

cámara

REVISTA DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

LA CARA FEA DEL BULLYNG

Adriana Medina Espino

TRANSPARENCIA Y CABILDEO

María de los Ángeles
Mascott Sánchez

PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Cecilia Liconá Vite

DEPORTE: MUCHOS RECURSOS, POCO RENDIMIENTO

Sandra O. Maya Hernández

RECURSOS PARA CAMBIAR EL

CAMPO

César Turrent Fernández

DALIA

La dalia es originaria de los bosques templados del sur y centro de México. Los indígenas aztecas la denominaron 'xicaxochitl', derivada de xicama y xóchitl, que significa flor de camote. Los españoles, quienes la llamaron jicamite, la llevaron a España. Es la flor nacional de México.



CONTENIDO

Número 2, Año 1, Junio 2011

En este número	3
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA	
Recursos para cambiar el campo César Turrent Fernández	4
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO	
La cara fea del bullying Adriana Medina Espino	12
Doble discriminación: mujeres y discapacitadas Varias autoras	24
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA	
Transparencia y cabildeo María de los Ángeles Mascott Sánchez	30
Nuevas reglas contra monopolios consentidos Gustavo Meixueiro Nájera	38
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS	
Acciones de defensa colectiva Jesús Ruiz Munilla	46
El ojo de la cerradura: protección de datos personales Cecilia Liconá Vite	54
CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	
Reanimar la vida cultural Jorge Vera García	60
Deporte: muchos recursos, poco rendimiento Sandra Oralía Maya Hernández	66
Cultura. Fragmentos del poema “Muerte sin fin”, de José Gorostiza (1901-1973)	74
Notas. Al fin hablan los números	76
Presentación formal de la revista Cámara	77
Seminario: los periodistas y el poder	78

cámara

REVISTA DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Junio de 2011
Número 2



Foto de portada:
Arturo Villanueva Moreno

cámara Año 1, número 2, junio de 2011, es una publicación mensual de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos que difunde las investigaciones realizadas a través de sus cinco Centros de Estudios.

Avenida Congreso de la Unión número 66, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza, 15960, México D.F., Tel. (55) 5036 0000 ext. 52177.

Editor Responsable: Lic. Juan Alberto Galván Trejo. Reserva de Derechos al uso exclusivo Número 04-2011-060210104200-102 ISSN: En trámite, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor.

Certificado de Licitud de Título y Contenido: En trámite, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

Impresa en los talleres de ROMA COLOR, S.A DE C.V., Pascual Orozco número 70, Col. San Miguel, Delegación Iztacalco, C.P. 08650, México D.F., Tel. (55) 3067-5800. Este número se terminó de imprimir en julio de 2011, con un tiraje de 10,000 ejemplares.

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

revistacamara@congreso.gob.mx

Directorio

MESA DIRECTIVA

Dip. Jorge Carlos Ramírez Marín
PRESIDENTE

Dr. Guillermo Haro Bélchez
SECRETARIO GENERAL

Ing. Ramón Zamanillo Pérez
SECRETARIO DE SERVICIOS
ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS

Lic. Emilio Suárez Licona
SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

CONSEJO EDITORIAL

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

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

Mtro. Luis Antonio Ramírez Pineda
DIRECTOR GENERAL

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

Lic. César Bécker Cuéllar
DIRECTOR GENERAL

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

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
DIRECTORA GENERAL

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

Dr. César Turrent Fernández
DIRECTOR GENERAL

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

Mtra. María de los Ángeles Corte Ríos
DIRECTORA GENERAL

Miguel López Azuara
COORDINADOR DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Camilo Kawage Vera / DIRECTOR

Carlos Blanco López / SUBDIRECTOR

Sergio A. Ruiz Carrera / DIRECTOR DE ARTE

Yazmín Muñoz Valle / MESA DE REDACCION

**Luz María Mondragón Cruz
y Roberto Bolaños / EDICIÓN Y CORRECCIÓN**

Rogelio García Córdova / CONTROL DE OPERACIONES

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

Agencia CUARTOSCURO / SERVICIOS GRÁFICOS

El acoso escolar, conocido como bullying en inglés, ha tomado carta de naturalización en el libro de los derechos humanos. Los escolares de hace tantas generaciones dábamos por hecho que el fuerte dominaba sobre el débil en todos los sentidos, y los mayores también, tal vez por temor, negligencia, incluso por candidez, hasta hace poco. El Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género presenta un acucioso análisis de sus causas, sus efectos inmediatos y en el largo plazo, sobre los menores y, en particular, en el caso de las niñas.

Por la importancia básica de su dominio, y como un asunto de seguridad nacional, la situación actual y el porvenir del campo mexicano, así como el desarrollo rural sustentable, ocupa un lugar relevante el trabajo que presenta el doctor César Turrent, del Centro de Estudios del ramo sobre ese núcleo vital de nuestra supervivencia y prosperidad, en términos de las asignaciones en el Presupuesto Federal.

El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias ofrece enfoques novedosos sobre las Acciones Colectivas, como un recurso jurídico de defensa de la comunidad en diversos ámbitos, así como sobre la protección de datos personales en el país.

La nueva legislación para combatir las prácticas monopólicas es tema de un documentado análisis del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública que, por otro lado, ofrece una investigación sobre Transparencia y Cabildeo, desde la perspectiva de su repercusión en la percepción ciudadana.

Los criterios sobre la asignación del presupuesto a rubros significativos de la vida pública y la convivencia social, como la cultura y el deporte, son objeto de una puntual disección en los ensayos que presenta el Centros de Estudios de Finanzas Públicas. ■ CK

FE DE ERRATAS

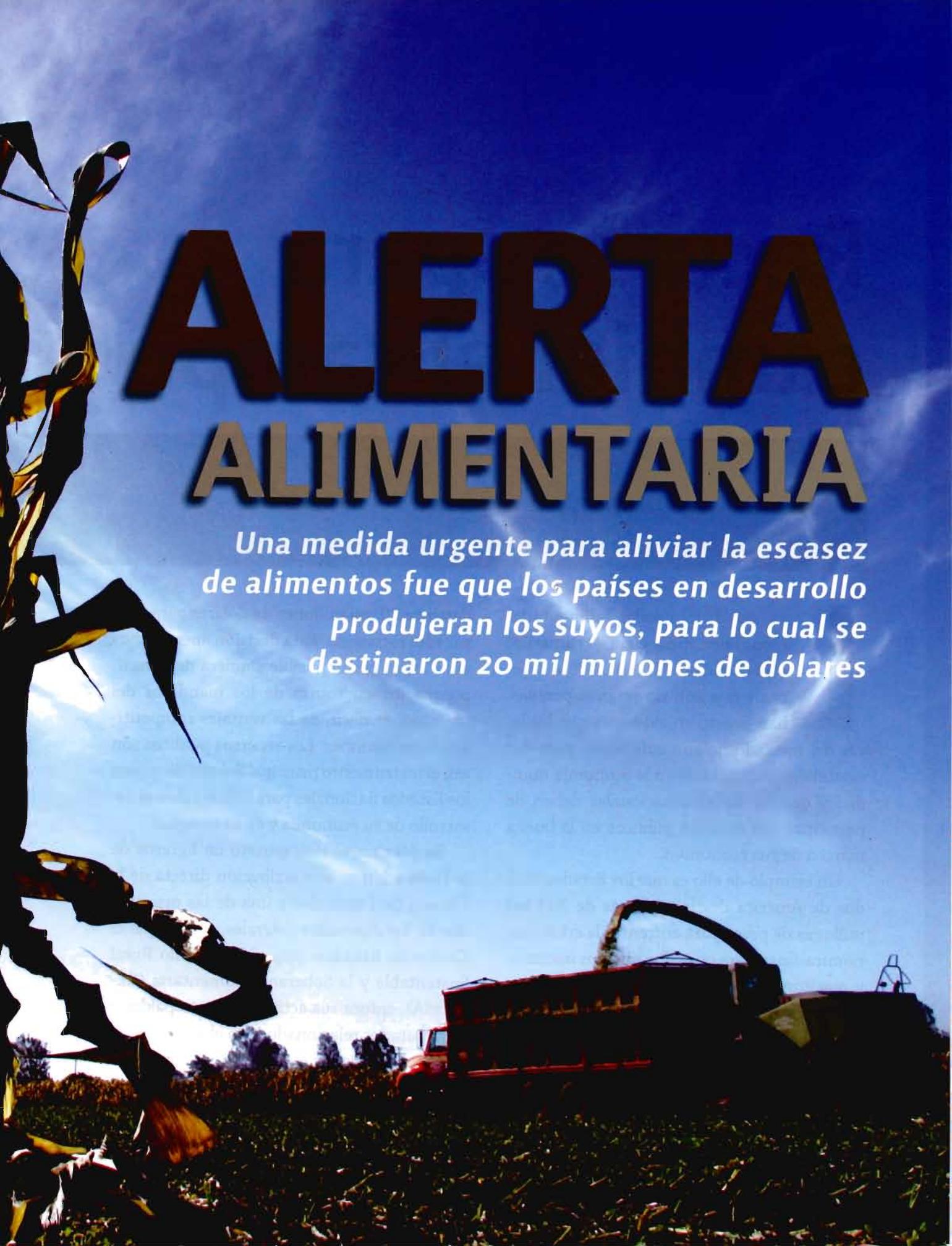
En la portada del No. 1 aparece equivocado el nombre de Azalea Clemente Blanco, autora del artículo sobre "Economía Monetaria" como Azalea Clemente Orozco. Si bien tanto en el Contenido como en el artículo mismo de la maestra su nombre figura correctamente, "Cámara" ofrece una disculpa por el arrebato pictórico.



**CÉSAR
TURRENT
FERNÁNDEZ**

4

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



ALERTA ALIMENTARIA

Una medida urgente para aliviar la escasez de alimentos fue que los países en desarrollo produjeran los suyos, para lo cual se destinaron 20 mil millones de dólares

Recursos para cambiar el campo

En México, el Presupuesto de Egresos de la Federación es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y una de las prioridades de los diputados federales

Las crisis mundiales alimentaria, económica, financiera y climática, evidenciadas desde el 2008 a la fecha y que aún no están superadas, han puesto en evidencia que las leyes del mercado no son suficientes para dar estabilidad y crecimiento a la economía mundial y que los Estados nacionales deben de participar con recursos públicos en la buena marcha de sus economías.

Un ejemplo de ello es que los Estados Unidos de América destinaron más de 700 mil millones de pesos para enfrentar la crisis económica-financiera que ellos mismos iniciaron y que contaminó al mundo. En este mismo sentido, para enfrentar la crisis alimentaria mundial, el G8 y G20, integrados por los países más desarrollados, emergentes y en desarrollo del mundo, acordaron que una medida indispensable para afrontar la escasez de alimentos, era que los países en desarrollo produjesen sus propios alimentos y aprobaron

destinar 20 mil millones de dólares para apoyar esta estrategia. Esta decisión apenas unos años antes era imposible siquiera de pensar, porque iba en contra de los mandatos del mercado; es decir, de las ventajas competitivas entre naciones. Los recursos públicos son así, el instrumento principal del que disponen los Estados nacionales para influir sobre el desarrollo de su economía y de su sociedad.

En México, el Presupuesto de Egresos de la Federación es una atribución directa de la Cámara de Diputados y una de las prioridades de los diputados federales, por lo que el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), enfoca sus actividades a respaldar a los diputados relacionados con el sector rural, en sus atribuciones de analizar, modificar en su caso y autorizar el Presupuesto de Egresos de la Federación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEF/PEC).

Dos aspectos a resaltar de esta actividad que realiza año con año el CEDRSSA, son: a) el abordaje integral e interdisciplinario del presupuesto rural y b) su visión dinámica al analizar desde los criterios iniciales propuestos por el Ejecutivo, hasta el proyecto, autorización, ejecución y resultados del PEF/PEC.

INTEGRALIDAD E INTERDISCIPLINA

El PEF/PEC tiene fundamento en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual en su artículo 14 de creación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable precisa "...que comprenderá las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles".

De igual manera, el artículo 15 de esta ley mandata fomentar acciones en materia: económica; educación; salud y alimentación; planeación familiar; vivienda; infraestructura y equipamiento; combate a la pobreza y la marginación; política de población; medio ambiente rural, sustentabilidad y producción de servicios ambientales; equidad de género, familia, jóvenes, grupos vulnerables; educación cívica, combate a la ilegalidad; cultura, organización social y capacidad productiva de los pueblos indígenas; tenencia y disposición de la tierra; empleo productivo, seguridad social y capacitación para el trabajo; protección a jornaleros agrícolas y migratorios; protección civil y apoyo en situaciones de desastre; paz social y las demás que determine el Ejecutivo Federal.

Finalmente, en su artículo 16 la ley en comento mandata que "El Ejecutivo Federal

establecerá las previsiones presupuestarias necesarias para la instrumentación del Programa Especial Concurrente, para lo cual la Comisión Intersecretarial, con la participación del Consejo Mexicano, formulará el presupuesto correspondiente...". Las previsiones presupuestales anuales para la ejecución del Programa Especial Concurrente serán integradas a los Proyectos de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.



Foto: CUARTOSCURO / Mario Nulo

El CEDRSSA frente a este mandato jurídico, está obligado a ver de manera integral el desarrollo rural sustentable y su presupuesto y no abordarlo de manera segmentada por sus aspectos sólo presupuestarios, por cultivo o por cada una de las dependencias que intervienen, que es como finalmente es integrado por el Ejecutivo.

Por esta misma complejidad, el Centro de Estudios no puede ni debe abordar el presupuesto rural desde una sola disciplina y es por ello que se involucra a todos los investigadores del CEDRSSA: ingenieros agrónomos, veterinarios, licenciados en planeación agropecuaria, biólogos y biotecnólogos, oceanólogos, economistas agrícolas, sociólogos, antropólogos, licenciados en derecho, administradores de empresas, sistemas de información y otros, que son expertos en sus programas y componentes específicos que año con año analizan, pero sin perder la visión integral.

En el marco de esta visión interdisciplinaria pudieron visualizarse que por ejemplo en el Proyecto de Presupuesto Rural 2011 enviado por el Ejecutivo, disminuía cerca de 28 mil 500 millones de pesos a los programas productivos, de la vertiente de competitividad e infraestructura y agregaba 20 mil millones a los programas sociales-asistenciales y que la suma algebraica de estas cifras, representaba una disminución en términos nominales, de 8 mil 500 millones de pesos, con referencia al presupuesto autorizado para el 2010.

Es decir, que la orientación del Ejecutivo privilegiaba a los programas de la vertiente social, que no generaban empleos ni ingresos directos y que se estaban atacando los efectos de la pobreza y no sus causas, que son la falta de empleos e ingresos en el sector porque no se apoyaba a las actividades productivas. De igual forma, que mientras el Gasto General crecía, el presupuesto al campo disminuía fundamentalmente en programas productivos y no cumplía con el mandato de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

VISIÓN DINÁMICA

La segunda característica importante a resaltar es que el CEDRSSA otorga el respaldo a los diputados no sólo en el momento de la autorización del presupuesto rural, sino que lo hace a través de todo el año. Hay dos periodos claramente diferentes, pero igual de importantes. El primero es el más visible y se ubica desde principios del mes de septiembre en que se recibe en la Cámara de Diputados el Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, en este caso, del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable enviado por el Ejecutivo y que finaliza al ser autorizado por el Pleno de la Cámara de Diputados, el 15 de noviembre.

El segundo periodo es más largo, menos visible pero no menos importante y se desarrolla del 16 de noviembre hasta agosto del año siguiente.

Durante el primer periodo, el CEDRSSA realiza las acciones más importantes y visibles, como lo es el análisis comparativo del Proyecto del Presupuesto Rural con el Presupuesto autorizado el año anterior y hace el primer análisis del articulado del Proyecto de Decreto de Egresos de la Federación relacionado con el sector rural.

Apoya como secretariado técnico a las Comisiones Legislativas para integrar sus propios presupuestos específicos; integra las propuestas que le llegan a los diputados de las diferentes organizaciones de productores y pescadores, ya sean campesinas o empresariales y realiza una primera aproximación al Presupuesto Rural a autorizar.

Participa también, a invitación de los diputados, en las negociaciones con las diferentes

El Centro de Estudios aborda el presupuesto rural con el concurso de diversos especialistas



Secretarías de Estado para precisar la estructura programático-presupuestal, que nuevamente en este año 2011 cambió como ya lo había hecho dentro de este mismo periodo de Gobierno del Ejecutivo, en 2008; colabora en las precisiones sobre los componentes de los nuevos programas y en la discusión sobre la redacción del articulado. De igual manera, participa a invitación de los diputados, en reuniones de las comisiones del sector con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados y puede ser invitado a las reuniones de las comisiones ordinarias para exponer la visión integral del presupuesto rural a autorizar

El CEDRSSA integra y propone a los diputados en esas fechas, los principales criterios de asignación de los recursos fiscales más adecuados para lograr un PECDRS más eficiente durante el siguiente año, como son: combatir la pobreza campesina con actividades pro-

ductivas; incrementar la producción local y recuperar los mercados municipales, regionales, estatales y el nacional de los principales alimentos y materias primas; buscar la concurrencia de los presupuestos productivos y los sociales en las zonas marginadas fundamentalmente; rescatar y manejar adecuadamente los recursos naturales y subrayar el papel estratégico de las instancias locales para el ejercicio de los recursos fiscales acercándolos de la manera más oportuna y eficaz a los productores y sus unidades de producción.

Al final, integra el Anexo 8, que compila el presupuesto rural por autorizar y que se propone a dictamen en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y está pendiente a las negociaciones para hacer las correcciones respectivas. Esto significa tener un equipo humano y técnico para lograr la confianza de los Diputados de que sus propuestas están



siempre consideradas y no desaparecerán. En la noche del 15 de noviembre, el equipo del CEDRSSA está atento a cualquier demanda de información sobre el presupuesto o sobre el articulado que requieran los Diputados en el salón del Pleno.

Los investigadores del CEDRSSA son un equipo debidamente integrado que labora con jornadas muchas veces sin límite de horario, como lo exige el sentido de servicio público y la complejidad del presupuesto al sector agropecuario y rural del país.

El segundo periodo de actividades del Centro de Estudios comienza con el análisis comparativo del Decreto y las adecuaciones sufridas en el Pleno y que se expresan en el Diario Oficial de la Federación en el mes de diciembre.

Continúa con una labor aparentemente invisible, pero su trascendencia es mayúscula. Se trata del análisis de las Reglas de Operación que publican las diferentes Secretarías de Estado, pero principalmente, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA. En ese aspecto,

el CEDRSSA presenta a los diputados mandatos existentes en el propio Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado y en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Las modificaciones aceptadas a la estructura programático presupuestal 2011 del PEC, trajeron consigo la reubicación de programas y componentes y por lo tanto, la necesidad de emitir nuevas Reglas de Operación, sobre todo en SAGARPA.

Así que a finales de diciembre, comienza el análisis de estas Reglas de Operación que por su complejidad, se han transformado en más que un marco regulatorio. Se dice de parte de los productores que es un dique de contención a sus demandas debido a que no pueden cumplir con la complejidad de la normatividad emitida. El CEDRSSA realiza así, un análisis puntual de las Reglas de Operación de SAGARPA sobre la simplificación y claridad mandatadas en el Decreto y en la Ley correspondientes, elementos que los diputados utilizan en las negociaciones con SAGARPA y que para el año anterior, repercutió



César Turrent Fernández (cesar.turrent@congreso.gob.mx)

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

Su paso por el sector público incluye la Secretaría de Agricultura y Ganadería, donde fue Director de Estudios Regionales y el Gobierno de Veracruz, como Director de Agricultura y Fitosanitaria.

Fue Presidente del Colegio de Ingenieros Agrónomos de México y actualmente es Director del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados.

en que esta institución hiciera un ajuste muy importante de sus Reglas, considerando las opiniones de los diputados federales.

Este segundo periodo incluye también el análisis a finales del mes de febrero, del cierre de ejercicio fiscal del año anterior que el Ejecutivo presenta.

Continúa con el análisis trimestral del ejercicio presupuestal que el Ejecutivo presenta a lo largo del año y en especial, analiza a fondo el Informe Presidencial y publica en su página web, los resultados encontrados.

En febrero se analizan los primeros criterios de política económica que en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en su artículo 42, la SHCP envía a la Cámara de Diputados. Desde esas fechas, los diputados tienen información de cómo vendrá la orientación del Presupuesto rural. Durante los meses de junio y julio, el CEDRSSA analiza los Criterios de Política Económica que envía la SHCP a la Cámara de Diputados. En este documento, se

plantean precisiones sobre la situación económica que se prevén para el año siguiente y en consecuencia, sobre el PEF/PEC.

En los meses de julio y agosto se analizan las evaluaciones nacionales e internacionales sobre programas y componentes del PECDRS. Los resultados de estos análisis, subrayan la escasa concurrencia de los programas, la duplicidad de diversos programas en diferentes secretarías, así como la necesidad de acercar más eficientemente los recursos a los productores, elementos que se hicieron oportunamente del conocimiento de los legisladores.

De esta manera, se cumple con el mandato central que tiene el CEDRSSA de brindar apoyo técnico e información analítica a los diputados y a las comisiones legislativas, de forma objetiva, imparcial y oportuna. A seis años de su constitución, en 2005, el CEDRSSA se encuentra aún en proceso de maduración, pero ha avanzado mucho en lograr la confianza de los Diputados a su trabajo y respaldo a su labor legislativa. ▀

Deberíamos usar el pasado como trampolín, no como sofá.

HAROLD MACMILLAN (EX PRIMER MINISTRO BRITÁNICO)

ADRIANA
MEDINA
ESPINO

12

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



La cara fea del bullying

El bullying se expresa mediante actos intencionales para causar daño, herir o incomodar a otra persona a través de amenazas, burlas, apodos, insultos, acoso sexual o bien, golpes, empujones, pellizcos.



La agresión también se disfraza de juego

Un mito sobre el bullying es que se trata de una conducta exclusiva de los niños y que nada tiene que ver con las niñas

Un fenómeno social que se ha registrado a nivel mundial en los últimos años es el bullying o acoso escolar, que se refiere a los distintos tipos de conductas violentas hacia un menor proveniente de otro (o un grupo) en el contexto escolar.

Estas conductas agresivas han motivado preocupación en distintos sectores de la sociedad, debido a sus efectos y a que acrecientan la vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes.

El bullying se expresa mediante actos intencionales para causar daño, herir o incomodar a otra persona a través de amenazas, burlas, apodos, insultos, acoso sexual o bien, golpes, empujones, pellizcos. También es posible agredir sin el uso de la palabra y sin contacto físico, mediante muecas, gestos obscenos (que denoten la intención de hacer daño), excluir de un grupo a alguien de for-

ma deliberada y, más recientemente, a través del envío de mensajes insultantes por correo electrónico, redes sociales en internet o teléfonos celulares (cyberbullying); lo que implica hacer uso de la tecnología como medio de exhibición y multiplicación de la violencia.

Un mito sobre el bullying es la idea de que se trata de una conducta exclusiva de los niños y que nada tiene que ver con las niñas. En estudios realizados en los años noventa del siglo XX, en Estados Unidos, se encontró que era mucho más frecuente que los niños se involucraran como agresores o como víctimas, en comparación con las niñas (Batsche y Knoff, 1994, en SEP-UNICEF, 2009:111). Ello ocasionó que los estudios se concentraran más en los varones. Más tarde se identificó que, también las niñas forman parte de este fenómeno, pero de modo menos abierto que los niños, derivado de la socialización diferenciada de unas y otros.



Es frecuente que las personas agresoras se consideren más fuertes, más listas o en definitiva, mejores que su compañero o compañera agredida (Harris, S; Petrie, G., 2006, en SEP-UNICEF, 2009:98) Las agresiones pueden durar semanas, meses e incluso años.

El bullying afecta, sobre todo, el ámbito emocional de las víctimas y de los agresores (perpetradores). La victimización se asocia con depresión, baja estima, o ansiedad. También puede disminuir la capacidad de aprendizaje y, de este modo, impedir que las niñas y los niños desarrollen todo su potencial, por lo que su impacto puede prolongarse en el largo plazo (Wei, 2007 en SEP- UNICEF, 2009:100). En lo que respecta al agresor, se observa que pueden llegar a tener bajo rendimiento académico, fracaso escolar y rechazo a la escuela; también se identifican conductas antisociales y delictivas, así como relaciones sociales negativas. En cuanto al espectador los efectos son también

de tipo psicológico y social como miedo, sumisión, desensibilización, culpabilidad y falta de empatía (Oñederra, 2008, en CEAMEG, 2010).

UN BULLYING PARA CADA GÉNERO

En México en los años recientes se han generado los primeros diagnósticos y estudios de carácter nacional sobre el tema. En el *Diagnóstico participativo sobre violencia en la escuela desde una mirada de género* (SEP-OEI, 2008) se identificó, entre otras características que:

- El *bullying* se presenta generalmente entre alumnos y alumnas del mismo sexo.
- En los alumnos predomina la pelea como medio de afirmación de su identidad varonil.
- Las agresiones entre las alumnas se parecen a las de los varones y conforme tienen más edad se diferencian.
- La violencia se disfraza de juego, sobre todo entre los alumnos.





– Entre alumnos y alumnas es más común las agresiones de ellos hacia ellas.

– El desenlace del bullying puede ser fatal. Autoagresión: cuando los y las jóvenes buscan ocultar el dolor emocional agrediendo físicamente a sí mismos/as. Hospitalización: cuando la intensidad de las agresiones ponen en riesgo la vida de las víctimas.

Respecto a los roles y estereotipos de género, a manera de ejemplo, en el citado diagnóstico se expone lo siguiente:

[en las niñas]

“...se burlan de mi o me discriminan por... ser chaparrita, mi color de piel, ser gordita, mi cara y mi pelo, por mi cuerpo...” (alumnas de Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero y Jalisco).

[en los niños]

“...le pregunté al alumno ¿por qué lo golpeas? Y me respondió que porque era homosexual y ponía en vergüenza al sexo masculino” (maestra, Estado de México) (SEP-OEI, 2008:15).

Es importante destacar que en el ámbito escolar se ubica que la violencia es más frecuente contra las niñas y que hasta aproximadamente los diez años, las agresiones contra las niñas se diferencian poco de las que sufren los varones, pero a partir de la entrada a la adolescencia, las niñas cambian a otros tipos de bullying más sutiles (Cobo y Tello, 2008; SEP-UNICEF 2009).

APODOS, RUMORES, BURLAS Y DESPRECIO

Los estudios muestran que existen elementos coincidentes, y a la vez expresiones diferenciadas respecto a cómo viven y enfrentan niñas y niños el fenómeno del bullying.



Se observa que mientras las niñas tienden a razonar con el agresor o colocan el problema en una dimensión relacional, los niños en cambio, están más dispuestos a devolver la agresión. Las niñas tienden a verbalizar más los sentimientos, a emplear más palabras que los niños, quienes suelen reaccionar de manera más directa (Gamliel, 2003, en SEP-UNICEF, 2009:103). También se plantea que las mujeres suelen demostrar mayor disposición a involucrarse en actividades contra la intimidación en las escuelas.

El acoso escolar de niñas contra niñas y niños contra niñas, a medida que tienen mayor edad refiere a acciones no físicas (verbales, ges-

ticulares y cyberbullying), tales como: poner apodos, insultar, amenazar, generar rumores, expresar dichos étnicos o sexistas con la finalidad de discriminar, difundir chismes, realizar acciones de exclusión, bromas insultantes, entre otras (SEP-UNICEF, 2009). En este tipo de bullying las niñas suelen ser más sensibles que los niños a la opinión de sus pares.

La intimidación contra las niñas es más indirecta, puede involucrar la exclusión o aislamiento social. Este tipo de agresiones son más difíciles de detectar, ya que por su carácter “invisible” la agredida se siente más indefensa y el agresor o agresora más fuerte al poder dañar a su víctima, aún ante

los ojos de figuras de autoridad (profesores) (Cobo y Tello, 2008).

En el *Informe Nacional sobre Violencia de Género en la Educación básica en México* (SEP-UNICEF, 2009), se expone entre sus resultados, lo siguiente:

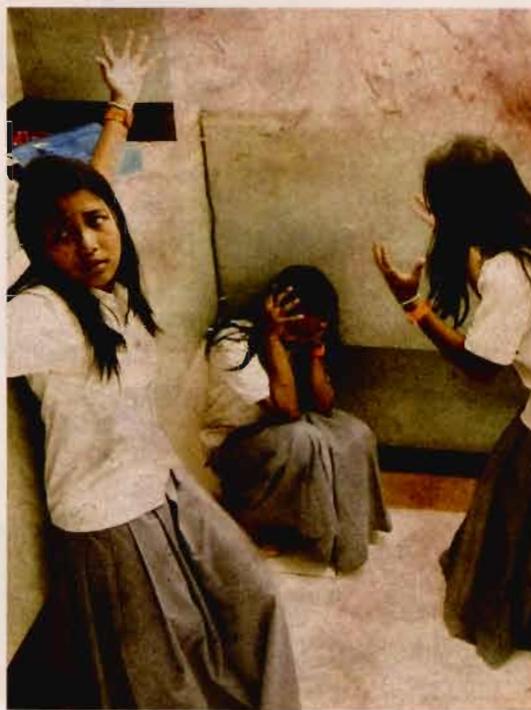
1. Agresiones psicológicas

– Las agresiones verbales (burlas) fueron mencionadas por niños y niñas como el tipo de agresión más común y cotidiano, 22% del alumnado expuso que los niños son molestados cuando no cumplen con características del estereotipo masculino. Situación similar sucede con las niñas, a aquellas que no cumplen los estereotipos femeninos se les dice que se comportan como hombres, situación reportada por casi una cuarta parte del alumnado y mencionada más por niños que por niñas.

– Aunque la forma de vestir fue señalada por menos de la quinta parte de los y las estudiantes, en las primarias indígenas se mencionó con más frecuencia (31.7%). Lo anterior, según el informe, puede deberse a que en estas escuelas, niños y niñas asisten, por lo regular, sin uniforme, lo que abre la posibilidad de que existan burlas vinculadas a la indumentaria de las y los niños indígenas.

– Las formas más comunes en que los niños se burlan de las niñas son: haciéndoles bromas pesadas sobre su físico, con apodosos y burlándose de ellas cuando se equivocan en clase. Los dos primeros “tipos” de burlas no se vinculan con la actividad escolar, sino con características de la constitución física que pueden lastimar la autoestima de las niñas, sobre todo, en contextos en que las mujeres son socialmente presionadas y valoradas por ser bonitas (SEP-UNICEF, 2009:102).

VARIANTES ACERCA DEL BULLYING



- Las conductas de acoso se producen repetidamente en el tiempo y siempre dirigidas a las mismas personas.
- Quienes ejercen esta violencia física y verbal lo hacen con la intención de molestar y humillar, y generalmente sin que haya provocación previa por parte de la víctima. (Informe Nacional sobre violencia de género en la Educación Básica en México, SEP-UNICEF, p. 98)
- Actualmente, existen variantes electrónicas como el ciberbullying y el sexting (vocablo que viene de sexo y texto en inglés) además de la difusión de ataques a otros niños y adolescentes en Internet. (“Bullying”, causa de suicidio. El Universal, 28 de mayo del 2011, p. 10)
- Durante el seminario sobre prevención de Bullying, organizado por la Comisión de la Familia de la Cámara de Diputados, representantes de la PGR demandaron tipificar esta conducta como delito, con lo que se espera se inhiba su rápido crecimiento. (Piden diputados tipificar como delito el “bullying”. El Sol de México, 28 de mayo del 2011)
- En este tenor, el 27 de abril del 2011 la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad una reforma presentada por el diputado Jaime Arturo Velázquez, para que las autoridades educativas implementen programas para diagnosticar, prevenir, controlar y erradicar este fenómeno. (Diputados avalan reforma antibullying. El Universal, 27 de abril del 2011)



2. Agresiones físicas

– 32% del alumnado de sexto de primaria y 26.5% de secundaria señaló haber recibido agresiones físicas de compañeros y solamente 19% y 16.5% habría recibido agresiones de compañeras respectivamente.

– En sexto de primaria, los niños agreden en porcentajes semejantes a hombres y mujeres, en la secundaria disminuye el porcentaje de mujeres que dicen haber sido agredidas físicamente por un hombre en comparación al de hombres que se mantiene prácticamente igual.

– 39.5% del alumnado de secundaria y 30.5 por ciento de sexto de primaria mencionaron no haber recibido agresiones físicas en los dos últimos años. Las niñas manifestaron haber sido agredidas físicamente en menor proporción.

La intimidación contra las niñas puede involucrar la exclusión o aislamiento social

– El tipo de agresiones físicas muestra diferencias para cada sexo. Son más frecuentes las patadas, puñetazos y empujones entre los hombres, mientras que entre las mujeres son los empujones y jalones de cabello.

– 17.8% del alumnado de sexto de primaria y 11.8% de secundaria, señalaron que cuando se enfrentan a una situación injusta buscan vengarse. 20.5% del alumnado de sexto de primaria y el 17.6% del alumnado de secundaria, expuso que decide permanecer callado.

– Los niños son identificados como los principales sujetos y objetos de agresión física, ello denota “la persistencia de prácticas violentas que socialmente se asocian a la masculinidad tradicional” (SEP-UNICEF, 2009:105).

3. Personal docente y directivo frente al bullying

– 43.2% del personal docente detectó casos de bullying en su escuela. Las maestras detectaron más casos que los maestros. Por modalidad de estudio hubo diferencias, en primaria general 25.4% y en telesecundaria 57.5% del personal docente identificó este fenómeno en su escuela.

– Las maestras (20.9%) recurren más que los maestros (7.3%) a levantar reportes y a hablar con los padres de familia o a enviar a las y los alumnos a trabajo social o prefectura, mientras que los maestros toman medidas como sancionar conforme al reglamento o expulsar en mayor medida que las maestras. Únicamente los maestros mencionaron que han llegado a solicitar supervisión policiaca.

– Sólo 15.9% del personal directivo de los centros escolares manifestaron haber detectado casos de bullying.

– Las directoras dicen optar por soluciones para llegar a ciertos acuerdos, básicamente a través de la firma de una carta compromiso por parte del niño o niña que ha cometido este tipo de práctica (62.9%) o mediante la conversación con las madres de familia (37.1%). Sólo 8.8% de los directores han optado por el diálogo con los alumnos y alumnas hasta llegar a que se comprometan. No mencionaron entre sus opciones hablar con la mamá o el papá. Las alternativas más frecuentes de los directores han sido amenazar con la suspensión (36.6%) o asumir que este es un problema que se da fuera de la escuela (27.8%).

CONSIDERACIONES FINALES

Las escuelas deben garantizar la seguridad de las niñas y los niños que estudian en

• En la ciudad de México, el Gobierno cuenta con un Centro de atención a niños con problemas de Bullying donde se trabaja con grupos terapéuticos de atención por edades desde los 5 hasta los 15 años.

– La meta anual de este centro –que recibe un promedio de 800 llamadas por mes– es atender 400 escuelas que presenten este problema.

– El fenómeno se presenta igualmente en escuelas privadas y públicas; en las primeras se tiende a recurrir a centros privados para su atención, por lo que casi no se conocen cifras.

– El 50% de las llamadas para solicitar ayuda las hacen los familiares y en menor medida los niños, tanto agresores como víctimas.

– Los agresores generalmente provienen de entornos violentos, aunque en muchos casos también se asocia esta conducta con el hecho de que en el seno familiar no se les marcan límites a sus acciones, a la vez que les es difícil sentir empatía con otras personas.

– A diferencia de la primaria, en el nivel secundaria, las niñas cada vez más tienden a agredirse físicamente.

– Uno de las prioridades del tratamiento es que la víctima rompa el silencio y deje de sentirse sola, por lo que se fomenta el trabajo en grupo. De esta manera toma conciencia y asume que no es la única persona que padece este problema, lo que ayuda a reducir su sensación de vulnerabilidad.

• La Secretaría de Educación Pública, en coordinación con la Unicef elaboraron el Informe Nacional sobre Violencia de Género en la Educación Básica en México (2008-2009) una extensa y profunda investigación que permite acercarnos a la comprensión integral de este problema, al mismo tiempo que servirá de base para la elaboración de políticas públicas que permitan erradicarlo.

• También dispone en su página web de distintas opciones para que las personas que están involucradas busquen ayuda; Entre éstas destacan los libros dirigidos a los maestros:

– “Equidad de género y prevención de la violencia en la primaria” y “Equidad de género y prevención de la violencia en preescolar”

– Además, se ofrecen videos en los que se exponen las diferentes maneras en las que puede presentarse la violencia, con el propósito de poder identificarla y buscar ayuda.

En las escuelas, tanto el personal docente y directivo requieren estar debidamente capacitados para detectar y atender las agresiones y el maltrato que se da entre alumnos y alumnas

ellas, lo cual implica que tanto el personal docente y directivo requieren estar debidamente capacitados para detectar y atender las agresiones y el maltrato que se da entre alumnos y alumnas, a través del acoso escolar (bullying).

Con relación a la incidencia del bullying en las niñas en México, el *Informe Nacional sobre Violencia de Género en la Educación básica en México* (SEP-UNICEF, 2009) refiere que en la escuela se están reproduciendo prácticas agresivas de los niños hacia las niñas, pero también hacia otros niños, en el marco de estereotipos sobre la masculinidad que suponen que las formas violentas son uno de sus componentes constitutivos. Se plantea que una parte de niñas y niños han desarrollado pocas herramientas para resolver sus problemas en formas alternativas al conflicto violento. En este sentido, se identifica que las niñas manifiestan optar en mayor medida que los niños, por alternativas que tienen menor probabilidad de derivar en conflicto, como decir lo que piensan o tratar de resolver el problema.

Respecto a la atención del personal docente frente a este problema, se ubicó que las maestras manifestaron haber detectado más casos que los maestros, además, la identificación del problema presentó diferencias por modalidad de estudio. Al respecto se señala que sería interesante dar seguimiento a esta información, ya que estudios realizados en los Países Bajos indican que no existe asociación entre el tipo, ubicación y tamaño de escuela y la incidencia del fenómeno. En cambio, podrían variar las percepciones de las y los maestros y su conocimiento sobre el acoso escolar (SEP-UNICEF, 2009:105).

Con base en estos resultados se plantea la necesidad de contar en México con políticas públicas, que incluyan medidas de concientización y provean de herramientas adecuadas al personal escolar, que les permitan asumir la responsabilidad de formar al alumnado en una cultura de respeto y no violencia, con el fin de evitar la naturalización de la misma y que se le considere como una forma de interacción aceptable, ello en el marco del reconocimiento de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes. ■



Adriana Medina Espino (adriana.medina@congreso.gob.mx)

Licenciada en Sociología por la UAM y egresada en Estudios de Género por el Colegio de México. Tiene experiencia en el trabajo con mujeres indígenas.

Durante años laboró en la asociación civil K'inál Anzentic (Tierra de Mujeres) en proyectos relativos a la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres indígenas.

Previamente trabajó como asesora en el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.

MARLÍN

Son nadadores rápidos que viven en la mayor parte de los mares cálidos. Los huesos nasales de la mandíbula superior se prolongan formando una espada larga y redondeada. El marlín alcanza un peso máximo de unos 630 kilogramos. El marlín negro es una especie común en el Pacífico. El marlín blanco es un pez popular en la pesca deportiva del océano Atlántico.



VARIAS AUTORAS

*Leticia Calvario
Martínez,
Adriana Medina
Espino y Martha
Chargoy Valdés.*

*Con el apoyo de:
Emma Trejo
Martínez
y Graciela
González Zetina*

24

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



DOBLE DISCRIMINACIÓN: **MUJERES** Y DISCAPACITADAS

Los desafíos y las barreras se encuentran desde las escuelas y los hospitales hasta el mundo de la política y los empleos mejor remunerados

Las mujeres con discapacidad sufren una doble discriminación, que va desde el acceso a la educación y la salud, hasta las barreras que enfrentan para participar en el mundo de la política y el trabajo remunerado.

Una de las causas de este fenómeno se encuentra en los estereotipos acerca de las mujeres con discapacidad, enraizados en su doble condición femenina y de persona con discapacidad. Con base en estas creencias e imágenes culturales que no toman en cuenta las características, capacidades y necesidades de las mujeres con discapacidad prevalece la tendencia a pensar y definir a este sector social de la población femenina como dependiente, como formada por personas incapaces de tomar sus propias decisiones.

En la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada en 2006, se reconoce que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás personas.

Dicha convención establece en su artículo 1 que al hablar de las personas con discapacidad se incluye a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, éstas puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás personas.

Con respecto a la educación de las personas con discapacidad, los resultados del censo del año 2000 mostraron que mientras 91.3% de la población general de 6 a 14 años asistía a la escuela en ese momento, este porcentaje sólo ascendía a 62.6% en el caso de las niñas y los niños con discapacidad de ese mismo rango de edad. En el grupo de 15 a 19 años de edad, sólo 30.1% asistía a la escuela y este indicador fue de sólo 10.5% en el grupo de 20 a 24 años de edad. En la siguiente gráfica se puede identificar la distribución antes referida desagregada por sexo.

En este mismo censo, de acuerdo al Programa nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012, se establece que más de una tercera parte de las personas con discapacidad 35.5%, manifestó no tener escolaridad alguna y 27.8% refirió que tenía primaria incompleta. En este caso, el porcentaje de mujeres sin instrucción fue superior en 8.1 puntos porcentuales con respecto a los hombres.

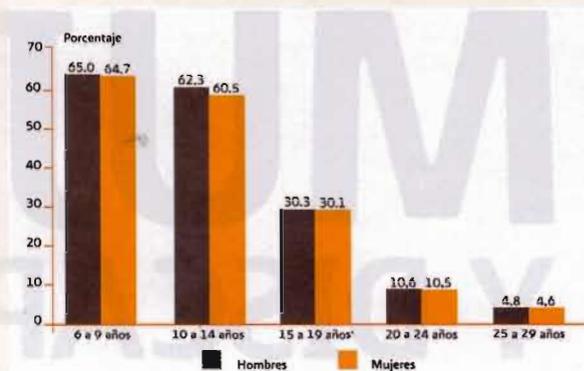
En cuanto al promedio de escolaridad, mientras que en la población general éste es de 7.5 años formales de estudio aprobados, en la población con discapacidad únicamente sería de 3.8 años, con casi un año de diferencia entre hombres 4.2 y mujeres 3.4.

Respecto a la población analfabeta, mientras que en la población general el porcentaje de analfabetas fue de 9.6%, entre la población con discapacidad este indicador sería cercano a 33%, acentuándose en el caso de las mujeres. En términos porcentuales, 28% de los hombres y 38.2% de las mujeres con discapacidad serían analfabetas en México.

En lo que toca al trabajo, el censo mostró que mientras en la población general la tasa

DISCAPACIDAD EN MÉXICO

Porcentaje de la población con discapacidad de 6 a 29 años de edad que asiste a la escuela, por grupos de edad y sexo



Distribución porcentual de la población con discapacidad ocupada, según nivel de ingreso por su trabajo y sexo



Fuente: Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009 - 2012 (ss y Conadis, 2009:79).

de participación económica sería de 49.3%, en la población con discapacidad este indicador incluiría sólo 25%. El grupo de edad con mayor participación económica sería el de 40 a 44 años, dentro del cual 45.3% sería población económicamente activa, siendo significativamente superior la participación económica de los hombres 36.4%, en comparación con las mujeres 12.6%.



Foto: CUARTOSCURO / Iván Méndez

Las mujeres con discapacidad tienen **menos oportunidades** de ir a la escuela

También se observó que, al momento de la entrevista del censo, una de cada tres personas con discapacidad se encontraba ocupada como trabajadores por su cuenta, mientras que, 6.4% de la población con discapacidad manifestó que no percibía pago alguno por su actividad, situación ligeramente superior en el caso de las mujeres 7.0%.

En el ámbito de la educación, las niñas con discapacidad van menos a la escuela que su contraparte masculina. Muchas veces se les niegan las oportunidades educativas ya sea porque sus familias consideran que es un gasto innecesario, o porque el sistema educativo no tiene espacios adecuados ni personal capacitado para ofrecer la atención requerida. A lo anterior se suman las percepciones tradicionales de los roles de género atribuidos a mujeres y niñas.

En varias sociedades se sostiene que la mujer no requiere educación, si a eso añadimos el que tenga una discapacidad, el estímulo que recibe por parte de su familia para que acceda al sistema educativo es prácticamente inexistente; por ello, su índice de analfabetismo es superior al de los hombres con discapacidad (Charles, 2002:14)

Así, además de la discriminación, los desafíos y las barreras que enfrentan todas las personas con discapacidad, las mujeres y las niñas con frecuencia enfrentan la discriminación por motivos de género.

Las mujeres y los hombres con discapacidad encuentran múltiples obstáculos para conseguir empleo. Sin embargo, en el caso de las mujeres con discapacidad se suman las carencias en su formación y calificación, lo cual reduce aún más sus posibilidades de percibir ingresos y mejorar su situación. De

Hay que saber distinguir entre las posturas morales y los objetivos estratégicos.

HENRY KISSINGER (EX SECRETARIO NORTEAMERICANO DE ESTADO)

acuerdo con Mercedes Charles (2002) existen bajas expectativas acerca de las posibilidades profesionales de las mujeres que cuentan con algún tipo de discapacidad y, las que trabajan, lo hacen, en la mayoría de los casos, en oficios mal remunerados y en situaciones de explotación; por lo general, tampoco se les considera sujetos de crédito.

La discriminación sufrida por las mujeres con discapacidad en el ámbito laboral ha sido objeto de estudio de la Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor-OIT 2003), la cual reporta que las mujeres con discapacidad son más pobres o indigentes, analfabetas o sin destrezas profesionales, y están desempleadas en mayor porcentaje que los varones con discapacidad.

Asimismo, la salud es un problema que expresa las grandes desventajas de las mujeres con discapacidad. Entre otras inequidades, las mujeres con discapacidades físicas y sensoriales tienen grandes dificultades de acceso a los servicios en igualdad de condiciones que el resto de la población y las mujeres con discapacidades psico-sociales son particularmente discriminadas. Además, se estima que las mujeres con discapacidad reciben menos servicios de rehabilitación que sus pares varones.

Las mujeres con discapacidad reciben menos servicios de rehabilitación que los varones

De acuerdo con la OMS (2010) los médicos tienen mayor tendencia a diagnosticar depresión a mujeres que a hombres, aunque muestren resultados similares a la hora de medir la depresión o presenten síntomas idénticos. Al mismo tiempo, existe una alta probabilidad de que a las mujeres se les receten medicamentos que alteran el estado de ánimo.

Además de lo anterior, las mujeres con discapacidad carecen de representación en prácticamente todos los ámbitos de la vida social. Los puestos directivos ocupados por ellas son excepcionales y en la mayoría de los ámbitos prácticamente inexistentes, al igual que los proyectos que refieren su situación.

Las políticas públicas que pudiesen considerar sus necesidades son mínimas o inexistentes, y sus demandas no están consideradas en la agenda social y política (Charles, 2002). Su exclusión en la esfera de la política alcanza grandes dimensiones. El Caucus Internacional de la Discapacidad (IDC por sus siglas en inglés) ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) durante las negociaciones de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) indicó que la representación de las mujeres con discapacidad en el terreno po-

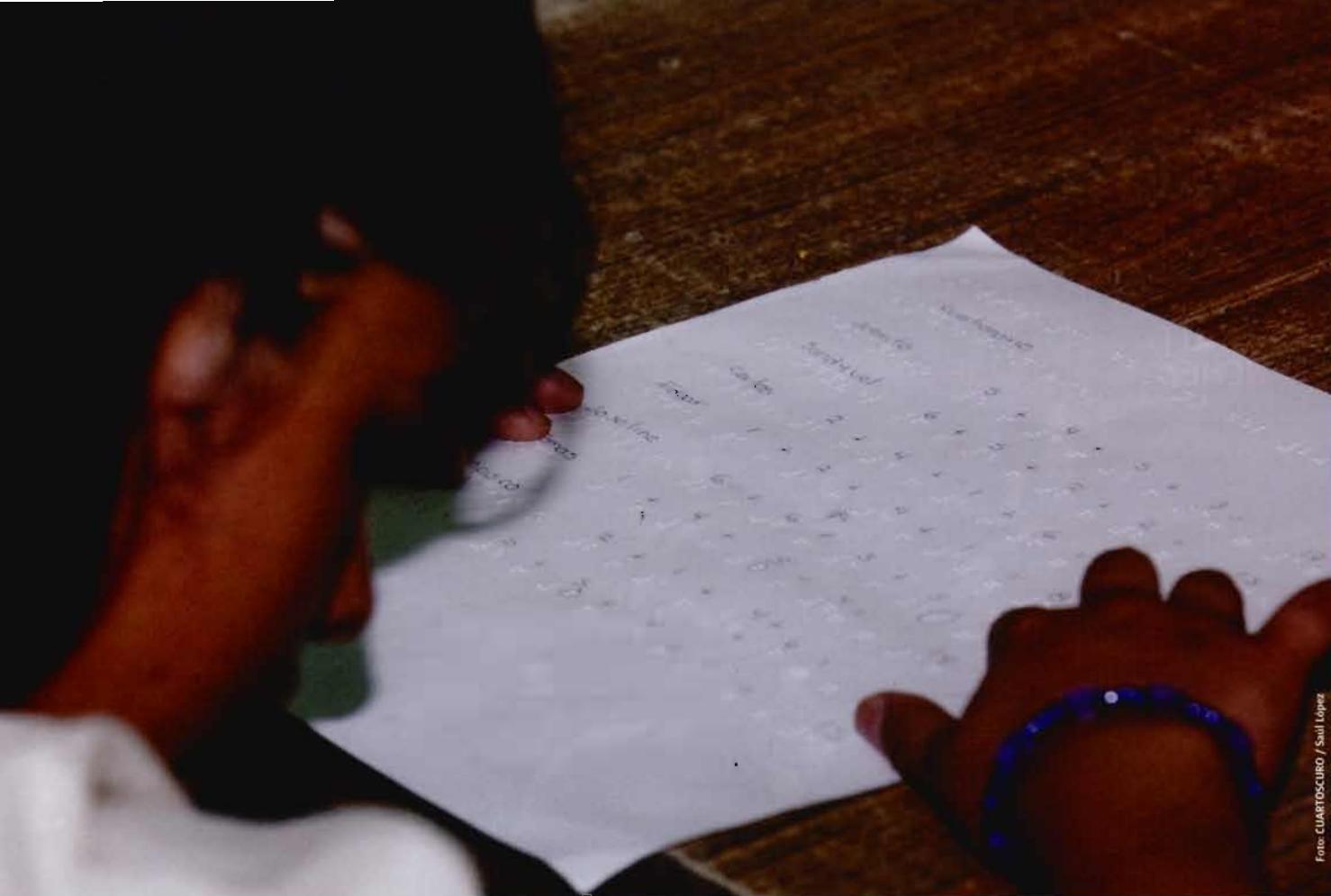


Foto: CUARETOSCURO / Saul Lopez

lítico es mínima o inexistente, incluyendo aquellas áreas referidas al género y las políticas públicas.

De ahí que el abordaje de la discapacidad desde el paradigma de los derechos humanos y la perspectiva de género constituye un tema emergente. Ha sido, sobre todo, en los dos últimos decenios que se ha llevado a

cabo en el ámbito internacional y nacional un cambio de perspectiva, a fin de que no sea la caridad, sino los derechos humanos el enfoque desde el cual se orienten y apliquen las medidas de política pública, impulsadas por los distintos agentes del Estado, para atender las diversas necesidades y demandas de las personas con discapacidad. ▀



Leticia Calvario (leticia.calvario@congreso.gob.mx)

Adriana Medina (adriana.medina@congreso.gob.mx)

Martha Chargoy (martha.chargoy@congreso.gob.mx)

Las autoras son investigadoras del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género con especialidades en temas asociados a asignación del presupuesto con perspectiva de género, salud reproductiva,

igualdad de oportunidades en el mercado laboral, entre otros asuntos.

Poseen experiencia laboral en el sector gubernamental y en asociaciones civiles a través de la cual adquirieron el compromiso de profundizar sus conocimientos y aportaciones para mejorar las condiciones de vida del sector femenino en nuestro país.

MARÍA
DE LOS
ÁNGELES
MASCOTT
SÁNCHEZ

30

CENTRO
DE ESTUDIOS
SOCIALES
Y DE OPINIÓN
PÚBLICA



TRANSPARENCIA Y CABILDEO

Cabildeo es “toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad ante la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros”

La historia de nuestro derecho constitucional positivo no es más que la historia del pensamiento predominante en la nación desde que ésta se proyectó y aseguró su independencia: las garantías individuales como fin; la división de poderes... como instrumento
Ignacio Ramírez “El Nigromante”

i Con quiénes se reúnen los legisladores federales al analizar las acciones legislativas? ¿A quién(es) representan las personas que hablan con los diputados y qué leyes buscan aprobar, modificar o derogar? ¿Qué intereses promueven la gente que los visita?

Hace cerca de diez años que vengo escuchando -y reflexionando- esas preguntas. Con independencia de preferencias políticas, todos hemos expresado inquietudes y opiniones sobre la forma y los intereses que inciden en las decisiones del Congreso, en general, y de los diputados, en particular. Además, al hablar de ese tema, consciente

e inconscientemente, hemos expresado preferencias personales. ¿Debemos promover el pleno ejercicio del derecho a la expresión, asociación y promoción de preferencias e intereses personales y comunitarios, o privilegiamos normas y prácticas que protejan los derechos de los desiguales, evitando que los grupos organizados de la sociedad influyan en las decisiones que nos afectan a todos?

Son dudas legítimas: en México los diputados son representantes de la nación y eso significa que deben representar a todos y, al mismo tiempo, las preferencias de distintos grupos. A menudo no son intereses necesariamente compatibles.

Las posiciones a favor y en contra del cabildeo hacen eco de estos argumentos.

Los defensores de esta práctica señalan que es un derecho de las sociedades plurales y democráticas, y que tiene como resultado la agregación de intereses. Además, sostienen que una participación más activa de la sociedad en la definición de las reglas y políticas gubernamentales, a través de mecanismos como la democracia directa y el cabildeo, puede atenuar las percepciones sobre la falta de representación de las instituciones de gobierno. Los opositores, en cambio, arguyen que el cabildeo da lugar a “influencias indebidas”, y que es una práctica que favorece los intereses de los grupos más poderosos, ricos u organizados de la sociedad a expensas de la mayoría.

El nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado el 15 de diciembre, luego de que durante 76 años llevó a cabo su trabajo legislativo bajo el estatuto general del Congreso de la Unión, y luego publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 2010, contribuye a dar respuesta a estas preguntas y enriquece los mecanismos de acceso a la información contenidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como a otros medios, que, desde hace muchos años y en distintos formatos, han estado a nuestra disposición para conocer qué sucede en la Cámara.

No es que no existieran instrumentos de comunicación y rendición de cuentas. El Diario de los Debates, en el que se han hecho públicos los argumentos y discusiones de los legislado-



res mexicanos, ha existido desde 1821. Y desde 1997 la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados ha informado sobre las iniciativas, puntos de acuerdo, informes de trabajo de las comisiones, convocatorias a sesiones y foros de consulta. El Canal del Congreso desde hace trece años, y diez de manera ininterrumpida, ha transmitido y retransmitido sesiones del Pleno y de las comisiones, así como foros de consulta con la ciudadanía. Los medios más novedosos son la página electrónica de la Cámara, con sus cambios y adiciones; las páginas personales y blogs de los grupos parlamentarios; y las redes sociales de fracciones partidistas y legisladores en lo individual.

Pero, sin duda, los compromisos -institucionales y personales- expresados en obligaciones jurídicas, frente a decisiones personales o de grupo, contribuyen a la certidumbre y al ejercicio de los derechos ciudadanos. Ese es el caso de las normas sobre cabildeo en la Cámara de Diputados.

¿Qué significa cabildeo? Y ¿qué es un cabildero?

El Reglamento de la Cámara de Diputados, en los artículos 263 a 268, define los términos y establece disposiciones obligatorias sobre el tema, que hoy nos permiten conocer, a través del Registro de Cabilderos, quiénes se reúnen con los diputados y las comisiones; qué información les entregan; y qué intereses defienden.

Por cabildeo el artículo 263 entiende: “toda actividad que se haga ante cualquier

diputado, diputada, órgano o autoridad ante la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros”. Y un cabildero es, de acuerdo con la segunda fracción del mismo artículo, el “individuo que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades en los términos del numeral que antecede, por el cual obtenga un beneficio material o económico”.

Los defensores de esta práctica señalan que es un derecho de las sociedades plurales y democráticas, y que tiene como resultado la agregación de intereses

El reglamento va más allá de definiciones. En su artículo 264 obliga a todo individuo que pretenda promover intereses o de grupo, por más de una vez en la Cámara, a inscribirse al inicio de cada Legislatura en un registro público, de difusión semestral en la *Gaceta Parlamentaria* y en la página electrónica de la Cámara, así como a informar sobre los datos personales de los cabilderos. Según el artículo 267, éstos deberán presentar, al inicio de cada Legislatura, una solicitud de registro en la que incluirán el nombre completo del solicitante y una identificación oficial; su domicilio; y una relación de las comisiones o áreas de interés en las que desarrollarán sus actividades.

Mientras más corrupto el estado, más legisla. TÁCITO, 55-120 D.C. (SENADOR ROMANO)

El nuevo reglamento también establece obligaciones para los legisladores y la propia Cámara en materia de cabildeo. En primer lugar, el artículo 266 garantiza el derecho de todo ciudadano y grupo social a ser representado por los legisladores, especialmente si no cuentan con apoyo de un cabildeero; también salvaguarda a los diputados frente a las presiones que pudiesen enfrentar para actuar a favor de intereses que consideren limitados o poco generales: “los documentos de cabildeo, la información, opiniones, argumentaciones o cualquier otra manifestación hecha por los cabildeeros no serán vinculatorias para la resolución del asunto en cuestión”.

Una garantía ciudadana que sí es vinculatoria para los diputados y el personal de apoyo parlamentario -y, por lo tanto, que los ciudadanos podemos demandar con fundamentos jurídicos- es que se abstengan de realizar actividades de cabildeo, así como de ejercer “influencias indebidas” en el trabajo legislativo. El artículo 266, fracción tercera del Reglamento de la Cámara de Diputados norma que las diputadas y los diputados, así como el personal de apoyo en la Cámara, “se abstendrán de hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo, cuando obtengan un beneficio económico para sí o su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que se tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios”.



En suma, el Capítulo III del Reglamento de la Cámara abona a las oportunidades reales para que los ciudadanos ejerzamos, de manera efectiva, el derecho de acceso a la información pública, así como a demandar el respeto la obligación que tienen nuestros representantes de informarnos sobre las ideas, objetivos e intereses que toman en cuenta al tomar decisiones.

El Registro de Cabildeeros, que inauguró el Diputado Presidente de la Cámara, Jorge Carlos Ramírez Marín, el 23 de febrero de 2011, nos permitirá acceder y dar seguimiento a la información sobre los grupos que promueven causas en la Cámara de Diputados. Se trata de una norma mínima que desde hace años demandaban grupos interesados en el poder Legislativo y que, a juzgar por el número y recurrencia de los proyectos legislativos presentados por diputados y senadores, seguirá siendo objeto del trabajo y análisis de los legisladores.

Entre 2002 y 2010, legisladores de todos los partidos han propuesto la creación de normas sobre las prácticas de cabildeo; ya sea mediante iniciativas de ley dedicadas al tema o, como sucedió con el nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados, a través de nueva legislación o de reformas a disposiciones sobre el funcionamiento del Congreso. Durante este período en la cámara baja se han presentado seis iniciativas para legislar el cabildeo; dos de ellas por parte de legisladores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), una del Partido de la Revolución Democrática

tica (PRD), una del Partido Acción Nacional (PAN), una del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y una de Convergencia. Además, las fracciones parlamentarias en la Cámara de Diputados han expresado en sus plataformas legislativas la intención de reglamentar las prácticas de cabildeo. Por ejemplo, las propuestas del PAN, el PRD y de Alternativa Socialdemócrata y Campesina para el primer periodo de sesiones de la LX Legislatura incluyeron el cabildeo, al igual que lo hicieron las agendas legislativas del PAN, del PRD y del Partido del Trabajo (PT) para el primer periodo de sesiones del primer año de la LXI Legislatura.

En el Senado, durante el mismo período, se han presentado dos iniciativas de ley de cabildeo: la primera por un senador del Grupo Parlamentario del PRI en abril de 2005 y la segunda por un legislador del Grupo Parlamentario del PRD, en marzo de 2010.

Los proyectos varían en contenido y alcances. En todos, sin embargo, existen intenciones y disposiciones comunes: garantizar los derechos ciudadanos de expresión, asociación y petición, y de manera simultánea, evitar el dominio de los intereses de los cabilderos y de los grupos minoritarios en las decisiones que toma el Pleno.

La mayoría propone normar quiénes y con qué requisitos pueden ejercer actividades de cabildeo legislativo; las actividades permitidas y prohibidas para cabilderos, legisladores y personal de apoyo parlamentario; el procedimiento y requisitos para el registro de cabilderos y sus actividades; las

normas y requerimientos para la presentación de reportes; las sanciones para todos los que participan en actividades de cabildeo; así como algunos de los procedimientos para el control del cabildeo al interior del Congreso.

Las exposiciones de motivos de casi todos los proyectos recuerdan las condiciones que han permitido la multiplicación de actividades de cabildeo: si bien son prácticas han existido en el país desde hace tiempo, no fue sino hasta 1997 -con la creación de gobiernos divididos, la pluralidad en la composición del Congreso, la participación activa de grupos organizados de la sociedad y la divulgación sobre las actividades y contactos

de cabildeo-, cuando se crearon las condiciones para su desarrollo, pues el Congreso adquirió la capacidad real de tomar decisiones, incluso en sentidos distintos a las propuestas del Ejecutivo.

Los distintos proyectos legislativos también aluden a la experiencia internacional en la materia: Estados Unidos cuenta con una ley federal de cabildeo desde 1946 (¡y su registro de cabilderos tiene origen en el Siglo XIX!); Australia desde 1984; Canadá desde 1985 y el Reino Unido desde 1998. Asimismo, la Unión Europea sancionó las Normas y Registro para Consultores y Asesores Políticos en 1992.

PARA PROFUNDIZAR:

“La regulación del cabildeo y las propuestas legislativas en Estados Unidos”, publicado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública y disponible en su página electrónica www.diputados.gob.mx ▶

Entre 2002 y 2010, legisladores de todos los partidos aprobaron normas para regular el cabildeo

INICIATIVAS DE LEY PARA REGULAR EL CABILDEO



Entre 2002 y 2010 se presentaron a la Cámara de Diputados 6 iniciativas para regular el cabildeo. Los proyectos de ley son los siguientes:

- Iniciativa presentada por el Diputado Efrén Leyva Acevedo, del Grupo Parlamentario del PRI, el 29 de abril de 2002;
- Iniciativa de la Diputada Cristina Portillo Ayala, del PRD, el 22 de abril de 2004;
- Proyecto de los Diputados Antonio Morales de la Peña y Federico Döring Casar, del Grupo Parlamentario del PAN, que pasó a la Comisión de Gobernación para su estudio y dictamen el 9 de diciembre de 2004;
- Propuesta del Diputado Alejandro Murat Hinojosa, presentada el 22 de noviembre de 2005;
- Iniciativa de la Diputada Sara Isabel Castellanos, del Grupo Parlamentario del PVEM, del 31 de octubre de 2006.
- Proyecto de ley del Diputado Cuauhtémoc Velasco Oliva, de Convergencia, presentada en febrero de 2007.

(Pueden consultarse, en orden respectivo, en: *Gaceta Parlamentaria*, núm. 990-I, 30 de abril de 2002; *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1481-I, 22 de abril de 2004; *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1644-I, 9 de diciembre de 2004; *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1880-I, 10 de noviembre de 2005; *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2124, 31 de octubre de 2006; *Gaceta Parlamentaria*, número 2202-I, martes 27 de febrero de 2007).

También se han presentado diversos proyectos de reforma a la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que incluyen disposiciones sobre el cabildeo. Entre ellos se encuentran los siguientes:

- **Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 61 bis y 61 bis 1 al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de Sami David David (Gaceta Parlamentaria, núm. 1823, 19 de agosto de 2005);**
- **Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 215 a 224 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, de Cristina Portillo Ayala (Gaceta Parlamentaria, núm. 1829, 29 de agosto de 2005);**
- **Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, del Diputado Rogelio Carbajal Tejada (Gaceta Parlamentaria, número 2391-II, 27 de noviembre de 2007);**
- **Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por diversos Diputados del PAN (Gaceta Parlamentaria número 2401-II, 11 de diciembre de 2007); e**
- **Iniciativa que expide la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados, de Josefina Vázquez Mota (Gaceta Parlamentaria, número 2987-III, martes 13 de abril de 2010).**

En el Senado de la República se han presentado dos iniciativas de ley y al menos dos de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: el primer proyecto fue el de Fidel Herrera, del grupo parlamentario del PRI, y tiene el nombre de Iniciativa con proyecto de Ley Federal de Cabildeo. Recibió dictamen negativo el 25 de abril de 2005. Puede revisarse en: *Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República, 7 de agosto de 2002. El segundo fue presentado por el Senador Carlos Sotelo García, del PRD, como Proyecto de Decreto que Expide la Ley Federal de Cabildeo (*Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República, 23 de marzo de 2010) y se encuentra pendiente de dictamen en las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos. Las propuestas de reforma a la Ley Orgánica pueden consultarse en la *Gaceta Parlamentaria* del Senado de la República de fechas 30 de marzo de 2004 y 10 de noviembre de 2005, respectivamente. ■

NOTA: En la página de Internet de la Cámara de Diputados (www.diputados.gob.mx) se pueden consultar las listas de las personas (físicas y morales) que quedaron registradas como cabilderos ante este órgano legislativo.



María de los Ángeles Mascott Sánchez (angeles.mascott@congreso.gob.mx)

Directora General del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados. Es Doctora en Gobierno y Maestra en Ciencia Política por la Universidad de Essex, Reino Unido, y Licenciada en Relaciones Internacionales por El Colegio de México. Entre otras actividades profesionales ha sido Coordinadora de Información Política de los noticieros de Canal Once; Directora de Estudios de Opinión Pública en el CESOP y asesora legislativa en el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica. Sus

líneas de investigación son: Poder Legislativo y representación política, política interior, opinión pública, migración y seguridad pública.



Diferentes voces han coincidido en la necesidad de fortalecer el marco normativo para evitar los monopolios. Ahora, quien realice prácticas monopólicas, podrá ser sancionado hasta con 10 años de prisión

NUEVAS REGLAS CONTRA MONOPOLIOS CONSENTIDOS

Uno de los rezagos centrales de la economía mexicana es el nivel de concentración de algunos de sus mercados. Esta situación obedece a múltiples factores; sin embargo, diferentes voces han coincidido en la necesidad de fortalecer el marco normativo para evitar los monopolios.

Frente a ello, el Congreso de la Unión aprobó recientemente una serie de reformas que buscan terminar con actividades monopólicas de las empresas privadas y fortalecer las facultades de la Comisión Federal de Competencia (CFC) como órgano regulador. Ahora, quien realice prácticas monopólicas, podrá ser sancionado hasta con 10 años de prisión.

Con las modificaciones, vigentes desde mayo de 2011, se elevaron las sanciones económicas en contra de quienes realicen estas prácticas, se estableció la facultad para que la Comisión Federal de Competencia (CFC) pueda realizar visitas de verificación sin previo aviso en las empresas; se obligó a este órgano regulador a hacer públicos sus criterios y lineamientos técnicos; y se crean juzgados especializados en materia de competencia económica en el Poder Judicial para resolver los recursos ordinarios administrativos, entre otras reformas.

En cuanto a la importancia y contenido de estas reformas, y su impacto en la economía nacional, en primer lugar hay que señalar que esta legislación pretende que nuestro país cuente con un nuevo marco legal que coadyuve a generar las condiciones para una mejor competencia económica; que a su vez, se traduzca en beneficio para los consumidores, en la medida en que esta competencia genere más opciones en el mercado y, en consecuencia, una reducción de los precios de los bienes y servicios.

Además, una competencia entre las empresas provocará un mayor dinamismo en la economía al impulsar el empleo, pues al evitar prácticas monopólicas, las empresas tendrán incentivos para participar en sectores que han estado aislados de la dinámica que genera la

economía competitiva y, con ello, crear más fuentes de trabajo con mejores salarios.

En México, la política de competencia está regulada por el artículo 28 constitucional que prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas. Es importante mencionar que la competitividad hace que los agentes económicos mejoren el uso de los recursos para producir bienes y servicios, y perfeccionen su calidad y variedad. Así, los consumidores pueden obtener mejores precios, mayor surtido y mejor calidad; la sociedad se beneficia porque los recursos se utilizan y asignan de forma más eficiente; y se generan incentivos para el desarrollo y la innovación tecnológica. La consecuencia entonces es un mayor crecimiento económico.

Por el contrario, las prácticas monopólicas son nocivas para la sociedad: restringen la oferta de bienes y servicios y la capacidad de elección; los consumidores deben pagar mayores precios por ellos o dejar de consumirlos; limitan el crecimiento económico y tienen un efecto negativo que afecta directamente el bolsillo de las personas.

Mucho se ha escrito acerca de que nuestro país ha venido perdiendo lugares en el ranking de competitividad mundial, y con ello haciendo más atractivos otros mercados para el establecimiento de nuevas empresas y la atracción de inversiones. El Instituto para el Desarrollo Gerencial, en su medición para el año 2010, ubica a México en el lugar 47, por debajo de países como África del Sur, Colombia, Brasil, Indonesia o la República Checa, quienes hace 10 años ocupaban un lugar en el Anuario de Competitividad Mundial por debajo del nuestro, que en ese entonces se ubicaba en el lugar

33.¹ En el mismo orden de ideas, el Foro Económico Mundial, en su medición 2010-2011, ubica a México en el lugar 66, por debajo de economías emergentes como China (lugar 27), Chile (lugar 30), India (lugar 51), o Brasil (lugar 58), como se aprecia en el cuadro 1:

1. INDICADORES DE COMPETITIVIDAD RELACIONADOS CON LA COMPETENCIA

ÍNDICE	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	CHINA	INDIA	MÉXICO
Índice de Competitividad Global (2010-2011)	87	58	30	27	51	66
Competencia	138	132	25	64	88	116
Competencia interna	138	127	22	46	70	119
Intensidad de la competencia local	107	50	25	19	30	98
Niveles de concentración del mercado	104	46	78	23	26	127
Efectividad de las políticas antimonopólicas	118	39	22	50	29	116
Número de requerimientos necesarios para empezar un negocio	128	132	88	126	121	73
Tiempo requerido para abrir un negocio	86	135	86	108	93	45
Competencia externa	136	131	16	104	115	76

De acuerdo con este índice, un número más bajo indica una posición más competitiva. Fuente: World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2010-2011*.

Uno de los factores que afectan la competitividad del país son las prácticas monopólicas, el bajo nivel de intensidad de la competencia local, la alta concentración del mercado, y la efectividad de las políticas anti monopólicas. Los números muestran a México muy por debajo de las economías emergentes en estos indicadores, lo que hace que el mercado mexicano se ubique en el lugar 116 en el índice de competencia (véase Cuadro 1).

Las reformas realizadas por los diputados a la Ley Federal de Competencia, permitirán que en el mercado mexicano se procuren mejores prácticas de competencia económica, se mejore el funcionamiento del órgano regulador, se inhiba a los agentes económicos de actuar o fomentar prácticas monopólicas, y se genere un entorno más favorable para el desarrollo de las empresas.

Las reformas establecen un nuevo nivel de multas para las empresas infractoras, al imponer una sanción de entre 8 y 10 por ciento de sus ingresos anuales totales. Anteriormente la ley imponía una sanción con el sistema de múltiplos de salarios mínimos, muy por debajo de las sanciones establecidas en la legislación internacional, lo que provocaba que los agentes económicos incurrieran en estas prácticas, pues les resultaba mejor pagar la multa (que además podían apelar) y tener el beneficio económico de la práctica monopólica. Ildefonso Guajardo, diputado presidente de la Comisión de Economía, mencionó que con el sistema anterior, la CFC podía imponer una multa máxima de 85 millones de pesos, y para muchos agentes económicos les resultaba más barato pagarlos que cumplir la ley.² O peor aún, la multa podía litigarse por años ante los tribunales, lo que volvía su cobro prácticamente imposible.

Para dimensionar la situación en México, Víctor Pavón, especialista en el tema, menciona que en 2007 la Comisión Europea impuso multas hasta por 480 millones de Euros a la empresa alemana *ThyssenKrupp* por prácticas monopólicas en el mercado de elevadores y escaleras eléctricas, la multa más grande im-

¹ International Institute for Management Development, *World Competitiveness Yearbook*.

² Ildefonso Guajardo, "Discusión de reformas y adiciones a la Ley Federal de Competencia Económica, del Código Penal Federal y del Código Fiscal de la Federación", *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 14 de abril de 2011.



puesta a una sola empresa. La sanción – menciona Pavón - ya incluía un 50% de incremento por tratarse de una empresa reincidente. La multa base aplicada a esta empresa ascendió a 320 millones de euros por lo que la sanción máxima impuesta por la Comisión Europea a una sola empresa fue aproximadamente 72 veces mayor a la sanción que se imponía en México por infracciones similares.³

En este sentido, la Comisión Especial para la Competitividad de la Cámara de Diputados menciona que en los últimos años, la tendencia internacional ha sido incrementar las sanciones económicas, y que los países han adoptado sanciones hasta por el 10 por ciento sobre los ingresos anuales mundiales de los agentes infractores, como se aprecia en el Cuadro 2.

³ Victor Pavón-Villamayor. Sanciones económicas y compensación de daños en el régimen de competencia mexicano. Red Mexicana de Competencia y Regulación, CIDAC, Diciembre de 2009.

2. SANCIONES ECONÓMICAS POR PRÁCTICAS MONOPÓLICAS

Australia	10% de los ingresos anuales o 3 veces los beneficios ilegales obtenidos, el que resulte mayor.
Brasil	De 1 a 30% de los ingresos antes de impuestos correspondientes al ejercicio fiscal anterior. Se establece que la multa no debe ser menor a la ventaja obtenida por la violación.
España	De 1 a 10% del volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de la imposición de la multa.
Estados Unidos	Hasta 10 millones de dólares para los acusados corporativos y 350 mil dólares para otros demandados.
India	10% de los ingresos anuales por prácticas relativas. 3 veces la suma de las utilidades de todos los años de vigencia de la práctica o 10% de la suma de los ingresos de todos los años de vigencia de la práctica, lo que resulte mayor, en caso de prácticas absolutas.
Reino Unido	10% de los ingresos anuales mundiales.
Unión Europea	Hasta el 10% de los ingresos mundiales del infractor.
Sudáfrica	10% de los ingresos anuales en el país más exportaciones.
Venezuela	10% del valor de las ventas del infractor correspondientes al ejercicio anterior.

Fuente: Tomado de Comisión Especial para la Competitividad, "Opinión de la Comisión Especial para la Competitividad en relación con las iniciativas en Materia de Competencia Económica", documento interno, Cámara de Diputados, abril de 2011.

Aunado a lo anterior, algunos especialistas ya habían advertido que las sanciones económicas eran uno de los principales instrumentos que la Comisión Federal de Competencia podía tener para inhibir las prácticas monopólicas, por lo que recomendaban que el órgano regulador contara con un sistema de sanciones más eficiente, en donde el castigo fuera más oneroso que el beneficio que podían obtener los agentes infractores.³ Al respecto, y en coincidencia con las prácticas internacionales, otras voces sostenían que las sanciones máximas que deberían enfrentar los que incurran en prácticas monopólicas debían expresarse como un porcentaje de las ventas anuales (por ejemplo 10%) de la empresa sancionada.⁴

Por otro lado, las reformas realizadas recientemente por los diputados incorporan la posibilidad de aplicar sanciones penales de 3 a 10 años para los infractores por violaciones consideradas como prácticas monopólicas absolutas.⁵ Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) considera que incluir este tipo de sanciones en el marco normativo es indispensable para evitar las prácticas monopólicas y disuadir a los individuos de participar en prácticas anticompetitivas. Las sanciones penales son también una práctica internacional, como se aprecia en el Cuadro 3, donde países como Australia o Estados Unidos aplican una pena de 10 años de prisión, y otros como la República Checa 8, o Alemania, Brasil, Canadá, Hungría, Reino Unido o Irlanda 5 años.

3 Comisión Especial para la Competitividad, "Opinión de la Comisión Especial para la Competitividad en relación con las iniciativas en Materia de Competencia Económica", documento interno, Cámara de Diputados, abril de 2011.

4 Jorge Velázquez Roa, "Recomendaciones para una reforma a la Ley Federal de Competencia Económica", Red Mexicana de Competencia y Regulación, CIDEAC, Marzo 8 de 2010, citado por Comisión Especial para la Competitividad, "Opinión ..., Op. Cit.

5 Las prácticas monopólicas pueden ser absolutas o relativas. Las primeras, cuando los agentes económicos actúan en conjunto para limitar la competencia a través de fijar precios, restringir la oferta, segmentar los mercados o coordinar posturas en licitaciones. Las segundas ocurren cuando los agentes económicos llevan acciones encaminadas a expulsar a otros agentes económicos del mercado o a impedirles su entrada. Para mayor referencia sobre prácticas monopólicas véase Ernest Gellhorn Et. al., Derecho y economía de la competencia, CFC y USAID, México, 2008.



Que no haya ilusos, para que no haya desilusionados

MANUEL GÓMEZ MORÍN

Uno de los principales problemas que tenía la CFC en el proceso de la investigación era la obtención de evidencia sobre la realización de prácticas monopólicas. La Comisión Especial para la Competitividad de la Cámara de Diputados afirma que la CFC, en foros y mesas redondas, expresó que con el proceso de verificación que se tenía antes de la reforma, a los agentes infractores les permitía ocultar o destruir evidencia de una conducta ilegal.⁶ En este sentido Víctor Frías menciona que las visitas de verificación sin previo aviso han sido prácticas reconocidas por autoridades de competencia en Europa y Brasil como las herramientas más útiles para poder probar la realización de prácticas monopólicas absolutas. Para que efectivamente funcionen – agrega Frías – las visitas de verificación deben ser hechas de forma sorpresiva, idealmente en forma simultánea en diversas oficinas del agente económico probablemente responsable y con auxilio de fuerza pública cuando ésta sea necesaria.⁷ Además, la nueva Ley prevé medidas cautelares que impiden que la práctica monopólica se siga cometiendo mientras se investiga.

Las reformas también abonan en el proceso de transparencia. Una de las principales demandas del sector privado era la falta de transparencia en ciertas disposiciones y ac-

3. SANCIONES PENALES POR PRÁCTICAS MONOPÓLICAS

PAÍS	AÑOS DE PRISIÓN
Australia	10
Austria	3
Alemania	5
Brasil	5
Canadá	5
Corea	3
Estados Unidos	10
Francia	4
Hungría	5
Reino Unido	5
Irlanda	5
Italia	3
Japón	3
República Checa	8
Rumania	4



Fuente: Presentación de Bernard J. Phillips, Jefe de la División de Competencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el Foro Regional sobre Competencia Económica, realizado el 24 de febrero de 2010 en el Palacio Legislativo

ciones de la CFC; ahora se obliga al órgano regulador a publicar criterios técnicos en materia de existencia de prácticas monopólicas, en el inicio de investigaciones, en la imposición de sanciones o en el beneficio de reducción de las mismas. Estas prácticas están establecidas en el marco jurídico de países como Estados Unidos, la Unión Europea y Australia.⁸ Además, en beneficio de los agentes económicos, ahora la ley les brinda la posibilidad de acudir

⁶ Comisión Especial para la Competitividad, "Opinión...", Op. Cit.

⁷ Víctor M. Frías, "Reformas a la Ley Federal de Competencia Económica", Red Mexicana de Competencia y Regulación, CIDAC, Octubre 9 de 2009, citado por Comisión Especial para la Competitividad, "Opinión ..., Op. Cit

⁸ Comisión Especial para la Competitividad, "Opinión ..., Op. Cit.



a la CFC para ser escuchados y presentar sus argumentos, alegatos y aclaraciones antes de que el Pleno del órgano regulador emita una resolución; anteriormente sólo podían presentar sus planteamientos para desvirtuar las imputaciones por prácticas monopólicas por oficio. También, la ley faculta a la CFC a concluir algún asunto de manera anticipada, si se reconoce que ha desaparecido o se ha esclarecido el asunto bajo investigación.

Es de destacar que las reformas en materia de competitividad fueron ampliamente discutidas por legisladores federales, especialistas en la materia, organismos empresariales

y ciudadanos interesados. Así lo demuestran diversos foros de discusión y trabajos desarrollados por la Comisión de Economía y por la Comisión Especial para la Competitividad de la LXI Legislatura y por el Comité de Competitividad de la LX Legislatura, con las que el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) colaboró en el desarrollo y organización de las mesas de discusión. Las reformas fueron aprobadas por unanimidad de los diputados, con 327 votos a favor de todas las fracciones parlamentarias y fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el pasado 10 de mayo del año en curso. ▀



Gustavo Meixueiro Nájera (gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx)

Es candidato a doctor en Planeación Estratégica y Gestión del Desarrollo por la Universidad Anáhuac y maestro en Planeación del Desarrollo Regional por el Instituto Tecnológico de Oaxaca. En la administración pública ha tenido distintas responsabilidades a nivel municipal, estatal y federal. Actualmente es profesor en la Facultad de Economía de la Universidad Anáhuac; miembro del Consejo Editorial del periódico *Reforma* y miembro de la Asociación Mundial de Investigadores de Opinión Pública (WAPOR, por sus siglas en inglés). Desde 2003 se desempeña como director de Estudios de Desarrollo Regional en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

JESÚS
RUIZ
MUNILLA

46

CENTRO
DE ESTUDIOS
DE DERECHO
E INVESTIGA-
CIONES PAR-
LAMENTARIAS



ACCIONES DE DEFENSA COLECTIVA

Las “acciones colectivas” son el derecho de un grupo social para demandar a una autoridad competente la resolución favorable de una controversia

Todo aquel grupo de mexicanos que estime que está siendo afectado en su economía, en sus finanzas o que aprecie que alguien atenta contra el medio ambiente, desde el pasado mes de abril ya cuenta con la herramienta jurídica denominada “acción colectiva” que le permitirá solicitar ante la autoridad jurisdiccional que resuelva a su favor la controversia del caso.

Este novedoso instrumento fue introducido al sistema jurídico mediante reforma al artículo 17 constitucional, publicada en el

Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2010, y su regulación fue aprobada en la Cámara de Diputados el pasado 28 de abril.

El proceso legislativo comprendió un paquete de reformas a los Códigos Federal de Procedimientos Civiles y Civil Federal, así como a la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

En su acepción jurídica, las “acciones colectivas” son el derecho que tiene un determinado grupo social para solicitar a una autoridad competente, principalmente jurisdiccional, que resuelva una controversia que afecta los derechos de ese grupo social. Dicho grupo social puede ser de consumidores, usuarios de servicios, afectados en cuestiones económicas o ambientales, entre otros.

*“La acción colectiva es un instrumento jurídico que faculta a un grupo organizado o disperso para obtener resarcimientos económicos por malas prácticas. Las materias de aplicación son prácticamente ilimitadas”, explica Daniel Gershenson, cofundador de Al Consumidor.*¹

Es decir, *“son instituciones procesales que permiten la defensa, protección y representación jurídica colectiva de derechos e intereses de los miembros de una colectividad o grupo dentro de una sociedad”.*²

El fundamento para ejercer ante los tribunales las acciones colectivas es ser titular, precisamente, de un derecho de tipo “difuso”, “colectivo en sentido estricto” e “individuales en sentido estricto”. Las acciones y procedimientos colectivos mantienen un común denominador, a saber: la regulación del fenómeno de derechos que trascienden la esfera individual o que pudiendo tener este carácter, existe una relación entre sus titulares que los vincula por circunstancias de hecho o de Derecho.

El maestro Antonio Gidi llega a definir las acciones colectivas, como una *“acción promovida por un representante (legitimidad colectiva), para proteger el derecho que pertenece a un grupo de personas (objeto de litigio) y cuya sentencia obligará al grupo como un todo”.*³

Por su parte, el diputado Humberto Benítez Treviño, Presidente de la Comisión de Justicia, durante el debate legislativo del 28 de abril de 2011, expuso en la tribuna:

*“La diferencia entre los derechos difusos y los derechos colectivos estriba en que en los derechos difusos la sentencia del juez es restitutoria; en los derechos colectivos, si no es dable la restitución del daño causado, se repara el daño. ¿Quiénes pueden ser los titulares de estos derechos? Las dependencias, las entidades federales y las asociaciones civiles no lucrativas”.*⁴

La reforma viene a representar una auténtica revolución dentro del sistema jurídico mexicano, que como bien sabemos, es de origen romanista, y por ende, individualista. Tan es así, que tradicionalmente los derechos de los ciudadanos se han colocado en capítulos bajo la denominación de “garantías individuales” en nuestras Constituciones, incluyendo la vigente de 1917, aún y que ésta incorporó derechos para determinados grupos sociales, como lo son los campesinos, en el artículo 27, y los trabajadores, en el artículo 123.

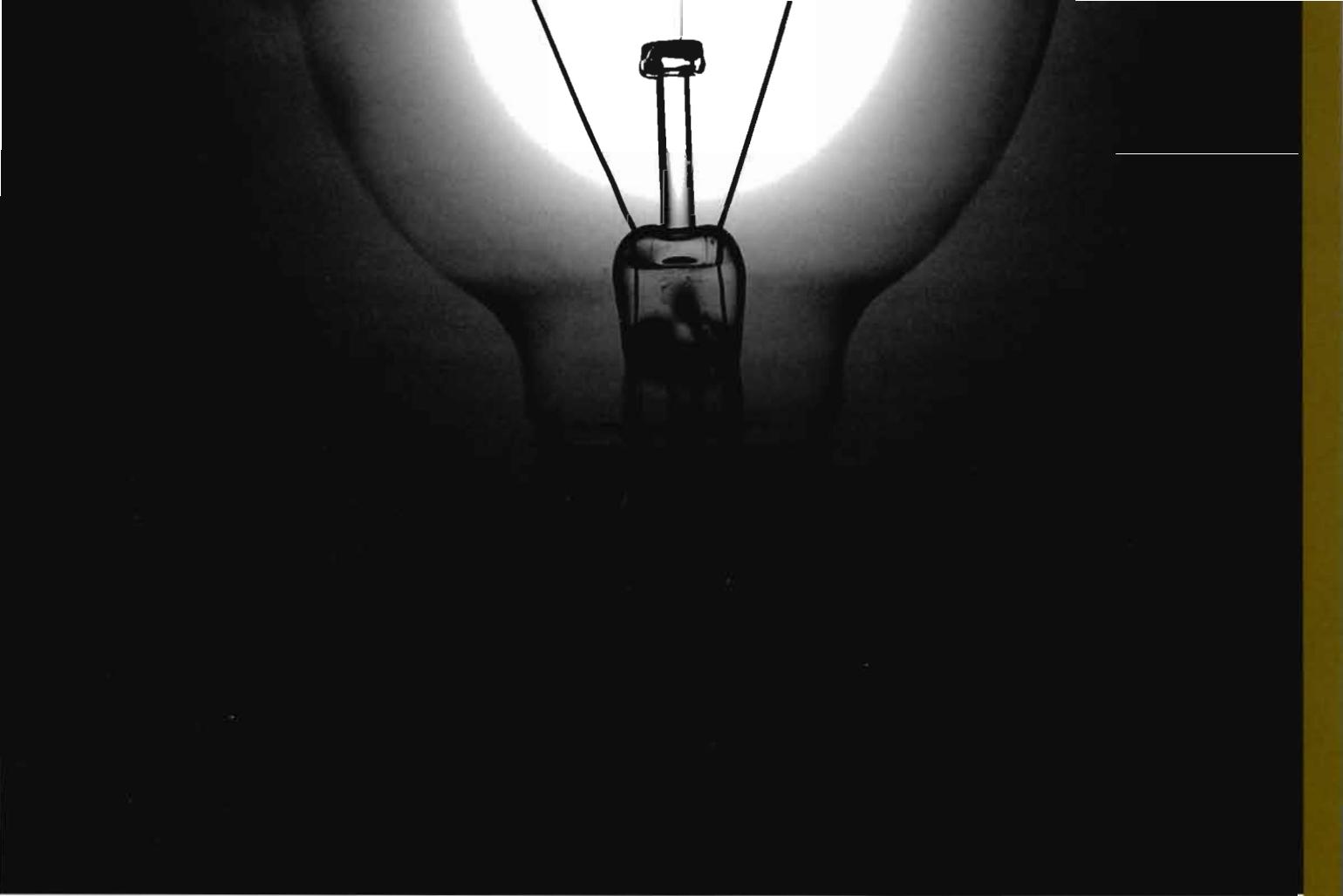
Tradicionalmente el mundo jurídico y la academia han considerado que la histórica y excelsa figura del Juicio de Amparo es suficiente para defender a los ciudadanos contra abusos de autoridad, pero la com-

1 Periódico “El Economista” de la Ciudad de México, edición del 28 de abril de 2011, nota de Ilse Santa Rita, en la sección Finanzas Personales, bajo el título “*Afinan en México acciones colectivas*”.

2 Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la Gaceta Parlamentaria número 2976-IV, jueves 25 de marzo de 2010.

3 GIDI, Antonio, *Tutela de derechos difusos colectivos hacia un código modelo para Iberoamérica*, Editorial Porrúa, México, D.F., 2004 p.15.

4 Versión estonográfica de la sesión, consultada en: <http://cronica.diputados.gob.mx/>



pleja evolución de la realidad social y de las relaciones entre gobernados, y de éstos con las autoridades, han ido volviéndose más complicados, con la circunstancia de que la institución del Amparo, y la Ley que la regula, hoy en día han quedado rebasados y cada vez se percibe más insuficiente para verdaderamente defender la preeminencia de las garantías individuales, porque ¿cómo puede una acción procesal individual de amparo considerarse extendida para exigir derechos generales de toda la población, de todas las personas que en un momento se podrían ver perjudicadas con el acaparamiento, el monopolio o el manejo de los precios? En la época moderna: ¿cómo podemos defender la ecología? ¿cómo, la salud? ¿cómo, la cultura?

El tema despertó la inquietud de los legisladores. Durante la pasada LX Legislatura de la Cámara de Diputados, se aprobaron algunas reformas constitucionales que sí cambian el fondo del amparo en particular, y de los medios de defensa en general, mismas que pasaron como minutas al Senado de la República. Ellas fueron:

- Reforma al artículo 17, para establecer acciones colectivas.
- Cambio de denominación al Capítulo Primero y diversos artículos, para adecuar nuestro texto constitucional a los diversos Tratados internacionales en materia de derechos humanos.
- Reforma al artículo 107 para dar efectos generales a la sentencia de amparo en materia tributaria.

ANTECEDENTES DE LAS ACCIONES COLECTIVAS⁵

El jurista italiano Mauro Cappelletti, a través de las intervenciones que tuvo en Pavía, Italia, en la Facultad de Jurisprudencia, patrocinada por la *Asociación Italia Nostra* el 11 y 12 de junio de 1974, se refirió principalmente a un hecho ocurrido en los Estados Unidos cuando la Suprema Corte de ese país, en ese año, examinó y resolvió un caso, relacionado con lo que en los procedimientos norteamericanos se conoce como *class actions*, o sea las acciones en juicio llamadas *de clase*. En resumen, un accionista –un solitario accionista de una compañía– impugnó un monopolio que afectaba a los intereses de cerca de seis millones de pequeños accionistas. El caso fue conocido en la Suprema Corte de los Estados Unidos de América bajo el rubro *Eisen vs. Carlisle and Jaquelin*. Puntualizando: un pequeño accionista de una compañía americana, no a nombre propio sino de millones de accionistas en condiciones similares a las de él, presentó en juicio una acción procesal que obligó a la Suprema Corte a conocer y resolver la controversia jurisdiccional planteada. Por supuesto, el accionante no contaba con un poder legal que le hubieran otorgado los millones de accionistas en cuyo nombre actuaba, ni con autorización legal alguna. Como puede observarse, este precedente actuó no respecto al fondo de una contienda legal, sino sobre la legitimación en el juicio, es decir la *legitimatio ad causam*.

El maestro Cappelletti en su tiempo (1974), mostró su admiración por la puerta procesal que se abría para la defensa de los derechos

fundamentales (humanos o no), mediante acciones que permitieran el examen jurisdiccional de los derechos difusos, o bien de clase, de grupo o de organismos protegibles, pero con gran honestidad profesional también nos hizo ver cuáles eran los principales obstáculos para lograr esa efectiva defensa de intereses que siempre se habían visto como individuales, que en la realidad pueden ser clasificados como sociales, o como generales.

En México se había regulado una situación jurídica similar a la de Cappelletti en el artículo 213 de nuestra Ley de Amparo que tiene su antecedente directo en el artículo 8o. Bis confeccionado al inicio de la década de los sesenta, y en donde puede comprobarse el antecedente del *amparo social*, o de las *class actions*, que ahora conocemos como colectivas.

El mencionado artículo 213 está apartado para reglamentar la representación en materia agraria de los núcleos de población ejidal o comunal, y en lo particular de los ejidatarios y los comuneros en sus derechos agrarios. Tal representación, según su fracción I la tienen los Comisariados Ejidales o de Bienes Comunales. Pero en la fracción II se establece una representación substituta

REFORMA DEL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL

Como ya se dijo antes, primero había que darle sustento constitucional a las acciones colectivas, por lo que la iniciativa de reforma del artículo 17 de la Constitución fue presentada por el Senador Jesús Murillo Karam el 7 de febrero de 2008, siendo aprobada por el Pleno del Senado el día 10 de diciembre de 2009 por mayoría de 100 votos, y remitida de inmediato a la Cámara de Diputados, en forma de

⁵ Información obtenida del Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la Gaceta Parlamentaria número 2976-IV, jueves 25 de marzo de 2010.



Minuta, para su discusión y votación, siendo aprobada por el Pleno en la sesión del día 25 de marzo de 2010 por 319 votos a favor y una abstención, para adicionar un párrafo tercero y recorrer el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que finalmente quedó como sigue:

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

No me importa quiénes votan ni cómo, sino quiénes cuentan los votos.

JOSÉ STALIN (DICTADOR SOVIÉTICO)

Esta reforma fue publicada en el DOF el día jueves 29 de julio de 2010.

LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS ACCIONES COLECTIVAS EN LAS LEYES SECUNDARIAS

El 7 de septiembre de 2010, el mismo Senador Jesús Murillo Karam, presentó una Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Dos meses después, el 9 de diciembre de 2010, el Dictamen de las Comisiones referidas fue aprobado ante el Pleno de la Cámara de Senadores por 72 votos y enviada la Minuta a la Cámara de Diputados. Finalmente, el 28 de abril de 2011, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó la Minuta del Senado sin hacer ninguna modificación.

La minuta de referencia implicaba lo siguiente:

- Introdujo la figura de la “acción colectiva”, que es procedente para tutelar derechos cuya titularidad corresponda a una colectividad de personas o para el ejercicio de pretensiones individuales cuya titularidad sea de un grupo de personas.
- Adicionó el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, donde se regula el

procedimiento de sustanciación de las acciones colectivas, de las que serán competentes los Tribunales de la Federación en materias de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente, lo que incluye a las materias de protección al consumidor y protección a los usuarios de servicios financieros, medio ambiente y competencia económica.

- Definió el concepto de “derechos e intereses difusos y colectivos” y “derechos e intereses individuales de incidencia colectiva”, así como establece los extremos de las tres acciones en esta materia que serán la “acción difusa”, la “acción colectiva en sentido estricto” y “acción individual homogénea”.

- Regula conceptos técnicos de este tipo de acciones como la legitimación activa, la representación, la legitimación en la causa y la legitimación en el proceso.

- Establece las reglas para los estadios procesales de este tipo de procedimientos como la demanda, contestación, desahogo de vista de ésta, adhesión a la acción, la audiencia previa y de conciliación, período probatorio, alegatos, sentencia, medidas precautorias y de apremio, y notificaciones.

En su intervención en tribuna para fundamentar el dictamen favorable de la Comisión de Economía, su presidente, el diputado Ildelfonso Guajardo Villarreal, sintetizó las bondades de la reforma, en los siguientes términos:

“Con esta acción realmente establecemos la posibilidad de darle la defensa en tres grandes campos a los agentes y a los actores sociales: en el campo económico, en el campo financiero y en el campo ambiental.

...el Senado, observando la aplicabilidad que ha tenido este marco legal en el mundo, trató de posesionarse en el punto intermedio más prudente sin llegar al extremo de la legislación norteamericana, donde el marco legal ha producido un exceso de judicialización de procesos y de negocios que sólo son rentables lamentablemente para abogados, encareciendo los costos de transacción del funcionamiento de una economía eficiente pero sin llegar al otro extremo de que no represente una defensa real en favor de los intereses de los ciudadanos y los consumidores”.

LÍMITES DE LAS ACCIONES COLECTIVAS.

En la misma sesión, el diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, destacado jurista e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señaló los aspectos negativos o limitantes de las acciones colectivas, en los siguientes términos:

“Estoy en contra de este dictamen, ya lo decía Ildefonso Guajardo, porque solamente se permiten acciones colectivas en tres materias; en materia económica, financiera y ambiental. No se permiten

acciones colectivas por ejemplo en materia sindical; no se permiten acciones colectivas en materia político-electoral; no se permiten acciones colectivas en materia de derecho a la educación, en materia de derecho a la vivienda, a la salud. Es decir, casi los derechos sociales, los derechos económicos y culturales están fuera de las acciones colectivas que se plantean en este dictamen.

...otra debilidad de este dictamen tiene que ver con la legitimación procesal. Se restringe de manera absurda la legitimación procesal. En materia de acciones colectivas debiera ser abierta, cualquier grupo o cualquier ciudadano, hasta lo individual, para proteger intereses difusos, debiera estar autorizado, debiera estar legitimado procesalmente para interponer acciones colectivas.

...Contra el gobierno no proceden las acciones colectivas, tal vez contra el cobro de algunas tarifas de la Comisión Federal de Electricidad o en materia de agua sí procederán, pero por ejemplo si el gobierno de Chiapas decidiese destruir la selva Lacandona, no hay posibilidad para que los ciudadanos de ese estado promuevan acciones colectivas. O si el gobierno federal comete la peor violación a los derechos humanos en materia de seguridad nacional, por poner un ejemplo, no hay acciones colectivas en materia de seguridad nacional”.⁶ ▀

⁶ Ibidem.



Jesús Ruiz Munilla (jesus.ruiz@congreso.gob.mx)

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

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

CECILIA
LICONA
VITE

54

CENTRO
DE ESTUDIOS
DE DERECHO
E INVESTIGA-
CIONES PAR-
LAMENTARIAS



EL OJO DE LA CERRADURA: PROTECCION DE DATOS PERSONALES

La tecnología actual permite el fácil acceso a datos personales y su posible mal uso, para ello el Congreso respondió con la Ley Federal de Protección de Datos Personales.

Las nuevas tecnologías han irrumpido en el ámbito de lo privado. La fácil obtención de cualquier tipo de dato sobre una persona física posibilita la generación de perfiles sobre ella: quién es, qué edad tiene, dónde vive, cuál es su estado civil, qué enfermedades padece, cuál es su escolaridad, qué actividades realiza, qué religión profesa, a qué grupos o asociaciones pertenece, cuál es su filiación política, qué lugares acostumbra visitar, dónde suele realizar sus compras, cuál es su número telefónico, entre otras cuestiones.

Eso conlleva riesgos en la esfera de los derechos y libertades de las personas, entre ellos: el almacenamiento ilícito de datos personales; el abuso o la revelación no autorizada de los mismos y la creación de perfiles sin que el titular tenga conocimiento de ello.

Ante esa realidad y el nacimiento de nuevos conflictos e interrogantes, el derecho ofreció respuesta con la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 2010, y en vigor a partir del día siguiente al de su publicación. Pero esta Ley, en varios de sus preceptos, para el desarrollo de instituciones o procedimientos, remite al Reglamento que habrá de expedirse, a más tardar el 5 de julio del presente año.

Los antecedentes directos de la LFPDPPP se encuentran en la adición de una fracción XXIX-O al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la adición de un segundo párrafo al artículo 16 de la propia Ley Suprema, efectuadas en 2009. Con estas adiciones, se facultó

exclusivamente al Congreso de la Unión para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares; y se incorporó, en rango constitucional, el derecho fundamental de toda persona:

- A la protección de sus datos personales;
- Al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

Tal Ley, lo mismo que las reformas constitucionales que le dieron origen, tiene también antecedentes en compromisos asumidos por México con organismos y organizaciones de los que es miembro, como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), que han emitido pautas sobre la materia.

La OCDE emitió en 1980 directrices para regular la protección de la privacidad y los flujos transfronterizos de datos personales y la APEC desarrolló lineamientos generales a fin de que los mismos sean considerados en los cuerpos legales de los países miembros para lograr un flujo de datos personales seguro y sin obstáculos.

Además, México es integrante de la Red Iberoamericana de Protección de Datos Personales. Este organismo aprobó en 2007 directrices para la armonización de la protección de datos en la comunidad Iberoameri-

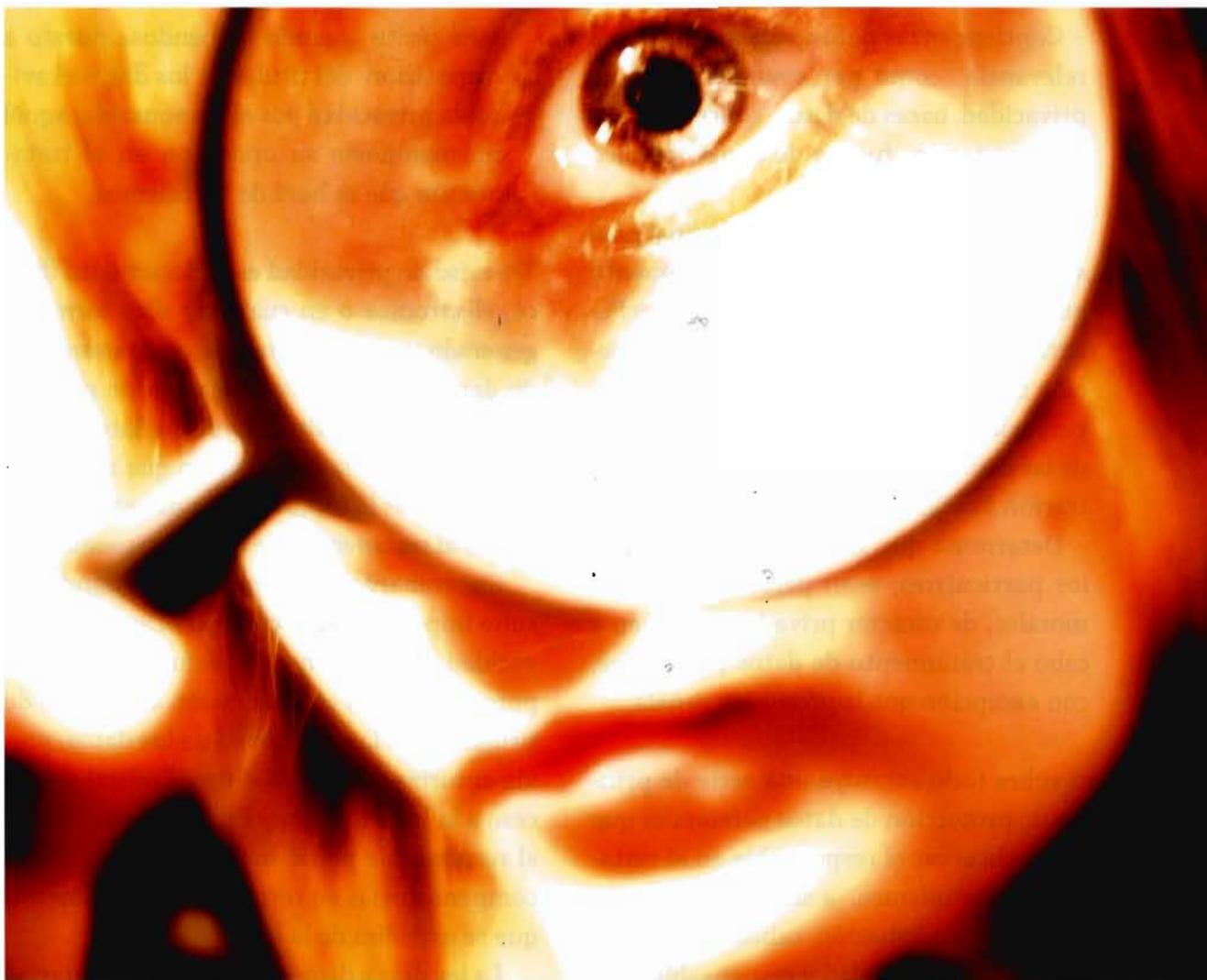
cana, que constituyen un modelo acerca de lo que debe contener una legislación en los estados miembros.

También tratados internacionales de los que México forma parte motivaron la reforma constitucional de 2009 y la aprobación de la LFPDPPP en 2010, como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, o el Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, denominado Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TL-CUE), que prevén disposiciones sobre la protección de datos personales. En este último acuerdo, México se comprometió a contar con un nivel adecuado de protección.

La LFPDPPP está formada por 68 artículos permanentes, divididos en 11 capítulos, finalizando con 8 disposiciones transitorias.

Entre otras cuestiones la LFPDPPP:

- Protege los datos personales en posesión de los particulares, con la finalidad de regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas
- Define el tratamiento de datos personales como la obtención, uso, divulgación o almacenamiento de datos personales, por cualquier medio (el uso abarca cualquier acción de acceso, manejo, aprovechamiento, transferencia o disposición de datos personales);
- Entiende por titular del derecho a la persona física a quien corresponden los datos personales;
- Conceptúa transferencia de datos como toda comunicación de datos realizada a



persona distinta del responsable o encargado del tratamiento;

- Dice que es el responsable la persona física o moral de carácter privado que decide sobre el tratamiento de datos personales;

- Señala que es el encargado la persona física o jurídica (moral o colectiva) que sola o conjuntamente con otras use datos personales por cuenta del responsable;

- Precisa a los datos personales como cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable;

- Habla de datos personales sensibles, que son aquellos que afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida puede dar origen a discriminación o conllevar un riesgo grave para éste. A estos datos, la ley les da protección particular. En específico, considera datos personales sensibles aquellos que puedan revelar aspectos como: origen racial o étnico; estado de salud; información genética; creencias religiosas; creencias filosóficas; creencias morales; afiliación sindical; opiniones políticas, y referencia sexual;

- Contiene otras definiciones de especial relevancia como por ejemplo: aviso de privacidad, bases de datos, consentimiento, disociación, fuente de acceso público y tercero;
- Establece como autoridad principal para su aplicación de la ley y del reglamento que al efecto se expedirá, al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Pero también prevé la participación de la Secretaría de Economía y de las demás dependencias de la Administración Pública Federal; y
- Determina que los sujetos de ella son los particulares, sean personas físicas o morales, de carácter privado que lleven a cabo el tratamiento de datos personales, con excepción que la propia ley señala;

Pero sobre todo estatuye una serie de principios de protección de datos personales que deberán observar el responsable en el tratamiento de los mismos, a saber: licitud, consentimiento, información, calidad, finalidad, lealtad, proporcionalidad y responsabilidad.

De esos principios, es de destacar el de consentimiento, que radica en que todo tratamiento de datos personales estará sujeto al consentimiento de su titular, salvo las excepciones previstas por la ley. Al respecto, define el consentimiento como la manifestación de la voluntad del titular de los datos mediante la cual se efectúa el tratamiento de los mismos. Ese consentimiento puede ser expreso o tácito:

- Es expreso cuando se manifiesta verbalmente, por escrito, por medios electrónicos, ópticos o por cualquier otra tecnología, o por signos inequívocos;

- Es tácito cuando habiéndose puesto a disposición del titular de los datos el aviso de privacidad por el responsable, aquél no manifieste su oposición en el tratamiento que se hará de los mismos.

Tal aviso de privacidad es el documento (físico, electrónico o en cualquier otro formato) generado por el responsable del tratamiento de datos que tiene la obligación de poner a disposición de los titulares de los datos personales acerca de la información que recopila y con qué fines la recaba. Este aviso se debe dar previo al tratamiento de datos personales.

Sin embargo, la ley prevé que cuando resulte imposible dar a conocer el aviso de privacidad al titular o exija esfuerzos desproporcionados, en consideración al número de titulares, o a la antigüedad de los datos, previa autorización del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, el responsable podrá instrumentar medidas compensatorias en términos del reglamento que se expedirá de la ley.

La ley deja a disposiciones reglamentarias temas trascendentales en materia de protección de datos personales como el de medidas compensatorias que serán una excepción al principio del consentimiento (en concreto, en lo referente al principio de privacidad) que debía obtenerse del titular de los datos personales, previo al tratamiento de los mismos por el responsable.

Además, esa Ley estatuye los derechos del titular de datos personales que son: de acceso, rectificación, cancelación y oposición:

- El derecho de acceso es el que tienen los titulares, en cualquier momento, a acce-

der a sus datos personales que obren en poder del responsable, así como conocer el Aviso de Privacidad al que está sujeto el tratamiento;

– El derecho de rectificación es el que tiene el titular de los datos, en cualquier momento, a rectificarlos cuando sean inexactos o incompletos;

– El derecho de cancelación es el que tiene el titular, en cualquier momento, a cancelar sus datos personales; y

– El derecho de oposición es el que tiene el titular, en cualquier momento, y por causa legítima a oponerse al tratamiento de sus datos.

En relación con esos derechos, establece pautas sobre el ejercicio de los mismos, donde indica, por ejemplo: quién puede solicitar el acceso, rectificación, cancelación u oposición respecto de los datos personales; ante quién se solicita (ante el responsable); qué requisitos debe llenar la solicitud; el deber del responsable de designar a una persona, o departamento de datos personales, quien dará trámite a las solicitudes; el plazo máximo en el que se dará respuesta a la solicitud; y los casos en que el responsable podrá negar el acceso a los datos personales, o a realizar la rectifica-

ción o cancelación o a conceder la oposición al tratamiento de los mismos, informando el motivo de su decisión y comunicarla al titular, o en su caso, al representante legal, en los plazos establecidos para tal efecto.

En caso de que el responsable, por ejemplo, no entregue al titular los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible, o se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales solicitadas, o cuando el titular no esté conforme con la información que le fue entregada por considerar que es incompleta o no corresponda a la requerida, el titular puede presentar una solicitud de protección de datos ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

La ley también prevé un procedimiento de verificación y otro de imposición de sanciones al responsable del tratamiento de datos personales. Las multas aplicables pueden ser del rango de unos cuantos miles de pesos, hasta alcanzar cifras millonarias. Ello, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que resulte. En lo penal, el tratamiento indebido de datos personales, pueden dar lugar a sanciones de tres meses a tres años; de seis meses a cinco años; e, incluso de uno a diez años de prisión.



Cecilia Licón Vite (cecilia.licona@congreso.gob.mx)

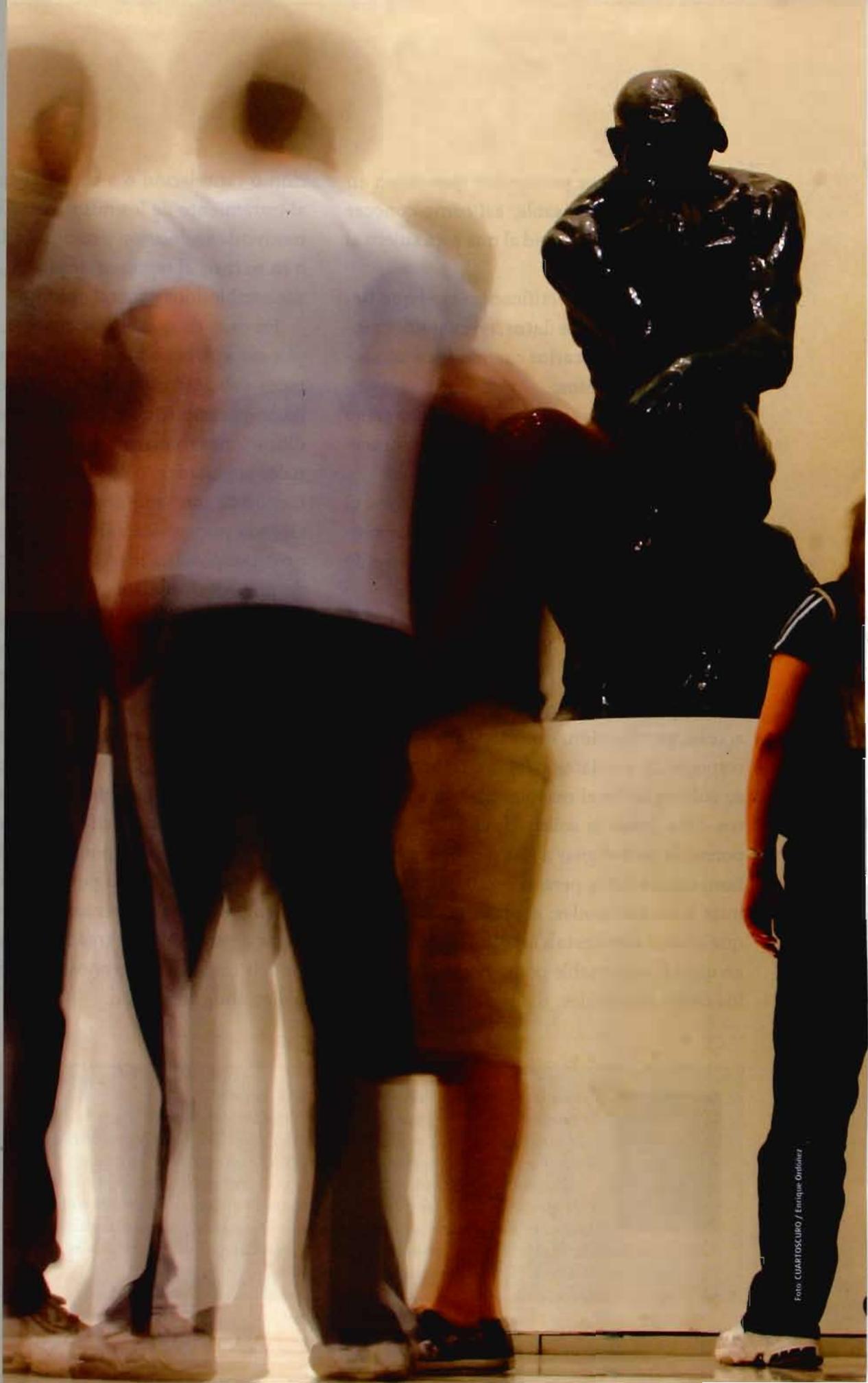
Es dueña de un sólido y vasto curriculum que incluye la licenciatura en Derecho, con mención honorífica; el Doctorado en Derecho en la UNAM, Alma Mater en la que es catedrática desde hace 30 años, por concurso de oposición en varias asignaturas.

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

JORGE
VERA
GARCÍA

60

CENTRO DE
ESTUDIOS DE
LAS FINANZAS
PÚBLICAS



REANIMAR LA VIDA CULTURAL

México figura entre los diez primeros destinos turísticos del mundo por su riqueza cultural

La política cultural del país ha tenido resultados magros, no obstante que en la última década el presupuesto destinado a este sector se ha incrementado en más de tres veces.

Inexistencia de un programa de conservación y preservación del patrimonio histórico y artístico, descuido en la formación e investigación en la materia, y poca articulación entre dependencias e instituciones culturales, son algunos de los resultados de una ineficiente aplicación de los recursos públicos.

A todo ello hay que sumarle una limitada coordinación con los gobiernos estatales y municipales y las distintas instituciones culturales del país, y poca promoción y fomento del turismo cultural, que representa 40 por ciento

del turismo internacional y es el principal motor del desarrollo económico local y regional, de acuerdo con estimaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En el presente trabajo, se analiza el gasto destinado a la cultura en el marco de las metas propuestas por el gobierno federal al inicio de la presente administración.

México es ampliamente reconocido en el mundo por su riqueza e identidad cultural, así como por su legado histórico a la humanidad. Es por ello que el país es una referencia cultural que figura entre los 10 destinos turísticos más importantes del mundo, de acuerdo a la Organización Mundial del Turismo¹.

1 OMT. 2011. Panorama OMT del Turismo Internacional. Edición 2010.

Para preservar nuestro legado se requieren acciones puntuales que permitan el acceso, la creación, la promoción y la conservación de nuestra cultura. En este sentido, en la última década se han destinado mayores recursos a la cultura: el presupuesto autorizado al subsector aumentó más de tres veces al pasar de 4 mil 182 millones de pesos en el 2000 a 8 mil 566 millones de pesos en 2007, alcanzando los 14 mil 170 millones de pesos en el 2011².

En términos reales, lo anterior significó un crecimiento promedio anual del presupuesto cultural de 5.6% de 2000 a 2011. Tan solo el crecimiento real de 2007 a 2011 ha sido de 8.9% anual.

Dada la importancia que revisite la cultura para la ciudadanía, la Cámara de Diputados asignó, en promedio, un presupuesto 26.1% mayor al proyecto presentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para los años de 2007 a 2011. En este sentido, en el 2010, la Cámara de Diputados determinó ampliaciones 32.5% mayores al proyecto presentado por Hacienda y, en 2011, la cifra fue 28.9% mayor que la propuesta presentada por la SHCP.

A nivel de unidad responsable, tres dependencias concentran la mayor parte del presupuesto cultural. El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA) juntos representaron el 77.3% del presupuesto autorizado para la cultura en 2011, el 79.9 en 2007 y el 74.0% en el año 2000.

De hecho Conaculta, responsable de coordinar la política y las dependencias culturales, es la institución que más ha incrementado su participación en el presupuesto cultural al pasar del 26.0% en el 2000 al 35.4% del total en 2007, alcanzando el 38.3% en el 2011.

La política cultural del Presidente Calderón se ha orientado a la difusión y promoción de actividades, así como a la conservación del patrimonio. A nivel de programa presupuestario dos programas concentran el 50% de los recursos asignados: el Programa de Impulso al Desarrollo de la Cultura, cuyo propósito es que la población tenga acceso a los servicios artísticos-culturales y el Programa de Incorporación, Restauración, Conservación y Mantenimiento de Bienes Patrimonio de la Nación.

Mientras los programas sustantivos, regidos por reglas de operación dada su importancia, no rebasan en conjunto el 1.4% del presupuesto total en los años de 2007 a 2011; estos programas son el Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE), el Programa de apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC), y el Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de la Propiedad Federal (FOREMOBA).

Incluso, esos programas en 2011 tienen recursos por tan solo el 1.2% del total del presupuesto aprobado para el subsector cultura, de acuerdo al PEF 2011. Es de destacar el hecho de que el PAICE disminuyó su presupuesto de 113.8 millones de pesos en 2009 a 106.1 en 2011; el PACMYC bajo de 40 millones de pesos en 2009 a 36 millones

CONACULTA ha visto crecer su participación en el presupuesto cultural del 26% en el 2000 al 38.3% en el 2011

² SHCP. Proyecto de Egresos de la Federación, varios años.



Foto: CUARTOSCURO / Misael Valtierra

“La cultura puede ser experimento y reflexión, pensamiento y sueño, pasión y poesía y una revisión crítica constante y profunda de todas las certidumbres, convicciones, teorías y creencias. Pero ella no puede apartarse de la vida real, de la vida verdadera, de la vida vivida, que no es nunca la de los lugares comunes, la del artificio, el sofisma y la frivolidad, sin riesgo de desintegrarse. Puedo parecer pesimista, pero mi impresión es que, con una irresponsabilidad tan grande como nuestra irreprimible vocación por el juego y la diversión, hemos hecho de la cultura uno de esos vistosos pero frágiles castillos construidos sobre la arena que se deshacen al primer golpe de viento.”

Mario Vargas Llosa
Granada, junio, 2009



Foto: CUARTOSCURO / Iván Stephens

en 2011; mientras que el FOREMOBA de 30 millones a 26.6 millones de pesos en el mismo periodo.

Las cifras anteriores muestran un deterioro y desatención por los proyectos que llevan a cabo en las entidades federativas. De hecho, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en su evaluación de desempeño de 2009, determinó que la actual política cultural no había impulsado una acción coordinada con los gobiernos municipales ni con las

instancias correspondientes del país, lo que significó una falta de atención para el desarrollo económico y social de las comunidades rurales y los grupos indígenas del país.

Ello contrasta con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en donde se menciona que cada municipio marginado tendrá un plan articulado de acciones culturales, con una efectiva coordinación de esfuerzos entre el Gobierno Federal y los demás órdenes de gobierno.

El gobierno actual a pesar de contar con mayores recursos ha descuidado la formación e investigación en materia cultural, la cual ha visto decrecer de manera sistemática los recursos financieros de mil 662 millones de pesos a mil 111 millones de pesos en 2010, tal y como se reporta en el anexo estadístico del IV Informe de gobierno del Presidente Calderón. Cabe mencionar que el Programa Presupuestario de Becas también ha disminuido de 5.2 millones de pesos en 2009 a 5.1 millones de pesos en 2011, lo anterior a pesar del sustancial aumento presupuestal en cultura.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009 señala que se realizarán esfuerzos importantes por ampliar el alcance y la profundidad de la acción pública en materia de cultura y arte, sin embargo los resultados parecen magros ante las estadísticas.

Durante la presente administración se ha dado una menor atención al acceso y la formación para la cultura. De acuerdo al IV informe de Gobierno del Presidente Calderón, el número de visitantes a los museos nacionales disminuyó de manera alarmante en los últimos años, de 10 millones en 2007 a seis millones 780 mil en 2010. Al mismo tiempo, los visitantes a zonas arqueológicas disminuyeron de 11.1 millones en 2008 a 9.8 millones en 2010.

En cuanto al fomento a la lectura, se ha duplicado el presupuesto de 400 millones de pesos en 2007 a 839 millones en 2010. Sin embargo, las bibliotecas se encuentran vacías; el número de consultas registradas promedio diarias por biblioteca ha disminuido de 107 en 2007 a 64 en 2010³.

3 FCH. 2010. IV Informe de Gobierno. Anexo Estadístico.
4 Conaculta. 2011. Atlas de Infraestructura y Patrimonio Cultural de México 2010.

Asimismo, la UNESCO y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ubican a México en el penúltimo lugar de 108 países con menos índices de lectura, con un promedio de 2.9 libros por persona al año, lo que es preocupante ya que 92.1% de la población mayor de 12 años sabe leer y escribir⁴.

Lo anterior a pesar de que en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se especifica que se dará un impulso sustancial al fomento a la lectura a través de la promoción intensiva de las bibliotecas y de fórmulas para fomentar esta actividad, principalmente en las zonas rurales.



Foto: E. GASTRORQUE / Rodrigo Angulo

Por otro parte, en términos de conservación, renovación y mantenimiento de la infraestructura para la actividad cultural, la ASF dictaminó que se carece de un programa de conservación del patrimonio inmobiliario histórico y artístico, y que no se acreditaron las bases de datos y metodología utilizadas para determinar los inmuebles históricos y artísticos que existen en el país y los que deben ser conservados.

Esto denota también una falta de atención en la conservación y preservación del patri-

5 OCDE. 2009. The Impact of Culture on Tourism. Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development.

monio cultural mexicano, proyecto prioritario cultural de la actual administración y al que se le asignan importantes recursos, 17% del presupuesto total en 2011.

De igual forma, la política cultural del país muestra debilidades en su articulación entre las mismas dependencias del gobierno federal.

En una revisión del presupuesto de egresos y en el Programa Nacional de Cultura 2007-2012 no se encontró un proyecto transversal de cultura de Conaculta con las distintas dependencias encargadas de la economía, el desarrollo social, el turismo y el medio ambiente. Un claro ejemplo de lo anterior es la baja articulación de promoción intersecretarial en el tema del turismo cultural, que de acuerdo a cálculos de la OCDE⁵ es uno de los mercados turísticos globales de rápido crecimiento, que representa el 40% del turismo internacional, en donde la cultura es el principal motor del turismo y del desarrollo económico local y regional.

La presente nota muestra que a pesar de que se han destinado mayores recursos financieros a la cultura, estos esfuerzos nacionales no se han visto reflejados en mejores resultados. La política cultural del Presidente Calderón ha sido ineficaz para promover el acceso de más personas a la cultura, dado los indicadores de lectura, acceso a bibliotecas y museos, así como la falta

de incentivos a formación e investigación, a pesar de mayores presupuestos asignados.

Al mismo tiempo no se ha explotado a la cultura como un factor para el desarrollo, se muestra una falta de articulación entre las mismas dependencias del gobierno federal, así como una limitada coordinación de Conaculta con los gobiernos municipales y las distintas instituciones culturales del país. Asimismo, se ha desatendido a las regiones rurales y los grupos indígenas que en ellas habitan dada los escasos proyectos culturales y a los cada vez menores recursos que se destinan a estas zonas.

Para incrementar el acceso de la población a la cultura, se requiere mejorar los ingresos y disminuir la pobreza, dado que los hogares destinan en promedio tan solo el 3.0% de su gasto al esparcimiento, cifra que se reduce al 1.4% en los hogares que ganan hasta cinco salarios mínimos. Tan es importante el ingreso que 19.9% de los mexicanos nunca ha asistido al cine⁶.

En conclusión, una de las enseñanzas aprendidas en este sexenio es que no importa contar con más recursos para el sector, sino que el gasto tiene que ser eficiente y eficaz para garantizar los resultados comprometidos, que a la fecha distan de lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo. ■

6 Conaculta. 2011. Atlas de Infraestructura y Patrimonio Cultural de México 2010.



Jorge Vera García (jorge.vera@congreso.gob.mx)

Es doctor en Economía por la London School of Economics and Political Science (LSE). En el Gobierno Federal se ha desempeñado como asesor y Director General Adjunto en las Secretarías de Relaciones Exteriores y del Trabajo. Como investigador ha trabajado en la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la CEPAL y la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea. En el ámbito académico ha sido profesor titular en la Escuela de Negocios de la Universidad de Rotterdam, el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres y en el Departamento de Economía y Finanzas del Instituto Tecnológico de Monterrey.

SANDRA
ORALIA
MAYA
HERNÁNDEZ

66

CENTRO DE
ESTUDIOS DE
LAS FINANZAS
PÚBLICAS



DEPORTE:

muchos recursos, poco rendimiento

CONADE concentra 99% del presupuesto destinado al deporte pero atiende a sólo 30% de los estudiantes

Múltiples problemas administrativos y de normatividad en la aplicación y seguimiento del gasto público enfrenta la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE), lo que ha propiciado que diversos programas de fomento del deporte en el país, no tengan los resultados previstos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2011.

Por ejemplo, el Programa Nacional de Activación Física que en 2008 tuvo un incremento sustancial en su presupuesto, presentó malos resultados con relación al año anterior. En 2007 este programa dispuso de 9.7 millones de pesos y benefició a 28 millones de personas en todo el país; al año siguiente se le otorgaron 81.3 millones y sólo atendió a 11 millones de ciudadanos, de acuerdo con el PND, cuyo objetivo en esta materia es fo-

mentar una cultura de recreación física que promueva que todos los mexicanos realicen algún ejercicio físico o deporte de manera regular y sistemática.

El presente trabajo analiza la aplicación de los recursos presupuestales federales destinados a diversos programas y acciones que buscan fomentar la actividad física de los mexicanos.

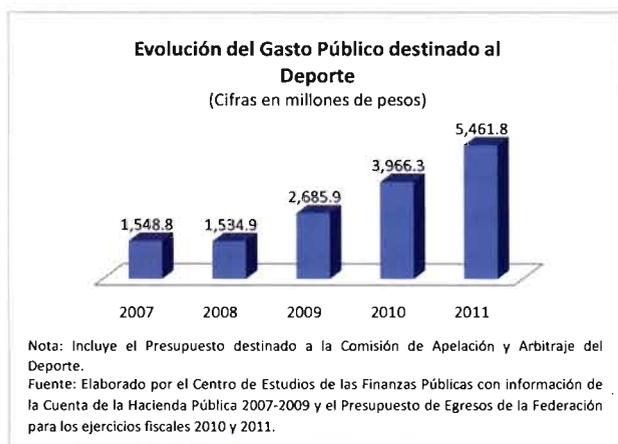
El gasto público acumulado que se ha destinado al deporte en México en términos reales para el periodo 2007-2011 asciende a 10 mil 438.6 millones de pesos¹ (0.1% del PIB), cifra inferior si se compara con países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como Francia o Alemania, que tan sólo en el año 2008 destinaron el 0.7% y 0.2% de su PIB respectivamente, a las actividades del deporte.²

1 La cifra presentada se calculó con base en las Cuentas Públicas de 2007 a 2009, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 y 2011, el PIB real de 2011 y el año base 2003.

2 Véase Humphreys (2010).

Del mismo modo, si se compara el presupuesto destinado al deporte respecto al total del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, éste representó tan sólo el 0.2% del presupuesto total aprobado por la Cámara de Diputados.

No obstante lo anterior, en lo que va del sexenio (2007-2011), el gasto público destinado al deporte creció en términos reales a una tasa promedio anual de 30.9%, lo que significa que, a partir de 2009, existen más recursos disponibles para hacer frente al objetivo y estrategias planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).



La Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE), organismo público descentralizado de la Administración Pública encargado de conducir la política nacional en materia de cultura física y deporte, en promedio concentra cada año más del 99% del gasto público destinado al deporte y el resto se asigna a la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte (CAAD).³

³ La CAAD es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública cuyo objeto es mediar o fungir como árbitro en las controversias que pudieran suscitarse entre deportistas, entrenadores y directivos.

De acuerdo con los Informes del PND de cada año, entre 2007 y 2010, se instrumentaron una serie de programas para dar cumplimiento al objetivo y a las estrategias planteadas por el Ejecutivo Federal, tales como:

EL PROGRAMA NACIONAL DE ACTIVACIÓN FÍSICA⁴

- En 2007, este programa contó con 9.7 millones de pesos (mdp) y benefició a 28 millones de personas en las 32 entidades federativas; de las cuales 9.3 millones correspondieron a la población en general y 18.7 millones a alumnos de educación básica, media superior y superior.
- En 2008, el programa contó con 81.3 mdp⁵ y benefició a 11 millones de personas; de las cuales 4.5 millones correspondieron a población en general y 6.5 millones de alumnos de educación básica, media superior y superior.

De las cifras anteriores se desprende que, la asignación presupuestal para este programa en 2008 tuvo un crecimiento de 689% en términos reales, respecto a 2007; no obstante, la población beneficiada disminuyó en 17 millones de personas para 2008.

- En 2009, el programa benefició a 17 millones de personas, de las cuales 8.8 millones correspondieron a población en general y 8.2 millones de alumnos del Sistema Educativo Nacional.
- En 2010, la población beneficiada ascendió a 8.5 millones de alumnos.

⁴ Este programa ofrece a los diferentes sectores de la sociedad actividades físicas, deportivas y recreativas, con el fin de convertirlas en un hábito de vida y cuidado de la salud.

⁵ Se rediseñó el programa con un enfoque práctico que motivara la actividad mínima de 30 minutos diarios para promover la masificación de la actividad física.



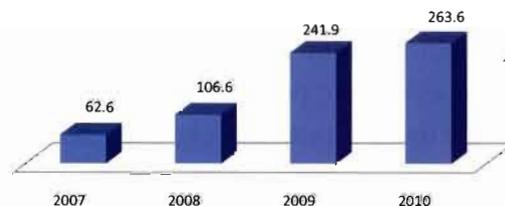
Foto: CUARTOSCÓRÓ / Marco Polo Guzmán

Con relación a los datos reportados para los últimos dos años, el informe del PND omitió incluir los montos presupuestarios asignados en cada caso.

El comportamiento del Programa Nacional de Activación Física durante los últimos cuatro años, permite constatar que año con año atiende a un porcentaje de población poco significativo, en comparación con el total de los habitantes del país. En el caso de los estudiantes de nivel básico a superior atendidos en 2009, la cobertura del programa sólo alcanzó el 30% de la matrícula escolar de ese ciclo.⁶ Por lo tanto, el 70% de los alumnos no se beneficiaron de las actividades físicas, deportivas y recreativas, que fomenta este programa.

⁶ Para obtener este resultado se consideró la matrícula de los estudiantes de primaria, secundaria, profesional medio, bachillerato, normal licenciatura y licenciatura para el ciclo escolar 2008-2009.

Gasto Público destinado a becas, premios y estímulos a talentos deportivos (Cifras en millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de los Informes del Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010).

BECAS, PREMIOS Y ESTÍMULOS A TALENTOS DEPORTIVOS

De 2007 a 2010, el gasto público que se destinó a este concepto creció a una tasa promedio anual de 54% en términos reales, pasando de 62.6 mdp en 2007 a 263.6 mdp en 2010.

El número de prospectos apoyados como talentos deportivos⁷ pasó de 7 mil 300 en

⁷ Se refiere al otorgamiento de becas, premios y estímulos a deportistas de las disciplinas olímpicas, entregados con base en los resultados obtenidos en eventos nacionales e internacionales.



2007 a 10 mil 193 en 2010, cifra superior en 2 mil 893 respecto a 2007. Sin embargo, las becas destinadas a atletas en deporte convencional (económicas y académicas) y deporte adaptado (con capacidades diferentes) presentan una disminución para 2010 de 129 becas menos respecto a 2007.

Por último, en los informes del PND se describen una serie de programas y eventos adicionales; sin embargo, en algunos de ellos no se presenta cuánto del presupuesto público se destinó y en otros casos ya no se reportan dichos eventos o programas por lo que no es posible hacer un análisis a lo largo del tiempo.

FIDEICOMISOS PARA EL DESARROLLO Y FOMENTO DEPORTIVO

- * En 2007 no se reportan fideicomisos.
- * Para 2008 en el Informe del PND se reporta el Fideicomiso Fondo para el Deporte de Alto Rendimiento-Compromiso Integral de México con sus Atletas (FODEPAR-CIMA) entregó 56.3 mdp, de los cuales 16.9 mdp corresponden a 72 becas otorgadas a atletas; 11.5 mdp destinados para pago de entrenadores; 23.4 mdp para cubrir gastos en competencias y concentraciones; 2.5 mdp en complementos e insumos médicos; 1.8 mdp en material deportivo y 200 mil para vestuario y calzado deportivo.

* Para 2009, de acuerdo con el Informe de la Auditoría Superior de la Federación⁸ para ese año, reporta que la CONADE transfirió recursos a 10 fideicomisos creados por los gobiernos estatales de Puebla, Guanajuato, Estado de México, Tamaulipas, Hidalgo, Guerrero, Sinaloa, Durango, Veracruz y Baja California por un monto conjunto de 285 millones de pesos, y a otros creados en años anteriores, como el Fideicomiso para el Desarrollo de Infraestructura y Equipamientos Deportivos para los Juegos Panamericanos “Guadalajara 2011”, que recibió recursos por 407 mdp (277 mdp en 2008, y 130 mdp en 2009); igualmente, se incluyen las transferencias de recursos al Fondo Nacional del Deporte (FONADE), por 117 mdp (24 mdp en 2008, y 93 mdp en 2009) y al Fondo para el Deporte de Alto Rendimiento (FODEPAR), por 77 mdp (15 mdp en 2008, y 62 mdp en 2009). El total de las transferencias auditadas fue por 887 millones de pesos.

De acuerdo con este informe de la Auditoría en 2009 algunas de las observaciones sobre estos fideicomisos fueron:

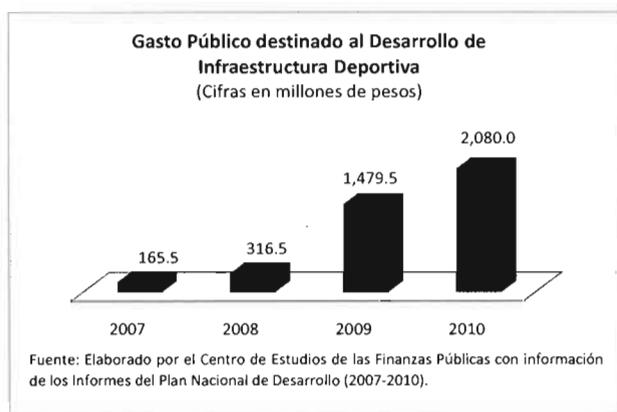
- * “La CONADE no difundió la normativa aplicable para la operación de los fideicomisos constituidos por las entidades federativas”
- * La CONADE “no llevó a cabo un seguimiento puntual y sistemático del ejercicio y destino de las aportaciones de recursos a los mismos, ni cuenta con políticas y lineamientos internos para la autorización, pago, comprobación, control y seguimiento de esas transferencias”.
- * A pesar de que la CONADE forma parte de los comités técnicos, “no participó en todas sus reuniones, lo que propició incumplimientos normativos, como atrasos en el depósito de los recursos en las cuentas bancarias de los fideicomisos”.

⁸ Véase Auditoría Superior de la Federación (2009).



• “Los contratos de los fideicomisos creados por los gobiernos de los estados no contienen una cláusula en la que se establezca la unidad responsable de la CONADE de verificar que los recursos fideicomitados se apliquen en los fines para los que fueron constituidos, lo que derivó en incumplimientos por parte de los fideicomisos”.

En el informe, la Auditoría concluye que debido a la falta de políticas y procedimientos para que la CONADE lleve un seguimiento sistemático de la aplicación de los recursos que le transfiere a los fideicomisos, esto le ha “restado eficiencia y eficacia al cabal cumplimiento de su objeto social, consistente en fomentar el desarrollo de la cultura física y del deporte”.⁹



Para dar cumplimiento a la segunda estrategia del PND se implementó:

a) Propiciar el desarrollo de infraestructura deportiva

Para el periodo 2007-2010 el gasto público destinado a la infraestructura presentó una tasa media de crecimiento anual de 121.7% en términos reales, al pasar de 165.5 mdp en 2007 a 2 mil 80 mdp para 2010.

De acuerdo con los Informes del PND, el destino de los recursos fue el siguiente:

• Para 2007 la CONADE transfirió recursos por 165.5 mdp a distintas entidades federativas y municipios por concepto de infraestructura y equipamiento deportivo.

• Para 2008, se destinaron 316.5 mdp para el apoyo de 91 municipios de 27 entidades federativas, para el desarrollo de 91 acciones de obra.

• En 2009 se distribuyeron 1,479.5 mdp, a las 32 entidades federativas, de los cuales destacan 642 mdp que se destinaron para las obras y equipamientos de las instalaciones sede de los Juegos Panamericanos de Guadalajara 2011 y 105 mdp para la construcción de instalaciones deportivas de los próximos Juegos Centroamericanos y del Caribe, Veracruz 2014.

• Para 2010 se aprobó una inversión de 2,080 millones de pesos en materia de infraestructura deportiva, destacan 729.7 mdp para la conclusión de obras para los Juegos Panamericanos, asimismo, 705 mdp destinados al Programa de Apoyo a Infraestructura Deportiva Municipal para apoyar alrededor de 250 acciones de obra pública y equipamiento en 220 municipios en 29 entidades federativas, y 492.5 mdp que se destinaron para Infraestructura Deportiva del Bicentenario.

POCA POBLACIÓN BENEFICIADA CON PROGRAMAS DEPORTIVOS

Si bien es cierto que el gasto destinado al desarrollo de infraestructura deportiva se incrementó en los últimos dos años como consecuencia de los Juegos Panamericanos, no se contempla en los datos de estos informes

⁹ Idem.



Foto: CUARTOSCUBO / Marco Polo Guzmán



Foto: CUARTOSCUBO / Paola Hidalgo

algún rubro presupuestal destinado al mantenimiento de ésta, ni tampoco indicadores relacionados con el impacto social que se tendrá con la infraestructura nueva en los estados y municipios del país.

La población que año con año se ha beneficiado de los programas en materia de cultura física y deporte en lo que va del

sexenio, representa un porcentaje poco significativo en comparación al total de los habitantes del país.

La cobertura del Programa Nacional de Activación Física que comprende estudiantes del Sistema Nacional de Educación sólo abarca alrededor del 30% quedando fuera de este programa el 70% de los alumnos a nivel nacional.

Aunque cada año se van presentando programas adicionales y eventos para fomentar la actividad física de la población mexicana, no es posible realizar un análisis de seguimiento por la escasa información o compatibilidad de la misma.

En general, se puede concluir que, a pesar de que el presupuesto público destinado al deporte es pequeño si se compara con países de la OCDE e incluso respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación, la información presentada por las autoridades es limitada y escasa, por lo que es difícil llevar a cabo una evaluación a detalle para verificar la correcta aplicación de los recursos públicos federales en materia de deporte, y en sí, para conocer el impacto social que este gasto público tiene sobre el fomento al desarrollo de la cultura física y de deporte de todos los mexicanos. ▮



Sandra Oralia Maya Hernández (sandra.maya@congreso.gob.mx)

Es Maestra en Finanzas por la Universidad Nacional Autónoma de México y licenciada en Economía por el Instituto Politécnico Nacional con especialidad en Econometría.

Actualmente es investigadora del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, anteriormente fue asesora de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en la Cámara de Diputados. En su trayectoria laboral destacan sus publicaciones relacionadas con temas de Gasto Público, Crédito Público y Sistema Financiero. Fue ponente en el taller internacional “Long Term Debt Sustainability Regional Workshop”, en el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, y recientemente participó en el Programa de Fortalecimiento Institucional del Congreso de México en convenio con el Banco Mundial en Washington, EUA.



Muerte sin fin

Lleno de mí, sitiado en mi epidermis
por un dios inasible que me ahoga,
mentido acaso
por su radiante atmósfera de luces
que oculta mi conciencia derramada,
mis alas rotas en esquirlas de aire,
mi torpe andar a tientas por el lodo;
lleno de mí —ahíto— me descubro
en la imagen atónita del agua,
que tan sólo es un tumbo inmarcesible,
un desplome de ángeles caídos
a la delicia intacta de su peso,

que nada tiene
sino la cara en blanco
hundida a medias, ya, como una risa agónica,
en las tenues holandas de la nube
y en los funestos cánticos del mar
más resabio de sal o albor de cúmulo
que sola prisa de acosada espuma.

...muerte sin fin de una obstinada muerte,
sueño de garza anochecido a plomo
que cambia sí de pie, mas no de sueño,
que cambia sí la imagen,

mas no la doncellez de su osadía
¡oh inteligencia, soledad en llamas!
que lo consume todo hasta el silencio...

¡Oh inteligencia, soledad en llamas
que todo lo concibe sin crearlo!...

...oh inteligencia, páramo de espejos!
helada emanación de rosas pétreas
en la cumbre de un tiempo paralítico...

...con Él, conmigo, con nosotros tres;
como el vaso y el agua, sólo una
que reconcentra su silencio blanco
en la orilla letal de la palabra
y en la inminencia misma de la sangre.

...Tiene la noche un árbol
con frutos de ámbar;
tiene una tez la tierra,
ay, de esmeraldas.

...Ay, pero el agua,
ay, si no luce a nada.

Sabe a luz, a luz fría,
sí, la manzana.

¡Qué amanecida fruta
tan de mañana!

¡Qué anochecido sabes,
tú, sinsabor!

¡cómo pica en la entraña
tu picaflor!

Sabe la muerte a tierra,
la angustia a hiel.

Este morir a gotas
me sabe a miel.

...Desde mis ojos insomnes
mi muerte me está acechando,
me acecha, sí, me enamora
con su ojo lánguido.

¡Anda putilla del rubor helado,
anda, vámonos al diablo!"

*Fragmentos del poema "Muerte sin fin",
de José Gorostiza (1901-1973)*

El poeta, nacido en Villahermosa, Tabasco, de espíritu sutil y profundo incursiona en la política y en la diplomacia. Formó parte del grupo de la revista "Contemporáneos" y se le conoce como el poeta de la "inteligencia". El 14 de mayo de 1954 es admitido a la Academia Mexicana de la Lengua.

Al fin hablan los números

Al fin hablan los números. Y desvelan el rostro menos conocido de la Cámara de Diputados, el del intenso trabajo cotidiano. Un día sí, y otro también se multiplican los eventos. Sin contar las sesiones plenarias, las estadísticas revelan una dilatada lista de foros, seminarios, conferencias, inauguraciones, informes, comparecencias y cursos. La actividad reina en el Palacio Legislativo.

¡Qué hablen las cifras! En promedio se realizan quinientos eventos mensuales. Hay meses en que la actividad aumenta. Como en febrero pasado cuando hubo 642 eventos -en días hábiles no en sábado ni domingo- y se atendió a 29 mil 704 personas.

¡Los números toman la palabra! Dicen que en el primer trimestre enero-marzo de 2011, se dio servicios de diseño, montaje, cafetería, sonido y grabación a 1,474 eventos realizados en la Cámara de Diputados, con un total de 75 mil 694 personas atendidas.

Son eventos del ámbito nacional y también internacional. Participan personajes de la vida política, social, económica y cultural. Imán para los medios de comunicación.

Aguerridos fotógrafos armados con modernas cámaras disparan clics sobre los personajes y el público. Las sofisticadas lentes capturan fugaces momentos de la realidad. Mar de imágenes en el que podrían atrapar la foto que pasará a la historia.

CAFÉ CON AROMA DE POLÍTICA PARLAMENTARIA

Las jornadas de trabajo, a veces, son acompañadas por un irresistible café. Seduce. En verano cuando vahos de horno marchitan la energía. En invierno cuando el viento lleva las alas entumidas y heladas. En la primavera de flores frescas que sonríen. Y en las pálidas tardes de otoño. Es un deleite, aviva el ánimo.

La Cámara trabaja día y noche. Por ejemplo para algunos de sus trabajadores la jornada laboral no comienza a las ocho de la mañana sino a las tres de la madrugada. La ciudad aún duerme. Agoniza la hora de las estrellas. En la noche moribunda todavía se escuchan los sonidos del silencio. Tiempo en que, presurosos, llegan los empleados encargados de crear y tener lista, muy temprano, la síntesis informativa.

Ahí están las primeras planas de todos los diarios nacionales. Gritan las noticias principales. Enseguida sus páginas presentan el quehacer legislativo. Se suma una amplia sección sobre la situación nacional. Por supuesto no falta la cereza del pastel, lo más atrayente: las columnas y los artículos de opinión, más los cartones.

Información diaria que llega oportunamente a cada uno de los 500 diputados, quienes la consultan desde su moderna Ipad, mientras disfrutan, seguramente, un aromático café.



Presentación formal de **cámara**

revista de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados, en el vestíbulo principal de San Lázaro. Con la presencia de diputadas y diputados, funcionarios y representantes de los medios, Guillermo Haro Bélchez, secretario general de la Cámara, Miguel López Azuara, titular de Comunicación Social, y Antonio Sánchez Díaz de Rivera, coordinador de los Centros de Estudios, encabezaron el acto.



Seminario: los periodistas y el poder

A fin de propiciar una reflexión y debate del acontecer político actual en torno al trabajo parlamentario, su importancia y trascendencia, con una mirada crítica de la historia, la Coordinación de Comunicación Social de la Cámara de Diputados organizó el Seminario “Los Periodistas y el Poder”, impartido por investigadores y maestros de renombre.

El seminario, que inició el 16 de mayo y concluyó el 11 de julio, forma parte de los esfuerzos de comunicación institucional de esta Coordinación, que busca profesionalizar y ampliar la relación con los reporteros de la “fuente” que cotidianamente “cubren” el quehacer legislativo.

En el seminario participaron los siguientes ponentes: Luis Medina Peña; Ignacio Marván Laborde; Clara García Ayuardo; Miguel Ángel Granados Chapa; Fausto Hernández Trillo; Francisco José Paoli Bolio; Antonio Saborit, Rodrigo Martínez, Carlos Sirvent Bravo Ahuja y Arturo González.

El doctor Luis Medina Peña, coordinador del seminario, profesor e investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y secretario general adjunto del Colegio de México expuso su ponencia “El Sistema Político Mexicano”, en la que analizó las nuevas reglas informales que se podrían desarrollar para que nuestro régimen funcione mejor en lo social, económico y político. Consideró que un político, que se precie de serlo, nunca debe de pensar en destruir al adversario, sino en derrotarlo un tiempo, en tanto que esa es una regla del

juego democrático “que encontramos desde los antiguos griegos, hasta la época actual”.

Ignacio Marván Laborde, profesor, investigador y director de la División de Estudios Políticos del CIDE, fue el segundo conferencista con el tema “Crónicas de lucha por las constituciones”. Tras de abordar el proceso de formación y de realización del Congreso Constituyente de 1917, señaló que actualmente no se puede considerar que exista una parálisis en los trabajos legislativos debido a que no salen las reformas estructurales, sino que éstas requieren de mayores consensos antes de ser aprobadas.

En la tercera sesión la doctora Clara García Ayuardo, profesora-investigadora de la División de Historia del CIDE; maestra en Historia por la Universidad de Cambridge y licenciada por la Universidad de Warwick, abordó el tema “La difícil relación entre Iglesia y Estado”. Explicó que la pugna entre estos organismos se debe a que ambos “son entes políticos naturales que buscan regir la vida del individuo, ya sea como creyente o como ciudadano”.

Por su parte, Miguel Ángel Granados Chapa, con doctorado en historia y licenciatura en derecho y periodismo, columnista político del Reforma, escritor, fundador de Proceso, Unomásuno y La Jornada, comentarista de radio y televisión, se refirió al apasionante tema de la “Crónica Parlamentaria”, género periodístico que ha practicado con maestría. Expresó que el propósito de la crónica legislativa no sólo es informar al público sobre lo



El seminario contó con la participación de Luis Medina Peña, Ignacio Marván Laborde, Clara García Ayluardo, Miguel Ángel Granados Chapa, Francisco José Paoli Bolio y Fausto Hernández Trillo

que acontece en el congreso, sino describir el contexto. Añadió que el cronista tiene la posibilidad de explayarse en la explicación, descripción y narración de lo que ocurre en la vida parlamentaria.

El doctor Fausto Hernández Trillo, profesor e-investigador de la Universidad de las Américas-Puebla e investigador de la División de Economía del CIDE, se refirió al tema “Asuntos presupuestales y fiscales”. En su disertación destacó que el “presupuesto” es el proyecto de nación que se tiene y la explicación de cómo se va a solventar financieramente, aunque el gobierno después lo reconfigure. Destacó que para hablar de política fiscal lo primero es de-

finir el proyecto de nación que se desea en aspectos sustantivos como política social, infraestructura y seguridad, entre otros temas.

En la conferencia que ofreció Francisco J. Paoli Bolio, bajo el tema “Libertad de expresión y propaganda electoral”, expuso que con el establecimiento de la modalidad de propaganda electoral y con restricción a la libertad de comercio, lo que pretende el legislador es propiciar condiciones de equidad en la competencia electoral, ya que si todas las personas pudieran comprar tiempos en radio y televisión, “quienes tienen más recursos lograrían una ventaja enorme sobre los que tienen pocos o nulos recursos para comprar tiempos en esos medios”.

CONVOCATORIA



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

PODER
LEGISLATIVO

El Centro de Estudios
Sociales y de Opinión
Pública de la
Cámara de Diputados

CONVOCA

A investigadores y
estudiosos de la
realidad mexicana a
participar por el

PREMIO NACIONAL
DE INVESTIGACIÓN
SOCIAL Y DE
OPINIÓN PÚBLICA



PARTICIPANTES:

Los estudios o investigaciones pueden ser elaborados por una o más personas físicas, de nacionalidad mexicana o extranjera.

BASES:

Pueden participar todos los interesados que presenten ensayos que apoyen el trabajo legislativo en México.

TEMAS:

- :: Legislación y políticas públicas para el desarrollo social.
- :: Legislación y políticas públicas para el desarrollo económico de las regiones.
- :: Opinión pública, agenda legislativa y políticas públicas.

PREMIOS:

- :: PRIMER LUGAR: 130 mil pesos.
- :: SEGUNDO LUGAR: 50 mil pesos.
- :: TERCER LUGAR: 25 mil pesos.

PUBLICACIÓN:

Los mejores trabajos serán publicados y podrán ser difundidos en cualquier otro medio que determine la Cámara de Diputados. En todos los casos se dará el crédito respectivo a los autores.

CESOP

Apertura de la Convocatoria 1 de junio de 2011
Fecha limite para la entrega de trabajos
30 de septiembre de 2011.

Informes CESOP tel. 5036 0000 y 01 800 1226272, extensiones 55238 y 55237.
www.diputados.gob.mx/cesop

Centro de Estudios
CESOP
Sociales y de Opinión Pública



PAVO REAL

El pavo real (*Pavo cristatus*), conocido como pavo real de la India o pavo real de pecho azul, es admirado por el ser humano a causa del extraordinario abanico policromado que constituye la cola de los machos.



Tintero de la presidencia de la Cámara de Diputados.
Foto de Aarón Sánchez.