

amar

REVISTA DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

PARTICIPACIÓN PARA LA CREDIBILIDAD

Efrén Arellano Trejo

EL DERECHO DE COMER

Jesús Guzmán Flores
y Liza Covantes Torres

EL GÉNERO EN LOS PRESUPUESTOS

Martha Araceli Chargoy Valdés

UN PRESO, MÁS CARO QUE UN TRABAJADOR

Gabriela Morales
y Ranulfo Delgado

VAMOS SIENDO

COMPETITIVOS

Jesús Ruiz Munilla



ÁRBOL DEL TULE

Este ahuehuete de 1,400 años es el más viejo ejemplar del árbol nacional de México. Junto a él se construyó la iglesia de Santa María del Tule, en Oaxaca. Tiene un diámetro de 14.5 metros y una altura de 40. (Foto: Secretaría de Turismo de Oaxaca)

En este número

Tribuna del lector

3

4

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Vamos siendo competitivos

Jesús Ruiz Munilla

6

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Visión ciudadana del cambio climático

Gustavo Meixueiro Nájera

12

Participación ciudadana para la credibilidad

Efrén Arellano Trejo

18

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

El avance del campo en la Constitución

Francisco López Bárcenas

24

El derecho de comer

Jesús Guzmán Flores y Liza Covantes Torres

32

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

Perspectiva de género en los presupuestos

Martha Araceli Chargoy Valdés

42

Leyes con perspectiva de género

Ángeles Corte Ríos, Magdalena García y Magdalena Huerta

48

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Mapa mundial de la alimentación

Germán Álvarez Martínez, Ailyana Barragán Álvarez y Bernardo Garza García

54

Un preso, más caro que un trabajador

Gabriela Morales Cisneros y Ranulfo Delgado Castañeda

64

Poesía. Que sea para bien. Ramón López Velarde

70

Libros. Superficiales ¿qué está haciendo internet con nuestras mentes?

72

Notas. Sobre la servidumbre voluntaria. Étienne de La Boétie

74

Notas. Derechos y obligaciones de diputados y diputadas

76

Notas. Discurso del duque de Shao al rey Li-Wang (ca. 845 A. C.)

78

Notas. iPad en Comunicación Social

80

cámara

REVISTA DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Agosto de 2011
Número 4

Foto de portada: Aarón Sanchez
PLATAFORMA MARINA,
frente a las costas de Campeche.



cámara Año 1, número 4, agosto de 2011, es una publicación mensual de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos que difunde las investigaciones realizadas por sus cinco Centros de Estudios.

Editada y distribuida por la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión, No. 66, Col. El Parque, Delegación Venustiano Carranza, C.P. 15960, México, D.F. tel. (55) 50 36 00 00, Ext. 52177. Editor Responsable: Juan Alberto Galván Trejo. Certificado de licitud de título y contenido 15274.

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

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación citando la fuente. Impreso en los talleres de ROMA COLOR, S.A. de C.V., Pascual Orozco 70, col. San Miguel, Delegación Iztacalco, c.p. 08650, México, D.F. Tel: (55) 3067 5800. Este número se terminó de imprimir en agosto 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. Oscar Levin Coppel
PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS
DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Mtro. Luis Antonio Ramírez Pineda
DIRECTOR GENERAL

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

Lic. César Bécker Cuéllar
DIRECTOR GENERAL

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

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
DIRECTORA GENERAL

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

Dr. César Turrent Fernández
DIRECTOR GENERAL

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

Mtra. María de los Ángeles Corte Ríos
DIRECTORA GENERAL

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

México padece un rezago en términos de eficiencia y productividad que le resta bonos como nación competitiva de conformidad con los indicadores globales. El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias presenta un documentado trabajo sobre la necesidad de actualizar los procesos de producción, eficiencia y calidad para colocarnos en los primeros lugares mundiales a que aspiramos.

El círculo vicioso de la indiferencia social, la falta de participación cívica, y la desconfianza en la marcha de las instituciones y quienes las tienen a su cargo, es analizado con una mirada original y reveladora por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Queda claro que el funcionamiento preciso de la maquinaria de la democracia, requiere que todos sus componentes operen con sincronía, y el primer paso consiste en recuperar la credibilidad ciudadana respecto a las instituciones del Estado, para así generar un mayor involucramiento de los individuos en la Cosa Pública. El mismo concepto aplica en el impacto que sobre la opinión ciudadana provoca el tema del cambio climático.

Una de las paradojas legislativas en el ámbito rural reside en la cantidad de leyes que se han aprobado en los últimos tiempos y que, con frecuencia destinadas a sujetarse a tratados internacionales de los que México es parte, por poco rebasan las disposiciones de la Constitución General de la República, como observa el trabajo del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, que por otra parte aborda el conjunto de normas sobre el derecho humano a la alimentación derivado del Artículo 27.

El adelanto de las mujeres y la equidad de género persiguen incrementos en el presupuesto, la integración transversal y demandan leyes que contemplen sin ambigüedades su perspectiva de equidad de derechos y obligaciones, como se deriva de los trabajos de vanguardia del Centro de Estudios del ramo.

El impacto de los fenómenos naturales en la producción de alimentos, aunado al aumento en la demanda mundial se resiente en las finanzas nacionales, y México no es ajeno a sus efectos. El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas presenta en su Análisis mensual de productos básicos un nuevo instrumento de evaluación de gran utilidad para el trabajo legislativo, y analiza, igualmente, las condiciones y costos del averiado sistema de prisiones.

Al término del segundo año de ejercicio de la LXI Legislatura, “Cámara” reconoce a la Mesa Directiva presidida por el diputado Jorge Carlos Ramírez Marín la iniciativa de su fundación, y reafirma su propósito de probar, con hechos, de qué manera el quehacer legislativo se finca en análisis y estudios profundos y vastos. **CK**



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

DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE YUCATÁN

La Biblioteca de Ciencias de la Salud de la Universidad Autónoma de Yucatán agradece el generoso envío de “Cámara”, revista de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados. Contiene artículos que son de gran importancia para nuestros usuarios.

Nos gustaría y solicitamos que se nos siguiera considerando entre los beneficiarios de la distribución, que enriquecerá el acervo de nuestra biblioteca.

DE GENIS GM S.C. ABOGADOS

Deseamos hacerles saber el sincero entusiasmo que visitantes y clientes de nuestro despacho han mostrado al leer los artículos contenidos en los tres primeros números de “Cámara”, y agradecer nos incluyan en su directorio.

Apreciamos y valoramos el que los temas abordados sí sean de gran interés, utilidad y entretenimiento pues contienen buenos datos y valores ajenos a manipulación alguna de carácter político o de cualquier otra índole.

Hacemos votos para que la revista mantenga el nivel de calidad que muestra actualmente en todos aspectos, permitiéndonos sugerir el darla a conocer a un mayor número de personas que, como nosotros, estaríamos dispuestos a pagar por ella.

DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS

Quedamos en espera de nuevas publicaciones de calidad y contenido como “Cámara”, para nuestra institución Universidad Autónoma de Zacatecas.

DE LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Estamos muy interesados en obtener el libro de Martha Torres Falcón, “Con sus propias palabras. Relatos fragmentarios de víctimas de trata”, que aparece reseñado en su sección de libros, revista “Cámara” No. 1 año 1 Mayo 2011. ¿Dónde lo podemos conseguir?

R. Con todo gusto nos permitimos enviarle anexo el libro solicitado, que es una publicación del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de esta Cámara de Diputados. Atentamente.

DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Mucho agradezco el envío de ejemplares de “Cámara”, la revista de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados. En el número 3 destaca la investigación “Prodigios Naturales y Caída del Turismo”.

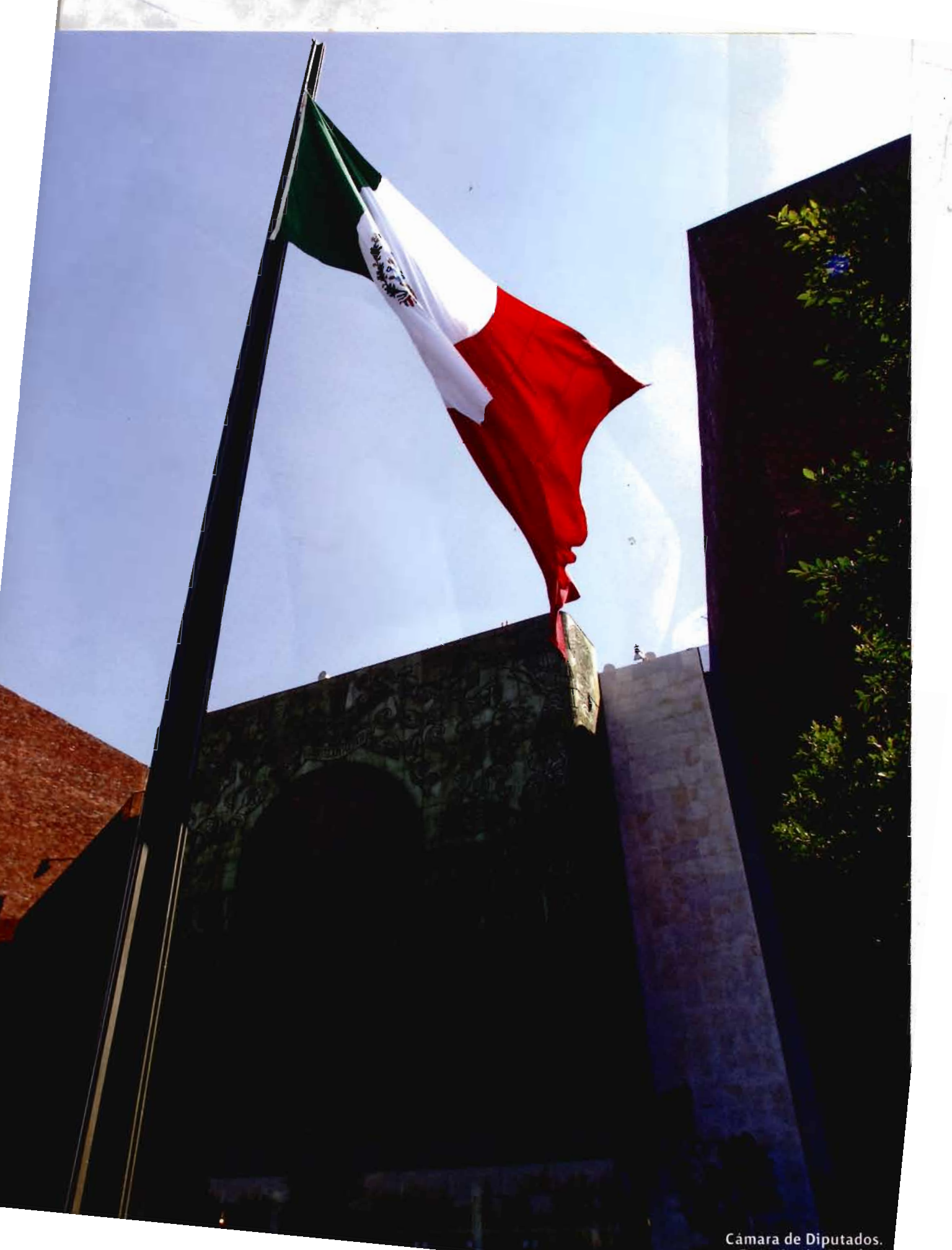
DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE CHIHUAHUA

Recibimos con agrado la revista “Cámara”. Tanto para nuestro acervo en la biblioteca como para áreas comunes y de acceso al público que nos visita, dispondremos que siempre habrá ejemplares de esta publicación, para mostrar el trabajo que dignamente se desarrolla en la Cámara de Diputados.



FE DE ERRATAS

De entre las múltiples cactáceas que México ha regalado al mundo, este es el agave azul que debió aparecer en el Número 3. “Cámara” reconoce la confusión botánica.



JESÚS
RUIZ
MUNILLA

6

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



VAMOS SIENDO
COMPE

Algunos autores sostienen que “competitividad” es la expresión de aumentos sostenidos en los niveles de vida, y otros lo asocian con el bienestar económico

México cuenta con uno de los mercados más abiertos del mundo, y sin embargo ha descendido en los últimos años en los índices de competitividad. De acuerdo al Foro Económico Mundial ocupa actualmente el lugar 66 y el séptimo en América Latina.

A este decrecimiento han influido, entre otras cuestiones: la escasa capacitación y adiestramiento de la mano de obra; un ineficiente control de calidad en los productos manufacturados; un ineficaz sistema de comercialización; la falta de estímulos para fomentar el comercio exterior y la ausencia de un efectivo sistema judicial.

En cuanto a “competitividad” mucho se habla o se escribe sobre este término. Algunos autores sostienen que tal concepto es la expresión de aumentos sostenidos en los niveles de vida, y otros lo asocian con el bienestar económico.

Ramón Tamamés, en su “Diccionario de Economía y Finanzas” lo define como un término “cacofónico introducido en los años ochenta que significa habilidad para competir, especialmente en mercados externos”.¹ Es decir, es equivalente de competencia internacional entre corporaciones transnacionales.

El gobierno de Canadá define el concepto de la siguiente manera; “la competitividad crea una economía y una sociedad capaces de vender bienes y servicios en el mercado mundial, de forma que las empresas logren una ganancia, paguen jornales justos, provean trabajos seguros y buenas condiciones y respeten el ambiente”.²

En el concierto de las naciones, México sigue con una tendencia a la baja en el informe correspondiente a los años 2007-2008 del índice de competitividad³ del Foro Económico Mundial.

1 TAMAMÉS, Ramón, *Diccionario de Economía*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

2 Government of Canada, *Prosperity through Competitiveness*, Public Policy Forum of Vancouver, Consultation paper Catalogue C2-177/1991E, 1991.

3 <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>

TITIVOS



México sigue con una tendencia a la baja en el informe correspondiente a los años 2007-2008 del índice de competitividad del Foro Económico Mundial

Se ubicaba en el sitio número 52 y en tercero en América Latina, después de Chile y Puerto Rico. Para el reporte 2008-2009, ya había descendido al puesto 60 en el mundo, colocándose en el quinto lugar de América Latina, después de Chile, Puerto Rico, Costa Rica y Panamá. En el reporte 2009-2010, seguía en el lugar 60 a nivel mundial, pero pasó al sexto de la región, desplazado por Brasil. Y en el último reporte disponible, de los años 2010-2011, México descendió al sitio 66 en el mundo, y en séptimo escalón regional desbancado por Uruguay.

Este índice mide la habilidad de los países de proveer altos niveles de prosperidad a sus ciudadanos. A su vez, esta habilidad depende de cuán productivamente un país utiliza sus recursos disponibles. En consecuencia, el índice mide un conjunto de instituciones, políticas y factores que definen los niveles de prosperidad económica sostenible, hoy y a mediano plazo, como son: educación, economía, salud, ingreso, recaudación tributaria, entre otras cuestiones.

Para saber si esta pérdida de competitividad se debe al sistema jurídico que tenemos

en México, primero hay que tomar en cuenta las dificultades para medirla, ya que ésta puede darse dentro de una empresa, en un sector o en todo el país.⁴

La competitividad dentro de una empresa puede juzgarse por su rentabilidad, costos de producción, productividad y cuota de mercado.

Por su parte, un sector de la industria es competitivo si, como promedio, obtiene las ganancias más altas, logra las mayores tasas de crecimiento de la productividad o los costos más bajos.

Por último, la competitividad nacional es mucho más difícil de medir, ya que para realizar esta evaluación intervienen diversos factores, tales como: condiciones ambientales, relaciones industriales, desarrollo de recursos humanos, capacidad para la innovación tecnológica, el grado de especialización y la calidad de los productos manufacturados y del sistema de educación, infraestructura y salud pública, el sistema político y el tipo de políticas macroeconómicas, entre otros muchos elementos.

⁴ BOUGRINE, Hassan, *Competitividad y Comercio Exterior*, en *Revista Comercio Exterior*, 51, 9, Septiembre de 2001, pp. 767-771.

En la actualidad, podemos observar la paradoja de México: pese a ser uno de los países más abiertos, al mismo tiempo se ubica entre los menos competitivos. Mantiene más de 40 acuerdos de libre comercio con países de todos los continentes y su índice de apertura al exterior es el número 65 de entre 118 países analizados por el Informe del Foro Económico Mundial del año 2008, titulado “Global Enabling Trade Report”, cuya lista la encabezan Hong Kong, Singapur, Suecia, Noruega y Canadá. En América Latina, las posiciones son las siguientes: Chile (27), Costa Rica (44), Panamá (46), Guatemala (54) y Uruguay (56).⁵

Este reporte mide casi todos los factores que permiten un mayor o menor libre comercio agrupados en 4 capítulos: accesibilidad del mercado, administración aduanera, infraestructura de transportes y comunicaciones, y facilidad para los negocios.

Como dato curioso, la página Wikileaks, que a principios del año 2011 comenzó a filtrar a algunos medios informativos internacionales información confidencial generada en diversas embajadas, consulados y oficinas del gobierno de Estados Unidos, habla de los monopolios u oligopolios que existen en diversas ramas en México, y publicó un informe de la embajada estadounidense en México de noviembre de 2006⁶:

Por otra parte, de acuerdo al diputado Arturo Zamora Jiménez: “En México, la impunidad llega casi a 94 por ciento, lo que significa que de cada 100 delitos realmente se castigan seis, y en el caso de los Estados Unidos, de

- **Aerolíneas:** Aeroméxico, con 39.7 por ciento del mercado. Mexicana, 36 por ciento (actualmente se encuentra fuera de operaciones);
- **Cerveza:** Grupo Modelo, 60 por ciento del mercado y Cervecería Cuauhtémoc Moctezuma, 40 por ciento;
- **Refrescos:** Coca-Cola, con 70 por ciento y Pepsi-Co 15 por ciento;
- **Televisión:** Televisa, 56 por ciento de estaciones en el país. Tv Azteca, 38 por ciento de estaciones;
- **Pan:** lo tiene Bimbo, con 67.8 por ciento;
- **Cemento:** Cemex domina el mercado con 87 por ciento y Holcim Apasco, 12.4 por ciento.
- **Energía:** Petróleos Mexicanos. Comisión Federal de Electricidad. Luz y Fuerza del Centro (liquidada por el actual gobierno).
- **Bancos:** cinco controlan el 90 por ciento del mercado financiero: BBVA-Bancomer, Banamex-Citigroup, Santander, HSBC y Scotiabank;
- **Salud:** Grupo Ángeles tiene 67 por ciento de los hospitales;
- **Minería:** Peñoles absorbe 52 por ciento del mercado, del oro, 97 de la plata y 90 de sodio; Grupo México, 88 por ciento de cobre;
- **Vidrio:** Vitro, 73.8 por ciento del mercado;
- **Maíz y tortilla:** Gruma es dueña de 73 por ciento y Minsa 15 por ciento;
- **Ferrocarriles:** Ferromex, 58 por ciento del mercado. Ferrosur, 15 por ciento. Kansas City Southern, 27 por ciento;
- **Telecomunicaciones:** Telmex, 95 por ciento de líneas terrestres. Telcel, 80 por ciento de telefonía celular;

cada 100 ilícitos que se denuncian terminan por sancionarse poco más de 90”.⁷

Esto significa que México es el paraíso de los delincuentes. Al mismo tiempo, es el infierno de la ciudadanía pacífica y trabajadora.

Y eso que nuestros gobernantes siempre presumen que somos “un país de leyes” donde impera “el Estado de Derecho” y donde “nadie está por encima de la ley”. Tenemos solamente a nivel federal más de 260 leyes y códigos, más las leyes y reglamentos estatales y municipales.

⁵ http://economy.blogs.ie.edu/archives/2008/07/indice_de_apert.php
⁶ Periódico “La Jornada” de México, Distrito Federal, edición del jueves 17 de marzo de 2011, sección “Política”, página 2, nota titulada “Monopolios de tv y telefonía manipulan al gobierno: EU” firmada por Roberto González Amador.

⁷ Periódico La Jornada, Jueves 3 de junio de 2010, p. 5

La marea oscurecida por la sangre se derrama, y en todas partes se ahoga la ceremonia de la inocencia; los mejores carecen de toda convicción, mientras que los peores están llenos de apasionada intensidad

WILLIAM BUTLER YEATS, POETA Y DRAMATURGO IRLANDÉS
(1865-1939), PREMIO NOBEL DE LITERATURA 1923

Conforme a una encuesta sobre “Estado de Derecho” realizada en el año 2009 por el World Justice Project:⁸

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

“De acuerdo con una encuesta realizada por el World Justice Project a 1,000 personas en el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey en 2009, sólo 7 por ciento de los casos de robo a casa habitación terminaron en el encarcelamiento del autor del ilícito, un número bastante bajo si se le compara con el 12 por ciento promediado por el resto de los países.

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

⁸ <http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>

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

México es el paraíso de los delincuentes y el infierno de los ciudadanos pacíficos y trabajadores

Del mismo modo, la relatora especial de Naciones Unidas sobre la independencia de jueces y magistrados, Gabriela Karina Knaul de Albuquerque y Silva, quien visitó México en octubre de 2010, denunció carencias en la independencia del Poder Judicial en México, al presentar un informe ante el Consejo de Derechos Humanos de la propia ONU, según el cual la falta de transparencia es un factor que genera impunidad y corrupción, así como la interferencia e influencia impropia de los sectores público y privado.⁹

⁹ Periódico “La Jornada” de México, Distrito Federal, edición del martes 31 de mayo de 2011, sección “Política”, página 9, nota titulada “Hay carencias en la independencia del Poder Judicial en México, dice relatora de la ONU”.



LOS MÁS COMPETITIVOS

De acuerdo al Institute for Management Development (IMD) con sede en Suiza, estos son los 10 países más competitivos del mundo:

1. Hong Kong* y Estados Unidos con 100 puntos.
2. Singapur con 98.6 puntos.
3. Suecia con 94.1 puntos.
4. Suiza con 92.6 puntos.
5. Taiwán con 92 puntos.
6. Canadá con 90.8 puntos.
7. Qatar con 90.2 puntos.
8. Australia con 89.3 puntos.
9. Alemania con 87.9 puntos.
10. Luxemburgo con 86.5 puntos.

NOTA ACLARATORIA: Aunque Hong Kong es una región administrativa especial del sur de China y por lo tanto no un país en el sentido estricto, el estudio de IMD lo maneja como una nación propia para fines cuantitativos.

Por todo lo anterior, vemos que el marco jurídico nacional sí tiene una intervención determinante en la competitividad o falta de ella,

y por lo tanto, es necesario hacer una revisión integral de nuestras leyes, alejados de intereses políticos y electoreros cortoplacistas.

COMPETITIVIDAD Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

El aumento de la competitividad internacional constituye un tema central en el diseño de las políticas nacionales de desarrollo socioeconómico. La competitividad de las empresas es un concepto que hace referencia a la capacidad de las mismas de producir bienes y servicios en forma eficiente (con costes declinantes y calidad creciente), haciendo que sus productos sean atractivos, tanto dentro como fuera del país. Para ello, es necesario lograr niveles elevados de productividad que permitan aumentar la rentabilidad y generar ingresos crecientes.

Una condición necesaria para ello es la existencia, en cada país, de un ambiente institucional y macroeconómico estable, que transmita confianza, atraiga capitales y tecnología, y un ambiente nacional (productivo y humano) que permita a las empresas absorber, transformar y reproducir tecnología, adaptarse a los cambios en el contexto internacional y exportar productos con mayor agregado tecnológico. Tal condición necesaria ha caracterizado a los países que, a su vez, han demostrado ser los más dinámicos en los mercados mundiales. ▀



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

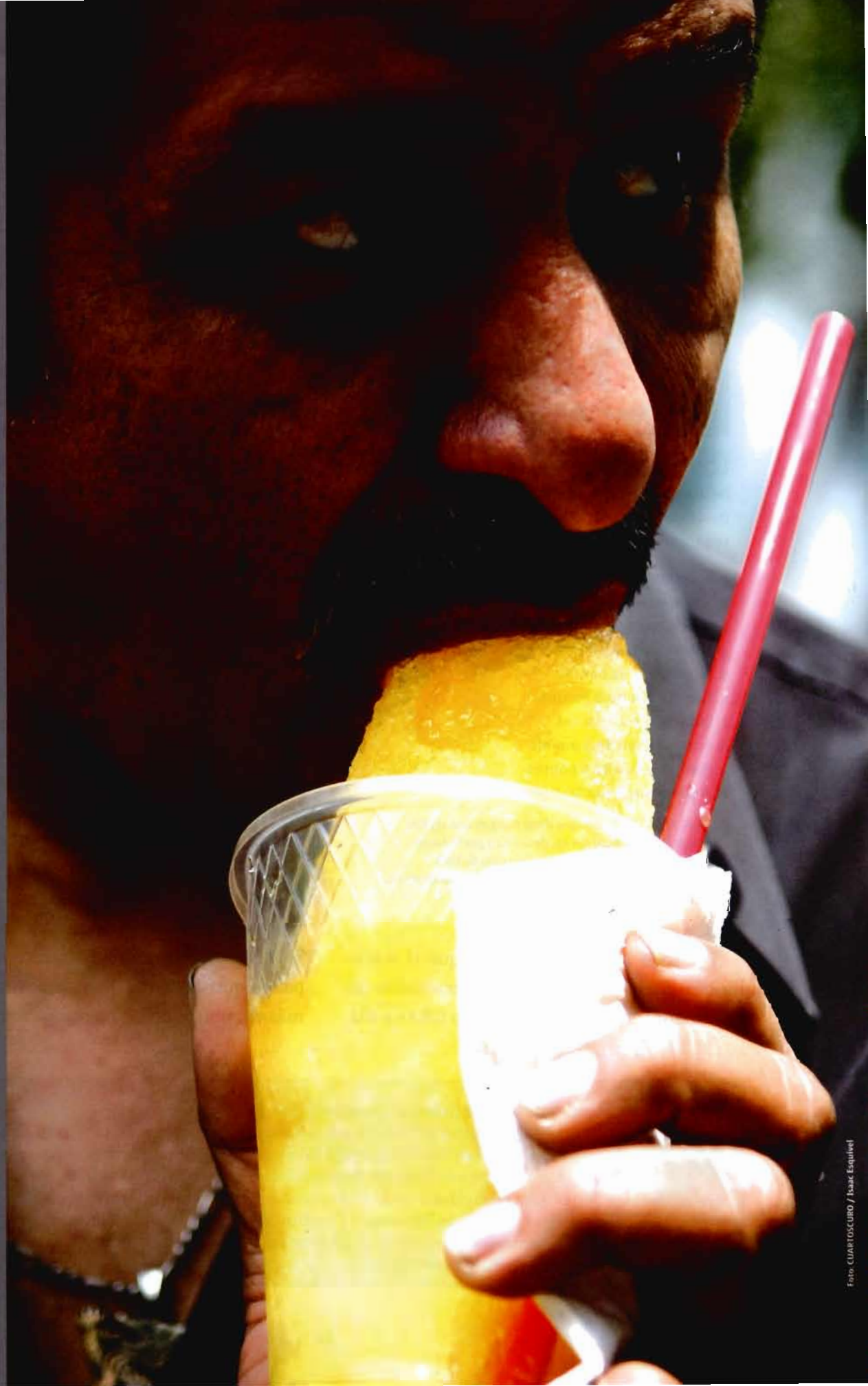
Es candidato a Doctor en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y el Estado. Estudió licenciatura en Derecho en la UNAM y posteriormente la Maestría en Amparo en la Universidad Autónoma de Durango. Entre sus logros académicos destaca un Posgrado en Control Jurídico de la Actividad Económica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

GUSTAVO
MEIXUEIRO
NÁJERA

12

CENTRO
DE ESTUDIOS
SOCIALES
Y DE OPINIÓN
PÚBLICA



VISION

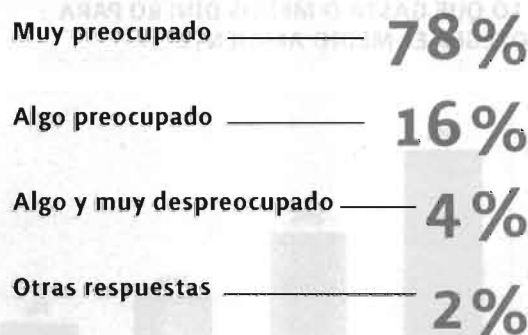
CIUDADANA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Principales resultados de una encuesta telefónica nacional, realizada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública que muestra la preocupación de los ciudadanos en torno al cambio climático y su disposición a realizar algunas acciones para contrarrestarlo.

Hoy en día la atención al fenómeno del calentamiento global se ha extendido entre la población mayor de 18 años. Esta opinión alcanza hasta 94% de los entrevistados, si se considera a quienes se dijeron “muy” y “algo” preocupados. Además, existe una amplia mayoría -de hasta 78%- que señala que la protección del medio ambiente debe ser una prioridad.

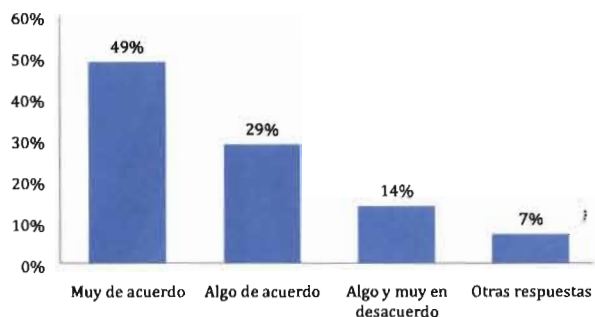
Los datos anteriores forman parte de resultado de una encuesta telefónica nacional, realizada recientemente por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (Gráficas 1 y 2).

1. ¿QUÉ TANTO LE PREOCUPA O LE DESPREOCUPA QUE LA PRODUCCIÓN Y EL USO DE ENERGÍA ESTÉ DAÑANDO AL MEDIO AMBIENTE Y PROVOCANDO UN CAMBIO CLIMÁTICO?



Fuente: CESOP, “Encuesta sobre el cambio climático” a personas mayores de 18 años, 629 casos con un nivel de confianza de 95% y margen de error de +/-4%

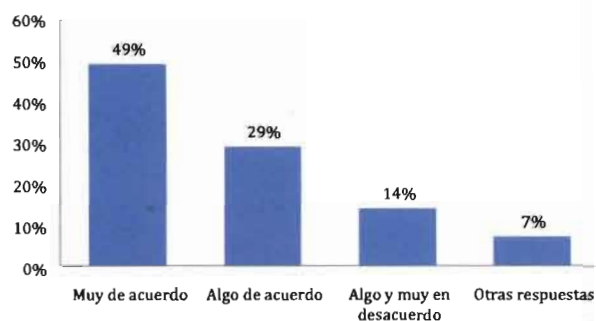
2. ¿ESTÁ USTED DE ACUERDO O EN DESACUERDO CON QUE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DEBE SER PRIORIDAD, INCLUSO A COSTA DE UN MENOR CRECIMIENTO ECONÓMICO?



Fuente: CESOP, “Encuesta sobre cambio climático”, *op. cit.*

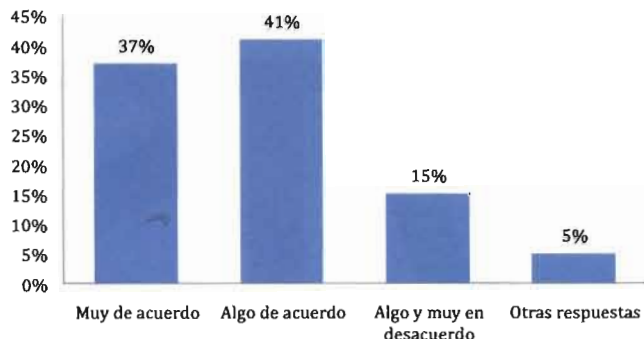
En materia de gasto público, los encuestados con teléfono también otorgan alta prioridad a la protección del medio ambiente. Como lo muestran las gráficas 3 y 4, ocho de cada diez entrevistados estuvieron de acuerdo en que el gobierno debe incrementar su gasto en este rubro y que, incluso, estarían dispuestos a realizar aportaciones si tuvieran la certeza de que éstas se utilizarían para prevenir la contaminación ambiental.

3. ¿EL GOBIERNO DEBERÍA GASTAR MÁS DINERO DE LO QUE GASTA O MENOS DINERO PARA PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE?



Fuente: CESOP, “Encuesta sobre cambio climático”, *op. cit.*

2. ¿QUÉ TAN DE ACUERDO ESTARÍA USTED EN REALIZAR APORTACIONES SI ES QUE TUVIERA LA CERTEZA DE QUE SERÍAN UTILIZADAS PARA PREVENIR LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL?



Fuente: CESOP, “Encuesta sobre cambio climático”, *op. cit.*

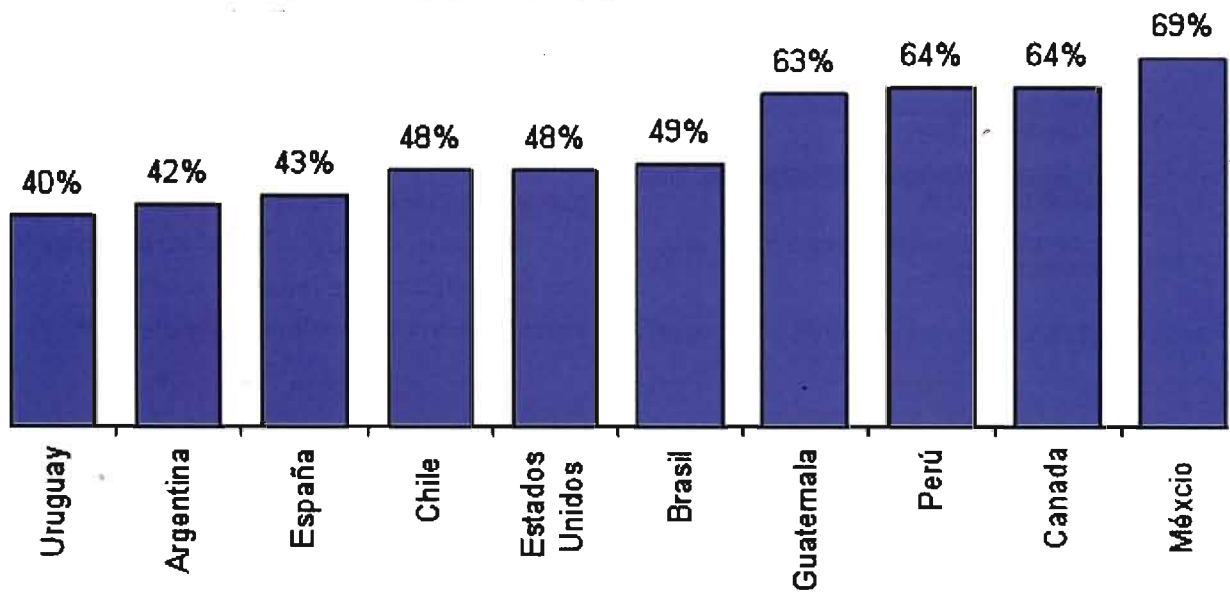
Vale la pena destacar que los mexicanos se encuentran entre los ciudadanos con la mayor disposición para realizar contribuciones a favor del medio ambiente. Así lo revelan los datos más recientes de la Encuesta Mundial de Valores, según los cuales señalan que siete de cada diez mexicanos coincidieron en afirmar que darían parte de sus ingresos para prevenir la contaminación ambiental. Se trata de una cifra superior a la registrada en países desarrollados como Canadá o Estados Unidos; o naciones en desarrollo como Brasil, Chile o Argentina (Gráfica 5).

Sin embargo, como ocurre con otras políticas públicas, la aprobación de las mismas depende del grado de afectación directa y negativamente a los encuestados por alguno de sus componentes. Así, como se observa en la gráfica 6, seis de cada diez entrevistados dijeron estar “muy” o “algo” en desacuerdo con la posibilidad de eliminar el subsidio al agua, a fin de mejorar dicho servicio. En contraste, sólo 36% se dijo “muy” o “algo” de acuerdo con esta propuesta.



Foto: LUAROSCURO / Francisco Villada

5. DARÍA PARTE DE MIS INGRESOS PARA PREVENIR LA CONTAMINACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE (PORCENTAJE DE ACUERDO)

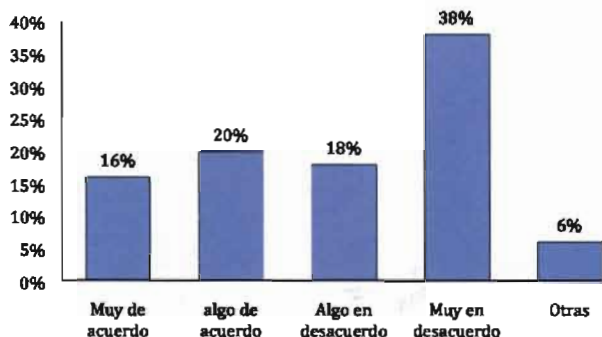


Fuente: World values survey, "Encuesta mundial de valores", cuestionarios aplicados entre 2005 y 2008, disponible en www.wvsevsdb.com (fecha de consulta: junio de 2011).

Da igual que el gato sea blanco o negro,
lo que importa es que cace ratones.

DENG XIAOPING (1904-1997), PRIMER MINISTRO CHINO,
DISPARÓ EL ESPECTACULAR DESARROLLO ECONÓMICO DE CHINA

6. ¿CON LA FINALIDAD DE OFRECER UN MEJOR SERVICIO, QUÉ TAN DE ACUERDO O EN DESACUERDO ESTARÍA USTED CON QUE SE ELIMINE EL SUBSIDIO AL AGUA QUE SE CONSUME EN SU HOGAR?



7. CON LA FINALIDAD DE OFRECER ENERGÍA LIMPIA O MENOS CONTAMINANTE ¿QUÉ TAN DE ACUERDO O EN DESACUERDO ESTÁ CON QUE SE ELIMINE EL SUBSIDIO A LOS SIGUIENTES BIENES?



Fuente: CESOP, "Encuesta sobre cambio climático", *op. cit.*



La gráfica 7 corrobora esta tendencia. Frente a la posibilidad de ofrecer energías más limpias y eficientes, una amplia mayoría, de entre 61 y 65% se dijo "muy" o "algo" en desacuerdo con la posibilidad de reducir los subsidios a la energía eléctrica, gasolina, gas y diesel. ▀



Gustavo Meixuiero 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. Actualmente es profesor en la Facultad de Economía de la Universidad Anáhuac y miembro de la Asociación Mundial de Investigadores de Opinión Pública (WAPOR). Desde 2003 es director de Estudios de Desarrollo Regional en el CESOP.



BUGAMBILIA

Originaria de América del Sur, debe su nombre a Louis Antoine de Bougainville, militar francés que la descubrió en Brasil en 1806. De conocidas propiedades medicinales, florece en climas cálidos y en distintos colores, el más vistoso fucsia y rojo. (Foto: Sergio Ruiz)

EFRÉN
ARELLANO
TREJO

18



Los medios masivos de difusión han operado sobre el espacio y los debates públicos. Este impacto ha provocado, entre otras cosas, que en las campañas electorales no estén en juego proyectos o prioridades sociales, sino estrategias y la capacidad de posicionamiento de partidos y candidatos.

CENTRO
DE ESTUDIOS
SOCIALES
Y DE OPINIÓN
PÚBLICA



PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA CREDIBILIDAD

La actual crisis de las democracias contemporáneas se expresa en el creciente abstencionismo electoral, el desconocimiento y desconfianza de los ciudadanos hacia la política y, entre otras cosas, la insatisfacción de amplios sectores de la población.¹

A partir de este enfoque se analizan los límites presentes que tiene la participación ciudadana y se revisa una serie de argumentos teóricos y empíricos que muestran que la percepción social de autoeficacia política, es decir, el hecho de que los ciudadanos perciban que tienen influencia en la política, aumenta su interés en esta actividad, su participación electoral y su intolerancia ante la corrupción.

Consecuentemente, abrir mayores cauces a la participación ciudadana podría acrecentar la legitimidad y la representatividad de la democracia.

LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN

Las democracias representativas resienten en nuestros días un déficit de participación ciu-

dadana. Ésta es multifactorial y sus principales expresiones son culturales e institucionales. En el primer caso se puede inscribir la escasa interiorización de los valores democráticos, que se manifiesta en la incapacidad de equilibrar derechos y obligaciones; en la proliferación de fenómenos agrupados en torno a las llamadas modernidad y posmodernidad, que caracterizan a las sociedades actuales como conjuntos de individuos atomizados que ejercen su libertad sin cooperar a favor del interés público.

Nuestras democracias son sistemas sin ciudadanos, con rasgos preocupantes como la falta de civismo, la desafección política y la poca participación en los asuntos que conciernen a todos.²

Desde el mirador de la ciencia política, la crisis institucional de la participación ciudadana se ha diagnosticado cuando menos desde los años setenta, la cual se ha vinculado con el empoderamiento de grupos políticos y económicos.

Norberto Bobbio se refirió hace más de cuatro décadas a lo que llamó “las promesas incumplidas de la democracia”. El teórico italiano aludió a seis fenómenos que contradicen los ideales democráticos: la gran influencia de los grupos corporativos en las decisiones públicas;

1 Un análisis teórico y una descripción de fenómenos emergentes que impactan el concepto de representación política en México, se encuentra en Pablo Armando González Ulloa Aguirre (coordinador), *Declive y reconfiguración de la democracia representativa*; UNAM y Miguel Ángel Porrúa, colección Conocer para decidir, México, 2009, 201 pp. También puede verse Elena García Guitián, “Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia”, en *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, número 111, enero-marzo de 2001, pp. 215-226.

2 Un análisis reciente sobre estos temas se encuentra en Victoria Camps, *Democracia sin ciudadanos*, editorial Trotta, colección Estructuras y Procesos, España, 2010.

la cooptación de los partidos políticos sobre los representantes populares; la persistencia de las oligarquías; lo restringido de los espacios de decisión en que participan los ciudadanos; el gran número e impacto de decisiones que se ocultan a la ciudadanía; y la apatía de los ciudadanos.³

Para el caso de América Latina, una serie de testimonios expresados por 231 líderes de la región actualizan este diagnóstico. Los entrevistados distinguieron cuatro tipos de amenazas para la democracia: la desigualdad social, que impide una adecuada construcción de ciudadanía; la influencia de los poderes fácticos, tales como los mercados financieros, los organismos



Norberto Bobbio.

internacionales de crédito y diversos grupos de interés (empresarios y terratenientes), que limitan y coaccionan a las instituciones; la crisis y desconfianza que existe en los partidos políticos, los cuales —según el trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— no han sabido canalizar las demandas ciudadanas y son vulnerables a las presiones de intereses particulares y la influencia de los medios masivos de comunicación social.⁴

3 Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, tercera reimpresión, México, 2005, pp. 23-48 y 94-115.
4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar Altea, Argentina, 2004, pp. 160-167.

Otros autores se han referido a las limitaciones que tiene actualmente la realización de elecciones, momento considerado como cumbre de la participación ciudadana. Previamente a la celebración de comicios, el elector debe reconocer y evaluar si el poder público ha cumplido con sus responsabilidades. Sin embargo, la elección a través de fórmulas de representación y la formación de coaliciones evita y diluye la asociación que los ciudadanos pueden establecer entre resultados y dirigentes políticos.

Además, el voto popular tampoco tiene un efecto directo sobre la definición de proyectos que la nación puede realizar. El ejercicio del sufragio se realiza en alguna medida sobre la consideración de hechos pasados, sobre la conducta que los electores ya observaron en los políticos y no en sus propuestas. Más aún, como no existen promesas electorales vinculantes, el discurso de campaña suele ser diferente al que se pone en práctica una vez que los partidos se convierten en gobierno.⁵

Un fenómeno adicional lo constituye la transformación que los medios masivos de difusión han operado sobre el espacio y los debates públicos. Este impacto ha provocado, entre otras cosas, que en las campañas electorales no estén en juego proyectos o prioridades sociales, sino estrategias y la capacidad de posicionamiento de partidos y candidatos.

En tanto, los partidos en el gobierno cuentan con recursos y amplios márgenes para prevenir efectos mediáticos desfavorables, derivados de la aplicación de alguna política pública, que pudiera poner en riesgo un adecuado posicionamiento entre los ciudadanos y por lo tanto su permanencia en el poder. Con el uso

5 Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, 300 pp.

de recursos públicos, estos institutos políticos pueden dirigir la atención de los medios y de sus audiencias hacia fenómenos o temas públicos que les sean más favorables.⁶

ENFOQUES SOBRE LA PARTICIPACIÓN

Como lo han señalado algunos autores, las reflexiones sobre la participación ciudadana han oscilado históricamente entre dos tradiciones del pensamiento político, agrupadas generalmente en las corrientes “liberal participativa” y “democrático participativa”.

La primera de estas sostiene que una participación intensiva de los ciudadanos tiende a dividir a la sociedad y, más aún, que la existencia misma de altos márgenes de activismo es una muestra de la insatisfacción ciudadana con sus autoridades e instituciones y, por ende, motivo de deslegitimación en detrimento de la gobernabilidad. Una de las consecuencias de este argumento es que la acción social queda circunscrita a la emisión del voto.⁷

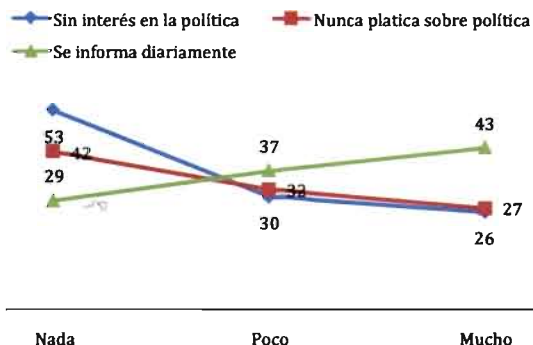
En la segunda corriente de pensamiento se ha identificado que la participación es un catalizador de fenómenos coadyuvantes a la gobernabilidad democrática, tales como hábitos de interacción social y de esferas para la deliberación pública; como un medio para la toma de conciencia social sobre la importancia de controlar y dar seguimiento a las decisiones y actividades relevantes para la comunidad y como creadora de fuertes lazos comunitarios alrededor de valores como el bien común, la pluralidad y la tolerancia.⁸

6 Jean Mouchon, Política y medios. Los poderes bajo influencia, Gedisa editorial, colección El mamífero parlante, España, 1999, 126 pp.

7 Un excelente balance sobre estos temas se encuentra en Ernesto Casas, “Representación política y participación ciudadana en las democracias”, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y sociales, Vol. LI, número 205, enero-abril 2009, pp. 59-76.

8 Ibid, p. 65.

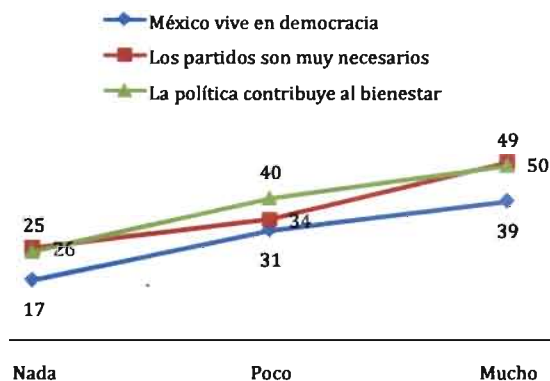
1. INTERÉS EN LA POLÍTICA Y DISPOSICIÓN A INFORMARSE, SEGÚN PERCEPCIÓN DE INFLUENCIA CIUDADANA (PORCENTAJES)*



* Las cifras mostradas aquí y en las siguientes gráficas no suman 100% porque son fracciones del total de aquellos que respondieron, respectivamente, “mucho”, “poco” o “nada” a la pregunta: “¿Qué tanto cree usted que los ciudadanos pueden influir en las decisiones del gobierno?”.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación, Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Democráticas, encuesta nacional en vivienda, diciembre de 2005, 4,700 casos, margen de error de +/-5.2, con un nivel de confianza de 90%.

2. OPINIONES SOBRE LA DEMOCRACIA, SEGÚN PERCEPCIÓN DE INFLUENCIA CIUDADANA (PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación, Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Democráticas, op. cit.

Preferiré siempre el ruido de los periódicos, al silencio de las dictaduras.

DILMA ROUSSEFF, PRESIDENTA DE BRASIL

Desde el ámbito de la opinión pública, los datos disponibles parecen fortalecer los argumentos de este último enfoque. Ya desde los años setenta se había identificado que es precisamente la falta de poder de los ciudadanos, “el hecho político que se esconde detrás de todos esos estudios y demostraciones de ignorancia política popular”.⁹

Al analizar las elecciones federales del 2000, Jorge Buendía reportó que los individuos que dijeron haber votado en esos comicios fueron al mismo tiempo aquellos que tienen una mayor percepción de que su participación es útil (perciben autoeficacia política).¹⁰

A partir de estos razonamientos, resulta relevante conocer cuáles son las opiniones de los ciudadanos que perciben que pueden influir en las decisiones del gobierno, y compararlas con las que tienen aquellos ciudadanos que sienten que no tienen influencia.

Para ello, el siguiente análisis se basa en la pregunta ¿Qué tanto cree que los ciudadanos pueden influir en las decisiones del gobierno? incluida en la 3ª Encuesta Nacional de Cultura Política y Participación Democrática (coordinada por la Secretaría de Gobernación). En primer lugar se procedió a agrupar a quienes contestaron “mucho”, “poco” o “nada”, para

observar los grados de información, participación y credibilidad en el sistema político que tienen cada uno de estos grupos.

Como se podrá observar a continuación, los datos corroboran la hipótesis del enfoque “democrático participativo”. Más aún, la percepción de falta de influencia ciudadana parece erosionar la legitimidad de la democracia y mermar la solidaridad social en México.

A continuación se describen las observaciones más relevantes y los indicadores estadísticos respectivos:

La percepción de falta de influencia ciudadana parece erosionar la legitimidad de la democracia

a) A mayor percepción de influencia política, mayor interés, información y participación política.

Como se puede observar en el cuadro 1, a medida que crece la percepción de que los ciudadanos pueden influir políticamente, disminuye el porcentaje de quienes no les interesa “nada” la política y de quienes “nunca” conversan sobre los problemas de su comunidad con sus vecinos; en sentido inverso, aumenta la exposición a programas sobre política o asuntos públicos.

b) A mayor percepción de influencia política, se otorga mayor legitimidad y representatividad a la democracia mexicana

En el cuadro 2 se observa que a medida que crece la percepción de la influencia de los ciudadanos, sube en más de 20 puntos porcentuales la certeza de que México vive

⁹ David Morley, Televisión, audiencias y estudios culturales, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1996, p. 367.

¹⁰ Jorge Buendía Laredo, “Determinantes de participación electoral”, en Autores varios, Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México, Secretaría de Gobernación-Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 2002, p. 447.

en democracia. También se expande la idea de que los partidos son “muy necesarios” (25 puntos) y que la política “sí” contribuye a mejorar el nivel de bienestar de todos los mexicanos.

c) A mayor percepción de influencia política, mayor solidaridad social y menor tolerancia a la corrupción

Como se puede observar en el cuadro 3, la percepción sobre una mayor influencia ciudadana, también incrementa la solidaridad social y la intolerancia a la corrupción.

Uno de los problemas centrales de las democracias contemporáneas es el distanciamiento ciudadano respecto a la política. Esta situación obedece a factores culturales e institucionales. En el primero de ellos se ubican la escasa interiorización de los valores de la democracia, que propicia falta de civismo, la desafección política y la poca participación en los asuntos de interés colectivo.

Desde el punto de vista del poder político, en muchas democracias contemporáneas se ha podido observar un creciente empoderamiento de grupos corporativos, que disminuyen la capacidad e influencia de la política en su conjunto.

Al mismo tiempo, la concentración del poder político ha dotado a las élites de una nueva capacidad para manipular a la opinión pública. En este contexto, la celebra-

3. CONCEPTO SOBRE SOLIDARIDAD Y CORRUPCIÓN, SEGÚN PERCEPCIÓN DE INFLUENCIA CIUDADANA (PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación, Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Democráticas, op. cit.

ción periódica de elecciones puede no ser suficiente para contar con ciudadanos interesados e involucrados en la toma de decisiones políticas.

Los datos anteriores demuestran que la falta de autopercepción de eficacia política aleja a los ciudadanos. En contraste, desde el ámbito de la cultura política, es posible observar que las personas que se perciben a sí mismas con influencia, denotan mayor interés, información y participación; son quienes otorgan mayor legitimidad y representatividad a la democracia mexicana y un sentido de solidaridad social y menor tolerancia a la corrupción. ▀



Efrén Arellano Trejo (efren.arellano@congreso.gob.mx)

Es licenciado en Ciencia Política y Maestro en Comunicación por la UNAM. Entre otras cosas ha trabajado en diferentes áreas de comunicación social en organismos públicos, entre los que destacan la SRA, el ISSSTE y la STyPS. En el CESOP sus líneas de investigación son opinión pública y cultura política.

**FRANCISCO
LÓPEZ
BÁRCENAS**

24

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



Dentro de los contenidos fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se han incorporado diversas disposiciones relacionadas con el derecho al desarrollo y particularmente el rural

DESARROLLO RURAL



El avance del campo en la Constitución

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional

La Constitución contiene los principios, lineamientos, derechos y facultades suficientes para organizar el avance del campo. Establece las bases para impulsar el desarrollo rural sustentable e integral. Las leyes derivadas de tales preceptos, así como los planes y programas para llevarlas a cabo, deben responder a su espíritu y a su letra.

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria analiza la legislación para el desarrollo rural; si existieran antinomias o lagunas jurídicas, corregirlas y reformarlas para homologarlas a lo dispuesto por la Carta Magna.

Desde su promulgación –en 1917– hasta la actualidad, dentro de los contenidos fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se han incorporado diversas disposiciones relacionadas con el derecho al desarrollo y particularmente el rural.

Algunas de las normas constitucionales sobre el tema se refieren directamente al desarrollo rural, mientras otras lo mencionan de manera general, pero es claro que los resultados que se busca alcanzar con ellas apuntan hacia él. Conocer estas disposiciones resulta de vital importancia para saber de sus orientaciones y alcances.

EL DESARROLLO EN LA CONSTITUCIÓN

Entre las disposiciones que se refieren al desarrollo en general, se ubica la rectoría económica del Estado, instituida en el artículo 25 de la propia Carta Magna, que estipula que debe ser integral y sustentable; tener como objetivo fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático; crear condiciones para el ejercicio de la libertad y la dignidad de los mexicanos.

De la misma manera, el artículo 26 determina que el Estado debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que le imprima solidez, dinamismo,



Foto CUARTOSCURO / Carlos Salinas

permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

El artículo 27 transita por el mismo rumbo. Determina que las tierras y aguas, dentro del territorio, son propiedad originaria de la nación, la cual puede transmitirla a los particulares. Es una disposición que trasciende la naturaleza clásica de la propiedad privada, subordinándola a los intereses sociales.

En materia de recursos naturales la Constitución es más radical, pues proscribela posibilidad de que sean transmitidos en propiedad a los particulares, quienes sólo pueden aprovecharlos mediante concesiones o permisos que los órganos estatales facultados para ello otorguen en casos especiales.

Dispone además que el aprovechamiento de los recursos naturales debe hacerse para el beneficio social, cuidando la conservación

y preservación de los mismos, logrando un avance equilibrado del país, es decir, sustentable. Sin decirlo expresamente, aquí aparece el espíritu del desarrollo integral y sustentable.

SOBRE EL DESARROLLO RURAL EN LA CONSTITUCIÓN

La referencia directa al desarrollo rural se encuentra en la fracción XX del artículo 27 constitucional, formulada en los siguientes términos:

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación

reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Un primer aspecto que se debe advertir es que la concepción de desarrollo rural contenida en la Constitución, no es una garantía de los gobernados sino una facultad del Estado que sólo puede reclamarse cuando éste deje de realizar las acciones a las que está obligado, o cuando no lo haga en la forma que la Carta Magna lo prevé.

Esta disposición constitucional señala que la obligación del Estado no es promover el desarrollo rural directamente, sino las condiciones que lo hagan posible y los individuos lo impulsen. Que el Estado promueva condiciones para el desarrollo significa crear la infraestructura, instrumentos y políticas para que los particulares puedan dedicarse a las actividades propias del ámbito rural; de igual manera, expedir leyes que permitan planear y organizar la producción agropecuaria implica también que la reglamentación disponga de una organización estatal y políticas públicas adecuadas para la producción.

Ahora bien, la norma constitucional no se refiere al desarrollo rural en abstracto sino al integral. De hecho, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, reglamentaria de esta disposición constitucional, define éste como “el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conser-

vación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio”.

Aunque esta norma constitucional se refiere a un desarrollo rural integral y la ley a un desarrollo rural sustentable, debe recordarse que el artículo 25 de la propia Ley Fundamental también hace referencia al segundo, por lo que no existe ninguna contradicción entre ellas; además de que, por sus alcances, este concepto queda englobado en el primero.

Pero dicha norma tiene su trascendencia. Para comenzar, implica que el desarrollo no debe verse como crecimiento económico, sino atender el bienestar general de la sociedad y satisfacer sus necesidades fundamentales, colocándose en una versión específica de la concepción del derecho al desarrollo en el ámbito internacional.

Esta disposición a su vez guarda relación con el contenido del artículo 25 constitucional que, como hemos expuesto, establece como facultad del Estado la rectoría del desarrollo nacional en general –donde quedaría incluido el rural– para garantizar que sea integral y sustentable, fortalezca la soberanía nacional y un régimen democrático, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, de tal manera que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Otro aspecto al que las instituciones estatales deben ajustar sus actos en la promoción del desarrollo rural es que éste debe generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar, y su participación e incorpo-

La norma constitucional no se refiere al desarrollo rural en abstracto sino al integral



ración en el avance nacional, actividades que coinciden con el fin que debe tener el aprovechamiento de los recursos naturales.

Como parte de las actividades que el Estado debe promover para crear condiciones para un desarrollo rural integral sustentable, se mencionan políticas para fomentar las actividades agropecuarias y forestales para el óptimo uso de la tierra, obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.

El enunciado de las actividades anteriores no impide que puedan realizarse otras que promuevan las condiciones para impulsar el desarrollo rural integral y sustentable. Con base en esta disposición, el Estado ha promovido obras de riego, almacenamiento, caminos, bordos, terrazas, centrales de maquinaria, centros de acopio y comercialización, entre otros.

De igual manera ha promovido apoyo financiero, que incluye el crédito y aseguramiento de

la producción; pero también diseñado políticas públicas de fomento a la producción a través del uso de insumos, semillas, plaguicidas y el desarrollo de las capacidades humanas, basadas en la capacitación, organización social y económica y asistencia técnica a los productores.

La fracción XX del artículo 27 también faculta al Estado para expedir la legislación reglamentaria que sirva de base para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público. Esta disposición, junto con las que describen la reglamentación de las tierras y los recursos naturales, han dado origen a tal cantidad de leyes que bien puede hablarse de un sistema jurídico del desarrollo rural.

Dentro de éstas, podemos ubicar alrededor de 60 ordenamientos jurídicos que regulan materias tan diversas como tierras, aguas, bosques, medio ambiente, minas, agricultura, ganadería, pesca, derechos de

Pienso que las instituciones bancarias son más peligrosas para nuestras libertades que ejércitos enteros para el combate. Si el pueblo americano permite un día que los bancos privados controlen su moneda, los bancos y todas las instituciones que florecerán en torno a los bancos, privarán a la gente de toda posesión, primero por medio de la inflación, enseguida por la recesión, hasta el día en que sus hijos se despertarán sin casa y sin techo, sobre la tierra que sus padres conquistaron.

THOMAS JEFFERSON (1743-1826)
TERCER PRESIDENTE DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA



Foto: CUARTOCURO / Mirco Polo Guzmán

Además de esta disposición, donde los sujetos a los que se refiere son “la población campesina”, existe otra contenida en el artículo 2° constitucional referida específicamente a los pueblos indígenas.

La misma disposición de la ley fundamental postula que los tres niveles de gobierno establecerán instituciones –que operen conjuntamente con los pueblos indígenas- y elaborarán políticas públicas que promuevan la igualdad de oportunidades, eliminen prácticas discriminatorias, garanticen derechos, así como el desarrollo integral de los pueblos y comunidades.

De la misma manera, la norma constitucional establece que “para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas”, las autoridades gubernamentales tienen la obligación de impulsar el desarrollo regional y las autoridades municipales deben asignar presupuestos equitativos que manejen las propias comunidades; incorporar a las mujeres indígenas al avance; apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas.

En la práctica, estas disposiciones han sido cuestionadas porque se apartan del derecho a la autonomía ya reconocido en el derecho internacional, mismo que permite a los pueblos indígenas decidir por ellos mismos el tipo de desarrollo a que aspiran, a partir de sus condiciones específicas y particularidades culturales. ▀

los pueblos indígenas y derechos sociales, planeación, financiamiento, biotecnología, energía para el campo, organización para la producción, así como apoyo fiscal. Algunas de estas leyes no tienen sustento constitucional, porque su aprobación ha sido para regular materias que aquella no prevé y obedecen más a compromisos internacionales.



Francisco López Bárcenas (francisco.lopez@congreso.gob.mx)

Tiene dos maestrías, una en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y otra en Desarrollo Rural por la Universidad Autónoma Metropolitana.

Es miembro de la Academia Mexicana de Derechos Humanos. Ha escrito varios libros sobre pueblos indígenas y desarrollo rural. También coordinó la colección Legislación y Desarrollo Rural, del CEDRSSA.

JESÚS
GUZMÁN
FLORES Y
LIZA
COVANTES
TORRES

32

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



EL DERECHO DE COMER

“Toda persona tiene el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.
Reforma al artículo cuarto constitucional, aprobada por la Cámara de Diputados el 29 de abril de 2011

El derecho a la alimentación es el paradigma para hacer realidad el anhelo a una nutrición adecuada. Mientras el “hambre oculta” acosa a México -la anemia es una de sus máscaras- esta garantía busca que cada año disminuyan los desnutridos y malnutridos, y aumente la población bien comida.

De las recientes reformas realizadas a la Constitución, en materia de derechos humanos, destaca la relativa al reconocimiento delegado y explícito del derecho a la alimentación, tanto por la antigüedad de las iniciativas que lo proponían, como por los alcances

que tiene para la atención de la problemática alimentaria del país, que se agrava ante el disparo de los precios internacionales de los principales productos agropecuarios y la creciente dependencia de las importaciones de los mismos.

La reforma al artículo 1° constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, de manera delegada reconoce el derecho a la alimentación al establecer que: *“... todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte...”*



Asimismo, México cumple con el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESCC), suscrito en 1981, que en su artículo 11, párrafo 1, dispone lo siguiente: “Los Estados partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y una mejora continua de las condiciones de existencia”, disposición que se complementa en el párrafo 2, donde establece que “Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y

científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales”.

Por otra parte, el segundo párrafo del artículo primero reformado de la Constitución establece que: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”, disposición que refuerza la obligación de atender las observaciones del *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, específicamente la Observación General 12 referida al derecho de una alimentación adecuada, la cual establece, entre otras disposiciones, que su contenido básico comprende lo siguiente:



- “La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada;
- La accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.”

Con lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que con la reforma al artículo 1° de la Carta Magna, el derecho de toda persona a una alimentación adecuada, ya tiene una base constitucional, que puede quedar consolidada cuando este cambio aprobado por las Cámaras de Senadores y de Diputados en el pasado mes de abril, que adiciona un párrafo al Artículo 4°, sea aprobado por la mayoría de las legislaturas de los estados y, en la que dispone: *“Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.”*

Reforma que en su contenido coincide con lo establecido en el PIDESC y su normatividad, por lo que ahora el derecho a la alimentación, al igual que otros fundamentales (salud, vivienda, educación) tendría un reconocimiento en la Constitución, tanto de manera explícita y como consecuencia, en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

La reforma al Artículo 4° fue aprobada conjuntamente con otra que adiciona un párrafo a la fracción XX del Artículo 27 de la Constitución, que se orienta a garantizar el derecho a la alimentación, fracción que se cita completa, para su mejor comprensión:

“XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomen-

tará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.”

De confirmarse esta reforma, quedará establecido que la promoción para el desarrollo rural integral, no solo tendrá los propósitos de generar empleo y garantizar el bienestar a la población campesina y su incorporación al desarrollo nacional, sino también el abasto suficiente y oportuno de alimentos básicos.

La primera iniciativa para el reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación se presentó hace 17 años en la Cámara de Diputados. Además, la petición que hizo el Dr. Salvador Zubirán a los senadores, cuando le fue entregada la “Medalla Belisario Domínguez” en el año 1986:

“Mi dedicación apasionada a la medicina, ciencia que tiene un profundo sentido humano en la acción, ya que busca obtener el bienestar y la salud de los que sufren y que, en mi particular actividad, ha comprendido a esa gran porción de nuestro pueblo que satisface muy limitadamente el más imperioso de los derechos del hombre: el de alimentarse...”

Es para mí muy satisfactorio observar que un problema de tan gran magnitud haya sido abordado a nivel nacional y de que constituya una gran preocupación para los gobiernos, lo que ha llevado a unificar acciones y establecer organismos responsables de su solución.

Es deseable que estas actividades culminen con el establecimiento de una reforma legal que consagre el derecho inalienable del pueblo a alimentarse y que fortalezca la soberanía alimentaria de nuestro país.”

Es trascendente por los problemas alimentarios que actualmente padece el país, los cuales los podemos resumir en lo siguiente:

1. En 2010 la población en condiciones de pobreza alimentaria ascendió a 21.2 millones de personas; 12.3 millones habitan en el medio rural.¹ La pobreza alimentaria se define como la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de ésta.

2. Otro indicador de la problemática alimentaria es medir la pobreza multidimensional: la población que tiene problemas en el acceso a los alimentos de manera moderada o severa, más de 28 millones de personas. La estimación se realizó a partir de identificar en los hogares a quienes, por falta de recursos, no tuvieron una alimentación variada; comieron menos de lo necesario; se les disminuyeron las cantidades servidas en la comida; sintieron hambre pero no comieron; o hicieron una comida o dejaron de comer durante todo un día.

3. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2006, de 9.4 millones de niños menores de cinco años, 472 mil (5 por ciento) tienen bajo peso, 1.2 millones (12.7 por ciento) se clasifican con baja talla y 153 mil (1.6 por ciento) presentan emaciación (desnutrición aguda). Los anteriores estados son consecuencia

¹ Estimaciones realizadas por el CONEVAL con base a la ENIGH 2010



Foto: CUARTOSCURO / Óscar Alvarado

de una alimentación inadecuada en cantidad y calidad. Para edades de 5 a 11 años en una población de 15.8 millones, 3.1 millones (20 por ciento) presentaron baja talla y los que tuvieron sobrepeso y obesidad ascendieron a 4.2 millones (26 por ciento). En adolescentes (12 a 19 años) de 18.5 millones, con antecedentes de desnutrición crónica se encuentran 1.6 millones (8.6 por ciento) y con sobrepeso y obesidad 5.9 millones (31.9 por ciento).

4. La ENSANUT realizó pruebas para detectar anemia en la población, uno de los indicadores para determinar lo que se llama "hambre oculta". Se padece cuando existen deficiencias de micronutrientes (vitaminas y minerales) por una alimentación desbalanceada, aunque exista suficiente ingesta calórica; afecta el desarrollo físico y mental. En niños de 12 a 59 meses, la prevalencia es de 27.3 por ciento, afecta a 1.9 millones. De 5 a 11 años, 16.6 por ciento, 2.6 millones. En adolescentes (12 a 19 años) 11.5 por ciento, 2.1 millones. En mujeres en edad reproductiva (12 a 49 años) 5.3 millones (15.6 por ciento). En adultos mayores de 50 años 23.7 por ciento, 4.4 millones.

5. La importación de productos agropecuarios para el abasto de alimentos muestra una tendencia creciente. Cada vez más, el consumo nacional depende del exterior. En 2009 de cada 100 kilogramos de arroz, maíz, trigo y soya, eran importados 78, 27, 40 y 97 respectivamente. En 1985 en el mismo orden, la participación de las importaciones era de 27, 18, 10 y 61. Esta dependencia fue conveniente cuando hubo una oferta mundial a bajos precios, pero cuando los costos internacionales se dispararon casi al doble en los años 2007 y 2008, provocó que los precios internos se elevaron. La consecuencia: la población en pobreza alimentaria en 2010 aumentó en más de 6 millones de personas de la estimada en 2006. Desde el segundo semestre de 2010 y en lo que va de 2011, se repite un proceso similar de alza de los precios internacionales de los granos alimenticios, con las mismas repercusiones en el precio interno y en el aumento de la pobreza.

Tabla 1. Personas afectadas por problemas asociados a una alimentación inadecuada (2006).

Rango de edad (años)	Número de afectados (millones)	% de la población total en la categoría señalada
Afectados por desnutrición		
Menores de 5	1.825	19.3
5 - 11	3.1	20
12 - 19	1.6	8.6
Afectados por sobrepeso y obesidad		
5 - 11	4.2	26
12 - 19	5.9	31.9
Mayores de 20	41.1	69.8
Afectados por anemia		
1 a 4.9	1.9	27.3
5 - 11	2.6	16.6
12 - 19	2.1	11.5
Mujeres edad reproductiva 12 - 49	5.3	15.6
Mayores de 50	4.4	23.7
Aproximado de afectados por malnutrición* 57.725 millones		

Fuente: Elaboración CEDRSSA a partir de datos de la ENSANUT 2006.

Nota: ENSANUT 2006 se realizó en base al censo de población realizado por INEGI en 2005. *Sin contar a los afectados por anemia, que pueden estar contemplados tanto en desnutridos como en población con sobrepeso y obesidad.

En adultos (mayores de 20 años) de 58.9 millones se estima que con sobrepeso y obesidad se encuentran 41.1 millones (69.8 por ciento). Son las consecuencias de la desnutrición y malnutrición por una alimentación inadecuada en cantidad y calidad. Resaltan sobrepeso y obesidad, estado nutricional que está asociado, entre otros, a padecimientos como la diabetes y la enfermedad isquémica del corazón, que actualmente son las principales causas de muerte.

La problemática referida da una dimensión de los retos que enfrentará el Estado para cumplir con el mandato establecido en

el tercer párrafo del artículo primero constitucional: *“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”*

Se cuentan por decenas de millones las personas, a las que, de una u otra manera, es violado su derecho a una alimentación adecuada

Tabla 2. Importación y consumo nacional aparente de granos 1985 y 2009 (toneladas).

Producto	1985			2009		
	Importación	Consumo nacional aparente	Kilogramos importados por cada 100 de consumo	Importación	Consumo nacional aparente	Kilogramos importados por cada 100 de consumo
Arroz	302,320	1,109,849	27.2	898,265	1,152,519	77.9
Frijol	178,898	1,090,687	16.4	174,811	1,205,835	14.5
Maíz	3,064,252	17,167,682	17.8	7,494,338	27,312,591	27.4
Trigo	560,505	5,774,820	9.7	1,937,370	4,857,797	39.9
Sorgo	3,422,988	10,019,696	34.2	2,422,397	9,459,316	25.6
Soya	1,493,793	2,422,409	61.7	3,425,919	3,546,790	96.6

Fuente: Elaboración CEDRSSA con datos del Anexo Estadístico del 4º Informe de Gobierno 2010.



Foto: CUARTOSCURO / Francisco Rodríguez

Tabla 3. Principales causas de muerte en México, asociadas a una alimentación inadecuada en 2008.

Lugar	Enfermedad	Total	% de las defunciones totales	Muertes promedio por día	Hombres	Mujeres	Población 65 años y más ¹
DEFUNCIONES TOTALES EN EL PAÍS 538 288							
1	Diabetes mellitus	75 572	14.04	207	33 265	39 913	37 509
2	Enfermedades isquémicas del corazón	59 579	11.07	163.1	31 318	25 943	37 380
3	Enfermedad cerebrovascular	30 212	5.60	82.8	13,894	15 840	20 327
7	Enfermedades hipertensivas	15 694	2.91	43	6 353	8 898	9 521
12	Desnutrición calórico protéica	8 310	1.53	22.8	4 165 [#]	4 238 ^{**}	6 136 ^{***}
18	Anemia	3 591	0.67	9.84	No registradas	1 926	2 370
	TOTAL	192 958	35.85	528.5	88 995	96 758	113 243

Fuente: Elaboración CEDRSSA con información del Sistema Nacional de Información en Salud (Sinais), 2007 y 2008.

¹ Sinais reporta los mismos datos de 2007, en 2008.

Nota: Si la revisión se hace por sexo, para hombres resulta en la [#]15ª causa de muerte y para mujeres la ^{**}11ª causa de muerte, pero si se revisa por rangos de edad, resulta para adultos mayores en la ^{***}9ª causa de muerte. El caso de la anemia es evidente al revisar las causas de muerte por sexo, de donde se detectaron para el caso de mujeres y/o de población mayor a 65 años y más. Para mujeres, sin distinción de edad, resulta en la 18ª causa de muerte.

La paz es indisoluble del desarrollo, y la seguridad es inseparable de la prosperidad

JOSÉ ÁNGEL GURRÍA
SECRETARIO GENERAL DE LA OCDE

y que, sólo por esta situación, no pueden tener un disfrute pleno de todos los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Funcionarios argumentan que por el tamaño de la población con problemas derivados de una alimentación inadecuada, no se cuenta con recursos presupuestales para garantizar plenamente su derecho a la alimentación. La Constitución establece el principio de progresividad que se deberá seguir en su garantía; que se muestre una clara tendencia

de reducción del número de personas que no pueden acceder en cantidad y calidad a una alimentación sana.

Es decir, que no se repita nuestra experiencia, en la que por un lado, se reporta una tendencia de disminución de la población en pobreza alimentaria y por otro, se reporta un incremento de la población con sobrepeso y obesidad y que padece enfermedades asociadas a ese estado, como la diabetes y otras más (principales causas de muerte



Foto: CUARTOSCURO / Oscar Alvarado



Jesús Guzmán Flores (jesus.guzman@congreso.gob.mx)

Ingeniero agrónomo, especialista en Economía Agrícola (Universidad Autónoma de Chapingo). Es amplia su experiencia en la administración pública; por ejemplo tuvo a su cargo el Programa de Abasto Rural en la Conasupo.

También ha sido consultor internacional para instituciones como el Banco Mundial y la Fundación Ford, especialmente en proyectos educativos y de alimentación. Asesor en el Congreso del Estado de Oaxaca. Desde el 2004 es investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

en el país). La progresividad de la garantía del derecho a la alimentación, implica que año con año, disminuyan los desnutridos y malnutridos y, por ende, aumente la población bien comida.

Si bien la garantía del derecho a la alimentación puede implicar acciones prestacionales, en especial a favor de grupos vulnerables o a poblaciones afectada por desastres naturales; se requiere otro tipo de acciones para la promoción, respeto y protección de este derecho, que no tienen el impacto presupuestal de éstas. Al contrario, de llevarse a cabo pueden disminuir la necesidad de entregar físicamente alimentos o de repartir dinero para adquirirlos.

Entre éstas: regular precios; prevenir el acaparamiento y la especulación con alimentos, para garantizar su acceso a toda la po-

blación; orientación nutricional sobre dietas balanceadas que contribuyan a la ingesta suficiente de macronutrientes y micronutrientes esenciales para una vida saludable; reducir consumo de los que son nocivos para la salud; promoción de la producción sostenible y la conservación de alimentos para el

autoconsumo. Los mayores problemas de hambre se presentan en el medio rural, lo cual requiere políticas que garanticen el acceso a los recursos naturales para la producción (agua, suelo y biodiversidad) y a las tecnologías apropiadas.

Atención especial merece la producción nacional de alimentos básicos para el abasto, para reducir la dependencia de las importaciones, que hacen vulnerable al país a los aumentos de precios internacionales y a las disponibilidades de los países exportadores. ▀

Se cuentan por decenas de millones las personas a las que de una u otra manera les es violado su derecho a una alimentación adecuada



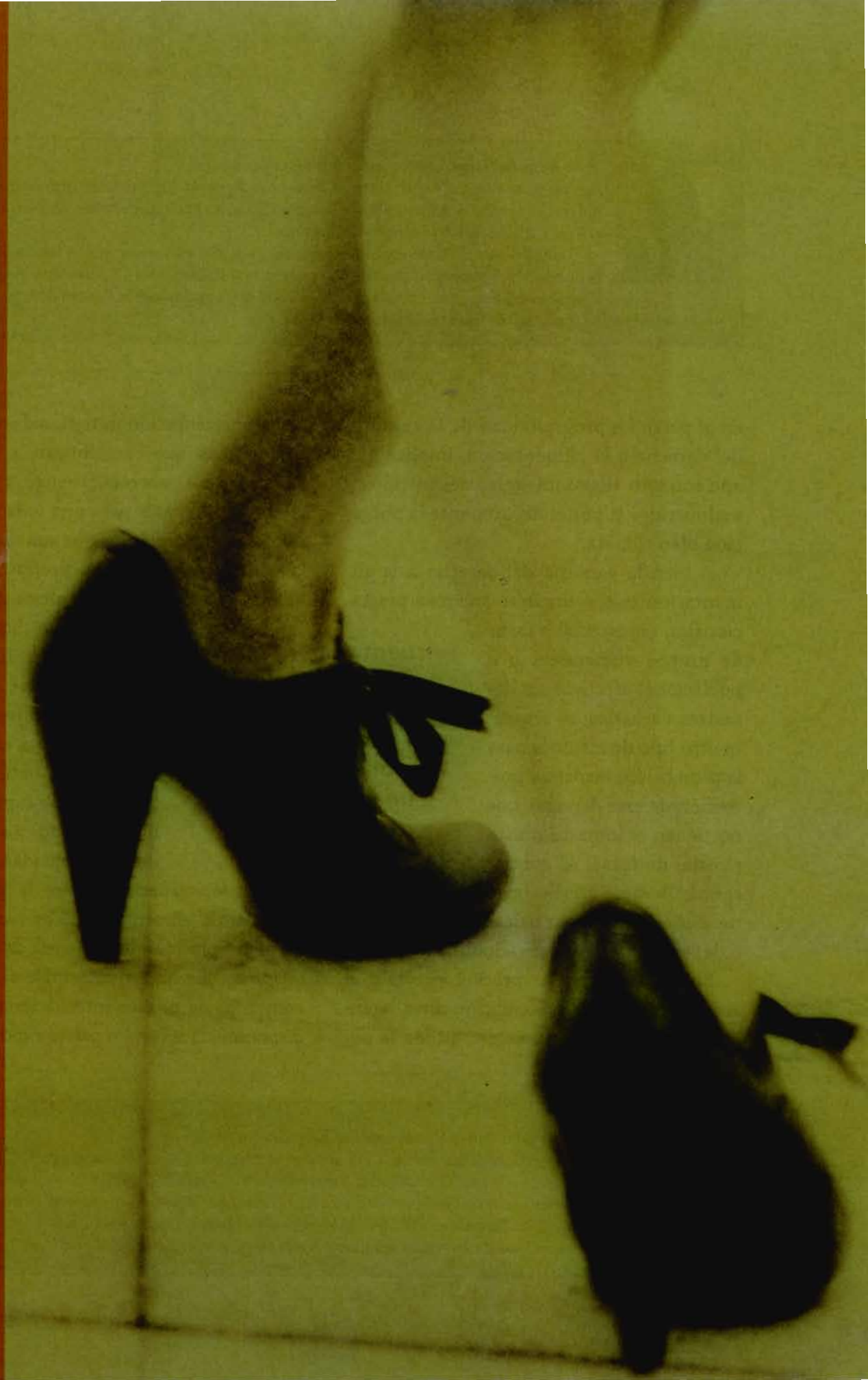
Liza Covantes Torres (liza.covantes@congreso.gob.mx)

Ingeniera agrónoma por la UAM. Realizó la maestría en Biotecnología en la UNAM. En su trayectoria profesional se ha desarrollado en la temática de políticas y regulaciones en biotecnología, biodiversidad y bioseguridad, en organismos como el Centro para la Innovación Tecnológica (CIT-UNAM) y en Greenpeace. Desde la fundación del CEDRSSA es investigadora en temas del derecho a la alimentación.

MARTHA
ARACELI
CHARGOY
VALDÉS

42

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



PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS PRESUPUESTOS

Para lograr la igualdad sustantiva o de género, se requiere la integración transversal de asuntos en todas las políticas, planes y programas

Para el logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres es necesario impulsar la integración transversal de los asuntos de género en todas las políticas, planes y programas. Un presupuesto que incorpora la perspectiva de género, es parte de este proceso.

Los temas relativos a la igualdad de género en México se han introducido en los últimos años en la agenda pública, con logros legislativos relevantes, como la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como con modificaciones en la asignación de recursos públicos para acciones de política pública

que buscan el adelanto de las mujeres y la igualdad de género.

Se presentan aquí algunos aspectos relevantes de las reformas en la asignación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), con la incorporación del tema de la perspectiva de género (PEG) en el decreto de PEF, a partir del ejercicio fiscal 2008.

La categoría “género” se refiere al conjunto de creencias, actitudes, valores, conductas y actividades que diferencian a mujeres y hombres, a través de un proceso de construcción social e histórico que se desarrolla en niveles y en instituciones diferentes, como Estado, familia, escuela, medios de comunicación, mercado de trabajo, legislación y relaciones interpersonales.

La perspectiva de género y el GEMIG en el Decreto de PEF para los años fiscales 2007-2011

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

Fuente: CEAMEG con base en los Decretos de PEF 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.

* En 2008, el Anexo 9 A se denominó: Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género.

En 2009, el Anexo 9 A se denominó: Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género.

En 2010, el Anexo 10 se denominó: Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

En 2011, el Anexo 10 se denominó: Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

El proceso de construcción social que determina lo que corresponde ser y hacer a mujeres y hombres, supone la jerarquización de características y actividades, en las que es común que lo masculino tenga mayor valor que lo femenino. Es por ello que el sistema de género no sólo establece diferencias sino que construye desigualdades simbólicas y materiales, generando relaciones de poder desiguales en las que las mujeres se encuentran en una posición subordinada respecto a los hombres.

La PEG es el planteamiento político, teórico y técnico que propone una transformación de las estructuras de desigualdad entre mujeres y hombres en todos los niveles de la vida. Busca superar los desequilibrios existentes como parte de una concepción del desarrollo que prioriza a las personas, lo que implica: el compromiso institucional de modificar la condición y la posición de las mujeres para lograr sociedades equitativas, justas y solidarias.

De ahí que para lograr la igualdad sustantiva o la igualdad de género, se requiere la integración transversal de los asuntos de género en todas las políticas, planes y programas, y el presupuesto con PEG es parte de este proceso.

La PEG en el presupuesto público implica tomar en cuenta los diferentes roles, capacidades y necesidades de ambos géneros

en cada una de las etapas del proceso presupuestal: formulación; análisis, discusión y aprobación; ejercicio (implementación de las acciones); así como en el control y evaluación. No considerar lo anterior, implica que los presupuestos son ciegos al género y pueden reforzar las desigualdades existentes.

Los avances que se han logrado en los últimos años en materia presupuestal, no comprenden en su totalidad los requerimientos para poder afirmar que en México el presupuesto federal sea un presupuesto con PEG, pero sí se puede aseverar que se han dado pasos importantes, a fin de que se consideren elementos sensibles al género o pro igualdad de género.

El análisis presupuestal con esta visión, se inició por la academia y organizaciones de la sociedad civil (OSC) desde finales del siglo pasado, destacando Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A. C. y Fundar-Centro de Análisis e Investigación- A. C., así como el trabajo de académicas como Gisela Espinosa y Loreña Paz¹, entre otras.

Para el logro de los avances en materia presupuestal y legislativa, se combinaron las estrate-

1 Tomado de Arriola, S. (2006). Presupuestos sensibles al género: el caso de México. En *Nómadas*. Universidad Central, Colombia, (24), 68-78. Recuperado el 10 de febrero de 2011 en: <http://www.ucentral.edu.co/NOMADAS/nunme-ante/21-25/nomadas-24/6-PRESUPUESTOS%20SILVIA.pdf>

gias de las OSC y el ingreso de más legisladoras con interés y compromiso en los temas impulsados por el movimiento feminista y de mujeres, lo cual se tradujo en la creación de una Comisión Especial de Asuntos de la Equidad entre los Géneros en la LVII Legislatura, en 1997, que se transformó en la comisión ordinaria: Comisión de Equidad y Género, en la LVIII Legislatura, del 2000; así como la creación de la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana, en la LIX Legislatura, de 2004, y la creación del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, en la LIX Legislatura, en 2005.

El análisis al presupuesto federal evidenció los pocos recursos destinados a la atención de la agenda impulsada por las mujeres, lo que llevó a definir como estrategia, incluir desde el mandato presupuestal (Decreto de PEF) mecanismos para lograr la igualdad entre mujeres y hombres.

El primer planteamiento sobre el tema de la PEG en el decreto de PEF se estableció en dos artículos transitorios en 2007, que impone la obligación del Gobierno Federal de promover el desarrollo de las mujeres y la igualdad de género mediante la PEG en la política pública, con lo que se estableció el compromiso de generar información desagregada en todos los programas con padrones de personas beneficiarias y de publicar trimestralmente la información de la población beneficiaria y los recursos ejercidos.

También se dio el mandato de que los programas dirigidos a mujeres y a la igualdad de

género deberían procurar no realizar adecuaciones presupuestarias y se instituyó la obligación para el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) de enviar a la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados en los reportes trimestrales, un informe por programa con objetivos específicos, población, localización, programación de erogaciones, modalidades y criterios de evaluación.

Lo antes referido se transformó a partir de 2008, con la inclusión de un artículo sobre la PEG y un anexo de presupuesto para mujeres e igualdad de género en el decreto de PEF.

CAMBIOS EN LA INCLUSIÓN DE LA PEG

Año con año se ha modificado el texto del artículo relativo a la PEG en el decreto de PEF. También se han incorporado varios artículos, incluso entre los transitorios, en los que se hace referencia al tema. El artículo 25 del decreto de PEF 2008 se incorporó en el Capítulo I “De la transparencia y evaluación de los programas sujetos a reglas de operación”, en el Título Cuarto “De las Reglas de Operación para Programas”. De 2009 a 2011 el artículo relativo a la incorporación de la PEG se localiza en el Capítulo IV “De la perspectiva de género” del Título Tercero “De los Lineamientos Generales para el Ejercicio Fiscal”

Las modificaciones al artículo sobre la perspectiva de género: 25 (2008), 26 (2009 y 2010) y 27 (2011) refieren dimensiones como la incorporación de la PEG, la introducción de conceptos empoderamiento de las mujeres, acciones afirmativas, y transversalidad, entre otros cambios.

El análisis al presupuesto federal evidenció los pocos recursos destinados a la atención de la agenda impulsada por las mujeres

“Una buena conversación debe agotar el tema, no a los interlocutores”

SIR WINSTON CHURCHILL
PREMIO NOBEL DE LITERATURA 1953

2008 El Ejecutivo Federal impulsará la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración y aplicación de los programas de la Administración Pública Federal

2009 El Ejecutivo Federal impulsará la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de resultados de los programas de la Administración Pública Federal.

2010 El Ejecutivo Federal impulsará la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de resultados de los programas de la Administración Pública Federal.

2011 En cumplimiento a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el Ejecutivo Federal impulsará la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres a través de acciones afirmativas y de la incorporación de la transversalidad del enfoque de género en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de resultados de los programas de la Administración Pública Federal.

Mediante el artículo relativo a la PEG en el Decreto de PEF, se mandata que las dependencias y entidades deberán considerar lo siguiente:

- Incorporar la PEG y reflejarla en la matriz de indicadores para resultados de los programas.
- Identificar la población objetivo y aten-

didada con desagregación por sexo, grupo de edad, región del país, municipio y entidad federativa. En 2011 también debía diferenciarse por población indígena y no indígena, así como población rural y urbana.

- Fomentar la PEG en el diseño y la ejecución de los programas.
- Establecer y consolidar metodologías de evaluación y seguimiento que generen información relacionada con indicadores para resultados con PEG.
- Aplicar la PEG en las evaluaciones de los programas. En 2009 y 2011 se incluyó que tales evaluaciones debían ser realizada con los criterios emitidos por el Inmujeres, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). En 2011, además, se mandató la obligación de informar de forma periódica a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Incluir campañas de comunicación que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género y de roles y estereotipos que fomenten cualquier forma de discriminación. En 2009 y 2010 se incorporó a este precepto que el Inmujeres debe coadyuvar en el contenido de las campañas, y para 2011 se definió además que la Secretaría de Gobernación debe vigilar que los medios de comunicación no difundan imágenes o mensajes denigrantes y violentos hacia las mujeres.

Respecto a la obligatoriedad de las disposiciones del artículo referido, en 2008, 2009 y 2010, se estableció la misma para los programas de desarrollo social. En 2011 la obligación refiere a los programas y acciones del Anexo 10 del decreto del PEF. Asimismo, en 2010 y 2011, esta situación se amplía a los demás programas federales que correspondan.

El artículo relativo a la incorporación de la PEG, contiene disposiciones que obligan a las dependencias y entidades ejecutoras del gasto a informar, en primera instancia sobre los programas (beneficios y requisitos), así como sobre los resultados del ejercicio presupuestal y la ejecución de acciones de forma trimestral. En 2011 la obligatoriedad de informar también se expresa para las entidades federativas y municipios que reciban recursos etiquetados.

La disposición señala que promoverán acciones para cumplir con los programas derivados de la legislación en materia de igualdad y no violencia contra las mujeres.

Para 2011 se estableció que la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011 presentará en un anexo específico, los resultados de los montos autorizados en los programas y erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres del decreto de PEF. Asimismo se determinó que la SHCP en coordinación con el Inmujeres

revisarán las reglas de operación de los programas del anexo antes mencionado, a fin de garantizar los objetivos de la Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

En 2011 el artículo 1º del decreto de PEF señala la obligación para la SHCP de reportar en los informes trimestrales la evolución de los programas presupuestarios para la igualdad entre mujeres y hombres; además de ello se aprobó el artículo Transitorio Vigésimo Primero que representa un mandato para que no sean modificados ni aplicados a otras actividades los recursos del Anexo 10 del decreto de PEF 2011.

El breve recorrido de lo establecido en el decreto de PEF en los últimos años, permite aseverar que se ha logrado incidir para que el presupuesto federal tenga mayor claridad respecto a los recursos destinados a las mujeres y a la igualdad de género, así como el hecho de que las disposiciones han contribuido a la transparencia y rendición de cuentas, que resulta fundamental para el seguimiento del ejercicio del gasto y la aprobación de los recursos públicos en años subsecuentes. Se trata de logros relevantes, pero aún se tienen retos importantes para lograr que se elaboren presupuestos con perspectiva de género. ▀

Para la elaboración de este artículo se revisaron los Decretos de PEF de 2008, 2009, 2010 y 2011 publicados en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 2007, 28 de noviembre de 2008 y el 7 de diciembre de 2009 y 2010.



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

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

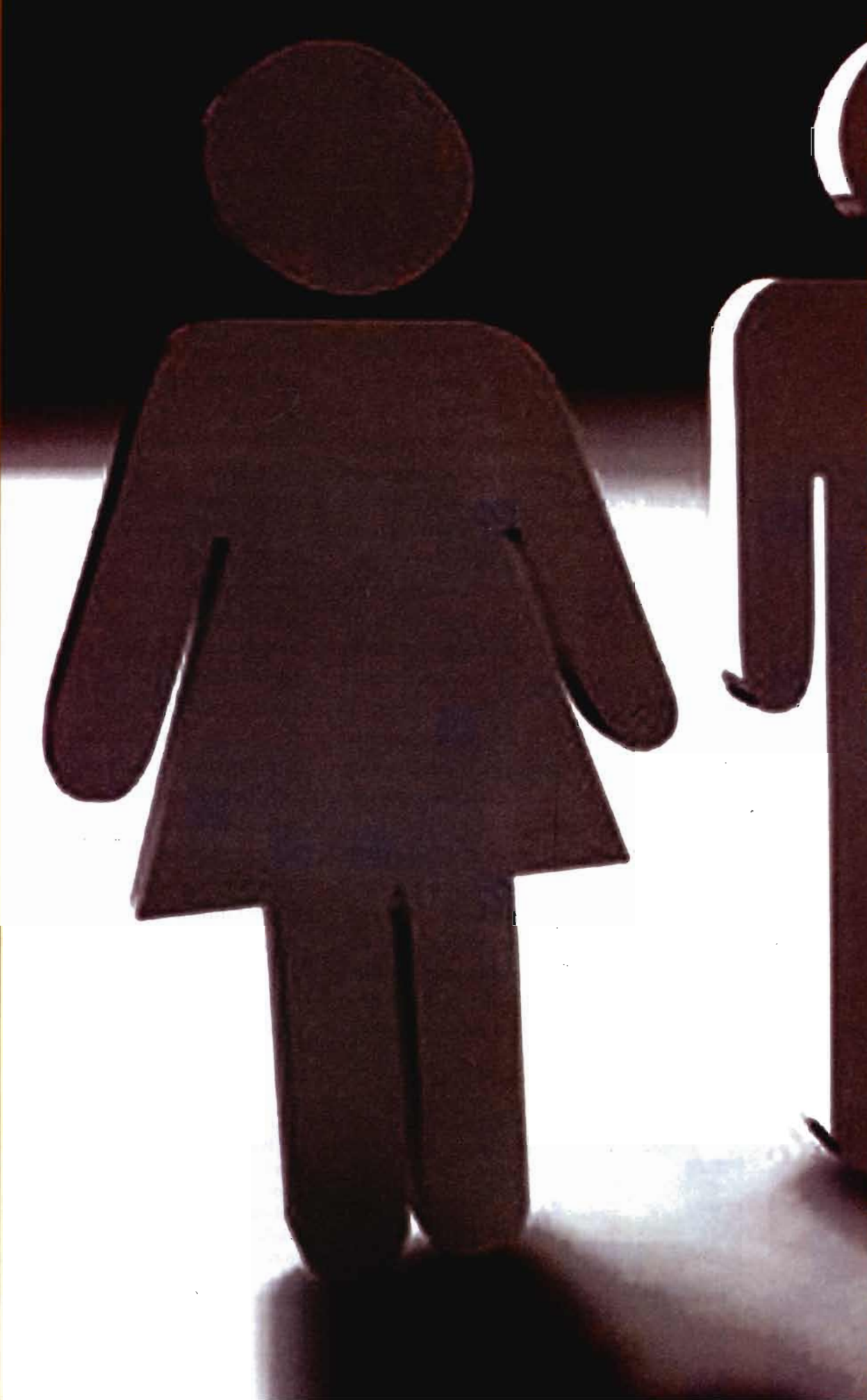
Es especialista en el tema de planeación y presupuesto con perspectiva de género, al que califica como un asunto transversal debido a que la asignación de los recursos públicos se vincula con todos los demás aspectos de la vida de nuestro país.

Previamente a incorporarse al Centro como investigadora, se desempeñó como Secretaria Técnica en la ALDF y en el propio Congreso.

ÁNGELES
CORTE RÍOS,
MAGDALENA
GARCÍA Y
MAGDALENA
HUERTA

48

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



LEYES

CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Es de vital importancia analizar si se cumple con la aspiración fundamental de la igualdad de los sexos en el goce de los derechos humanos propios de cada quien

El ordenamiento jurídico debe ser el instrumento que posibilite a todas las personas satisfacer sus necesidades fundamentales de justicia, al regular las relaciones entre ellas dentro de la convivencia social, así como reconocer y garantizar sus derechos al determinar las maneras sobre cómo hacerlos exigibles y justiciables. El proceso legislativo existe finalmente en función de la justicia y de la procuración del bien social.

Dentro del análisis del orden jurídico, resulta de vital importancia analizar si cumple con la aspiración fundamental de la igualdad de los sexos en el goce de los derechos humanos propios de cada quien. “Esto presupone que los hombres y las mujeres pueden tener, y de hecho así es, distintas necesidades, pero

no presupone que debido a esas diferencias, las masculinas deban ser identificadas como las necesidades de los seres humanos y las de las mujeres como las necesidades específicas de las mujeres” (Facio, 1992). Si reconocemos que las mujeres y los hombres vivimos en condiciones distintas y desiguales (como ha sido demostrado suficientemente por organismos como Naciones Unidas), es obvio que tendremos necesidades diferentes y por ende, una ley que parte de que somos iguales, que trata a las mujeres como si estuvieran en igualdad de condiciones, no puede menos que tener efectos discriminatorios.

Siempre habrá desigualdad cuando dos seres formados de acuerdo a una concepción de género que los hace desiguales, se enfrenten con una legislación “unisex” que se pretende neutral en términos de género (Facio, 1992).

A partir de los años setenta se ha incorporado la categoría de género en las ciencias sociales para explicar las diferencias entre hombres y mujeres no exclusivamente como condiciones biológicas, sino como diferencias social y culturalmente construidas: El género consiste en una categoría de análisis social desde el que se accede al análisis en forma sistémica de la construcción social de la identidad de la sexualidad, permitiendo observar la condición y posición que guardan las mujeres con respecto a los hombres.

Las mujeres no “constituyen” un tema. La centralidad de la persona humana, mujer y varón, significa que la realidad social misma está integrada por mujeres y hombres (según las últimas estadísticas, con mayoría numérica de

mujeres) y, por lo tanto, todo enfoque, visión, análisis y acción social implica necesariamente a ambos. Debido a lo anterior, no es correcto hablar de las mujeres como un tema, ni referirse a lo social al margen de la consideración de las mujeres y los hombres desde su peculiar especificidad, acción y significado social.

Desde esta lógica, todas las leyes tienen implicaciones de género y todas deberían tener perspectiva de género que busque la igualdad entre los hombres y las mujeres, preservando la dimensión de justicia de la norma jurídica. Se puede considerar la perspectiva como una exigencia epistemológica que plantea una nueva manera de conocer la realidad,

una revisión de las categorías cognoscitivo-analíticas para aproximarse a la realidad social. De ordinario, lo social se analiza desde un fundamento “antropológico universal” y se hace una transpolación de la realidad al margen de un paso intermedio que aporte la comprensión de la persona humana, hombres y mujeres, desde la construcción histórico-cultural de su propia identidad y al margen también de una antropología diferenciada.

Con este procedimiento se generan dos grandes problemas. En primer lugar, en aras de la unidad del género humano se omite el análisis de todas las variables culturales y socioeconómicas que generan una asimetría social en tanto la determinación de la condición y posición de las mujeres con respecto a los hombres, generando con ello una insuficiencia cognitiva y analítica que imposibilita la objetividad y el realismo dentro del análisis social.

En segundo lugar se genera un fenómeno de

La centralidad de la persona humana, mujer y varón, significa que la realidad social misma está integrada por mujeres y hombres

“invisibilización”, de “transparencia”. Cuando se hace referencia a una persona, en este caso a las mujeres, pero se omite la inclusión de la dimensión cultural de su identidad, del código de ética diferenciado que la rige, de la posición fáctica en que se encuentra, lo que se considera es a una persona “invisible” o “transparente”, mas no a una persona concreta, mucho menos a una persona con su propia dignidad.

Cuando se hace referencia a la persona humana, de ordinario se está hablando de mujeres y hombres, en tanto que constituyen los dos modos en que se es persona y, sin embargo, cuando se inicia el análisis de la realidad, esa diferenciación pasa a un segundo plano y la realidad se considera únicamente desde un enfoque masculino, pretendidamente neutro o aparentemente incluyente de mujeres y hombres pero únicamente desde un enfoque sumatorio, es decir, desde un aspecto formalmente igualitario, más no desde una real igualdad/equidad entre varón y mujer:

El principio de igualdad entre los derechos de las mujeres y los hombres es una aspiración para una sociedad justa que beneficia a la sociedad en su conjunto, pues fortalece la democracia sustantiva y la construcción de una ciudadanía participativa. Sin embargo, en la aplicación de este principio, el referente para esta igualdad es el varón, considerado en su sentido genérico, como el representante de lo humano, es decir, como el modelo que debe igualarse. Eso presupone que nuestra identidad y necesidades específi-

cas como mujeres están sobreentendidas e implícitas en ese modelo masculino, o que supone una grave desigualdad para las mujeres y para el logro de unas relaciones más igualitarias. Al estar subsumida en lo masculino, la situación específica de las mujeres no explícita ni es visible, lo que impide su reconocimiento (Jelin, 1996, p. 8).

El enfoque sumatorio, es decir, desde una igualdad formal, exterior, no incide en las causas estructurales de los problemas y sí puede nublar las reales exigencias de justicia dentro de las relaciones sociales. No se trata solamente de resolver el hecho de que en ningún país del mundo las mujeres reciben la misma remuneración ante trabajo igual que los hombres, sino de saber cuál es la causa de dicha diferencia. No se trata únicamente de resolver que las mujeres en México reciben entre 30 y 40% más de tiempo de condena por el delito de homicidio, sino de saber cuál es la causa de dicha diferencia.

Hoy se habla de niñas y niños, mujeres y hombres, y sin embargo las preguntas acerca de la identidad de las mujeres, la diversidad y la diferencia, las necesidades y las especificidades de su condición quedan invisibilizadas. No se trata de asumir una postura victimista por parte de las mujeres ni de reclamar exigencias asistencialistas: el fondo del problema gira en torno a cómo se ha generado la identidad sexual, qué código ético se ha derivado de ella, y qué supone esto en la necesaria referencia a los derechos humanos específicos de las mujeres.



La libertad consiste sobre todo en no estar obligado a hacer algo que la ley no prescribe. Somos libres porque estamos sometidos a leyes civiles.

BARÓN DE MONTESQUIEU (1689-1755), FILÓSOFO FRANCÉS,
INSPIRADOR DEL ESTADO MODERNO

A nadie le cabe duda hoy que las mujeres y los hombres tenemos los mismos derechos y, sin embargo, si en esa visión de igualdad de derechos no se contempla la diferente posición cultural y social de la feminidad y la masculinidad, esos derechos “neutros” pueden dar pie a graves injusticias. Es necesario que el trabajo legislativo se sustente en un modelo jurídico de una igualdad también jurídica que se haga cargo de las diferencias y de su concreta relevancia en las relaciones sociales. Distintos especialistas señalan la necesidad de que se inicie el trabajo legislativo desarrollando una conciencia sobre el carácter androcéntrico del sistema jurídico.

Pensemos por un momento en una reforma al sistema judicial que no se elabore desde una antropología diferenciada y de una acción social con visión de género. ¿Por qué exigir procedimientos diferenciados para el cateo? ¿Por qué asumir que las posibilidades de recurrir a una/un abogado son distintas para las mujeres y los hombres? ¿Por qué asumir que los efectos en las familias son distintos si falta la madre o falta el padre por razones de una reclusión o del fenómeno migratorio creciente que divide familias y afecta a enormes contingentes humanos? ¿Cómo abordar seriamente la realidad social desde un análisis carente de un fundamento antropológico diferenciado y sin una perspectiva de la dimensión cultural

de la sexualidad y sus consecuencias sociopolíticas y económicas?

Si no distinguimos la incidencia y efectos de los actos de manera diferenciada, podemos tener una insuficiencia analítica que conduce necesariamente a un error en el conocimiento y análisis de la realidad. Ante la pregunta de si debe el derecho asumir la diferencia de sexo de las personas, así como la construcción social que sobre ella se ha hecho, puede decirse, siguiendo a Ferrajoli, lo siguiente: existen cuatro modelos en torno a la relación entre el derecho y la diferencia entre mujeres y hombres (Ferrajoli, 1999, pp. 73-97).

Un primer modelo presenta la indiferencia jurídica en donde las diferencias no se valorizan ni se desvalorizan, no se tutelan ni se reprimen, no se protegen ni se violan, simplemente se ignoran. Bajo este modelo las diferencias se resuelven en la sujeción de hecho de la mujer al poder masculino y en su relegación al papel doméstico “natural” de mujer y de madre.

Un segundo modelo plantea la diferenciación jurídica de las diferencias, que se expresa en la valorización de algunas identidades y en la desvalorización de otras y por lo tanto, en la jerarquización de las distintas identidades. Este es un paradigma discriminatorio en donde las diferencias están pensadas y sancionadas como desigualdades, privilegios y discriminaciones.

Un tercer modelo consiste en la homologación jurídica de las diferencias, en donde éstas son negadas, devaluadas e ignoradas en nombre de una abstracta afirmación de igualdad. La diferencia femenina no sufre discriminación en el plano jurídico, puesto que en este plano resulta desconocida, ocultada y enmascarada: las mujeres tienen los mismos derechos que los varones en cuanto son consideradas o se fingen que son como los del varón y se asimilan a ellos en los estilos de vida y modelos de comportamiento.

Existe un cuarto modelo de configuración jurídica de las diferencias, el de la igual valoración jurídica de las diferencias, basado en el principio normativo de igualdad en los derechos fundamentales – políticos, civiles, de libertad, económicos, sociales, culturales y ambientales – y al mismo tiempo en un sistema de garantías capaces de asegurar su efectividad. En este modelo se garantiza a todos su libre afirmación y desarrollo, sin abandonarse al libre juego de la ley del más fuerte. Por otro lado, asume a todas las personas como dotadas de igual valor, y prescribe para todas igual respeto y tratamiento.

Este modelo no desconoce las diferencias sino que las reconoce y las valoriza como rasgos de identidad de las personas. En este sentido puede enunciarse el principio de la necesidad de una igualdad jurídica que se

haga cargo de las diferencias y de su concreta relevancia en las relaciones sociales. Dentro de la función legislativa resulta indispensable la incorporación de la perspectiva de género, en un planteamiento similar al cuarto modelo descrito, como un requisito esencial para la elaboración de leyes justas, incluyentes y respetuosas del marco jurídico de derechos humanos y de la realidad social de la



existencia de mujeres y hombres. El proceso de sensibilización y conocimiento de este tema por parte de legisladoras y legisladores puede llevarse a cabo con facilidad si existe el compromiso por comprender cabalmente la realidad sobre la que se legisla y se tiene un compromiso claro y definitivo por un México más justo y democrático. ▀



Angeles Corte Ríos (angeles.corte@congreso.gob.mx)

La Directora del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género es licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana y Maestra en Derechos Humanos por la misma institución. Actualmente es doctoranda en Derecho por la UNAM. Durante 5 años fue Consejera Nacional del INMUJERES y ha representado a nuestro país ante organismos internacionales como la CEPAL y el Alto Comisionado de los Derechos Humanos. Es autora de 3 libros e impulsora de la Fundación Económica Solidaria.

**VARIOS
AUTORES**

*Germán
Álvarez Martínez,
Ailyana Barragán
Álvarez y
Bernardo
Garza García*

54

CENTRO DE
ESTUDIOS DE
LAS FINANZAS
PÚBLICAS



MAPA

MUNDIAL DE LA ALIMENTACIÓN

Los fenómenos climáticos atípicos en 2011 pronostican posible desabasto y escalada de precios.

A raíz de la alerta alimentaria mundial a mediados de 2010 y ante el encarecimiento de precios de los principales productos en el país, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) decidió monitorear de manera permanente el comportamiento de los costos internacionales de estos productos y dar seguimiento a los indicadores del mercado nacional. En este contexto, desde enero del presente año el CEFP cuenta con un nuevo instrumento de evaluación denominado “Análisis mensual de productos básicos”.

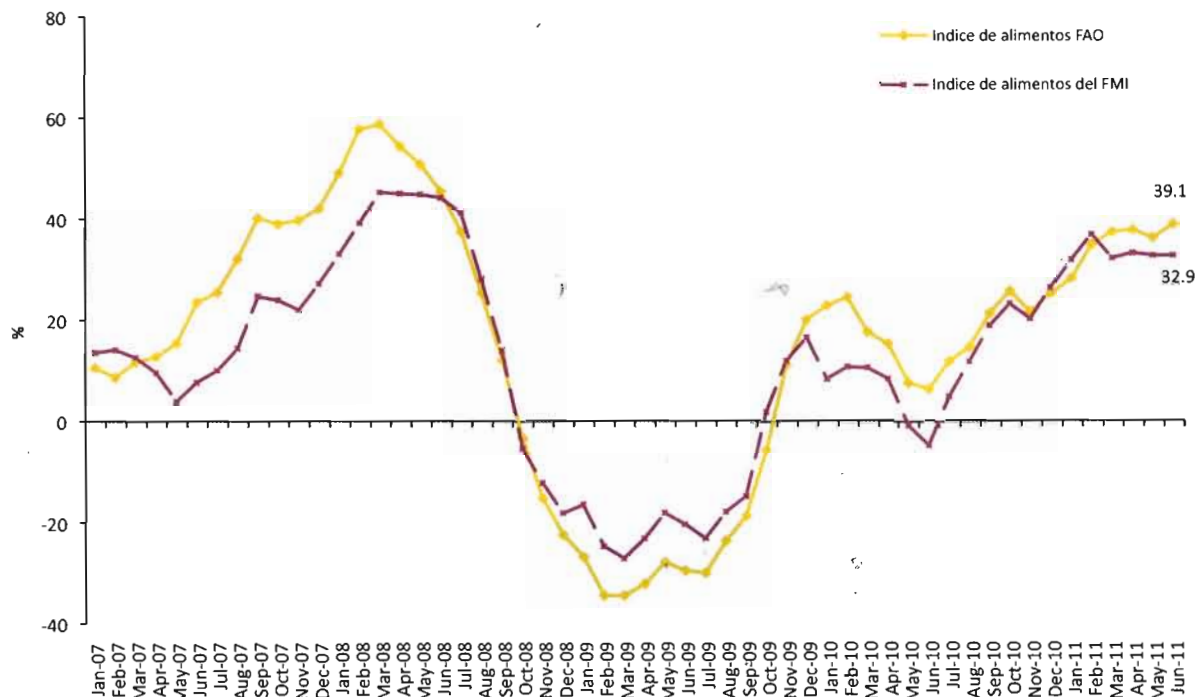
Con esta herramienta, el CEFP apoya a la Cámara de Diputados en su trabajo de implementar políticas públicas para beneficio de la población con menores recursos, ya que ésta

destina más del 50 por ciento de sus ingresos al consumo de alimentos.

En su más reciente estudio, el CEFP señala que en junio de 2011 la Organización Mundial para la Agricultura y Alimentación (FAO) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) reportaron incrementos en los índices de precios de alimentos que ambos organismos calculan, de 39.1 por ciento y de 32.9 por ciento a tasas anuales, respectivamente, (las tasas difieren por sus distintas metodologías).

Estos resultados se explican por el incremento en los costos internacionales del azúcar y de los productos lácteos, más que el de los cereales; no obstante, permanecen 71.0 por ciento por arriba de los observados en junio de 2010.

Índices de Precios de los Alimentos, 2007-2011/junio (var % anual)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la FAO y FMI.

Con la perspectiva de un menor crecimiento en las principales economías del mundo, este escenario podría generar mayor incertidumbre y volatilidad en los mercados bursátiles, así como en el incremento del dólar estadounidense. Por lo tanto, habría que esperar que se extienda la volatilidad a los precios del petróleo y de las materias primas agrícolas, a lo que se puede sumar que, dadas las condiciones climáticas actuales en la temporada de huracanes en el hemisferio norte, se conviertan en nuevos riesgos para la producción.

Respecto a los futuros de los granos y oleaginosas, destaca que, de acuerdo con la FAO, el índice de precios de los cereales descendió en junio uno por ciento con relación a mayo, debido a una reducción, principalmente, en el valor internacional del trigo, el cual cayó 4.1 por ciento en el mismo periodo, con lo que se ubicó en 346.75 dólares por tonelada

(dls/ton). A pesar de esta reducción, el cereal se encuentra 89.7 por ciento por arriba de lo tasado en junio del año anterior.

En los últimos meses, el mercado de físicos y futuros para entrega en septiembre reporta importantes caídas debido a la menor demanda de productos agrícolas y energéticos, que estuvo motivada por una posible desaceleración de la economía mundial, luego de los problemas económicos y financieros que se viven en Europa y Estados Unidos.

Por otro lado, los precios al mayoreo de productos básicos dentro del mercado nacional continúan elevados por múltiples factores, tanto internos como externos, que están influyendo en el comportamiento del mercado. Entre ellos, destacan la oferta y demanda, los fenómenos climatológicos, el nivel de almacenamiento, los costos de los insumos y la especulación.



Foto: CUARTOSCURO / Rópolito Angulo

La prolongada volatilidad con tendencia al alza que han mostrado los precios de estos productos podría empezar a generar mayor incertidumbre y riesgo a los productores agrícolas, comerciantes, consumidores y gobierno federal, ya que generalmente, tiene efectos negativos en el sector agrícola, en la seguridad alimentaria y en la economía en su conjunto.

Entre los factores externos se esperaría que la caída de los precios internacionales de los alimentos sea temporal debido a los bajos inventarios, la creciente demanda y los movimientos constantes de las divisas que favorecen el alza de los productos básicos.

En México crece la posibilidad de una reducida oferta debido al incremento en el precio de los insumos (energía, combustibles y transporte) y la presencia de fenómenos climatológicos atípicos y extremosos como las

heladas ocurridas en el norte del país a principios de febrero. Asimismo, las sequías durante el ciclo agrícola primavera-verano que afectaron a más de 23 estados del país y las recientes e intensas lluvias en más de 12 entidades, indican que los precios de los alimentos podrían mantenerse elevados ante la incertidumbre del abasto de productos básicos.

La presencia de los múltiples fenómenos climatológicos (heladas, sequías y lluvias) durante 2011 mantiene la especulación sobre el posible desabasto de productos básicos, lo que explica el incremento importante en los precios al mayoreo de algunas leguminosas de granos, como el garbanzo chico, maíz blanco, frijol negro de importación, alubia chica y lenteja chica, ya que hasta la primera semana de julio de 2011 registraron tasas de crecimiento notable.



Foto: CUARTOSCURO / Rodolfo Angulo

En esta escalada de precios sobresale el incremento del maíz blanco, que al 8 de julio de 2010 costaba aproximadamente 3 mil 800 pesos la tonelada, mientras que para el mismo día de 2011, se elevó hasta 6 mil pesos, lo que revela el significativo incremento de algunos alimentos derivados de este grano como la harina de maíz y la tortilla, que al 11 de julio del presente año, promedió 10.02 pesos por kilogramo; es decir 15.98 por ciento más caro que el precio registrado hasta el 11 de julio de 2010.

Hasta el 11 de julio del presente año, el mayor precio de la tortilla se registró en las ciudades de Mexicali y Hermosillo donde el kilo alcanzó los 15.40 y 15.25 pesos, respecti-

vamente; en contraste, los precios más bajos a nivel nacional volvieron a encontrarse en la zona metropolitana de Puebla, Distrito Federal y Toluca, donde se ubicó en 8.60, 9.21 y 9.36 pesos, respectivamente.

En el mismo contexto, se debe mencionar que durante el último año, el precio por tonelada del garbanzo chico creció casi 9 mil pesos, al venderse en la actualidad en aproximadamente 20 mil pesos. En contraste, durante el mismo periodo, el costo promedio del arroz cayó 21.43 por ciento, al pasar de de 21 mil pesos a 15 mil 500 pesos la tonelada.

Por lo expuesto, es necesario impulsar programas de investigación y uso de tecnología que mejoren la producción y la productivi-

Índice de Precios General, de Alimentos y de Productos Básicos Seleccionados, Derivados de los Granos, 2010 - 2011/junio

(variación porcentual anual)

Periodo	INPC general	Alimentos	Pasta para sopa	pan	Pan dulce	Pan blanco	Harina de maíz	Tortillas de maíz
Jan-10	4.46	5.08	-0.90	3.69	3.67	2.48	14.34	6.88
Feb-10	4.83	6.03	0.88	3.72	3.67	2.51	12.77	7.36
Mar-10	4.97	6.38	-0.30	3.51	3.30	1.76	12.51	6.48
Apr-10	4.27	3.92	-1.19	3.29	3.42	1.54	10.27	5.14
May-10	3.92	2.40	0.48	2.43	3.31	1.46	7.72	5.17
Jun-10	3.69	1.33	-0.15	1.99	2.64	1.96	6.04	4.91
Jul-10	3.64	1.17	-1.42	1.73	2.73	1.34	4.14	4.90
Aug-10	3.68	1.52	-0.97	1.84	2.87	1.11	2.54	4.78
Sep-10	3.70	1.20	0.97	1.83	2.83	1.52	2.95	4.70
Oct-10	4.02	2.79	-0.68	2.62	3.89	2.66	3.95	4.13
Nov-10	4.32	4.07	0.10	3.40	4.96	3.69	4.21	4.17
Dec-10	4.40	4.93	1.19	4.87	6.75	4.34	3.29	5.90
Jan-11	3.78	3.64	0.04	5.16	6.82	4.20	3.36	6.09
Feb-11	3.57	3.50	-1.31	5.47	7.12	4.50	4.26	7.78
Mar-11	3.04	1.97	-0.09	5.63	7.40	4.65	6.46	11.84
Apr-11	3.36	4.38	4.67	6.00	7.39	5.71	5.96	13.24
May-11	3.25	4.40	4.31	7.02	8.85	6.00	7.74	13.77
Jun-11	3.28	4.65	5.14	8.22	11.15	5.54	8.28	14.86

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Banco de México.

dad agrícola en el mediano y largo plazos para responder a los retos de la demanda creciente de productos básicos y la seguridad alimentaria. Lo anterior, sin descartar que el principal obstáculo es la adaptación al cambio climático de los ciclos agrícolas y cultivos.

CANASTA BÁSICA

De acuerdo con cifras del Banco de México, durante junio el índice de precios de los alimentos creció 4.65 por ciento anual, con lo que se confirma que los alimentos continúan su incremento a un ritmo mayor al que lo hace la Canasta Básica y el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), que en el mismo mes aumentaron 3.25 y 3.28 por ciento, respectivamente.

El mayor dinamismo en los precios de los alimentos obedece al repunte en el costo de producción de las materias primas. En marzo, el precio de la tortilla de maíz reportó un aumento de 14.86 por ciento anual, la mayor tasa registrada desde febrero de 2007 (15.49 por ciento anual), con lo que confirmó ocho meses consecutivos de incremento. Asimismo, el pan dulce aumentó 11.15 por ciento anual, nueve meses consecutivos de incremento.

Esta situación podría mantenerse mientras continúe la posibilidad de una reducida oferta por menores cosechas ante la ocurrencia de fenómenos meteorológicos, y las peores sequías en 70 años ocurridas en el ciclo agrícola primavera- verano de 2011.

PRECIOS AL PRODUCTOR

La gran volatilidad de los costos de producción de básicos en los últimos meses obedece a la creciente demanda y a los altos precios de los insumos como el petróleo y los fertilizantes, ya que estos juegan un papel importante en el abasto de alimentos.

Durante julio los precios del petróleo, abonos y fertilizantes continuaron presionando al alza el costo de producción de numerosos productos agrícolas, lo que implicó que el precio de los alimentos se mantuviera elevado. Cifras del Banco de México reportan que durante junio, el Índice de Precios al Productor del sector primario con petróleo creció 20.71 por ciento respecto al mismo mes de 2010, mientras que el índice de los abonos y fertilizantes se elevó 7.52 por ciento anual.

En junio, los índices de algunos combustibles derivados del petróleo como la gasolina y el diesel subieron 12.23 y 6.18 por ciento anual, respectivamente, lo que podría mantener elevados los costos de producción de los alimentos.

Por otra parte, con base en datos del Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados (SNIIM), durante junio el precio promedio del fosfato diamónico¹ se ubicó en 9 mil 679.20 pesos por tonelada, para alcanzar un alza de 23.06 por ciento respecto al mismo mes de 2010.

Durante junio el fosfato de amonio y la urea² subieron 15.89 y 16.01 por ciento anual, respectivamente. Por otro lado, la mezcla mexicana de petróleo alcanzó un precio promedio de 102.82 dólares por barril, para totalizar un incremento de 52.54 anual.

¹ El fosfato diamónico ayuda a aumentar la producción y calidad de los frutos y alarga el periodo de cosecha.

² Principales fertilizantes derivados del petróleo que son utilizados en la producción de cultivos agrícolas para proveer de nitrógeno a las plantas agrícolas.

BALANZA AGROALIMENTARIA

De acuerdo al Banco de México, el déficit comercial agroalimentario ascendió en mayo a 58.3 millones de dólares (mdd), 20.5 mdd más que lo reportado en abril; esto es resultado de un monto por 2 mil 228.8 mdd de exportaciones agroalimentarias frente a 2 mil 287.1 mdd de las importaciones.

El crecimiento en las importaciones de varios cultivos podría estar compensando los retrasos en la siembra durante el ciclo primavera-verano de 2011 y así garantizar el abasto. Aún cuando la magnitud de las importaciones realizadas durante mayo sean temporales para cubrir los faltantes en la producción, el precio de importación resultó ser más elevado. Por ejemplo, el del maíz fue 2.5 por ciento más que en el mes anterior y el de sorgo 5.9 por ciento más que en abril. Se debe poner atención a la evolución de las importaciones, ya que, si continúan creciendo, aumentaría tanto la dependencia con el exterior como el costo de importación.

En meses previos se observó que el maíz blanco en México aumentó por la sustitución con el maíz amarillo, por lo que de continuar el incremento de este grano, los precios del blanco y de las tortillas continuarían presionados al alza, los cuales ya han aumentado en más del 50 y 15 por ciento en junio, respectivamente. Esto afecta a los pequeños expendedores de tortilla que están en desventaja al no poder adquirir la materia prima a menores costos, como los grandes importadores.

VOLATILIDAD EN LOS PRECIOS DE LAS MATERIAS PRIMAS

En los últimos años, los precios de las materias primas agrícolas han sido altamente inestables, llegando a subir considerablemente en



Foto: CUARTO OSCURO / Saúl López

Demasiado impuesto mata el impuesto

ATRIBUIDA A JUAN-BAPTISTE COLBERT (1619-1689)
POLÍTICO FRANCÉS, MINISTRO DE FINANZAS DEL REY LUIS XIV

el periodo 2007-2008 y a finales de 2010. El problema de la volatilidad es que dicha incertidumbre asociada al precio crea riesgos para los productores, comercializadores, consumidores y gobiernos y genera impactos negativos en la seguridad alimentaria de las economías, desarrolladas y en vías de desarrollo, como señala el estudio *Perspectivas de la Agricultura 2011-2020* (FAO-OCDE).

Un aspecto importante de la inestabilidad en los precios de los alimentos, es el nivel de inventario o reservas de seguridad. Un país que lo tenga podrá reaccionar ante movimientos de oferta, ayudando a controlar los precios. Caso contrario, este mecanismo de amortiguamiento de precios no funcionará. Actualmente los mercados ponen como piso tener cuando menos 20 por ciento de la materia prima consumida en reservas.

Otro factor es el precio de los energéticos. En la década de 1970 y en el periodo 2007-2008, subieron los precios de materias primas agrícolas y de los energéticos. El mecanismo tradicional de transmisión se da a través de los fertilizantes y el costo de transporte; al subir el barril de petróleo, los dos insumos agrícolas

tendrán que aumentar. Incluso, este aumento puede ocasionar que los productores retrasen sus cosechas, y trasladen incrementos a largo plazo. Además en la actualidad el uso de materias primas en la elaboración de biocombustibles ha reforzado el vínculo entre el precio de los energéticos y de las materias primas, a través del desvío de cosechas para consumo humano hacia la producción de combustibles, y el cambio del uso de tierras.

Incrementar la productividad de la agricultura ha sido relevante en los últimos años para estar condiciones de satisfacer la demanda por el aumento en la población.

No obstante, en el pasado reciente ha disminuido debido a mayores costos de los insumos, menores desarrollos tecnológicos, expansión de cultivos en tierras menos productivas, límites de dobles cosechas, menor acceso al agua, entre otros. Si a esto se agrega que se estima que la población llegará a 7.7 mil millones de personas en el 2020, es de esperar que aumenten las presiones por mayores desarrollos tecnológicos.

También se ha visto que cada vez que los precios aumentan de forma generalizada, los gobiernos tienden a restringir el comercio, ya



Germán Álvarez Martínez (german.alvarez@congreso.gob.mx)

Licenciado en Economía por el IPN. Estudios de Maestría en Administración Pública en el Centro de Posgrados del Estado de México (CPEM). Entre otras especializaciones, destaca el Diplomado en Instrumentos para Evaluación de Impactos Presupuestarios por ITAM. En la Administración Pública Federal laboró en la Dirección General de Planeación Hacendaria (SHCP). Desde marzo de 2000 es investigador del CEFP; ha tratado temas de deuda pública, seguridad social y sistema financiero. Adscrito actualmente a la Dirección de Estudios Macroeconómicos y Sectoriales con los áreas de especialización en el sector automotriz, agropecuario y seguimiento al mercado petrolero internacional.



Ailyana Barragán Álvarez (ailyana.alvarez@congreso.gob.mx)

Licenciada en Economía por el IPN con estudios de maestría en Economía Industrial en el IPN. Perteneció al Programa Institucional de Formación de Investigadores (IPN). Cursó el Diplomado en Instrumentos para Evaluación de Impactos Presupuestarios por el ITAM - H. Cámara de Diputados. Analista en Programas y Políticas Sectoriales en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Ingresó al CEFP en julio de 1999 como investigador realizando análisis e investigación económica de sectores industriales y energético. Actualmente colabora en temas relacionados al sector industrial, así como en la investigación y elaboración del boletín Análisis Mensual de Productos Básicos.

sea con prohibiciones a las exportaciones o a través de subsidios internos. Esto sin duda refuerza el aumento de precios, afectando más a los países en vías de desarrollo debido a que gastan un mayor porcentaje de sus ingresos en alimentos y a que su dieta tiene un mayor componente de materias primas (los países desarrollados consumen más alimentos industrializados, con menor proporción de materias primas en sus costos).

Por último, en la reciente crisis alimentaria se ha mencionado como factor a la especulación, tanto en su vertiente financiera como en la física. A pesar de ello, los distintos estudios que se han publicado en las últimas semanas no han encontrado evidencia suficiente que sustente que los mercados financieros han provocado un mayor aumento de precios. Lo que se ha podido demostrar es que en el corto plazo sí se pueden ampli-

ficar los efectos negativos, pero estos no se sostienen en el tiempo. En el caso de la especulación en el mercado físico, sin duda se trata de un factor que ayuda al aumento de precios, debido a que provoca un mayor acaparamiento de materias primas, ya sea para protegerse de una posible escasez, o para especular sobre el precio futuro.

Si bien estos son los principales factores que inciden en la volatilidad de los precios en las materias primas agrícolas, hay otros que pudieran influir, como la demanda creciente de la población o el tipo de cambio. En la medida que se tenga un mejor entendimiento, se podrán diseñar políticas públicas que reduzcan las afectaciones negativas ocasionadas por la volatilidad en los precios de las materias primas. La coordinación internacional sin duda será una de las principales herramientas para lograrlo. ▀



Bernardo Garza García (bernardo.garza@congreso.gob.mx)

Investigador del Centro de Estudios de Finanzas Públicas. Licenciado en Economía por el ITAM, con estudios de Ingeniería Física Industrial (ITESM), y diplomados en Derecho Tributario (UP) y Capacidades Gerenciales (Harvard). Ha investigado temas de competencia en la industria cervecera, así como estudios sobre ahorro y gasto en los hogares mexicanos. Actualmente realiza investigaciones sobre el empleo en México y Estados Unidos y sobre el sector agropecuario.

GABRIELA
MORALES
CISNEROS
Y RANULFO
DELGADO
CASTAÑEDA

64

CENTRO DE
ESTUDIOS DE
LAS FINANZAS
PÚBLICAS



UN PRESO, MÁS CARO QUE UN TRABAJADOR

La manutención de las 225 mil personas privadas de su libertad, le cuesta al erario 34 millones de pesos diarios

El panorama de delincuencia y violencia que enfrenta el país se ha convertido en una presión más para las políticas públicas y el presupuesto nacional. A ello habrá que sumarle el alto grado de impunidad en los procesos judiciales y un deficiente sistema penitenciario federal que trabaja con esquemas de sanción no necesariamente asociados a estrategias de reinserción social.

En esta perspectiva, en el ámbito de la seguridad pública existe una demanda de mayores espacios para alojar a los individuos que enfrentan un proceso judicial y los que se encuentran cumpliendo alguna condena por infracciones a la ley.

Esta situación se desprende del aumento de la población penitenciaria que, de acuer-

do a cifras oficiales, se ha incrementado en casi un 70.0 por ciento, al pasar de 128 mil 902 internos en 1998 a 218 mil 865 en 2008. Sin embargo, la distribución de la población en prisión se ha mantenido más o menos constante a lo largo de la última década, registrando a 2008 una composición de 58.9 y 41.1 por ciento entre internos con sentencia y presos sin condena, respectivamente.¹

En términos generales, este aumento en el número de presos no se ha visto acompañado por un crecimiento de la infraestructura para recibir a mayor cantidad de delinquentes; lo cual se observa en la siguiente descripción:

1 De igual forma, se observa un incremento de alrededor de 20.3 por ciento en el número de delitos denunciados, los cuales pasaron de un millón 451.8 mil a un millón 746.6 mil entre 1998 y 2008.

- En 1995 la sobrepoblación penitenciaria era prácticamente nula.
- Para 2001 se registró una sobrepoblación de 31 mil 120 internos, distribuidos entre los 446 reclusorios existentes (que contaban con un total de 134 mil 567 espacios disponibles).
- Hoy día las prisiones mexicanas registran un sobrecupo de 29.9 por ciento, en promedio;² a pesar del incremento de 2.2 por ciento de la capacidad instalada en 2008-2009.³

A estas condiciones de sobrepoblación en las cárceles mexicanas, se agregan deficiencias del sistema carcelario que, según lo manifestado por la Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal, se refieren a heterogeneidad en el tipo de instalaciones, procesos de operación, tratamientos y programas de readaptación; condiciones de reclusión altamente dispares; diversidad de reglamentaciones y criterios sobre infraestructura, tecnologías, equipamiento y sistemas de vigilancia y custodia; ausencia de criterios homogéneos para establecer los perfiles criminógenos y psicosociales para clasificar a la población interna, según características de riesgo; además de que no hay criterios de sustentabilidad que reduzcan el costo fiscal para la sociedad y den soporte a actividades de rehabilitación perdurables.

Respecto al gasto destinado a la seguridad pública destaca que:

2 La población penitenciaria varía de un centro a otro: 12 estados la población penitenciaria superan el promedio, el Distrito Federal tiene sobrepoblación por más del 100 por ciento y 10 estados tienen población interna menor a su capacidad instalada.
3 Este incremento se debe a la renovación de instalaciones y la apertura de dos nuevos centros; sin embargo, se presentó acompañada del cierre de 8 centros de reclusión en el país.

- El presupuesto del Organismo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social⁴ se cuadruplicó en términos nominales entre 2001 y 2010 al pasar de un mil 162.3 millones de pesos a 5 mil 48.6 millones de pesos;⁵ resultado principalmente de los montos destinados en 2009 y 2010 a construcción y mantenimiento de centros carcelarios.⁶
- Por su parte, el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública se triplicó entre 2001 y 2010, al pasar de 6 mil 31.4 millones de pesos a 22 mil 31.6 millones de pesos, respectivamente.

Así, la manutención de las 225 mil personas que están privadas de su libertad, le cuesta al erario 34 millones de pesos diarios.

Mantener un preso cuesta 151 pesos diarios, casi tres veces más que el salario mínimo

Finalmente, es importante mencionar que, a pesar del mayor gasto en seguridad pública, la impunidad se señala como uno de los elementos en que el sistema penitenciario

mexicano no ha tenido resultados positivos. De acuerdo con datos del Centro de Investigación para el Desarrollo, se identifica que alrededor de 98.3 por ciento de los delitos quedan impunes dado que sólo 12 de cada 100 son denunciados, 26 de cada 100 averiguaciones se concluyen y en 55 de cada 100 casos se presentan consignados.⁷

4 Órgano adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y responsable del sistema penitenciario, que ha participado en el presupuesto de la SSP en aproximadamente el 20 por ciento en promedio de 2001 a 2010.

5 Valores monetarios expresados en pesos de 2003.

6 Los presupuesto correspondientes son 2 mil 573.5 millones de pesos para 2009 y 3 mil 977.6 millones de pesos en 2010.

7 De igual forma se señala en la investigación de los delitos: la probabilidad de que una persona cometa uno y sea puesta a disposición de un juez es de 1.7 por ciento, mientras que una vez puesto a disposición del juez el sistema actúa con bastante diligencia y la prisión preventiva federal se ha incrementado en gran medida por esta impunidad.



Foto CUARTOSCURO / Paola Huidalgo

Los grandes espíritus siempre han encontrado una violenta oposición de parte de mentes mediocres.

ALBERT EINSTEIN (1879-1955), CIENTÍFICO ALEMÁN
PADRE DE LA TEORÍA DE LA RELATIVIDAD



Foto: CUARTOSCURO / Isaac Esquivel

• La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 18 que “... *El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva*

a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley”; sin embargo, la sobrepoblación de los centros de reclusión limita su capacidad para impulsar esquemas efectivos de reinserción social.

• Además, el sistema penitenciario mexicano ha estado orientado a la contención más que a la readaptación.

• Este enfoque ha definido a las estructuras penitenciarias como meras administraciones carcelarias, derivado de un sistema penal centrado en la reclusión como sanción.

◦ En el mejor de los casos, procura la recuperación de la libertad del interno, bajo esquemas de buena conducta durante la reclusión, que no están necesariamente asociados a una estrategia de readaptación o reinserción social. ▀



Gabriela Morales Cisneros (gabriela.morales@congreso.gob.mx)

Maestra en Economía por el CIDE y licenciada en Economía por el IPN. Investigadora en el CEFP desde 2010. Ha laborado en el CIDE y en el sector público en el IMSS y en la Secretaría de Salud. En el ámbito académico fue profesora asistente en el CIDE y titular en la Escuela Superior de Economía (IPN). Ha publicado numerosos artículos sobre la salud y su impacto en la economía pública en revistas especializadas. Ha sido becada por el IPN, Fundación Telmex y el CONACyT.



Ranulfo Delgado Castañeda (ranulfo.delgado@congreso.gob.mx)

Economista de la UNAM. Con estudios en el INAP en Gobierno y Administración Metropolitana y en el ITAM en Instrumentos para la Evaluación de Impactos Presupuestarios. Experiencia en los gobiernos federal, estatal y municipal, como el CREA, Secretaría de Gobernación, ISSSTE y gobierno municipal de Puebla. A partir de 2003 es investigador del CEFP en temas de justicia y seguridad pública.

TABACHÍN

Originario de las Indias Occidentales, florece en exuberantes colores rojo y amarillo en los climas cálidos. Por su belleza y por el amplio espacio de su sombra, es un árbol de amplio uso ornamental en la República. Con la raíz se prepara una infusión para curar las mordeduras de serpientes y picaduras de insectos.



Que sea para bien

Ya no puedo dudar... Diste muerte a mi cándida
Niñez, toda olorosa a sacristía, y también
Diste muerte al liviano chacal de mi cartuja.
Que sea para bien...

Ya no puedo dudar... Consumaste el prodigio
De, sin hacerme daño, sustituir mi agua clara
Con un licor de uvas... Y yo bebo
El licor que tu mano me depara.

Me revelas la síntesis de mi propio zodiaco:
El León y la Virgen. Y mis ojos te ven
Apretar en los dedos -como un haz de centellas-
Éxtasis y placeres. Que sea para bien...

Tu palidez denuncia que en tu rostro
Se ha posado el incendio y a corrido la lava...
Día último de marzo; emoción, aves, sol...

Ramón López Velarde (1888-1921)

Tu palidez volcánica me agrava.
¿Ganaste ese prodigio de pálida vehemencia
al huir, con un viento de ceniza,
de una ciudad en llamas? ¿O hiciste penitencia
revolcándote encima del desierto? ¿O, quizá,
te quedaste dormida en el vertiente
de un volcán, y la lava corrió sobre tu boca
y calcinó tu frente?
¡Oh tú reveladora, que traes un sabor
cabal para mi vida, y la entusiasmas:
tu triunfo es sobre un motín de satiresas
y un coro plañidero de fantasmas!
Yo estoy en la vertiente de tu rostro, esperando
Las lavas repentinas que me den
Un fulgurante goce. Tu victorial y pálido
Prestigio ya me invade... ¡Que sea para bien!

Superficiales ¿qué está haciendo internet con nuestras mentes?

¿Se convertirá Internet en un arma mortífera que poco a poco debilite nuestro cerebro hasta hacerlo un organismo inútil? ¿Las computadoras han superado –por mucha la capacidad de raciocinio, concentración y deducción de los seres humanos? Tales son las preguntas que se hace Nicholas Carr y que dan sustento a su libro *Superficiales ¿Qué está haciendo Internet con nuestras mentes?* publicado recientemente y que ha llevado a la reflexión a miles de internautas que se sintieron identificados con la tesis expuesta por el autor.

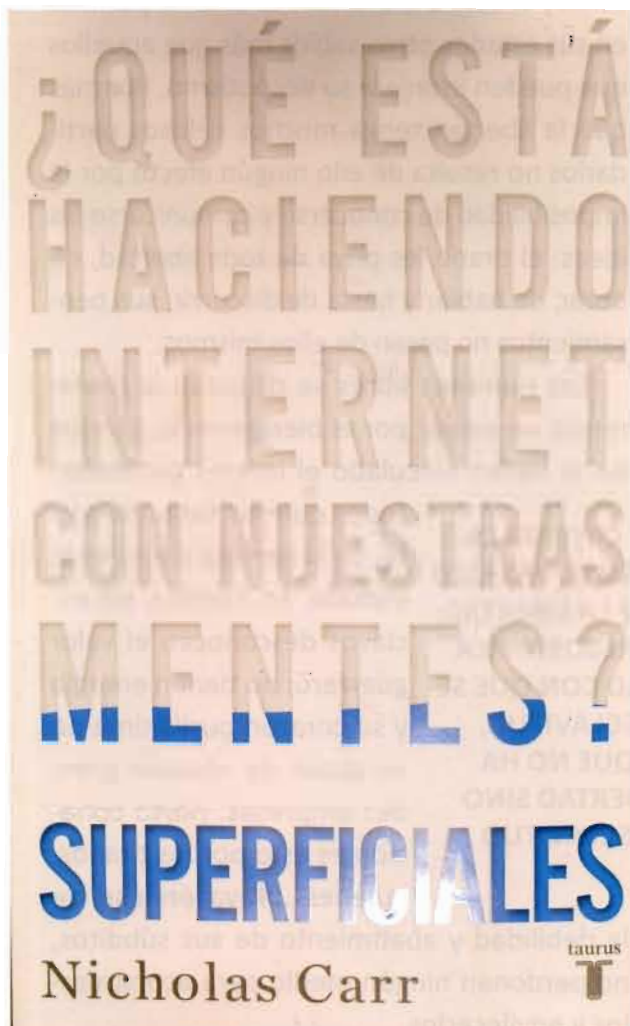
Carr, un brillante estudiante de literatura y ávido lector, abandonó poco a poco su pasión narrativa a la que fue sustituyendo por horas de navegación en la red. Al percatarse de ello, detectó que no sólo se trataba de sustituir una preferencia; adicionalmente se había debilitado su capacidad de atención y retención. Alarmado, decide abruptamente abandonar su afición digital y se refugia por

dos años en una alejada cabaña donde se dedica a escribir.

En el libro, el autor reconoce la aportación de la era digital a la humanidad y destaca la maravillosa contribución a la ciencia, la medicina y la investigación. Pero destaca que, simultáneamente, la facilidad con la que se obtiene la información ha debilitado nuestro cerebro haciéndolo perezoso y cada vez más inútil.

Cautivado por el tema y por el texto de Carr, el Premio Nobel de Literatura 2010, Mario Vargas Llosa, reflexiona en el ensayo “Más información, menos conocimiento” (El País, 31/07/2011) acerca de la influencia de la red no sólo en la vida cotidiana, sino en la literatura. Se refiere a la experiencia de Carr, quien relata que había dejado de leer simplemente porque ya no tenía la capacidad de mantener la atención más de dos hojas.

El literato se muestra sorprendido por la forma en que la web arrasó en nuestras vidas



¿QUÉ ESTÁ HACIENDO INTERNET
CON NUESTRAS MENTES? SUPERFICIALES
Nicholas Carr, Taurus, 2011, 276 p.

y sentencia: “No es verdad que el Internet sea sólo una herramienta. Es un utensilio que pasa a ser una prolongación de nuestro propio cuerpo, de nuestro propio cerebro, el que también de manera discreta, se va adaptando poco a poco a ese nuevo sistema de informarse y de pensar, renunciando poco a poco a las funciones que este sistema hace por él y, a veces, mejor que él”.

El peruano enciende la alerta acerca del sometimiento físico y mental que el mundo digital ha generado paulatinamente en la humanidad y resume que en tanto las personas no renuncien a esa subordinación llegará el triste momento en que “cuanto más inteligente sea nuestro ordenador, más tontos seremos”.

Ambos autores llevan al lector a cuestionarse si el florecimiento de las nuevas tecnologías en nuestra vida es al mismo tiempo un beneficio y una adversidad, a reflexionar si esas aparentes bondades se transformarán al paso del tiempo en fatalidades al aniquilar la capacidad de pensamiento y abstracción de los seres humanos, mismas que han producido maravillosas creaciones como las computadoras que ahora, paradójicamente, parecen superarlos. YMV

Sobre la servidumbre voluntaria

Cosa admirable y dolorosa es, aunque harto común, ver a un millón de millones de hombres servir miserablemente y doblar la cerviz bajo el yugo, sin que una gran fuerza se lo imponga, y sí sólo alucinados al parecer por el nombre Uno, cuyo poder ni debería ser temible por ser de uno solo, ni apreciables sus cualidades por ser inhumano y cruel.

Es el pueblo quien se esclaviza y suicida cuando, pudiendo escoger entre la servidumbre y la libertad, prefiere abandonar los derechos que recibió de la naturaleza para cargar con un yugo que causa su daño y le embrutece.

Sólo los cobardes y los perezosos no saben ni soportar el mal, ni recobrar el bien que se limitan a desear. La energía de procurárselo se la roba su propia cobardía; no les queda más que el natural anhelo de poseerlo.

Resolveos a no ser esclavos y seréis libres. No se necesita para esto pulverizar el ídolo, será suficiente no querer adorarlo; el coloso se desploma y queda hecho pedazos por su propio peso, cuando la base en que se sostenía llega a faltarle.

Bien advirtió el Gran Turco [Solimán el Magnífico] que pueden más los libros y la instrucción que cualquier otra cosa para fomentar entre los hombres el sentido de recono-

cerse y el odio a la tiranía. Por esto no permite en sus estados otros sabios más que aquellos que pueden lisonjear su despotismo. Por más que la libertad tenga muchos celosos partidarios no resulta de ello ningún efecto por la imposibilidad de conocerse y comunicarse las ideas: el tirano les priva de toda libertad, de obrar, de hablar y hasta de discurrir; sus pensamientos no pasan de ellos mismos.

Los hombres libres se disputan la preferencia en pelear por el bien general, porque en él hallan vinculado el interés particular:

APENAS PUEDE CREERSE LA FACILIDAD CON QUE EL VASALLO OLVIDA EL DON DE LA LIBERTAD, SU APATÍA POR RECOBRARLA Y LA NATURALIDAD CON QUE SE SUJETA A LA ESCLAVITUD, QUE SE DIRÍA QUE NO HA PERDIDO SU LIBERTAD SINO GANADO SU ESCLAVITUD

todos quieren tener su parte, en la derrota como en la victoria. En cambio, los esclavos desconocen el valor guerrero; no tienen energía y su corazón pusilánime no es capaz de abrazar grandes empresas. Harto conocido es esto por los tiranos, quienes, prevaliéndose de

la debilidad y abatimiento de sus súbditos, no perdonan ningún medio para acobardarlos y envilecerlos.

Al maquiavélico recurso de embrutecer a sus súbditos apeló Ciro contra los lidios, cuando se apoderó de Sardes su capital. Por medios menos violentos y más seguros consiguió esclavizarlos. Estableció burdeles, abrió tabernas, ordenó juegos públicos y destinó premios a cuantos inventasen deleites nue-



Étienne de La Boétie (1530-1563)

vos. Estas medidas llenaron de tal manera las miras del tirano, que no tuvo ya necesidad de desenvainar otra vez la espada contra los lidios, quienes en muy poco tiempo se divertieron inventando toda clase de juegos.

El campesino o el artesano, por avasallados que estén, viven tranquilos cumpliendo con aquello que se les manda; pero no sucede así con los que rodean y sirven a un tirano; su felicidad no consiste en otra cosa que en mendigar sus favores. Y no basta que cumplan con lo que les prescribe su ídolo: tienen que pensar como él quiere y a menudo, para satisfacerle, anticiparse a sus deseos.

Exige que atiendan sin distracción sus palabras, su voz, sus signos y sus ojos; que no ten-

gan ni vista, ni pies, ni manos; que se hallen siempre dispuestos a escudriñar su voluntad y a adivinar sus pensamientos.

El que cree que las alabardas y los esbirros salvan a los tiranos, en mi concepto se equivoca grandemente; se sirven de ello más bien como formalidad y espantajo que por la confianza que tengan en ellos. Los arqueros podrán impedir la entrada de los palacios a los inexpertos y pusilánimes; pero no la impedirán a los que saben abrirse paso por en medio de las armas. Más emperadores romanos fueron víctimas de sus mismos guardias que salvados por ellos.

Y en verdad, ¿qué amistad hay que esperar de un corazón duro, que aborrece a su reino que a ciegas le obedece, y que por no saber hacerse amar, se empobrece y destruye a sí mismo?

Tan cierto es que el tirano no estima ni es estimado. La amistad jamás se hermana ni con la crueldad, ni con la deslealtad, ni con la injusticia; pues cuando los hombres malos se reúnen forman más bien un complot que una sociedad. No se sostienen entre sí sino que se temen; no son amigos, sino cómplices. CB

Escritor y político francés,
precursor del anarquismo.

Coetáneo y amigo de Michel de Montaigne,
escribió el ensayo que se compendia
a los 18 años de edad.

Derechos y obligaciones de diputados y diputadas

Serán derechos de los diputados y diputadas:

- I.- Iniciar leyes, decretos y presentar proposiciones ante la Cámara;
- II.- Asistir con voz y voto a las sesiones del Pleno;
- III.- Integrar las comisiones y los comités, participar en sus trabajos, así como en la formulación de sus dictámenes y recomendaciones.
- IV.- Hacer uso de la tribuna cuando el Presidente así lo autorice en los tiempos establecidos en este Reglamento. En sus intervenciones podrá hacer las manifestaciones que considere pertinentes.
- V.- Asistir, con voz pero sin voto, a reuniones de comisiones o comités de las que no forme parte;
- VI.- Percibir una dieta, que será igual para todos, y que les permita desempeñar con eficacia y dignidad el cargo;
- VII.- Ser electo y elegir a los legisladores que integrarán a los órganos constituidos de acuerdo a la Ley;
- VIII.- Solicitar cualquier información a los Poderes de la Unión o cualquier otras instancia federal;
- IX.- Tener asesoría y personal de apoyo que coadyuven al desarrollo de su cargo;
- X.- Participar en los debates, votaciones y cualquier otro proceso parlamentario para el que se encuentre facultado;
- XI.- Formar parte de un Grupo o separarse de él, de acuerdo a sus ordenamientos;
- XII.- Contar con una acreditación a su cargo vigente durante el tiempo del ejercicio;
- XIII.- Tener acceso a todos los documentos y medios de información disponibles en la Cámara;

- XIV.- Recibir orientación, solicitar información y asesoría de los órganos técnicos, administrativos, parlamentarios y de investigación de la Cámara;
- XV.- Solicitar licencia al ejercicio de su cargo;
- XVI.- Ser elegida o elegido para participar en los Grupos de Amistad, reuniones interparlamentarias, organismos internacionales parlamentarios, foros, reuniones y ceremonias;
- XVII.- Obtener apoyo institucional para mantener un vínculo con sus representados, y
- XVIII.- Las demás previstas en este Reglamento.

Prerrogativas de Diputados y Diputadas

Los diputados y diputadas tendrán las siguientes prerrogativas:

- I.- Contar con los recursos humanos, materiales y financieros que les permitan desempeñar con eficacia y dignidad su cargo, y
- II.- Disponer de los servicios de comunicación, telemáticos y demás servicios con que cuente la Cámara inherentes para el desarrollo de su función.

La satisfacción de las solicitudes de los diputados y diputadas, con base en las prerrogativas enunciadas, estará sujeta a las limitaciones legales y a las disponibilidades de los recursos presupuestarios, financieros, administrativos y humanos de la Cámara.

Obligaciones de los Diputados y Diputadas

Serán obligaciones de los diputados y diputadas:

- I.- Rendir protesta y tomar posesión de su cargo;
- II.- Asistir puntualmente a las convocatorias de se-

siones y reuniones, del Pleno, de los órganos directivos, comisiones o comités a los que pertenezca;

III.- Acatar los acuerdos del Pleno, de los órganos directivos, comisiones y comités;

IV.- Dirigirse con respeto y cortesía a los demás diputados, diputadas e invitados, con apego a la normatividad parlamentaria;

V.- Participar en todas las actividades inherentes a su cargo, dentro y fuera del Recinto, con el decoro y dignidad que corresponden a su investidura;

VI.- Informar de los asuntos en los que tengan intereses o puedan obtener beneficios personales y excusarse de participar en la promoción, recomendación, y discusión de los mismos;

VII.- Abstenerse de realizar actos que sean incompatibles con la función que desempeñan, así como ostentarse con el carácter de legislador en toda clase de asuntos o negocios privados;

VIII.- Guardar reserva de todo lo que se trate y resuelva en las sesiones secretas, así como de información a la que tenga acceso y que, conforme a lo dispuesto por las leyes respectivas, sea reservada o confidencial;

IX.- Tratar con respeto y profesionalismo al personal que preste sus servicios a la Cámara, en apego a las condiciones de trabajo;

X.- Ejercer el voto, salvo que exista excusa;

XI.- Evitar intervenir como actor, representante legal, mandatario o patrón, en juicios de cualquier índole, en los que el patrimonio del Estado esté en riesgo;

XII.- Presentar la declaración de situación patrimonial y de modificación a la misma;

XIII.- Renunciar a obtener, por la realización de actividades inherentes a su cargo, o su impacto, beneficios económicos o en especie para:

Sí, su cónyuge, concubina o concubino;

Parientes consanguíneos o por afinidad o hasta el cuarto grado;

Terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o

Socios o empresas de las que el diputado o diputada formen o hayan formado parte.

XIV.- Adecuar todas sus conductas a los ordenamientos respectivos y evitar que los recursos económicos, humanos, materiales y tecnológicos, de que dispongan para el ejercicio de su encargo se destinen a otros fines;

XV.- Mantener un vínculo permanente con sus representados, a través de una oficina de enlace legislativo en el distrito o circunscripción para el que haya sido electo;

XVI.- Presentar un Informe anual sobre el desempeño de sus labores, ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción, del cual deberá enviar una copia a la Conferencia, para su publicación en la Gaceta;

XVII.- Permitir la libre discusión y decisión parlamentaria en las sesiones, así como en las reuniones;

XVIII.- Retirar cualquier expresión material que haya utilizado para su intervención en el Pleno, una vez que éste haya concluido;

XIX.- Acatar las sanciones que establece este Reglamento y otros ordenamientos aplicables, y

XX.- Las demás previstas en este Reglamento.

Para los efectos de la fracción VI, la Mesa Directiva deberá llevar y mantener actualizado un registro de los asuntos que estará vigente durante toda la Legislatura.

Reglamento de la Cámara de Diputados del
H. Congreso de la Unión

Capítulo III

Artículos 6,7 y 8

“Un emperador sabe gobernar cuando los poetas gozan de libertad para hacer sus versos, el pueblo para representar sus dramas, los historiadores para decir la verdad, los ministros para aconsejar, los pobres para quejarse de los impuestos, los estudiantes para aprender sus lecciones en voz alta, los obreros para alabar su destreza y buscar trabajo, la gente para hablar de todo, y los viejos para quejarse de cualquier cosa”.

Discurso del duque de Shao
al rey Li-Wang (ca. 845 A. C.)



El Coordinador de Comunicación Social de la Cámara de Diputados, Miguel López Azuara, encabezó la Ceremonia de Izamiento de la Bandera Nacional en la Plaza Central del Palacio Legislativo, el 2 de agosto.

En la ceremonia cívica estuvo acompañado por los coordinadores de Comunicación Social de los grupos parlamentarios, Ramiro Pineda Murguía, del PRI; Herminio Rebollo Pinal, del PAN; Dolores Rendón Madera, del PVEM; Rubén Darío Bernal, del PT; Jorge Mendoza Medina, de Convergencia; y Estela Vaylón Gutiérrez, de Nueva Alianza; el Secretario de Servicios Administrativos y Financieros, Ramón Zamanillo Pérez; el Secretario de Servicios Parlamentarios, Emilio Suárez Licona, así como funcionarios del área e invitados especiales. Este acto se realiza mensualmente en la Plaza Legislativa. Los siete partidos políticos y todas las áreas administrativas de la Cámara de Diputados, en forma consecutiva, lo encabezan el primer martes de cada mes.



iPad en Comunicación Social

iPad El presidente de la Mesa Directiva, Diputado Jorge Carlos Ramírez Marín, presentó la Aplicación Móvil de Información Legislativa para *iPad* y el nuevo portal de Difusión de Comunicación Social en la página *web* de la Cámara de Diputados, que mantiene actualizado al Congreso en la era digital y permite una consulta ágil y práctica de la información del diario acontecer legislativo.

En presencia del secretario general, Dr. Guillermo Haro Bélchez; los secretarios de Administración y Finanzas, Ramón Zamamillo y de Servicios Parlamentarios, Emilio Suárez; el coordinador administrativo de la Mesa Directiva, Rolando Rodríguez Cámara; y el director de Administración de Comunicación Social, Enrique Díaz Peña, Ramírez Marín destacó que se cumple un compromiso más realizado al iniciar su gestión al frente de la Mesa Directiva y sostuvo que esta mo-

dernización del Congreso, a la que la Coordinación de Comunicación Social reaccionó inmediatamente, genera un ahorro significativo de papel, y acerca más a los diputados con los ciudadanos que representan.

En el acto, el titular de Comunicación Social, Miguel López Azuara, señaló que los servicios forman parte de un proyecto de mayor alcance dispuesto por la Mesa Directiva y que ha sido posible gracias al apoyo de la Secretaría General. El arquitecto Díaz Peña dio a conocer el nuevo portal de Comunicación Social: <http://comunicacionsocial.diputados.gob-mx> Como parte de los esfuerzos de actualización digital, la Cámara de Diputados introdujo a los iPads una aplicación específica llamada *Infopal*, que tiene el objetivo que los diputados y la sociedad accedan de manera oportuna al Orden del Día, la Gaceta Parlamentaria, el Diario de los Debates y la Crónica Parlamentaria.



ARRECIFE CABO PULMO

Cardumen de pargo amarillo en el arrecife natural más grande del mundo, en Baja California Sur. Ha recuperado su biodiversidad en 400 por ciento en los últimos diez años.
(Foto: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas).



Elaborado por el Chamán Santos de la Torre y su familia en Santa Catalina, Jalisco, el mural fue donado por México a Francia en 1997, y está colocado en la estación Palais Royal. Mide 2.40 por 3 metros y se compone de dos millones de chaquiras sobre cera de Campeche. (Foto: Sistema de Transporte Colectivo Metro)

MURAL HUICHOL EN EL METRO DE PARÍS