

# camara

REVISTA DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

■ **En peligroso rezago,  
legislación pesquera**

VERÓNICA LIRA LÓPEZ  
JAZMÍN BARAJAS SANTINELLI

■ **Escasa coordinación  
intergubernamental**

ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

■ **Recorte a  
presupuesto en Salud**

GABRIELA MORALES CISNEROS

■ **Responsabilidad penal  
a servidores públicos**

JUAN MANUEL HERNÁNDEZ LICONA



## Adultas mayores

EN MÉXICO, UN DESAFÍO

LETICIA CALVARIO MARTÍNEZ



De entre un mar de piedra volcánica emerge la estructura de la iglesia de San Juan de Paricutín, como mudo testigo del nacimiento del volcán Paricutín situado en el estado de Michoacán.

En este número .....	03
Tribuna del lector .....	04
<b>CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO</b>	
Adultas mayores en México, un desafío Leticia Calvario Martínez .....	06
<b>CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA</b>	
En peligroso rezago, legislación pesquera Verónica Lira y Jazmín Barajas .....	16
Incierto el camino a la modernidad del campo mexicano Luis Cruz Nieva .....	26
<b>CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA</b>	
Escasa coordinación intergubernamental Alejandro Navarro Arredondo .....	36
<b>CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS</b>	
Recorte a presupuesto en Salud Gabriela Morales Cisneros .....	46
<b>CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS</b>	
Acceso a la información gubernamental, un derecho ciudadano Xóchitl Garmendia Cedillo .....	56
Responsabilidad penal a servidores públicos Juan Manuel Hernández Licona .....	66
<b>NOTAS</b>	
<b>Efemérides</b> Se establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	72
<b>Efemérides</b> Nacimiento de Emiliano Zapata .....	74
<b>Libros</b> La rebelión de las masas José Ortega y Gasset .....	76
<b>Poesía</b> Incoherencias Amado Nervo .....	78



# cámara

REVISTA DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Agosto de 2012  
Número 16



**cámara**, Año 2, número 16, Agosto 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. Diseñada en Vía publicaciones e impreso en los talleres de LYON AG, S.A. de C.V., Unión 25, col. Tlatilco, Delegación Azcapotzalco, C.P. 02860, México, D.F. Tel: (55) 91 80 34 65. Este número se imprimió en julio 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](mailto: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 Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), en su colaboración titulada “Adultas mayores en México, un desafío”, refiere que en la Constitución mexicana este sector poblacional debe estar protegido por las leyes, sin embargo la realidad es otra. Se observa que aún no es posible identificar, en el diseño de la política pública nacional, la inclusión de acciones afirmativas y medidas transversales orientadas a la atención de las necesidades específicas de las mujeres adultas mayores, por lo que el tema plantea retos y a la vez oportunidades para su inclusión en la agenda de política pública.

Por otro lado, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), informa que nuestro país a pesar de estar situado entre dos océanos, de poseer una gran riqueza natural por sus zonas costeras y de que el 56 por ciento de su territorio tiene salida al mar, es incapaz de aprovechar esto. Hasta el momento, México se encuentra en el rezago, debido a que no hay legislación específica al respecto a pesar de los trabajos que han hecho investigadores, organizaciones no gubernamentales y algunas dependencias como la Semarnat, repercutiendo de forma alarmante en su desarrollo, administración y protección.

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) da a conocer la importancia de crear institucionalmente una figura de coordinación intergubernamental como la ya existente en varios países de Europa. Hasta ahora esta responsabilidad recae en la Oficina de la Presidencia de

la República, pero ésta no cuenta con la suficiente capacidad de profesionalización de funcionarios especializados. Por lo anterior, los resultados de las políticas públicas que tienen encomendadas pueden variar en calidad y cantidad de manera no siempre observable, por lo que se requiere de una institución con el potencial de tomar decisiones acertadas para lograr las metas colectivas y satisfacer las expectativas ciudadanas.

“Recorte a presupuesto en Salud” es el título de la investigación que presenta en este número el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), en la cual da a conocer que a la Secretaría de Salud le fue recortado su presupuesto en el transcurso de los tres primeros meses del año. Además desglosa cómo se distribuyen los recursos de esta institución.

“El derecho a saber lo que hace el Estado es una acción de participación ciudadana que propicia la rendición de cuentas de los gobernantes”, así inicia la colaboración del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) intitulada “Acceso a la información gubernamental, un derecho ciudadano”. Abunda en el tema al acotar que el derecho a la información gubernamental va aparejado con la evolución de la cultura democrática y que el tránsito hacia la transparencia ha resultado más complejo que fácil.

Además en la sección cultural, en la cual contamos con las efemérides de la instauración de la Suprema Corte de Justicia y la vida de Emiliano Zapata, podemos disfrutar la reseña del libro “La rebelión de las masas”, de José Ortega y Gasset y del poema “Incoherencias”, de Amado Nervo.



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

## TRIBUNA DEL LECTOR

### ■ DE LA EMBAJADA DE COSTA DE MARFIL

Tengo el honor de acusar de recibo el número 14 de la revista *Cámara*, la cual me parece de contenido interesante. Espero continuar siendo favorecido con el envío mensual de esta publicación.

Reciba la expresión de mi consideración distinguida

Marcelline Obou ABIE

Encargado de negocios a.i.

### ■ DE UN INVESTIGADOR DEL INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

#### DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Mensualmente recibo la revista *Cámara*. Me parece un medio importante de divulgación de estudios y análisis de temáticas relacionadas con la agenda del Congreso.

Acabo de recibir el último número dedicado en buena parte al asunto de la migración y casualmente terminé apenas un ensayo sobre el tema, específicamente sobre la gobernanza del fenómeno entre México y Estados Unidos.

Quisiera explorar la posibilidad de que dicho ensayo pudiese tener cabida en algún próximo número de la revista. Si el Comité Editorial lo considera meritorio y da luz verde para ello, se trataría no de una colaboración formalmente institucional, sino a título personal de un investigador que comparte inquietudes sobre el fenómeno migratorio.

Reciban mi reconocimiento y felicitación

Mario Campos Mota

(Carta resumida)

### ■ DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA

Soy Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

A través de este medio les solicito la suscripción a la revista a fin de que forme parte de nuestro acervo y a la vez, para consulta de nuestra comunidad universitaria.

Agradeciendo de antemano la atención que se sirva prestar a la presente, quedo de usted

M.C. Julián Cervantes Beltrán

### ■ DE UN PARTICULAR

Me pongo en comunicación con ustedes para decir que estoy gratamente impactada por saber que en la Cámara de Diputados hacen esta revista. Fue valioso encontrar información formal, actual y respaldada, además de no ser una publicación aburrida; por el contrario las imágenes y el diseño acompañan la lectura de una forma agradable. En resumen, es una publicación que debería llegar a muchos mexicanos. Agradeceré la posibilidad de recibir la revista periódicamente.

Lucía Montes Uriegas

### ■ DE UN PARTICULAR

Gracias a un amigo tuve la oportunidad de conocer la revista *Cámara*. Me parece excelente su calidad y contenidos.

Quisiera saber cuál es el procedimiento para ser suscriptor y recibirla en mi oficina mensualmente, además quisiera preguntarles si reciben colaboraciones de poemas, pues he escrito varios.

Gracias por su atención

Israel Saucedo Alcántara





“La historia del pueblo mexicano a través de su vida constitucional”, mural situado en el edificio “E” obra de Guillermo Ceniceros, plasma las tres etapas más importantes de la historia nacional: la Independencia, la Reforma y la Revolución.

Foto: Aarón Sánchez

# Adultas mayores

## EN MÉXICO, UN DESAFÍO



LETICIA CALVARIO MARTÍNEZ

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO  
DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

La conceptualización de la vejez representa un amplio campo de estudio. Desde la consideración biológica, el envejecimiento se puede definir como un proceso asociado generalmente a una disminución en la eficiencia del funcionamiento orgánico y celular, que lleva tarde o temprano a la muerte. Desde el ámbito de la demografía, se plantea la vejez en términos de grupos de edad. Según la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento realizada en Viena, Austria, en 1982, se consideraría anciana a toda persona mayor de 60 años.<sup>1</sup>

1 La terminología ha ido cambiando con el tiempo. De personas ancianas pasó a enunciarse personas de la “tercera edad”, incluso la dinámica de crecimiento llevó a distinguir una “cuarta edad”. De acuerdo con la CEPAL, en la actualidad existe cierto consenso en designar a la población de 60 años y más como “adultos mayores”, distinguiendo a los “adultos mayores de edades avanzadas” a las personas de 80 años y más. CEPAL (1999) *Uruguay, envejecimiento demográfico y salud*. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/10821/LC-R173.pdf>





■■■

En México, entre 1990 y 2010, el número de personas adultas mayores pasó de 5 a 10.1 millones y su proporción respecto a la población total creció en un porcentaje de 6.2 a 9

De acuerdo con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred)<sup>2</sup> una aproximación real a la vejez nos indica que la misma acontece de modo diferencial para cada individuo, en consideración a las características biológicas, psicológicas y del medio social en el cual vive la persona.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo primero prohíbe la discriminación, incluyendo, entre otras, la condición de edad y género. Derivada de la Carta Magna, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, define (artículo 3º, fracción I) que se entiende por personas adultas mayores: “Aquellas que cuenten con 60 años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional”.

Dicha ley tiene como objeto “garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores” (artículo 1º). Entre los derechos que buscan ser garantizados por la ley referida (artículo 5º), se incluye la no discriminación, una vida libre de violencia, así como la protección contra toda forma de ex-

plotación. También se contempla el derecho a la salud y a tener una familia, a la educación, al trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades, a ser sujetos de programas de asistencia social, a la planeación integral del desarrollo social, y al acceso a servicios en condiciones preferentes.

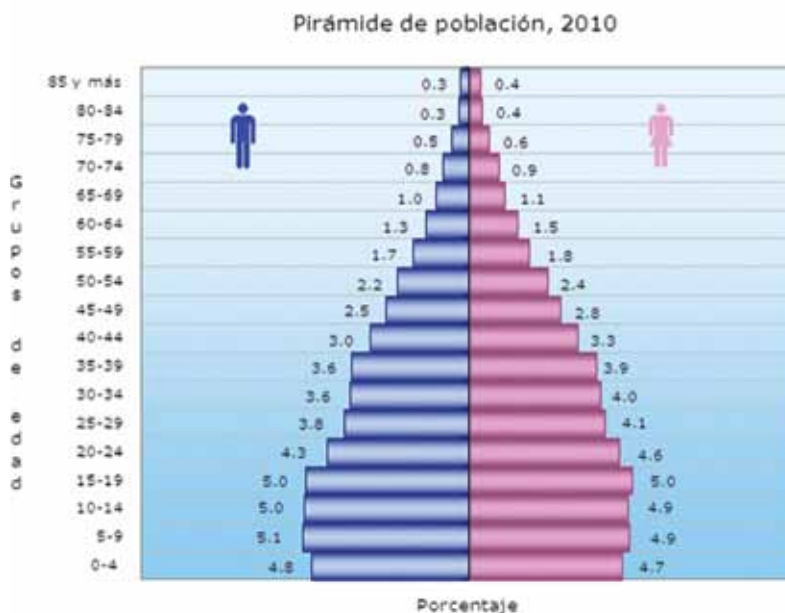


En esta ley se establece la obligación del Estado de garantizar a las personas adultas mayores “condiciones óptimas de salud, educación, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social” (artículo 6º). También mandata (artículo 10º) que las políticas públicas, programas y acciones deben garantizar: la igualdad de derechos, oportunidades y responsabilidades de hombres y mujeres, así como la revalorización del papel de la mujer y del hombre en la vida social, económica, política, cultural y familiar, así como la no discriminación individual y colectiva hacia la mujer adulta mayor.

2 Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (s/f). *Glosario sobre derechos humanos y no discriminación*. México: Autor/ Dirección de Estudios, Legislación y Políticas Públicas. Disponible en: <http://www.conapred.org.mx/depositobv/GLOSARIO.pdf>

En este contexto, es importante considerar que los datos estadísticos disponibles y estudios referentes a las personas adultas mayores, constatan el inminente envejecimiento de la población a nivel mundial y nacional. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)<sup>3</sup> se identifica que en México, entre 1990 y 2010, la población en su conjunto se incrementó a una tasa promedio anual de 1.61%, en tanto que la tasa de crecimiento de las personas de 60 años y más fue de 3.52. Así, el número de personas adultas mayores pasó de 5 a 10.1 millones en dicho periodo y su proporción respecto a la población total creció en un porcentaje de 6.2 a 9.

Gráfica 1



Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda, 2010

Conforme a las cifras del Censo de Población y Vivienda 2010, de los 112 millones 336 mil 538 personas que habitan en México, 10 millones 55 mil 379 son personas adultas mayores, de éstas, 5 millones 375 mil 841 son mujeres.

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2011). *Estadísticas a propósito del Día internacional de las personas de edad*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2010/edad10.asp?s=inegi&c=2769&ep=43>

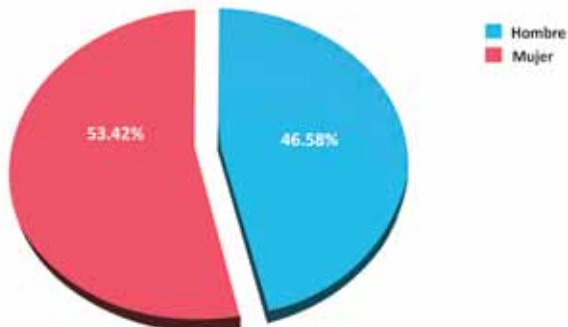
Las mujeres adultas mayores trabajan en el sector informal, lo que les impide tener estabilidad laboral y sueldos justos y permanentes. Ello las limita en su capacidad de ahorrar y tener seguridad económica





**Gráfica 2**

*Distribución de la población adulta mayor por sexo*



**Fuente:** Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred); Instituto Nacional de las Personas Adultas (Inapam) (2011). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010 (Enadis 2010)*. Resultados sobre personas adultas mayores. México: Autor. Disponible en <http://www.conapred.gob.mx>

De manera que las mujeres constituyen la mayoría de la población adulta mayor en México (53.42%). Las estadísticas disponibles muestran que el sector femenino tiende a tener una expectativa de vida más larga que los hombres. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo), en 2010 las mujeres mexicanas vivían en promedio alrededor de cinco años más que los hombres (77.8 y 73.1 años, respectivamente);<sup>4</sup> esta mayor longevidad no implica que sea sinónimo de calidad de vida.

Según el Censo de Población y Vivienda 2010, en México hay un millón 541 mil 516 mujeres adultas mayores que no saben leer ni escribir. En el ámbito de la salud, si bien se ha ampliado el acceso a los servicios médicos para este grupo etario, es común que las mujeres adultas mayores presenten diversos padecimientos relacionados con su condición y posición social y económica, su exposición a riesgos en función de sus acti-

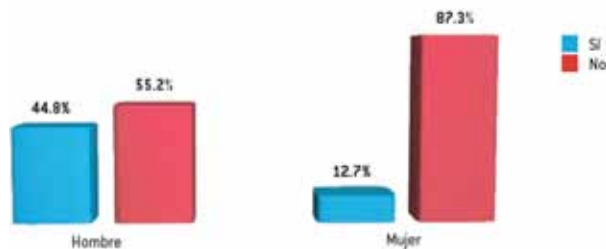
4 Consejo Nacional de Población (Conapo) (2010). *Principales causas de mortalidad en México, 1980 - 2007*. Documento de Trabajo para el XLIII Periodo de Sesiones de la Comisión de Población y Desarrollo "Salud, morbilidad, mortalidad y desarrollo". Consultado en: [www.conapo.gob.mx/publicaciones/.../Mortalidadxcausas\\_80\\_07.pdf](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/.../Mortalidadxcausas_80_07.pdf) Similares



vidades, complicaciones de trastornos agudos y enfermedades crónicas, incluyendo altos niveles de discapacidad. Según el censo referido (2010) en México hay un millón 138 mil 670 mujeres de 60 años y más con alguna discapacidad, 22 mil 916 tienen más de cuatro limitaciones, entre los padecimientos de salud destacan los mayores índices de estrés y depresión de las mujeres adultas mayores con respecto a sus pares varones.

**Gráfica 3**

*¿Durante la semana pasada trabajó para sostener a su familia o cubrir alguno de sus propios gastos, al menos una hora o un día?*



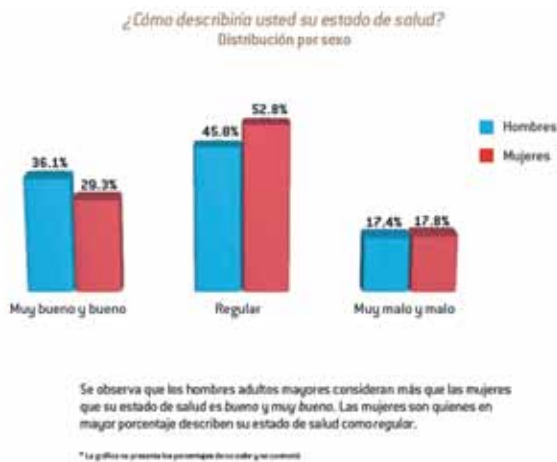
Cuatro de cada diez hombres adultos mayores tuvo que trabajar al menos una hora o un día en la semana para sostener a su familia o cubrir alguno de sus propios gastos, en contraste con una de cada diez mujeres. Los porcentajes por sexo contrastan significativamente en la población que dice no haber trabajado la semana anterior en que se aplicó la Enadis.

\* La gráfica no presenta los porcentajes de no saber y no contestó.

**Fuente:** Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred); Instituto Nacional de las Personas Adultas (Inapam) (2011). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010 (Enadis 2010)*. Resultados sobre personas adultas mayores. México: Autor. Disponible en <http://www.conapred.gob.mx>

En cuanto a la situación laboral, de los 3 millones 193 mil 579 personas adultas mayores que se tienen registradas como económicamente activas, sólo 638 mil 149 son mujeres (Censo de Población y Vivienda 2010).

**Gráfica 4**



**Fuente:** Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred); Instituto Nacional de las Personas Adultas (Inapam) (2011). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010 (Enadis 2010)*. Resultados sobre personas adultas mayores. México: Autor. Disponible en <http://www.conapred.gob.mx>

Es importante considerar que las mujeres adultas mayores que trabajan tienden a laborar en el sector informal, lo que les impide tener estabilidad laboral y sueldos justos y permanentes. Ello limita a las mujeres en su capacidad de ahorrar y tener seguridad económica. Asimismo, muchas mujeres cuidan a sus nietas y nietos sin recibir algún tipo de apoyo económico familiar.<sup>5</sup>

Sumado a lo anterior, se ubica que debido a la prevalencia de roles tradicionales de género que motivan la asunción prioritaria de las mujeres del trabajo no remunerado en el

hogar (amas de casa), una labor que si bien permite el ahorro de las familias en gastos de salud, cuidado de las niñas y los niños, así como de los integrantes enfermos o que requieren de atención y ello implica un innegable aporte de las mujeres en la economía familiar, su actividad como amas de casa no es reconocida socialmente como tal, y con ello quedan excluidas de la protección social que el mercado de trabajo formal trae aparejada, así al llegar a la vejez se encuentran en situación de gran vulnerabilidad, a lo cual se suma en muchos casos la soledad.

Según advierte la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el envejecimiento de la población y el incremento del número de mujeres viudas o solas en los distintos países, permite vislumbrar una serie de desafíos que deberán solventarse a la brevedad, no sólo enfrentando lo urgente y lo necesario para sobrevivir, sino también, a través de la creación de oportunidades efectivas que permita a las personas adultas mayores y en especial a las mujeres, acceder a la autosuficiencia y aspirar a una vida con calidad en su bienestar y desarrollo humano.



<sup>5</sup> Help Age Internacional (s/f). *Campaña del Milenio. Voces contra la pobreza*. Consultado el 24 de noviembre de 2011, disponible en: <http://spanish.millenniumcampaign.org/site/pp.asp?c=8nJBLNNnGhF&b=308231>

Especial atención se requiere en lo que respecta a la situación de las mujeres adultas mayores que forman parte de grupos sociales altamente vulnerables, como por ejemplo la población indígena, que vive mayoritariamente en situación de pobreza.<sup>6</sup>

### Retos para las políticas públicas

La creación y puesta en marcha de medidas, programas y líneas de acción específicas orientadas a las mujeres adultas mayores constituye un requisito fundamental para enfrentar de manera efectiva los múltiples retos y desafíos que se vislumbran con respecto a este sector de la población, en términos de vulnerabilidades múltiples derivadas de la discriminación por condición de género, edad, etnia, clase social, etcétera.

En este sentido, es importante reconocer que en la década reciente, en México se ha avanzado en la creación de un marco norma-

tivo jurídico y de política pública que procura atender los principios fundamentales de los instrumentos internacionales a favor de los derechos humanos de las personas adultas mayores. Sin embargo, los retos y desafíos por atender son múltiples todavía, incluyendo la plena incorporación de la perspectiva de género en el ciclo de la política pública en la materia.

Los compromisos del gobierno mexicano en la atención de las necesidades de las personas adultas mayores se ubican en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, en su carácter de programa rector de la política pública nacional. En el citado PND se plantea a manera de diagnóstico, que “en menos de 25 años el sector de adultos mayores pasará de 6 a 15.6 millones de personas, de manera que para el año 2030 representará el 12% de la población nacional. Los problemas de salud de adultos y adultos mayores serán, por lo tanto, el componente que más atención demande”.<sup>7</sup>

6 Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) (2008). *Situación de las mujeres adultas mayores indígenas en México*. México: documento elaborado por Calvario, L.; Granados, A. Disponible en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/Inv\\_Finales\\_08/DP2/2\\_8.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/Inv_Finales_08/DP2/2_8.pdf)

7 PND 2007-2012:162.





Cabe anotar que en este documento no se lograron identificar referencias a las necesidades específicas de las mujeres adultas mayores. Otro elemento a considerar es que tanto en éste, como en los programas de política social derivados, se hace referencia a las personas adultas mayores como parte de los denominados “grupos vulnerables”.



**Cuadro 1**

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

<i>Eje 1</i>	<i>Estado de derecho y seguridad</i>
<i>1.7 Derechos humanos</i>	
<i>Objetivo 12</i>	Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa.
<i>Estrategia 12.3</i>	Priorizar la atención de grupos vulnerables para prevenir la violación de sus derechos humanos.
Modificar el enfoque de las políticas públicas para la defensa de los derechos humanos, superando la visión que pretende únicamente restituir el goce de los mismos, para privilegiar un enfoque preventivo de la violación de estos derechos. Esta nueva orientación resulta particularmente importante en el caso de miembros de grupos vulnerables como son los niños, los adultos mayores, los discapacitados, los enfermos y cualquier otro grupo social que, por sus características, se encuentre expuesto a la violación de sus derechos humanos.	
<i>Eje 3</i>	<i>Igualdad de oportunidades</i>
<i>3.6 Grupos vulnerables</i>	Es obligación del Estado propiciar igualdad de oportunidades para todas las personas, y especialmente para quienes conforman los grupos más vulnerables de la sociedad, como los adultos mayores, niños y adolescentes en riesgo de calle, así como a las personas con discapacidad. La igualdad de oportunidades debe permitir tanto la superación como el desarrollo del nivel de vida de las personas y grupos más vulnerables. Estas oportunidades deben incluir el acceso a servicios de salud, educación y trabajo acorde con sus necesidades. La situación de estos grupos demanda acciones integrales que les permitan llevar una vida digna y con mejores posibilidades de bienestar.
<i>Objetivo 17</i>	Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proteger igualdad en las oportunidades que les permita desarrollarse con independencia y plenitud.
<i>Estrategia 17.4</i>	
Aprovechar la experiencia de los adultos mayores, generando las oportunidades que les permitan desarrollarse en actividades productivas de relevancia para su comunidad. Con el propósito de estimular la generación de empleos para este sector de la población, se ofrecerán estímulos fiscales a las empresas que den empleo a adultos mayores que desean continuar su vida de manera productiva. Además, se impulsarán acciones que permitan aprovechar la experiencia de estos adultos y que, al mismo tiempo, les generen un ingreso adicional para que puedan hacerle frente al empobrecimiento progresivo que padecen, producto del desempleo o de la insuficiencia de su pensión o jubilación.	
<i>Estrategia 17.9</i>	
Dar prioridad a las vertientes de apoyo alimentario y nutricional de los programas del gobierno con responsabilidades en esta materia. Se consolidarán las políticas públicas de apoyo alimentario con acciones integrales y articuladas que permitan atender con más oportunidad y eficacia a la población vulnerable en el campo y las ciudades: personas en condición de pobreza alimentaria, niños en situación de calle, adultos mayores de 70 años en desamparo. En este esfuerzo los niños serán el objetivo más importante, pues la desnutrición infantil, además de ser origen de daños que pueden durar toda la vida, genera un círculo vicioso de enfermedades.	

**Fuente:** Con base en contenido del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*.

**Nota:** subrayado de la autora.

En el ámbito de la política pública es importante considerar los compromisos expuestos en el Programa de Acción Específico 2007-2012 en torno al envejecimiento de la población (Secretaría de Salud), que plantea como objetivo general desarrollar un diagnóstico situacional de las personas de la tercera edad, para instrumentar modelos de atención que promuevan un envejecimiento activo y saludable en México, mediante intervenciones basadas en evidencias científicas. Las líneas de acción del programa se resumen en la siguiente descripción del modelo operativo:



**Cuadro 2**

Líneas de acción del Programa de Acción Específico 2007-2012. Envejecimiento.  
Secretaría de Salud (ss)

<i>Acciones universales</i>	Dentro de las universales, se encuentran los estilos de vida saludables, las campañas de comunicación social, la creación de mecanismos rectores, impulsar una política integral para el manejo del envejecimiento y la vacunación; mismas que se realizan en el Sector Salud y están dirigidas a la población general con el objetivo de lograr un "Envejecimiento Activo y Saludable".
<i>Acciones focalizadas o selectivas</i>	Con relación a las acciones focalizadas o selectivas, el Sector Salud trabaja de manera coordinada la adecuación y fortalecimiento de los sistemas de información, desarrollo de modelos de salud para la detección oportuna por niveles de riesgo y diagnóstico temprano de enfermedades, creación de un centro de día de atención al envejecimiento con un enfoque gerontogeriatrico, la Secretaría de Salud trabajará en el desarrollo de un centro de día gerontológico cuyo piloto servirá como modelo para la planeación estratégica y adecuada a nuestro entorno, que se reproducirá en un total de 20 centros.
<i>Acciones dirigidas o indicadas</i>	Respecto a las acciones dirigidas o indicadas, están encaminadas exclusivamente al adulto mayor con algún tipo de patología y cuya finalidad es la limitación del daño así como evitar complicaciones futuras y pérdida de años de vida saludable. De las que se trabajan de manera conjunta por todo el Sector Salud, se encuentran: la atención y el tratamiento temprano y oportuno. Con respecto a aquellas que se están llevando a cabo por parte de la SSA y el ISSSTE está la detección de depresión y deterioro cognoscitivo.

Fuente: Programa de Acción Específico 2007-2012. Envejecimiento.

El programa referido plantea acciones de mejora de la gestión pública en materia de salud y en beneficio de las personas adultas mayores, destacándose: a) la puesta en marcha de un sistema de vigilancia epidemiológica de depresión en la vejez, por la trascendencia y los daños a la salud que surgen de este padecimiento b) prácticas socio-sanitarias de bajo costo y alto impacto cuyo beneficio esté basado en las mejores prácticas y evidencia científica disponibles en el momento de su puesta en marcha c) disponibilidad de recursos tecnológicos de punta que permitan al personal profesional de la salud ser un ele-

mento de alta competencia en la atención de las personas adultas mayores, y promoción permanente del concepto de envejecimiento activo y saludable en los tres órdenes del gobierno con la finalidad de conseguir una cultura en pro de un envejecimiento funcional y libre de enfermedad.

Asimismo, en este programa se establecen indicadores y metas a cumplirse en 2012, entre los cuales se incluye el compromiso de reducir la mortalidad de las personas adultas mayores por neumonías, además de prever una cobertura anual de 85 por ciento en la

El poder absoluto fue y será siempre la causa de la decadencia y de las desgracias de los pueblos, que tarde o temprano llegan a padecer los mismos reyes.

Barón de Holbach (1723 - 1789)  
Filósofo materialista de origen alemán



aplicación de la vacuna antiinfluenza; la detección de 20% de las personas adultas mayores que sufren de depresión y el mismo porcentaje de este sector etario que manifiesta alteraciones de memoria.

Con todo, en el citado programa no se identificaron objetivos, estrategias, líneas de acción, indicadores y metas específicas en la atención de las mujeres adultas mayores.

Ello no obstante que en el diagnóstico presentado se reconoce que este sector poblacional enfrenta enfermedades y circunstancias diferenciadas a las que viven sus pares hombres.

En atención a los elementos presentados, se observa que aún no es posible identificar, en el diseño de la política pública nacional, la inclusión de acciones afirmativas y medidas transversales orientadas a la atención de las necesidades específicas de las mujeres adultas mayores, por lo que el tema plantea retos y a la vez oportunidades para su inclusión en la agenda de política pública, toda vez que el aumento en el envejecimiento de la población y los compromisos del país en materia de derechos humanos, obligan al Estado mexicano a instrumentar políticas públicas efectivas para garantizar a las mujeres adultas mayores, en igualdad de condiciones con sus pares hombres, su desarrollo integral y su plena inclusión en la vida social del país. ▀



**LETICIA CALVARIO MARTÍNEZ** ([leticia.calvario@congreso.gob.mx](mailto:leticia.calvario@congreso.gob.mx))

Doctorada del Programa Interuniversitario de Estudios de las Mujeres y de Género de la Universidad de Granada, España. Maestra en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Especialización en Estudios de la Mujer, por la UAM-Xochimilco. Ha colaborado como consultora en diversas organizaciones, entre otras, Alianza Cívica; Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, Elige; Católicas por el Derecho a Decidir y Red Profesional de Comunicación Electrónica, Programa de Mujeres Modemujer.



# En peligroso rezago, LEGISLACIÓN PESQUERA



VERÓNICA LIRA LÓPEZ  
JAZMÍN BARAJAS SANTINELLI  
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL  
SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

México se encuentra situado entre dos grandes océanos y siendo un país rodeado casi en su totalidad por el mar, posee una gran riqueza natural en sus zonas costeras y oceánicas, lo que nos convierte en una nación primordialmente marítima. Somos dueños de una enorme riqueza natural en las áreas costeras cuyo valor es difícil de calcular y, sin embargo, hemos sido incapaces de aprovecharlos y conservarlos adecuadamente.





## La pesca en México tiene un valor económico, social y alimentario ya que su alto potencial de producción ha contribuido a la solución de problemas de alimentación y empleo

Las zonas costeras se encuentran presentes en 17 entidades federativas (56% del territorio nacional) y en 156 municipios con frente litoral, que de acuerdo con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) abarcan 11 mil 800 km de longitud<sup>1</sup>, lo que coloca a México en el lugar 20 a nivel mundial por la cantidad de franjas litorales.

La extensión de su zona económica exclusiva es significativamente mayor a la territorial constituida por 2 millones 946 mil 825 km<sup>2</sup>, además de contar con un mar patrimonial de 231 mil 813 km<sup>2</sup>, 130 de lagunas costeras y 58 áreas naturales protegidas marinas y costeras.



1 Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, *Informe Anual Profepa 2010*, Semarnat, México, 2011, pág. 60.



Una definición acertada de la zona costera es la que ofrece Casco-Montoya,<sup>2</sup> quien la describe como el conjunto donde mar y tierra ejercen una intensa influencia mutua, formado por las aguas marinas hasta el límite de la plataforma continental y la franja de tierra adyacente hasta el límite municipal, incluida en este conjunto la totalidad de las islas, cayos y arrecifes, las zonas de transición e intermareales, las marismas, los humedales, las playas, el suelo y subsuelo de los vasos marinos y el espacio aéreo correspondiente.

La zona costera es reconocida como uno de los más importantes elementos de la biosfera con una amplia diversidad de ambientes y recursos<sup>3</sup>. La importancia estratégica de esta zona es innegable, ya que en ella concurren diversas actividades económicas como la pesca, la acuicultura, la transportación marítima, el turismo y la extracción de hidrocarburos, entre otras. Desde el punto de vista económico, el 95% de los energéticos y el 70% de las actividades turísticas más remuneradas se encuentran en estas zonas. México es el quinto productor de petróleo en el mundo, y exporta el 70%, la mayor parte al mercado norteamericano.<sup>4</sup>

2 RIVERA Arriaga, E., *et al.*, "La Zona Costera de México: Definición", en *El Manejo Costero en México*, Universidad Autónoma de Campeche, Semarnat, CETYS-Universidad, Universidad de Quintana Roo, pág. 324.

3 BOTELLO, A.V., *et al.*, *Vulnerabilidad de las zonas costeras mexicanas ante el Cambio Climático*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Gobierno del Estado de Tabasco, México, 2010, 514 p.

4 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *El sector energético en México 2011*, INEGI, México, 2012, pág. 258.



Entre las actividades económicas más importantes se encuentra la pesca, y entidades ubicadas a lo largo del Océano Pacífico (Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit) aportan casi el 70% en peso de las capturas pesqueras nacionales. En tanto las entidades ubicadas a lo largo del Golfo de México concentran el 68% de la carga marítima.<sup>5</sup>

La pesca en México tiene un valor económico, social y alimentario con fuertes impactos regionales, ya que su alto potencial de producción ha contribuido a la solución de problemas de alimentación y empleo. Esta actividad se realiza en tres áreas geográficas principales: 1) el litoral del Pacífico, 2) el litoral del Golfo y el Caribe y 3) en aguas continentales.

El Anuario Estadístico de Pesca 2008 señala que en el ámbito internacional, la producción de México ocupa el décimoquinto lugar, con un volumen de un millón 618 mil toneladas, de las cuales se exportan 184 mil toneladas, con un valor de 762 millones de dólares y se importan 157 mil toneladas, con precio de 437 millones de dólares,<sup>6</sup> convirtiéndola en la única actividad superavitaria del sector primario.

A lo largo de la región costera se encuentran ubicados 107 puertos con una longitud de atraque de 13 mil 4 metros.



La pesca reviste gran importancia, debido a que aporta alimentos, trabajo y divisas, y en algunas regiones del país es el motor de la economía y en otras sirve como amortiguador del desempleo rural, principalmente de la actividad agrícola. Sin embargo, la pesca enfrenta enormes retos, sobre todo la presión que se ejerce sobre los recursos naturales tanto para que sean fuentes de alimento como para generar empleos, por lo que constituye un elemento muy importante para la seguridad alimentaria.<sup>7</sup>

En materia de turismo, las áreas costeras representan ingresos importantes siendo el principal destino las zonas de playa, lo que se traduce en ser el atractivo turístico más importante de nuestro país. Cabe destacar que esta actividad es la tercera fuente de divisas para México (por debajo de las exportaciones de petróleo y las remesas)<sup>8</sup>, lo que contribuye a reducir el déficit de la balanza comercial.

5 Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Anuario Estadístico de los Puertos de México 2010*, México, SCT, disponible en: [http://www.sct.gob.mx/fileadmin/CGPMM/U\\_DGP/estadisticas/2010/Anuario/index.htm](http://www.sct.gob.mx/fileadmin/CGPMM/U_DGP/estadisticas/2010/Anuario/index.htm)

6 Instituto Nacional de Pesca, *Anuario Estadístico de Pesca, 2008*, Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, Sagarpa, México, 2009. Contiene la estadística pesquera y acuícola del país y es elaborado por la Sagarpa a través de la Conapesca. Contiene capítulos que dan información referente a los volúmenes de producción, transformación, industrialización, comercialización, consumo, precios, flota, planta industrial, instalaciones portuarias, granjas acuícolas comerciales y centros de acuicultura, empleos generados, organizaciones sociales pesqueras, créditos, normas oficiales mexicanas, glosario de términos, lista de especies de las pesquerías más importantes por entidad federativa, por mencionar alguna información.

7 Instituto Nacional de la Pesca, *Sustentabilidad y Pesca Responsable en México. Evaluación y manejo*, Sagarpa, México, 2006.

8 ALTÉS, Carmen, *Turismo y Desarrollo en México*, Banco Interamericano de Desarrollo, México, 2008, pág. 22.



## La OCDE y la FAO consideran que la pesca en nuestro país presenta vacíos legales y falta de definición, así como la ausencia de una estrategia de desarrollo sectorial que aumente su rentabilidad

Las empresas turísticas representan el 9.3% de las unidades económicas a nivel nacional. El sector turístico genera en México 1.8 millones de empleos directos realizando una contribución al PIB nacional de casi el 8% y en algunos estados como Quintana Roo, Baja California Sur, Guerrero y Sinaloa, representa un peso importante a su economía que depende en buena medida de esta actividad.

### Importancia social de las regiones costeras

En la actualidad, la población registrada en la zona costera, ascendió a 14 millones 572 mil 188 habitantes (14.9% del total nacional) lo que la convierte en el área con mayor tasa de crecimiento poblacional nacional (2.8%), dinámica que sigue las tendencias mundiales que indican un desplazamiento de las poblaciones humanas hacia las zonas en comento.

En términos generales, las costas mexicanas experimentan un crecimiento poblacional espacialmente irregular, que se da de manera focalizada en unas pocas localidades urbanas, lo que produce importantes presiones económicas, sociales, institucionales y ambientales sobre estas áreas.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas (Cimares), *Política Nacional de Mares y Costas de México 2010*, México, Semarnat.

El desarrollo acelerado de algunas actividades económicas han provocado un crecimiento desordenado de la zona costera generando conflictos ambientales, contaminación de playas y mares y problemas sociales que inciden en la calidad de vida de la población, el empobrecimiento de las comunidades y el aumento de actividades ilegales.

Se han hecho grandes esfuerzos para lograr un manejo sustentable de las costas y, al mismo tiempo, el marco institucional ha experimentado cambios importantes. Desde 2001, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación (Sagarpa) en sustitución de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), es responsable del sector a través de tres organismos: la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (Conapesca) como instancia encargada de la implementación de las políticas del sector, el Instituto Nacional de Pesca, como instancia de investigación especializada en flora y fauna marinas, y el Consejo Nacional de Pesca y Acuacultura como órgano de consulta del gobierno federal.

Para la administración de las costas y mares, el Ejecutivo Federal creó en 2008 la Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas (Cimares)<sup>10</sup>, cuyo objeto sería dotar a México de una política nacional en la materia; fortalecer la gobernabilidad de estas regiones e impulsar la competitividad económica asegurando la sustentabilidad ambiental. Uno de los retos más fuertes para la

<sup>10</sup> La Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas (Cimares) fue creada con carácter permanente por acuerdo del Ejecutivo Federal el 13 de junio de 2008, y quedó constituida por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Energía, Marina, Desarrollo Social, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Economía, Turismo, Comunicaciones y Transportes y Medio Ambiente y Recursos Naturales que la preside. Además participan como invitados permanentes la Secretaría de Salud, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y Petróleos Mexicanos.



creación de una política nacional en la materia es la multiplicidad de instancias, actores, sectores e instrumentos jurídicos que influyen y que determinan una gran cantidad de atribuciones para diversas instancias de gobierno, lo que hace considerar la posibilidad de determinar que una sola instancia o institución sea la responsable de coordinar todas las acciones para mares y costas debido a que las facultades y jurisdicciones federal, estatales y municipales que operan, crean un panorama complejo.

Para la organización de los trabajos, la Cima opera en dos subcomisiones: la de Ordenamiento Ecológico en Mares y Costas y la de Esquemas Institucionales para la Administración Integral y Sustentable de los Mares y Costas.

Actualmente se encuentra funcionando en siete grupos de trabajo<sup>11</sup> cuyo objeto es impulsar la complementariedad de las políticas públicas federales con las que instrumentan los gobiernos de los estados y los municipios costeros.

11 Los grupos de trabajo son: 1.- Articulación de ordenamientos 2.- Calidad de vida 3.- Economía y competitividad 4.- Estructura y procesos ecológicos 5.- Agenda Internacional 6.- Ciencia y Tecnología y 7.- Derrame de Petróleo.

## Bases jurídicas para el manejo costero

El marco jurídico que actualmente es empleado en las zonas costeras es muy amplio, conformado por 21 leyes y 8 reglamentos, aplicados por 14 dependencias que tienen competencia directa o indirecta en la materia.<sup>12</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene pocas disposiciones que regulen la propiedad, aprovechamiento, manejo, conservación y protección de los recursos naturales marinos y costeros, y sólo se limita a disponer la propiedad de la nación sobre los espacios naturales del territorio nacional, el mar territorial y de la zona económica exclusiva, y otorga la facultad al Estado para legislar a través del Congreso de la Unión respecto a la propiedad, el manejo y la protección de esos recursos.

1. El artículo 27 constitucional establece que son propiedad de la nación:
2. Las aguas de los mares territoriales de acuerdo con la extensión y los términos que fije el derecho internacional.
3. Las aguas marinas interiores, lagunas y esteros que se comuniquen con el mar.
4. Lagos interiores de formación natural que estén ligados a corrientes constantes, ríos y sus afluentes directos e indirectos desde donde se inicien sus aguas permanentes hasta la desembocadura del mar, lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;
5. Corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos e indirectos, cuando sirvan parcial o totalmente de límite fronterizo nacional o entre dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad a otra, o del país a otro país, lagos, lagunas y esteros en la misma condición; y

12 Semarnat, SAGARPA, Sedesol, Semar, Sectur, SCT, Se-gob, Sener, SRA, CNA, SSA, SRE, CFE, SE.



6. Manantiales que broten en todas las entidades que sean del dominio nacional, y las que se extraigan de las minas.

El mismo artículo 27 indica en su párrafo tercero: “la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación...”. Más adelante establece que respecto de los recursos naturales, “el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata [...] no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes...”.

Estas disposiciones son la base de toda la normatividad que el Estado ha puesto en vigor para aplicar los cientos de instrumentos jurídicos que regulan las costas y mares mexicanos.

De forma general y sólo para tener un panorama de la cantidad de leyes que en el ámbito federal participan en la regulación de las zonas costeras, tenemos primeramente a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la Ley de Aguas



Nacionales, la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley General de Turismo, la Ley de Puertos, la Ley Aduanera, la Ley Federal del Mar, la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, la Ley de Inversión Extranjera, el Código Penal Federal, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley Federal de Derechos, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, la Ley de Expropiación, la Ley de Planeación y la Ley sobre la Celebración de Tratados, todas ellas enmarcadas dentro de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Adicionalmente se aplica el Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Plazas, Zona Federal Marítima Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, el Reglamento de la Ley Federal de Turismo, el Reglamento de la Ley de Pesca, el Reglamento de la Ley de Puertos, el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas, el Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, el Reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico y el Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

Por otro lado, en el plano internacional, México se encuentra sujeto a compromisos en la materia, que ha firmado para el cumplimiento de diversos objetivos, como es el caso de la protección de especies, o la realización de buenas prácticas de pesca e incluso otros para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Al respecto entre los más importantes

encontramos la Agenda XXI<sup>13</sup>, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, la Convención sobre Alta Mar, el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños debidos a la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos, la Convención sobre la Plataforma Continental, la Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena, la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, entre otras.

Es de considerar que el tratamiento de las zonas costeras se lleva a cabo desde una perspectiva sectorial en donde la parte terrestre se encuentra regulada por leyes como la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley de Inversión Extranjera, la Ley Aduanera, la Ley de Puertos, etc., y la parte marina es regulada por la Ley Federal del Mar, la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y principalmente por la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.

Esta última norma es una de las regulaciones más importantes en la materia y fue publicada el 24 de julio de 2007 en el marco del artículo 27 constitucional con el objeto de “regular, fomentar y administrar el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción[...]”<sup>14</sup>. Esta Ley reconoce a la pesca y la acuicultura como actividades que fortalecen la soberanía alimen-

taria y territorial de la nación, y las considera de seguridad nacional, por lo que prevé un ejercicio ordenado de las atribuciones que en materia de pesca corresponde a la federación, estados y municipios, crea el Fondo Mexicano para el Desarrollo Pesquero y Acuícola (Promar) y reconoce el carácter vinculante de la Carta Nacional Pesquera como ordenamiento pesquero.

Sin embargo, aún con todos los instrumentos jurídicos con que cuentan las costas, mares, flora y fauna marina para su protección, México presenta serios problemas para llevar a cabo acciones de conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos; estos problemas se derivan de la falta de coordinación de las autoridades en casos específicos. Además existe una alta discrecionalidad de las mismas autoridades al momento de su aplicación y a ello se suma el bajo interés de la población por desconocimiento del tema.

Respecto al origen de la problemática en las costas y mares, el Instituto Nacional de Ecología,<sup>15</sup> menciona que la sobre-regulación, así como la incongruencia entre los diversos instrumentos jurídicos, la contraposición de competencias y/o la desarticulación, así como la falta de control y vigilancia en costas y mares, han provocado el deterioro, la sobreexplotación de especies, contaminación, empobrecimiento, fuga de capital, crecimiento desmesurado de la población en la zona, y el aumento de actividades ilegales.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>16</sup> y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricul-

13 La Agenda XXI adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992 es un conjunto de directrices y estrategias que tienen el objetivo de detener y revertir las consecuencias negativas de las actividades humanas sobre el medio ambiente. El programa contiene acciones a nivel mundial para el logro de un desarrollo sostenible y que incluye temas como la contaminación de la atmósfera, el aire y el agua, la lucha contra la deforestación, la desertificación, el combate a la reducción de las poblaciones de peces y la gestión segura de los desechos tóxicos.

14 Artículo 1º de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.

15 CORTINA Segovia, Sofía, *et.al.*, *Océanos y Costas. Análisis del Marco Jurídico e Instrumentos de Política Ambiental en México*, Instituto Nacional de Ecología, Semarnat, México, 2007, pág. 117.

16 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Key policies and challenges in the linkage between fisheries and the aquaculture sector in Mexico's rural development strategy*, OCDE, París, 2006, pág. 28.



tura y la Alimentación (FAO)<sup>17</sup> consideran que la pesca como actividad económica en nuestro país presenta vacíos legales y falta de definición en aspectos como la sobreexplotación, así como la ausencia de una estrategia de desarrollo sectorial que procure aumentar la rentabilidad del sector.

Ello lleva a la reflexión sobre la necesidad de diseñar legislación para las zonas costeras a fin de favorecer su desarrollo sustentable y limitar la destrucción de la que está siendo objeto.

En América –como en el resto del mundo– desde la década de los setenta, principio de los ochentas, ha habido un esfuerzo conjunto para que todos los países cuenten con leyes que regulen la administración, protección y desarrollo de las zonas costeras, y es por ello que desde entonces, países como Cuba, Venezuela, Nicaragua y Panamá se han enfocado en el trabajo que les ha permitido contar con legislación en la materia.

Hasta el momento, México se encuentra en el rezago, debido a no hay legislación específica al respecto a pesar de los trabajos que han hecho investigadores, organizaciones no gubernamentales y algunas dependencias como la Semarnat, repercutiendo de forma alarmante en su desarrollo, administración y protección.

En nuestro país existen universidades e instituciones académicas especializadas como el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (Cinvestav), Unidad Mérida, el Instituto de Ecología, Pesquerías y Oceanografía del Golfo de México (Epomex), que cuentan con los elementos y personal altamente calificado para realizar investigación costero-marina a largo plazo y que constituirían un apoyo muy importante para la elaboración de las políticas por parte de la administración gubernamental federal o estatal, por lo que la inversión en materia de investigación sigue siendo un tema urgente por parte del Congreso y el Ejecutivo Federal.

Por otro lado, de acuerdo con el Cinvestav, México no cuenta con un monitoreo ambiental a nivel nacional o regional de sus costas y recursos marinos, y en consecuencia, carece de información sobre los niveles de contaminación que han generado actividades como la agricultura, el turismo, la pesca y la industria.

Adicionalmente, la privatización de amplias zonas costeras, mediante la figura de las concesiones, otorga al sector privado autorizaciones para usar, aprovechar y explotar bienes del dominio público de la federación para construir y operar terminales marinas, instalaciones portuarias, pesqueras, turísticas, náuticas, deportivas, acuícolas, comerciales e industriales hasta por un periodo de 20 años como es el caso de las costas del Golfo de México, en donde se encuentran grandes reservas de petróleo del país.

Lo anterior, constituye la base para que de manera urgente se establezca un orden a la legislación y las políticas públicas que aplican en el sector y se frene el creciente deterioro ambiental en océanos y costas, la modificación permanente de los límites de la zona federal marítimo terrestre y los conflictos intersectoriales que repercuten en el descuido que padecen dichas zonas. Entre los instrumentos de política ambiental que debería contener la legislación que en su momento se modifique o se cree por parte

17 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Síntesis del Desarrollo Regional de la Acuicultura. América Latina y el Caribe 2005*, FAO, Roma, 2006, pág. 40.



Hay una cosa que suena desagradable en una época de “igualdad” de derechos para todos y es la “jerarquía”.

Friedrich Wilhelm Nietzsche (1844 - 1900)  
Filósofo, poeta, compositor y filólogo alemán

del Congreso de la Unión se destaca: la planeación ambiental, el ordenamiento ecológico, la creación de áreas naturales protegidas, instrumentos económicos, regulaciones ambientales sobre la infraestructura para uso humano, evaluación del impacto ambiental, normas oficiales mexicanas en temas ambientales, auditoría ambiental, investigación y educación.

México es un país rodeado de mares que le confieren una riqueza biológica de primer orden, cuya protección no sólo va en el sentido de asegurar la permanencia de las especies, sino también, por los servicios que proporciona al humano, como alimentos, regulación del clima, absorción de gases de efecto de invernadero, entre muchos otros.

Por la importancia ambiental, económica y social que tienen, su gestión debe abordarse como un tema de seguridad nacional, que incluya los riesgos naturales y la vulnerabilidad de la población e infraestructura, así como de autosuficiencia alimentaria, manejo hídrico y la soberanía. ▶



**VERÓNICA LIRA LÓPEZ** (veronica.lira@congreso.gob.mx)

Abogada egresada de la Facultad de Derecho de la UNAM. Actualmente cursa la Maestría en Derecho Constitucional y Amparo. Su trayectoria incluye la asesoría parlamentaria, elaboración de iniciativas, dictámenes y puntos de acuerdo para los diputados, en atención a las demandas sociales en temas del campo. Su especialidad son las políticas públicas aplicadas al sector agropecuario.

Ha realizado diversas publicaciones en la materia en revistas y libros como *“El proceso legislativo en materia rural”* y *“El programa de simplificación de las actividades de comercio exterior y sus posibles implicaciones para el sector agropecuario”*, entre otros.

**JAZMIN BARAJAS SANTINELLI** (jazmin.barajas@congreso.gob.mx)

Oceanóloga con especialidad en Biología Marina y Pesquerías. Cursó dos maestrías: en Oceanografía costera y en Soluciones sistémicas sociales. Actualmente estudia el doctorado en Derecho. Ha participado en el análisis y dictamen de diversas leyes como la de Aguas Nacionales, de Organismos Genéticamente Modificados y General de Pesca y Acuicultura Sustentables, entre otras. Forma parte del grupo consultor para la elaboración de norma oficiales mexicanas en el tema pesquero y acuícola. Es autora de dos libros.

# Incierto el camino A LA MODERNIDAD DEL CAMPO MEXICANO



LUIS CRUZ NIEVA

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

La coyuntura política que se abre –a propósito de la elección presidencial– propicia un momento de reflexión sobre la trayectoria que ha seguido el país en términos de la estrategia de desarrollo que ha derivado en la estructura económica y social que hoy caracteriza a México. En cuanto hace a la estrategia agrícola, para los responsables del diseño y operación de la política pública pareciera que el país es víctima de una serie de circunstancias que en cada coyuntura, en cada momento histórico, afecta el rumbo *correcto* de los programas orientados a la transformación productiva.





■■■

Cálculos conservadores apuntan a que en pleno siglo XXI alrededor del 75% de los productores del campo se desenvuelven en un modo de producción de subsistencia

Fenómenos climáticos, emergencias sanitarias, errores de diciembre o crisis financieras, endógenas o exógenas, se colocan en la base de la explicación del fracaso de las *buenas políticas* que han sido diseñadas para llevar a la actividad económica en el campo hacia la prosperidad y mejorar las condiciones de vida de quienes lo habitan. Así, hoy como ayer –de acuerdo con su discurso– somos víctimas de las circunstancias internas y externas que se confabulan para hacer fracasar los planes y programas que estaban diseñados de manera *pertinente* para el buen rumbo del país.

La visión tremendista con que se colma el imaginario colectivo deviene en discurso autojustificadorio para los administradores de la política en turno y, con ello, se evita asumir responsabilidades en el diseño y ejecución de la política pública y desvían la atención sobre la necesidad de examinar los supuestos en los que se erigen las estrategias de fomento productivo agrícola.

Desde luego que las contingencias climáticas y económicas son factores que gravitan en el desempeño de los programas de fomento productivo en el campo, pues ello hace que el ambiente en que se desarrolla la actividad sea inestable, pero no es aquí donde se sugiere concentrar la atención, sino en las grandes definiciones que orientan la construcción de las condiciones productivas que el país ha asumido, al menos desde el régimen posrevolucionario, y que configuran el presente del campo mexicano.





Cálculos muy conservadores apuntan a que en pleno siglo XXI alrededor del 75% de los productores del campo se desenvuelven en un modo de producción de subsistencia. En un estudio que José Iturriaga (1994) hiciera sobre la estructura social y cultural de México de los años cincuenta del siglo pasado refería que los cambios producidos por la Revolución de 1910-1917 al régimen de propiedad de la tierra en el campo y la industrialización experimentada con mayor vigor hacia la década de los 30 del siglo XX, estaban contribuyendo a la transformación de la estructura de clases en el México de aquellos años. Del estudio se destaca que el segmento de productores asociados a un modo de producción de subsistencia (como hoy se le caracteriza) constituía el 60.68 por ciento.

Diversas son las interrogantes que se abren frente a estos puntos de referencia, no obstante, quizá la que se impone con mayor fuerza es indagar sobre qué ha hecho que la estructura de productores del campo no se haya modificado sustancialmente después de que el país ha transitado por un amplio periodo marcado por la industrialización, por sustitución de importaciones, desarrollo estabilizador, la revolución verde, el milagro mexicano y replanteamiento neoliberal.

Lo que aquí se sostiene es que en esencia la estrategia productiva impulsada para el desarrollo del campo mexicano, desde el periodo posrevolucionario hasta nuestros días, ha perseguido, de manera consistente, la conformación de un modo de producción intensivo, de tipo empresarial con todo lo que ello implica, subordinando y excluyendo a la pequeña producción vinculada a las unidades de producción campesina familiar, de ahí que la estructura social que hoy se observa en el campo mexicano, compuesta, por un lado, por un reducido estrato de agricultores desarrollados y en proceso de transición y, por el otro, por un mayoritario segmento de agricultores empobrecidos vinculados a la economía campesina, no sea un resultado contingente, sino estructural. Transformar esta realidad para ofrecer un futuro mejor a todos quienes habitan el campo implica un cambio de perspectiva, por lo que las políticas para su fomento productivo deben considerar no sólo el desarrollo de la agricultura comercial, sino también a la agricultura campesina, desplegando políticas diferenciadas en razón de su diversidad productiva.

### Visión del campo en el México posrevolucionario

La etapa posterior a la Revolución, las distintas facciones emergentes se enfrascaron en continuas disputas que hizo vivir al país en una peligrosa inestabilidad institucional, sin posibilidades de encauzar un rumbo claro en los esfuerzos de construcción nacional; no obstante, poco a poco fueron instrumentando acciones que configuraron a la postre su visión para el campo. Pese a que la Constitución de 1917 estableció la reforma agraria como el eje fundamental para el medio rural, Álvaro Obregón puso el acento en la pequeña propiedad para el crecimiento agrícola apoyada con obras de irrigación y apoyos en in-

## Ofrecer un futuro mejor al campo implica un cambio de perspectiva. Las políticas deben considerar no sólo el desarrollo de la agricultura comercial, sino también de la agricultura campesina

sumos a fin de integrar un agro compuesto por pequeños agricultores, propietarios de predios altamente productivos, una especie de *farmer* mexicano capaz de contribuir a la estabilidad política (Medina, 1994).

Plutarco Elías Calles se basaba en la conformación de una clase media en el campo que equilibrara la influencia de terratenientes y ejidatarios<sup>1</sup>. Esto se lograría desarrollando a un pequeño propietario, dueño de la tierra y poseedor de los instrumentos y el conocimiento para hacerla producir en abundancia. La estrategia tuvo mayor desarrollo al norte del país durante el callismo porque, además, se buscaba poblarlo para aumentar el control nacional en la zona (ídem).

En muchos sentidos el periodo de gobierno del general Lázaro Cárdenas constituyó un punto de inflexión en la estrategia de desarrollo del país y en la cuestión agraria no es la excepción. Vázquez (1981) puntualiza la visión del general de su política agraria: “La propiedad latifundista debía ser destruida y con ella debían desaparecer las

relaciones económicas, sociales y políticas de explotación y sujeción que había establecido: una clase terrateniente cada día más poderosa que concentraba en pocas manos el poder y la riqueza, y otra, la de los jornaleros, mayoritaria, que vivía en la miseria, la ignorancia, en la esclavitud por deudas, en la explotación intensiva del trabajo y en la falta absoluta de libertades. En su lugar el nuevo régimen agrícola debía cimentarse en la propiedad de los pueblos, en la comuna” (Vázquez, 1981: 125). El programa agrario de Cárdenas consistió en fundar ejidos que serían trabajados de forma colectiva y dotados de crédito, laboratorios de investigación industrial, hospitales, caminos, servicios sociales e institutos agrícolas destinados a la educación de los hijos de las ejidatarios. Los hacendados dispondrían, ahora en pequeña propiedad, de un máximo de 150 hectáreas inafectables, a quienes se les compraría su maquinaria y equipos industriales. Autores como Fernando Benítez (1993), señalan que uno de los problemas que afectó al programa cardenista fue la saturación de campesinos en las comunidades ejidales, además de que no tuvo continuidad.

El gobierno posterior a Cárdenas, el de Ávila Camacho, se considera un periodo de rectificación, marcado por la moderación y el cambio de orientación. En materia agraria las acciones se enmarcaron en la “política de seguridad” que implicó una reducción drástica de la dotación de tierras (una cuarta parte aproximadamente de lo distribuido por Cárdenas). Esta política se encaminó fundamentalmente a asegurar la tranquilidad de los propietarios y la producción agrícola como consecuencia de la misma; en el Código Agrario de 1943 se declararon inafectables hasta 150 hectáreas de los terrenos dedicados al cultivo del algodón y hasta 300 hectáreas de los terrenos ocupados con plantaciones de

1 Hasta antes del Primer Plan Sexenal de 1934-1940, se reconocía al latifundista y no se planteaba su abolición.





plátano, café, henequén, hule, cocoteros, vid, olivos, quina, vainilla y árboles frutales. Asimismo se tomaron medidas, como la parcelación del ejido, para neutralizar al ejido colectivo, pues se consideraba que podía constituir una fuente de agitación (Medin, 1997: 15).

Si con Ávila Camacho la política agraria fue de moderación y rectificación, la de Miguel Alemán fue una verdadera revolución pero en sentido contrario: la política agraria se basó en no afectar la propiedad e incrementar la producción agrícola. Para ello se impulsó la modernización del trabajo agrícola y se efectuaron grandes obras de irrigación. Para los hacendados de la política alemanista, la primera etapa agrarista predominantemente distributiva había sido superada y lo que tocaba en aquel entonces era una revolución agrícola con carácter predominantemente tecnológico y administrativa (Medin, 1997: 123). Tras esta concepción vendría a desarrollarse la burguesía agraria mexicana, escondida en el paraguas de la pequeña propiedad privada. Para ello se operaron reformas al artículo 27 constitucional encaminadas a otorgar las seguridades a los propietarios de tierra, mediante certificados de inafectabilidad, para que éstos pudieran realizar las inversiones en unidades de producción rentables.

Marte R. Gómez sintetiza en una frase lo que significó el gobierno de Alemán en materia agraria: “el gobierno ya no reparte tierra, sino certificados de inafectabilidad” (citado en Medín, 1997: 127).

### Modernización del país

En el transcurso de aquellos años, hacia el final del periodo de Ávila Camacho y los primeros del sexenio alemanista, se libra un debate entre los intelectuales más influyentes en la clase dirigente sobre el camino que debiese tomar el país para alcanzar su desarrollo, que por demás era un tema que se encontraba en el centro del debate internacional de la segunda posguerra; Frank Tannenbaum y Manuel Germán Parra lideraron la reflexión sobre el proyecto para el campo. El primero sostenía la tesis de que México debía basar su desarrollo nacional en el mayor valor que poseía entonces, la comunidad agraria, en la economía agrícola; la que se desarrollaría productivamente mediante la adopción de técnicas orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad rural mexicana, tanto como las necesidades alimentarias del país, sin que se vieses dependientes y subordinadas al desarrollo industrial (Tannenbaum, 1951).

Manuel Germán Parra, por el contrario, sostuvo que la industrialización es el único camino histórico conocido para lograr el pleno desarrollo económico y cultural de un pueblo: “La teoría de que se puede ser, al mismo tiempo, una nación rural y rica, un país agrícola y avanzado, un pueblo artesanal y próspero es, en el mejor de los casos, una utopía bucólica que la realidad histórica se encarga por sí sola de refutar” (1952: 231). Es claro que el debate lo ganó Parra y su influencia se extendió por varios sexenios.<sup>2</sup>

2 Véase Parra, Manuel. 1949. «Introducción y síntesis», en *Conferencias de Mesa Redonda*, presididas durante su campaña electoral por el Lic. Miguel Alemán Velasco, 27 de agosto de 1945-17 de junio de 1946. México: Las Conferencias. Asimis-

## Es importante dejar de mirar a la agricultura campesina como obstáculo al desarrollo socioeconómico del campo para situarla como un componente indispensable en el proyecto de desarrollo del país

No obstante, la adopción de esta postura no fue del todo innovadora, de hecho, como en su momento lo diagnosticó Pablo González Casanova (1984), ello es constitutivo de una cultura política arraigada entre ideólogos y legisladores en México que los hace proclives a adoptar e implantar modelos propios de las culturas desarrolladas de occidente (políticos, constitucionales, de desarrollo económico...) sin mayor mediación que la imitación y ajuste.

Lo que estaba al centro de la preocupación de la clase dirigente de mediados del siglo XX era encauzar al país en la ruta de la modernización; en aquel entonces se le asumía como un proceso inmanente al sistema social, por el que todas las sociedades deben transitar de una fase “tradicional” a una “maduración obligada” en donde el motor era la industrialización en un proceso continuo de adaptación a los requerimientos de su entorno.

---

mo, Parra, Manuel. 1967. *La planeación del desarrollo económico y social de México. Ciclo Presidente Díaz Ordaz*. Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, Quinta Conferencia del Primer Seminario de Estudios Sociales y Económicos para dirigentes juveniles, sustentada por el profesor Manuel Germán Parra, el día 16 de marzo de 1966.

De no hacerlo –según esa visión– se ponía en riesgo su propia sobrevivencia (Giménez, 1995). Bajo esta perspectiva de desarrollo lineal, centrada en el modelo norteamericano como punto de llegada de la historia, se reactualiza lo tradicional como antítesis de lo moderno y arrasa a su paso con las formas tradicionales de vida comunitaria a la que, su disolución, se coloca en la base del programa y autojustificación del avance de las sociedades.

Es así que, para el caso de la agricultura tradicional, desde entonces se le conceptualiza como la causa principal del atraso y indicador del subdesarrollo del país y, por lo tanto, debe desaparecer como condición del desarrollo “ayudándola” a transformarse en una agricultura comercial adoptando las formas empresariales, al estilo de los *farmers* norteamericanos, mediante la acción decidida del Estado a través de la política pública. Con la transformación de la agricultura campesina –siguiendo con el pensamiento de la modernidad– se contribuiría a expandir la economía mediante la provisión de productos alimenticios que demandaba el crecimiento poblacional en las ciudades; asimismo, brindaría mano de obra para la industria debido



al desplazamiento de la misma por la intensificación del proceso productivo detonado por la tecnificación y, finalmente, sería una fuente de recursos financieros provenientes de las exportaciones de materias primas.

Al amparo de esta estrategia se forjó el *Milagro mexicano* y la *Revolución verde*, sin embargo, al perder centralidad la agricultura en la estrategia económica, su declive deviene de la disminución de la inversión pública en el sector en forma gradual, pero permanente, desde finales de los años cuarenta hasta el final de los años sesenta, para ser destinada al fomento de la industria, las comunicaciones y la urbanización, lo que trajo como consecuencia una descapitalización del campo al grado que hacia finales de la década de los sesenta se tuvo que importar granos para satisfacer la demanda nacional (Cárdenas, 1996: 76).

En el plano social el modelo tuvo como efecto la generación de una enorme brecha de desigualdad: en la década de los cincuenta los economistas que conducían a la nación no consideraban a la distribución del ingreso como una meta explícita de política de desarrollo, debido a que estimaban que un crecimiento económico rápido llevaría a mejorar las condiciones de vida de todos, pero a mediados de la década de los sesenta se hacía evidente que los efectos del desarrollo se observaba en una minoría de la población, esto es, a menos de una tercera parte de ella (Gollás, 2003).

Durante los años turbulentos de 1970 y 1980 se expandieron los signos de agotamiento del modelo económico que se había seguido incluso hasta la década de los setenta. Los desequilibrios sufragados generados por éste eran sufragados con endeudamiento y recursos petroleros, pero al final la situación fue insostenible. En materia de política

agrícola de aquel periodo sólo son rescata-ble los estudios realizados bajo la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), sin embargo, las expectativas generadas fueron definitivamente canceladas en 1982 con la crisis económica y financiera más grave que ha vivido el país.



### Estrategia agrícola actual

Con la profunda crisis de los años ochenta y la adopción neoliberal por la que la clase dirigente del país encauzó el nuevo rumbo, tuvo como uno de sus efectos la modificación radical de las bases económicas, políticas y financieras del país. La visión del campo se reactualiza y se instrumenta a partir de la reforma estructural de los años noventa (Artículo 27 constitucional, entre otras), en donde se buscaba la concentración de superficies cultivables en grandes unidades económicas, atractivas para la inversión, habilitadas con infraestructura y tecnología, orientadas a la producción de cultivos exportables de alto valor y articuladas a cadenas productivas agropecuarias. Igual la estrategia preveía que ésta iba a generar un fuerte desempleo rural, pero se pensaba que la población desocupada





sería absorbida en los sectores industriales y de servicios que serían dinamizados por las inversiones extranjeras que arribarían como resultado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Para el año 2002 se integra el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), el cual institucionaliza la estrategia para el campo arriba descrita, que se mantiene vigente hasta nuestros días. En las evaluaciones practicadas a los programas del PEC acusan un carácter regresivo dotando de mayores recursos públicos para el fomento productivo a los estratos de productores de mayores ingresos y menor proporción de éstos a los productores de bajos ingresos, ello se refleja en que el 10% de los productores con más tierra concentra del 50 al 80% de los apoyos (Yúnez, 2009).

En términos del ingreso rural, en el lapso de 2005 a 2010, los productores de bajos ingresos sufrieron una reducción promedio de 12 por ciento, mientras que los grandes empresarios obtuvieron un incremento del 165.5 por ciento (UACH-CEDRSSA, 2012). Para complementar la imagen de la situación en el campo, en tanto resultado del rediseño de política a partir de la reforma estructural,

tenemos que la pobreza rural (alimentaria, de capacidades y de patrimonio), en el periodo comprendido de 1992 a 2008, porcentualmente pasó de 46.1 a 50.6, de 25.8 a 26.8 y de 18.6 a 19.5, respectivamente (Coneval, 2011).

### Comentario final

En grandes trazos aquí se encuentra delineada la estrategia de crecimiento agrícola a través de la historia reciente de nuestro país y los límites que ésta contiene. Sobre la visión que se proyectó de modernizar al campo mexicano, con el fin de alcanzar niveles crecientes de prosperidad y bienestar, y que ha colocando en las distintas fases como punta de lanza a la unidad económica eficiente, capitalizada, extendida en superficie cultivable, dedicada a la producción intensiva para la producción de alimentos y competir en el contexto internacional, sencillamente no se ha cristalizado. Es importante enfatizar que cualquier esfuerzo que se realice para hacer más *eficiente* los instrumentos de la estrategia descrita no harán sino profundizar los desequilibrios y desigualdades que ella conlleva entre las regiones del país y al interior mismo de ellas.



Saber creyendo no saber, eso es lo excelso. No saber creyendo saber, eso es una enfermedad.

Lao-Tsê (570 - 490 A.C.)  
Filósofo chino



Sobreponerse al programa que postula la disolución de las formas tradicionales de vida, como único modo posible de encauzar el cambio social que signifique progreso y bienestar, implica necesariamente un cambio de perspectiva que revalore la tradición y la reconcilie con la modernidad en una perspectiva no excluyente e integradora<sup>3</sup>. Por ello, en el horizonte de la política pública para el campo se torna indispensable abandonar la idea de que para avanzar en el progreso del país se debe arrasar con las unidades de producción campesina familiar (en donde se incluye por supuesto a las de la comunidad indígena).

En este sentido, es importante dejar de mirar a la agricultura campesina como obstáculo al desarrollo socioeconómico del campo mexicano, para situarla como un componente indispensable en el proyecto de desarrollo del país. Debemos fortalecer la productividad del campo, sí, pero especialmente de la agricultura campesina bajo una estrategia que no pretenda imponerle modelos de tipo empresarial, pues su lógica productiva es distinta. Apoyarla no significa olvidarse de la agricultura comercial porque ambas cumplen funciones complementarias y por lo tanto no son, o no debieran ser, excluyentes. ▸



<sup>3</sup> Desde la perspectiva de Jürgen Habermas, inclusión no significa incorporación de lo propio y exclusión de lo extraño, sino que los límites de la comunidad están abiertos para todos, y precisamente también para aquellos que son extraños para los otros y que quieren continuar siendo extraños (Habermas, 1999).



**LUIS CRUZ NIEVA** (luis.cruz@congreso.gob.mx)

Es egresado de la Universidad Autónoma Metropolitana. Maestro en Planeación y Desarrollo, con estudios de especialidad en desarrollo regional.

Le preocupan los temas relaciones con el financiamiento rural. Actualmente diseña mecanismos más accesibles que permitan que los pequeños agricultores accedan a créditos de la banca pública, lo que mejoraría de manera significativa su vida.

# Escasa COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL



ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO  
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

México no ha logrado institucionalizar una figura de coordinación ministerial a nivel federal como lo han hecho otros países, entre los que se incluyen Francia, Japón y Estados Unidos. La instrumentación de políticas públicas es responsabilidad de las Secretarías de Estado, pero queda a cargo de la Oficina de la Presidencia de la República (OPR) la supervisión y coordinación de las mismas.





Sin embargo, la capacidad de coordinación de esta oficina es escasa y está concentrada en una élite de funcionarios públicos de alto nivel. Este hecho se acompaña por la debilidad de los mecanismos de contratación y ascenso de los funcionarios públicos especializados basados en el mérito profesional.

El gobierno federal está conformado por un entramado de dependencias y entidades, al frente de las cuales se encuentran los individuos designados por el Presidente. Estas oficinas tienen el poder efectivo para ejecutar políticas públicas y generar resultados concretos. Es la interrelación de estos órganos y funcionarios gubernamentales, junto con los medios administrativos y legales a su alcance, lo que hace efectivas las decisiones encaminadas a lograr los objetivos propuestos por la sociedad. Precisamente, la Oficina de la Presidencia de la República y el Gabinete (conjunto de Secretarios de Estado) conforman el núcleo estratégico de tales decisiones.

Sin embargo, la forma en que se designa a los miembros del gabinete tiene consecuencias inesperadas para la coordinación intergubernamental. Por ejemplo, los resultados de las políticas públicas que tienen encomendadas, pueden variar en calidad y cantidad de manera no siempre observable. Dadas estas circunstancias, una oficina adscrita a la presidencia parece naturalmente llamada a dar coherencia a las acciones de la administración pública federal en su conjunto. Se requiere entonces de una institución con el potencial de tomar decisiones acertadas para lograr las metas colectivas y satisfacer las expectativas ciudadanas. Por lo anterior, es importante analizar la capacidad de la Ofi-

cina de la Presidencia de la República (OPR) para coordinar el complicado entramado de programas y políticas de la administración pública federal.

## Coordinación intergubernamental y políticas públicas

Coordinación intergubernamental suele referirse a la concertación de todas las actividades gubernamentales relacionadas con una tarea o sector, con independencia de la unidad que se encargue de ellas, de manera que se sincronicen y se alcance un objetivo común sin que se produzcan conflictos. Cuando la coordinación alcanza su grado máximo, la gestión pública se considera integrada. Para lograr lo anterior, se requiere fluidez en la información (disponibilidad, utilización e interpretación de información de acontecimientos anteriores); coherencia en la gestión (actuación gubernamental de manera coordinada en el tiempo para que se complementen las acciones y no se dupliquen), y continuidad de relación o longitudinalidad (interacción entre las unidades gubernamentales a lo largo del tiempo).



Las políticas bien concebidas sirven de poco si se aplican mal





De esta manera la ejecución de una política pública plantea dos requisitos ineludibles: la división del trabajo y la coordinación de éste. El último componente incide directamente en el impacto de las políticas públicas, por lo que la búsqueda de formas óptimas de coordinación es muy importante. No obstante, las investigaciones realizadas evidencian problemas de coordinación que se manifiestan fundamentalmente en: ineficiencia en la gestión de recursos, duplicación de esfuerzos y disminución de la calidad de los servicios prestados.<sup>1</sup> Por ello, algunos sugieren que para coordinar las actividades interdependientes se deben desarrollar dos procesos básicos: la programación y la retroalimentación (Daft, 2001; Alexander, 1998).<sup>2</sup>

A través de la programación se estandariza y predetermina el trabajo, estableciendo de antemano las responsabilidades, las actividades y las habilidades necesarias para llevarlo a cabo. Su uso resulta adecuado en las

situaciones que pueden ser anticipadas, con interdependencias secuenciales y un grado de incertidumbre bajo, con necesidad limitada de procesar la información.

Sin embargo, en situaciones en las que no es posible planificar la gestión, se debe recurrir al otro proceso básico de coordinación: la retroalimentación. En este caso, la coordinación se realiza mediante el intercambio de información entre las unidades y los profesionales implicados para que los problemas se resuelvan en el nivel donde se genera la información. Resulta apropiado en circunstancias en las que la incertidumbre aumenta debido al gran volumen de información que debe procesarse, cuando hay una gran diferenciación debido a la especialización de las actividades, y cuando las interdependencias pasan de ser compartidas a secuenciales.<sup>3</sup> Sin duda, este último tipo de coordinación es el que sirve como instrumento de análisis para examinar los procesos de coordinación intergubernamental en los gabinetes.

### Integración de los gabinetes presidenciales

Para hacer frente a las demandas ciudadanas, las organizaciones del Poder Ejecutivo Federal utilizan una serie de mecanismos que incluyen órdenes ejecutivas y decretos presidenciales, entre otros. Además, las unidades administrativas cuentan con prerrogativas en el nombramiento de sus integrantes, en la reglamentación que organiza sus actividades, así como en la ejecución de un presupuesto asignado por el Poder Legislativo. Y en el corazón de la aplicación de todas estas

1 Kenneth Hanf y Fritz Scharpf (eds.), *Inter-organizational policy making: Limits to coordination and central control*, Londres, Sage Publications, 1978; Kenneth Hanf y Theo Toonen, *Policy Implementation in Federal and Unitary systems. Questions of analysis and design*, Massachusetts, Martinus Nijhoff Publishers, 1985; Franz Kaufman, Giandomenico Majone y Vincent Ostrom, (eds.), *Guidance, control and evaluation in the public sector*, Berlin, Walter de Gruyter, 1986.

2 Richard Daft, *Organization theory and design*, Minnesota, West Publishing Company; Ernest Alexander (1998) "A structuration theory of inter-organizational coordination: Cases in environmental management" en *The International Journal of Organizational Analysis*, vol. 6, núm. 4, 2001, pp. 334-354.

3 Donald Chisholm, *Coordination without hierarchy: Informal structures in multiorganizational systems*, Berkeley, University of California Press, 1989; Joseph Galaskiewicz, "Inter-organizational relations" en *Annual Review of Sociology*, vol. 11, 1985, pp. 281-304; Christine Oliver, "Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions" en *Academy of Management Review*, vol. 15, núm. 2, 1990, pp. 241-265.





## Entre más tiempo pasa de una administración, mayor es el desgaste y menor la posibilidad de hacer grandes cambios

herramientas administrativas se encuentra el gabinete o los funcionarios político-administrativos, cuyos nombramientos han dado lugar a la integración de las distintas oficinas en que se organiza la administración pública federal.

De esta forma, la inteligencia del sistema gubernamental está en donde convergen las deliberaciones y decisiones: la élite del Poder Ejecutivo, es decir, el gabinete. Dicho órgano establece objetivos; no obstante para que éstos se materialicen deben traducirse en prioridades estratégicas, lo que requiere mecanismos consensuales que permitan tomar decisiones con conocimiento de causa, en forma disciplinada y responsable. El reto es establecer normas que permitan a quienes toman las decisiones y a los operadores de éstas, la flexibilidad que se necesita para definir las prioridades y las líneas de acción, así como enmarcar sus decisiones en procesos que admitan la participación y supervisión de las partes interesadas.

En un sistema presidencial como el mexicano, la designación del jefe de Gobierno se realiza mediante el sufragio universal. El presidente es a la vez el jefe de Estado y de Gobierno y tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus colaboradores. Por ello, en teoría, el Presidente de la República puede influir directamente en el rumbo que tomen las políticas públicas pues tiene la fa-

cultad de nombrar a los titulares de los organismos gubernamentales. Y puede nombrar a funcionarios que, además de apoyar su agenda política, modifican las reglas de dichos organismos, presupuestos, estructuras y necesidades de personal a efecto de satisfacer los objetivos de la política presidencial.<sup>4</sup>

En Francia, Japón, Estados Unidos y Suecia, existen cuerpos colegiados especializados para el diseño de políticas, estimación de costos, evaluación de resultados, así como adopción y registro de decisiones junto con la supervisión en su aplicación. Por ejemplo, la *Secretaría del Gabinete* en Francia, que es un cuerpo colegiado que coordina acciones gubernamentales. En Japón, es el *Management and Coordination Agency*. En Estados Unidos, es el *Office of Management and Budget (OMB)*. En Suecia, el *Ministerio de Administración Pública*. Todos estos organismos permiten el consenso y la coordinación de las propuestas realizadas por los ministerios antes de su presentación ante los congresos.<sup>5</sup>



4 Dan Wood y Miner Marchbanks, "What Determines How Long Political Appointees Serve?" en *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm. 18, 2007, pp. 375-96.

5 Michel Crozier, *Cómo reformar al Estado, tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.



No obstante, en América Latina y el Caribe, por lo regular, no existen las jefaturas de gabinetes como órganos centrales para el diseño de políticas. Se carece de la capacidad y coherencia interna necesaria para formular y coordinar las políticas macro y estratégicas. Por su parte, en México han existido el Gabinete “ampliado”, el Gabinete “legal”, el Gabinete “económico”, el Gabinete de “comercio exterior e interior” o los gabinetes de “crecimiento con calidad”, “desarrollo humano” y “orden y respeto”. A pesar de ello, nuestro país tampoco ha logrado institucionalizar una figura de coordinación ministerial como en el caso de Francia, Japón y Estados Unidos.

La capacidad de coordinación central en nuestro país sigue siendo escasa y se reparte entre una élite dirigida por un pequeño grupo de altos servidores públicos. Estas manifestaciones de concentración de poder se combinan con la falta de coordinación y colaboración; la ausencia de mecanismos de contratación y ascenso de los funcionarios públicos especializados basados en el mérito profesional; y la falta de previsiones presupuestarias basadas en hipótesis sólidas y realistas. Todo ello menoscaba la coordinación y la previsibilidad en la toma de decisiones.

La insuficiencia de normas y de capacidad para coordinar, modificar y disciplinar la toma de decisiones, sumada a la debilidad de sistemas para el registro de estas decisiones, inciden en la poca existencia de personal especializado en cuestiones administrativas y de cuadros políticos profesionales que observen las normas. Por ello, las políticas bien concebidas sirven de poco si se aplican mal. Lo importante sería contar con titulares que se integren, se coordinen y se disciplinen en forma colegiada y cuyos organismos diferenciados tengan mayor grado de coordinación y flexibilidad para administrar la asignación de recursos.

### La coordinación en la Oficina de la Presidencia de la República

De acuerdo con lo que establece el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Administración Pública Federal es Centralizada y Paraestatal. Al respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 1º, párrafo primero señala: “La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública centralizada. Las empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos y organismos descentralizados componen a la administración federal descentralizada”.



Más aún, el artículo 80 de la Constitución establece que el Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, consagrando así el carácter unipersonal de dicho poder. Como jefe de Gobierno, encabeza la Administración Pública Federal, da contenido político a su estructura, y señala las líneas fundamentales de actividad política y administrativa del Estado. En ese sentido, la Presidencia de la República se conforma por Unidades Administrativas, mismas que auxilian directa e inmediatamente al Jefe del Ejecutivo. Estas unidades administrativas, aunque ya no constituyen una Secretaría de Estado, tienen una estructura y una organización, que se ha ido integrando por acuerdos presidenciales.

En cada sexenio, a través de decretos, van cambiando las denominaciones y funciones de dichas unidades administrativas que componen la OPR, así por ejemplo en la actual administración, de acuerdo con el Diario Oficial del 4 de diciembre de 2006, se cuenta con las siguientes unidades:

- I. Secretaría Particular del Presidente de la República;
- II. Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales;
- III. Coordinación de Imagen y Opinión Pública;
- IV. Coordinación de Comunicación Social;
- V. Coordinación de Asesores, y
- VI. Coordinación General de Administración.

Este personal de apoyo del Presidente es el resultado acumulativo de la adaptación estratégica que él hace frente a la evolución de la comunidad política. Y es que el medio ambiente político en México ha cambiado

en forma importante. En los últimos años la conformación de la Cámara de Diputados ha sido totalmente diferente a la que existió en el pasado y, por lo tanto, también ha cambiado el balance en el poder y la interrelación entre el Presidente y el Congreso y otros actores gubernamentales.

Cuando la Presidencia mexicana se convirtió en una institución con respaldo minoritario en la Cámara de Diputados muchos pensaron que se abría la puerta a un esquema de parálisis gubernamental. Sin embargo hoy podemos ver que ese no es el peligro político de México. Con el apoyo de la oposición se han formado las mayorías que han reformado la Constitución y se han mantenido en curso el programa de la administración y la continuidad de sus políticas. Sin embargo, el Presidente ha tenido que cambiar las prioridades en su tiempo y su participación. La necesidad de formar coaliciones con otros partidos, con el objeto que sus iniciativas sean aprobadas, ha requerido que le dé igual importancia a promover la aprobación de las iniciativas de otros actores.

El Ejecutivo trata de implementar su agenda de políticas en un proceso de varias etapas. De una manera esquemática este proceso comprende cinco: 1) la planeación de la agenda presidencial, 2) la determinación de prioridades, particularmente para elaborar







el presupuesto de egresos y las iniciativas sustantivas que surgen de las Secretarías de Estado, 3) la formulación de las políticas públicas, 4) la promoción del paquete legislativo para su aprobación por el Congreso y 5) la implantación de las leyes y políticas públicas que surgen del proceso mismo. Cada una de las etapas, con excepción de una, se encuentran radicadas, en un grado u otro, en el Poder Ejecutivo. El proceso en su conjunto es coordinado por la Oficina de la Presidencia de la República.

Aunque la planeación de la agenda presidencial no es lineal, se puede decir que empieza con su formulación, es decir, determinar los temas que el Presidente quiere proponer al Congreso. De particular importancia es el primer período de sesiones de una administración ya que es entonces cuando el Presidente definirá su programa de gobierno, surgido del mandato electoral que ha recibido y donde aprovechará el activo político que posee. Desde el punto de vista legislativo, este es el período más importante porque ofrece las mayores posibilidades de hacer realidad las políticas públicas que desea llevar a cabo durante su sexenio. Entre más tiempo pasa de una administración, mayor es el desgaste y menor la posibilidad de hacer grandes cambios.

En México, para poder llegar a establecer las prioridades políticas, el Presidente ha pasado ya por un proceso que permite el acopio y distribución de información de todas las áreas del Ejecutivo para tomar las decisiones necesarias. Esta etapa se lleva a cabo tanto para las iniciativas de política pública como para las peticiones de Presupuesto de Egresos por parte de las entidades públicas. En esta etapa del proceso se involucra todo el Ejecutivo bajo la coordinación de la OPR. Sin embargo, la Secretaría de Hacienda juega un rol muy importante en las iniciativas económicas.

Una vez decididas con claridad aquellas iniciativas que el Presidente desea presentar, empieza la etapa de diseño y redacción de las mismas. Se involucran las secretarías responsables de los temas elegidos, los gabinetes sectoriales que tienen influencia en la materia y los asesores de Presidente. Es un período de gran actividad y de una enorme necesidad de comunicación y de coordinación. La OPR tiene un papel clave en estos momentos ya que se hace cargo de la negociación política con los grupos interesados.

La labor de apoyo al Presidente sirve para facilitar el resultado deseado. Además, antes de presentar las iniciativas al Congreso se diseña una estrategia para su promoción, que después se operará en una forma centralizada por la OPR. No sólo hay que dar explicaciones a los congresistas sobre los temas a legislar, sino también hay que recopilar información de ellos para hacer saber al Presidente cómo va el proceso, es decir, a cada iniciativa de ley se le tiene que dar seguimiento.

Al mismo tiempo, se tiene que coordinar el trabajo del personal abocado a los asuntos legislativos de las Secretarías de Estado y trabajar de cerca con los líderes de las Cámaras para facilitarles la información y los

servicios que requieran. En México toda esta etapa de relaciones con el Congreso se hace de una manera muy personalizada y es por eso que la Oficina de la Presidencia de la República sirve como centro de comunicación entre el Presidente y los demás actores gubernamentales. La OPR se involucra en la formulación de políticas en la medida que ayuda a definir lo que sería aceptable para el Congreso, en la presentación del paquete legislativo y en su seguimiento.

Una vez aprobadas las políticas, su implantación pasa a ser responsabilidad de las Secretarías de Estado, pero queda a cargo de la OPR la supervisión y el seguimiento de las mismas. Además, esta oficina es la encargada de coordinar todas las actividades del Presidente, que requiere apoyo en muchos frentes. Adicionalmente para la formulación de ciertas políticas públicas se han establecido gabinetes especiales, como el de seguridad, economía, política social, relaciones exteriores, entre otros. Sin embargo, el personal dedicado a la coordinación de los gabinetes sectoriales es muy escaso.

Por si fuera poco, este proceso de apoyo a la Presidencia es muy disperso. El acopio y distribución de información relativa al Presupuesto de Egresos, que se origina en las Secretarías de Estado, se consolida en la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda. Esta dependencia tiene una pequeña oficina de contacto legislativo pero no tiene ni el tamaño ni el nivel para cumplir una función de apoyo tan importante al Presidente. Al igual que la Presidencia, la Secretaría de Hacienda debería fortalecer esta área a su cargo. Es indispensable proporcionar a los Diputados y Senadores toda la información que necesitan para aprobar el presupuesto y asegurar el seguimiento de todos los asuntos pendientes que le pertenezcan.

Por su parte, la Secretaría de Gobernación actúa como punto de contacto, negociación y ajuste de la agenda que pertenece a diversas áreas de la administración pública. A ella le corresponde la entrega oficial de las iniciativas al Congreso, también tiene a cargo la negociación de varios elementos del proceso como son las fechas de reuniones de información, la aprobación de trámites administrativos y los tiempos y calendario de elaboración de leyes.

En el mismo sentido, la redacción de las principales iniciativas de ley se lleva a cabo en cada Secretaría. En caso de que surja algún traslape entre las diferentes dependencias, el Presidente nombra un comité *ad hoc*. La OPR y el consejero legal, coordinan las operaciones legislativas de las secretarías y preparan el material que necesita el Presidente para la toma de decisiones. Todas estas funciones necesitan ajustes frente a las nuevas circunstancias políticas de México, pero la centralización de las relaciones con el Congreso es algo que, sin duda, la OPR necesitará institucionalizar de inmediato.

Como podemos observar, la coordinación tiene una importancia en la práctica real del funcionamiento de la OPR. Sin embargo, sólo utiliza tres mecanismos de coordinación. Uno de ellos es, sin duda, el cúmulo de relaciones informales existentes entre el personal de la OPR y otras unidades gubernamentales. Otro mecanismo que utiliza esta oficina son los convenios que celebra con dependencias y entidades en distintas materias. La posibilidad de celebrar convenios deriva en algunos casos directamente del artículo 26 constitucional, que establece el Sistema de Planeación Nacional del Desarrollo, gracias al cual el Ejecutivo Federal puede coordinar diversos programas y actividades mediante esta figura legal.

**El camino de la verdad es ancho y fácil de hallar. El único inconveniente estriba en que los hombres no lo buscan.**

Confucio (551 aC - 479 d.C.)  
Pensador y político chino

El último de los mecanismos utilizado por la OPR tiene que ver con la conformación de Comités o Comisiones para la coordinación de actividades sectoriales. Estos cuerpos colegiados derivan también de los preceptos establecidos en el artículo 26 constitucional. Además, una ley secundaria (la Ley de Planeación de 1983) contempla las formalidades para la operación de estos órganos de coordinación intergubernamental. Los más conocidos son las comisiones o consejos de coordinación intersecretarial en materias específicas: seguridad pública, salud, desarrollo urbano y desarrollo social. A pesar de la existencia de estas Comisiones, en la práctica, su peso real en la colaboración horizontal es mínimo, dado su carácter predominantemente consultivo.

La coordinación de los procesos y la especificación de sus tiempos, costos, beneficios, seguimiento y evaluación, forman parte de los lineamientos de la Oficina de la Presidencia de la República, considerando a ésta como el punto focal del sistema de toma de decisiones del Poder Ejecutivo Federal en México.

Sin estas especificaciones se alterarían los parámetros necesarios para comprobar que las medidas tomadas y los recursos empleados son consistentes con los objetivos. Sin embargo, de no mejorarse la situación actual de la OPR, podríamos pensar que no existiría conducción, ni liderazgo, ni control, ni reprogramación de las acciones de gobierno, llegando a niveles de falta de coordinación que a todas luces serán perniciosas para la sociedad mexicana en su conjunto. ▸



**ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO** (alejandro.navarro@congreso.gob.mx)

Obtuvo la licenciatura en Ciencia Política por la UNAM y posteriormente la Maestría en Políticas Públicas por el CIDE, institución en la que realizó investigaciones acerca de la coordinación intergubernamental en las políticas para el combate a la pobreza y su efectividad.



# Recorte a PRESUPUESTO EN SALUD

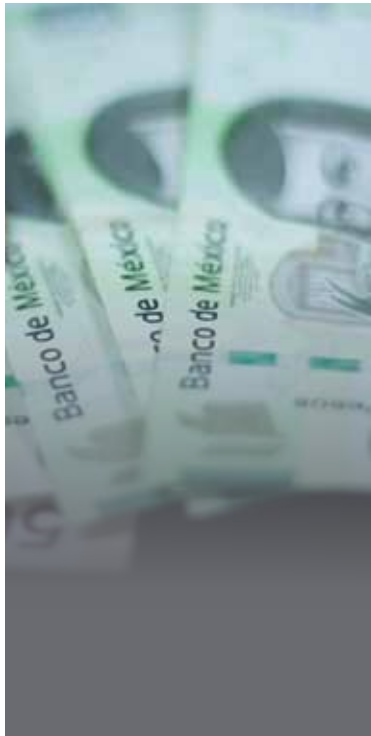
GABRIELA MORALES CISNEROS  
CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Ejercicio del gasto al primer trimestre de 2012<sup>1</sup>. Del *Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Primer Trimestre de 2011* (en lo sucesivo el *Informe Trimestral*), presentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se desprende que el presupuesto a ejercer por la Secretaría de Salud durante los primeros tres meses del presente año fue objeto de un recorte por 2 mil 375.4 millones de pesos y el monto de recursos que finalmente ejerció esa dependencia durante dicho periodo fue inferior en 3 mil 611.7 millones de pesos a lo que originalmente estaba calendarizado, implicando un avance financiero de apenas 86.5 por ciento.

1 Palabras clave: Presupuesto de Egresos de la Federación 2012 (PEF 2012); Ramo 12, Salud.



El gasto ejercido en los primeros tres meses de 2012 es apenas del 86.5 por ciento del total, lo que implica que se dejaron de utilizar recursos aprobados por la Cámara de Diputados por 3 mil 611.7 mdp



Un análisis detallado nos permite identificar, a nivel de programa presupuestario, en dónde se concentraron los recortes efectuados por el Ejecutivo Federal al presupuesto de la Secretaría de Salud, así como los menores avances en el ejercicio del gasto.

Es importante anticipar que el análisis realizado es parcial, toda vez que el *Informe Trimestral* sólo presenta información sobre los principales programas presupuestarios,<sup>2</sup> por lo que en el caso del Ramo que nos ocupa se omite reportar el avance de ejecución de 534.3 millones de pesos (mdp) autorizados por los legisladores para cuatro programas presupuestarios:



- “Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno”<sup>3</sup> (168.4 mdp),
- “Apoyos Adicionales para la Prevención y Atención de Adicciones en Entidades Federativas”<sup>4</sup> (300.0 mdp),
- “Mantenimiento de infraestructura”<sup>5</sup> (16.3 mdp) y
- “Proyectos de inmuebles”<sup>6</sup> (49.6 mdp).

2 Los cuales se enlistan en el Anexo VIII del “Informe Trimestral”.

3 Se refiere a las acciones que impulsan la transparencia en los procesos de control, fiscalización y evaluación de los proyectos y servicios realizados en la administración pública federal, así como las relacionadas con la estrategia de gobierno de calidad en la gestión.

4 En términos generales, puede señalarse que mediante este programa se busca fortalecer las acciones que se realizan en las entidades federativas en materia de prevención y atención a las adicciones.

5 Rubro de inversión en infraestructura que forma parte de la actividad institucional denominada “Infraestructura suficiente, equipamiento óptimo e insumos seguros para la salud,” mediante la cual se busca garantizar que las instituciones del sector cuenten con instalaciones óptimas para brindar una calidad mínima en la prestación del servicio (particularmente, en Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad).

6 Referentes a proyectos de inversión para adquisición y/o arrendamiento de inmuebles para oficinas administrativas.





tados y programado para el primer trimestre por 26 mil 781.5 mdp, sino al Presupuesto Modificado Programado, que implica un recorte de recursos por 2 mil 375.4 mdp por parte del Ejecutivo Federal.

**Cuadro 1**

Ramo 12, Salud: Recursos asignados y avance financiero al primer trimestre de 2012 (millones de pesos)		
Presupuesto	Monto	Avance financiero
<b>Asignación anual PEF</b>	<b>112,945.4</b>	<b>20.5</b>
Original programado enero-marzo	26,781.5	86.5
Programado modificado enero-marzo	24,406.1	94.9
Diferencia programado Modificado - Original	-2,375.4	—
Observado enero-marzo	23,169.8	—
Diferencias Observado respecto a:		
Original programado	-3,611.7	—
Programado modificado	-1,236.3	—

Nota: Las cifras corresponden a los 30 programas del Ramo 12 para los que el "Informe Trimestral" presenta información.  
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012 y el Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al primer trimestre de 2012, SHCP.

El presupuesto total autorizado en el PEF 2012 para el Ramo 12, a cargo de la Secretaría de Salud, fue de 113 mil 479.7 mdp, distribuido entre 34 programas presupuestarios. El *Informe Trimestral* da cuenta de los recursos aplicados en 30 de ellos, mismos que concentran el 99.5 del total de recursos aprobados, proporción que equivale a 112 mil 945.4 mdp. Estos programas son la base sobre la que se efectúa el presente análisis.

### Aspectos generales

El *Informe Trimestral* señala que en el periodo enero-marzo del 2012, el ejercicio del gasto por parte de la Secretaría de Salud presenta un avance financiero del 94.9 por ciento con respecto al Presupuesto Programado para el mismo periodo por 24 mil 406.1 mdp. Sin embargo, es importante advertir que este último monto no corresponde al Presupuesto Original aprobado por la Cámara de Dipu-

Si el gasto ejercido por la Secretaría de Salud en los primeros tres meses del año se compara con el Presupuesto Original Programado para el periodo, el Avance Financiero es de apenas 86.5 por ciento. Lo que implica que se dejaron de ejercer recursos aprobados por la Cámara de Diputados por 3 mil 611.7 mdp.

En la sección que se presenta a continuación se identifican los programas presupuestarios que concentraron la mayor parte del recorte presupuestal efectuado por el Ejecutivo Federal, así como aquellos con los menores avances en el ejercicio del gasto.



Sólo dos programas concentraron el 73.5% del gasto: el Seguro Popular y la Prestación de servicios en los diferentes niveles de salud, que son fundamentales, sobre todo de quienes no son beneficiarios



## Programas Presupuestarios

### a) Adecuaciones

De los datos contenidos en el *Informe Trimestral* sobre los principales programas presupuestarios del sector salud y que se resume en el Cuadro 2, se desprende que cinco programas concentran las mayores variaciones absolutas entre los presupuestos Original Programado y Modificado para el primer trimestre del año:



1. “Fortalecimiento de las Redes de Servicios de Salud”,<sup>7</sup> que registró una reducción del 100 por ciento de su asignación original por 2 mil 127.9 mdp; aspecto que pone en riesgo la realización de mejoras a la infraestructura básica de salud.
2. “Seguro Popular”,<sup>8</sup> cuyo diferencial de 882.2 mdp menos (-5.0%) contrasta con la importancia de este programa para lograr la cobertura universal planteada para el presente año.<sup>9</sup>

7 Este programa tiene como propósito realizar obras y proyectos de mejoramiento, ampliación, remodelación de la infraestructura básica de salud en las entidades federativas.

8 El Seguro Popular forma parte del Sistema de Protección Social en Salud, el cual busca otorgar cobertura de servicios de salud, a través de un aseguramiento público y voluntario, para aquellas personas de bajos recursos que no cuentan con empleo o que trabajan por cuenta propia y que no son derechohabientes de ninguna institución de seguridad social.

9 El *Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012* establece como uno de los objetivos de la presente administración el “evitar el empobrecimiento de la población por motivo de salud mediante el aseguramiento médico universal,” para lo cual se planteó “la incorporación voluntaria y paulatina de todas aquellas familias que no son derechohabientes de la seguridad social para alcanzar el aseguramiento universal en salud en 2010.” Sin embargo, no se cubrió la meta de afiliación en todas las entidades federativas para ese año, por lo que en el PEF 2012 el Ejecutivo estableció que a través del Seguro Popular “se proporcionará una red de protección social que evita una pérdida catastrófica en las familias más pobres ante la enfermedad y para lo cual en el 2012 se mantendrá la cobertura universal con 52.3 millones de personas que no cuentan con seguridad social.”

3. “Prestación de Servicios en los Diferentes Niveles de Atención a la Salud”,<sup>10</sup> que recibe una reducción de 342.1 mdp (10.7%) mismos que podrían complicar que la prestación de servicios en unidades médicas de alta especialidad se realice con oportunidad y calidad.
4. “Dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipa-

miento en salud”<sup>11</sup> en este caso la adecuación presupuestal aumenta en 688.3 mdp (92.3%) los recursos disponibles para la operación de este programa.

5. “Actividades de Apoyo Administrativo”,<sup>12</sup> que obtuvo una ampliación del presupuesto programado por 111.9 mdp (20.7%) para realizar actividades supuestamente vinculadas con la eficiencia institucional.

**Cuadro 2**

Ramo 12, Salud. Avance financiero de los programas presupuestarios principales al primer trimestre de 2012									
(millones de pesos)									
Programas	Aprobado PEF 2012	Programado Original enero-marzo	Programado Modificado enero-marzo	Observado enero-marzo	Variación presupuesto Modificado - Original		Avance financiero		
					Absoluta	Relativa %	Asignación PEF	Programado Original	Programado al Período
<b>Salud</b>	<b>112,945.4</b>	<b>26,781.5</b>	<b>24,406.1</b>	<b>23,169.8</b>	<b>-2,375.4</b>	<b>-8.9</b>	<b>20.5</b>	<b>86.5</b>	<b>94.9</b>
Actividades de apoyo administrativo *	3,079.2	540.6	652.5	868.9	111.9	20.7	28.2	160.7	133.2
Asistencia Social y protección del paciente	1,010.4	200.8	202.7	187.5	1.9	0.9	18.6	93.4	92.5
Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud	1,141.4	26.4	25.1	18.7	-1.3	-4.9	1.6	70.8	74.5
Calidad en Salud e Innovación	1,155.0	209.1	235.9	194.0	26.8	12.8	16.8	92.8	82.2
Capacitación técnica y gerencial de recursos humanos para la salud	234.5	48.7	38.4	36.0	-10.3	-21.1	15.4	73.9	93.8
Caravanas de la Salud	704.1	188.6	211.0	161.5	22.4	11.9	22.9	85.6	76.5
Cooperación Internacional en salud	100.1	2.4	5.7	0.0	3.3	137.5	0.0	0.0	0.0
Dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud*	3,540.0	745.4	1,433.7	1,430.9	688.3	92.3	40.4	132.0	99.8
Formación de Recursos Humanos Especializados para la Salud (Hospitales)	2,697.6	602.2	644.6	465.3	42.4	7.0	17.2	77.3	72.2
Fortalecimiento de las Redes de Servicios de Salud	2,251.9	2,127.9	0.0	0.0	-2,127.9	-100.0	0.0	0.0	n.a.
Investigación y desarrollo tecnológico en salud	1,500.8	328.4	342.8	329.4	14.4	4.4	21.9	100.3	96.1
Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud	15,433.9	3,186.0	2,843.9	2,618.3	-342.1	-10.7	17.0	82.2	92.1
Prevención contra la obesidad	289.9	0.0	0.0	0.0	0.0	n.a.	0.0	n.a.	n.a.
Prevención y atención contra las adicciones	1,294.5	215.5	215.7	184.6	0.2	0.1	14.3	85.7	85.6
Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS	218.7	51.0	36.3	9.6	-14.7	-28.8	4.4	18.8	26.4
Programa Comunidades Saludables	114.7	16.9	12.4	11.4	-4.5	-26.6	9.9	67.5	91.9
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	5,314.4	959.3	868.3	867.5	-91.0	-9.5	16.3	90.4	99.9
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	209.5	29.9	31.3	29.8	1.4	4.7	14.2	99.7	95.2
Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable	279.5	28.0	29.8	29.0	1.8	6.4	10.4	103.6	97.3
Programas de Atención a Personas con Discapacidad	258.7	51.0	48.2	46.4	-2.8	-5.5	17.9	91.0	96.3
Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia	145.0	7.6	9.2	9.0	1.6	21.1	6.2	118.4	97.8
Promoción de la Salud, prevención y control de enfermedades crónico degenerativas y transmisibles y	704.0	45.0	45.7	39.8	0.7	1.6	5.7	88.4	87.1
Protección Contra Riesgos Sanitarios	826.4	144.8	146.8	327.6	2.0	1.4	39.6	226.2	223.2
Proyectos de infraestructura social de salud	997.4	427.6	391.4	356.8	-36.2	-8.5	35.8	83.4	91.2
Reducción de enfermedades prevenibles por vacunación	1,182.2	43.3	31.4	25.4	-11.9	-27.5	2.1	58.7	80.9
Reducción de la mortalidad materna	255.3	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Seguro Médico para una Nueva Generación	2,653.0	334.0	429.5	414.6	95.5	28.6	15.6	124.1	96.5
Seguro Popular	64,402.5	16,100.6	15,299.8	14,417.6	-800.8	-5.0	22.4	89.5	94.2
Sistema Integral de Calidad en Salud	163.0	17.6	81.4	10.4	63.8	362.5	6.4	59.1	12.8
Vigilancia epidemiológica	787.6	102.6	92.6	80.0	-10.0	-9.7	10.2	78.0	86.4

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.  
 \* Incluye recursos destinados al Programa Seguro Popular en estos conceptos  
 n.d.: no disponible, n.a.: no aplicable.  
 Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012 y el Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al primer trimestre de 2012, SHCP.

10 Este programa se orienta a la atención de los problemas prioritarios de salud de la población y busca brindar servicios eficientes, con calidad, calidez y seguridad para el paciente, en particular en lo que corresponde a la atención de padecimientos de alta complejidad en los Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad.

11 Programa cuyo objeto es contribuir en la generación de recursos que permitan brindar servicios de salud eficientes, con calidad, calidez y seguridad para el paciente, a través de la conservación y el mantenimiento de la infraestructura física en salud.

12 Mediante el cual se brinda apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional respecto de la aplicación de los recursos.



Asimismo, por lo que se refiere a los programas con mayores variaciones relativas entre los montos original y modificado destinados para el periodo, dos programas recibieron ampliaciones de más del 100 por ciento: “Sistema Integral de Calidad en Salud”<sup>13</sup> (362.5%) y “Cooperación internacional en salud”<sup>14</sup> (137.5%).

### Ejercicio del gasto

En lo que corresponde a la ejecución del gasto presentada por el *Informe Trimestral*, destaca que el 73.5 por ciento de los recursos presupuestarios se ejercieron a través de dos programas presupuestarios del Ramo 12 (Cuadro 2): “Prestación de Servicios en los Diferentes Niveles de Atención a la Salud” con 2 mil 618.3 mdp (11.3%) y el “Seguro Popular” con 14 mil 417.6 mdp (62.2%), a pesar de que ambos registraron recortes en



el presupuesto que les fue asignado originalmente. Además, destaca la situación particular del programa de “Prevención contra

la obesidad”,<sup>15</sup> para el que se reporta en cero tanto el presupuesto original programado como el modificado y ejercido, por lo que no es posible establecer una medida de avance financiero para el primer trimestre del año.

De igual forma, se observa que 12 de los 30 programas presupuestarios que opera la Secretaría de Salud presentan un avance financiero menor al 90 por ciento de los recursos destinados para el primer trimestre del año, entre los cuales destacan tres programas que reportan en cero el presupuesto ejercido: “Reducción de la Mortalidad Materna”,<sup>16</sup> “Cooperación Internacional en Salud” y “Fortalecimiento de las Redes de Servicios de Salud”. A ello se adicionan tres acciones que reportan el menor ejercicio presupuestal:

13 El Sistema Integral de Calidad en Salud (Sicalidad) tiene como fin contribuir a mejorar la calidad en la prestación de servicios en los establecimientos del Sistema Nacional de Salud, de forma organizada e integrada en beneficio de los usuarios.

14 Corresponde a actividades de la rectoría del sistema de salud, mediante las cuales se fortalece la cooperación científica y técnica con otros países, para coadyuvar a la superación de la pobreza y al desarrollo humano del país. Además, es un instrumento para proyectar los intereses de México en el exterior, entre los que se incluyen proyectos y acciones de las instituciones del sector salud dirigidas a mejorar la calidad y oportunidad de la prevención y atención médica de los migrantes y sus familias.

15 Mediante este programa se busca “contribuir a mejorar la salud de la población mediante la prevención del sobrepeso y la obesidad”, así como el riesgo de padecer enfermedades relacionadas con estas condiciones.

16 Programa que tiene como fin “contribuir a mejorar el acceso, calidad y seguridad de los servicios de atención médica a las mujeres durante el embarazo, el parto y el puerperio”.



Sistema Integral de Calidad en Salud”,<sup>17</sup> cuyo monto ejercido de 10.4 mdp representa sólo el 12.8 por ciento del presupuesto programado al periodo, mientras que respecto a su asignación original da cuenta de un avance del 59.1 por ciento.

“Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS”,<sup>18</sup> con un avance en la ejecución de sólo el 26.4 y 18.8 por ciento con relación a los presupuestos modificado y original, respectivamente.

“Formación de Recursos Humanos Especializados para la Salud”,<sup>19</sup> que se ubica con un avance de 72.2 por ciento en la ejecución del gasto programado y 77.3 por ciento respecto al original.

17 El Sistema Integral de Calidad en Salud (Sicalidad) tiene como fin contribuir a mejorar la calidad en la prestación de servicios en los establecimientos del Sistema Nacional de Salud, de forma organizada e integrada en beneficio de los usuarios.

18 Este programa busca garantizar el acceso universal al tratamiento, medicamentos y estudios de laboratorio para personas con VIH/SIDA que no cuenten con seguridad social. Asimismo, promueve políticas y programas en materia de educación sexual con la finalidad de prevenir tanto enfermedades de transmisión sexual como embarazos no planeados.

19 Mediante el cual se busca fortalecer la capacitación profesional del personal médico especializado, con énfasis en la investigación y la actualización sobre los adelantos e innovaciones más recientes de la medicina en sus diferentes especialidades.

Finalmente, cabe mencionar a dos programas, cuyo ejercicio del gasto superó de manera sustancial el presupuesto que les fue asignado para realizar las acciones que les corresponden durante el primer trimestre del año:

“Protección Contra Riesgos Sanitarios”,<sup>20</sup> cuyo gasto ejercido supera por 182.8 mdp el presupuesto original programado y por 180.8 mdp el programado modificado del periodo, por lo que da cuenta de avances financieros del 226.2 y 223.2 por ciento de sus asignaciones original y modificado, respectivamente.

“Actividades de apoyo administrativo”, que reporta un avance financiero de 160.7 por ciento respecto a su asignación original y de 133.2 por ciento de los recursos programados para el periodo (216.4 mdp).

20 Derivado del Programa de Acción Específico 2007-2012, de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), mediante el cual se busca “proteger a la población contra riesgos a la salud provocados por el uso y consumo de bienes y servicios, insumos para la salud, así como por su exposición a factores ambientales y laborales, la ocurrencia de emergencias sanitarias y la prestación de servicios de salud, mediante la regulación, control y prevención de riesgos sanitarios.” Así, las acciones de protección contra riesgos sanitarios incluyen “la identificación, análisis, evaluación, regulación, control, fomento y difusión de las condiciones y requisitos para la prevención y manejo de riesgos sanitarios en el país.”



Destacan tres programas que reportan en cero el presupuesto ejercido: “Reducción de la Mortalidad Materna”, “Cooperación Internacional en Salud” y “Fortalecimiento de las Redes de Servicios de Salud”

El *Informe Trimestral* reporta la ejecución de 23 mil 169.8 millones de pesos en el Ramo 12 de Salud, monto que representa un avance financiero de 94.9 por ciento del Presupuesto Programado para el primer trimestre del año. No obstante, el presupuesto

a ejercer por parte de la Secretaría de Salud durante los primeros tres meses del presente año, fue objeto de un recorte por 2 mil 375.4 mdp, de forma que los recursos finalmente ejercidos por esa dependencia resultó inferior por 3 mil 611.7 millones de pesos a lo que originalmente estaba calendarizado, implicando un avance financiero de apenas 86.5 por ciento.

Además, de los 30 programas presupuestarios que se reportan en el documento –de un total de 34 programas incluidos en el PEF 2012– 12 presentan un avance financiero menor al 90 por ciento del presupuesto asignado por los legisladores, siendo omisa la SHCP en su informe sobre las causas por las que en éstos se ejercieron recursos por debajo de lo estimado.

Finalmente, es importante señalar que de acuerdo con el *Informe Trimestral*, sólo dos programas concentraron el 73.5 por cien-



Un banco es un lugar en el que le prestan a usted un paraguas cuando hace buen tiempo y se lo piden cuando empieza a llover.

Robert Frost (1874 - 1963)  
Poeta fundador de la poesía moderna estadounidense



34 programas  
presentan un  
avance financiero  
menor al 90  
por ciento

to del gasto ejercido por el Ramo: el *Seguro Popular* y la *Prestación de servicios en los diferentes niveles de salud*, que constituyen los mecanismos fundamentales para brindar atención médica a la población, particularmente de quienes no son beneficiarios de la de seguridad social. ▶



**GABRIELA MORALES CISNEROS** (gabriela.morales@congreso.gob.mx)

Maestra en Economía por el CIDE y licenciada en Economía por el IPN. Investigadora en el CEFP desde 2010. Ha laborado en el CIDE y en el sector público en el IMSS y en la Secretaría de Salud.

En el ámbito académico fue profesora asistente en el CIDE y titular en la Escuela Superior de Economía (IPN). Ha publicado numerosos artículos sobre la salud y su impacto en la economía pública en revistas especializadas. Ha sido becada por el IPN, Fundación Telmex y el CONACYT.

# Acceso a la información gubernamental, UN DERECHO CIUDADANO



XÓCHITL GARMENDIA CEDILLO  
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E  
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha reconocido “la importancia de respetar y garantizar el derecho a saber la verdad para contribuir a acabar con la impunidad y promover y proteger los derechos humanos”





■■■  
Actualmente el ciudadano participa con el gobierno dentro del concepto de la nueva gestión administrativa, donde uno de los pilares fundamentales es el acceso a la información gubernamental

El derecho a saber lo que hace el Estado es una acción de participación ciudadana que propicia la rendición de cuentas de los gobernantes.

El reconocimiento de la importancia del derecho de acceso a la información gubernamental va de la mano de la evolución de la cultura democrática de los países que tienden a privilegiar la rendición de cuentas de sus gobiernos.

El transitar hacia la “transparencia” ha resultado más complejo que fácil, como obvia respuesta de un poder acostumbrado a hacer y decidir sin tomar en cuenta que puede ser cuestionado y, en su caso, sancionado lo que provocó resistencia para aceptar que es legítimo que los ciudadanos le pregunten.

El ejercicio de los derechos de libertad de expresión, de acceso a (y de) la información, de libre pensamiento, no ha sido otorgado gratuitamente, ha sido producto de una lucha de la sociedad, de grupos sociales que se han enfrentado al Estado para que acepte responder los cuestionamientos que se le hacen.



## ORGANIZACIONES QUE DEFIENDEN LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL

Las siguientes son algunas de las organizaciones ciudadanas que defienden la transparencia gubernamental: “Article19”, grupo fundado en 1987 que tiene por objetivo luchar por los rehenes de la censura, defender las voces disidentes, y organizar campañas contra las leyes y prácticas de silencio. Cuenta con oficinas en Londres, Bangladesh, Brasil, Kenia, México y Senegal, y en colaboración con 90 socios en todo el mundo, fortalece las capacidades nacionales para construir o reformar las instituciones y políticas para proteger la transparencia y el libre flujo de información. Su lema es: “Toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, este derecho incluye la libertad de sostener opiniones sin interferencia y buscar, recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier medio y sin consideración de fronteras”. (<http://www.article19.org/>); “Open Society Justice” (<http://www.soros.org/initiatives/justice>), “Initiative” (<http://www.soros.org/initiatives/justice>) “Access-Info Europe” (<http://www.access-info.org/>), “Coalición Pro Acceso” La Coalición Pro Acceso es una plataforma formada por organizaciones de la sociedad civil e individuos (se enlistan en su página un grupo grande de ONG’s) que se constituyó en octubre de 2006 con el fin de promover la adopción e instrumentación de una Ley de Acceso a la Información en España. (<http://www.proacceso.org/>), “Open Government Data” ([http://www.access-info.org/documents/Access\\_Docs/Advancing/Beyond\\_Access\\_7\\_January\\_2011\\_web.pdf](http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Beyond_Access_7_January_2011_web.pdf)) “RTI Rating” (<http://www.access-info.org/es/rti-rating>) “FOIANet” Freedom of Information Advocates Network (FOIANet). Los miembros de la red de FOIANet son organizaciones de la sociedad civil que trabajan activamente para promover el derecho a saber. FOIANet tiene, además, un listado de debate para el intercambio de noticias y discusión sobre temas actuales que tengan que ver con el derecho de acceso a la información. Actualmente son 500 individuos que forman parte del listado, entre los que se encuentran abogados, profesores, comisionados de información y otros especialistas de cada región del mundo. Es una red internacional donde se puede compartir información de organizaciones y trabajadores a título individual para promover el derecho de acceso a la información. Los miembros de FOIANet nombraron el primer DÍA INTERNACIONAL DE DERECHO A SABER, el 28 de septiembre del 2003 y dedican sus esfuerzos a promocionarlo en: (<http://www.foiadvocates.net/>).

Esta investigación muestra la evolución del derecho de acceso a la información. Se centra en el nacimiento y ejercicio de este derecho en la Gran Bretaña y presenta datos referenciales en México.

El derecho de “acceso a la información gubernamental”, los “derechos a (y de) la información” y la “protección de los datos personales” de una persona que puede haberlos proporcionado a una instancia privada o pú-

blica o estar sujeta en un procedimiento de investigación, forman parte de los “derechos humanos”, considerados así por la doctrina internacional, surgidos de luchas liberales en cada caso, por ser fundamentales e inherentes al ser humano.

Sus antecedentes los encontramos en la Declaración de los *Derechos del Hombre y el Ciudadano*, emitidos como resultado de la Revolución Francesa de 1789, en los artículos 14 y 15<sup>1</sup>, y posteriormente en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948*, en su artículo 19<sup>2</sup>, donde se clasifica ya como un derecho humano.

Al estudiar el derecho de acceso a la información gubernamental en la Gran Bretaña, podemos advertir el tránsito que han tenido sus ciudadanos de estar acostumbrados a ser súbditos de un gobierno que no admite cuestionamientos como lo es una monarquía, a ser ciudadanos en un mundo moderno influido por las corrientes democratizadoras e igualitarias, donde la relación ha cambiado. Ahora el ciudadano participa, y coparticipa con el gobierno, interactúa dentro del nuevo concepto de la nueva gestión administrativa, basada en relaciones más igualitarias entre



ciudadanos y gobernantes y en donde uno de los pilares fundamentales para su funcionamiento, es el acceso a la información gubernamental.

Preguntar al Estado es una forma de coadyuvar al sistema de responsabilidades administrativas. Cabe señalar que dentro del sistema anglosajón, esta acción de preguntar es conocida como “*answerability*”<sup>3</sup>, que se interpreta como responsabilidad, en la que los funcionarios responden de los actos que realizan dentro de un marco de responsabilidades.

El derecho de acceso a la información gubernamental en el Reino Unido, proviene de la corriente de apertura iniciada desde el Tratado de Maastricht, a partir del cual se forma la Unión Europea.

1 Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano [aprobada por la asamblea nacional francesa, el 26 de agosto de 1789]:

14.- Todo ciudadano tiene derecho, ya por sí mismo o por su representante, a constatar la necesidad de la contribución pública, a consentirla libremente, a comprobar su adjudicación y a determinar su cuantía, su modo de amillaramiento, su recaudación y su duración.

15.-. La sociedad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su administración. Información localizada en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf> consultada el 10 de noviembre de 2011.

2 Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de Diciembre de 1948

Artículo 19.- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. Información localizada en: <http://www.Filosofia.Org/cod/c1948dhu.Htm>, consultada el 10 de noviembre de 2011

3 BEE DICTIONARY, *answerability meaning(s) (n)* responsibility to someone or for some activity [a responsabilidad de alguien o de alguna actividad]. Información localizada en: <http://www.beedictionary.com/meaning/answerability>, consultada el 2 de noviembre de 2011.



La declaración 17, anexa al Tratado de Maastricht, indica que “la transparencia del proceso decisorio refuerza el carácter democrático de las instituciones” y que la transparencia de la información desarrolla “la confianza del público hacia la administración”. Más concretamente, la declaración invita a la Comisión Europea a entregar al Consejo Europeo “un informe sobre las medidas orientadas a incrementar el acceso del público a la información que poseen las instituciones”. Desprovista de alcance jurídico verdadero, la declaración no obstante va a ser seguida de importantes efectos normativos.

En el año de 2002, en Europa entró en vigencia la Convención de Aarhus “sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente”<sup>4</sup>.

Así, con el objetivo de transparentar la información en materia ambiental para poder tomar acciones correctivas para mejorar las condiciones de contaminación de Europa, se sentaron las primeras bases para “informar”.

Otro fundamento importante fue que éstos, al ser considerados *derechos humanos*, el Consejo de Europa estableció como misión promoverlos y protegerlos, así como también al Estado de Derecho.

El Convenio Europeo señala: “*Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras (...)*” Los antecedentes en Europa en materia del derecho de acceso a la información, constituyen una de las influencias importantes para que fuese reglamentado en Inglaterra.



La transición de Estado cerrado a Estado abierto ha sido una lucha de la sociedad, que a través de grupos civiles (organizaciones no gubernamentales) ha actuado en este sentido, y son conquistas logradas cuando el aparato estatal accede a proporcionar datos o informes requeridos.

La mayor parte de los países han establecido estos derechos dentro de sus normas fundamentales y reglamentaciones secundarias. En la Gran Bretaña, no hay un documento que se llame como tal “Constitución” o “Carta fundamental”. Lo que podríamos interpretar como “Constitución británica” son una serie de textos que han evolucionado a lo largo de muchos siglos.

A diferencia de otros países que incluso tienen un derecho derivado del sistema de lo que conocemos como Commonwealth, como

4 En los considerandos 1 y 2 se señala:

(1) El Convenio CEPE/NU sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (denominado en lo sucesivo “Convenio de Aarhus”) tiene como objetivo conceder derechos al público e imponer a las partes y las autoridades públicas obligaciones sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

(2) La mejora del acceso del público a la información y el aumento de la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia, son instrumentos esenciales para garantizar la sensibilización pública respecto de las cuestiones medioambientales y para promover una mejora en la aplicación y el cumplimiento del derecho medioambiental. Contribuye así a reforzar y aumentar la eficacia de las políticas de protección del medio ambiente. Se puede consultar el documento en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:124:0001:0003:ES:PDF>

El ejercicio de los derechos de libertad de expresión y de acceso a la información, no han sido otorgados gratuitamente, han sido producto de una lucha de la sociedad



Estados Unidos, Nueva Zelanda o Canadá, en el caso de la Gran Bretaña su constitución no ha sido recopilada en ningún momento bajo un texto único. Se tienen una serie de escritos que aglutinan y representan su pasado legal e histórico.

El Reino Unido tiene ciertos documentos constitucionales importantes como la *Carta Magna (1215)*<sup>5</sup>, que protege los derechos de la comunidad frente a la Corona; la Declaración de los Derechos Fundamentales (1689)<sup>6</sup>, que amplía los poderes del Parlamento haciendo impracticable que el Soberano ignore los deseos del gobierno y el Acta de la Reforma (1832)<sup>7</sup>, que modifica el sistema de representación parlamentaria.

El acceso a la información gubernamental surge a partir de los años ochentas, como parte de un concepto nuevo de la “Administración Pública Gerencial”<sup>8</sup>.

5 Se puede localizar el texto en: <http://constitucionweb.blogspot.com/2009/11/carta-magna-de-1215.html>, consultada el 3 de noviembre de 2011

6 Durante el siglo XVII, en Inglaterra, se producen tres hechos relevantes:

La Petición de Derechos (1628) que protegía los derechos personales y patrimoniales. Presentada por el Parlamento y aprobada a la fuerza por el rey Carlos I, al no respetar éste posteriormente las reclamaciones que contenía se originó la Revolución Inglesa, que acabó con la victoria parlamentaria y la decapitación de Carlos I, en 1649.

El Acta de Habeas Corpus (1679) que prohibía las detenciones sin orden judicial. La redactaron los miembros del Parlamento durante el reinado de Carlos II, para protegerse de prácticas entonces corrientes que vulneraban los derechos de los acusados y de los presos.

“La Declaración de Derechos” (1689) consagraba los derechos recogidos en los textos anteriores. Fue impuesta por el Parlamento, como condición previa a su coronación, a la reina María II Estuardo y a su esposo Guillermo de Orange. Se trata, por primera vez, de un verdadero contrato, establecido entre los soberanos y el pueblo, también soberano.

7 El gobierno de gabinete sujeto a la confianza parlamentaria se desarrolló ampliamente con Guillermo IV, bajo la influencia de la reforma electoral en 1832. A partir de esta reforma, el régimen parlamentario asume su carácter definitivo y los gabinetes dependieron definitivamente de la Cámara de los Comunes, ante la que eran responsables. En esta Cámara se hicieron y deshicieron los gabinetes. El principio de responsabilidad colectiva del Gabinete frente al monarca se trasfirió definitivamente ante la Cámara de los Comunes. “El parlamentarismo auténtico -escribe Karl Loewenstein- [en: LOEWENSTEIN KARL, *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1976, p. 125] comenzó a funcionar normalmente sólo después de la Gran Reforma de 1832, al ampliarse el sufragio a la clase media adinerada. Durante un corto periodo, los años 50 y 60 del siglo pasado, el parlamentarismo británico tendió en forma equivocada hacia la superioridad de los Comunes sobre el Gabinete.

8 FALCÃO MARTINS HUMBERTO, *Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración*; Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 9 (Oct. 1997). Caracas; pp.1-16.”(...) *En particular en Inglaterra se consolidó un patrón de welfare state de carácter universalista y un patrón de administración pública de orientación más ortodoxa - Whitehall, que ya entre 1966 y 1969, según la comisión Fulton, presentaba disfuncionalidades. Experimentaba, además, una aguda transformación demográfica que sobrecargaría al Estado (ampliamente demostrada por Pollit, 1990) y una confrontación política que culminó con el ascenso de los conservadores y sus prácticas reformistas, inicialmente más descentralizadoras. En el contexto inglés se sucedieron tres categorías de soluciones administrativas: el gerencialismo puro, el consumerism y el modelo del Public Service Oriented (PSO). El gerencialismo puro, que tendía a la descentralización, consistió en una reacción inicial a la crisis del Estado inglés, como parte de una estrategia centrada en el aumento de la productividad y en la reducción de costos y de personal. Apuntaba a establecer una definición de responsabilidades de funcionarios y organizaciones públicas, de sus misiones y objetivos. En lo fundamental, se apoyaba en una ética de valorización del costo de los recursos. Entre las acciones prácticas del gerencialismo puro figuran la racionalización presupuestaria, la evaluación del desempeño, la administración por objetivos, la descentralización y la delegación de autoridad”.*



La Gran Bretaña comenzó a instrumentar profundas reformas en materia de gestión pública en esa época. Se inició el abandono del concepto de “Estado Benefactor”, para dar paso al llamado “Buen Gobierno”, con el objetivo de ser más eficientes, eficaces y transparentes; todo ello dentro de una ética óptima de los funcionarios públicos y con el propósito de dar confianza a los ciudadanos en sus gobernantes.

Posteriormente en los años noventas se da continuidad a estas acciones, cuando se implementó el llamado “*Open Government White Paper*”<sup>9</sup> que propicia el derecho de acceso a la información de las áreas gubernamentales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Desde 1984 se proclamaba en los medios públicos por parte de los líderes políticos de la línea liberal y laboral, “el derecho a saber”; Rt. Hon<sup>10</sup>. Neil Kinnock, líder del Partido Laboral y Rt. Hon. David Owen, líder del partido Social

9 “*Open Public Services White Paper*”, documento en el que el Primer Ministro David Cameron, dice que “*como un propósito urgente de reformar los servicios públicos, quieren ofrecer oportunidades en igualdad a la sociedad. Pues actualmente la sociedad padece una inequidad en los servicios de salud, y en los lugares seguros para que los niños jueguen. Para ello se ha pensado en abrir los servicios públicos al conocimiento de los ciudadanos*”. Información localizada en: <http://files.openpublicservices.cabinetoffice.gov.uk/OpenPublicServices-WhitePaper.pdf> consultada el 4 de noviembre de 2011.

10 RT Hon., significa EL MUY HONORABLE, (abreviado como RT Hon, es un título honorífico que se utiliza como prefijo que se aplica tradicionalmente a ciertas personas en el Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, el Caribe anglófono y otros de la Commonwealth y en otras partes de vez en cuando. Ejemplos de esto son el Muy Honorable. Localizable en: [http://en.wikipedia.org/wiki/The\\_Right\\_Honourable](http://en.wikipedia.org/wiki/The_Right_Honourable)

Demócrata, y Rt. Hon. David Steel líder del Partido Liberal, declaraban su decidido apoyo a la apertura de la información, en el gobierno de Margaret Thatcher a la que comenzaron a convencer de que el gobierno -que hasta entonces había estado cerrado- debía acceder a proporcionar información de sus actos.<sup>11</sup>

A partir de 1993 se comenzó la campaña para impulsar el proyecto de la *Ley de Acceso a la Información*. Es hasta el año de 1995 cuando entra en vigencia la citada ley, que tiene el objetivo de mejorar los servicios de la administración pública y establecer las responsabilidades de los funcionarios públicos.

Otros de los documentos que impulsaron la reforma de la Administración Pública en la Gran Bretaña es el *Estatuto o Carta del Ciudadano*, que se promulga en el año de 1991 y tiene por objeto mejorar los niveles del servicio que el gobierno otorga a la ciudadanía, estableciendo los siguientes principios: apertura de la información, opción y consulta, cortesía, ayuda y orden; claridad y valor por el dinero que se paga.

Otro de los documentos es el Código de



11 Newspaper of 1984 Campaign for Freedom of Information, “Political leaders back call for freedom of information, *Our right to know*. <http://www.cfoi.org.uk/pdf/SecretsNewspaperNo1.pdf> información consultada el 10 de noviembre de 2011.



La transición de Estado cerrado a uno abierto ha sido una lucha de la sociedad, a través de grupos civiles que han actuado en este sentido



la Función Pública de las mejores prácticas para el personal y los directores de JANET (Reino Unido)<sup>12</sup>; destinado a órganos de gobierno no departamentales que son las que generalmente tienen responsabilidad presupuestaria. En el mismo documento se señalan trámites de auditorías, apertura y rendición de cuentas.

A partir de estas reformas se pretendió buscar una mayor eficiencia en la prestación de servicios, así como la instrumentación de un sistema de responsabilidades para los funcionarios públicos. En los años 1994 y 1995 los gobiernos conservadores introdujeron los códigos de gobierno abierto, los cuales siguen vigentes y pueden ser utilizados por personas que buscan información del gobierno central<sup>13</sup>.

La proporción de datos atravesó paulatinamente por un proceso de comprensión y entendimiento de este derecho que se llevó tiempo en ser aceptado. Finalmente, admitió que se podían solicitar nombres de personas que trabajaban en las áreas gubernamentales. En un inicio esta posibilidad se rechazó bajo el argumento de derecho a la intimidad, pero finalmente se pudo proporcionar la información. Esto se dio sobre el personal del sector privado de *Whitehall*, en el año de 2003.



12 JANET es la red dedicada a las necesidades de la educación y la investigación en el Reino Unido. Se conecta a la educación del Reino Unido y las organizaciones de investigación a los demás, así como para el resto del mundo a través de enlaces a la Internet global. Ver en: <http://webarchive.ja.net/about/janet/company/code-of-practice.html#1>

13 Ver: "Code of Practice on Access to Government Information - Guidance on Interpretation", en <http://www.cfoi.org.uk/opengov.html#rtk>, consultada el 13 de noviembre de 2011.

Mientras puedas, ahorra para la vejez y la necesidad, porque el sol de la mañana no dura todo el día.

Benjamin Franklin (1706 - 1790)  
Político, científico e inventor estadounidense

El Código de Prácticas sobre Acceso a la Información entró en vigor el 4 de abril de 1994. En él, el gobierno se comprometió a entregar información a las solicitudes, quedando a salvo 15 excepciones. Asimismo, se estableció que en caso de inconformidad se podía acudir al Defensor del Pueblo (órgano competente para deliberar las inconformidades en materia de transparencia).

Posteriormente, este Código fue sustituido por la “*Freedom of Information Act* (Ley de libertad de información) del año 2000 que entró en vigor el primero de enero de 2005.<sup>14</sup>

Los países de tradición anglosajona equivalentes a los “pares” del Reino Unido, aprobaron sus leyes a principios de los años ochentas, mientras el gobierno Británico se seguía reusando a aprobar tal legislación.

*La ley de libertad de información* se aprobó en el Reino Unido hasta noviembre del año 2000, mucho tiempo después de que la ma-



yoría de las democracias establecidas habían adoptado semejante ley, e incluso, no entró en vigencia totalmente hasta enero del año 2005.

*Ley de Protección de Datos de 1998*, entró en vigor el primero de marzo del año 2000. No contempla garantizar la privacidad de las personas. Lo que prevé es encontrar un equilibrio entre los derechos de las personas físicas y los intereses, a veces conflictivos, de quienes tienen razones legítimas para usar la información personal. ▶

<sup>14</sup> Se puede consultar el texto de la ley n: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/%2B/http://www.dca.gov.uk/foi/ogcode981.htm>



**XÓCHITL GARMENDIA CEDILLO** (xochitl.garmendia@congreso.gob.mx)

Egresada de la Facultad de Derecho de la UNAM. Cuenta con una Maestría en Derecho Administrativo. Ha impartido cátedra en derecho fiscal y administrativo en la Máxima Casa de Estudios y en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Entre otros cargos, figuró como Directora de Ingresos del gobierno de Oaxaca y de Consulta de la Procuraduría Fiscal de la Federación. En el servicio exterior se desempeñó como Coordinadora del Programa de Comunidades Mexicanas en el Consulado de las Vegas, Nevada, EEUU.

# Responsabilidad PENAL A SERVIDORES PÚBLICOS



JUAN MANUEL HERNÁNDEZ LICONA  
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E  
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

**E**n ocasiones escuchamos, ya sea en una plática coloquial, en una conferencia, en la televisión, en la radio o bien, leemos en Internet, el periódico o revistas, que al hacer mención de la *persona que trabaja para el gobierno*, se utilizan indistintamente las denominaciones de funcionario público, empleado público o servidor público.





## La denominación “servidor público”, tiene el propósito de generar conciencia sobre la función de servicio que se desempeña y la posibilidad de exigir su cumplimiento

El manejo indiferenciado de dichas denominaciones no constituye mayor problema, pues al final todos ellos son trabajadores del gobierno en cualquiera de los Poderes de la Unión o de los organismos constitucionalmente autónomos. Sin embargo, si se pretende hablar con precisión, es indispensable estudiar y advertir que sí existen diferencias entre las denominaciones de funcionario público, empleado público y servidor público.

El *funcionario público* es aquella persona física que tiene a su cargo el ejercicio de una función pública, ya sea por elección ciudadana o por designación directa y que cuenta con cierta categoría, es decir: su cargo forma parte de los grados superiores de la estructura orgánica, ejerce su autoridad mediante el uso de medios coercitivos, sus funciones impactan directamente a la sociedad, representa la voluntad del Estado y tiene alta responsabilidad en el desempeño de sus funciones.



El *empleado público* es una denominación que corresponde a los trabajadores del Estado de menor categoría. Sus actividades no son complejas ya que sus funciones no impactan directamente a la sociedad, no representan la voluntad del Estado y son sujetos de responsabilidad, pero en menor medida que los servidores públicos.

La denominación de *servidor público* surge en la Constitución Federal, en virtud de una razón muy lamentable, pues tuvo que ver con la pésima atención que brindaban los funcionarios o empleados públicos a la población.

Fue por ello que el 28 de diciembre de 1982, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas constitucionales y legales, con el propósito de renovar las bases legales para prevenir y sancionar la corrupción y los malos tratos en el servicio público. Una de esas

reformas se refiere a la denominación del término *servidor público*, que desde esa fecha se aplica a los trabajadores del gobierno, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión.

La nueva denominación de servidores públicos tuvo y tiene el propósito de contribuir no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que solían conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino también de generar conciencia en la propia comunidad sobre la función servicial que aquellos desempeñan y la posibilidad de exigirles el estricto cumplimiento de sus funciones, así como el respeto a los derechos e intereses de los gobernados.

Puede afirmarse que *servidor público* puede percibirse como un término genérico y el *funcionario público* y el *empleado público*, son las especies.

## Responsabilidad de los servidores públicos

Cuando en el desempeño de sus funciones los servidores públicos incumplen con las obligaciones que la Constitución o la ley les imponen, se generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado mismo, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

En México, actualmente, el régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales abarca diversas clases, a saber:

1. La responsabilidad política, que es aquella en la que pueden incurrir ciertas categorías de servidores públicos de “*alta jerarquía*”, cuando, en el ejercicio de sus funciones, cometen actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
2. La responsabilidad penal que tiene lugar cuando cualquier servidor público comete un delito.
3. La responsabilidad administrativa derivada de que cualquier servidor público, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, falte a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público.
4. La responsabilidad civil que se origina cuando un servidor público, en el ejercicio de sus funciones, causa daños patrimoniales –materiales y morales o sólo materiales o sólo morales– a particulares.
5. La responsabilidad resarcitoria que tiene lugar cuando servidores públicos causan un daño o perjuicio, estimable en dinero, al Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, o bien al de los locales y municipales, en sus respectivas haciendas.
6. Tal sistema de responsabilidades se basa en un principio de autonomía, de acuerdo con el cual para cada tipo de responsabilidad se establecen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de ellas coincidan, de modo que un servidor público pueda ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado por diferentes vías y con distintas penas.

## Responsabilidad penal de los servidores públicos en México

Abarca un área limitada. Emerge toda vez que el comportamiento del servidor público sea antijurídico y culpable, que haya tenido lugar en el ejercicio de la función pública y que encuentre tipificación en el Código Penal o en las leyes especiales.

Conforme a la fracción II del Artículo 109 de la Constitución Federal: “*La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal*”, de tal suerte que el Código Penal Federal comprende una serie de delitos en las que el sujeto activo necesariamente debe tener la calidad de servidor público, por ejemplo: ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, tráfico de influencia, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, etc.

Para estos delitos se asignan penas tales como: privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones



públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar. Ahora bien, para proceder penalmente contra los servidores públicos, primero hay que distinguir si se trata de servidor público de alto nivel o no. Los que no son de alto nivel no gozan de fuero, y por tanto no se requiere de un procedimiento previo para que sean juzgados. Para los servidores públicos de alto nivel jerárquico que gozan de la protección constitucional (denominada fuero), se requiere primero desahogar el procedimiento denominado declaración de procedencia,<sup>1</sup> como requisito previo para proceder penalmente contra el funcionario. Los sujetos que gozan de protección constitucional están referidos en el artículo 111 constitucional.

### Responsabilidad penal de los servidores públicos en Francia

El sistema de responsabilidad penal de los servidores públicos en Francia se rige por tres reglas:

1 El procedimiento de declaración de procedencia está previsto en el artículo 111 constitucional y en el capítulo III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y tiene los siguientes rasgos: Es no jurisdiccional. A través de la declaración de procedencia se autoriza el inicio de un procedimiento penal, ante las autoridades competentes contra servidores públicos investidos de inmunidad. No resuelve el fondo de la cuestión planteada, sino que, sin prejuizar, se remueve un obstáculo para que se pueda actuar penalmente contra el servidor público; es un requisito de procedibilidad. Tiene el objetivo de que mediante una instancia ante la Cámara de Diputados, se autorice para que las autoridades competentes puedan proceder penalmente -por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo- contra servidores públicos que gozan de inmunidad. Es de la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, la cual declarará si ha o no lugar a proceder penalmente contra el inculpado; se caracteriza por su carácter unicameral. No se aplica sanción alguna, simplemente la Cámara de Diputados declarará, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado para que retirada la inmunidad, en su caso, la persona quede a disposición de la justicia ordinaria. La finalidad de la declaración de procedencia es determinar si ha lugar o no a proceder contra el inculpado. Si la declaración es que sí ha lugar, éste será separado para que quede sujeto a proceso penal. Si el proceso penal culmina en sentencia absolutoria el sujeto podrá reasumir su función. La declaración de procedencia sólo tendrá lugar mientras el servidor público funja en su encargo, pues su propósito es retirarle la inmunidad de que goza, separándolo de la función pública, para ponerlo a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. Las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados son inatacables.

1. El código penal francés establece tipos penales especiales para servidores públicos, sin importar la jerarquía de su nombramiento, ni si están adscritos a alguno de los poderes federales, tales como: ataques contra el gobierno cometidos por personas que ejercen una función pública; ataques a la libertad individual; discriminación; ataques a la inviolabilidad del domicilio; atentados contra el secreto de la correspondencia; exacciones arbitrarias; cohecho pasivo y tráfico de influencias cometidos por personas que ejercen una función pública y cobro ilegal de comisiones; atentados contra la libertad; malversación de fondos.

Estos delitos sancionan a todo servidor público que haya cometido la conducta penal y las sanciones pueden consistir en multa o prisión, e incluso, en determinados casos la pérdida de los derechos civiles, cívicos y familiares; la prohibición para ejercer cargos públicos o para ejercer la actividad profesional o social; el decomiso de dinero o bienes que recibió ilegalmente por parte del delincuente, con la excepción de los artículos sujetos a la restitución y la difusión de la sentencia.



El político piensa en la próxima elección; el estadista, en la próxima generación.

Otto von Bismarck (1815 - 1898)  
Estadista, militar, político y prosista alemán

**2.** Tratándose de miembros del parlamento, éstos gozan de un tipo de “*fuero constitucional*”, lo que quiere decir que no pueden ser arrestados sin autorización de la Cámara. Esta es una figura similar a la declaración de procedencia que tenemos en México. Cabe decir que el “*fuero*” no procede en caso de flagrancia. En resumen, para que puedan ser procesados los miembros del parlamento francés, primero tiene que obtenerse la autorización de la Cámara a la que pertenezcan, y luego ser llevados ante la justicia penal, a menos que el delito se haya cometido en flagrancia, en cuyo caso no se requiere de dicha autorización.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> El artículo 26 de la Constitución Francesa establece que ningún miembro del Parlamento podrá ser procesado, perseguido, detenido, preso o juzgado por opiniones o votos que haya emitido en el ejercicio de sus funciones. En materia criminal o correccional, ningún miembro del Parlamento podrá ser objeto de arresto o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad sin autorización de la Mesa de la Cámara de la que forma parte, aunque establece la siguiente salvedad: no será necesaria dicha autorización en caso de crimen o de flagrante delito o de condena definitiva.

En consecuencia, si un miembro del Parlamento de Francia comete algún delito, antes de ser llevado a los tribunales competentes, es indispensable que se obtenga la autorización de la Mesa de la Cámara a la que pertenezca. Si se obtiene la autorización, podrá ser llevado a los tribunales; en caso contrario, tendrá que esperar a que concluya su mandato, para iniciar el proceso sin obstáculos.

**3.** Existen disposiciones constitucionales específicas en materia de responsabilidad penal para los servidores públicos que forman parte del Gobierno, es decir, del Poder Ejecutivo. No aplican para los miembros del parlamento ni del Poder Judicial. También se advierte una especie de fuero constitucional, pues para proceder penalmente se requiere la aprobación de una Comisión de Admisión.<sup>3</sup> ▶

<sup>3</sup> La Constitución Política de Francia en el Título X denominado *responsabilidad penal de los miembros del Gobierno*, refiere que los miembros del Gobierno serán responsables penalmente de los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones y tipificados como delitos en el momento en el que los cometieron. Sin embargo, al igual que los miembros del Parlamento, para juzgar a los miembros del Gobierno se requiere de una aprobación previa, lo que da a entender que gozan de una protección constitucional. Para ser juzgados se exige, como requisito de procedibilidad, la presentación de una denuncia, si no hay tal no se inicia procedimiento alguno. Esta denuncia debe presentarse ante una Comisión de Admisión, por cualquier persona que se considere ofendida por un delito cometido por un miembro del Gobierno en el ejercicio de sus funciones. Esta Comisión de Admisión estudia el asunto y puede tomar dos opciones:

- Considerar que no hay elementos y entonces archivar el asunto.
- Considerar que sí hay elementos y enviar el expediente al Fiscal General del Tribunal de Justicia de la República, para que en dicho tribunal se desahogue el procedimiento por la probable comisión de un delito a cargo del servidor público del Gobierno. Dicho Tribunal de Justicia de la República, por disposición expresa, estará vinculado por la tipificación de los delitos, así como por la determinación de las penas, tal como resulten de la ley.



JUAN MANUEL HERNANDEZ LICONA (juan.hernandez@congreso.gob.mx)

Licenciado y Maestro en Derecho por la UNAM, aprobado con mención honorífica al obtener ambos grados.

Destaca su paso por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Poder Judicial de la Federación y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, donde adquirió sólida experiencia profesional. Desde el 2006 participa en el CEDIP donde realiza investigaciones de temas diversos.

# SE ESTABLECE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA



**A**unque en el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1854 se preveía el establecimiento de una Corte Suprema de Justicia y de tribunales estatales, no fue sino hasta el 27 de agosto de 1824 cuando el Congreso decretó y dio las bases para que se estableciera lo que hasta ahora es la Suprema Corte de Justicia. La máxima institución encargada de impartir justicia en la República Mexicana.

En octubre siguiente se aprobó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En el Artículo 137 se decía que el Poder Judicial de la Federación se depositaba en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales y juzgados de distrito.

Se integraba por 11 ministros distribuidos en tres salas, y un fiscal. Su carácter era vitalicio y la elección de éstos les correspondía a las legislaturas locales, mediante un procedimiento calificado por el Congreso de la Unión.

Según lo dispuesto en ese momento, la Suprema Corte era competente para conocer de:

- a) Las controversias en que fuera parte cualquier entidad federativa.
- b) Lo referente a los contratos y negocios en que el gobierno federal fuera parte.
- c) Opinar sobre el “pase” o “retención” de letras políticas pontificias.
- d) Conflictos de competencia judicial.
- e) Decidir en la última instancia los juicios políticos de responsabilidad contra el Presidente y el vicepresidente de la República, gobernadores y Secretarios de Estado.

- f) Causas de almirantazgo.
- g) Ofensas contra la nación.
- h) Delitos de los Senadores y Diputados (previo desafuero), así como de empleados de Hacienda y Poder Judicial.
- i) Causas civiles y penales de los agentes diplomáticos y cónsules.
- j) Infracciones sobre de la Constitución y leyes generales.

La primera generación de ministros de ese alto tribunal estuvo integrado por: Miguel Domínguez, como presidente; José Isidro Yáñez, como vicepresidente; Manuel de la Peña y Peña, Juan José Flores Alatorre, Pedro Vélez, Juan Gómez Navarrete, Juan Ignacio Godoy, Juan Roz y Guzmán, Francisco Antonio Tárrazo, José Joaquín Avilés y Quiroz. El sueldo asignado a cada uno, por decreto, fue de cuatro mil pesos anuales.

Es hasta la Constitución del 5 de febrero de 1857 cuando se invierte el nombre como la identificamos hasta el día de hoy: Suprema Corte de Justicia. (LGR)



EL RESPETO AL  
DERECHO AJENO  
ES LA PAZ



# Emiliano Zapata



**A**nenecuilco, de Morelos, es el lugar donde el 8 de agosto de 1878 nace el revolucionario y agrarista Emiliano Zapata, quien defendió la dignidad y equidad de los campesinos en México. Miembro de una familia que vivió del campo y que hereda de sus padres Gabriel Zapata y Cleofas Salazar el quehacer de la tierra y el ganado con el conocimiento pleno de la problemática en la que se encontraba ese gremio.

Sin embargo, al quedar huérfano a los 16 años, el respaldo de la educación primaria que recibió en la escuela de la corte lancasteriana de la población y el patrimonio heredado, no fueron suficientes para ser independiente en su trabajo, por lo que tuvo que laborar como peón en las haciendas vecinas.

El gusto por los caballos y su conocimiento en la materia fue lo que puso al “Caudillo del sur”, como también se le conoció, en los inicios de la lucha por la causa campesina, ya que de 1902 a 1905 participó auxiliando a la comisión del pueblo de Yautepec en los problemas con la hacienda Atlahuayán, como un simple acompañante de quienes pedían justicia.

Zapata fue elegido en 1909 como representante de su pueblo para seguir la lucha por la restitución de tierras contando con el respaldo de los hombres más viejos de la comunidad, quienes le entregaron los documentos de sus propiedades. Su esfuerzo fue incansable, lo que le permitió tener relación y voz para expresar la indignación del pueblo por la actitud de las fuerzas federales que trastornaban el orden público o emitir su opinión sobre las acciones de

gobierno que como él lo entendía, interferían en el bienestar de los trabajadores del campo. El lema de su idealismo “*Reforma, Libertad, Justicia y Ley*” describe sus esfuerzos por liberar al campesino de los latifundios y por hacer realidad el reparto de las tierras.

Así es como en conjunción con Otilio Montaño redacta el Plan de Ayala, en donde ordenaron sus seguidores en las primeras comisiones agrarias y transmitieron los postulados al Distrito Federal y a distintos estados de la República Mexicana. Por este hecho Emiliano Zapata es nombrado jefe de la revolución, en sustitución del general Pascual Orozco. Además, las fuerzas zapatistas solicitaron que las peticiones en materia agraria de dicho plan se elevaran a preceptos constitucionales.

Fue Carranza quien no aceptó los postulados y quien impidió la entrada a la capital a quien denominó como un bandido sin bandera. Como seguimiento a los artículos del Plan de Ayala, Emiliano Zapata fundó la primera caja rural de préstamos, reorganizó a la industria azucarera y fue entonces que se expidió la Ley Agraria de 1915 y su reglamento en 1916.



El asesinato de Zapata se dio cuando el general Pablo González fraguó un plan para hacerle creer que el coronel Guajardo había desconocido al gobierno de don Venustiano Carranza mediante una serie de correos, que luego se hicieron públicos, y tras el montaje de luchas armadas termina con el engaño a su lealtad al poner al “Caudillo del sur” frente a la muerte, en un acto que debió ser para rendirle honores.



# La rebelión de las masas



El libro más importante y conocido de José Ortega y Gasset, "La rebelión de las masas" (1883 - 1955) también es un clásico del pensamiento en nuestra lengua.



En él convergen aspectos filosóficos, sociales, políticos y morales que se vinculan de tal modo que es difícil, aún hoy, permanecer indiferentes ante las ideas planteadas por el autor.

La obra recurre a temas de masas, fascismo y liberalismo, unidad europea o pacifismo, los entrelaza y relaciona, obteniendo finalmente una idea más clara del funcionamiento de la sociedad actual.


Ortega y Gasset analiza la civilización moderna del siglo XIX y cómo ella ha creado al llamado "hombre masa".

Se considera como "masa" a la generación que surgió de la revolución industrial, la cual estaba marcada por el triunfo de la democracia liberal; son los hombres medios cuyos derechos y privilegios les son otorgados de manera hereditaria y, por lo tanto, consideran el orden de la sociedad actual como orden natural.

En cambio, el término minoría se refiere a un grupo reducido y selecto de hombres cuyo fin es dirigir y orientar a la masa. Los hombres que la conforman saben que deben exigirse a sí mismos y cumplir con sus deberes y responsabilidades en vez de conformarse como lo hace la masa.

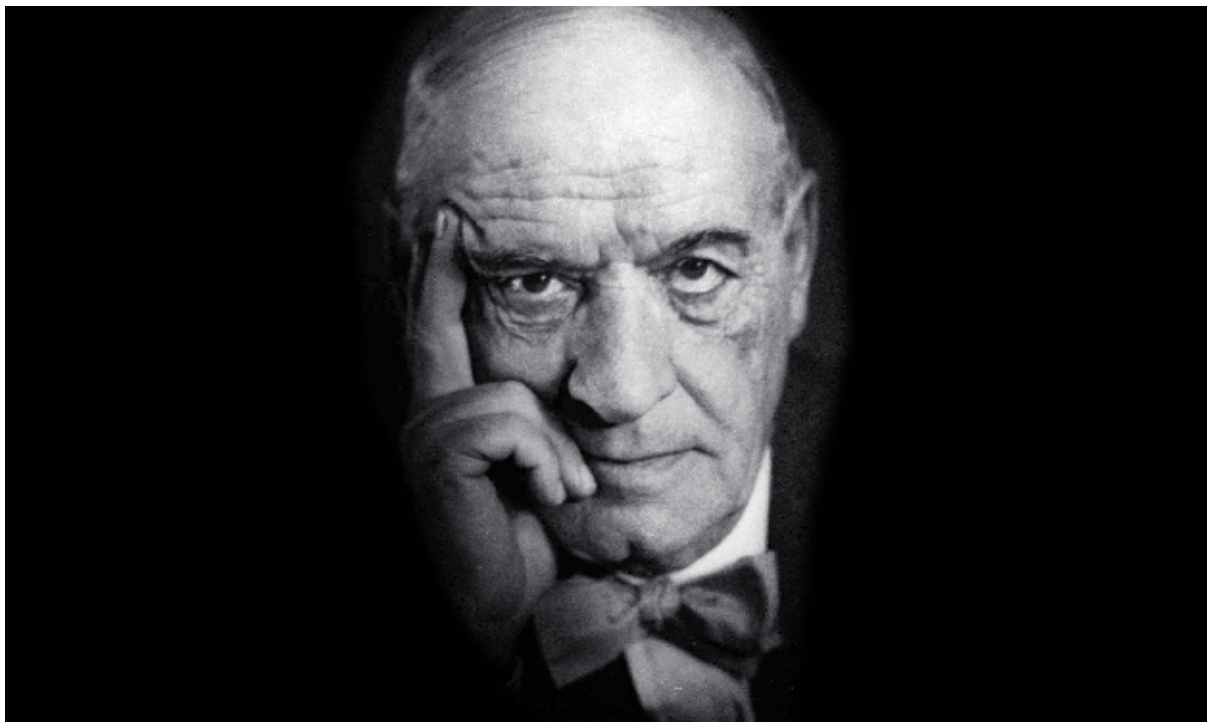


Los tigres blancos Bengala tienen los ojos azules, la nariz rosada y la piel blanca crema con rayas color chocolate. Estos felinos usualmente se encuentran en la parte continental del sureste de Asia y en el centro de la India.

A wide-angle photograph capturing a sunset over a large body of water, likely a river. The sky is filled with heavy, dark clouds that are illuminated from below by the setting sun, creating a vibrant palette of oranges, yellows, and deep reds. The sun itself is partially obscured by a large, bright cloud on the left side of the frame. The water in the foreground is calm, reflecting the intense colors of the sky. In the middle ground, a small, dark boat is positioned on the water, facing away from the viewer towards the horizon. The horizon line is low, showing a dark silhouette of land or trees. The overall mood is serene and majestic.

**RÍO SUCHIATE.** - Caudal que marca la frontera occidental entre México y Guatemala. Su nombre deriva del náhuatl Xochi atl (agua de flores). Nace en las faldas del volcán Tacaná y desemboca en el Pacífico.





La única relación que existe entre esas divisiones de hombres, se basa en que las minorías ejercían un predominio sobre la masa, controlando las funciones del gobierno y mandando órdenes sobre asuntos públicos. Ahora, entonces, el único papel de la masa es someterse al dominio de las minorías al no intervenir en su poder y así su inferioridad.

Ortega y Gasset argumenta que a partir del siglo XIX se implanta un imperio político donde la masa tiene el derecho de imponer sus ideas y afirmar su derecho de la vulgaridad; de esta manera desplaza a la minoría.

El fenómeno del “hombre masa” surgió y se fue consolidando con el acontecer de varios hechos; Ortega y Gasset considera que la crisis actual en el mundo comenzó con el hecho de la aglomeración. Esto ocurre a partir de que los individuos se empiezan a categorizar como muchedumbre, invadiendo los espacios que antes estaban destinados para las minorías.

Este proceso de la rebelión de las masas contiene tres principios que posibilitaron la “metamorfosis” del hombre: la democracia liberal, la experimentación científica y el industrialismo.

El primer principio puede ser definido como una institución pública instrumentalizada por el “hombre masa” para ejercer sus fines, entre los cuales destaca el apoderarse de la riqueza.

La democracia liberal ha sido un factor muy importante para la consolidación del “hombre masa”, porque le permite y, sobre todo, lo impulsa a intervenir en los asuntos de interés colectivo. Sin embargo, al estar desinformado, sus decisiones y juicios pueden afectar positivamente, pero también negativamente el destino de su sociedad.

(Eric Luis Rubio Casares)  
La rebelión de las masas  
José Ortega y Gasset  
Editorial Austral

# INCOHERENCIAS



AMADO NERVO

Yo tuve un ideal, ¿en dónde se halla?  
Albergué una virtud, ¿por qué se ha ido?  
Fui templario, ¿do está mi recia malla?  
¿En qué campo sangriento de batalla  
me dejaron así, triste y vencido?

¡Oh, Progreso, eres luz! ¿Por qué no llena  
su fulgor mi conciencia? Tengo miedo  
a la duda terrible que envenena,  
y me miras rodar sobre la arena  
¡y, cual hosca vestal, bajas el dedo!

¡Oh!, siglo decadente, que te jactas  
de poseer la verdad, tú que haces gala  
de que con Dios, y con la muerte pactas,  
devuélveme mi fe, yo soy un Chactas  
que acaricia el cadáver de su Atala...



Amaba y me decías: <<analiza>>,  
y murió mi pasión; luchaba fiero  
con Jesús por coraza, triza a triza,  
el filo penetrante de tu acero.

¡Tengo sed de saber y no me enseñas;  
tengo sed de avanzar y no me ayudas;  
tengo sed de creer y me despeñas  
en el mar de teorías en que sueñas  
hallar las soluciones de tus dudas!

Y caigo, bien lo ves, y ya no puedo  
batallar sin amor, sin fe serena  
que ilumine mi ruta, y tengo miedo...  
¡Acógeme, por Dios! Levanta el dedo,  
vestal, ¡que no me maten en la arena!



