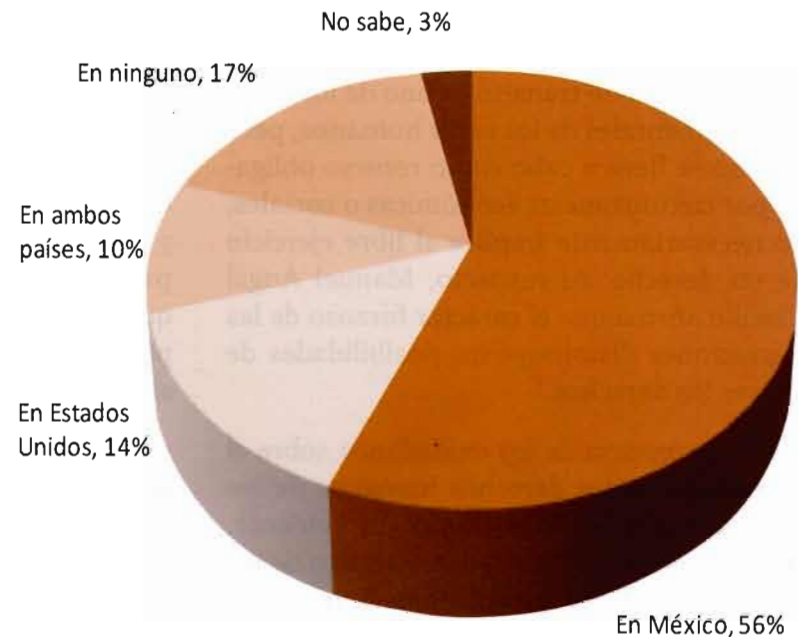
También se indagó la opinión de los ciudadanos mexicanos con respecto a dónde se respetan más los derechos humanos de los migrantes en México o en Estados Unidos: 56 de cada 100 informantes consideró que en México se respetan más; 14 de cada 100 consideró que en Estados Unidos; mientras que 17 de cada 100 consideró que en ninguno de los países se respetan (gráfica 8).

La mayoría de la población mexicana considera que los derechos humanos de nuestros connacionales en Estados Unidos no son respetados.

En el caso de los estados expulsores de población, 7 de cada 10 personas consideran que nuestro vecino del norte no respeta los derechos humanos de los mexicanos, mientras que 28 de cada 100 encuestados consideran lo contrario. En los estados no expulsores, 85 de cada 100 consideran que no se respetan los derechos humanos de los mexicanos (gráfica 9).

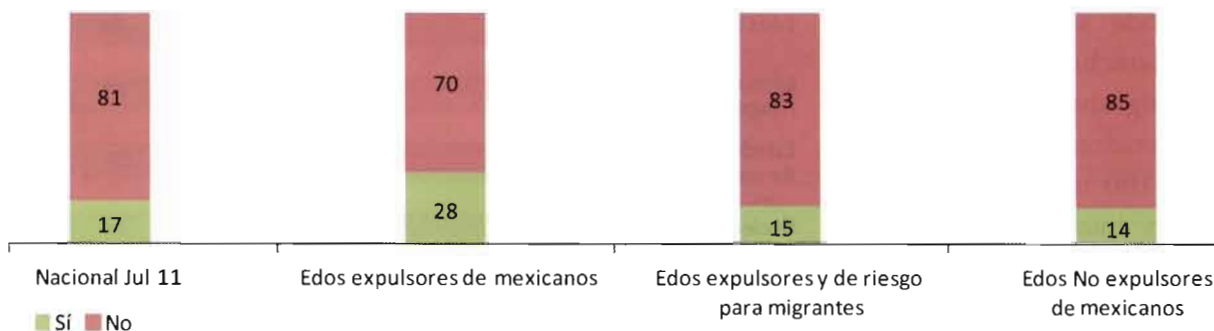
Gráfica 8

¿En dónde cree que se respeten más los derechos humanos de los migrantes: en México o en Estados Unidos?



Gráfica 9

¿Usted cree que se respetan o no los derechos humanos de los migrantes mexicanos que están en Estados Unidos?



Nota: Suma 100 por ciento al agregar No sabe y No contesta.

El incontenible flujo migratorio indocumentado de sur a norte, la necesidad intrínseca de mano de obra barata de la economía estadounidense, las condiciones de pobreza y desigualdad de la mayoría de los países de Centro y Sudamérica, son problemas característicos de la región a los cuales se ha sumado el tema del terrorismo internacional a partir del 11 de septiembre de 2001.

La libertad de tránsito es uno de los derechos elementales de los seres humanos, pero cuando se lleva a cabo como recurso obligado por circunstancias económicas o sociales, no necesariamente implica el libre ejercicio de un derecho. Al respecto, Manuel Ángel Castillo afirma que el carácter forzoso de las migraciones disminuye las posibilidades de ejercer los derechos.⁹

La percepción de los ciudadanos sobre el no respeto de los derechos humanos de los mexicanos en Estados Unidos es evidente, así como el no respeto de los derechos de los migrantes del sur y centroamericanos que transitan por el país. La legislación mexicana

garantiza los derechos humanos a los ciudadanos en México y a los extranjeros durante su estancia en el territorio nacional. Los derechos de los migrantes están igualmente protegidos. Sin embargo, hallazgos como las fosas con cadáveres de migrantes indocumentados encontradas en los últimos años parecen poner en entredicho tales garantías.

Las tres encuestas nacionales del CESOP respecto a la migración revelan que en los últimos años, entre 2007 y 2011, ha aumentado el porcentaje de la población mexicana que considera que la migración de Centro y Sudamérica es un problema grave para el país, así como las opiniones que consideran que esta migración es peligrosa, de forma paralela al aumento de inseguridad que ésta significa.

A pesar de ello, la mayoría de los mexicanos entrevistados considera que estos migrantes son altamente discriminados a su llegada al país. De igual forma, los mexicanos opinan que los migrantes centroamericanos son explotados laboralmente. Ambas percepciones se han incrementado durante el periodo analizado.

⁹ Manuel Ángel Castillo, *Migración y derechos humanos*, op. cit., p. 191.

Una máquina puede hacer el trabajo de 50 hombres corrientes. Pero no existe ninguna máquina que pueda hacer el trabajo de un hombre extraordinario.

Elbert Hubbard (1856 -1915)
Autor y publicista estadounidense



Foto: CUARTOSCURO

Nota: Una versión extendida del tema se puede consultar en CESOP, “Una perspectiva de opinión pública, *Reporte CESOP*, No. 50, Cámara de Diputados, México, 2011. ▀



GUSTAVO MEIXUEIRO NÁJERA (gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx)

Es candidato a doctor en Planeación Estratégica y Gestión del Desarrollo por la Universidad Anáhuac y maestro en Planeación del Desarrollo Regional por el Instituto Tecnológico de Oaxaca. En la administración pública ha tenido distintas responsabilidades a nivel municipal, estatal y federal. Actualmente es profesor en la Facultad de Economía de la Universidad Anáhuac; miembro del Consejo Editorial del periódico *Reforma* y miembro de la Asociación Mundial de Investigadores de Opinión Pública (WAPOR, por sus siglas en inglés).

Desde 2003 se desempeña como director de Estudios de Desarrollo Regional en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.



SALVADOR MORENO PÉREZ (salvador.moreno@congreso.gob.mx)

Es Licenciado en Sociología por la UAM y tiene estudios concluidos de Maestría en Desarrollo Urbano por el Colegio de México. Es investigador del área de estudios regionales del CESOP desde el 2006 y sus temas de especialidad son migración, desarrollo regional, urbano y competitividad.

En su formación académica destaca el diplomado en Evaluación de Programas Públicos que cursó en su alma máter, así como su participación en diversos cursos y seminarios. Ha colaborado en varios estudios y publicaciones en el INEGI, organismo donde además se desempeñó como Jefe del Departamento de Migración Interna y Distribución Espacial de la población.

Los nuevos rostros DE LA MIGRACIÓN



JUAN MANUEL ESCUADRA DÍAZ
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Cuando se aborda el tema de migración en México es inevitable pensar en el fenómeno que ha llevado a millones de mexicanos al vecino país del norte, sin embargo, la migración es también un fenómeno que involucra a los extranjeros que arriban a nuestro país de manera temporal o con el propósito de radicar definitivamente.



IC D-6
1196A

■ ■ ■

Por la complejidad del fenómeno migratorio en México -al ser país de origen, tránsito y destino de viajeros- es necesaria una política amplia que considere estos tres rubros

La llegada a un país de corrientes migratorias con una cultura propia, constituye un empalme étnico que da origen a un mosaico cultural que diversifica y enriquece las tradiciones y costumbres. México no es la excepción, a pesar de los bajos índices de representación que tienen los extranjeros radicados aquí, respecto de nuestra población total.

Nuestro país ha sido, por décadas, territorio de paso de migrantes centroamericanos y caribeños que se dirigen hacia Estados Unidos; sin embargo, un porcentaje de ellos llega para vivir aquí. Algunos enfrentan situaciones de rechazo social, otros buscan *asimilarse* al formar familias con mexicanos y al hacerlo aportan a esta sociedad sus valores culturales. De este modo, su presencia se ha dejado sentir en los diversos aspectos de la vida social, cultural, económica y demográfica del país.

El análisis de la política migratoria del gobierno mexicano puede verse desde dos perspectivas, que en realidad resultan ser complementarias. Por una parte, lo que dice el discurso oficial; por la otra, su formalización, por medio de leyes, reglamentos y normas, así como su aplicación y cumplimiento en la práctica cotidiana.

Por la complejidad del fenómeno migratorio en México -al ser país de origen, tránsito y destino de viajeros- es necesaria una política migratoria amplia que considere esos tres rubros. Para ello, los poderes federales involucrados (Ejecutivo y Legislativo) han instrumentado en el ámbito de sus respectivas competencias, acciones para adecuarse a los tiempos modernos al ser evidente que este fenómeno es inherente a la globalización política, social y económica de la cual es parte nuestro país. Este es el caso de la reciente expedición de la Ley de Migración.



Foto: CUARTOSCURO



Foto: CUARTOSCURO

Existen dos instancias dentro del gobierno mexicano, cuyo ámbito de actividades se relaciona con los asuntos migratorios: el Instituto Nacional de Migración (INM) perteneciente a la Secretaría de Gobernación y las embajadas y representaciones consulares en el exterior, como parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

Figuras migratorias contenidas en la Ley General de Población

La Ley General de Población (LGP) en su Capítulo III; artículo 41, determina que un extranjero puede internarse legalmente al país bajo dos calidades migratorias diferentes, No Inmigrante e Inmigrante. En su artículo 42 establece que No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características: turista, transmigrante, visitante, ministro de culto o asociado religioso, asilado político, refugiado, estudiante, visitante distinguido, visitantes locales, visitante provisional y corresponsal.

Por su parte, el artículo 44 estipula que el Inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicar en él, en tanto adquiere la calidad de Inmigrado. Finalmente, el artículo 48 señala que las características bajo las cuales puede ingresar al país un Inmigrante son: rentista, inversionista, profesional, científico, técnico, cargo de confianza, familiares, artistas y deportistas, y asimilados.

■ ■ ■

La Ley de Migración es considerada un avance en la materia, pues llena un vacío jurídico ya que no se contaba con una legislación específica para regular los flujos migratorios



Para el caso de los niños, niñas y adolescentes migrantes, se establece la obligación de la autoridad de tomar en cuenta su edad y privilegiar su interés superior en todos los procedimientos

Se considera como No Inmigrante al extranjero que con permiso del INM se interna en el país temporalmente sin el ánimo o intención de residir en forma permanente. Mientras que Inmigrante es aquel extranjero autorizado para ingresar y permanecer en el país con la intención de residir de manera permanente. Esta última calidad migratoria da pauta para acceder a la tercera calidad migratoria que prevé la Ley General de Población, conocida como Inmigrado.

La Ley de Migración (recientemente aprobada en México) fue propuesta en diciembre de 2010 y es considerada un avance en la materia, pues llena un vacío jurídico ya que no se contaba con una legislación específica para regular los flujos migratorios y por ello se aplicaban las disposiciones al respecto contenidas en la Ley General de Población.

La Ley de Migración se divide en ocho títulos y 21 capítulos e incluye la creación de un Centro de Evaluación y Control de Confianza del personal del INM, cuyo propósito es regular los programas de formación, capacitación y profesionalización, del recurso humano del Instituto, a fin de que su actuación se conduzca invariablemente bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos de los migrantes.

Esta protección de los derechos humanos incluye un procedimiento especial para la atención de personas en situación de vulnerabilidad, principalmente niños, niñas o adolescentes no acompañados, estableciéndose

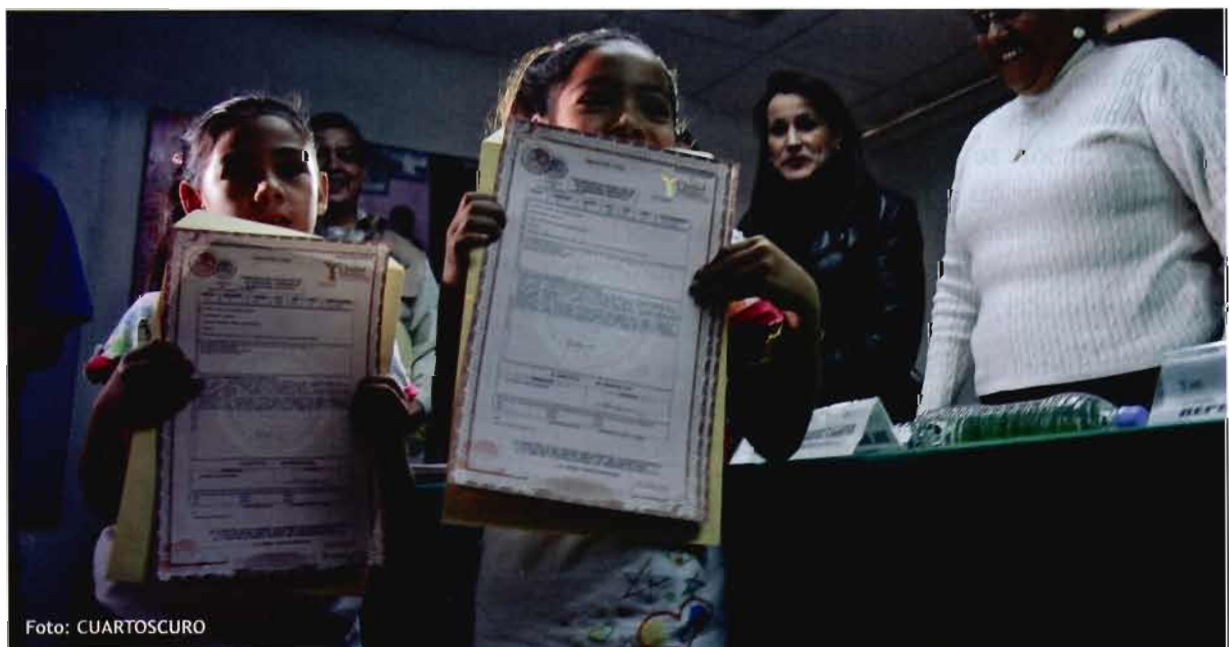


Foto: CUARTOSCURO

obligaciones específicas al INM, en materia de derechos fundamentales, tales como: el acceso a los servicios educativos y a la salud, a la procuración e impartición de justicia, a la unidad familiar, a la información o al reconocimiento de su personalidad jurídica; estos derechos se garantizarán a los migrantes sin importar su situación.

Además, para el caso de los niños, niñas y adolescentes, se establece la obligación de la autoridad de tomar en cuenta su edad y privilegiar su interés superior en todos los procedimientos.



La ley describe, además, los derechos y las obligaciones de los migrantes, así como el compromiso del Estado mexicano de garantizar igualdad de trato a los extranjeros con respecto a los nacionales para el ejercicio de todos sus derechos, independientemente de su situación. La ley define las atribuciones de la Secretaría de Gobernación y de las autoridades auxiliares en este tema¹. Con ello bus-

1 Son autoridades auxiliares de migración la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Turismo; la Procuraduría General de la República; el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia estatales y del Distrito Federal; así como el Instituto Nacional de las Mujeres.

ca “involucrar a las autoridades federales en la atención del tema migratorio y contribuye a que exista claridad sobre las funciones que cada una debe desempeñar, con lo que se espera una mejor coordinación entre ellas para hacer frente a los nuevos retos que representa el fenómeno migratorio”, como lo señala la iniciativa.

Se establece como facultad de la Secretaría de Gobernación, formular y dirigir la política migratoria del país, tomando en cuenta la opinión del resto de las dependencias del Gobierno Federal involucradas en el tema, de los demás Poderes de la Unión y la sociedad civil organizada, con el fin de lograr una visión integral y colegiada.

En la nueva ley se establecen los requisitos que deben cumplir extranjeros y nacionales para ingresar al país. Se incluye también la posibilidad de que los forasteros establecidos sin la documentación adecuada, puedan regularizar su situación migratoria cuando manifiesten su intención de residir en México, especialmente cuando los extranjeros acrediten tener un vínculo familiar con mexicanos o con extranjeros legalmente establecidos, con límites de grado de parentesco; cuando hayan sido identificados por la autoridad como víctimas o testigos de algún delito, cuando se trate de personas cuyo grado de vulnerabilidad dificulte o haga imposible su retorno, o bien, en el caso de niñas, niños y adolescentes que se encuentren sujetos a un procedimiento de sustracción y restitución internacional.

De conformidad con el artículo 2° transitorio de la ley en comento, la derogación de la Ley General de Población (LGP) surtirá efectos hasta que se publique el Reglamento de la Ley de Migración.

Dentro del ordenamiento en cita se contienen disposiciones preliminares y se expresan los principios en los que se sustenta la política migratoria, privilegiando los derechos humanos, la responsabilidad compartida entre gobiernos e instituciones involucradas al tema migratorio, la hospitalidad y solidaridad internacional, la facilitación de la movilidad internacional de personas, la complementariedad de los mercados laborales, la equidad entre nacionales y extranjeros en observancia a la Constitución; el reconocimiento de los derechos adquiridos de los migrantes, garantizar la unidad familiar privilegiando el interés de los menores, la integración social entre nacionales y extranjeros residentes en el país, facilitar el retorno y reinserción social de los migrantes mexicanos y sus familias, reservando al Ejecutivo determinar dicha política en su parte operativa, así como tener presente las demandas y posicionamientos de los otros poderes de la Unión, de los gobiernos locales y de la sociedad civil organizada, tomando la tradición humanitaria de México y su compromiso con los derechos humanos, buscando el desarrollo y la seguridad nacional, pública y fronteriza.

Por cuanto a los derechos y obligaciones de los migrantes, la ley prevé que éstos son todos los contenidos en la Constitución y en los tratados y convenios internacionales de los que México sea parte. Entre ellos: libertad de tránsito, acceso a los servicios educativos, derecho a la atención médica urgente, derecho a realizar actos del estado civil, obtener las actas de nacimientos de sus hijos, reconocimiento de los mismos, matrimonio, divorcio y muerte. Lo anterior con independencia de su situación migratoria, lo que implica que aún en aquellos casos en que el extranjero se encuentre irregularmente en el país, puede realizar todos los actos que se mencionan, por lo que en estricto



Foto: CUARTOSCURO

sentido, ningún servidor público, juez u oficial del Registro Civil en territorio nacional, podría negar el ejercicio de tales derechos o el acceso a los servicios fundamentales referidos.

En términos de la Ley de Migración, son autoridades en materia migratoria la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional de Migración. Cabe hacer mención que a la SRE se le atribuya el papel protagónico, ya que a través de sus oficinas consulares se expedirán las visas para ingresar al país, recayendo en éstas la valoración y autorización, quedando el Instituto Nacional de Migración únicamente como revisor de las mismas y operador de las salidas de mexicanos y extranjeros. Su participación en el expedición de visas se limita a una opinión, pudiendo la oficina consular controvertirla e incluso no tenerla en consideración.

Por otra parte, la ley señala que los extranjeros que pretendan internarse al país deben contar con algún tipo de las siguientes visas:

La igualdad en la riqueza debe consistir en que ningún ciudadano sea tan opulento que pueda comprar a otro ni ninguno tan pobre que se vea obligado a venderse.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)
Filósofo, escritor y poeta franco-suizo

- Visas de visitante sin permiso para actividades remuneradas vigente hasta por 180 días naturales;
- Visa de visitante con permiso para actividades remuneradas vigente hasta por 180 días naturales;
- Visa para realizar trámites de Adopción vigente por el tiempo que dure el juicio y la inscripción en el Registro Civil mexicano limitada a nacionales de países con los que México tenga convenios suscritos en la materia;
- Visa de residencia temporal vigente hasta por cuatro años;
- Visa de residente temporal estudiante vigente por el tiempo que duren sus estu-

dios o labores académicas en el Sistema Educativo Nacional;

- Visa de Residente permanente; se otorga de manera indefinida.

Así pues, se eliminan las calidades y características migratorias previstas en la Ley General de Población y se incorporan como nuevas figuras las relativas a visitante (con diferentes modalidades); residente temporal y residente permanente.

La nueva ley migratoria sin duda, plantea un claro avance en el trato a quienes por placer o necesidad abandonan sus lugares de nacimiento o residencia y se aventuran a buscar nuevos horizontes. ▀



JUAN MANUEL ESCUADRA DÍAZ juan.escudra@congreso.gob.mx

Licenciado en Derecho por la UNAM. Posee una larga trayectoria en el servicio público donde ha ocupado diversos cargos como Oficial Secretario de Ministerio Público en la PGJDF, Subdirector de Inmigrados en el INM y Subgerente de Responsabilidades en la Contraloría General Corporativa de Pemex. Se ha desempeñado también como titular en las direcciones de Control de Procesos y de lo Contencioso del Jurídico de la Segob.

Es autor de numerosos trabajos de investigación de carácter jurídico que han sido publicados en revistas especializadas.

Tratados internacionales, AL RESCATE ANTE LA DOBLE TRIBUTACIÓN



CECILIA LICONA VITE
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

En nuestro sistema jurídico la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las principales directrices del régimen tributario. Igualmente implanta el grado normativo que se da a los tratados internacionales, así como el marco de colaboración de poderes, para su celebración y aprobación.



■■■

La doble o múltiple tributación consiste en que una persona, por una misma renta y por el mismo periodo impositivo, pueda estar gravada en dos Estados distintos por impuestos similares

Al tratado internacional se le designa con diversos nombres: “convención”, “acuerdo”, “pacto”, “protocolo”, estatuto” y “declaración”.

En especial la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), entiende por tratado: “Un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualesquiera que sea su denominación particular”.

En sentido similar, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales (1986), establece que tratado es: “Un acuerdo internacional regido por el derecho internacional, celebrado por escrito entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, o entre organizaciones internacionales, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualesquiera que sea su denominación particular”.

En nuestro país la Ley sobre la Celebración de Tratados (1992) nos dice que éste es: “El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualesquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos”.

En consecuencia, se puede definir el tratado internacional como el acto jurídico bilateral o plurilateral, celebrado por escrito, en el que consta la manifestación de voluntad de dos o más Estados, o de uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, o de dos o más organizaciones internacionales, mediante el cual se producen consecuencias de derecho, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, cualesquiera que sea su denominación particular.

El tratado obliga a cumplir con los compromisos contraídos (*pacta sunt servanda*) y los acuerdos de voluntades que los integran pueden recaer sobre objetos de diversa naturaleza, procurando la solución de un sinfín de problemáticas.

Ese es el caso de los asuntos generados por la expansión progresiva del comercio internacional y del aumento de las transacciones transfronterizas, una de las cuales es la tocante a la doble o múltiple imposición (tributación) internacional.

Tal problemática consiste en que una misma persona, por una misma renta y por el mismo periodo impositivo, pueda estar gravada en dos Estados distintos por impuestos similares: el Estado donde se obtiene la renta y el Estado donde tiene la residencia fiscal el receptor de la renta.

De ahí que el problema de la doble tributación internacional se ha venido enfrentando, en las últimas décadas, mediante tratados internacionales.

Tales instrumentos suelen versar sobre impuestos a la renta y el patrimonio en general o el capital. Aunque también los hay referentes a los gravámenes a la navegación marítima y aérea internacionales. Asimismo, es común que se atienda también a otros rubros, de no menor trascendencia, como el caso del combate a la evasión fiscal, el establecimiento de mecanismos tendentes a la consecución de la neutralidad impositiva y

el intercambio de información (transmisión de datos personales y de operaciones de particulares y mercantiles entre los Estados).

La estructura de dichos convenios ha generado que distintas organizaciones internacionales se hayan preocupado por establecer reglas para beneficiar a los países contratantes. Esas organizaciones han creado modelos, guías o estandartes para tratar de asegurar la mayor reciprocidad y la equivalencia de sacrificios financieros para los países involucrados, así como el equilibrio entre los derechos en materia tributaria del Estado de residencia (exportador de capitales) y el de la fuente (importador de capitales).

De esos modelos destacan por su importancia y reconocimiento internacional, los elaborados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Ambos coinciden --por lo general-- en proponer tratados bilaterales para evitar la doble tributación.

Adicional a los instrumentos creados por estos organismos, han cobrado importancia algunos prototipos regionales de convenios para evitar la doble tributación internacional.





De abril de 1991 al primer trimestre del 2012, México ha suscrito 42 tratados para evitar la doble tributación internacional

Destacan los Modelos del Pacto Andino (hoy Comunidad Andina de Naciones) de 1971; el de la Comunidad Andina de Naciones de 2004 y el Multilateral para países de América Latina, elaborado en 2010 por el Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario.

Cabe hacer mención que estos modelos no tienen fuerza obligatoria. Su intención es servir de base, guía o pauta para las negociaciones entre los Estados contratantes. También es de resaltar que en las últimas tres décadas México ha desarrollado una acometedora política de inserción dentro de los mercados internacionales.

Al respecto, de abril de 1991 al primer trimestre del 2012, México ha suscrito 42 tratados para evitar la doble tributación internacional. Los primeros fueron signados con Canadá, Francia e Italia. Le siguieron Alemania, Australia, Austria, Argentina (sólo referente al tema de transportación internacional), Barbados, Bélgica, Brasil, Corea, Chile, China, Dinamarca, Ecuador, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Grecia, India, Indonesia, Irlanda, Islandia, Israel, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Panamá, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Rumania, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Uruguay.

Adicionalmente ha celebrado convenios para intercambio de Información con Antillas Neerlandesas, Bahamas, Bermudas, Canadá y Estados Unidos.

Se destaca que en gran medida esos acuerdos siguen el modelo de convenio bilateral sugerido por la OCDE para evitar la doble imposición, aunque también se han tomado en cuenta pautas de lo indicado por la ONU --con las variaciones y particularidades que se han estimado convenientes en cada uno--, dadas las circunstancias del Estado con el que se pacta y la situación de la economía mexicana en el momento de la negociación.

En un ejercicio de comparación, si cotejamos los 42 tratados que México ha celebrado para evitar la doble tributación internacional, se observa:

- En cuanto a su denominación, en ocho se utiliza el término “Acuerdo” y en 36 “Convenio”.
- En lo referente a su alcance, todos van dirigidos a evitar la doble imposición en materia de impuesto sobre la renta y salvo el caso de Rusia, todos tratan de prevenir o impedir la evasión fiscal.
- En torno a su forma, todos son bilaterales y en su mayoría van acompañados de un protocolo, que por lo general tiene la función de aclarar el contenido de determinadas disposiciones del mismo.
- Respecto a su contenido, éste coincide en la mayoría de sus disposiciones. Sin embargo, habría que examinar cada uno de ellos para determinar sus peculiaridades.
- Seis han sido renegociados.

Lo regulado por dichos tratados se complementa con los ordenamientos y disposiciones de derecho interno para evitar la do-

Una sociedad se embrutece más con el empleo habitual de los castigos que con la repetición de los delitos.

Oscar Wilde, (1854 -1900)
 Novelista, poeta, crítico literario y autor teatral de origen irlandés

ble tributación internacional. Ese es el caso, por ejemplo, de algunos dispositivos contenidos en el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto Sobre la Renta y la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Igualmente, cabe señalar que lo regulado por dichos tratados se perfecciona con los discernimientos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que, aunque han sido escasos, atienden a aspectos trascendentes como las medidas para mitigar la doble imposición internacional (métodos de exención y de acreditación del Impuesto Sobre la Renta) el concepto de beneficios empresariales y el principio de no discriminación.

Finalmente, cabe señalar que respecto de los 42 tratados que ha celebrado nuestro país para evitar la doble tributación interna-

cional, algunos estudiosos consideran que los países desarrollados prefieren el principio de la residencia sobre el de la fuente de la riqueza; en tanto que los países en vías de desarrollo o subdesarrollados lo consideran exactamente al contrario. ▶



CECILIA LICONA VITE (cecilia.licona@congreso.gob.mx)

Es dueña de un sólido y vasto currículum que incluye la licenciatura en Derecho, con mención honorífica; el Doctorado en Derecho en la UNAM, alma máter en la que es catedrática desde hace 30 años, por concurso de oposición en varias asignaturas.

Distinguida con reconocimientos como el premio nacional “Sor Juana Inés de la Cruz” y “Al Mérito Universitario”. Destacada autora de varios libros, entre ellos: “Estudio en Materia de Pensiones, Percepciones o Compensaciones y demás Beneficios a los ex Presidentes de México” y “Usura. La lesión en los contratos”.

Necesaria una política industrial CON NUEVO RUMBO

EDGAR DÍAZ GARCILAZO

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

En México enfrentamos un problema de lento crecimiento. Entre los años 1990 y 2000, la tasa de crecimiento promedio anual fue de 3.49 por ciento y en la última década se redujo a 1.59. En ambos casos, esto está muy lejos del 7% requerido para alcanzar un crecimiento económico sostenido. Para el 2012 se espera que el crecimiento sea de 3.3 por ciento y que se generen alrededor de 600 mil empleos. Sin embargo, estas cifras son a todas luces insuficientes cuando se requiere crear cerca de un millón de plazas para satisfacer la demanda real.



■■■

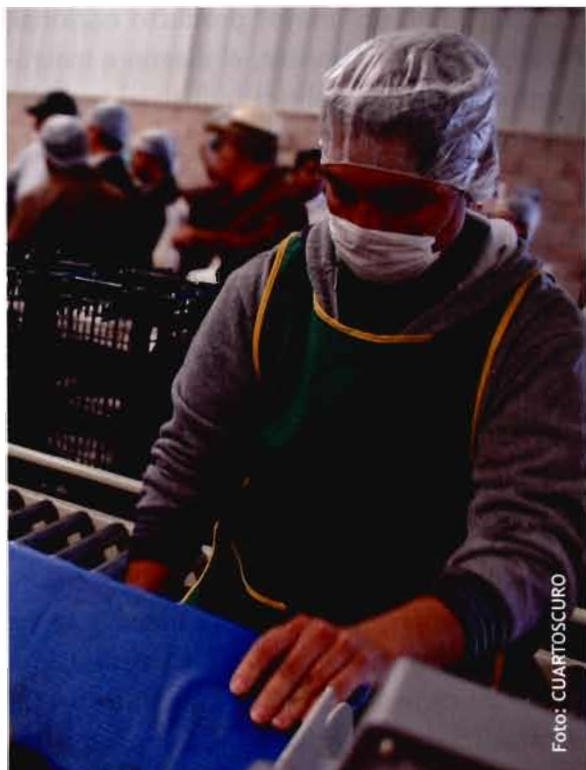
Lo que
requerimos
son políticas
públicas que
impulsen
a nuestra
economía
a salir de este
letargo

Por este y otros motivos, el lento crecimiento económico del país no es una preocupación menor, ya que ello impide generar mayores oportunidades de empleo, reducir la pobreza y mejorar el bienestar social. No obstante, este problema no se debe a un hecho aislado y, por lo tanto, no podemos culpar de nuestra actual falta de dinamismo a la crisis económica que vivimos a nivel global desde 2008. Lo que requerimos son políticas públicas que impulsen a nuestra economía a salir de este letargo.

En la búsqueda del crecimiento económico sostenido se han aplicado diversas estrategias. Una de ellas fueron las políticas emanadas del Consenso de Washington en la década de los noventa que, en términos generales, serían la clave para alcanzar el desarrollo a través de la reducción del Estado y de su participación en la economía, la apertura comercial y financiera, así como la disciplina fiscal.

No obstante y pese a su implementación en diversos países, estas políticas fueron insuficientes para promover el crecimiento económico, por lo que el intento actual por alcanzar el desarrollo económico gira alrededor de políticas que permiten mejoras a la competitividad y reformas a las instituciones, las cuales se han enmarcado en las llamadas *reformas de segunda generación*.

Para el caso mexicano, la respuesta para reactivar el crecimiento económico sostenido se ha centrado, además, en las llamadas reformas estructurales y pareciera que las reformas fiscal, laboral y energética son la única respuesta para que nuestro país pueda recuperar el dinamismo económico. Sin embargo, para que todas estas reformas que buscan mejorar la competitividad del país se materialicen dentro de un ambiente propicio y que tengan resultados, es necesario impulsar una reforma igual o más importante que las llamadas estructurales y de segunda generación; se requiere entonces de una política industrial bien definida que genere empleos bien remunerados; fortalezca el mercado interno a través de encadenamientos productivos; reduzca nuestra dependencia del exterior para poder crecer; diversifique nuestros mercados de exportación; y que promueva un sector exportador que, además de incorporar mayor valor agregado, también incorpore más tecnología en sus procesos de producción. Sólo así nuestro país será capaz de promover un crecimiento económico sostenido que le permita alcanzar un mayor nivel de desarrollo económico.



Diagnosticar y eliminar barreras para crecer

En la búsqueda del crecimiento económico, los países han sido capaces de promover un mejor uso de la capacidad existente y han establecido las bases para el crecimiento de largo plazo. Pese a ello, como país no hemos logrado crear los incentivos suficientes para expandir esta capacidad; es decir, mientras las reformas estructurales pueden ayudar a alcanzar ganancias eficientes, éstas no son capaces de poner a la economía en el camino del crecimiento sostenido, a menos que también fortalezcan los incentivos para la producción y eliminen las fallas de mercado y del gobierno que limitan los esfuerzos para acumular capital e impulsar la productividad.

Es preciso reconocer que no existe un compendio único o universal de políticas o reglas que nos permitan alcanzar el crecimiento, por lo tanto es necesario depender menos de las

fórmulas internacionales y realizar un diagnóstico claro y objetivo del caso mexicano, para identificar los obstáculos específicos del crecimiento y elaborar políticas encaminadas a eliminarlos. Para ello se requieren reformas claras con efectos positivos que permitan una mejor articulación de diferentes políticas para tener un mejor alcance. A continuación se presentan cinco características que se encuentran en las economías exitosas:

1. **Apertura económica.** En resumen, las economías exitosas importaron y exportaron lo que el resto del mundo sabía y quería. Los países no exitosos hicieron lo contrario. La lección es clara, para alcanzar el crecimiento sostenido y dinámico nuestra economía debe:

Confiar en sus ventajas comparativas, lo que implica exportar lo que el mundo necesita y mejorar las industrias paso a paso a un ritmo consistente con el cambio en la estructura de sus recursos disponibles, hasta hacer la economía más competitiva.

Explotar la ventaja potencial del atraso relativo; es decir, importar ideas, tecnología y conocimientos prácticos en el proceso de modernizar las industrias.

2. **Estabilidad macroeconómica.** Mantener un ambiente macroeconómico estable, y tener bajo control variables como inflación, tipo de cambio, tasas de interés y déficit público.
3. **Altas tasas de ahorro e inversión.** Disposición para renunciar al consumo actual en la búsqueda de mayores niveles de ingreso en el futuro. Así, las altas tasas de ahorro son empatadas con altas tasas de inversión, lo que implica un sistema financiero que cumpla con su objetivo de financiar el crecimiento económico.

4. Libertad de mercado y mercado interno sólido. La adopción de mecanismos de mercado efectivos que provean adecuadas señales de precios, toma de decisiones transparentes y buenos incentivos. Relocalización de trabajo y capital de sector a sector y de industria a industria.
5. Liderazgo y gobierno. Se requiere de un liderazgo político y de un gobierno efectivo, pragmático y, en ocasiones, activista.



La nueva política industrial

En la búsqueda del desarrollo económico es necesario que el gobierno juegue un papel proactivo que permita la mejora y diversificación de la industria, entendiendo a ésta como todas aquellas actividades productivas, sin importar el sector donde se encuentren, que sean susceptibles de ser competitivas, generar em-

pleo, así como un mayor producto nacional. Para que esto sea posible, el diseño e instrumentación de una política industrial requiere que se tome en cuenta que:

Los incentivos deben enfocarse en las “nuevas actividades”, ya que el principal objetivo de la política industrial debe ser el de diversificar la economía y generar nuevas áreas de oportunidad. En este sentido, “nuevo” se refiere a aquellas actividades que son novedosas para la economía nacional, pero también se refiere a las nuevas tecnologías para producir de manera más eficiente productos ya existentes.

Debe existir un mecanismo de *benchmarking* o un criterio que permita identificar los casos de éxito así como las fallas ya que, como se ha mencionado, en buena medida la instrumentación de una política industrial consiste en un proceso de experimentación, lo que implica reconocer que está en la naturaleza de cualquier negocio el hecho de que no todas las inversiones podrán ser redituables y, por tanto, no todos los esfuerzos de promoción serán exitosos. La necesidad de identificar los casos fallidos es con objeto de que los subsidios e incentivos no se canalicen más a éstos, evitando así un desperdicio de recursos que permite además concentrar los esfuerzos en aquellas actividades que si tienen potencial.

Debe haber reglas claras para determinar que los recursos —tanto financieros como humanos— no permanecerán atados a un proyecto por un periodo largo de tiempo o indefinido, si es que las actividades que están recibiendo estos recursos no están generando los rendimientos esperados. Por tal motivo, es necesario determinar con anterioridad qué constituye un “caso de falla”, pero también un mecanismo automático para retirar los apoyos después de un periodo considerable.

Los apoyos y políticas públicas deben enfocarse a las actividades que se consideren estratégicas, nuevas o susceptibles de generar encadenamientos productivos y elevada productividad, no a sectores en específico. Es decir, en lugar de crear incentivos para el turismo o *call centers*, los programas gubernamentales deben enfocarse en subsidiar el entrenamiento bilingüe, reportes de viabilidad en áreas agrícolas no tradicionales, inversión en infraestructura, adaptación de tecnologías importadas a las condiciones nacionales, impulso financiero a nuevas empresas, entre otros.

Las actividades que reciben subsidios deben tener un claro potencial para extender sus beneficios y demostrar sus efectos positivos. No existe incentivo alguno en promover una actividad en particular, a menos que ésta tenga el potencial de generar encadenamientos productivos, mayores y mejores empleos, promover inversiones complementarias o extender los beneficios del uso de nuevas tecnologías hacia otras ramas de producción o sectores.

La autoridad a cargo de promover la política industrial debe recaer en instituciones ya existentes que cuenten con reconocida experiencia y competencia. De esta forma resulta preferible encargar la promoción de la política industrial en estas instituciones, en lugar de crear nuevas estructuras burocráticas.

Las instituciones encargadas de instrumentar la política industrial deben ser dirigidas y monitoreadas por un organismo institución que tenga claro cuáles son los resultados a los que quiere llegar, además, tener una autoridad política en el primer nivel del gobierno. Asimismo, deben mantener canales de comunicación con el sector privado.

■ ■ ■

Es necesaria una política industrial que fortalezca el mercado interno, reduzca nuestra dependencia del exterior y diversifique los mercados de exportación



La mente siempre tiene razón, mientras que el apetito y la imaginación pueden equivocarse.

Aristóteles (384 a.C.- 322 a.C.)
Filósofo Griego

En el diseño e instrumentación de la política industrial, se debe reconocer que una estrategia óptima de descubrimiento de nuevas actividades implica cometer errores, por lo que algunas actividades a las que se destinen apoyos podrán fallar. Sin embargo, se debe establecer que el objetivo no debe ser minimizar la probabilidad de cometer errores, ya que esto impediría el proceso de descubrimiento de nuevas actividades; lo necesario es minimizar el costo de estos errores cuando ocurran.

Las actividades que se apoyen deben tener la capacidad de autorrenovarse para que cuenten con un ciclo permanente de descubrimiento y mejoras, bajo la idea de que aquellas actividades industriales que ya hayan

sido renovadas, pero que también ya están siendo superadas, continúen con la incorporación de nuevos métodos (tecnologías) que les permitan seguir siempre a la vanguardia.

Consideraciones finales

En este artículo se esbozaron algunos lineamientos mínimos que podrían tomarse en cuenta para la instrumentación de una política industrial, con los cuales se podrá estar o no de acuerdo. Sin embargo, lo que resulta fundamental es poner en la mesa del debate la necesidad de diseñar una política industrial efectiva para que ésta sea incluida en el más alto nivel, tanto de la agenda económica como legislativa.





Las actividades que se apoyen deben tener la capacidad de autorrenovarse para contar con un ciclo permanente de reconocimiento y mejora

El diseño e instrumentación de una política industrial no excluye ni minimiza la necesidad de llevar a cabo las llamadas reformas estructurales. Lo que se pretende es desmitificar, por un lado, que son “sólo las reformas estructurales” la única respuesta para promover el crecimiento y, por el otro, llamar la atención hacia otro tipo de reformas que requieren, también, estar en la mesa del debate.

Es por ello que resulta de gran relevancia reconocer que, para que se dé una transformación real de nuestra economía, mediante la instrumentación de una política industrial, el gobierno requiere de recursos adicionales, los cuales no será posible obtener sin una reforma fiscal que no sólo incremente la recaudación, sino que también haga transparente y eficiente el ejercicio del gasto. ▀



EDGAR DÍAZ GARCILAZO (edgar.diaz@congreso.gob.mx)

Economista por la UNAM y Maestro en Desarrollo Económico y Análisis de Política Económica por la Universidad de Southampton, Inglaterra.

Cuenta con un Diplomado en Derivados Financieros y el curso “Principios, teorías y metodologías para el análisis económico y financiero”, ambos en el ITAM.

En su trayectoria profesional destaca su desempeño como Coordinador de Estudios Económicos de la Fundación Colosio, así como haber sido asesor en la Comisión de Hacienda y Crédito Público en la LIX Legislatura. En la docencia ha sido profesor en la UNAM y en la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

Insuficiente, LA GENERACIÓN DE EMPLEOS

Bernardo Garza Garcia

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Al inicio del sexenio el Plan Nacional de Desarrollo (PND) estableció: “El crecimiento promedio de la economía mexicana ha sido insuficiente para abatir los rezagos económicos y sociales a la velocidad deseada”. Por ello se buscaría promover el empleo para alcanzar en 2012 un crecimiento de 800 mil empleos formales al año. De esta manera se lograría disminuir la informalidad que, de acuerdo con el PND, era de 19.2 millones de personas en 2006.



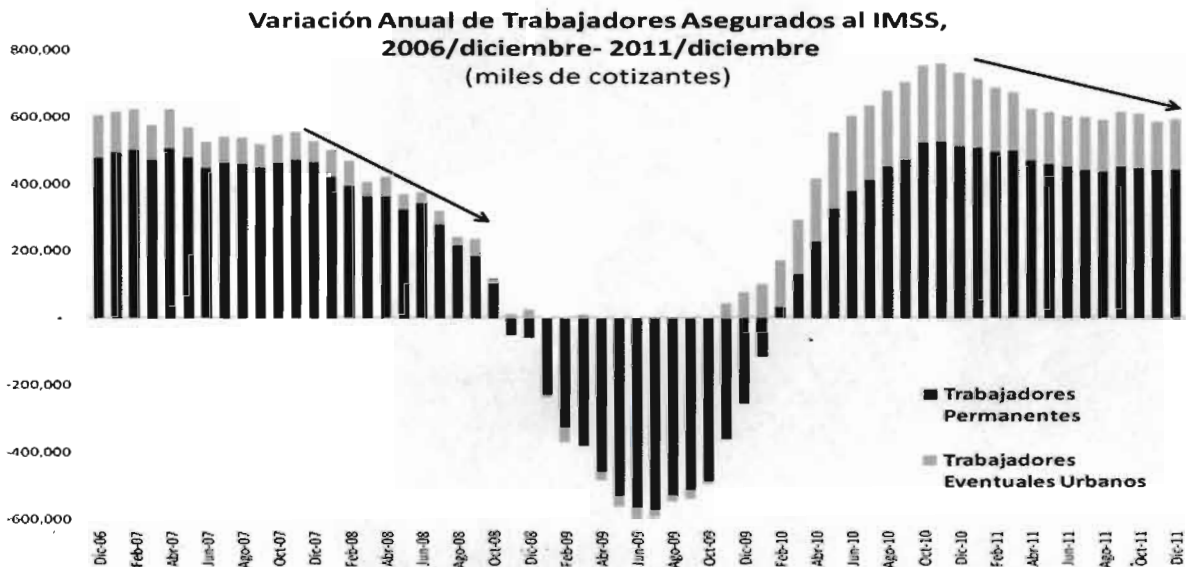


La economía debe ser capaz no sólo de dar trabajo a las personas que no lo tienen, sino a aquellas que apenas entran en el mercado laboral

Ante esta situación, es pertinente hacer un recuento de lo que ha pasado en los primeros cinco años de gobierno y comparar el desempeño logrado con la meta establecida.

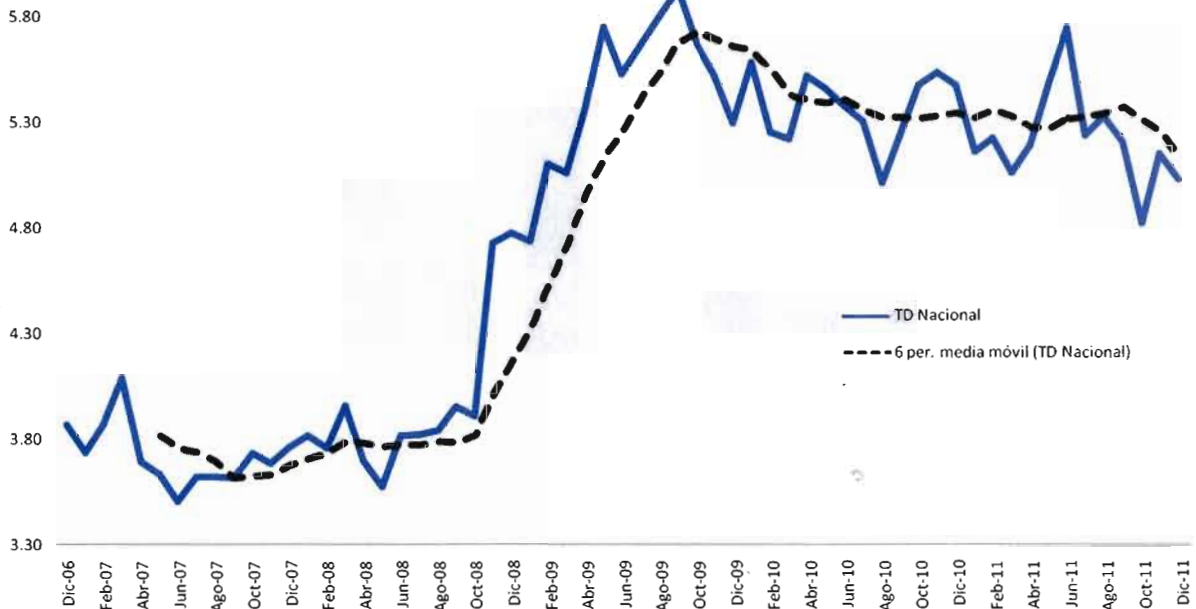
En lo que va del sexenio –de acuerdo con los datos oficiales del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)– el empleo formal se ha expandido en un millón 627 mil 725 personas, lo que se tradujo en un crecimiento de 325 mil 545 empleos formales al año, muy por debajo de la meta gubernamental. Una causa importante del bajo desempeño fue, sin duda, la crisis económica internacional que ocasionó una pérdida de 701 mil 317 trabajos formales en ocho meses (de octubre de 2008 a mayo de 2009).

No obstante, es importante mencionar que desde el primer año de gobierno la generación de empleo había comenzado a desacelerarse. Mientras que en diciembre de 2006 (al inicio del sexenio) se habían generado 603 mil empleos formales, al final del 2007 el crecimiento se había reducido a 525 mil 386, lo que significa una pérdida de 78 mil 14 trabajos. Posteriormente devino la crisis y ello contribuyó a que, tanto en 2008 como en 2009 con un saldo negativo anual (-37 mil 535 y -181 mil 271, respectivamente). En 2010 se logró una recuperación y se cerró con un crecimiento de 730 mil nuevos empleos. Finalmente, dicho ascenso se vio frenado en 2011, cuando concluyó el año con una cifra de 590 mil 797 nuevos empleos, es decir 19% menos que el año anterior.



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del IMSS.

**Tasa de Desocupación Desestacionalizada,
2006/diciembre - 2011/diciembre**
(porcentaje de la población económicamente activa)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del INEGI.

Los datos anteriores muestran que en lugar de acercarse a la meta propuesta por el Gobierno Federal, 2011 representó un retroceso. Además, el Banco de México espera que en 2012 la expansión del empleo formal sea menor que en 2011, con un crecimiento entre 500 y 600 mil empleos. Por su parte, la encuesta a los especialistas en economía del sector privado, publicada por el Banco de México, ha reportado un deterioro en las expectativas: mientras que en enero de 2011 esperaba un crecimiento de 655 trabajos para este año, en enero de 2012 su expectativa se redujo a 549 mil.

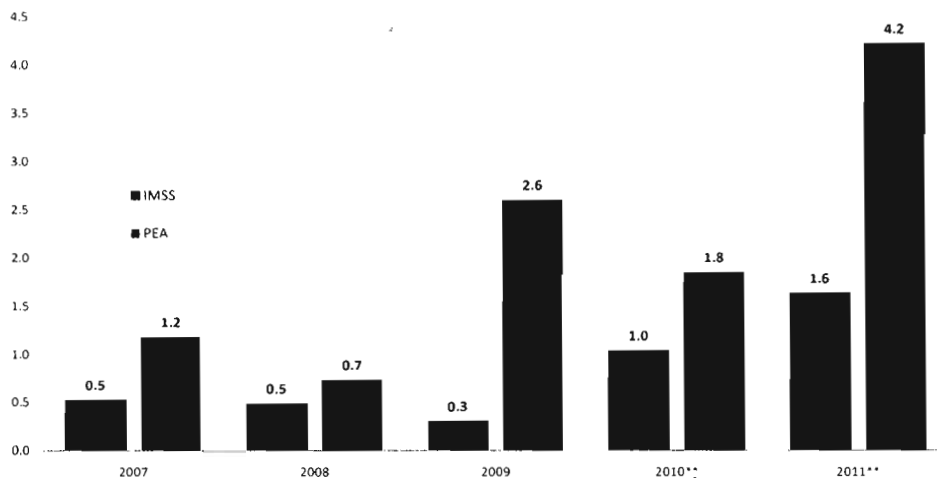
Si bien la generación de fuentes laborales sigue en un nivel que pareciera positivo (590 mil), ésta no ha sido suficiente para reducir la tasa de desocupación, que sigue estando por arriba de la que se tenía cuando comenzó el

Al cierre del cuarto trimestre del 2011 el trabajo informal alcanzó el récord histórico al representar el 29.2 por ciento de los trabajadores ocupados

sexenio. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), este índice sin efectos estacionales se ubicaba en 3.87 por ciento en diciembre de 2006 y un año después alcanzó el 5.04 por ciento. Así, al cuarto trimestre de 2011, la población desocupada alcanzó dos millones 437 mil 409 personas.

Incremento de la Población Económicamente Activa y Variación de Cotizantes al IMSS, 2006-2011*

(millones de personas acumuladas desde 2006)



* Datos de la PEA al cuarto trimestre de 2011; datos del IMSS a diciembre de 2011. Se toma como punto de referencia el cuarto trimestre de 2006 para el caso de la PEA, y diciembre de 2006 para el caso de cotizantes en el IMSS.

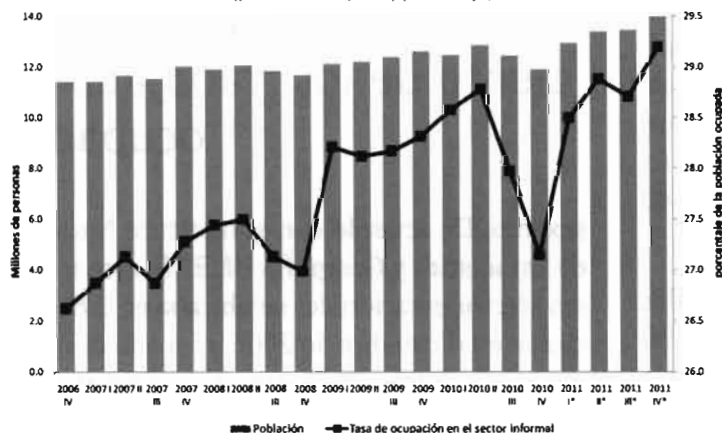
** Para el crecimiento de la PEA de 2010 se tomó como referencia los datos trimestrales con base al Censo 2005; para el crecimiento de 2011 se utilizan los datos trimestrales con base al Censo 2010.

Elaborado por el CEFP con datos de INEGI e IMSS.

¿Cómo explicar entonces la expansión del empleo formal y la alta desocupación? La razón es que la economía debe ser capaz no sólo de dar trabajo a las personas que no lo tienen, sino también a aquellas que apenas entran al mercado laboral. De esta forma, de acuerdo con el INEGI, el crecimiento en lo que va del sexenio de la Población Económicamente Activa (PEA), es decir las personas mayores de 14 años que forman parte del mercado

laboral (ya sea porque buscan empleo o porque lo tienen), ha sido de cuatro millones 217 mil 512 (del cuarto trimestre de 2006 al cuarto trimestre de 2011). Al mismo tiempo la economía formal sólo ha sido capaz de crecer en un millón 627 mil 725 personas, como se mencionó anteriormente. Si se toma la diferencia entre el crecimiento de la PEA y del IMSS, se obtiene que el déficit de empleos en el país alcanzó dos millones 589 mil 787 en 2011.

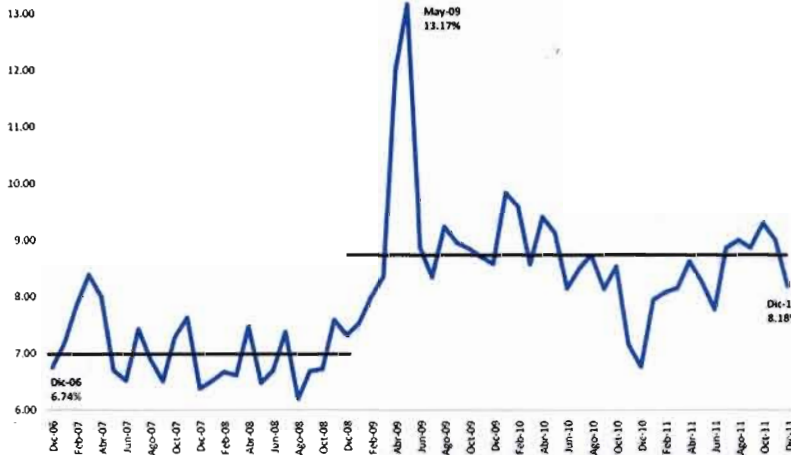
Trabajo Informal, 2006/IV -2010/III
(población ocupada y porcentaje)



* Datos con base en el Censo 2010. Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del INEGI (ENOE).

De esta manera, a la par del crecimiento del empleo formal, el empleo informal también se ha expandido de forma importante. Al cierre del cuarto trimestre de 2011, el trabajo informal alcanzó el récord histórico (el primer dato del INEGI es del año 2000), al representar el 29.2 por ciento de los trabajadores ocupados. Es decir, 13 millones 966 mil 414 personas trabajaron en lugares sin las prestaciones que se otorgan en una contratación formal.

Tasa de Subocupación, 2006/diciembre- 2011/diciembre
(porcentaje de la Población Ocupada)



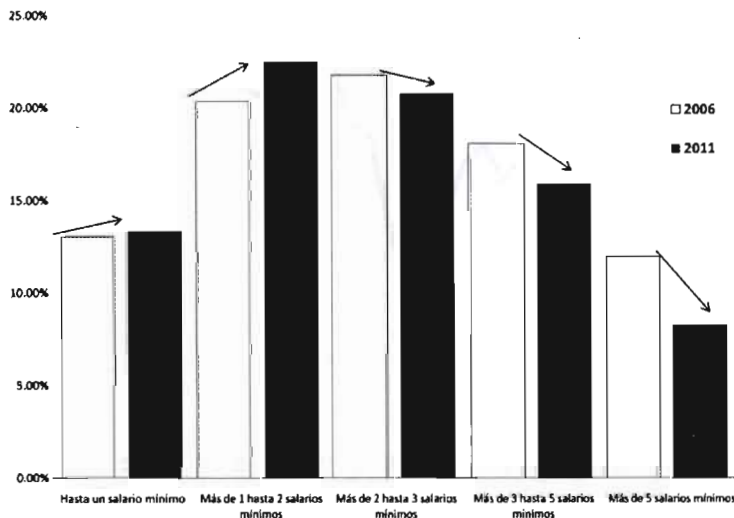
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del INEGI.

Se puede observar un deterioro en la distribución salarial de la gente. Hoy existe una mayor proporción de personas ganando menos dinero

La falta de oportunidades también ha ocasionado un crecimiento de trabajos en modalidades de menor calidad, como el subempleo o el trabajo eventual (en el sector formal). El primero, que representa al grupo de personas que trabajan menos tiempo del que requieren y están dispuestos a ofrecer, pasó de 6.74 al 8.18 por

ciento de la población ocupada, alcanzando en el cuarto trimestre de 2011 la cifra de cuatro millones 293 mil 705 personas. Al mismo tiempo, el trabajo eventual urbano ha crecido 39 por ciento a lo largo del sexenio, para alcanzar el 13% de los trabajos formales (en diciembre de 2006 eran el 10 por ciento del trabajo formal).

Distribución Salarial 2006-2011*
(porcentajes de la población ocupada)



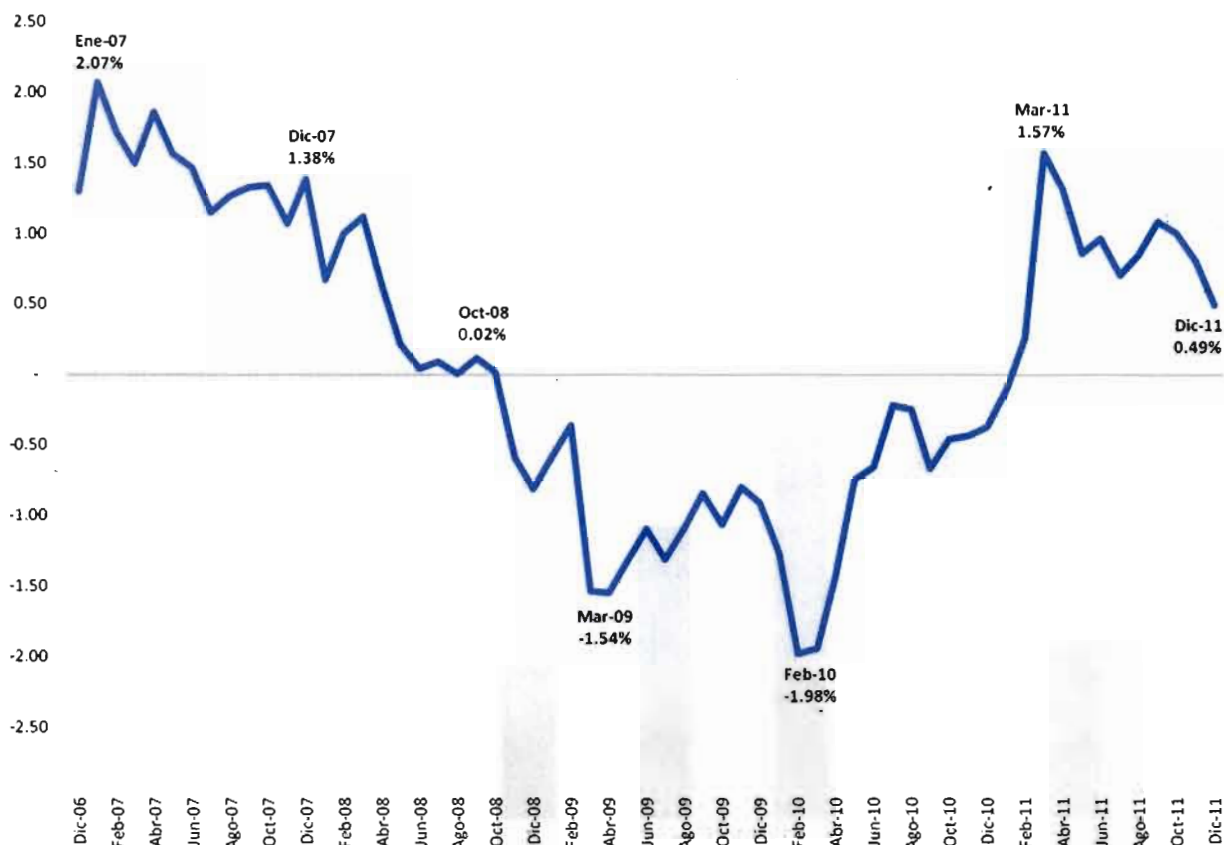
*Cuarto trimestre de cada año.
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del INEGI (ENOE).

Por lo anterior, es previsible que los ingresos de la gente hayan empeorado a lo largo del sexenio. Un primer indicador que ayuda a visualizar el efecto negativo en los ingresos es el que mide la distribución por salarios mínimos de las personas ocupadas. Al tomar información del INEGI se puede observar que, las personas ocupadas que ganan un salario mínimo pasó de 13.04 por ciento en el cuarto trimestre de 2006 a 13.31 por ciento en el cuarto trimestre de 2011 y los que ganan entre uno y dos salarios mínimos también crecieron, al pasar de 22.34 a 22.48 por ciento, en el mismo lapso.

Por su parte, la proporción de personas que ganan de tres a cinco salarios mínimos se redujo de 18.05 a 15.89 por ciento, y los que ganan más de cinco salarios también se redujeron de 11.95 a 8.26 por ciento. Es decir, claramente se puede observar un deterioro en la distribución salarial de la gente, por lo que hoy existe una mayor proporción de personas ganando menos dinero. Para los que trabajaron en el sector formal las noticias tampoco son alentadoras. El salario base de cotización promedio real en el IMSS

se redujo de manera importante durante la crisis y apenas en 2011 comenzó a tener crecimientos anuales positivos. A pesar de lo anterior, al comparar el salario base de cotización de diciembre de 2006 a diciembre de 2011 se observa una caída real de 0.26 por ciento, que representa una reducción de 19 pesos al mes. Lo anterior implica que el salario en el sector formal ha perdido poder de compra a lo largo del sexenio, debido a que los incrementos anuales no lograron compensar el crecimiento de la inflación.

Crecimiento real del Salario Base de Cotización al IMSS, 2006/diciembre- 2011/diciembre
(porcentaje de variación anual real)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del IMSS y Banxico

El político debe ser capaz de predecir lo que va a pasar mañana, el mes próximo y el año que viene, y de explicar después por qué no ha ocurrido.

Winston Churchill,
(1874-1965)

En suma, en lugar de observar un crecimiento importante del empleo formal a lo largo de los primeros cinco años del sexenio, el mercado laboral ha sufrido un deterioro. Las razones detrás de lo anterior son diversas, pero es claro que la economía no ha crecido a un ritmo suficiente para emplear a las personas que año tras año entran al mercado laboral, como se resaltó en el diagnóstico del propio Plan Nacional de Desarrollo (PND) al principio del sexenio. ▸



BERNARDO GARZA GARCÍA (bernardo.garza@congreso.gob.mx)

Licenciado en Economía por el ITAM, con estudios de Ingeniería Física Industrial (ITESM) y diplomados en Derecho Tributario (UP) y Capacidades Gerenciales (Harvard). Ha investigado temas referentes a la competencia en México. Sus temas de especialización son el empleo en México y Estados Unidos y el sector agropecuario.

El extensionismo RURAL EN MÉXICO

GLADIS UGALDE VITELLY

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

En México, a lo largo de la historia reciente, el extensionismo se ha definido de diferentes formas, actualmente se dice que es el servicio prestado por personal de las instituciones de educación y de investigación que facilita el acceso al conocimiento, la información y las tecnologías, a productores, grupos y organizaciones económicas rurales y a otros actores del sector agropecuario, pesquero y acuícola¹.

1 Acuerdo por el que se dan a conocer los lineamientos del componente de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural, Diario Oficial, consultado el 05 de Marzo de 2012 disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5183862





Durante los años sesenta, los servicios de apoyo a los productores del sector rural se blindaron en la lógica de difundir los elementos tecnológicos básicos para incidir en una mayor productividad y, bajo este enfoque, se constituyeron instituciones y centros de investigación agropecuaria a nivel nacional.

En este sentido, el esquema de extensionismo rural surge bajo el supuesto de “extender” prácticas de producción más eficientes a campesinos que necesitaran mejorar sus sistemas de producción y que demandaran lo que se les ofrecía: tecnología. Los técnicos eran trabajadores al servicio del Estado que brindaban atención a las unidades de producción rural de forma individualizada; su pago era fijo por nómina. La participación de los productores era pasiva, es decir no participaban, sólo recibían la orientación del extensionista.²

En la década de los ochentas, la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) contaba con alrededor de

25 mil empleados, entre los que destacaban extensionistas, agrónomos, veterinarios, técnicos medios y prácticos, éstos operaban los programas de extensión dando servicio a las organizaciones de los productores. Este tipo de programas se eliminaron de 1988 a 1994 por la gran crisis económica que vivía el país y la población rural padeció un periodo crítico de desarrollo.

En 1995, de la mano de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), regresan los programas orientados al extensionismo, pero con un nuevo esquema el cual estaba enfocado a la transferencia de tecnología, sin tomar en cuenta que la mayoría de las empresas tenía problemas de comercialización, contabilidad y gestión administrativa básica. En ese contexto la gente no era demandante de tecnología, aunque la necesitara. Sin ser empleados de gobierno, pero con un pago mensual, los técnicos formaban parte de una estructura que permitía obtener los apoyos de Alianza para el Campo, un programa de subsidio existente en ese entonces. En ese esquema era muy importante tener personal que ayudara a repartir los beneficios de los programas; sin embargo, no había orientación hacia la formación de proyectos productivos.

En el año de 1996 se restaura el servicio de extensión a través del Sistema Nacional de Extensionismo y Desarrollo Tecnológico (SINDER), con el diseño y aplicación de dos programas de extensionismo: el Programa de Capacitación y Extensión (PCE) y el Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT). Estos pretendían contribuir a que la población rural mejorara sus niveles de vida, y la capacitación se centraba en aspectos técnico-productivos y en la elaboración de diagnósticos, aún así la participación de los productores siguió siendo pasiva.

2 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) 2005, Análisis de políticas agropecuarias y rurales “Papel PRODESCA en la Promoción de un Mercado de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural”, pp 15-18 consultado el 15 Noviembre 2011, disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/6/servicios.pdf>

Posteriormente, durante el 2001, se impulsó la transición del cuerpo de técnicos para que éstos prestaran servicios profesionales de calidad a través del Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (Pespro). Su enfoque era invertir en capital humano para mejorar las capacidades de los productores rurales y de los servicios profesionales ofrecidos en materia de capacitación y extensión para el desarrollo tecnológico.

Para el año 2002 la SAGARPA inicia con el Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural conocido como Prodesca, según dicha Secretaría, el cambio más importante fue que el pago por servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría ya no era por mes, sino mediante el pago por servicios. De manera diferente a lo que existía anteriormente, en este programa se establecieron cuatro actividades: la identificación y formulación de proyectos, la puesta en marcha de proyectos, la consultoría o asesoría profesional y capacitación. La consultoría, al igual que la capacitación, podían ser de carácter técnico, comercial o administrativo, este diseño implicaba que en lugar de contar con técnicos pagados por un programa, como ocurría antes, se tuvieran diversos servicios para las organizaciones de productores.³

El Prodesca buscaba que la atención hacia la población rural se diera a través de proyectos productivos integrales orientados a cadenas productivas, regiones y grupos prioritarios, con lo cual se consideraban las economías de escala, se favorecían el establecimiento de alianzas estratégicas y el impulso a la innovación, bajo una visión integral de toda la cadena productiva. Este programa, como todos los de desarrollo



rural, no estaba orientado a una actividad específica. Eran *elegibles* por ser beneficiarios del programa los productores con unidades de producción rural de bajos ingresos (menos de 20 hectáreas de temporal, 10 de riego, menos de 20 cabezas de ganado, entre otros). El Prodesca no estaba hecho para los grandes productores, atendía a la población de menor desarrollo relativo, es decir, a los más marginados, de hecho existía un premio de 50 por ciento de subsidio adicional para aquellos servicios en las zonas de mayor marginalidad o del 25 por ciento de subsidio adicional para aquellos servicios que se otorgaran a mujeres, jóvenes e indígenas que son grupos prioritarios.

Para este programa, en lugar de coordinadores de proyectos, se desarrolló un esquema llamado Centro de Calidad para el Desarrollo Rural, el cual contaba con prestadores independientes que se contrataban para la supervisión. Se buscaba que los productores participaran plenamente, desde la elección del técnico hasta la evaluación del trabajo realizado por éste. De tal manera que fue la primera vez que en los programas de extensionismo en México se evaluaba la satisfacción del cliente, es decir de los productores.

³ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) 2005, Análisis de políticas agropecuarias y rurales "Papel Prodesca en la Promoción de un Mercado de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural", pp 15-18 consultado el 15 Noviembre 2011, disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/6/servicios.pdf>

Del año 2000 al 2009 se transita del extensionismo clásico al sistema de servicios profesionales privados pagados con recursos públicos.

En el año 2010, con un rediseño en sus programas relacionados con el extensionismo, la SAGARPA le solicitó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) la realización del estudio “Análisis del Extensionismo Agrícola en México”.⁴ En dicho estudio destacan los aspectos siguientes:

Desde 2001 la política agrícola y su aplicación tienen fundamento en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que promueve la generación y diversificación del empleo, garantiza la incorporación y participación de la pequeña agricultura en el desarrollo nacional y da prioridad a las zonas marginales y a los sectores económicamente débiles de la economía rural. En el campo de investigación y extensión, la ley delega su instrumentación a la SAGARPA, que coordina los distintos organismos cuya función es la investigación agrícola y la generación de tecnología, entre otros.

El sistema mexicano de innovación agrícola ha sufrido una serie de reformas en los últimos 20 años. Estas reformas fueron impulsadas principalmente por la necesidad de una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, la reducción de la nómina del gobierno federal en el sector, y la necesidad de un sector más competitivo al preparar al país para su entrada al Tratado de Libre Comercio (TLCAN). En el caso de la extensión agrícola, las reformas resultaron en la disolución del sistema nacional de extensionismo, y se pusieron en marcha instrumentos para fomentar la creación de un mercado de extensión privada en todo el país que apoyara la ejecución de los programas de gobierno a nivel local.

La creación de las fundaciones Produce, que se establecieron en 1996, fue una innovación institucional importante. Se trata de instituciones de gestión privada organizadas a nivel estatal con una entidad de coordinación a nivel federal: la Coordinadora de las Fundaciones Produce (COFUPRO). Debido al tamaño del presupuesto que manejan, del cual las principales instituciones de investigación utilizan una gran proporción para sus presupuestos operativos y para procedimientos acordados, las Fundaciones Produce son los agentes más influyentes en la determinación del alcance, el enfoque y el contenido de la agenda nacional de investigación agrícola. Para propósitos prácticos, cumplen con la función que fue delegada a otras entidades públicas bajo la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Es a partir del año 2011 cuando renace con una nueva visión el extensionismo rural en México con la creación, por parte de la SAGARPA, de un nuevo programa denominado Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural. Este programa tiene como objetivo específico fomentar el desarrollo de capacidades de los productores, sus organizaciones, las familias rurales y otros actores que realizan oficios, en los sectores agropecuarios, acuícolas y pesqueros, mediante un sistema nacional de desarrollo de capacidades y extensionismo, que facilite el acceso al conocimiento, información y uso de tecnologías modernas; su interacción con sus socios estratégicos en investigación, educación, agronegocios y el mercado; y el desarrollo de sus propias habilidades y prácticas técnicas, organizacionales y gerenciales, tal y como lo señala el artículo 36 de las reglas de operación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación en el mes de diciembre del año 2010, así como los lineamientos específicos del Componente de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural.⁵

4 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) 2011, “Análisis del extensionismo Agrícola en México”, pp. 4 consultado en Septiembre 2011, disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/Documents/EXTENSIONISMO/ESTUDIO%20OCDE%20EXTENSIONISMO.pdf>

5 Programa Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, consultado en enero de 2012, disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/programassagarpa/Paginas/default.aspx#>

Este programa en materia presupuestal recibió una propuesta por parte del Ejecutivo Federal de tres mil 940.3 millones de pesos y la Cámara de Diputados aprobó un incremento por dos mil 12 millones, alcanzando un monto total de cinco mil 952 millones para el 2011.⁶ Mientras que para el ejercicio fiscal 2012, dicho programa se redujo casi un 46 por ciento, con una asignación de tres mil 100 millones de pesos.⁷, tal como se muestra en el cuadro 1. La reducción entre estos dos años se debió a que el recurso asignado para este componente en el 2011 no se ejerció en su totalidad, que de acuerdo con la SAGARPA se debió a que los diferentes estados de la República no lo ejercieron.

Cuadro 1. Comparativo del Presupuesto de Egresos de la Federación 2011-2012, del programa de desarrollo de capacidades, innovación tecnológica y extensionismo (millones de pesos)

RAMO Y PROGRAMA	PPEF 2011 (A)	DOF 2011 (B)	DIFERENCIA (A-B)	PEF 2012 (C)	DIFERENCIA (B-C)
08.-5. Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo	3,940.3	5,952.30	2,012	3,100.00	-2,852.30

Notas: PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación
DOF: Diario Oficial de la Federación
PPEF: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación

Fuente: Elaboración propia con datos del DOF 07-12-2010/ 12-12-2011

Es importante señalar que existen diferentes definiciones sobre asistencia técnica, capacitación, desarrollo de capacidades y extensionismo. La asistencia técnica se puede definir como el proceso mediante el cual un prestador de servicios transfiere tecnología y conocimientos

⁶ Presupuesto de Egresos de la Federación, consultado el 13 de Marzo del 2012, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5169843&fecha=07/12/2010

⁷ Presupuesto de Egresos de la Federación, consultado el 13 de Marzo del 2012, disponible en: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2011&month=12&day=12>



especializados en actividades agropecuarias, pesqueras, administrativas, financieras o comerciales, a los productores, grupos y organizaciones rurales.

El concepto de capacitación que se denomina como un proceso formativo a través del cual se desarrollan conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores necesarios para el desempeño de un trabajo o una actividad productiva. Mientras que el desarrollo de capacidades se define como la técnica que busca la internalización de saberes y habilidades que permiten a las personas, grupos y organizaciones resolver problemas, desempeñar funciones, tomar decisiones y alcanzar objetivos relacionados con la productividad y competitividad de sus actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras para elevar su calidad de vida.

Como se señaló anteriormente, el extensionismo es el servicio prestado por personal de las instituciones de educación y de investigación que facilita el acceso al conocimiento, la información y las tecnologías, a productores, grupos y organizaciones económicas rurales y a otros actores del sector agropecuario, pesquero y acuícola.⁸

⁸ Acuerdo por el que se dan a conocer los lineamientos del componente de desarrollo de capacidades y extensionismo rural, Diario Oficial, consultado el 14 de marzo de 2012 disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5183862



Se concluye que el extensionismo es un servicio que prestan instituciones educativas y de investigación, que la asistencia técnica se encarga de la transferencia de conocimientos especializados, mientras que en la capacitación se desarrollan destrezas y habilidades, y en el desarrollo de capacidades se lleva a la práctica esos conocimientos y habilidades adquiridos para la toma de decisiones.

Lo cierto es que la estrategia del extensionismo que ha dado resultados concretos, es aquella que se basa en la participación de los beneficiarios, siendo éstos los que definen el proyecto de desarrollo por el que se quiere transitar, desde la planeación y ejecución de las actividades, hasta la consolidación de los proyectos de inversión y desarrollo.

Adentrándose a la materia legislativa, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, hacen referencia a la capacitación y a la asistencia técnica; sin embargo, no se menciona al extensionismo rural.⁹

El artículo 27, fracción XX de la Carta Magna dispone que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, a fin de generar empleo y garantizar el bienestar de la población campesina y su participación

e incorporación en el desarrollo nacional. Asimismo, señala que la actividad agropecuaria y forestal será fomentada mediante obras de infraestructura, insumos, créditos, servicio de capacitación y asistencia técnica.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, reglamentaria de dicha fracción, reconoce a la capacitación una función esencial en el fomento agropecuario y en el desarrollo rural sustentable, junto con la cultura, la investigación, la asistencia técnica y la transferencia de tecnología (artículo 41).

Además, considera que la capacitación es una responsabilidad permanente de los tres órdenes de gobierno y de los sectores productivos, que debe impartirse tomando en cuenta el grado de desarrollo y consolidación productiva y social de la población; y con criterios de sustentabilidad, integralidad, inclusión y participación.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable propone impulsar el desarrollo rural integral vinculando todas las fases del proceso, desde el diagnóstico y la planeación, hasta la producción, organización, transformación, comercialización y desarrollo humano. En todos los casos, prevé que participen los productores y los diversos agentes del sector rural, especialmente aquellos grupos y regiones tradicionalmente marginados.¹⁰

Para el cumplimiento de sus disposiciones, la Ley establece el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (Sinacatri), al cual le asigna la responsabilidad de coordinar la elaboración y ejecución del Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral. Además, establece el Servicio Nacional del Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral

9 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, consultada en febrero 2012, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

10 Ley de Desarrollo Rural Sustentable, consultado el 16 de marzo de 2012, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf>

Temer al amor es temer a la vida, y los que temen a la vida ya están medio muertos.

Bertrand Russell, (1872-1970)
Filósofo y matemático británico, galardonado con el premio Nobel de Literatura

(Senacatri), instancia de dirección, programación y ejecución de las actividades de capacitación y asistencia técnica (artículo 47). A la luz de estas disposiciones, el Programa Nacional de Capacitación Rural Integral nace como obligación jurídica concreta del Sinacatri y como instrumento para orientar y dirigir las acciones en materia de capacitación y asistencia técnica.¹¹

México es un país con profundas desigualdades, además de dar prioridad a los sectores industrial y de servicios sobre el agropecuario, situación que se ha visto reflejada en políticas públicas claras hacia el campo que permitan la evolución del extensionismo.

La revisión de los programas en la materia que ha impulsado el gobierno federal en México señala que, de manera gradual, se ha desatendido la responsabilidad de poner al alcance de los productores rurales servicios de capacitación y asistencia técnica y de extensionismo.

El mundo rural está experimentando numerosas transformaciones, el extensionismo rural requiere de continuidad, involucrando a las instituciones y a los productores en el logro del desarrollo sustentable, así como fortalecer las relaciones interinstitucionales y las capacidades y competencias del extensionista. ▸



Foto: CUARTOSCURO

11 Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA RURAL), 2011, consultado en noviembre de 2012, disponible en: http://www.inca.gob.mx/?page=leyes_aplicables www.inca.gob.mx



GLADIS UGALDE VITELLY (gladis.ugalde@congreso.gob.mx)

Licenciada en Dirección y Administración de Empresas por la Universidad Del Valle de Cuernavaca. Cuenta con estudios de especialización del sistema de calidad ISO-9000-2000. En su experiencia profesional destaca su desempeño como Subdirectora Administrativa en el Gobierno del Estado de Morelos y como Administradora en los Servicios de Salud de esa entidad federativa. Anteriormente fue Subdirectora de Estudios de Competitividad del CEDRSSA.

Opacidad de resultados

EN POLÍTICA RURAL

GABRIELA RANGEL FAZ

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

La calificación de la política pública es una asignatura pendiente. La opacidad reina en materia de resultados de los programas rurales. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ordena medir los objetivos de los planes, pero apenas se cumple en un 50 por ciento de los indicadores del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).



■ ■ ■

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ordena medir los objetivos de los planes, pero apenas se cumple en un 50 por ciento de los indicadores del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)



El análisis de los indicadores de los programas del PEF es fundamental para valorar los resultados y avances de la política pública; sin embargo, todavía es insuficiente para conocer si se cumplen los objetivos y, sobre todo, el impacto social de la acción gubernamental.

El 75 por ciento de los indicadores de los programas rurales son estratégicos, por lo tanto deben medir el fin o el propósito de los proyectos; es decir, su logro específico y su contribución a los objetivos nacionales.

En 2009, el 55.4 por ciento de los indicadores se ubicaba en los niveles de fin y propósito. En 2010 y 2011 la representación de estos rubros bajó a 45.5 y 44.4%, respectivamente. Es decir, los datos de componente y actividad representan más de la mitad del total de indicadores y no nos permiten medir el logro de los objetivos de los programas.

Respecto a la frecuencia de medición de los indicadores, ésta es de gran importancia. Para que los avances puedan ser un insumo en las definiciones presupuestales de cada año, éstos deben reportarse al menos semestralmente. Esta variable se ha cumplido teóricamente en siete de cada 10 indicadores de los PEF 2009, 2010 y 2011.

La ley señala que los indicadores del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) deben formar parte del PEF y de la cuenta pública. Sin embargo, únicamente el 12 por ciento de éstos ha sido seleccionado en los respectivos presupuestos de egresos de la Federación.

Si alguna vez ven saltar por la ventana a un banquero suizo, salte detrás. Seguro que hay algo que ganar.

Voltaire, (1694 -1778)
Filósofo francés

Así, aunque el Gobierno Federal ha dado un fuerte impulso a la instauración del presupuesto basado en resultados, la definición de los indicadores y su vinculación con el proceso presupuestario se sigue perfeccionando. Significa que la implantación del SED no ha terminado y tiene varios retos: por un lado, contar con datos que en verdad den cuenta de los logros y de la consecución de los objetivos y propósitos de los programas. Por el otro, la inclusión de las MIR (matriz de indicadores) de los medios de verificación de la información y de los supuestos; y finalmente la relación con las evaluaciones externas que se realizan cada año, entre otras.

Indicadores de los programas rurales

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria aprobada en 2006 y reformada en 2007 señala:

- “Los informes trimestrales... incluirán los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social, con el objeto

de facilitar su evaluación en los términos a que se refieren los artículos 110 y 111 de esta ley”. (Artículo 107)

- “Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados”. (Artículo 110)

A continuación se analizan los indicadores incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011, para conocer los avances en el cumplimiento de la ley:

En el PEF 2011 se seleccionaron 90 indicadores¹ de 57 programas rurales operados por 10 dependencias federales; el 75.6 por ciento de éstos eran estratégicos y, por lo tanto, deberían medir el fin o el propósito de los proyectos, de acuerdo con la MIR, elaborada a partir de la metodología de Marco Lógico².

1 Anexo del PEF 2011 correspondiente a los *Objetivos, Metas e Indicadores para Resultados* por ramo

2 Cada programa federal ha elaborado una MIR con cuatro niveles: Fin, Propósito, Componente y Actividad; los dos primeros se refieren, en el mismo orden, al objetivo general y al objetivo específico del programa en cuestión.

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES			MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	FRECUENCIA DE MEDICIÓN		
FIN:					
PROPÓSITO:					
COMPONENTES:					
ACTIVIDADES:					

Fuente: SHCP, 2007, Anexo 2 al oficio circular 307-A.-1593 del PPEF 2008.

Los indicadores seleccionados se ubicaban en mayor medida en los niveles de componente y actividad de la MIR, ambos representan el 55.5 del total. Por otro lado, el 99 por ciento fue de eficacia, lo que indica que debieron medir el grado de cumplimiento de los objetivos del nivel en el que se colocan en la matriz del programa correspondiente (cuadro 1).



Cuadro 1. Concentrado de Programas del Sector Rural e Indicadores incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 al cuarto trimestre.

Dependencia	Programas	No. Indicadores	Estratégicos	Gestión	Fin	Propósito	Componente	Actividad	Eficacia	Eficiencia	Calidad
SAGARPA	7	15	9	6	1	3	8	3	14		1
SEDESOL	12	26	17	9	0	3	17	6	26		
SRA	8	10	10		2	7	1		10		
SEMARNAT	13	17	16	1	4	6	7		17		
SALUD	2	4	1	3	1		1	2	4		
ECONOMIA	4	4	2	2	2		2		4		
SEP	2	3	3		1	2			3		
SHCP	7	8	7	1	2	5	1		8		
STYPS	1	2	2			1	1		2		
SCT	1	1	1				1		1		
TOTAL	57	90	68	22	13	27	39	11	89	0.0	1
%			75.6	24.4	14.4	30.0	43.3	12.2	98.9	0.0	1.1

La frecuencia de medición de los indicadores se cumplió en 2011 en siete de cada 10 de los programas rurales del PEF. Tres de éstos fueron anuales y no presentaron avances al momento del análisis de la Propuesta de Pre-

supuesto de Egresos de la Federación 2012. Es el caso de la SEP y SCT con el 100 por ciento de sus indicadores anuales, la SHCP con 75, la SAGARPA con 53, y la Semarnat con el 47 (cuadro 2).

Cuadro 2. Frecuencia de medición de los indicadores rurales 2011

Dependencia	Mensual	Bimestral	Trimestral	Semestral	Anual	Total
SAGARPA	0	0	5	2	8	15
SEDESOL	0	4	20	2	0	26
SRA	2	0	2	3	3	10
SEMARNAT	2	0	4	3	8	17
SALUD	0	0	1	2	1	4
ECONOMÍA	0	0	3	1	0	4
SEP	0	0	0	0	3	3
SHCP	0	0	1	1	6	8
STYPS	2	0	0	0	0	2
SCT	0	0	0	0	1	1
Total	6	4	36	14	30	90
%	6.7	4.4	40.0	15.6	33.3	100



Cumplimiento de metas 2011

De acuerdo con la información publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 60 por ciento de los indicadores seleccionados en el PEF 2011 de los programas rurales lograron superar la meta; el cumplimiento del 23.3% se ubicó en 76 y 100 por ciento. Puede parecer un muy buen resultado, pero es importante revisar con mayor precisión su calidad (*cuadro 3*).

Cuadro 3. Cumplimiento de metas de los indicadores del PEF 2011

Dependencia	Total de programas	Avance porcentual de los indicadores rurales del PEF					Total Indicadores
		hasta 50%	de 51 a 75 %	de 76 a 100%	más de 100%	No aplica	
SAGARPA	7	1	4	3	7	0	15
SEDESOL	13	0	3	5	18	0	26
SRA	8	0	2	1	7	0	10
SEMARNAT	13	1	0	5	10	1	17
SALUD	2	0	0	1	3	0	4
ECONOMÍA	4	1	0	3	0	0	4
SEP	2	0	0	2	1	0	3
SHCP	7	0	2	1	5	0	8
STYPS	1	0	0	0	2	0	2
SCT	1	0	0	0	1	0	1
Total	57	3	11	21	54	1	90
%		3.3	12.2	23.3	60.0	1.1	100

Para comprobar si los indicadores analizados permiten conocer los resultados de los programas, la pregunta es: ¿Proporcionan información suficiente respecto del propósito?

Hay que revisar los indicadores de los proyectos con mayores recursos en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2011: Oportunidades (Sedesol, SEP y Salud), Caminos Rurales, Procampo, el Sistema de Protección Social en Salud conocido como Seguro Popular, Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, Prevención y Manejo de Riesgos, y Adultos Mayores de 70 Años y Más³ (cuadro 4).

³ En los casos en los que se contó con una auditoría 2009 realizada al programa, se retomaron las menciones respecto de los indicadores que nos ocupan.

Oportunidades incluyó avances de tres indicadores. Al comparar éstos con el propósito del programa, vemos que son de cobertura y no de resultados, lo cual no permite conocer si ha logrado que sus beneficiarios amplíen sus capacidades en educación, salud y nutrición, pues únicamente dan cuenta del número de niños y jóvenes con becas, de los pequeños en control nutricional y de cuántas familias cuentan con los beneficios de este plan. La Auditoría Superior de la Federación señaló: “En la Matriz de Indicadores para Resultados de 2009 del Programa Oportunidades, se establecieron cinco indicadores de gestión, orientados a determinar el número de familias beneficiarias que cumplieron su



El análisis de los indicadores del PEF aun es insuficiente para saber si cumplen sus objetivos

corresponsabilidad en salud, con apoyo alimentario y nutricional, los cuales no permiten medir el cumplimiento del objetivo específico, de ‘proporcionar los apoyos alimentario y nutricional a las familias beneficiarias, para mejorar la alimentación y nutrición de todos sus integrantes, con énfasis en la población más vulnerable como son los niños y niñas, así como las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia’⁴.

Respecto del indicador de salud de 2009, “los indicadores hacen referencia únicamente a un segmento de la población, objetivo establecido en las reglas de operación, y a 2 de los 13 servicios proporcionados por el Paquete Básico General de Salud, por lo que no permiten medir el cumplimiento del objetivo del programa en el componente salud, y la Comisión Nacional de Protección Social en Salud no cuenta con otros parámetros de medición”⁵.

Procampo incluyó los mismos tres indicadores en el PEF 2011, aunque su propósito cambió en relación con el de 2010 y estableció los “apoyos directos entregados a los beneficiarios antes de la siembra por ciclo agrícola”. El propósito no da cuenta de los resultados del programa; los datos corresponden al nivel de componentes y no permiten conocer si los apoyos se entregaron a

tiempo o a cuántos beneficiarios. Sí se conoce que el ciclo otoño-invierno 2011/2012 no fue pagado, porque no sembraron por la sequía.

En el Seguro Popular, el indicador “acceso efectivo a los beneficios del Sistema de Protección Social en Salud” se obtiene con la fórmula: número de consultas en el periodo/

total de personas afiliadas, que indica la cantidad de citas realizadas, mas no de su calidad. El segundo marcador, “personas nuevas incorporadas al Seguro Popular”, también es de gestión y no de resultados.

La ASF dice que la Comisión Nacional de Protección Social en Salud “...no diseñó indicadores que faciliten la medición del avance en el cumplimiento de los objetivos que determinan la relación lógica entre los distintos ámbitos de control del programa; los cambios en las condiciones de salud y la protección contra gastos catastróficos de las familias afiliadas y el desempeño de los regímenes estatales de protección social en salud”⁶.

De los dos indicadores del programa Apoyo a la Inversión en Equipamiento, uno de ellos corresponde al propósito definido como “Productores del medio rural y pesquero incrementan los niveles de capitalización de sus unidades económicas”. Para 2011, el marcador respectivo definió llegar a la meta del 12 por ciento de las unidades económicas rurales con activos incrementados. En 2009, la ASF verificó dicha meta y concluyó: “... en las 22 entidades federativas se apoyaron 136.9 miles de unidades económicas rurales; al relacionarlas con las 5,548.8 existentes en el país, representan una cobertura de 2.5 por ciento”⁷. ▀

4 ASF, *Informe de la Revisión de la Cuenta Pública 2009*, “Auditoría No. 09-0-20G00-07-0086 de Desempeño al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, febrero de 2011, p. 5

5 ASF, *Ibid.* “Auditoría No. 09-0-12U00-07-1088 de Desempeño al Componente Salud del Programa de Desarrollo “Humano Oportunidades”, p.4.

6 *Ibid.* “Auditoría No. 09-0-12U00-07-0132 de Desempeño al Programa Seguro Popular, p. 13.

7 *Ibid.* “Auditoría No. 09-0-08100-07-0003 al Programa para la Adquisición de Activos Productivos, Componente de Desarrollo Rural”, p. 6

Cuadro 4. Indicadores de los principales programas rurales del PEF

Programa	Propósito	Nivel en la MIR	Nombre del Indicador	Meta anual	Meta alcanzada	%
Oportunidades	Las familias en pobreza extrema beneficiarias de Oportunidades amplían sus capacidades en educación, salud y nutrición.	COMPONENTE	Niños que reciben becas de educación básica y media superior	6,186,205 niños	5,910,144 niños	95.54%
		COMPONENTE	Porcentaje de niños beneficiarios que están en control nutricional	95.00%	98.56%	103.75%
		ACTIVIDAD	Familias beneficiarias del Programa Oportunidades.	5,800,000 hogares	5,827,318 hogares	100.47%
Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO para Vivir Mejor	Apoyos directos entregados a los beneficiarios antes de la siembra por ciclo agrícola.	COMPONENTE	Porcentaje de apoyos directos entregados a los beneficiarios en el ciclo agrícola Otoño Invierno (tn-1/tn)	100.00%	102.90%	102.90%
		COMPONENTE	Porcentaje de apoyos directos entregados a los beneficiarios en el ciclo agrícola Otoño Invierno (tn/tn+1)	100.00%	0.00%	0.00%
		COMPONENTE	Porcentaje de apoyos directos entregados a los beneficiarios en el ciclo agrícola Primavera Verano (tn)	100.00%	98.80%	98.80%
Seguro Popular	La población que carece de seguridad social cuenta con acceso a las intervenciones esenciales de prevención de enfermedades y atención médica curativa	COMPONENTE	Acceso a beneficios del Sistema de Protección Social en Salud	1.47 Promedio	1.34%	91.16%
		ACTIVIDAD	Personas nuevas incorporadas al Seguro Popular	100%	106.70%	106.70%
Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	Productores del medio rural y pesquero incrementan los niveles de capitalización de sus unidades económicas.	PROPOSITO	Porcentaje de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con activos incrementados	12.00%	8.40%	70.00%
		COMPONENTE	Porcentaje de las hectáreas rehabilitadas del medio acuático.	8.53 %	13.03%	152.75%
Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	Productores del medio rural y pesquero utilizan esquemas para la prevención y manejo de los riesgos	PROPOSITO	Potenciación de los recursos públicos (federal y estatal) ante la ocurrencia de contingencias climatológicas.	8%	4.00%	53.75%
		ACTIVIDAD	Porcentaje del volumen comercializado de cultivos elegibles que es cubierta anualmente con cobertura de precios por el Programa (por ciclo agrícola, por estado, por producto).	37.47%	45.30%	120.90%
		ACTIVIDAD	Porcentaje del volumen comercializado de cultivos elegibles que es cubierta anualmente con agricultura por contrato por el Programa (por ciclo agrícola, por estado, por cultivo).	21.96%	40.90%	67.85%
70 y más.	Los adultos de 70 años y más incrementan su ingreso y protección social	PROPOSITO	Número de localidades atendidas	76,130 localidades	77,610 localidades	101.94%
		COMPONENTE	Padrón activo de beneficiarios	2,009,019 Beneficiarios	2,149,024 Beneficiarios	106.97%



GABRIELA RANGEL FAZ (gabriela.rangel@congreso.gob.mx)

Es licenciada en Antropología Social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia y Maestra en Desarrollo Rural por la UAM, institución que la reconoció en el 2004 al otorgarle la medalla al mejor desempeño académico.

Posee amplia experiencia en la administración pública, en dependencias como el INI, Conasida y Conapo; también ha trabajado en organizaciones de la sociedad civil. Ha sido conferencista en temas relacionados con el desarrollo rural, la participación social y la evaluación de la política social. Desde el CEDRSSA se ha involucrado en el análisis de la política alimentaria.

Mujeres Y GASTO PÚBLICO



MARTHA ARACELI CHARGOY VALDÉS*
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO
DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

Una de las estrategias utilizadas en materia de presupuesto y política pública orientada al adelanto de las mujeres y la igualdad de género, es la aplicación de la herramienta metodológica del gasto etiquetado en la revisión de los recursos asignados a las diferentes instancias gubernamentales.

*Con la colaboración de Raymundo Ramos Ríos

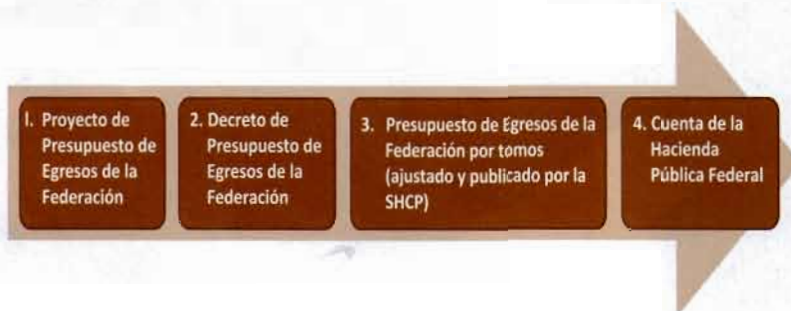
MX-6



■ ■ ■

En 2008 se incorporaron al decreto del PEF un artículo y un anexo referentes a perspectiva de género y presupuesto para mujeres

El Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) emplea el método del gasto etiquetado para la revisión de:



Con la aplicación de la herramienta enunciada, este centro de estudios identifica el Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) de la siguiente manera:

1. Propuesto por el Ejecutivo Federal
2. Aprobado por la Cámara de Diputados
3. Asignado para su aplicación por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
4. Ejercido por las unidades responsables.

Herramienta útil

El método consiste en revisar los documentos presupuestales para identificar aquellas referencias que incluyan palabras clave como género, mujer(es), niña(s), madre(s), viuda(s), maternidad, embarazo, cáncer (cervico-uterino o de mama), equidad, igualdad o violencia (con referencia al género). También es posible incluir otras como reproducción, reproductivo y guarderías.

Las palabras clave pueden encontrarse en diferentes denominaciones de la estructura funcional y programática, a saber: finalidad, función, subfunción, actividad institucional o programa presupuestario. Asimismo, se les identifica en la estructura administrativa: ramo o sector o unidad responsable.

Según el criterio que se aplique para la revisión presupuestal, es posible incluir en el GEMIG el total del presupuesto que se asigna a distintas instancias: Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva e Instituto Nacional de Perinatología, en consideración a que son instancias cuyas atribuciones y quehacer institucional se enfocan prioritariamente a la atención de las necesidades de las mujeres y de la igualdad de género.



No debemos perder la fe en la humanidad que es como el océano: no se ensucia porque algunas de sus gotas estén sucias.

Más elementos para identificar el gasto etiquetado

En 2008 se incorporaron al decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) un artículo relativo a la incorporación de la perspectiva de género y un anexo específico denominado Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género. Dicho artículo y anexo han tenido continuidad en los decretos de PEF de 2009 al 2012, con diferentes nombres.

Cuadro 1
La perspectiva de género y el GEMIGen el Decreto de PEF para los años fiscales 2007 - 2012

Avances	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sobre la perspectiva de género	Artículo transitorio Décimo Séptimo.	Artículo 25	Artículo 25	Artículo 26	Artículo 27	Artículo 28
Anexo del presupuesto para mujeres y la igualdad de género *	Anexo 9 A	Anexo 9 A	Anexo 10	Anexo 10	Anexo 10

Fuente: Decretos de PEF 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.
* En 2008 y 2009 Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género; a partir de 2010 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

En tales anexos se expresan los montos presupuestarios aprobados para el adelanto de las mujeres y la igualdad de género por conceptos (2008) o por programas presupuestarios (2009 - 2012). En 2008 los conceptos aludieron al cumplimiento de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, por lo que también es importante no dejar de lado las siglas antes referidas en las palabras clave a revisar.

Respecto a los programas presupuestarios que aparecen en los anexos (cuadro 1) y que no tienen en su denominación las palabras clave del análisis, una de las formas para reconocer si los montos aprobados se incorporan en el PEF, por tomos, consiste en buscar las coincidencias entre lo publicado en los anexos respectivos de los decretos de PEF y los recursos que se refieren a las ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados.

Otro insumo para reconocer el gasto etiquetado es la información de la Comisión de Equidad y Género.



Si no se logra identificar los montos en el Presupuesto de Egresos de la Federación tampoco es posible saber cómo se ejercieron los recursos en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal

Otro insumo que permite reconocer el gasto etiquetado es la información de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, la cual detalla los montos de manera desagregada por acciones estratégicas, aparte de definir las unidades responsables que harán uso de los recursos aprobados. La información de esta Comisión proporciona mayor certeza para identificar el gasto etiquetado, ya que además de la coincidencia de montos y programas presupuestarios, se adicionan las unidades responsables. Al respecto, el artículo 28 del decreto de PEF 2012, relativo a la incorporación de la perspectiva de género, enuncia:

Una vez publicado el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012 en el Diario Oficial de la Federación, la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Equidad y Género, enviará a cada dependencia y entidad con presupuesto asignado, los montos detallados por programa presupuestario, unidad responsable, acción estratégica, así como su respectiva justificación (SHCP, 2011).

Es importante mencionar que no todos los programas presupuestarios de los anexos antes referidos son identificados en el PEF por tomos que publica la SHCP. No es posible identificar los montos aprobados en el presupuesto ajustado y publicado por esta Secreta-

ría para diferentes ramos administrativos, a los cuales se les ha aprobado el presupuesto para mujeres e igualdad de género en el decreto de PEF (2008-2012). Ejemplo de ello se presenta en ramos como los siguientes:

Ramos administrativos	2008	2009	2010	2011	2012
Ramo 01 Poder Legislativo	25.0	25.0	-	45.0	15.0
Ramo 02 Poder Judicial	31.0	32.4	68.0	80.9	86.9
Ramo 22 Instituto Federal Electoral	31.7	10.5	5.5	8.0	19.0
Ramo 27 Función Pública	18.0	23.0	-	20.0	-

Fuente: Decretos de PEF 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.

Si no se logra identificar los montos en el Presupuesto de Egresos de la Federación por tomos (estructura programática y funcional, así como en la estructura administrativa), tampoco es posible saber cómo se ejercieron los recursos en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF), pues ésta se expresa con la misma estructura presupuestal que el presupuesto publicado por la SHCP.

Perspectiva de más de una década

En este apartado se expone el GEMIG que se identificó en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) publicado por tomos por la SHCP en sus presentaciones “Resumen Programático Económico Financiero” (2000-2003) y “Análisis Funcional Programático Económico” (2004-2012).

En esta revisión se buscaron las siguientes palabras clave: cáncer, equidad, embarazo, género, guarderías, igualdad, maternidad, madre, mortalidad, mujer, niña, reproductivo, viuda y violencia; asimismo, se consideró como parte del gasto etiquetado al total del presupuesto asignado a la Comisión Nacional para Prevenir y Erradi-

car la Violencia Contra las Mujeres, al Inmujeres, al Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva y al Instituto Nacional de Perinatología. De 2003 a 2007, en términos metodológicos, el Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades* en lo correspondiente al ramo administrativo once, "Educación Pública", parecería ser parte del GEMIG, ya que de 2003 a 2006 estuvo adscrito al Programa Nacional para la Igualdad de

Oportunidades y no Discriminación Contra las Mujeres. Para 2007, en la presentación del Análisis Funcional Programático Económico del citado ramo 11 se encontró textualmente a *Oportunidades* como uno de los componentes presupuestarios del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.¹ Este último cuenta con recursos mayores a los 10 mil millones de pesos, que incrementan de forma notable el total del GEMIG.

Cuadro 3
GEMIG identificado en el PEF por tomos publicado por la SHCP (2000-2012)
Millones de pesos

Año	Producto Interno Bruto (PIB) ¹	Total del Gasto Programable (TGP) ²	GEMIG identificado con Oportunidades	GEMIG identificado sin Oportunidades	Porcentaje del GEMIG sin Oportunidades	
					Respecto al PIB	Respecto al TGP
2000	6 355 259.6	816 734.9	679.0	679.0	0.0107	0.0831
2001	6 632 856.2	948 410.5	949.2	949.2	0.0143	0.1001
2002	6 815 546.5	1 463 334.3	1 462.6	1 462.6	0.0215	0.0999
2003	7 555 803.4	1 527 878.9	12 547.1	1 547.6	0.0205	0.1013
2004	8 574 823.2	1 654 054.0	13 565.7	1 577.9	0.0184	0.0954
2005	9 251 737.5	1 818 441.7	17 910.6	2 442.2	0.0264	0.1343
2006	10 382 632.2	1 973 500.0	18 814.6	2 264.6	0.0218	0.1148
2007	11 207 774.6	1 661 021.4	19 724.3	3 174.3	0.0283	0.1911
2008	12 130 033.6	1 899 925.0	5 625.7	5 625.7	0.0464	0.2961
2009	11 821 719.2	2 320 352.4	7 441.4	7 441.4	0.0629	0.3207
2010	12 793 200.0	2 425 552.7	7 752.3	7 752.3	0.0606	0.3196
2011	14 140 600.0	2 622 527.9	9 809.4	9 809.4	0.0694	0.3740
2012 ³	15 164 900.0	2 869 583.0	9 190.2	9 190.2	0.0606	0.3203

Fuente: Elaboración propia con base en los Presupuestos de Egresos de la Federación para los diferentes años, consultados en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (www.shcp.gob.mx). Los montos del GEMIG identificado sin Oportunidades en 2008, 2009, 2010 y 2011 fue tomado de CEAMEG (2008, 2009, 2010 y 2011).

¹ Los valores del PIB (2000-2009) fueron tomados de *Sistema de Cuentas Nacionales de México* (INEGI, 2010). Los valores del PIB (2010-2012) se tomó de los Criterios Generales de Política Económica de los Proyectos de PEF publicados por la SHCP en los años correspondientes.

² El Gasto Programable se tomó de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (Panorama Económico y Resultados de Finanzas Públicas), con excepción de 2012 que se tomó del PEF 2012 (Análisis Administrativo Económico del Gasto Programable). En todos los casos se excluyen: a) Aportaciones ISSSTE de Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autónomos; b) Subsidios y Transferencias a las Entidades Paraestatales de Control Directo en la Administración Pública Federal.

³ Monto del GEMIG identificado con la aplicación de la herramienta de gasto etiquetado para mujeres e igualdad de género y el Anexo 10 del Decreto de PEF 2012. Se está en espera de contar con la información desagregada por acciones estratégicas y unidades responsables que proporciona la Comisión de Equidad y Género. **Por tal razón se trata de una cifra preliminar.**

1 Aun cuando aparece denominado en la estructura funcional programática del PEF 2007, es pertinente hacer mención que el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad) fue dado a conocer por el

INMUJERES en julio de 2008, en su versión 2008-2012. El 18 de agosto de 2009 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se aprobó el Proigualdad 2009-2012.

Sin considerar los datos de 2012 (cifra preliminar), se observa en el cuadro 3 que los montos del gasto etiquetado se han incrementado año tras año, con excepción de 2006. No obstante, si se revisa el porcentaje que representa este gasto etiquetado en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) y al Total del Gasto Programable (TGP), se presenta otra situación.

Cuadro 4
Incrementos y decrementos del GEMIG identificado en el PEF por tomos publicado por la SHCP respecto al PIB y al TGP

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PIB	↗	↗	↘	↘	↗	↘	↗	↗	↗	↘	↗
TGP	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↗	↗	↘	↗

Fuente: Elaboración propia. ↗ Incremento ↘ Decremento

Con excepción de 2002 y 2003, el porcentaje de este gasto etiquetado con respecto al PIB y al TGP ha coincidido en mostrar incrementos o decrementos. Según los datos registrados, los años en los que se han presentado decrementos con respecto al porcentaje de GEMIG en el año anterior han sido 2004, 2006 y 2010.

Los montos expuestos en este artículo constituyen una aproximación a los recursos asignados en esta esfera dentro de la estructura funcional programática y administrativa del PEF, ya que aún no es posible identificar en dicha estructura el total de los montos presupuestales que etiqueta la Cámara de Diputados en los anexos relativos al Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género y de Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Como se observa, a medida que se ha incrementado el gasto etiquetado en los anexos de los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación relativos en la materia, ha au-

Cuadro 5
GEMIG de los Anexos relativos a las mujeres y la igualdad de género de los Decretos de PEF e identificados en PEF publicado por la SHCP (2008-2011)
Millones de pesos

Insumo	2008	2009	2010	2011
Anexos del Decreto de PEF	7 024.8	8 981.6	10 920.7	14 916.5
PEF publicado por la SHCP	5 625.7	7 441.4	7 752.3	9 809.4
Diferencia entre GEMIG etiquetado y publicado	1 399.1	1 540.2	3 168.4	5 107.1
Porcentaje de GEMIG no identificado	19.9	17.1	29.0	34.2

Fuente: CEAMEG, con base en los Decretos de PEF e identificación del GEMIG en el PEF publicado por la SHCP.

mentado el porcentaje de los montos no identificados en el PEF por tomos publicados por la SHCP. Las cantidades del gasto etiquetado (anexos del cuadro 1) identificadas en dicho presupuesto publicado por esta secretaría son las que, con certeza, deben ser aplicadas a las acciones estratégicas para el adelanto de las mujeres y la igualdad de género y se puede confirmar su ejercicio en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que se presenta con una estructura similar a la del presupuesto por tomos.

El artículo 27 del decreto de PEF 2011 estableció de manera expresa: “Los resultados de los montos autorizados en los programas y actividades contenidas en el Anexo 10 se detallarán en un anexo específico dentro de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2011”.

Esta disposición representa un avance en términos de transparencia y rendición de cuentas, respecto a la aplicación de los recursos públicos para el adelanto de las mujeres y la igualdad de género. La Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal 2011 deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año en curso.

Otro logro en el ámbito del presupuesto destinado a mujeres e igualdad de género, impulsado en la LXI Legislatura, lo constituye el decreto por el cual se adicionan diversas disposiciones a los artículos 2, 23, 27, 28, 41, 58, 85, 107 y 111, además de reformar el

artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de enero de 2012. Esta reforma establece, entre otras disposiciones, las siguientes:

- No se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; las erogaciones correspondientes al Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y la Atención a Grupos Vulnerables, salvo en los supuestos establecidos en la presente ley y con la opinión de la Cámara de Diputados.
- Las evaluaciones deberán incluir información desagregada por sexo relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los programas. Asimismo, las dependencias y entidades deberán presentar resultados con base en indicadores, desagregados por sexo, a fin de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres.
- La Cuenta Pública deberá contener los resultados del ejercicio del presupuesto establecido en los Anexos Transversales [Igualdad entre Mujeres y Hombres; Desarrollo de los Jóvenes; Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación], en los mismos términos y el mismo grado de desagregación en los que se presente la evolución del gasto público [...].
- El sistema de evaluación del desempeño deberá incorporar indicadores específicos que permitan evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y de cualquier forma de discriminación de género.

Fuentes consultadas

- Para la elaboración de este artículo se consultaron los PEF por tomos de los años correspondientes publicados en la página de la SHCP (www.shcp.gob.mx), así como los Decretos de PEF a partir de 2008.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010). *Sistema de Cuentas Nacionales de México: series del PIB trimestral a precios corrientes: retropolación para el periodo 1993-2002: año base 2003*. México: Autor.
- CEAMEG (2008). *Análisis del Gasto Etiquetado para Mujeres y para Promover la Equidad de Género en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008*. Elaborado por Granados, A., con la colaboración de García, M., González, G. y Cabrera, R.
- CEAMEG (2009). *Análisis del Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009*. Elaborado por Granados, A., con la colaboración de García, M.
- CEAMEG (2010). *Análisis del Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2010*. Elaborado por Chargoy, M., con la colaboración de González, G.
- CEAMEG (2011). *Análisis del Gasto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011*. Elaborado por Chargoy, M.



MARTHA ARACELI CHARGOY VALDÉS (martha.chargoy@congreso.gob.mx)

Posee dos maestrías, la primera de ellas en Política Pública Comparada y la segunda en Género, Sociedad y Política Pública, ambas por la FLACSO en sus campus México y Argentina.

Es especialista en el tema de Planeación y Presupuesto con Perspectiva de Género, al que califica como un asunto transversal debido a que la asignación de los recursos públicos se vincula con todos los demás aspectos de la vida de nuestro país. Previamente a incorporarse al Centro como investigadora, se desempeñó como Secretaria Técnica en la ALDF y en el propio Congreso.

Diputados del Partido:

FIN DEL CONGRESO HEGEMÓNICO



El 22 de junio de 1963, seis meses después que las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación recibieran la iniciativa de ley presentada por el entonces Presidente Adolfo López Mateos –consistente en reformas y adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos– ésta se formalizó por medio de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Las reformas, que hoy cumplen 49 años y dan sustento en gran medida a la integración de la actual Cámara de Diputados, pusieron fin a la existencia de un Congreso con un partido único y permitió la apertura a los partidos minoritarios.

Ello se logró gracias a la instrumentación de un sistema mixto dentro de este órgano legislativo, conformado por representantes de las mayorías, pero complementado con otro de representación minoritaria. Así, los partidos pudieron contar con un número proporcional de representantes a quienes se les llamó “Diputados del partido”. Para adquirir este derecho se estableció como obligación para los diferentes institutos políticos la obtención de un mínimo del dos y medio por ciento de

la votación total nacional. Esto les permitiría ser representados por cinco “Diputados del partido”, número que se podrá elevar hasta un máximo de 20, aumentando a un diputado por cada medio ciento más de votación que logren sobre el dos y medio establecido.¹

El valor de estas reformas consistió en el carácter abierto y diverso que a partir de entonces adquirió la Cámara baja. Adicionalmente, estas enmiendas se conocen como el primer antecedente para la existencia de lo que hoy conocemos como diputados de representación proporcional.

¹ En caso de que un partido supere ese número con triunfos en distritos de mayoría relativa no tendrían acceso a los diputados de partido. El tope de 20 incluye a los diputados de mayoría que cada partido pueda ganar www.memoriapoliticademexico.org



José Vasconcelos



Poseedor de una personalidad de variados matices: escritor, filósofo, educador, orador y político, José María Vasconcelos Calderón es una de las figuras que más ha aportado a la historia de nuestro país.

Nacido en Oaxaca, su carácter emprendedor fue el que lo llevó a estudiar Derecho graduándose en el año 1907. Participante activo de los movimientos que promovían la libertad de cátedra y de pensamiento, enarboló la bandera de la identidad nacional como principal promotora del crecimiento de México.

Gracias al apoyo de figuras como Venustiano Carranza y Adolfo de la Huerta, fue nombrado director de la Escuela Nacional Preparatoria y rector de la UNAM, universidad en la que dejaría su huella indeleble al reorganizar su funcionamiento e instaurar el escudo que ostenta hasta la fecha la Máxima Casa de Estudios y por la que lucharía activamente para lograr su autonomía.

Ha sido uno de los más intensos promotores de la difusión cultural, para lo que instauró un vasto programa de instrucción popular que incluyó la construcción de edificios y edición de libros. Apoyó como nunca antes el trabajo de los profesores –a quienes bautizó como “apóstoles de la educación”– y en especial le preocuparon los mentores rurales.

Su carácter activo le llevó a proponerse en 1929 como candidato presidencial, luchando contra la imposición de Pascual Ortiz Rubio –promovido por Plutarco Elías Calles– y quien terminó por derrotarlo en una poco clara elección presidencial.

Prolífico autor, sus libros describen claramente su pensamiento. Entre sus obras destacan: *Ulises Criollo* (1935), *La Tormenta* (1936), *El Desastre* (1938), *La Raza Cósmica* (1925), *Estética* (1935), *Ética* (1932), *Divulgaciones Literarias* (1919), *Prometeo vencedor* (1916), por nombrar algunos.

Entre los cargos que lo distinguieron estuvo ser director de la Biblioteca Nacional (1940), miembro de la Academia Mexicana de la Lengua (1939) y fundador del Colegio Nacional (1943).

Su luz se apagó el 30 de junio de 1959 en Tacubaya, mientras trabajaba en su obra *Letanías del atardecer*, la cual se publicó de manera póstuma como un homenaje a sus seguidores. YMV



EN RECUERDO DE Carlos Fuentes



El 15 de mayo la muerte de Carlos Fuentes cerró el ciclo de una de las más prolíficas plumas que con su talento enriquecieron a la cultura mexicana. Lo mismo criticó que alabó a nuestro país y fue la certeza de comentarios y la pureza de su prosa los que marcaron de manera indeleble su literatura.

Su capacidad creativa fue conocida ampliamente a lo largo de su vida al ser acreedor a los premios Xavier Villaurrutia, Cervantes, Príncipe de Asturias, de la Real Academia Española de Creación Literaria, Internacional Don Quijote de la Mancha y Fomentor de las letras, por nombrar algunos.

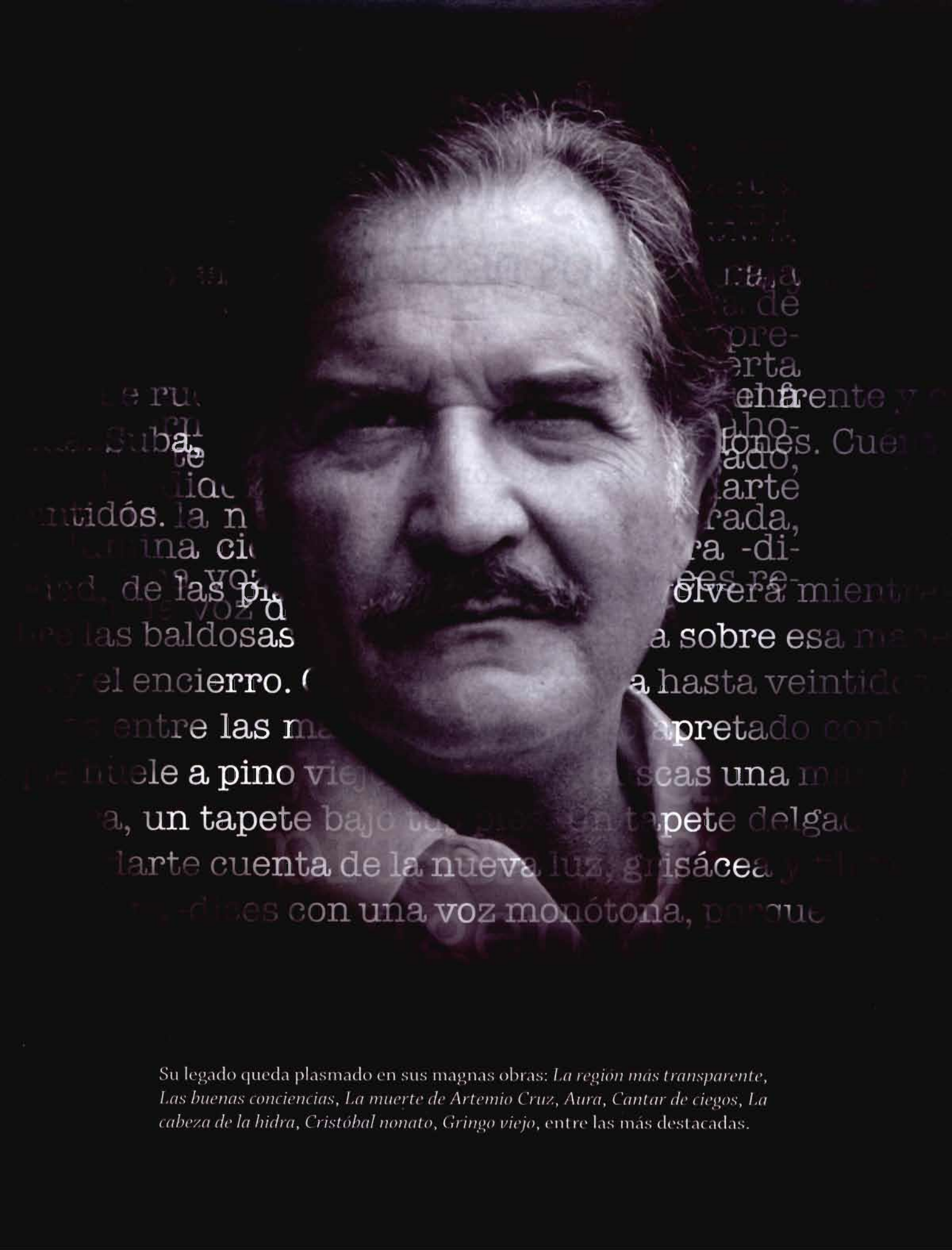
Diferentes universidades le otorgaron el Doctorado Honoris Causa, entre las que destacaron Veracruz, Sinaloa, Quintana Roo y Puerto Rico.

Aunque su nacimiento se registró en Panamá, debido a la carrera diplomática de su padre, fue México el país donde desarrollo su vasta obra. Ávido estudioso, terminó las carreras de Derecho en la UNAM y de Economía en el Instituto



El Presidente de la Mesa Directiva, Dip. Oscar Matín Arce Paniagua, en guardia de honor en el funeral del laureado escritor Carlos Fuentes.

Altos Estudios Internacionales de Ginebra. Tuvo la posibilidad –y la aprovechó– de incursionar en el servicio exterior mexicano al desempeñarse como embajador de México en Francia, pero renunció a este camino como protesta contra el nombramiento del ex presidente Gustavo Díaz Ordaz como representante diplomático en España.



Su legado queda plasmado en sus magnas obras: *La región más transparente*, *Las buenas conciencias*, *La muerte de Artemio Cruz*, *Aura*, *Cantar de ciegos*, *La cabeza de la hidra*, *Cristóbal nonato*, *Gringo viejo*, entre las más destacadas.

Carlos Monsiváis

DOS AÑOS DE SU AUSENCIA



La ironía y la agudeza fueron sus fieles compañeras. Presente en la mayoría de sus textos fueron éstas, así como su indiscutible inteligencia, las que caracterizaron su trabajo.

De crítica aguda, Carlos Monsiváis fue el más célebre cronista y ensayista de la actualidad. Sus expresiones y reflexiones acerca de la vida nacional fueron expuestas en más de 50 libros y una innumerable cantidad de colaboraciones en periódicos y revistas.

Su formación profesional en la Escuela de Economía y en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM fueron básicas para su visión y crítica de la vida en México, de la que capturó y simpatizó con los movimientos de protesta contra los órdenes establecidos, el autoritarismo y el conservadurismo.

Su talento para la escritura le valió obtener una beca para el Centro Mexicano de Escritores y otra para el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Harvard. Como docente, impartió cátedra en la Facultad de Filosofía de la Máxima Casa de Estudios.

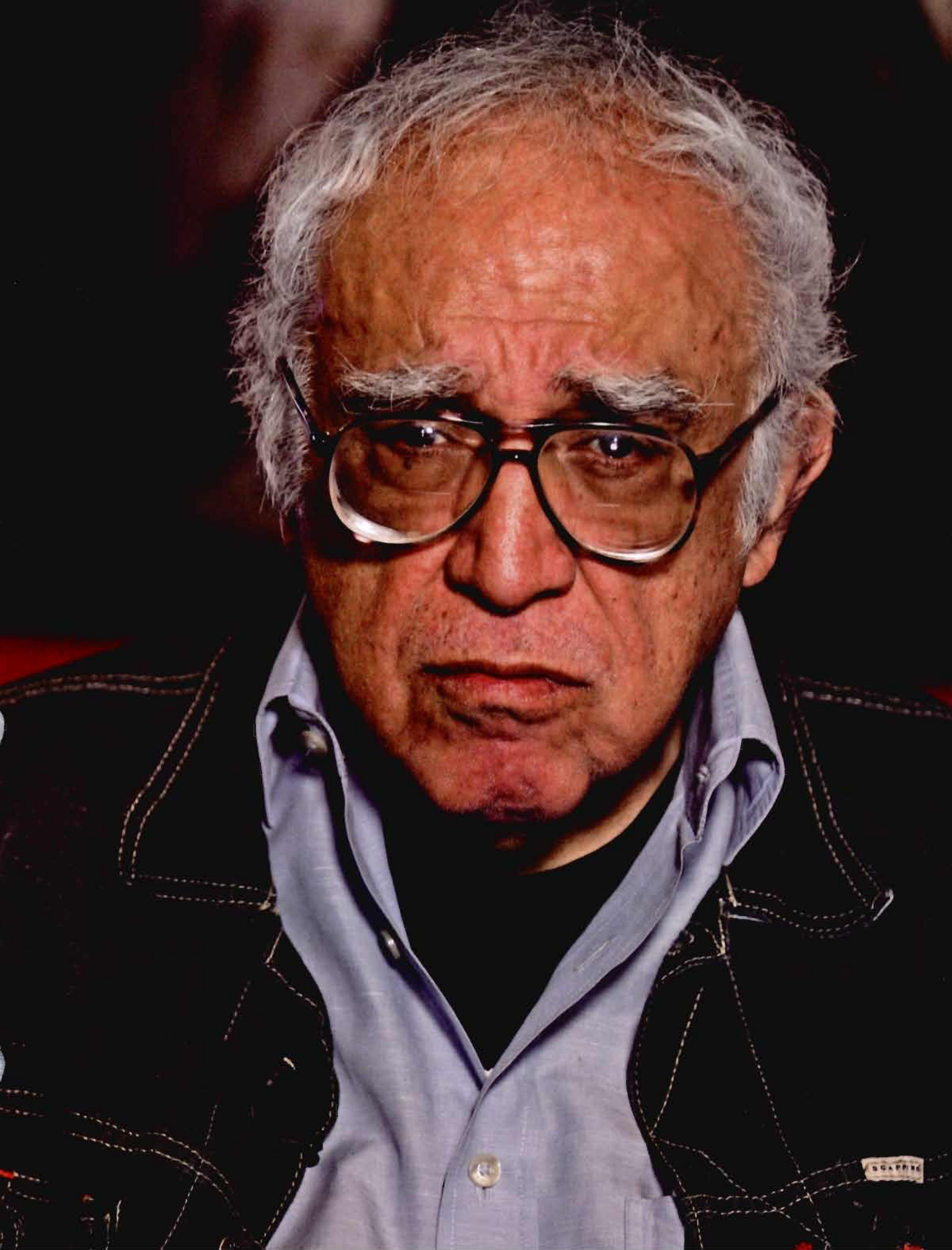
Recibió más de 30 reconocimientos de entre los que destacan el Premio Nacional de Periodismo, el Doctorado Honoris Causa de

la UAM, Premio Príncipe Claus para la cultura y el Desarrollo del Gobierno de Holanda, la Medalla Gabriela Mistral del gobierno de Chile, Premio FIL de Literatura de Oaxaca y la Presea Sor Juana Inés de la Cruz, entre otras condecoraciones.

De su producción literaria resalta *Días de guardar* (1970), *Amor perdido* (1976), *Escenas de pudor y liviandad* (1988), *Los rituales del caos* (1995), *Recetario del cine mexicano* (1996) y *Apocalipstick* (2009), por mencionar algunos títulos.

Su muerte, acaecida el 19 de junio de 2010, tuvo como causa una insuficiencia respiratoria debida a fibrosis pulmonar. Su vasta trayectoria y su contribución a la vida cultural de nuestro país le valieron que su féretro fuera expuesto en el Palacio de las Bellas Artes.

Con información de: www.eluniversal.com.mx/notas/688910.html y wikipedia



AL AMOR



¿Por qué, Amor, cuando expiro desarmado,
de mí te burlas? Llévate esa hermosa
doncella tan ardiente y tan graciosa
que por mi oscuro asilo has asomado.

En tiempo más feliz, yo supe osado
extender mi palabra artificiosa
como una red, y en ella, temblorosa,
más de una de tus aves he cazado.

Hoy de mí mis rivales hacen juego,
cobardes atacándome en gavilla,
y libre yo mi presa al aire entrego;

Al inerme león el asno humilla...
vuélveme, Amor, mi juventud, y luego
tú mismo a mis rivales acaudilla.

Ignacio Ramírez "El Nigromante" México, 1818



Piramides en la zona arqueológica de Chiapa de Corzo

Máscara de Malinaltepec: cuenta con una antigüedad aproximada de 2,700 años

