

# camara

REVISTA DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

**TRANSPARENCIA  
Y CAMBIO CLIMÁTICO**

José de Jesús González Rodríguez

**DIGITALIZAR LA  
INFORMACIÓN RURAL**

Juan Manuel Publio Rábago Riquer

**DAN LA VIDA,  
PERO MUEREN**

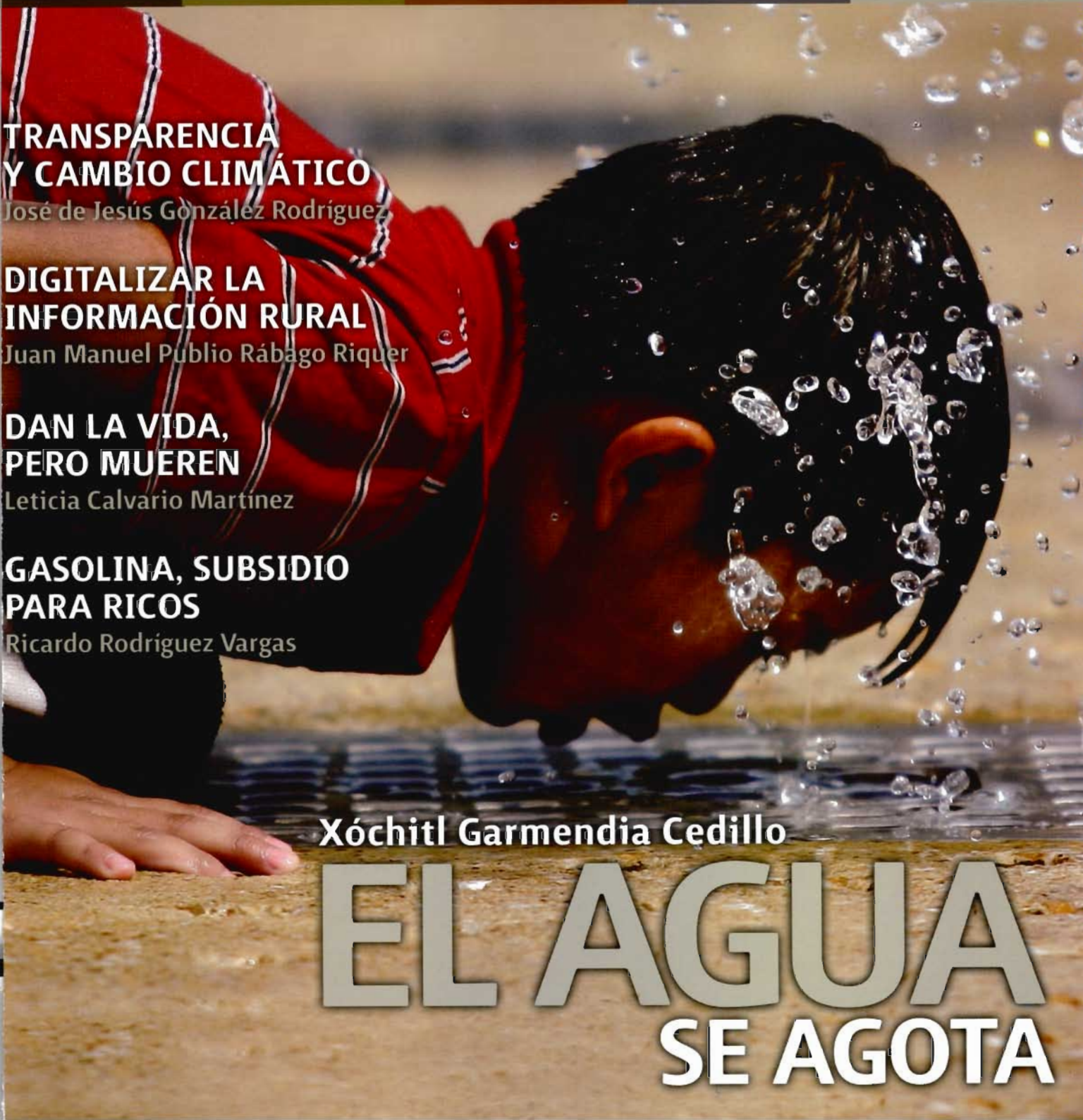
Leticia Calvario Martínez

**GASOLINA, SUBSIDIO  
PARA RICOS**

Ricardo Rodríguez Vargas

Xóchitl Garmendia Cedillo

# EL AGUA SE AGOTA



# EL ÁGUILA Y LA SERPIENTE

Escultura de la fundación de México Tenochtitlán del artista Carlos Marquina. Mosaico del Códice Mendocino. Se ubica en la calle Pino Suárez, en el Centro Histórico, Frente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Son el águila real y la víbora de cascabel. (Foto: Ulises Flores)





# CONTENIDO

Número 5, Año 1, Septiembre 2011

En este número  
Tribuna del lector

3  
4

## CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

### El desarrollo metropolitano

Gonzalo Santiago Campos

6

### Atribuciones en materia de agua

Xóchitl Garmendia Cedillo

16

## CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

### Transparencia y cambio climático

José de Jesús González Rodríguez

24

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

### Digitalizar la información rural: herramienta para el avance

Juan Manuel Publio Rábago Riquer

36

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

### Dan la vida, pero mueren

Leticia Calvario Martínez

42

### “La paz es posible, tiene que ser posible”

María de los Ángeles Corte Ríos y Nuria Hernández Abarca

50

## CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

### Gasolina, subsidio para ricos

Ricardo Rodríguez Vargas

58

## COLABORADOR INVITADO

### Reforma hacendaria: ¿Riesgo u oportunidad?

Sergio Raimond-Kedilhac Navarro

64

**Notas.** Emilio Chuayffet Chemor. Presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados

72

**Poesía.** Aceleración de la historia y Alta traición. José Emilio Pacheco

73

**Libros.** Tris de sol. María Luisa Mendoza

74

**Notas.** Diálogos en el infierno. Maquiavelo y Montesquieu

76

**Notas.** Nueva sala de prensa en San Lázaro

79

**Notas.** Biblioteca del H. Congreso de la Unión

80

# cámara

REVISTA DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Septiembre de 2011  
Número 5

Foto de portada:  
CUARTOSCURO / Isaac Esquivel



**cámara** Año 1, número 5, septiembre 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 360000, 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 septiembre 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. Emilio Chuayffet Chemor**  
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**



**E**l régimen del agua, en la vertiente de las competencias federal, estatal y municipal sobre sus procesos de extracción, distribución, aprovechamiento y reutilización se define en el artículo 27 Constitucional y la Ley de Aguas Nacionales. El trabajo del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias da luces sobre la centralización de funciones de la Conagua, cuando su misión es precisamente descentralizarlas. Aborda en otro interesante ensayo el fenómeno de las metrópolis y el tránsito de las pequeñas poblaciones rurales del país a grandes concentraciones urbanas en el último siglo.

Al abundar sobre uno de los temas de mayor actualidad, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública dedica su investigación al cambio climático desde el enfoque de la transparencia y la justicia, y subraya que la inacción en la materia es más costosa que las partidas que se asignan al rubro de ecología.

Un novedoso sistema de administración de datos y gestión de la información sobre el campo ha sido diseñado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, que tiene por objeto ordenar y volver más provechoso el caudal informático que se genera en torno a nuestra tierra, para facilitar el trabajo parlamentario.

La meta de reducción de la mortalidad materna prevista por Naciones Unidas para 2015 no será alcanzada por nuestro país, como arroja la investigación del Centro de Estudios para el Avance de las Mujeres y la Equidad de Género. Con cifras y comparativos precisos, el trabajo da cuenta de los avances de los últimos años, así como de los pendientes por solventar. Asimismo presenta un análisis cuidadoso sobre el derecho y la obligación a la paz, enriquecido con opiniones expertas.

Los efectos e implicaciones del subsidio y los aumentos a las gasolinas merecen el análisis del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, que explica sus bondades y perjuicios, y cómo generar una política pública de largo alcance en beneficio de más personas y familias.

Por primera ocasión, “Cámara” abre sus páginas a un colaborador invitado, el estudioso investigador mexicano Sergio Raimond, quien presenta una propuesta de reforma hacendaria consistente y seria, que será seguramente de utilidad para la reflexión de los legisladores. ■ CK



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

### DEL CONGRESO DE VERACRUZ

La revista “Cámara” es consulta valiosa y obligada para los integrantes de la LXII Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz. Contiene temas de la agenda nacional. Sus páginas proyectan el puntual trabajo que realizan los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados. Tarea muy bien acompañada por datos precisos, gráficas y radiografías del pulso nacional.

Esencialmente, la revista presenta, con una visión apartidista, las distintas problemáticas que todavía vive el país. También evaluaciones sobre las políticas públicas. Su conocimiento resulta necesario en la búsqueda de soluciones a las necesidades de las distintas regiones de la nación.

### DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE IRAPUATO

He tomado contacto con la revista “Cámara”, en la biblioteca del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Irapuato (ITESI), del cual soy catedrático. Me pareció excelente.

Quiero solicitar si me la pueden enviar; sería de gran utilidad para mí, como docente, escritor y periodista. Sumamente agradecido, les envío un gran saludo.

### DE UN PARTICULAR

La portada es igual a la de cientos de revistas dedicadas al turismo, la agricultura y otros temas. Este tipo de diseños está hecho para supermercados o estantes para facilitar a las amas de casa una lectura “académica” sin esfuerzo intelectual. No existe una línea edito-

rial clara, la multiplicidad y heterogeneidad de temas son distractores, no concentradores de atención. Los textos teóricos que se insertan aunque clásicos, reflejan agotamiento intelectual de la revista.

Aborda con mucho desorden los temas, uno no sabe qué brinco editorial dará la revista de un número a otro y la revista corre el peligro de perderse por una portada llena de jitomates.

### DE “ENLACE Y ESTRATEGIA” CONSULTORES

Sorprende gratamente conocer y leer la revista “Cámara”. Cada mes, aprender de la amplia variedad de temas que trata, tanto en asuntos sociales, económicos, de género, como políticos. Análisis precisos, puntuales, actuales, objetivos, de la agenda nacional, realizados por experimentados investigadores, como lo informan los extractos curriculares de los estudiosos.

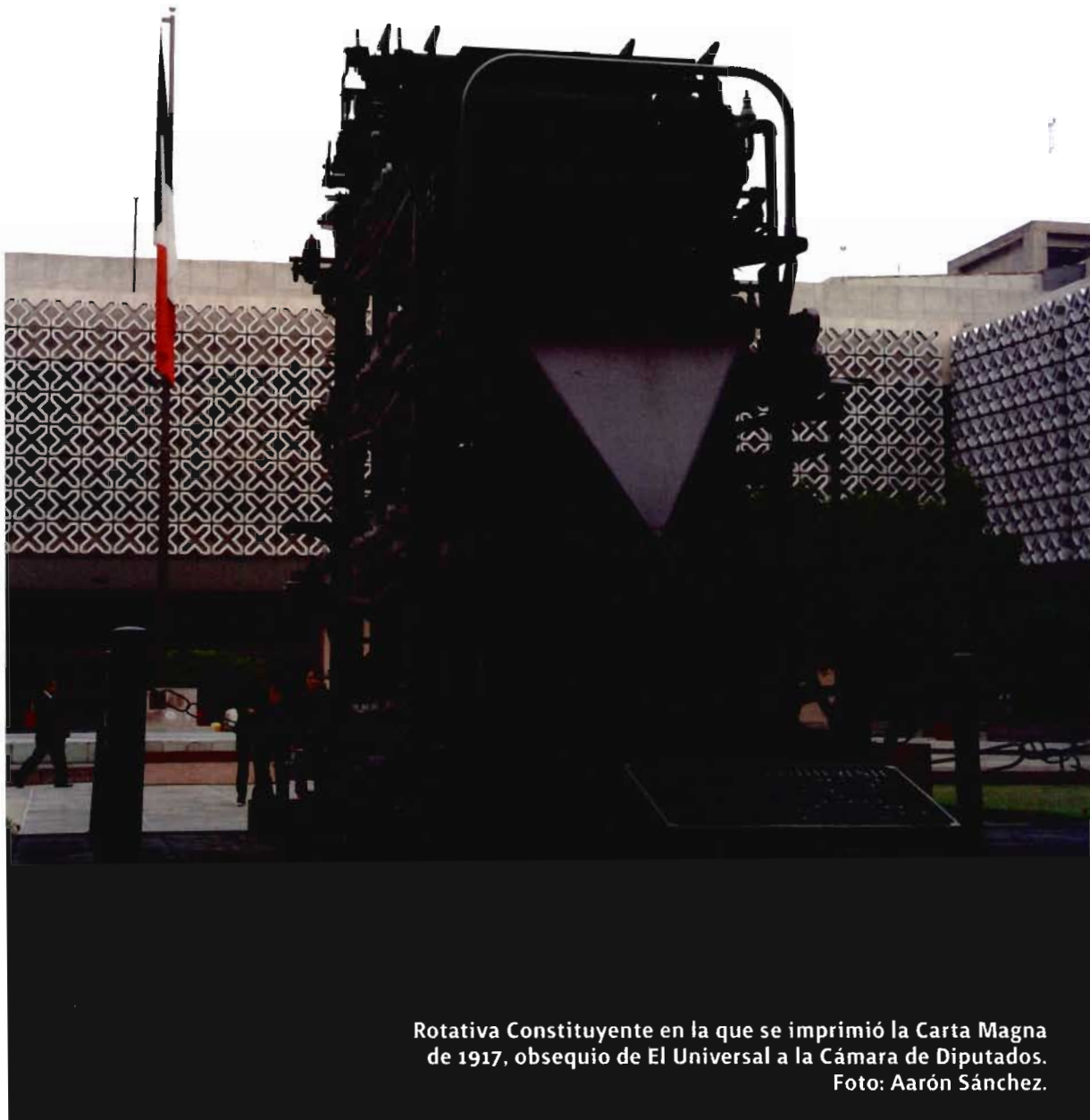
En especial, imanta la sección dedicada a la cultura: libros, poesía, notas, fragmentos de textos políticos. Es un reencuentro con clásicos del saber. Otra vez, dialogar con ellos. Y la cereza de la revista: gozar las imágenes de la portada, la contraportada, los forros interiores y la estética visual de otras fotos. Atraen, invitan a ver, con una mirada nueva y fresca.

Felicidades por este esfuerzo institucional que distingue a la Cámara de Diputados.

### DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO DE SAN LUIS POTOSÍ

Un grupo de investigadores del Proyecto Educativo para la Detección, Prevención





Rotativa Constituyente en la que se imprimió la Carta Magna de 1917, obsequio de El Universal a la Cámara de Diputados.  
Foto: Aarón Sánchez.

y Atención de la Violencia contra la Mujer (PEDPAVIM) hemos terminado una investigación muy interesante acerca del Mobbing.

Queremos saber si existe la posibilidad de publicar un artículo, de nuestra investigación, en la revista “Cámara”. Agradecemos la atención a la presente. Si es necesario que la solicitud se haga de manera formal, vía oficio, solicitamos nos lo haga saber.

R. Si bien la revista es caja de resonancia de los Centros de Estudios de la Cámara,

agradecemos sinceramente su interés y consideraremos con gusto el envío del trabajo que se sirva enviarnos.

#### **DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE YUCATÁN**

Deseamos nos envíen los subsiguientes números de la revista “Cámara”, porque contiene material de interés y actualidad para los usuarios de nuestra Biblioteca Central. Agradecemos la atención a esta solicitud.

***El término de zona o área metropolitana surge en Estados Unidos a partir de la década de los 20 y se utilizó para referirse “a una forma de definir a la ciudad cuando ésta alcanza cierto tamaño y rebasa los límites de su unidad administrativa original”***



EL DESARROLLO

**METRO  
POLI  
TANO**

# Distorsiones del desorden

*México ha transitado entre el Siglo XX e inicio del XXI de una población rural a una urbana, para arribar finalmente a una concentración eminentemente metropolitana.*

**E**n México se han identificado y delimitado, en 2005, 56 zonas metropolitanas, las cuales incorporan en total 345 delegaciones y municipios y 29 entidades federativas, las cuales son habitadas por más de la mitad de la población nacional.

Las zonas metropolitanas, en su conjunto, aportan aproximadamente el 75% del PIB nacional, además de influir de manera determinante en el desarrollo económico y social de las entidades federativas donde se ubican.

México ha transitado entre el Siglo XX e inicios del XXI de una población rural a una urbana, para arribar finalmente a una población eminentemente metropolitana, pues de cada dos mexicanos uno habita una zona metropolitana.

El término de zona o área metropolitana surge en Estados Unidos a partir de la década de los 20 y se utilizó para referirse “a una forma de definir a la ciudad cuando ésta alcanza cierto tamaño y rebasa los límites de su unidad administrativa original”.<sup>1</sup> De acuerdo con la Oficina Federal del Censo de los Estados Unidos se puede distinguir por encima de los municipios urbanos las *Urbanized Areas* y las *Standard Metropolitan Areas*. Para categorizarlas de una u otra forma se utilizan criterios de población, densidad, actividad e integración.

La delimitación de las zonas metropolitanas, tanto en nuestro país como en el resto del orbe, ha dejado de ser sólo una cuestión

1 Negrete Salas, María Eugenia y Héctor Salazar Sánchez, “Zonas metropolitanas en México, 1980”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, vol. 1, núm. 1, enero-abril de 1986, p. 99.





Foto: CUARTOSCURO / Sival López

de índole académica, para convertirse en un tema de interés administrativo, ya que los gobernantes pueden diseñar e implementar políticas urbanas metropolitanas, con el objetivo de alcanzar un mejor desarrollo humano de las personas que habitan las grandes metrópolis del mundo.

México se caracterizó durante el Siglo XIX por tener una población eminentemente rural. En 1900 tenía 13.6 millones de habitantes, de los cuales solamente 1.4 vivía en 33 ciudades. La mayoría eran localidades pequeñas y concentraban la mitad de la población urbana, mientras que la otra mitad se distribuía en seis localidades medianas. La ciudad de México era la de mayor importancia pues contaba con 345 mil habitantes, seguida de Guadalajara con 101 mil, Puebla con 94 mil, León con 63 mil y Monterrey con 62 mil.

En el transcurso del siglo XX, tomando en consideración la tasa de urbanización y el crecimiento de la población urbana, México transitó por tres fases en el proceso de urbanización: moderado-bajo (1900-1940); acelerado-medio (1940-1980); y bajo-acelerado (1980-1990 y 1990-2000).<sup>2</sup>

Al concluir la primera fase, es decir, de urbanización moderada-baja, México seguía siendo "...fundamentalmente una civilización rural, con una gran mayoría de sus habitantes viviendo en pequeñas comunidades y ganándose el sustento de la agricultura";<sup>3</sup> por ello, la única localidad catalogada como ciudad grande era la ciudad de México, ya que para el año de 1940 tenía una población urbana nacional del 39.7%.

<sup>2</sup> Garza Villareal, Gustavo, "La transformación del sistema urbano de México, 1900-2000", en Consejo Nacional de Población, *La delimitación de zonas metropolitanas*, México, CONAPO, 2003, p. 21.  
<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 23.

A partir de ese año inició un acelerado desarrollo urbano, lo que hizo que aparecieran 29 localidades urbanas y en 1950 el sistema nacional se constituyó con 84 ciudades. Las localidades con mayor crecimiento fueron la ciudad de México, con un 6.1% anual y Monterrey, con una tasa del 6.2%.

Llegados los años cincuenta, localidades como la ciudad de México, Monterrey, Orizaba, Tampico y Torreón, habían rebasado sus límites político-administrativos. A partir de esos años el resto de las ciudades del país propiciaron el inicio de una nueva etapa en el desarrollo urbano nacional, esto es, la polarización regresiva.

Aunque el proceso de metropolización arrancó en los años cuarenta, es hasta la década de los sesenta que inicia el análisis del fenómeno metropolitano, pues durante los años que van de 1960 a 1970 la población urbana aumenta en 9.2 millones de personas.

Asimismo, en esos años se sumaron 50 nuevas localidades, por lo cual se contabilizaron 174 ciudades. En consecuencia, el gobierno federal reconoció en el sistema nacional de planeación del desarrollo urbano el concepto de conurbación, toda vez que de acuerdo con el censo de 1970, 15 millones de mexicanos se concentraban en tres localidades metropolitanas: México, Guadalajara y Monterrey, mientras que 22.7 millones, o sea más del 37% de la población total del país, se asentaban en 95,000 localidades menores de 2,500 habitantes.

En México se han realizado diversos ejercicios de delimitación de las zonas metropolitanas, pero éstas se caracterizan porque

cada investigador u oficina de gobierno elabora su clasificación con base en sus intereses, necesidades, bibliografía consultada e información a su alcance. Así, las zonas metropolitanas en México durante el Siglo XX evolucionaron de la siguiente forma:

Entre 2000 y 2005, de acuerdo a datos del INEGI, el número de zonas metropolitanas aumentó de 55 a 56, mientras que la población de esas zonas se incrementó de 53.3 a 57.9 millones de habitantes, lo que implicó una tasa de crecimiento de 1.5% anual. La población metropolitana aumentó de 54.7 a 56.0 por ciento del total a nivel nacional. Además, de la población metropolitana en 2005, 36.6 millones residía en ciudades centrales de un millón o más habitantes (63.2%) y 21.2 millones en ciudades de menos de un millón de habitantes (36.6%).

El análisis del fenómeno metropolitano se ha enfocado, principalmente, a la interdependencia de la ciudad central y su periferia, la evolución intrametropolitana, las etapas de metropolitanismo que describen los desplazamientos, primero de la población y posteriormente de las actividades económicas, desde la ciudad central a la periferia.<sup>3</sup> Sin embargo, el desarrollo es otro aspecto considerado en el proceso de metropolización, ya que este ha sido entendido como el proceso de interacción del hombre sobre su hábitat a través de la aplicación de recursos humanos, materiales y financieros, que tiene como característica la satisfacción de las necesidades humanas y el mejoramiento de la calidad de vida.

### **De acuerdo con los datos oficiales, se identificaron en el año 2000 un total de 55 zonas metropolitanas**

<sup>3</sup> Véase Capel, Horacio, "Definición de lo urbano", *Estudios Geográficos*, Madrid, núm. 138-139, febrero-mayo de 1975, p. 146.



	1970	1980	1990	1995	2000
Zonas metropolitanas	12	26	34	31	46
Municipios totales	62	123	160	184	
• Ciudad de México	23	37	43	34	75
• Guadalajara	4	5	7	10	8
• Monterrey	5	8	10	7	9
• Puebla	7	12	13	15	19
• Chihuahua	2	2			
• León	2	2	2		
• Mérida	2	2	3	7	2
• Orizaba	7	6	5	11	
• San Luis Potosí	2	2	2	2	2
• Tampico	3	4	4	5	4
• Torreón	3	4	4		3
• Veracruz	3	2	2	3	3
• Coatzacoalcos		4	5	3	
• Colima		2	2	2	2
• Córdoba		2	2	4	
• Cuautla		2	2	5	
• Cuernavaca		2	5	7	
• Guaymas		2	2		2
• Monclova		4	4	2	2
• Oaxaca		3	5	18	18
• Poza Rica		2	2	3	
• Tlaxcala		2	3	5	
• Toluca		6	5	7	
• Xalapa		2	3	5	3
• Zacatecas		2	2	2	2
• Zamora		2	2	2	2
• Aguascalientes			2	2	
• Cancún			2		
• Celaya			3		
• Chilpancingo			2		
• Guanajuato			2		
• Irapuato			3		2
• Querétaro			3	4	
• Reynosa			2	2	2
• Saltillo			2	3	3
• Apizaco				3	
• Minatitlán				2	2
• Moreleón				2	2
• Pachuca				2	
• Tula de Allende				5	
• Acapulco					
• Ciudad Juárez					
• Matamoros					
• Morelia					
• Nuevo Laredo					
• Puerto Vallarta					
• Rioverde					
• Tepic					2
• Tijuana					

FUENTE: Sobrino Figueroa, Jaime, "Delimitación de las zonas metropolitanas de México en 2000", en Consejo Nacional de Población, *La delimitación de zonas metropolitanas*, México, CONAPO, SEDESOL, INEGI, Instituto de Geografía-UNAM, 2003, pp. 138-139.





Y en el caso del desarrollo regional, éste es un proceso de crecimiento social y económico de determinadas unidades geográficas, lo que busca garantizar la funcionalidad tanto de las comunidades rurales como de las ciudades y, con ello, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la preservación del medio ambiente. La conservación y reproducción de los recursos naturales ha marcado un nuevo aspecto de desarrollo, esto es, el denominado desarrollo sustentable, cuyo proceso se evalúa a partir de criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad

de las personas. Pero sobre todo se basa en medidas apropiadas para la protección del ambiente y del equilibrio ecológico, de tal forma que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

Además, el desarrollo urbano implica la adecuación y orientación ordenada y planificada del proceso de urbanización y ocupación del espacio urbano en sus aspectos físicos, económicos y sociales, que implica la transformación espacial y demográfica. Dicho proceso busca el mejoramiento de la calidad de vida de la población así como el mantenimiento de las ciudades en condiciones de funcionalidad. Mientras que de-





Foto: CUARTOSCURO / Misael Valterra

sarrollo metropolitano, es “una condición plena del crecimiento económico, social y urbano que procura la calidad de vida de sus habitantes en las áreas vinculadas de dos o más Entidades”.<sup>4</sup>

Así, el desarrollo metropolitano –como los otros tipos de desarrollo– debe tener como eje rector el desarrollo humano de la población, atender problemas concretos que se presentan en las zonas metropolitanas, sobre todo de manera integral, a través del trabajo intermunicipal o entre municipios y delegaciones políticas –en el caso del Distrito Federal–, pues deben di-

señar y resolver, de manera conjunta, proyectos y problemas en la prestación de servicios como salud, educación, agua, transporte, entre otros.

Las áreas que deben ser atendidas en las zonas metropolitanas para alcanzar un adecuado desarrollo social y humano son:

- La educativa y el bienestar de la población
- La de equidad y la de igualdad de oportunidades
- La de cohesión y el capital social
- A la del desarrollo en armonía con la naturaleza

<sup>4</sup> Fracción VI del artículo 2º de la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo.

# Aquellos que construyen teorías que atacan a las leyes pueden hacerlo despreocupadamente porque las leyes les rodean, les amparan y protegen sus vidas.

BENEDETTO CROCE (1866-1952)

FILÓSOFO E HISTORIADOR ITALIANO EN FILOSOFIA DELLA PRATICA

Ahora bien, si damos por cierto que “el acceso a los servicios públicos es un derecho de los ciudadanos, hay que aceptar como una función o responsabilidad del gobierno la obligación de atender a todos los ciudadanos en condiciones iguales y prestar servicios para todos”,<sup>5</sup> independientemente de que habiten en un municipio, una delegación política o una zona metropolitana.

Por tal razón, “el acceso a un servicio público, a través de las actividades que realizan las personas que encarnan a los poderes estatales –tradicionalmente concebidos en Legislativo, Ejecutivo y Judicial– ha sido reconocido..., como un derecho humano, tanto en el derecho interno de los Estados como en el aspecto internacional, a través del conjunto internacional de los derechos humanos”.<sup>6</sup>

Sin embargo, debido al deficiente desarrollo metropolitano, generado por la velocidad con que han crecido las zonas metropolitanas, un número importante de la población tienen una opinión negativa de los servicios públicos prestados por el Estado. Es cuestionada “la deficien-

cia de las prestaciones, la incorporación tardía de innovaciones tecnológicas, el alto costo a que se prestan, la discriminación en su otorgamiento, la corrupción de quienes se encargan de prestarlo, entre otras muchas inconformidades...”<sup>7</sup>

Por ello, debido a los cuestionamientos antes referidos, se ha presentado una tendencia mundial que busca modificar o ajustar los servicios públicos a un principio de competencia, pero por medio de conceptos precisos que den la posibilidad de sujetar esas actividades al derecho y establecer límites a quienes prestan los servicios públicos.

Debido a que México se ha ido transformando en un país predominantemente metropolitano, las zonas metropolitanas son el ámbito territorial y humano en el que deben confluír, de manera preponderante, las acciones gubernamentales para atender las necesidades de la población y con ello apoyar el desarrollo en estas grandes áreas urbanas.

Sin embargo, han variado ampliamente en el tiempo y el espacio las respuestas políticas y gubernamentales a los desafíos de adaptar las estructuras del gobierno a las nuevas realidades metropolitanas, específicamente a las dificultades de administrar y de proveer servicios a una mancha urbana en constante crecimiento.

5 Eibenschutz Hartman, Roberto, “Mecanismos de coordinación metropolitana para la prestación de servicios urbanos”, en Moreno Pérez, Salvador y Gustavo Meixueiro Nájera (coords.), *El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2007, pp. 113-114.

6 Alcaraz Mondragón, Eduardo y Erik Iván Matamoros Amieva, “Consideraciones en torno al servicio público y derechos humanos”, en Cienfuegos Salgado, David y Luis Gerardo Rodríguez Lozano (coords.), *Actualidad de los servicios públicos en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009, p. 12.

7 *Ibidem*, p. 18.



Más allá de la experiencia internacional de países como Canadá, Inglaterra o Chile, hay que observar la situación en México. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece dos lineamientos para atender la cuestión metropolitana:



Foto: CUARTO OSCURO / Guillermo Peres

1. Planear y regular de manera conjunta y coordinada, tanto la Federación como las entidades federativas y los Municipios, el desarrollo de dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica [zonas metropolitanas], con base en la ley federal de la materia.

11. Celebrar convenios –las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal– en materia de asentamientos hu-

manos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes.

En ese sentido, un número importante de municipios de diversas entidades federativas han firmado convenios, ya sean entre municipios de un mismo estado de la federación o entre municipios de diferentes estados, o bien, entre delegaciones políticas del Distrito Federal y municipios de otras entidades de la República; dichos convenios abarcan diversas materias, como son: seguridad pública, disposición de basura, obras y servicios, entre otros.

De igual forma, diversas entidades federativas han iniciado un proceso para emitir legislaciones en el tema de coordinación metropolitana. Hidalgo y Jalisco han expedido la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano<sup>8</sup> y la Ley de Coordinación Metropolitana,<sup>9</sup> respectivamente. En ambos casos, las leyes buscan establecer las bases o lineamientos para lograr la coordinación metropolitana, ya sea entre los diferentes órdenes de gobierno que interactúan o entre las propias instancias metropolitanas. ▀

8 Publicada en Alcance del Periódico Oficial, el 10 de Agosto de 2009.

9 Publicada en el Periódico Oficial, el 02 de Febrero de 2011



**Gonzalo Santiago Campos** ([gonzalo.santiago@congreso.gob.mx](mailto:gonzalo.santiago@congreso.gob.mx))

Licenciado y Maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Forma parte del personal docente de la Máxima Casa de Estudios y de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y es Investigador B por oposición del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

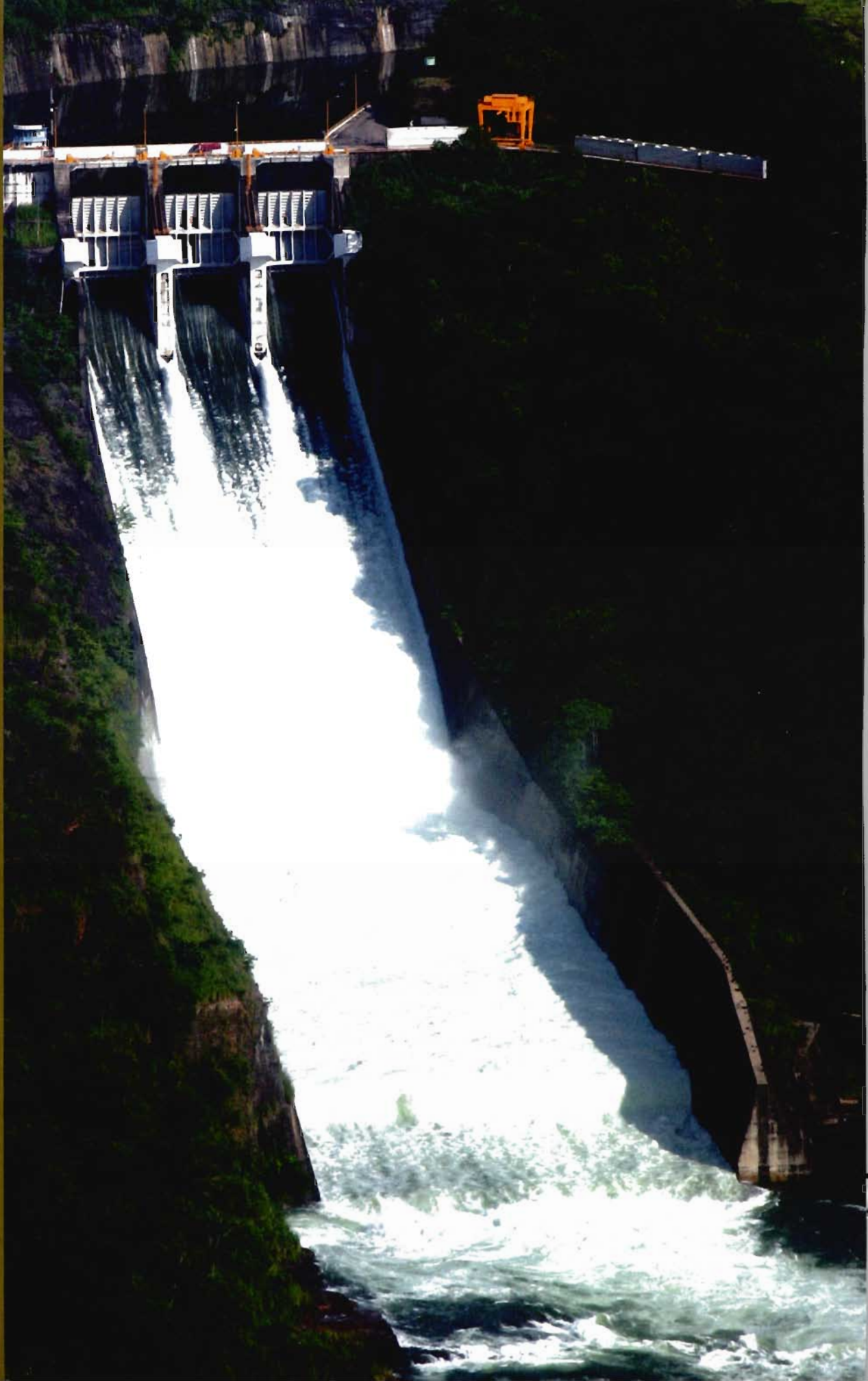
XÓCHITL  
GARMENDIA  
CEDILLO

16

---

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

---





# ATRIBUCIONES EN MATERIA DE AGUA

*En México, el agua es ya un asunto de seguridad nacional, por su escasez, baja calidad y pocas posibilidades de reuso pero, sobre todo, por la inequitativa distribución de la misma*

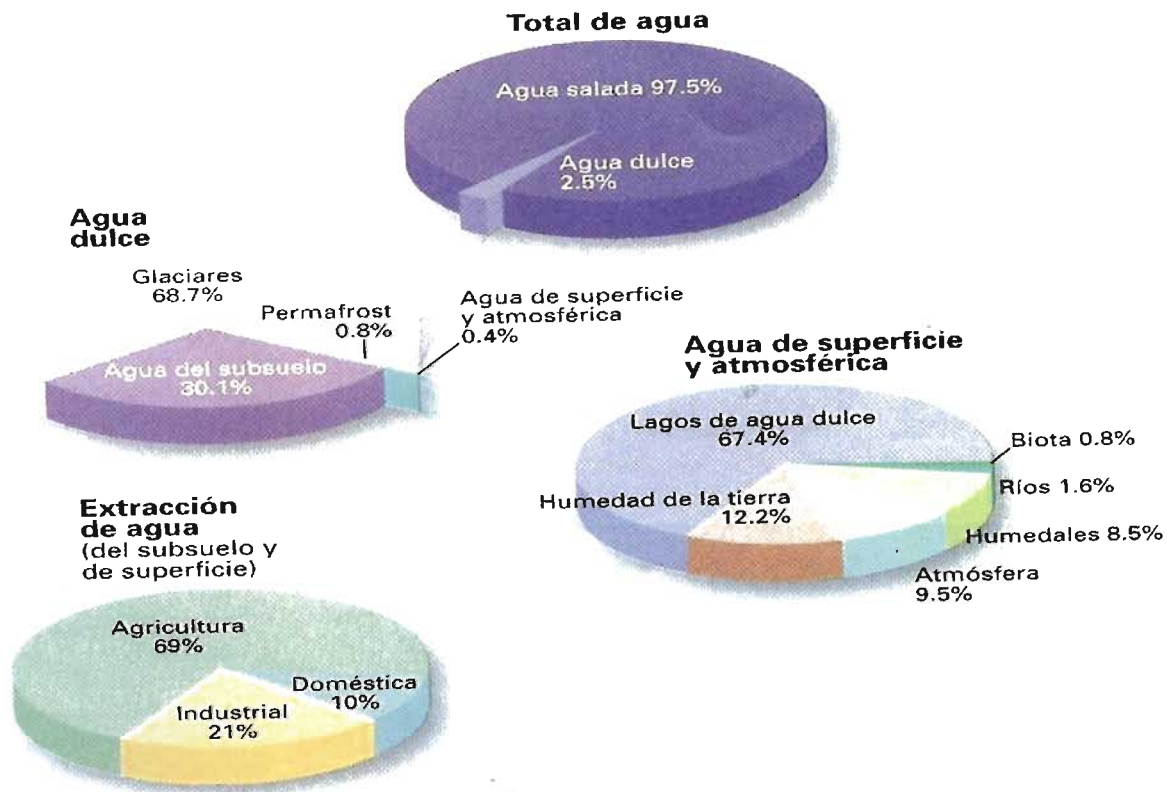
**D**os terceras partes del territorio nacional tienen clima semidesértico, mientras que una tercera parte cuenta con clima tropical donde abunda el agua, sin embargo, casi la mitad de las aguas superficiales en lagos y ríos está contaminada.

En lo que corresponde a las aguas subterráneas, de los 653 acuíferos que existen en México, 102 están sobreexplotados, sobre todo los ubicados en la zona centro del país, de ahí la relevancia de la Ley de Aguas Nacionales que rige en la materia y que tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución, control, preservación y distribución con calidad a fin de apoyar el desarrollo sustentable de la sociedad.

Pero aún falta mucho por hacer porque esta ley propicia la centralización de las funciones en la Comisión Nacional del Agua (Conagua), si bien paradójicamente busque la descentralización.

Para todos es inobjetable la importancia del agua, recurso necesario e indispensable para todo ser vivo sobre la tierra: es indispensable en la agricultura y en los procesos industriales; es un medio en el transporte de mercancías y seres humanos; es fuente de producción de energía eléctrica; son las aguas marinas el recurso preciado donde se desarrolla la vida que aporta alimentos y otros productos a la población; es factor indispensable para la salud e higiene; en suma, forma parte esencial de la vida del hombre, de su entorno y de la civilización humana.

## REPRESENTACIÓN DEL TOTAL DEL AGUA A NIVEL MUNDIAL



Podremos carecer de petróleo pero sin agua morimos. Su carencia significa la desaparición de la agricultura, el freno de la industria, el deterioro de la salud e higiene, la proliferación de enfermedades.

Tales afirmaciones podrían parecer exageradas, pero no es así. El agua es fuente de vida, y a partir de ella se puede desarrollar todo lo que conocemos, de ahí la importancia de su cuidado, preservación, control, distribución equitativa.

En México, el agua es ya un asunto de seguridad nacional, por su escasez, baja calidad, pocas posibilidades de reuso, pero sobre todo por la inequitativa distribución de la misma.

En tiempos en que la población era mínima, nadie se preocupaba por regular el uso del agua, los pueblos desde la antigüedad se asentaron en lugares donde hubiera este vital recurso para poder vivir y desarrollarse. Conforme la población mundial ha crecido, el caudal ha venido disminuyendo, la hemos contaminado, pero sobre todo, no está repartida en forma igual ni en el planeta, ni en el territorio mexicano, ya sea por las condiciones naturales geográficas, ya sea por cuestiones económicas, el punto es que el agua constituye un serio problema por enfrentar en este siglo.

La recuperación de aguas residuales se ha convertido en un ciclo obligado para no



perderla del todo. En sociedades europeas, el reciclaje del agua es un proceso natural que se realiza hasta en cuatro ciclos para reusarla y no tirarla. Pero en México tenemos serios problemas en el uso, en el control de la contaminación pero sobre todo en la inequitativa distribución de este vital líquido<sup>1</sup>.

El agua, es un recurso natural finito, que forma parte del ciclo natural de vida. Toda la que existe, es la que tenemos y no va a generarse más, por lo que hay que cuidarla en su uso y tratamiento, recuperación, y sobre todo en controles sobre la contaminación de la misma<sup>2</sup>.

### REPRESENTACIÓN DEL TOTAL DEL AGUA A NIVEL MUNDIAL

Como ya se dijo, las dos terceras partes del territorio nacional tienen clima semi-desértico, y una tercera con clima tropical donde abunda el agua, “casi la mitad de las aguas superficiales en lagos y ríos están contaminadas, y sólo una tercera parte de éstas tienen buena calidad. Algunos ríos se han vuelto intermitentes debido a tasas de extracción insostenible a mediano plazo. Respecto a las aguas subterráneas, de los 653 acuíferos que existen en México, 102,

1 La demanda de agua en México es de 78 mil millones de metros cúbicos para abastecer al sector agrícola, industrial y de consumo potable. Además, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) requiere 150 mil millones de metros cúbicos. Datos de la Agenda del Agua 2030 localizada en: [http://agendadelagua2030.conagua.gob.mx/Doc\\_ForoAgendadelagua2030/Folleto.pdf](http://agendadelagua2030.conagua.gob.mx/Doc_ForoAgendadelagua2030/Folleto.pdf) consultado el 18 de agosto de 2011

2 Del volumen total de agua dulce, estimado en unos 38 millones de kilómetros cúbicos, poco más del 75% está concentrado en casquetes polares, nieves eternas y glaciares; el 21% está almacenado en el subsuelo, y el 4% restante corresponde a los cuerpos y cursos de agua superficial (lagos y ríos). Información proporcionada en la página Web de la Comisión Nacional del Agua, en [%20%20%20%20%20AGUAS%20NACIONALES|3|0|0|0|0](http://www.conagua.gob.mx/Contenido.aspx?id=0adde2f2-2353-43a83bd7c7fb8d1dcc) consultado el día 18 de agosto de 2011.

### ACUÍFEROS SOBREENPLOTTADOS Y ZONAS URBANAS

Los 653 acuíferos del país proveen 70% del volumen de agua que se suministra a las ciudades para abastecer a casi 75 millones de personas, así como para regar una tercera parte de la superficie agrícola.



están sobre explotados, particularmente los ubicados en las zonas centro y norte del país, de los cuales 17 ya tienen intrusión salina y 13 presentan un fenómeno de salinización”<sup>3</sup>.

3 ORTÍZ RENDÓN, Gustavo Armando, (Subcoordinador de Planeación, Económica y Finanzas del Agua, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua) Evolución y perspectivas del marco jurídico del agua en México: nuevos retos y oportunidades para la gestión integrada del recurso hídrico, Agua aspectos Constitucionales, Edit. Porrúa, UNAM, México 2011, p. 17.

## RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AGUAS NACIONALES

Las *Aguas Nacionales*, son un bien que forma parte del Patrimonio del Estado Mexicano.<sup>4</sup>, de acuerdo a lo que establece la Ley General de Bienes Nacionales, y la propia Constitución en sus artículos 27 párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42,4°, 48, 73 y 115.

El artículo 27 establece las bases legales de la propiedad de las aguas, su aprovechamiento, distribución, clasificación y administración de las mismas dentro del territorio nacional.

El artículo 4° postula que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecua-

do para su desarrollo y bienestar, y próximamente consignará que el derecho al agua es un derecho humano.

El artículo 42 establece en términos generales que el territorio está formado por las partes integrantes de la federación, y además del territorio insular, donde están las aguas marinas comprendidas del territorio nacional.

El artículo 73 contiene las facultades del Congreso de la Unión, el cual tiene la competencia para emitir leyes respecto de las aguas nacionales, superficiales, subterráneas, marinas, su aprovechamiento y la competencia federal. La fracción XXIX-G, establece la fa-

4 Ley General de Bienes Nacionales: Artículo 3.- Son bienes nacionales:

I.- Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Párrafo cuarto

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije (el, sic DOF 20-01-1960) Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes (intermitentes, sic DOF 20-01-1960) y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

Párrafo quinto

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Párrafo octavo

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

Artículo 42. El territorio nacional comprende:

V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;





Foto: CUARTOSCURO / Radiole Fitas

cultad de expedir leyes de concurrencia entre los tres ámbitos de poder, en relación al medio ambiente, la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

El artículo 115 establece que los municipios son la base administrativa y política de las entidades federativas, y que dentro de sus facultades incluye encargarse del servicio público de suministro del agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

Para la adecuada distribución y aprovechamiento de las aguas, es importante la normatividad secundaria, que se avoca a regular las consecuencias del uso correcto o incorrecto de las aguas, cuando su cuidado es adecuado y cuando se contaminan. Para ello es necesario regular todo tipo de conductas que afecten o incidan en estos hechos. Por eso es relevante en materia del agua, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección ambiental, relacionada con la Ley de Derechos, que tiene que ver con

el cobro de derechos por descargas de aguas usadas, que tienen por objeto iniciar proyectos para dar tratamiento a las aguas residuales, a fin de reutilizarlas, y además poder distribuir mejor su uso.

La ley de la materia, es la *Ley de Aguas Nacionales*, que es de observancia nacional, y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución, control, preservación y distribución con calidad con el fin de apoyar el desarrollo sustentable de la sociedad.

Esta ley tiene por objeto también, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, el establecimiento de los programas nacionales hídricos, cuencas hidrográficas, nombramiento de autoridades, coordinación de programas, convocatoria a las autoridades estatales y municipales en los Consejos de Cuenca, y todo lo relativo a inversiones y desarrollo de nuevas políticas. Es una ley que propicia

# El poder no se conserva con la coerción, sino con el consentimiento de los gobernados.

BARACK OBAMA, PRESIDENTE DE ESTADOS UNIDOS  
PREMIO NOBEL DE LA PAZ 2009

la centralización de las funciones en la CONAGUA, aunque paradójicamente busque la descentralización.

La calificación de este recurso como *Aguas Nacionales*, es el origen de la complejidad con que se ha manejado uno de los bienes fundamentales del Estado Mexicano, pues el concepto de recurso *de la nación*, ha permitido que se aprecie como un bien de la Federación, entendida ésta como la nación, cuando este concepto hace referencia a todos, y por lo mismo un bien nacional es de todos los mexicanos, estén ubicados en cualquiera de las jerarquías de gobierno, federación, estados y municipios, y de cada uno de los individuos que formamos parte de la misma.

## **La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación. Art. 27 Constitucional**

Las diferentes categorías de aguas, superficiales, subterráneas, marinas, límites, presentan un tratamiento diferenciado del régimen de propiedad de las mismas, que son consideradas privadas cuando han sido alumbradas en terrenos de propiedad privada, o bien público, con función social cuando provengan de afluentes, ríos y manantiales, o sean aguas del subsuelo en los acuíferos.

La característica de ser calificado este recurso como un “bien originario de la nación”, tiene referencias ancestrales para ubicarlo en una categoría que ha servido al Estado Mexicano, para preservar el dominio de ciertos recursos, considerados todos dentro del Patrimonio del Estado, y como tal recibe un tratamiento jurídico constitucional que lo reserva dentro del manejo de bienes del Estado.

La triple competencia de las autoridades federales, estatales y municipales, da lugar a la concurrencia de facultades de los tres niveles de gobierno en este valioso recurso, que disponen a su vez de recursos presupuestales diferenciados, y que, quien tiene que dar el servicio directamente como es el caso del Municipio, es el más débil en materia presupuestaria y en muchos casos de recursos humanos y técnicos adecuados.

La tendencia que tiene México hacia el Centralismo a pesar de los grandes esfuerzos por descentralizar la administración del agua, sigue estando bajo el dominio centralizador de la Comisión Nacional del Agua, que al amparo de la interpretación de la Ley de Aguas Nacionales, es la autoridad que dirige, diseña, y coordina todas las políticas, acciones e inversiones en materia de agua, lo que ha provocado una participación desigual de los niveles de autoridad, inversión y responsabilidad en la administración de las aguas nacionales.





Las diferentes categorías de propiedad sobre este recurso establecen diferentes regímenes de propiedad que tienen tratamiento diferenciado, y que ha dado lugar a que múltiples especialidades del Derecho tengan que ver con el agua.

Es el agua, el tema actual y vigente, asunto

de seguridad nacional, declarado derecho humano y en México debemos tomar conciencia de la importancia de su protección, cuidado y las consecuentes responsabilidades que sobre las acciones que se tomen en los tres niveles de gobierno nos afectan a todos. ▀



**Xóchitl Garmendia Cedillo ([xochitl.garmendia@congreso.gob.mx](mailto:xochitl.garmendia@congreso.gob.mx))**

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

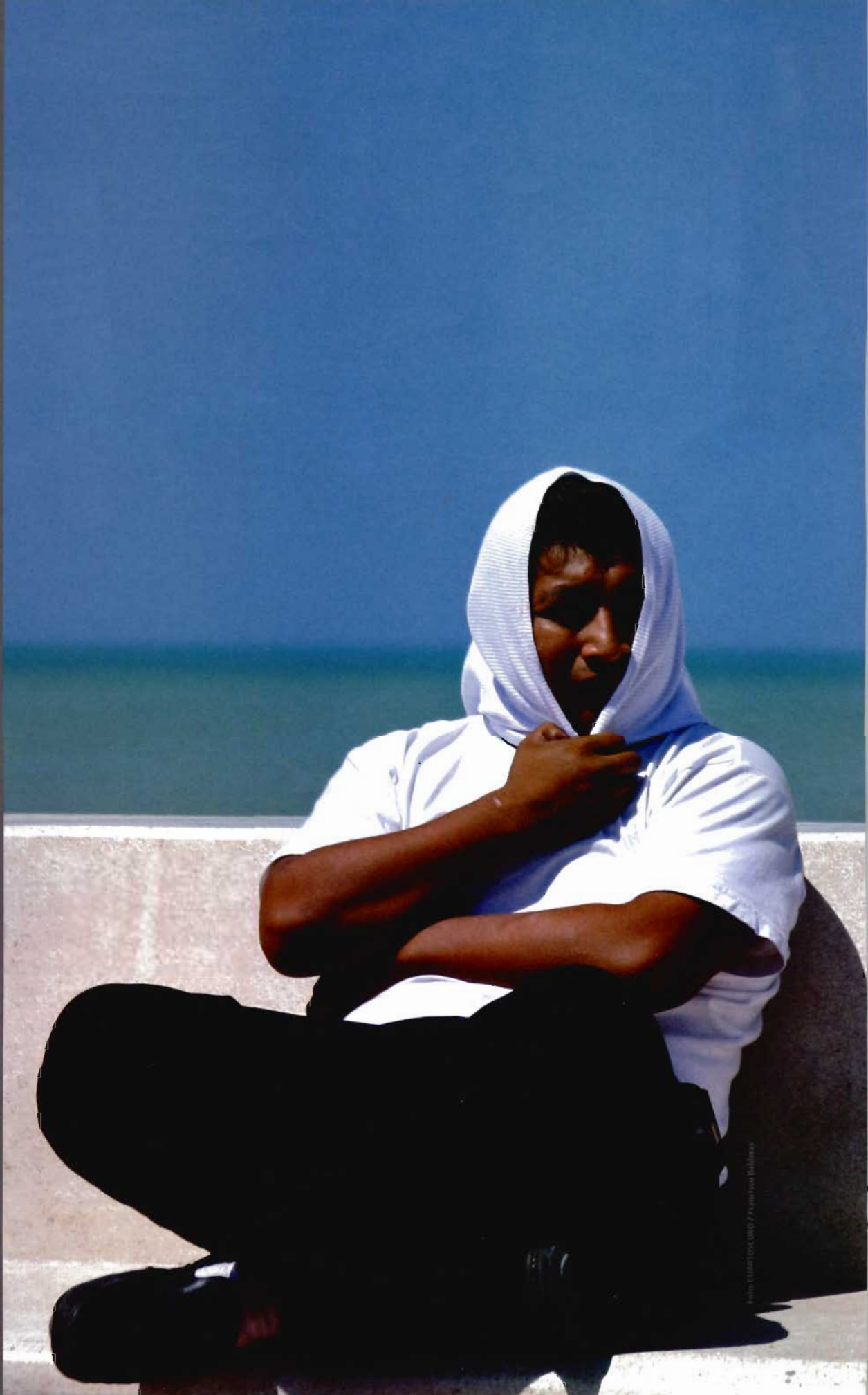
JOSÉ  
DE JESÚS  
GONZÁLEZ  
RODRÍGUEZ

24

---

CENTRO  
DE ESTUDIOS  
SOCIALES  
Y DE OPINIÓN  
PÚBLICA

---





# TRANSPARENCIA Y CAMBIO CLIMÁTICO

*Diversos estudios concluyen que las implicaciones económicas del cambio climático son significativas y cada vez serán más cuantiosas.*

**E**l cambio climático se ha colocado como uno de los temas de mayor relevancia en materia ambiental en nuestros días y como un creciente desafío para los gobiernos de todo el mundo.

Este fenómeno se vive en todas las latitudes, con transformaciones significativas en el medio ambiente, tales como precipitaciones pluviales de gran intensidad, aumentos en la temperatura media del planeta, el alza del nivel del mar, la reducción de la superficie cubierta por nieves y glaciares y la frecuencia de eventos extremos, entre otros aspectos.

A su vez, esto ha propiciado que la sociedad organizada, los gobiernos y la co-

munidad internacional impulsen medidas encaminadas a su mitigación, lo que supone costos económicos de tal magnitud que convierten al cambio climático en un factor que será determinante en el diseño del quehacer público en todas las naciones y en el desarrollo de las actividades humanas en el futuro inmediato.

En ese proceso, las disposiciones normativas desempeñan un rol esencial, ya que se insertan en un escenario que ha subrayado la necesidad de priorizar la sustentabilidad de las actividades humanas, pero dentro de un contexto diseñado para que no se interrumpa la marcha del sistema económico ni se afecte la funcionalidad de las instituciones.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el cambio climático y el aumento de los gases de efecto invernadero (GEI), como resultado de las actividades humanas, han ocasionado alteraciones evidentes cuyas consecuencias aumentarán a lo largo del siglo y en muchos casos serán difícilmente reversibles. Para la CEPAL los esfuerzos necesarios para adaptarse a esas nuevas condiciones y simultáneamente reducir las emisiones de GEI implican costos económicos y modificaciones sustanciales en los actuales patrones de producción, distribución y consumo, en los flujos comerciales y financieros internacionales e incluso en los estilos de vida de la población.

Para esta institución, el cambio climático será un factor esencial en la planeación del desarrollo económico en el siglo XXI, en

particular en América Latina, donde las condiciones geográficas, la vulnerabilidad a los eventos extremos, los factores económicos, sociales e incluso institucionales acentúan e intensifican dichos impactos y tal escenario obliga a formular una estrategia de largo plazo con una sólida base científica y un importante consenso social.<sup>1</sup>

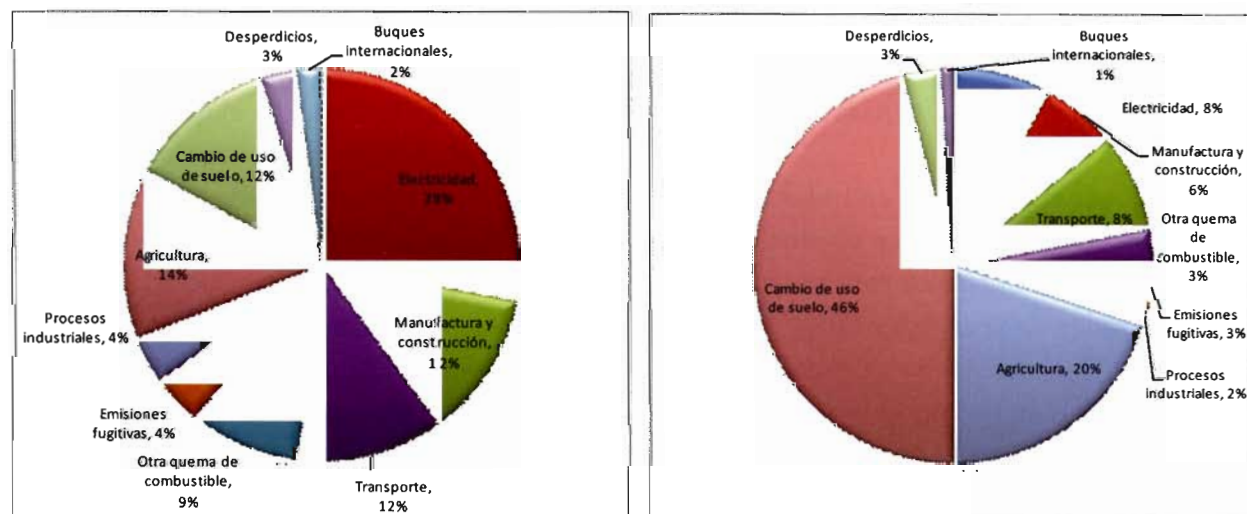
Como se aprecia en la Gráfica 1, las principales fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero a escala mundial se concentran en el sector energético (electricidad, manufactura y construcción, transporte, quema de combustibles, seguido por el sector agropecuario y por las emisiones causadas por el cambio de uso del suelo). Dicha concentración es diferente para

**Los costos totales de la inacción frente al cambio climático equivaldrían a una pérdida anual permanente de al menos 5% del Producto Interno Bruto**

particular en América Latina, donde las condiciones geográficas, la vulnerabilidad a los eventos extremos, los factores económicos, sociales e incluso institucionales acentúan e intensifican dichos impactos y tal escenario obliga a formular una estrategia de largo plazo con una sólida base científica y un importante consenso social.<sup>1</sup>

1 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe, Síntesis 2010*, CEPAL, Santiago de Chile, 2010, p. 11.

**GRÁFICA 1. EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO POR SECTOR Y REGIÓN**



Fuente: Tomado de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe, Síntesis 2010*, CEPAL, Santiago de Chile, 2010, p. 97.



el caso de América Latina y el Caribe, donde las emisiones originadas en el cambio de uso del suelo representaron casi la mitad del total regional, mientras que el sector energético participó con 28 por ciento y la agricultura con 20 por ciento.

Diversos estudios concluyen que las implicaciones económicas del cambio climático son significativas y cada vez serán más cuantiosas. Así, se ha considerado que los costos totales de la inacción frente al cambio climático equivaldrían a una pérdida anual permanente de al menos 5% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial. Para México, las estimaciones muestran que el costo económico del impacto climático al 2100 alcanzará en promedio 6.22% del PIB actual. Estos costos, entre otras cosas, constituyen un freno económico e intensifican la restricción presupuestal de los países de la región en el camino hacia la reducción de la pobreza.<sup>2</sup>

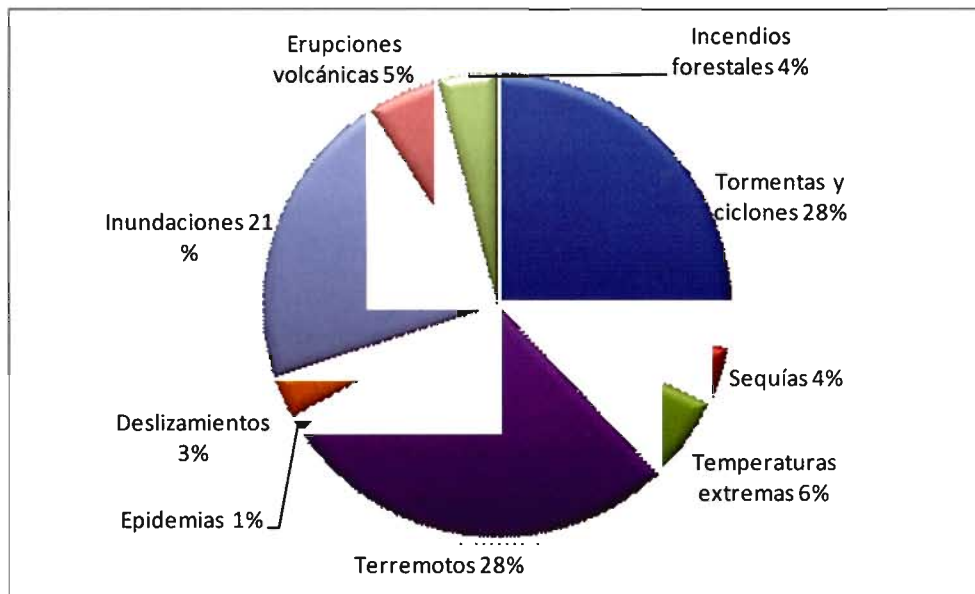
<sup>2</sup> Luis Miguel Galindo, *La economía del cambio climático en México*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), México, 2009.

La Gráfica 2 permite identificar las diferentes clases de riesgos naturales contemporáneos en México, que van desde terremotos, inundaciones y tormentas, como los fenómenos más generalizados, hasta los incendios, temperaturas extremas y sequías, eventos que refuerzan la convicción de diseñar respuestas tanto de carácter normativo como en el terreno de las políticas públicas ligadas al cambio climático.

### NORMATIVIDAD AMBIENTAL EN AMÉRICA LATINA

Los avances que en el campo constitucional se han venido dando en los países de América Latina a partir de la década de 1990, forman parte de lo que se ha dado en llamar el “constitucionalismo ambiental latinoamericano”. Dentro del marco de las nuevas disposiciones normativas, que han tenido lugar desde las últimas décadas, se ha generado un proceso encaminado a dotar a los países de la región

**GRÁFICA 2. RIESGOS NATURALES EN MÉXICO**



Fuente: Tania Mijares et al., *Cambio climático, una mirada regional en México, Centroamérica y el Caribe*, Oxfam, México, 2009, p. 55.

de una legislación ambiental secundaria. Éste ha consistido en la promulgación de leyes generales o *leyes marco*, que han influido en el desarrollo de la legislación ambiental y la expedición de numerosas normas técnicas, así como en las modificaciones que se han hecho a lo que se denomina “legislación sectorial de relevancia ambiental”, cuyo contenido ha comenzado a integrarse a la legislación propiamente ambiental en cada país.<sup>3</sup>

El “Informe sobre el desarrollo del derecho ambiental latinoamericano” identifica los avances del derecho ambiental y su aplicación en los países de América Latina. De acuerdo con el texto, estos adelantos deben ser calificados como positivos por varios factores: primero porque muchos de los más importantes cambios jurídicos se han dado en el ámbito constitucional; segundo porque los cambios jurídicos se han hecho en la dirección y con los contenidos apropiados y, tercero, porque los avances más notorios en la legislación ambiental han tenido lugar en lo que pudiera considerarse su vertiente más complicada: la judicial, ya que incluyen la progresiva consolidación de sistemas integrales de gestión ambiental, que han favorecido su aplicación judicial y administrativa.

Los logros anteriores, sin embargo, deben matizarse atendiendo otros aspectos señalados en el informe como circunstancias que frenan el desarrollo pleno de la legislación

ambiental en la región. Al respecto, el texto menciona: a) un desarrollo desigual del derecho ambiental en los países de América Latina; b) carencia de disposiciones normativas de carácter secundario necesarias para su aplicación c) problemas de ineficiencia que frenan la efectividad de la normatividad; d) dificultades en la aplicación administrativa de las leyes del ramo; y e) problemas en la aplicación judicial de la legislación.<sup>4</sup>

Respecto a las tareas legislativas pendientes para impulsar el desarrollo del derecho ambiental en la región, el Informe señala como indispensable que, en primer término,

se instituya como un principio constitucional la idea del desarrollo sostenible que otorgue un mandato preciso al legislador para que oriente al sistema jurídico a la observancia de ese postulado.

Junto con ello la necesidad

de desarrollar legislaciones ambientales de carácter integral que reemplacen de manera paulatina a la legislación sectorial con visos ambientales que en la actualidad ocupa un espacio importante dentro del conjunto de la normatividad del sector en diversos países. Finalmente, se destaca la conveniencia de elaborar una legislación que atienda los rezagos en materia de ordenamiento del territorio, de regulación de la responsabilidad civil por daño ambiental, de conservación de diversidad biológica, de distribución de los beneficios de la utilización de recursos genéticos y de seguridad biotecnológica, entre otros temas.<sup>5</sup>

**Los riesgos naturales van desde terremotos, inundaciones y tormentas hasta incendios, temperaturas extremas y sequías**

3 Raúl Brañes, *Informe sobre el desarrollo del derecho ambiental latinoamericano, su aplicación después de diez años de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Oficina Regional para América Latina y el Caribe, México, 2001, pp. 105-106.

4 *Idem.*

5 *Ibid.*, pp. 113-116.





## JUSTICIA Y TRANSPARENCIA AMBIENTALES

Diversos han sido los intentos para efectuar una evaluación de la justicia ambiental en América Latina. Uno de ellos se enfoca al examen de los sistemas legales en la región y a la revisión del acceso a la información gubernamental en la materia. Para el caso de México, la evaluación la realizó el Centro Mexicano de Derecho Ambiental y las agrupaciones denominadas Comunicación y Educación Ambiental, Cultura Ecológica y Presencia Ciudadana Mexicana. Estas instancias, además de examinar distintos aspectos en materia ecológica en México, revisaron el contexto ambiental en diversos estados de la República en lo referente a su marco jurídico y sus instituciones gubernamentales, evaluando, entre otras cosas, sus sistemas de información, capacidad institucional, garantías legales, obligaciones y mecanismos de participación, etcétera.<sup>6</sup>

En lo relativo al rubro de “Acceso a la justicia ambiental”, las organizaciones evaluadoras consideraron cuatro subcategorías que examinan el acceso a la justicia en cada país y tres categorías adicionales que analizan casos de estudios específicos en los que se recurrió a un tribunal para dirimir una controversia relacionada al ámbito ambiental. Así diseñaron una escala con los resultados del desempeño gubernamental en cada país. Cada clasificación comprende tres categorías de desempeño gubernamental: a) fuerte; b) mediano; y c) débil. En la primera categoría sitúan a las naciones que alcanzan entre 68 y 100 puntos; en la segunda a los países con evaluaciones de 34 a 67

puntos y en la última a las naciones que tienen menos de 33 puntos y que son consideradas con un desempeño gubernamental débil.

Como se aprecia en el Cuadro 1, las nueve naciones de América Latina evaluadas alcanzan diversas escalas. La asignación numérica visible en el cuadro permite identificar que nuestro país está considerado como una nación con un desempeño gubernamental fuerte en 10 de los 15 factores con que se evalúa a la justicia ambiental por parte de las organizaciones aludidas.

En la perspectiva de diversos especialistas en el tema, no basta con que en nuestro país el artículo cuarto constitucional establezca la protección del medio ambiente como un derecho fundamental (ya que se señala como una limitante a ese postulado la necesidad de que los ciudadanos ejerciten diversos medios jurisdiccionales como el Juicio de Amparo a fin de hacerlo efectivo).

Así, se ha considerado que para lograr una plena tutela del derecho a un medio ambiente sano, no es imprescindible esperar a que el legislador modifique el marco normativo que permite a los jueces pronunciarse sobre una materia tan urgente como es la ambiental, sino que en la óptica de los estudiosos del tema, simplemente, es menester que se apliquen las disposiciones ya contenidas en los tratados internacionales, como la Declaración de Río o el Acuerdo Paralelo de Cooperación Ambiental de América del Norte, para fortalecer los razonamientos de interpretación que podrían llevar a los tribunales a dictar sentencias que tengan consecuencias útiles en la esfera jurídica de los quejosos.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Véase: Iniciativa de Acceso en América Latina, *Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en América Latina*, Iniciativa de Acceso en América Latina (Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Comunicación y Educación Ambiental, Cultura Ecológica y Presencia Ciudadana Mexicana), México, 2005, pp. 17-19.

<sup>7</sup> Centro Mexicano de Derecho Ambiental, “La práctica jurisdiccional en el derecho ambiental mexicano e internacional: análisis y experiencias”, *Environmental Law Institute*, Cemda, México, 2009, p. 63.



**CUADRO 1. EVALUACIÓN AL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN AMÉRICA LATINA**

	MEXICO	COSTA RICA	EL SALVADOR	ECUADOR	BOLIVIA	CHILE	PERU	BRASIL	COLOMBIA
<b>MARCO LEGAL</b>									
<b>Acción legal</b>	86	100	47	100	100	100	80	50	66
<b>Interés público</b>	73	100	40	100	85	75	80	100	66
<b>Tribunales/Foro</b>	100	100	47	85	95	100	60	75	66
<b>Procesos</b>	33	100	20	85	37	N.D.	N.D.	88	66
<b>Apelación</b>	100	100	73	91	87	92	100	75	66
<b>CASOS PRACTICOS</b>									
<b>Acción legal</b>	100	100	60	100	100	83	80	88	66
<b>Interés jurídico</b>	60	100	73	91	90	67	N.D.	88	66
<b>Tribunales/foro</b>	78	91	49	64	77	84	46	56	69
<b>Oportunidad</b>	90	67	43	51	80	67	40	13	53
<b>Normas</b>	87	100	27	75	83	83	40	25	66
<b>Proceso</b>	62	84	27	61	78	81	N.D.	38	53
<b>Resultado</b>	58	77	32	59	70	70	45	41	59
<b>Apelación</b>	100	100	47	68	64	100	80	38	50
<b>Mecanismos extrajudiciales</b>	20	60	20	N.D.	83	N.D.	100	N.D.	N.D.
<b>Factores extrajudiciales</b>	80	58	58	N.D.	65	58	47	54	61

Fuente: Iniciativa de Acceso México, *Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en América Latina*, Iniciativa de Acceso en América Latina (Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Comunicación y Educación Ambiental, Cultura Ecológica y Presencia Ciudadana Mexicana), México, 2005, p. 75.

De acuerdo con los planteamientos del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, es evidente que quien acude en nuestro país ante un tribunal en busca de la salvaguarda de una prerrogativa pretende fortalecer el estado de derecho y busca que la sentencia que llegue a dictarse tenga repercusiones claras en su vida diaria y en su medio ambiente y una eventual negación a esa posibilidad tiene diversas consecuencias: por un lado, contribuye al debilitamiento del sistema jurídico; por otro, mina el respeto por la ley, y finalmente lleva a claudicar ante la destrucción del entorno. Lo anterior independientemente de que la violación al respeto del derecho a un medio ambiente sano permite violar el derecho de las generacio-

nes futuras de gozar de los recursos naturales que hoy dilapidamos.<sup>8</sup>

Otro elemento a tener en cuenta en una revisión al escenario que prevalece en materia ambiental en México es la transparencia y el acceso a la información pública en los asuntos vinculados al sector. El tema ha sido objeto de análisis recurrentes y permite identificar la creciente importancia de los temas ambientales como factores imprescindibles en el desarrollo de las sociedades democráticas.

Al respecto, a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) le han sido dirigidas una cantidad cada vez más

<sup>8</sup> *Idem.*

## CUADRO 2. EXPEDIENTES RESERVADOS POR LA SEMARNAT

<i>Instancia o materia</i>	<i>Expedientes reservados</i>
Dirección General de Gestión del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes	29,453
Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros	10,708
Dirección General de Fomento Ambiental Urbano y Turístico	40
Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos	925
En materia de impacto y riesgo ambiental	35
Dirección General de Vida Silvestre	14
Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales	182

Fuente: Elaboración propia con datos de "Gobiernos y trasnacionales desplazan a pobres de territorios seguros", *Contralínea*, núm. 214, enero de 2011.

grande de solicitudes de acceso a la información pública sobre el tema, mismas que competen a alguna de las tres subsecretarías o a los diversos órganos desconcentrados y descentralizados que forman parte del sector ambiental federal.<sup>9</sup>

Entre las respuestas de la dependencia se cuentan cada vez más las clasificadas como "reservadas" en alguno de los cuatro aspectos atendidos por la institución: a) la conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y su biodiversidad; b) la prevención y control de la contaminación; c) la gestión integral de los recursos hídricos; y d) el combate al cambio climático.

Así, es posible identificar las diferentes reservas que esa dependencia ha formulado como resultado de las solicitudes de información ciudadana gestionadas ante diversas instancias internas de la Semarnat, como direcciones generales y unidades coordinado-

ras y otras instancias administrativas adscritas a esa secretaría.

En lo que compete a la Dirección General de Gestión del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes de esa dependencia, la misma ha reservado más de 29 mil expedientes, algunos de los cuales se encuentran clasificados por lapsos hasta de 12 años. Por su parte, la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros de la Semarnat mantiene en reserva más de 10 mil expedientes y la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos ha reservado casi mil.<sup>10</sup>

Un desglose más detallado de las solicitudes consideradas como reservadas por la Semarnat aparece en el Cuadro 2, mismo que muestra que las cantidades más amplias de expedientes reservados corresponden a las direcciones de Gestión del Aire y Registro de Emisiones y de Zona Federal Marítimo Terrestre.

<sup>9</sup> La Semarnat es la institución del gobierno federal encargada de impulsar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales de México, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.

<sup>10</sup> Para consultar un listado de algunos de los expedientes que la Semarnat ha calificado como no propios para su divulgación pública inmediata véase: "Gobiernos y trasnacionales desplazan a pobres de territorios seguros", *Contralínea*, núm. 214, enero de 2011.



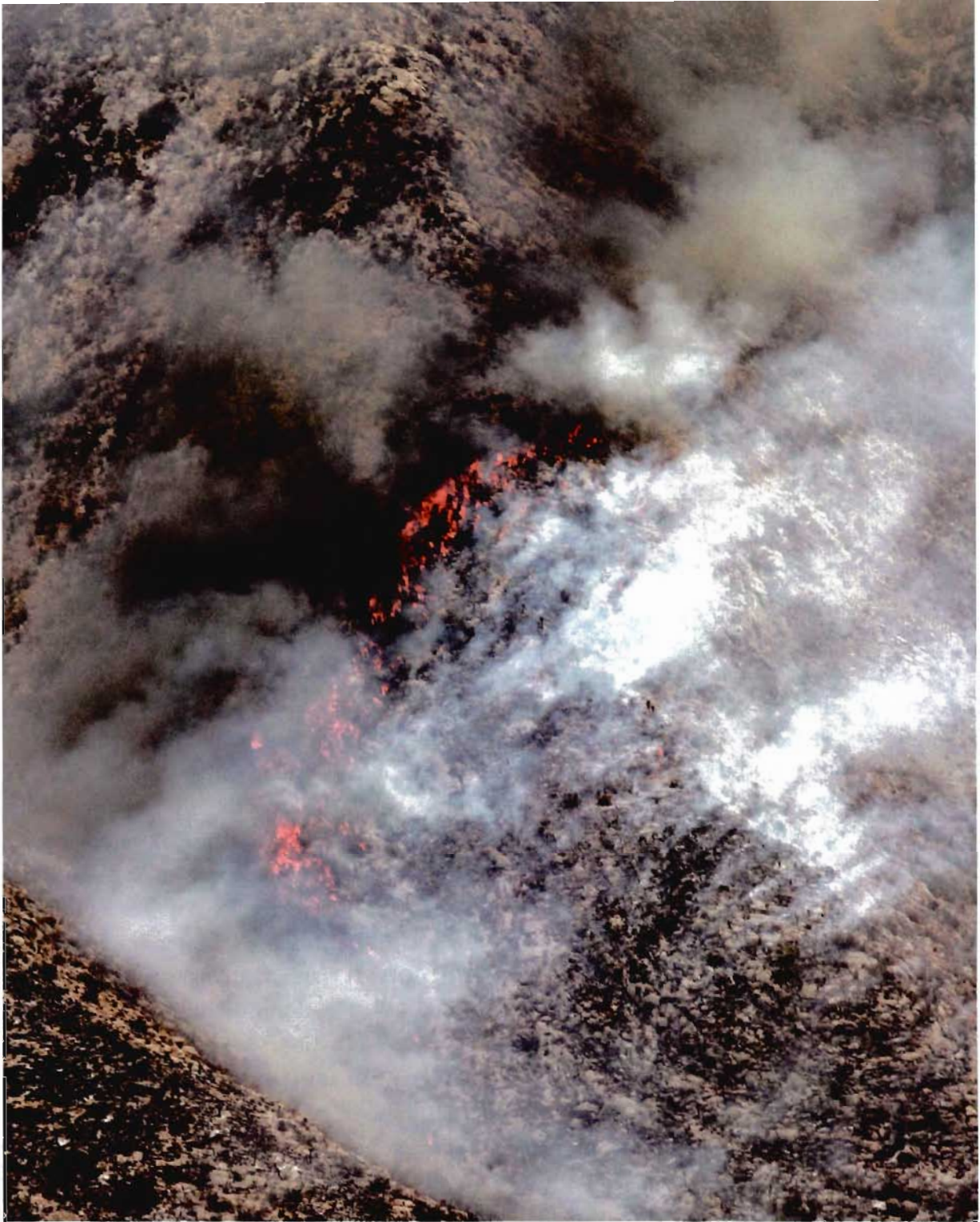


Foto: CUARTESCURO / Zocalo de Saltillo

## POLÍTICA PÚBLICA Y CAMBIO CLIMÁTICO

Desde una visión que privilegia el principio del desarrollo humano sustentable, el *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012* incorpora por primera vez de manera explícita el tema del cambio climático en los instrumentos de planeación oficial en nuestro país.

Varios de los programas sectoriales que derivan del PND hacen referencia al respecto.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Las disposiciones que sustentan los programas en materia de cambio climático se encuentran en la propia Constitución y en las leyes de: Planeación Orgánica de la Administración Pública Federal, en la General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y en el Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.

# Es fácil hablar claro cuando no va a decirse toda la verdad.

RABINDRANATH TAGORE (1861-1941)

POETA Y FOLÓSOFO BENGALÍ, PREMIO NOBEL DE LITERATURA 1913

En mayo de 2007 el Ejecutivo Federal presentó la *Estrategia Nacional de Cambio Climático*, en la que —entre otras cosas— se establece un primer posicionamiento del país en relación con el régimen internacional de atención al cambio climático. A partir de la publicación de la estrategia señalada las distintas dependencias del gobierno federal integrantes de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), coadyuvan a elaborar el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2009-2012, el cual —por medio de 105 objetivos y 294 metas— busca dar cumplimiento a las disposiciones del PND en la materia y se ha presentado como el intento más ambicioso de avance hacia la transversalidad de políticas públicas para el desarrollo sustentable.<sup>12</sup>

En el Programa Especial de Cambio Climático se establece la necesidad de impulsar la incorporación de políticas nacionales de mitigación de gases de efecto invernadero y la adaptación a los efectos del cambio climático en la Administración Pública Federal y en los tres órdenes de gobierno. Para ello, en el programa se anuncia la creación de la Dirección General de Políticas para el

Cambio Climático, dependiente de la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental de la Semarnat y de la Dirección General de Investigación sobre Cambio Climático, en el Instituto Nacional de Ecología.

En lo referente al proceso de fortalecimiento de la estructura institucional en el sector público, el Programa Especial de Cambio Climático hace mención de diversas medidas que deberán implementarse en las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal entre 2008 y 2012. Al

respecto, el programa señala, entre otras: a) establecer en cada dependencia de la Administración Pública Federal un área para atender los temas relativos al cambio climático, durante 2008-2012; b) fortalecer las políticas públicas en

los programas estatales de cambio climático; y c) publicar programas estatales de cambio climático en al menos ocho entidades federativas durante 2008-2012.

En lo que toca a la revisión legislativa del marco jurídico correspondiente, así como del examen de los compromisos internacionales en la materia, el programa plantea, entre otras medidas: a) elaborar un compendio de los instrumentos de políticas públicas que contribuyan a la emisión de gases de efecto invernadero o al incremento de la vulnerabilidad; b) proponer instrumentos que contri-

## **El cambio climático se ha colocado como uno de los temas de mayor relevancia en materia ambiental en nuestros días**

<sup>12</sup> Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, "Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012", *Diario Oficial de la Federación*, 28 de agosto de 2009.





Foto: CUARTOSCURO / Guillermo Peres

buyan a reducir las emisiones y la vulnerabilidad; y c) fortalecer las sinergias entre las convenciones internacionales suscritas por México (el Convenio Sobre Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación).

La respuesta gubernamental frente al cambio climático en nuestro país ha sido objeto de un minucioso escrutinio motivado por la gravedad del fenómeno y por los alcances del mismo en el futuro inmediato.

Independientemente de que una respuesta integral a dicha problemática debe tener una cobertura multilateral y permanente, las políticas públicas adoptadas en México revisten una importancia indudable. La adopción de principios ambientales en el marco constitucional, la expedición de leyes secundarias y de disposiciones administrativas sobre el tema, son factores que se han sumado al diseño de planes y programas gubernamentales cuyos resultados no pueden ser cuantificables de manera inmediata ni de forma aislada.

Recurrentemente se ha insistido en que por la naturaleza del problema y sus implicaciones, es necesaria una estricta transparencia y una detallada rendición de cuentas, además de que resulta decisiva tanto la participación social como el fortalecimiento de la investigación científica y tecnológica en el tema, aspectos que junto con los restantes que han sido considerados esenciales en el combate al cambio climático, permitirían sentar las bases para afrontar adecuadamente una contingencia que nos atañe a todos. ▀



**José De Jesús González Rodríguez (jesus.gonzalez@congreso.gob.mx)**

Posee dos licenciaturas: Economía y Derecho, ambas por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y diversos diplomados, entre los que destacan: *Análisis Político Estratégico* (CIDE), *Opinión Pública y Comunicación Política* (UNAM) y *Comunicación para el Poder Legislativo: la opinión pública, los medios y la coyuntura de crisis* (George Washington University, The Graduate School of Political Management) además de diversos cursos de especialización.

En su experiencia profesional destaca su desempeño como asesor del área de Consejeros Legislativos en el IFE de 1998 a 2000. Igual responsabilidad desarrolló en la Comisión de Defensa Nacional en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura y en el Congreso de Oaxaca de 1995 a 1997.

JUAN  
MANUEL  
PUBLO  
RÁBAGO  
RIQUER

36

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

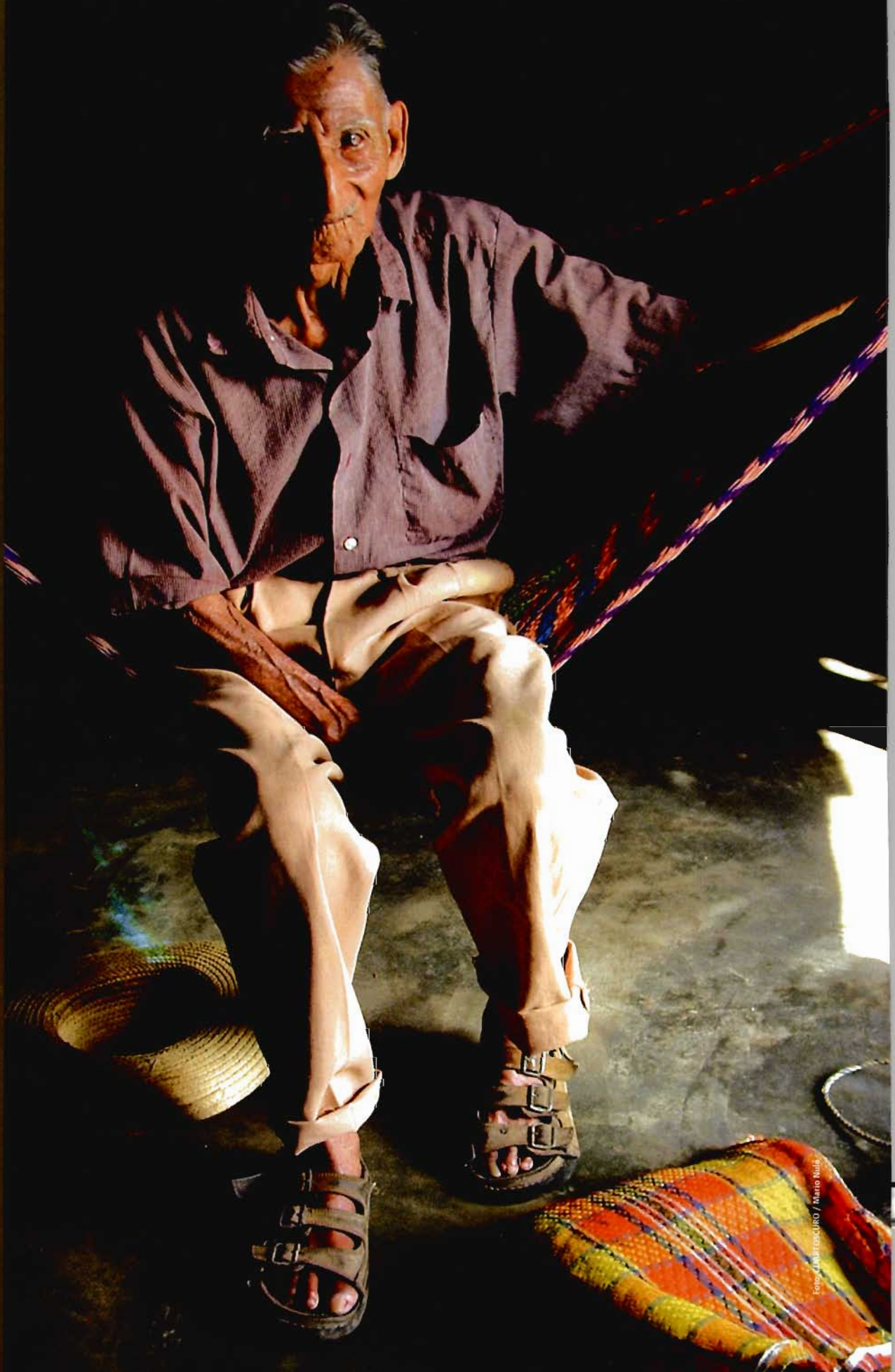


Foto: C. M. P. OSCURO / Mario Nuis



# DIGITALIZAR LA INFORMACIÓN RURAL: HERRAMIENTA PARA EL AVANCE

*Los poseedores de los datos generalmente no los procesan con la visión de crear sistemas de información, lo cual dificulta la realización de análisis comparativos en la materia*

Entre las graves carencias que presenta el campo mexicano se destaca la inexistencia de un sistema organizado de información rural: si bien a nivel nacional existen datos, éstos aparecen fraccionados, duplicados o dispersos. Igualmente son diversas las fuentes que los detentan, entre ellas instituciones educativas, centros de investigación, asociaciones, cámaras, empresas del ramo y entidades gubernamentales, primordialmente del Poder Ejecutivo.

A ello se suma que los poseedores de los datos generalmente no los procesan con la vi-

sión de crear sistemas de información, lo cual dificulta realizar análisis comparativos entre la multitud de fuentes.

Para resolver la problemática de manejo de la información rural y facilitar las labores de los investigadores y legisladores, el Centro de Desarrollo Rural Sustentable y de la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados creó el Sistema de Información Estratégico (SIER) para enfrentar el reto que representa la interpretación de los enormes volúmenes, las diversas características y la complejidad de recabar los datos relativos al agro.

Este Sistema, que considera estratégico el manejo de las tecnologías de la información, tiene como objetivo asegurar que la Cámara baja cuente permanentemente con información amplia, ágil, oportuna y veraz.

A partir del Plan de Desarrollo Informático (PDI) se precisó el *hardware* y *software* necesarios para atender los requerimientos de este Órgano Legislativo mediante un desarrollo progresivo del Sistema con apoyo de universidades. Los usuarios realizan consultas, análisis o estudios; generan indicadores confiables y objetivos; pueden crear salidas con datos provenientes de diversas fuentes, además de que el sistema brinda acceso electrónico a toda la información disponible donde quiera que se encuentren los diputados y sus asesores autorizados.

El SIER se diseñó para cubrir diversas modalidades: Es abierto –manejo de bancos de datos-; con enfoques sectorial (entidades de gobierno) y regional (territorios específicos); y de funcionalidad amplia. Su concepción se basa en principios de valor agregado, manejo territorial y usabilidad. Para lograr la disponibilidad de la información se vincula con los poderes Legislativo y Ejecutivo, y el ámbito de la investigación.

#### MARCO OPERATIVO Y NORMATIVO DEL SISTEMA



Las investigaciones que realiza el Centro requieren gran variedad de datos sobre: recursos naturales como agua, bosques, minerales; información sociodemográfica (asentamientos humanos, infraestructura social y programas de desarrollo); clima –temperatura, humedad, lluvia-; infraestructura civil; uso del suelo y características de la propiedad de la tierra; planes y programas de desarrollo; actividades productivas, entre otras.

El núcleo del sistema incluye: seleccionar la información útil; homologar y calificar; almacenar en bases de datos nominales, georeferenciadas, analíticas y documentos electrónicos; portal CEDRSSA que es *la interfaz de acceso a todas las aplicaciones*; y sistemas especializados y generales.

### Contar con la infraestructura y la información no es un evento, es un largo y ambicioso proceso que se ha puesto en marcha

Como resultado, el Centro puede realizar análisis y estudios: sociales, demográficos, ambientales, técnico-productivos, étnicos, culturales, económicos, presupuestales, sectoriales, territoriales, cartográficos, series de tiempo y comparativos.

Las metas obligan a contar con información en tiempo real. La tecnología facilita contar con bases de datos distribuidas y múltiples mecanismos de interconexión; sin embargo, la experiencia muestra que no hay estándares, criterios o normas que definan la información que deben tener disponible las diversas fuentes, ni por cuanto tiempo. Por eso es necesario enfrentar los costos de conservar una copia dura de los datos.



El CEDRSSA ha adquirido servidores, estaciones de cómputo, impresoras, equipos de comunicaciones y herramientas de software (SQL, ArcIMS, WebFocus, SPSS, MasterMind, MS Project, Acrobat, etc.). Desarrolla, mediante convenios con universidades, las primeras etapas del Sistema de Información Estratégico Rural.

Está en el proceso de recopilar la información técnica, económica, social y ambiental; e integrar datos de estudios o propuestas del propio Centro o de terceros.

## SITUACIÓN ACTUAL

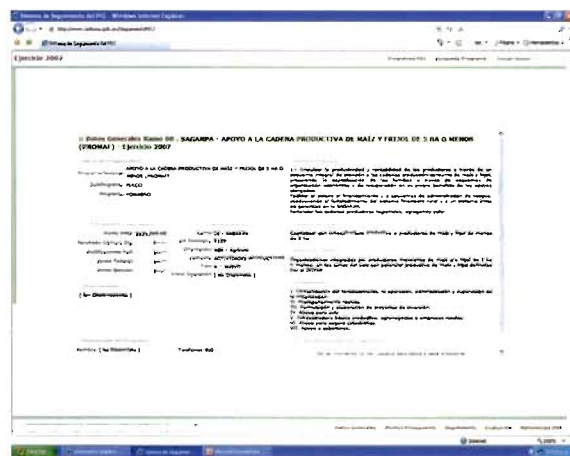
A la fecha, el SIER cuenta con los siguientes elementos:

1) Portal de Internet del CEDRSSA. Con administrador de contenidos en bases de datos SQL; documentos, ligas, autores, novedades, áreas de organización, participantes, etc. Control de acceso mediante grupos de trabajo, claves de usuario y palabra llave. Tres niveles de seguridad para cumplir con leyes y reglamentos (personal del Centro, de la Cámara y público en general). Es la Interfaz de acceso a las aplicaciones de cómputo del SIER.



2) Sistema de Análisis y Propuestas del Presupuesto PEC. Con diseño de la estructura en bases de datos y cubos de análisis (SQL-AS). Almacena información por periodos. Análisis de escenarios mediante matrices multidimensionales. Pantallas de consulta y reportes en WebFocus; salidas WEB, PDF, Excel.

3) Sistema de Seguimiento Programático y Presupuestal. Registra la información de los programas relacionados con el PEC. Versatilidad en formatos y conceptos de información.

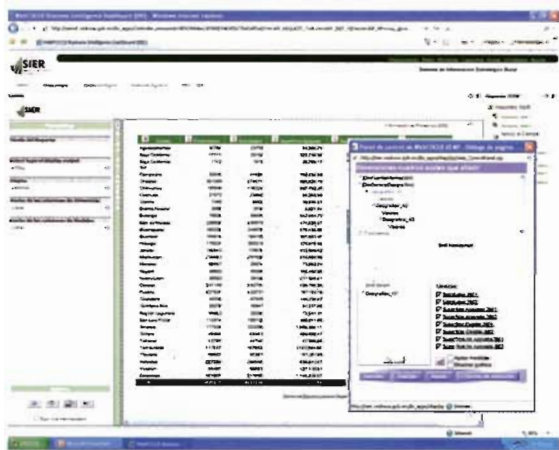


4) Acceso a bases de datos de externos, a los 191 sistemas de información de terceros disponibles en el Centro, mediante el Portal y vía la red de cómputo del CEDRSSA.

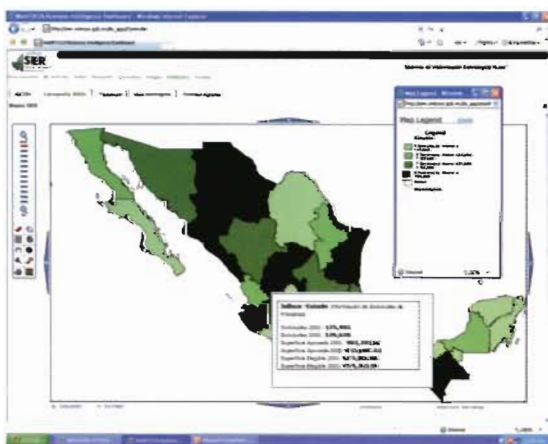
5) Sistemas Generales de Procesamiento: análisis de estadísticas; diseño de la estructura de bases de datos SQL; modelos para homologar y cargar o actualizar información similar; cubos de análisis; pantallas básicas de consulta y reportes (modelo general de información).

# Frente a dos derechos encontrados, decide la fuerza.

CARLOS MARX (1818-1883), INTELLECTUAL Y FILÓSOFO ALEMÁN,  
PADRE DE LA IDEOLOGÍA QUE LLEVA SU NOMBRE



6) Módulo de Estadísticas Georeferenciadas: capas cartográficas; herramientas de ArcIMS y ArcView para la representación de información a partir de las bases de datos del SIER.



7) Subsistema de Selección de Datos: estatal o municipal; poderosas herramientas para nuevas columnas de información, administración de catálogos, reportes 'xml' y 'shp'.



8) Módulo de Cartografía del SIER: cuenta con capas básicas de cartografía digital de la República Mexicana, su organización política, orografía, cuerpos de agua, vías de comunicación, características del suelo, datos climáticos, entre otros.





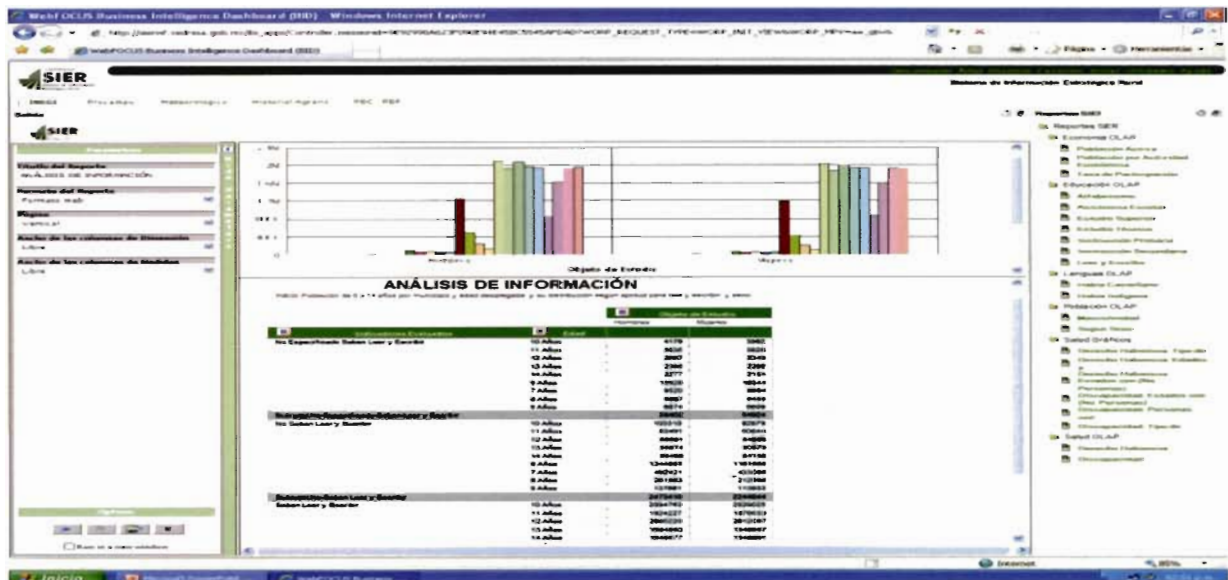


Foto: CUARTOSCURO / Flashde Fotos

## POTENCIAL DEL SIER

Investigadores, diputados y público en general pueden crear una consulta combinando Información tecnológica, económica, social y ambiental. El sistema permite realizar infinidad de acciones como: utilizar una o varias columnas de datos o tablas; aplicar filtros para seleccionar subconjuntos de información; generar gráficas de diversos estilos; generar mapas temáticos; las salidas pueden ser almacenadas para su uso posterior o exportar los datos resultantes a archivos Acrobat (PDF) o Excel. ▶



### Juan Manuel Publio Rábago Riquer (publio.rabago@congreso.gob.mx)

Es Ingeniero en Sistemas Computacionales, egresado del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) Campus Querétaro. Ha trabajado en instituciones públicas y privadas como Infonavit, Banamex, Pemex y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, entre otras.

Ha participado en proyectos nacionales como la emisión de la credencial para votar del IFE. Actualmente dirige la implementación del Sistema de Información Estratégico Rural en el CEDRSSA.



LETICIA  
CALVARIO  
MARTÍNEZ

42

---

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

---



# DAN LA VIDA, PERO MUJEREN

*El Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) referido a mejorar la salud materna establece la reducción, en tres cuartas partes entre 1990 y 2015, de la muerte materna*

Cada año fallecen en el mundo 536 mil mujeres por complicaciones del embarazo, parto o puerperio. Noventa y nueve por ciento de las muertes de estas mujeres ocurre en países en vías de desarrollo.

El parto sin riesgo se manifiesta como un privilegio de las naciones desarrolladas, donde se reportan nueve muertes maternas por cada 100 mil habitantes, a diferencia de los países en vías de desarrollo donde la mortalidad materna se incrementa a 450 por cada 100 mil habitantes. África subsahariana y Asia meridional concentran 84 por ciento de la totalidad de las muertes maternas.

En el año 2000 los gobiernos de 189 países, incluido México, firmaron la Declaración del Milenio donde se definieron ocho objetivos referidos al desarrollo; a saber, la erradicación de la pobreza; la cobertura universal en enseñanza primaria; la equidad de género; la reduc-

ción de la mortalidad de niños menores a cinco años; la salud materna; el combate al VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; la sostenibilidad del medio ambiente, y el fomento a la asociación mundial para el desarrollo.

El Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) referido a mejorar la salud materna establece la reducción, en tres cuartas partes entre 1990 y 2015, de la muerte materna.

La Razón de Muerte Materna (RMM) hace referencia a “la muerte de una mujer mientras está embarazada o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, independientemente de la duración y del sitio del embarazo, debida a cualquier causa relacionada con, o agravada por el embarazo mismo o su atención, pero no por causas accidentales o incidentales”.<sup>1</sup>

1 Organización Mundial de la Salud (OMS), (2011). *Derechos de Género y Derechos Reproductivos, Glosario*, Ginebra. Disponible en: <https://apps.who.int/reproductive-health/gender/glossary.html>.



Foto: CUARTOSURTO / Marco Polo Guzmán

En México, a fin de atender esta problemática se han implementado diversas acciones institucionales; entre las que se ubican las siguientes:

(...) en 2008 se conformó el *Grupo Multidisciplinario para la Reducción de la Muerte Materna* que diseñó la *Estrategia integral para acelerar la reducción de la mortalidad materna*; y el *Convenio Interinstitucional para la Atención Universal de las Emergencias Obstétricas* (SSA, IMSS e ISSSTE). Además, se instrumentó la *Estrategia Embarazo Saludable*, que permite a las mujeres embarazadas sin

recursos económicos acceder a la atención médica, y el *Fondo de Comunidades Saludables* (FCS) que otorga financiamiento para la operación de las *Posadas de Asistencia a la Mujer Embarazada* (AME), ubicadas en municipios repetidores de muerte materna, indígenas y de alta marginalidad (...) los esfuerzos incluyen también la ampliación de la cobertura de atención del embarazo por medio de la construcción de hospitales nuevos y el equipamiento de hospitales existentes, así como las *Caravanas de la Salud*, la atención del parto por personal calificado; (...) la vinculación



## CUADRO 1. RAZÓN DE MORTALIDAD MATERNA (RMM) 2001-2007

• Indicador	2001	2002	2004	2005	2006	2007
• Razón de mortalidad materna	64.7	60.0	61.0	61.8	58.6	55.6

Fuente: Tomado de Inmujeres, 2009. Los datos se basan en Información para la rendición de cuentas en salud 2001, 2002, 2004, 2006, 2007 con base en el Sistema Estadístico y Epidemiológico de las Defunciones (SEED) 2001, 2002, 2004, 2006, 2007. Cifras preliminares nacidos vivos estimados por el Conapo 2000-2050. RMM 2002-2007: [http:// sinais.salud.gob.mx](http://sinais.salud.gob.mx)

de la partera tradicional con las unidades de salud para la detección y referencia oportuna de mujeres con complicaciones obstétricas.<sup>2</sup>

De acuerdo a datos oficiales del gobierno mexicano, las acciones impulsadas han impactado en la reducción de las muertes maternas en México:

Para el período 2007-2012 se estableció el compromiso de reducir la mortalidad materna en un 50% en los 125 municipios con menor IDH [Índice de Desarrollo Humano] del país, a través de un proyecto especial enfocado a las mujeres con menor acceso a servicios de salud, que incluye un componente de trabajo comunitario, apoyado en la gestión con presidentes municipales y un seguimiento personalizado de la paciente embarazada. En 2008 se registraron 70 muertes maternas en estos municipios y en 2009 disminuyeron a 54.<sup>3</sup>

Asimismo, se señala que en el periodo 2001-2007 la RMM descendió de 64.7 hasta llegar a 55.6 defunciones por cada 100 mil nacidos vivos.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Estado mexicano (2010) 7º y 8º Informes consolidados de México sobre el cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). (Septiembre, 2010). México. Disponible en: [www.cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_dow](http://www.cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_dow)

<sup>3</sup> *Ibidem*

<sup>4</sup> Instituto Nacional de las Mujeres (abril, 2009). Respuestas al Cuestionario enviado a los gobiernos por la División para el Adelanto de la Mujer de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000). México: Autor.

En el conjunto de las acciones realizadas desde el sector salud en materia de mortalidad materna destaca el quehacer del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR) de la Secretaría de Salud (SSA).

No obstante los esfuerzos realizados para lograr la disminución en las tasas de muerte materna, en documentos gubernamentales se reconoce que México aún está lejos de alcanzar la meta en la materia referida a los ODM.

Por ejemplo, en el Programa Nacional de Salud (Pronasa) 2007-2012, se plantea que México no alcanzará a cubrir esta meta de desarrollo del milenio (MDM); puesto que dicha meta implica reducir la RMM de 89 por cada 100 000 nacidos vivos, cifra que presentaba el país en 1990, a 22.3 para el año 2015. Ello a pesar de que, al momento de la elaboración del Pronasa, se aseguraba que el país se encontraba con un avance cercano a 45% de la meta establecida para 2015, en materia de mortalidad materna.

En esta tónica, los datos disponibles muestran un panorama preocupante. El *Informe Semanal de Vigilancia Epidemiológica* publicado por la Secretaría de Salud expone la siguiente información actualizada al 7 de abril de 2011.

## CUADRO 2. RAZÓN DE MORTALIDAD MATERNA EN MÉXICO (RMM). SECRETARÍA DE SALUD

### Situación actual

Año	Cierre definitivo DGIS		Cierre preliminar DGE		A la semana de corte DGE	
	defunciones	RMM	defunciones	RMM	defunciones	RMM
2006	1166	58.6	1121	56.3	284	42.8
2007	1097	55.8	1113	56.4	308	46.9
2008	1119	57.2	1074	54.9	297	45.6
2009	1207	62.2	1254	64.6	262	40.5
2010*	**	**	952	49.7	247	38.5
2011**	**	**	**	**	238	37.3

RMM: Razón de mortalidad materna por 100mil nacidos vivos

\*La información que se compara corresponde a la misma semana epidemiológica

\*\*La información del cierre preliminar puede variar hasta el cierre de DGIS

Notas: La dgis corresponde a las siglas de la Dirección General de Información en Salud.

La dge corresponde a las siglas de la Dirección General de Epidemiología.

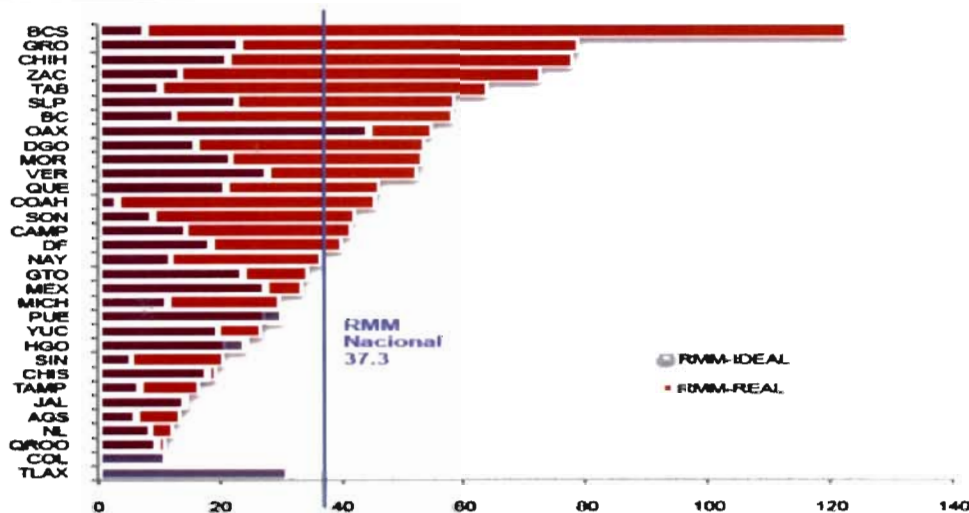
Fuente: Tomado de Dirección General de Epidemiología, Secretaría de Salud (ssa) (2011). Informe Semanal de Vigilancia Epidemiológica. México: Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. Boletín editado el 7 de abril, semana epidemiológica 14. Disponible en: [www.dgepi.salud.gob.mx](http://www.dgepi.salud.gob.mx)

Según los datos expuestos en el cuadro anterior, la RMM en 2009 (cierre definitivo de la Dirección General de Información en Salud –DGIS-) fue de 62.2, mientras que en 2006 habría sido de 58.6, ello implicaría que en el período de 2006 a 2009 la razón de mortalidad materna en México no se redujo, sino que habría aumentado.

Asimismo, de acuerdo a la Dirección General de Epidemiología (SSA) (2011) la RMM presenta diferencias en el conjunto de las entidades del país, ubicándose rezagos importantes para cumplir el compromiso asumido por el país respecto a la meta de desarrollo del milenio (MDM) en la materia.

### GRÁFICA 1

Mortalidad Materna por Entidad Federativa, 2011 y RMM Ideal para el cumplimiento de la Meta del Milenio 2015



Fuente: Tomado de Dirección General de Epidemiología, Secretaría de Salud (ssa) (2011). Informe Semanal de Vigilancia Epidemiológica. México: Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. Boletín editado el 7 de abril, semana epidemiológica 14. Disponible en: [www.dgepi.salud.gob.mx](http://www.dgepi.salud.gob.mx)





### **LAS CAUSAS**

El Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, en su Informe 2010 sobre los ODM, expuso que cada año en el mundo 536 mil mujeres fallecen por complicaciones del embarazo, parto o puerperio; noventa y nueve por ciento de estas muertes ocurre en países en desarrollo.

El parto sin riesgo se manifiesta como “un privilegio con el que cuentan los países desarrollados”; éstos reportan apenas nueve muertes maternas por cada 100 mil nacidos vivos. En los países en subdesarrollo, la razón de mortali-

5 Naciones Unidas (onu) (2010). *Objetivos del Desarrollo del Milenio. Informe 2010*. Nueva York: Departamento de Asunto Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

Es la moderación un temor de caer en la ridiculez y desprecio que merecen los que se desvanecen con su felicidad: es una vana ostentación de la fuerza de nuestro espíritu. En fin la moderación de los hombres en su mayor elevación, es un deseo de parecer más grandes que su fortuna.

FRANÇOIS DE LA ROCHEFOUCAULD (1613-1680)  
FILÓSOFO Y ESCRITOR FRANCÉS

dad materna se incrementa a 450 por cada 100 mil nacidos vivos. Las regiones de África subsahariana y Asia meridional concentran 85 por ciento de la totalidad de muertes maternas.<sup>5</sup>

Esta situación se agrava si se toma en cuenta que, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), por cada muerte materna alrededor de 30 mujeres viven con lesiones irreversibles en su salud después del parto.<sup>6</sup>

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-México) señala que la mortalidad materna en México no se ha podido reducir en la magnitud necesaria para cumplir la MDM debido a factores socioculturales y dificultades en los servicios de salud.<sup>7</sup>

De acuerdo con el PNUD, en México a diario mueren tres mujeres por causas relacionadas con el embarazo. La mayoría de las defunciones maternas ocurren durante el parto o el puerperio, sobre todo en las áreas

### CUADRO 3

Defunciones por Institución México, 2011		
Institución	Defunciones por institución	% de notificaciones por la misma institución (n)
SSA	127	97.6 (124)
IMSS	38	78.9 (30)
PRIVADA	18	16.7 (3)
OTRAS	10	60.0 (6)
ISSSTE	5	100.0 (5)
IMSS-Op	3	33.3 (1)
PEMEX	1	0.0 (0)
NINGUNA	36	***
<b>TOTAL</b>	<b>236</b>	<b>***</b>

Fuente: Tomado de Dirección General de Epidemiología, Secretaría de Salud (ssa) (2011). *Informe Semanal de Vigilancia Epidemiológica. México: Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud*. Boletín editado el 7 de abril, semana epidemiológica 14. Disponible en: [www.dgepi.salud.gob.mx](http://www.dgepi.salud.gob.mx)

rurales debido a la falta de servicios médicos adecuados. Entre las principales causas de mortalidad materna se han ubicado las hemorragias, la hipertensión asociada con el embarazo y otras complicaciones del parto.

Estas causas suelen asociarse a deficiencias en la atención hospitalaria, por lo que en la actualidad la mayoría de las muertes maternas en México sucede en establecimientos de salud. Este hecho revela que el problema

6 Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población (2006). Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de Avance 2006. Punto de encuentro para el futuro, México.

7 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud) (2010). *Las mujeres y el presupuesto público en México*. México: pnud, Inmujeres.



no es únicamente de acceso a los servicios de salud, sino de la calidad en los mismos.

Las mujeres embarazadas que viven en áreas marginadas presentan una mayor probabilidad de morir por problemas relacionados con la maternidad. En la Encuesta de Salud y Derechos de las Mujeres Indígenas (2008)<sup>8</sup> se señala que la muerte materna es más alta en regiones indígenas del país, y que tiene una estrecha relación con los altos índices de desnutrición que padecen las mujeres. Se afirma que 60% de las mujeres indígenas embarazadas padecen deficiencia de hierro y entre ellas el riesgo de morir por causas del embarazo, parto y puerperio es tres veces más alto que el de una mujer no indígena.

De manera que las muertes maternas en México se asocian a elementos como el rezago, la pobreza, la marginación social, la inequidad en el acceso a los servicios de salud y la mala calidad en la atención de los servicios médicos. En este sentido, no resulta extraño que la mortalidad materna se manifieste en mayor medida en las mujeres pobres e indígenas especialmente en aquellas que carecen de seguridad social y que

viven en zonas rurales de alta marginación o en zonas urbanas marginadas.

También es importante considerar que México, al igual que otros países en desarrollo, presenta deficiencias en la cobertura, la calidad y el cómputo oportuno de los datos que generan sus sistemas de registros sobre muertes maternas.

A pesar de su importancia, muchos países no han conseguido establecer sistemas de registro estadístico con datos de alta calidad, debido a su complejidad en cuanto a planificación, y uso de recursos humanos y financieros. Esta situación obstaculiza el monitoreo del avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y en particular el de la reducción de la mortalidad materna. Ésta, al igual que la mortalidad infantil, es uno de los hechos vitales que con mayor frecuencia tiene un registro deficiente, debido en gran medida a la falta de exactitud con la que son llenadas las actas de defunción.<sup>9</sup>

Bajo las consideraciones enunciadas se advierte que la mortalidad materna se expresa como uno de los indicadores más claros de la desigualdad por motivos de género, de clase y de etnia, debido a que las muertes durante el parto o por complicaciones presentadas durante el embarazo, pueden ser en gran medida prevenibles y evitables. ▀

8 Instituto Nacional Salud Pública (insp)-Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Cdi) (2008). *Encuesta de Salud y Derechos de las mujeres indígenas*. Rosario Valdez Santiago, Coord. General, México: Autores.

9 pnud, Op. Cit. pág. 69



**Leticia Calvario Martínez ([leticia.calvario@congreso.gob.mx](mailto:leticia.calvario@congreso.gob.mx))**

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

MARÍA  
DE LOS  
ÁNGELES  
CORTE  
RÍOS Y  
NURIA  
HERNÁNDEZ  
ABARCA

50

---

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

---





“Es lamentable observar cómo generalmente el potencial humano para la paz es despreciado mientras que la violencia y la guerra se enfatizan y exageran. Este énfasis en la violencia y en la guerra termina por naturalizarla, y se produce lo que anteriormente anunciábamos, no sólo es un dato erróneo, sino que tiene pésimas consecuencias en nuestra vida social y política; se convierte en la profecía que se autocumple.” (Fry,2006)

# “LA PAZ ES POSIBLE, TIENE QUE SER POSIBLE”

*En analogía al texto de Miguel Ángel Sobrino  
“La paz es posible, tiene que ser posible”*

***Los pueblos del planeta tienen derecho sagrado a la paz; proteger el derecho de los pueblos a la paz y fomentar su realización es una obligación fundamental de todo Estado***

**A** la fecha la paz no ha sido reconocida como un derecho humano desde el punto de vista jurídico, por varios factores, como el hecho de que ha sido concebida como un elemento de las relaciones entre los Estados, pero no entre las personas, porque no es posible exigirla a través de una ley y su reglamentación respectiva que sancione al infractor.

A pesar de lo anterior, varios países han reconocido expresamente el derecho a la paz dentro de sus constituciones, como es el caso de Alemania, Colombia y Japón.

Actualmente a la paz se le puede concebir como la “ausencia no sólo de conflictos armados, sino también como la ausencia de toda violencia estructural causada por la negación de las libertades fundamentales y por el desarrollo económico y social.”

Lo anterior se menciona con motivo de que el 21 de septiembre se celebra el Día Internacional de la Paz, instituido por resolución de la Organización de las Naciones Unidas en 1981 a fin de sensibilizar a la humanidad sobre la importancia del cese al fuego y la no violencia.

En la resolución se invita a todos los Estados miembros, órganos y organizaciones regionales, no gubernamentales, pueblos e individuos y del sistema de Naciones Unidas, a celebrar en forma adecuada el Día Internacional de la Paz. La resolución reafirma el preámbulo de la constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura que señala que: *“puesto que las guerras nacen en las mentes de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz, que una paz fundada exclusivamente en acuerdos políticos y económicos entre gobiernos no podría obtener el apoyo unánime, sincero y perdurable de los pueblos, y que, por consiguiente, esa paz debe basarse en la solidaridad intelectual y moral de la humanidad”*.

El inicio del siglo XXI quedó marcado con el enfrentamiento de las más importantes teorías belicistas dando entrada a los paradigmas de “gobernabilidad” y de “seguridad” que parecen cancelar la posibilidad del derecho a la paz frente a la afirmación del derecho a la guerra y a la seguridad.

Este enfoque llama a repensar la necesidad de reconocer y garantizar a la paz como un derecho humano y la filosofía para la paz como racionalidad práctica en un contexto en donde la paz es el mayor desafío de nuestro tiempo. *“El saber pacífico se ha convertido en uno de los desafíos epistemológicos, cognoscitivos y axiológicos actuales más acuciantes dada la creciente envergadura de los problemas sociales (económicos, políticos y culturales), ambientales y tecnológicos.”*<sup>1</sup>

1. JIMENEZ B. Francisco, *Hacia un paradigma pacífico: la paz neutra*. Revista “Convergencia”, UAEM, Núm. Esp. IA. Pág. 142, 2009, España.

Sólo dos instrumentos regionales reconocen hoy el derecho humano a la paz: la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos del 26 de junio de 1981, en su artículo 23.1 y en el protocolo adicional de la Carta Africana en lo referente a los Derechos de las Mujeres en África, adoptado en 2003. El reconocimiento a este derecho ha sido recogido fundamentalmente en resoluciones de la Asamblea General (ONU) y en declaraciones de Conferencias Mundiales convocadas por las Naciones Unidas, incluida la UNESCO y por otros organismos como la OEA.

Es pertinente incluir la Proclamación de Teherán emitida en la Conferencia Internacional de Derechos Humanos el 13 de mayo de 1968, así como la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social aprobada en 1969. La UNESCO cuenta con la Declaración sobre la enseñanza de los Derechos Humanos y con

la Declaración sobre los Medios de Información en las que proclama el derecho humano a la paz. Además la UNESCO ha llevado a cabo varias reuniones de personas expertas que han elaborado y discutido un Proyecto de Declaración sobre el Derecho Humano a la Paz. Si bien dentro de la discusión se han dado escenarios positivos, la realidad es que las posiciones hostiles al reconocimiento del derecho humano a la paz han resultado más fuertes y plantean una argumentación sustentada en la *ideología de la seguridad* mediante las estrategias de *interés nacional* sustentadas en la *razón de Estado*.

**Se trata de vincular el concepto de la paz con los derechos humanos, con atención a la solución de la desigualdad, la pobreza, la desnutrición**





La concepción occidental contemporánea de la paz ha tenido un desarrollo evolutivo en tres fases fundamentales. Que han respondido al contexto histórico, económico, social y político pero también a las posibilidades que las ciencias sociales han aportado en cada momento. Un ejemplo claro es la evolución que distintas ciencias han alcanzado en el conocimiento y análisis sobre la violencia social. En la primera etapa, la fundacional, la paz era considerada como ausencia de guerra, control de la carrera armamentista, favorecimiento del desarme e impedir los conflictos armados entre los estados; se trata de una consideración de la paz que cabe dentro del rubro de paz negativa. Esta concepción estuvo vigente prácticamente hasta fines de la II Guerra Mundial.

A partir del desarrollo de múltiples instituciones de investigación sobre el tema, como el Instituto de Investigaciones sobre la Paz de Oslo (Noruega, 1959) se modifica el concepto de la paz hacia lo que se conoce como la paz positiva. Se trata de una ampliación en la concepción de la paz vinculada con los derechos humanos, con atención a la solución de la desigualdad, la pobreza, la desnutrición. Elise Boulding plantea el análisis de la violencia a escala micro y da pie al desarrollo epistemológico de la violencia doméstica contra las mujeres siendo Betty Reardon y Birgit Brock-Utne quienes completan su trabajo en el campo de la introducción de la perspectiva de género en la investigación para la paz.

Existe un tercer momento de los estudios en el que se desarrolla el concepto de paz neutra sumando al análisis de la paz negativa y positiva el análisis de la violencia cultural y simbólica. Supone el método del diálogo y tiene al lenguaje como base de la comunicación. *“Un método basado en el diálogo o dialógico intenta comprender las palabras y usar el lenguaje como ejes de la resolución, gestión y transformación de conflictos porque a través de ellas se da el intercambio de percepciones, pensamientos, informaciones, órdenes, sentimientos, valores, emociones, abusos de poder, confianza, cooperación, intrigas, tanto al interior y exterior de los sujetos, como de las organizaciones.”*<sup>2</sup>

Hoy puede pensarse en la paz como *“(…) la ausencia no sólo de conflictos armados, sino también como la ausencia de toda violencia estructural causada por la negación de las libertades fundamentales y por el subdesarrollo económico y social.”*<sup>3</sup> Esta definición muestra una profunda evolución desde la concepción de la paz como ausencia de guerra hasta la paz dialogante y, sin embargo, no resulta extraño intuir que el camino no ha llegado a su fin. Para autores como Karel Vasak, la paz es un derecho síntesis que supone la plenitud de un estado sustentado en la libertad y en la justicia. Adrián Nastase señala que el derecho a la paz no sería más que *“la dimensión internacional del derecho a la vida”*.<sup>4</sup>

2 JIMENEZ B. Francisco, *Hacia un paradigma pacífico: la paz neutra*, Revista “Convergencia”, UAEM, Núm. Esp. IA. 2009, Pág. 158, España.

3 BEDJA OUI Mohamed, *Introducción al Derecho a la Paz en Diálogo*, “Derecho Humano a la Paz: germen de un futuro posible”, UNESCO, No. 21, junio, 1997, pág. 7, México.

4 NASTASE, Adrián “Le droit a la paix”, Droit International, Editions A. Pedone, 1991, pág. 1291. Francia.

Dentro de este nuevo marco de ampliación del contenido de la paz, a partir de la evolución de los derechos humanos y precisamente en la consideración de la paz como un derecho humano, conviene preguntarse si la paz es un derecho humano o solamente un ideal universal; si está reconocida la paz como un derecho; si tiene la paz la posibilidad de constituirse como un derecho humano desde el punto de vista jurídico, cómo determinar su contenido, sus acreedores y deudores, su exigibilidad y justiciabilidad y cómo superar los intereses que se oponen a dicho reconocimiento.

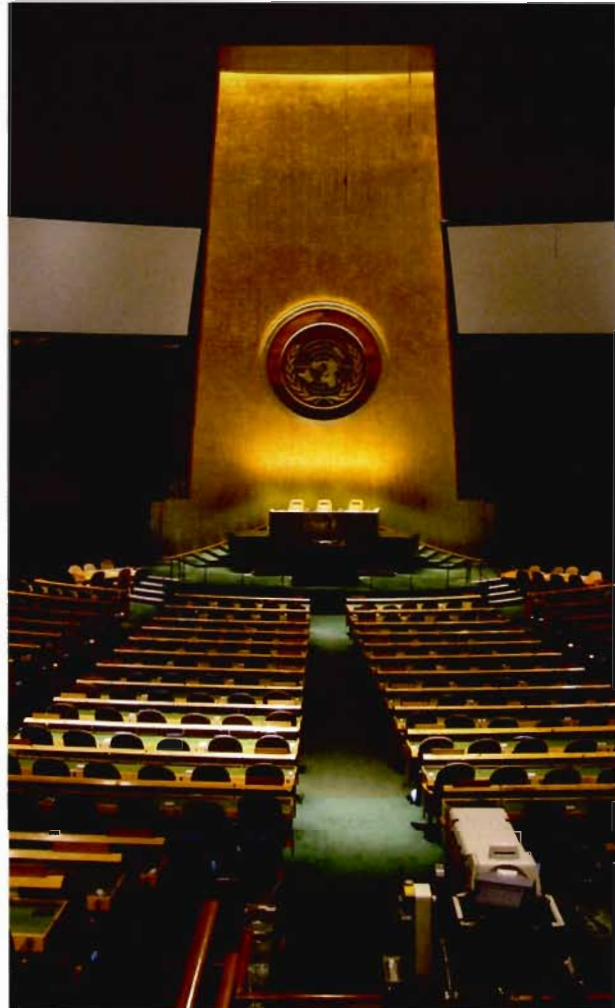
Para muchas personas expertas, la paz ha tardado en ser reconocida como un derecho humano desde el punto de vista jurídico, por varios factores entre los que se encuentran consideraciones como el hecho de que la paz ha sido concebida como un elemento de las relaciones entre los Estados pero no de las relaciones entre las personas, que no se considera posible su exigibilidad y sancionabilidad su falta de reglamentación, su no aplicación efectiva. A pesar de lo anterior, varios países han reconocido expresamente el derecho a la paz dentro de sus constituciones como es el caso de Alemania, Colombia y Japón. En el pasado, la paz había sido reconocida como un derecho humano, puede mencionarse la doctrina de la Escuela Española de la Paz (1560-1585), más dicha aportación se hizo desde un plano filosófico y no se encuadra en el marco contemporáneo del derecho internacional de los derechos humanos, desde el cual se hace el presente análisis.

Este planteamiento muestra una visión de la paz ya no sólo como una paz negativa sino como paz positiva que está vinculada a la justi-



A partir de la creación de las Naciones Unidas en 1945 ha evolucionado una conciencia internacional relativa al tema de la paz y de los derechos humanos. La Carta de las Naciones Unidas en su artículo 1º señala que el propósito de la ONU es:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;
2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;
3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y
4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.



cia y al respeto de los derechos humanos. También inicia un paulatino avance del derecho a la paz desde una etapa embrionaria hasta la búsqueda de su pleno reconocimiento, no sin discusión al respecto, como un derecho humano de tercera generación. En el entendido de que, a partir de la explicación de la evolución de los derechos humanos, desde el punto de vista de las sucesivas generaciones, los derechos de la primera generación se sustentan en el valor de la libertad, los de segunda generación en el de la igualdad y los de la tercera generación en la fraternidad y solidaridad, en donde la titulari-

dad la tiene la comunidad. Libertad, igualdad y fraternidad/solidaridad son los tres valores que están contenidos en el artículo 1º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El derecho humano a la paz podría considerarse como un derecho de solidaridad; debido a lo anterior, en el reconocimiento que hace la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los pueblos, el titular del derecho a la paz es colectivo, “los pueblos”.

La carta fundamental de la Organización de los Estados Americanos señala que: *Los Estados Americanos consagran en esta Carta la organiza-*

# Retirado en la paz de estos desiertos Con pocos pero doctos libros juntos, Vivo en conversación con los difuntos Y escucho con mis ojos a los muertos.

FRANCISCO DE QUEVEDO (1580-1645)  
POETA ESPAÑOL DEL SIGLO DE ORO (VERSOS DEL SONETO)

*ción internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia.*

En su artículo 4º señala como principio el siguiente:

*La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales:*

*a).- Afianzar la paz y la seguridad del Continente;*

En su artículo 5º también se refiere al tema y señala como principio el siguiente:

*Inciso h- La justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera.<sup>5</sup>*

Un segundo eslabón en la evolución de la concepción de la paz como un derecho humano está contenido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Inicia su preámbulo señalando que: *“Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana...”* Asimismo en su artículo 28 señala: *“Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los de-*

*rechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.”*

La Asamblea General de las Naciones Unidas tiene una importante serie de resoluciones en donde se aborda el derecho a la paz, sin embargo, es importante señalar que se trata de resoluciones y no de tratados jurídicamente vinculantes para los distintos estados.

Debido a la importancia de su contenido, vale la pena hacer una referencia a la resolución A/RES/39/11 del 12 de noviembre de 1984, que proclama solemnemente que los pueblos del planeta tienen derecho sagrado a la paz; y que proteger el derecho de los pueblos a la paz y fomentar su realización es una obligación fundamental de todo Estado. La Conferencia General de la Organización para la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina (OPANAL) creada por el Tratado de Tlatelolco en 1967, incluye la resolución 128 (VI) del 27 de abril de 1979, aprobada en la Conferencia de Quito, en la que explícitamente proclama el derecho a la paz.

El sistema universal de los derechos humanos cuenta con dos Pactos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado el 16 de diciembre de 1966 así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también adoptado el 16 de diciembre de 1966, ambos reconocen en sus preámbulos que la libertad,

<sup>5</sup> Carta de la Organización de los Estados Americanos firmada el 30 de abril de 1948.



**María de los Ángeles Corte Ríos ([angeles.corte@congreso.gob.mx](mailto: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.

la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

Especialistas como el embajador Héctor Gross Espiell resume en tres las posibilidades de que el derecho a la paz sea reconocido plenamente en el derecho internacional de los derechos humanos. En primer lugar plantea la elaboración de un proyecto de tratado o pacto para que sea adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y sea firmado, ratificado o se hiciera una adhesión y entrara en vigor. Una segunda posibilidad sería la elaboración de un Protocolo Adicional al Pacto de Derechos Civiles y Políticos, aunque se presentaría el problema de que este Pacto no se refiere a los derechos complejos. La tercera posibilidad sería la elaboración de una Declaración *ad hoc* que obligara a la posterior elaboración de un instrumento jurídicamente

vinculante; además podría explorarse la posibilidad de que la misma Declaración contuviera un mecanismo de aplicación y seguimiento (como se ha hecho con la Declaración sobre el Genoma Humano).<sup>6</sup>

Construir jurídicamente el reconocimiento pleno de la paz como un derecho humano es una decisión compleja que, más allá de planteamientos maniqueos, exige la honestidad, valentía e inteligencia política que lo hagan posible. Se trata de una responsabilidad histórica para un presente y un futuro que reconozca la dignidad de las personas, de los pueblos, de las naciones, como una exigencia ineludible para nuestra humanidad joven y lamentablemente no exenta de ejemplos de barbarie que no pueden repetirse, así como de los más profundos actos de heroísmo que han de inspirar nuestra mirada, nuestras palabras, nuestra acciones. ▮

<sup>6</sup> GROSS ESPIELL Héctor, "La implementación internacional de Derecho Humano a la Paz", en *Diálogo UNESCO*, Núm. 21, 1997, pág. 22.



**Nuria Hernández Abarca ([nuria.hernandez@congreso.gob.mx](mailto:nuria.hernandez@congreso.gob.mx))**

Licenciada en Derecho con especialidad en Comercio y Arbitraje Internacional por la Universidad del Pedregal. Maestra en Ciencias Penales, Criminología y Medicina Legal Forense, por la Facultad de Derecho de la Barra Nacional de Abogados. Maestría en Derecho Constitucional por la UNAM. Asesora jurídica y parlamentaria en la Cámara de Diputados y Directora interina de la Dirección de Estudios para la Armonización Legislativa en los Derechos Humanos de las Mujeres y la Equidad de Género del CEAMEG.



RICARDO  
RODRÍGUEZ  
VARGAS

58

---

CENTRO DE  
ESTUDIOS DE  
LAS FINANZAS  
PÚBLICAS

---



# GASOLINA

## SUBSIDIO PARA RICOS

*El precio de las gasolinas en México se ha mantenido estable respecto al prevaleciente en Estados Unidos. No obstante, a partir de 2005 el costo doméstico del combustible ha sido menor al del vecino del norte*

**E**l precio de las gasolinas en México es determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)<sup>1</sup>; por ende, no se rige por las condiciones del mercado, sino está diseñado para ser relativamente estable y poco sensible a los movimientos abruptos en el mercado externo.

El mecanismo para estabilizarlo en nuestro país es el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)<sup>2</sup>, éste puede ser positivo o negativo, dependiendo del precio internacional. Cuando el precio en México es más bajo que en el exterior, a través del IEPS resulta la aplicación de un subsidio.

Lo anterior se puede ejemplificar con lo ocurrido durante el primer trimestre de 2011,

periodo en el cual la tasa de este impuesto fue negativa y se reflejó en una recaudación de 23 mil 462 millones de pesos por este concepto. Este subsidio es regresivo, porque socialmente favorece de manera desproporcionada a los sectores de más altos ingresos, quienes concentran el mayor poder de compra y poseen medios de transporte que consumen un elevado nivel de combustible.

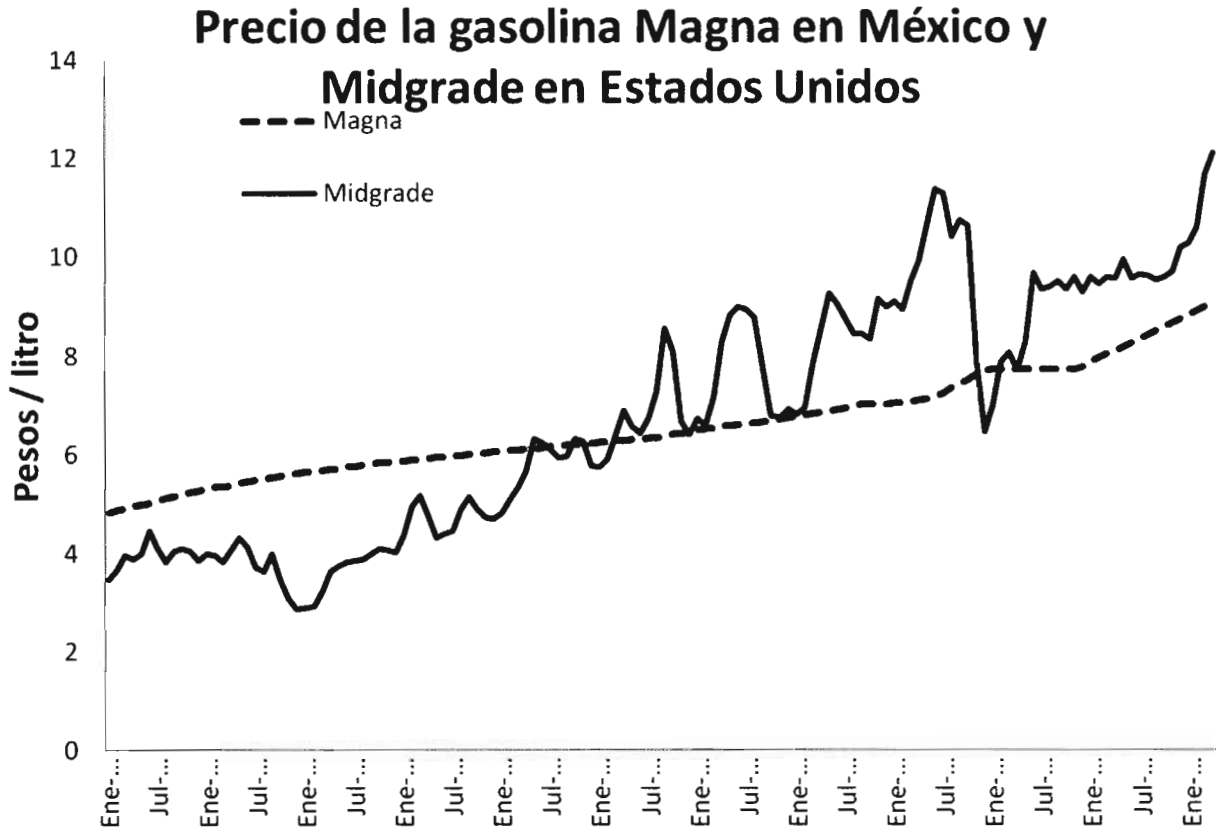
En fechas recientes la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) propuso que: “El país debería establecer un mecanismo que garantice que los precios de la gasolina no se desvíen de su referente internacional y sustituir el mecanismo actual con un impuesto especial al consumo. Los subsidios a la energía son ineficientes como mecanismo para reducir la pobreza, ya que la gran parte de estos subsidios es absorbida por los grupos de mayores ingresos”.<sup>3</sup>

1 Artículo 31, Fracción X de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Economía y con la participación de las dependencias que correspondan.

2 Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Artículo 2-A, fracción I.

3 Estudios Económicos de la OCDE: México 2011. <http://www.oecd.org/dataoecd/14/10/47905766.pdf>

GRÁFICA 1



Fuente: Elaborado por el Centro de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en información de INEGI, Banxico y U.S. Energy Information Administration.

Desafortunadamente, en la actualidad la discusión sobre el tema se limita a la disyuntiva sobre continuar con la política de desliz del precio controlado de la gasolina o eliminar el subsidio, de modo que el precio del combustible se rijan estrictamente por las condiciones del mercado para eliminar de esta manera distorsiones en su precio relativo y por consiguiente quitar así la regresividad del subsidio, aunque inevitablemente a costa de un seguro impacto inflacionario.

El precio de las gasolinas en México se ha mantenido estable respecto al prevaleciente en Estados Unidos. No obstante, a partir de 2005 el costo doméstico del com-

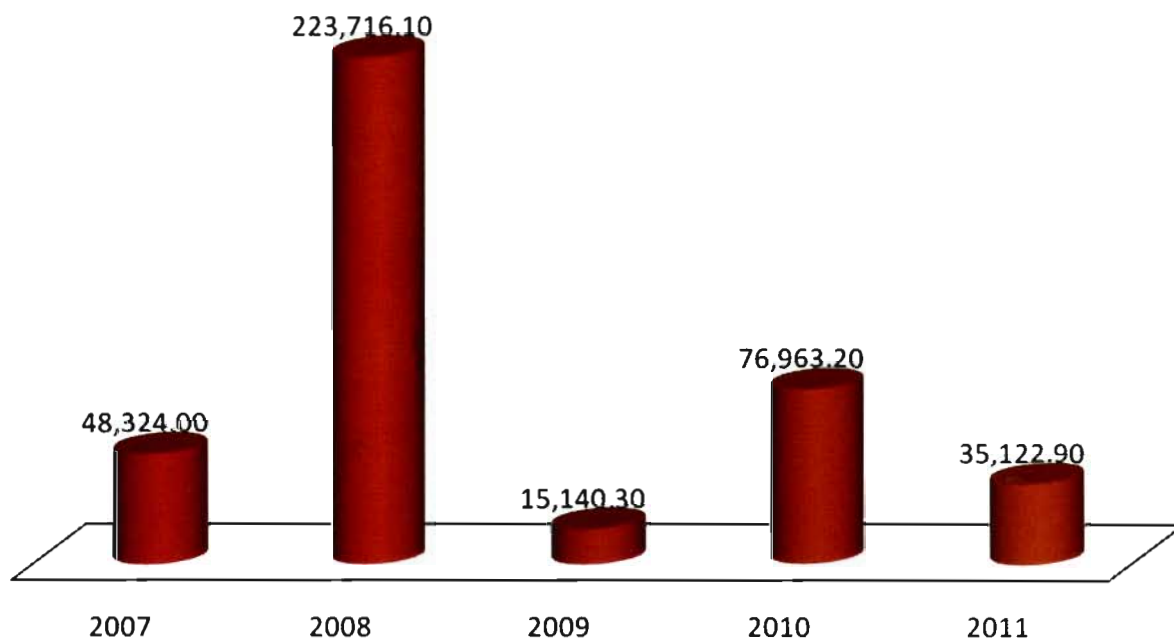
bustible ha sido menor al del vecino del norte. Particularmente el diferencial se amplió más durante 2008, año en que el precio internacional del petróleo promedió 99.6 dólares por barril y el litro de gasolina en México fue inferior 34% al reflejado en el exterior.

Posteriormente la brecha se redujo en 2009 como consecuencia del congelamiento de la tarifa del combustible por una serie de medidas económicas contracíclicas para atenuar los efectos de la crisis en ese periodo. A su vez, durante 2011 el margen vuelve ampliarse al registrarse un alza considerable en el precio internacional de los hidrocarburos.



GRÁFICA 2

## Subsidios a las Gasolinas y el Diesel Millones de Pesos



1/ Corresponde al periodo enero-abril de 2011

Fuente: Elaborado por el Centro de las Finanzas Públicas de la cámara de Diputados con base en información de la SHCP

El establecimiento del IEPS a la gasolina y diesel conforme al Artículo 2-A, fracción I no ha funcionado como instrumento de recaudación, ni como una medida que desincentive el uso del combustible y disminuya el consecuente daño al medio ambiente.

Por el contrario, el gravamen ha generado una merma para las finanzas públicas de aproximadamente 400 mil millones de pesos en los últimos 4 años, lo que representa cerca de la mitad del presupuesto destinado al Programa Oportunidades en ese periodo.

Aun cuando en el país se ha dado un combate frontal a la inflación y que en un contexto de apertura comercial hay meno-

res presiones inflacionarias, el alza de los bienes cuyo precio es administrado por el gobierno pudiera tener un efecto no marginal en el nivel de inflación.

Una investigación realizada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas<sup>4</sup> muestra que si se registrara un incremento en la inflación del 3 por ciento<sup>5</sup> y de uno por ciento en el precio de las gasolinas (tal como se tiene previsto con el desliz de ocho centavos

4 Se aplicó un Modelo de Vectores Autorregresivos para estimar el efecto del precio de la gasolina sobre el Índice de Precios al Consumidor (IPC), lo anterior para el periodo que abarca de enero de 1997 a marzo de 2011. Cada punto porcentual en el incremento del precio de la gasolina genera un aumento de .05 por ciento en la inflación de un periodo posterior.

5 Documento Relativo al Cumplimiento de las Disposiciones Contenidas en el Artículo 42, Facción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2001, SHCP

# “La única utilidad de las predicciones económicas es hacer parecer respetable la astrología”

JOHN KENNETH GALBRAITH (1908-2006)  
ECONOMISTA CANADIENSE-NORTEAMERICANO  
EXPONENTE DEL LIBERALISMO ECONÓMICO DE ESTADOS UNIDOS



Los subsidios a la energía son insuficientes como mecanismo para reducir la pobreza, ya que gran parte de estos es absorbida por los grupos de mayores ingresos

mensual), durante 2011 este aumento generaría una sexta parte de la inflación registrada en este año. Asimismo, la inflación generada en cierto periodo pudiera tener efectos subsecuentes en los meses posteriores. De esta manera, es evidente que antes de desregularse el precio doméstico de la gasolina tendrán que darse ciertas condiciones en la economía nacional que permitieran al grueso de la población absorber el impacto en su precio, es decir, que tendría que aumentarse previamente

la tasa de crecimiento económico y darse una distribución más equitativa del ingreso.

Finalmente, cabe aclarar que no obstante lo idóneo de la medida, habrá que ser muy cautelosos en cuanto al retiro del subsidio a la gasolina, sobre todo por el efecto que pudiera tener en el nivel general de precios, tomando en cuenta que la inflación es un impuesto que daña más a los individuos de menores ingresos y que la gasolina es uno de los insumos que se emplea de forma generalizada en la cadena productiva. ▀



**Ricardo Rodríguez Vargas** ([rrodriguez.vargas@congreso.gob.mx](mailto:rrodriguez.vargas@congreso.gob.mx))

Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Aguascalientes (mención honorífica). Maestría en Economía en el ITAM. Investigador A en el CEFP desde 2009, enfocado a: Econometría Aplicada, Series de Tiempo, Fronteras Estocásticas, Indicadores de coyuntura e Impuestos Locales. Catedrático en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Aguascalientes; en la Universidad Panamericana y en el Instituto de Especialización para Ejecutivos. En su trayectoria destaca su labor en el INEGI, en el que realizó estudios econométricos para el desarrollo de indicadores de la economía mexicana.



# TALAVERA DE PUEBLA

Artesanía de cerámica asentada en Puebla hacia 1580. Sus coloridos diseños y gran variedad de figuras hacen lucir el barro y azulejo vidriado y esmaltado que superan en belleza y estilo la de Talavera de la Reina en España, que le dio origen.





SERGIO  
RAIMOND-  
KEDILHAC  
NAVARRO

64



Despacho del Secretario de Hacienda en el Palacio Nacional. (Foto: SHCP)

# REFORMA HACENDARIA:

---

COLABORADOR  
INVITADO

---

# ¿Riesgo u oportunidad?

*Una reforma hacendaria no debería considerarse como la kriptonita de la imagen política de sus promotores, especialmente cuando la realidad en relación con otros países pone en evidencia la necesidad imperante de nuestra contribución.*

## EL MOMENTO MUNDIAL ACTUAL

**E**l momento económico mundial, en el segundo semestre de 2011 se caracteriza por cuatro circunstancias que llevan a México a una evolución en el modo de legislar y un ajuste en las estrategias para la creación de empleo:

1. La caída de gobiernos por presión de la sociedad misma; el agravamiento del desempleo, el deterioro en las condiciones de calidad de vida y la expansión de la nueva tecnología de las redes de comunicación social ya que juegan un papel crucial en la política.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Para efectos políticos, hay nuevos sectores de gobernados que opinan y presionan; que se informan y se reagrupan de manera distinta, que antes se mostraban indiferentes a la política, mientras tuvieron empleo y oportunidades.

2. Las economías más influyentes están adoptando una tónica de protección prioritaria a sus propios intereses y a la generación interna de empleo.

3. El problema se complica por la reducción de empleos de mexicanos en el extranjero que aunado a la debilidad social, se convierten en caldo de cultivo para la inseguridad, que afecta al turismo internacional receptivo y la preferencia por México.

4. Es la reducción inminente de aranceles a los productos de China, que a partir del 2012 ocasionará un incremento en las importaciones, con la caída de los sectores primario e industrial, y mayor dificultad para crear empleo.



El modelo adoptado durante 30 años favorece las inversiones financieras y da preferencia a una importación creciente, con impulso más lento a la producción nacional y al desarrollo tecnológico interno. Con ello se ha subordinado la producción local a cadenas internacionales y a las finanzas externas, y ha hecho al empleo nacional muy vulnerable a las decisiones del exterior y propiciado la emigración, hasta que se detuvo en el bienio 2008-2009.

Se han inducido condiciones financieras nacionales muy costosas para MIPYMES (micro, pequeñas y medianas empresas) y grupos de la población desfavorecidos. Aparentemente se ofrecía esperanza de crecimiento alto, pero la subordinación a estrategias globales externas repercutió en una apertura pasiva, de bajo crecimiento y alto desempleo.

Las medidas de la administración pública y el bajo ritmo de crecimiento de la producción y el empleo no han logrado abatir la pobreza, por lo que resulta prioritaria la aplicación de medidas complementarias.

Esta complicada situación presenta la oportunidad política de promover un cambio hacendario estructural, que impulse con vigor los propios objetivos nacionales de los distintos grupos que conforman a México, donde el empleo y el fortalecimiento de MIPYMES en segmentos socioeconómicos de la base de la pirámide sean los objetivos.

### **IMPUESTOS EN DISCORDIA**

*“Tener empleo y pagar impuestos razonables” o “Estar desempleado con algunos servicios subsidiados”.* Ante esta disyuntiva habría que hacer una consulta ciudadana porque la alternativa es real y tiene una relación indirecta con el ni-

vel de recaudación de impuestos. Las personas con trabajo requieren menos subsidio que el desempleado, y ayudan si pagan impuestos derivados del trabajo.

Pocas decisiones generan tanta discusión y voces divergentes como la de un posible aumento de impuestos, especialmente dentro de una recesión económica como en la que nos encontramos ya que se agudizan y radicalizan las posturas frente a ella.

Una reforma hacendaria no debería considerarse como la *kriptonita* de la imagen política de sus promotores, especialmente cuando la realidad en relación con otros países pone en evidencia la necesidad imperante de nuestra contribución.

El costo de no hacerla o posponerla en el caso particular de México es grave porque el 10% de recaudación de impuestos federales es muy bajo, con respecto a los estándares mundiales.

Este bajo nivel de recaudación que deteriora las finanzas públicas desde hace más de 30 años, ha retrasado en estas tres décadas el nivel de gasto en infraestructura y el gasto para la erradicación de la pobreza extrema que aún afecta a 11.7 millones de mexicanos. También ha retrasado a 21.2 millones que viven en pobreza alimentaria, y a 30 millones que viven en condiciones de pobreza de capacidades. En total suman 63 millones de mexicanos con alguno de estos tres tipos de pobreza.

Para esto hubiera servido un gasto público mayor hasta en un 60%, pues estudios comparativos entre países demuestran que podría recaudarse en México el 16% del PIB en impuestos, en vez del 10%, con aplicación general y con tasas impositivas relativamente bajas.

**La palabra “impuesto” es percibida como un “espectro devorador”**



“El futuro tiene muchos nombres:  
para los débiles es lo inalcanzable;  
para los temerosos, lo desconocido;  
y para los valientes es la oportunidad”

VÍCTOR HUGO (1802-1885)

ACADÉMICO, E INTELLECTUAL FRANCÉS. HÉROE DE LA TERCERA REPÚBLICA

La palabra “impuesto” es percibida como un “*espectro devorador*”. Es válido cuando éste llega a representar magnitudes altas del propio ingreso personal, como es un gravamen directo de un 20 o 30%. Pero por otro lado, todos los que percibimos ingresos deberíamos pagar un 12% o 15% de impuesto, que es un nivel razonable, que podría ser considerado como “una propina al bien común”. Deberíamos pagarlos todos, excepto los jefes de familia de los 11.7 millones de mexicanos en pobreza extrema, más los jefes de familia de los 21 millones que viven en pobreza alimentaria. Y deberíamos pagarlo todos los demás

declarando nuestros ingresos completos, sumando los extras, complementos y propinas que percibimos de distintas fuentes, aún de aquellas que no requieren comprobación –tan comunes en los grupos políticos, sindicales, despachos profesionales y rentistas– y deberíamos pagar ese 12% o 15% sin deducciones.

Los jefes de familia de los 50 millones de mexicanos, que no somos necesariamente ricos, pero que no estamos clasificados en los tres grupos de 63 millones de pobres, deberíamos ser solidarios y los mejores aliados de los jefes de familia de los 32.7 millones de mexicanos (extremadamente pobres y en pobreza alimentaria).



Foto: CUJARRÓ OSCURO / Sashenka Gutiérrez

Les podemos ayudar de cuatro maneras: cuidando que tengan fuentes de trabajo digno, pagando cumplidamente nuestros impuestos, animando a que nuestros colegas también lo hagan como "propina al bien común" y supervisando que el gasto público se ejerza eficazmente y de manera prioritaria en reducir los distintos tipos de pobreza, con organismos independientes de supervisión y transparencia.

Como se aprecia, es una problemática general y la solución no solo es del gobierno. Todos debemos hacer algo, como lo que se ilustra para que en su conjunto permita salir a este país de la pobreza, empezando por asimilar con buena actitud un cambio, poniéndonos varios millones del lado de los que estamos dispuestos a apoyar a los de la base de la pirámide, con una reforma en beneficio de la sociedad.

Una administración responsable y un pago correcto generan un círculo virtuoso que imprime competitividad y bienestar en toda la población y en la economía.

En los últimos cuatro años se han logrado algunas reformas, como el haber aumentado la base de contribuyentes, de 28.9 millones en 2006 a 38.9 en 2010. También ha habido avances como un punto de partida en materia electoral, judicial, energética y de pensiones. México es un país joven con proyectos y oportunidades. La coyuntura actual es excepcional, y exige acción de manera rápida de los legisladores mexicanos.

#### **PROPUESTA DE REFORMA EFICAZ: RECAUDAR MAS COBRANDO MENOS**

Octagón, el gladiador del desarrollo: México requiere una reforma hacendaria que cumpla con ocho objetivos:

**1. Elevar los niveles de recaudación de impuestos federales en un 60%.** Si los niveles de gravamen se redujeran del 30% a un nivel de 15-18%, la recaudación se incrementaría del 10% al 16% respecto al PIB en un plazo de 5-8 años. Este incremento es fundamental para que haya un gasto social suficiente, mejore la infraestructura y se conserve un nivel sano de endeudamiento. Estas tasas harían al productor en México más competitivo, principalmente al de empresa micro, pequeña y mediana (MIPYME).

**2. Simplificar el sistema tributario** implicaría facilitar el cumplimiento a los contribuyentes y la fiscalización a las autoridades, de modo que se reduzcan los niveles de informalidad y de evasión y un costo administrativo bajo de recaudación. Esto es posible si las tasas de gravamen son sencillas y razonablemente reducidas.

**3. Aumentar la base de contribuyentes,** sacarlos rápidamente de la informalidad. Tiene su fundamento en la simplificación anteriormente mencionada. Con tasas atractivas se podría repatriar la tributación de empresas que actualmente invierten en ingenierías fiscales para tributar en el extranjero. Continuar también con el avance en ampliar la base de contribuyentes en los últimos 4 años.

**4. Fortalecer la inversión productiva** principalmente del productor micro, pequeño y mediano, mediante la tasa baja, convierte a la política hacendaria además en un arma promotora de la inversión productiva y de mejores empleos, mediante gravámenes de impuestos y derechos con tasas razonablemente reducidas. Los gastos de gobierno no deben exceder

Nuestros gobernantes han pedido que el sacrificio sea compartido. Pero me han dejado de lado. He hablado con amigos míos muy ricos, y aunque se esperaba cierto dolor, al final no se les ha tocado... Los mega ricos continuamos obteniendo extraordinarias ventajas fiscales... El año pasado, los impuestos que tuve que pagar fueron... sólo el 17.4 por ciento de mis ingresos. Si haces dinero con el dinero, como hacen mis amigos súper ricos, el porcentaje será incluso más pequeño que el mío. Pero si lo ganas trabajando, el porcentaje seguro que lo excede, y además por bastante... Mis amigos y yo hemos sido mimados durante mucho tiempo por un Congreso amigo de los billonarios. Es tiempo de que nuestro gobierno se tome en serio el compartir el sacrificio.

Warren E. Buffett  
Tercer hombre más rico del mundo  
The New York Times  
14 de agosto de 2011

sus ingresos pues sería catastrófico, como fue el caso de PIIGS (Portugal, Irlanda, Inglaterra, Grecia y España) entre otros. Empresas micro, pequeñas y medianas fuertes, generan impuestos y empleos que a su vez pagan impuestos y requieren menos subsidios.

5. **Canalizar la mayor recaudación** a un mayor y más eficaz gasto social principalmente para reducir los distintos tipos de pobreza: extrema, alimentaria, de salud, de capacidades (educativa) y patrimonial. De este modo, ayudaría a mejorar la distribución de la riqueza bajo dos criterios: (a) de que el principal instrumento sea por la vía del gasto social, que alivie la pobreza objetivo; y (b) se complemente con la generación de mejores empleos del punto (4). Exentar de impuestos a los más pobres, en su generación de ingresos y paguen poco impuesto a su gasto.

6. **Canalizar otra parte del incremento** recaudatorio a una mayor inversión en infraestructu-

ra y a disminuir, en la medida de lo posible, los niveles de deuda.

7. **Alcanzar mayor certeza jurídica** mediante gravámenes reducidos y tasas no progresivas. Propicia el cambio de actitud de las autoridades ante los contribuyentes, considerándolos un aliado y no un infractor tácito. La confianza en las instituciones y autoridades es el principal factor de competitividad del país, pues es la base y punto de apoyo para todos los demás. El cambio de actitud se induce cuando ya no hay los conflictos que provocan las tasas progresivas. Y la alianza se propicia cuando se pide a las propias asociaciones y cámaras que ayuden a fiscalizar y denunciar a los infractores, porque los impuestos reducidos son para propiciar que todos paguen, sin pretextos.

8. **Descentralizar mayor proporción** del gasto público, con el criterio de que lo ejerzan prioritariamente las autoridades municipa-



les, después las entidades federativas, y por último las autoridades federales. Aquí hay que fragmentar las finanzas a gran variedad de gastos obedeciendo a las necesidades más cercanas a la necesidad a través del municipio, venciendo la resistencia de concentración de poder en pocos grupos políticos y obligarlos a abrir a la transparencia. Es momento coyuntural para que se dé ese juego y se reordenen las posiciones de poder. La competitividad y profesionalización de presidentes municipales y las alianzas con los gobernadores le da viabilidad a esta reforma.

### TRIFECTA: TRÍO DE ACIERTOS, TRÍO DE IMPUESTOS

#### 1. Impuesto a las utilidades<sup>2</sup> de las empresas o a la actividad empresarial:

- a).- Un solo impuesto ISR, eliminando el IETU.
- b).- Tasa única del 15% o 18%.
- c).- Eliminar las excepciones y revisar los regímenes especiales.
- d).- Puede aumentar la recaudación del 2.2% al 3.0% en un plan a 5-8 años

#### 2. Impuesto a las personas físicas:

- a).- Este impuesto tiene gran capacidad para proporcionar mayor recaudación;
- b).- Tasa fija del 18%, con deducción a la base gravable uno o dos salarios mínimos<sup>3</sup>;
- c).- Elevaría la recaudación del 5.3% al 9.3%
- d).- Puede aumentar la recaudación del 3.6% al 6.8% en un plan a 5-8 años

<sup>2</sup> El impuesto a las utilidades de las empresas en países muy competitivos es uno de los elementos clave que utilizan para promover la inversión productiva que genera la actividad económica y la creación de empleos

<sup>3</sup> Debe ser sometido a debate en Cámara de Diputados cuántos salarios mínimos se deducen a la base gravable, para que el subsidio de exención sea a los pobres de pobreza extrema y pobreza alimentaria.

#### 3. Impuesto al Consumo (IVA):

- a).- Establecer una tasa del 5% a las actividades gravadas actualmente a tasa 0%.
- b).- Si fuera políticamente necesario, dejar tasa 0% solo a unos cuantos productos de la canasta básica de alimentos no procesados, como son granos, frutas y legumbres, y procesados como pescado.
- c).- Al resto de los productos y servicios aplicar una sola tasa generalizada del 15 o 16%;
- d).- Incrementaría la recaudación del 4.2% de PIB a 6.2%.
- e).- Cabildear con los gobernadores esta parte de la iniciativa, para que ellos sean corresponsables de la recaudación.

### POSIBILIDAD DE AUMENTAR LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS EN MÉXICO DEL 10.6% A 16.6%

Los ingresos totales del gobierno federal ascienden a un 21% como proporción del Producto Interno Bruto. Esos ingresos provienen de petróleo 6.9%, ingresos por impuestos 10.6% y de empresas paraestatales y otros organismos públicos el 3.5%.

Proyecciones de los ingresos presupuestarios del sector público, 2012-2016 (por ciento del PIB)

Concepto	Año				
	2012	2013	2014	2015	2016
Total 1/	21.2	21.2	21.2	21.2	21.2
Petrolero	6.9	6.8	6.7	6.6	6.5
Gobierno Federal	4.2	4.2	4.2	4.2	4.2
PEMEX	2.7	2.6	2.6	2.5	2.3
No petrolero	14.3	14.4	14.5	14.6	14.7
Gobierno Federal	10.8	11.0	11.3	11.4	11.6
Tributarios	10.6	10.7	11.0	11.2	11.4
No tributarios	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Organismos y empresas	3.5	3.4	3.3	3.2	3.1

1/ No incluye ingresos derivados de financiamientos. Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo.

A continuación se presenta un ejercicio comparando la recaudación respecto al Producto Interno Bruto entre México y el promedio de los países de la OECD. Usando como

<b>Recaudación de impuestos. Posibilidad de aumentar 6.0 puntos, del 10.6% al 16.6%</b>					
<b>(Por ciento del PIB)</b>					
<b>(ejercicio con algunas comparaciones)</b>					
<b>Concepto</b>	<b>2012 México recaudación estimada para el 2012</b>	<b>Posibles aumentos razonables a 5 años</b>	<b>Posible meta razonable a 5 años (suma de 2 anteriores)</b>	<b>Países OECD promedio estimado actual</b>	<b>Diferencia México - OECD</b>
<b>Total de Ingresos Tributarios (Impuestos)</b>	<b>10.6</b>	<b>6.0</b>	<b>16.6</b>	<b>23.2</b>	<b>12.6</b>
<b>1. Impuesto sobre la Renta a las Utilidades</b>	<b>2.2</b>	<b>0.8</b>	<b>3.0</b>	<b>3.4</b>	<b>1.2</b>
<b>2. Impuesto sobre la Renta a las Personas</b>	<b>3.6</b>	<b>3.2</b>	<b>6.8</b>	<b>12.9</b>	<b>9.3</b>
<b>3. Impuesto al Valor Agregado y similares</b>	<b>4.2</b>	<b>2.0</b>	<b>6.2</b>	<b>6.9</b>	<b>2.7</b>
<b>4. Otros impuestos</b>	<b>0.6</b>	<b>0.0</b>	<b>0.6</b>	<b>0</b>	<b>-0.6</b>

criterio que México podría avanzar a la mitad de la brecha entre ambas recaudaciones, se llega a la siguiente tabla.

En el 2012 México recaudará aproximadamente el 10.6% de impuestos respecto al PIB. La recaudación promedio de los países de la OECD es de 23.2%. La diferencia entre ambos es de 12.6 puntos respecto al PIB. Si México se propusiera alcanzar una recaudación adicional de 6 puntos, en un plazo de 5 a 8 años, el resultado aparece en la tabla.

Otros ejercicios complementarios pueden ir ajustando estas cifras.

Bajar las tasas de impuesto y simplificar los pagos, generalizar los gravámenes reduciendo las excepciones, haría que la política

hacendaria fuera más adecuada con la situación actual, siendo no sólo instrumento recaudatorio, sino un arma competitiva para la creación de empleo, mediante el fortalecimiento de las MIPYMES (micro, pequeñas y medianas empresas).

La línea estratégica es buscar hacer “posible” políticamente, mediante alianzas, lo que es “deseable” en lo económico y social.

Para superar el problema del empleo y la pobreza, usando como arma competitiva la política hacendaria es necesario tener elementos: Estrategias coherentes, ejecución implacable y buen liderazgo.

Vale la pena que el tema de la reforma hacendaria sea debatido, cabildeado y enriquecido. ▀



**Sergio Raimond-Kedilhac Navarro (sraimond@ipade.mx)**

Es egresado de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional y profesor decano del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE), institución con prestigio mundial en el perfeccionamiento de empresarios, donde fue Director General por 22 años y Director por casi 40 años del área de Entorno Económico; también fue Rector del IPADE y de la Universidad Panamericana por un período de 3 años. Al dejar sus funciones directivas, ha intensificado la asesoría en órganos de gobierno de instituciones públicas y privadas.



## Emilio Chuayffet Chemor

Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados

**En cumplimiento a las disposiciones constitucionales**, y aprobada su elección por el Pleno de la Cámara, el diputado Emilio Chuayffet Chemor protestó como presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para el inicio del Tercer Año de Ejercicio de la LXI Legislatura, el primero de septiembre.

El mismo día, en su calidad de Presidente del Congreso, el diputado Chuayffet Chemor, junto con el senador José González Morfín, Presidente de la Mesa Directiva del Senado, recibió del secretario de Gobernación, José Francisco Blake Mora, el V Informe de Gobier-



no del Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa. Posteriormente participó en las ceremonias de las Fiestas Patrias y de los Niños Héroes.





## Aceleración de la historia

Escribo unas palabras  
y al mismo  
ya dicen otra cosa  
significan  
una intención distinta  
son ya dóciles  
al Carbono 14  
Criptogramas  
de un pueblo remotísimo  
que busca  
la escritura en tinieblas.

## Alta traición

No amo mi patria.  
Su fulgor abstracto  
es inasible.  
Pero (aunque suene mal)  
daría la vida  
por diez lugares suyos,  
cierta gente,  
puertos, bosques de pinos,  
fortalezas,  
una ciudad deshecha,  
gris, monstruosa,  
varias figuras de su historia,  
montañas  
-y tres o cuatro ríos.

# Tris de sol

Carmen Serdán

**TIEMPO DE HEROES.** Desde los tiempos antiguos se cantan las hazañas de los héroes. Como Prometeo que desafió a los dioses y robó el fuego para bien de la humanidad. Los espíritus indómitos se manifiestan de extrañas maneras en todas las épocas. Los idealistas existen desde siempre.

En el régimen de Porfirio Díaz, germinaron los ideales de héroes que impulsaron la Revolución de 1910. Algunos son menos conocidos y populares como los hermanos Serdán: Aquiles, Máximo y Carmen. Sobre todo ella, aparición insólita en la conservadora Puebla; una mujer sin el corsé del horizonte localista, no cautiva en las costumbres de su tiempo. Una rareza.

La escritora María Luisa Mendoza Romero rescata del olvido a esta singular estirpe que alumbró el inicio de la epopeya mexicana. En "Tris de Sol" nos lleva a la calle de Santa Clara, en la capital poblana. Allí vivió ésta que no es una familia de tantas, sino vidas comprometidas. Quijotes modernos entregados a un ideal: la causa contra el tirano.

Maurice Joly dice que el secreto principal de un gobierno autoritario es debilitar el espíritu público, hasta el punto de desinteresarlo por completo de las ideas y los principios con los que se hacen las revoluciones.

Más en la casa de la familia Serdán habita una tenaz resistencia a la dictadura y su élite, dueños del poder. Domina la conciencia social. Aquí se realizan misteriosas reuniones clandestinas. Se lee literatura subversiva. Se prepara, habla y respira la sublevación.

Así lo narra la prosa peculiar, palpitante y vigorosa de La China Mendoza. Es Carmen Serdán la que imanta raudales de palabras e imágenes. Carmen hechizó a la escritora y periodista, quien decidió conocerla y conversar con ella. Indagó en bibliotecas, archivos y en los rincones de la casa de la calle de Santa Clara. Investigó su vida. Y a través de su mirada literaria creó un homenaje para ella en "Tris de Sol", síntesis de dos intensas pasiones: historia y literatura.

Paralelamente, María Luisa Mendoza dibuja la dictadura de Díaz. Transmite la opresión, la insensibilidad, sus horrores. Sólo se





**María Luisa "China" Mendoza (1930).**  
**Prolija y versátil periodista y escritora universal, nacida en Guanajuato, México. Entre sus múltiples tareas ha sido diputada federal a la LIII Legislatura. Editorial Agrupación para las Bellas Artes A.C., 2011**

toleraban verdades oficiales. Quienes no estaban de acuerdo amanecían tirados en las banquetas o colgados de los pirules. Morían periodistas que no sucumbían a su nómina y mandato; se clausuraban y quemaban periódicos. Desaparecía la palabra y voz disidente. Crecía la persecución. El destierro a las siniestras tinieblas infernales de Valle Nacional y de la cárcel de Belén, donde sólo florecían flores del mal: tuberculosis, lepra, hambruna...

La prensa extranjera prodigaba elogios al dictador. Cómo no, si entregaba la riqueza nacional –minas, ferrocarriles, petróleo, etcétera- a los amos del universo, las transnacionales.

Espíritus atrevidos, los Serdán alistaban la Revolución. Golpes del destino, inesperada llegó la traición. Un delator denunció a los hermanos. La furia del régimen tiñó de sangre la casa familiar, el 18 de noviembre de 1910.

Los Serdán enfrentaron el ataque, sin rendirse. Paladines solitarios, cayeron. Valerosamente, la joven heroína subió hasta el balcón de su casa y arengó al pueblo: "¡Es la revolución, no permanezcáis más de rodillas!". Temerosa, la gente se alejó. Nadie acudió en ayuda de los hermanos. Moribundo, Máximo expiró en brazos de Carmen. Parecían La Piedad, de Miguel Angel –evocó La China-. Carmen, su madre y la esposa e hijos pequeños de Aquiles, fueron llevados a la cárcel. El día languideció. Después, en 48 horas, estalló la Revolución.

Carmen sobrevivió hasta 1948.



# Diálogos en el infierno

**Para gobernar hoy en día no hace falta incurrir en violentas inequidades.** El secreto principal del gobierno consiste en debilitar el espíritu público, hasta el punto de desinteresarlo por completo de las ideas y los principios con los que hoy se hacen las revoluciones. Uno de los grandes secretos consiste en adueñarse de los prejuicios y pasiones populares a fin de provocar una confusión que haga imposible todo entendimiento.

Ahí radica la importancia que el arte de la palabra está llamado a desempeñar en la política moderna. Cuando se toman decisiones que pueden parecer injustas o temerarias, es imprescindible saber enunciarlas en los términos más puntuales, sustentarlas con las más elevadas razones de la moral y del derecho.

El poder, lejos de tener costumbres bárbaras, debe atraer todas las fuerzas y talentos de la civilización. Rodearse de publicistas, peritos, jurisconsultos, de expertos que conozcan a fondo todos los secretos, todos los resortes de la vida social, que hayan estudiado la condición humana en todos sus resquicios.

El empleo de todos estos medios supone la existencia del poder absoluto para dilucidar

cómo se podría establecerlo en sociedades políticas que descansan sobre instituciones liberales, en un Estado fundado sobre instituciones representativas.

No destruiré directamente las instituciones. Iré golpeando por turno la organización judicial, el sufragio, la prensa, la libertad individual, la enseñanza. Haré promulgar una nueva legislación, sin derogar la antigua. En un principio la disfrazaré para luego borrarla por completo.

Y el voto popular, que me ha servido de instrumento para afianzar mi poder, terminará por convertirse en la base misma de mi gobierno. Instituiré un sufragio sin distinción de clases, que de un solo golpe permitirá organizar el absolutismo.

Más que suprimir los periódicos, decreto que en el futuro no se podrá fundar ninguno sin la previa autorización del gobierno; los que se autorizarán serán órganos leales al gobierno.

En los países parlamentarios, los gobiernos sucumben casi siempre por obra de la prensa. El periodismo es una fuerza poderosa. ¿Sabéis qué hará mi gobierno? Se hará periodista, será la encarnación del periodismo. Si hay diez periódicos por la oposición, yo tendré veinte a

favor del gobierno; si ellos cuarenta, yo ochenta. Ya veis para que me servirá la facultad de autorizar la creación de nuevos periódicos políticos. Dividiré los periódicos leales en tres o cuatro categorías: de tendencia francamente oficialista; de carácter oficioso. En las categorías siguientes es donde se apoyarán las más poderosas palancas de mi poder. En ellos, el matiz oficial u oficioso se diluye por completo, en apariencia, claro está.

El resultado: hacer decir a la mayoría ¿no veis acaso que bajo este régimen uno es libre, uno puede hablar; que se le ataca injustamente, pues en lugar de reprimir, como bien podría hacerlo, aguanta y tolera? Es indispensable, hoy en día, utilizar a la prensa, en todas sus formas, es ley para cualquier poder que pretende subsistir.

Hable yo, o haga hablar a mis ministros o escritores, el tema de la grandeza del país, de la majestad de su misión y su destino nunca quedará agotado; nunca dejaremos de hablar sobre los grandes principios del derecho moderno y de los grandes problemas que preocupan a la humanidad. Mis escritos trasuntarán el liberalismo más entusiasta, más universal.

Como el pueblo no ama a los gobiernos ateos, en mis comunicados al público no dejaré nunca de poner mis actos bajo la protección de Dios, asociando, con habilidad, mi propio sino al del país.

Procuraré que a cada instante se comparen los actos de mi reinado con los de los gobiernos anteriores. Será la mejor manera de hacer resaltar mis aciertos y de que obtengan el merecido reconocimiento.

No ignoro que el espíritu público tiene necesidad de válvulas de escape. Permitiré debatir con plena libertad los asuntos filosóficos y religiosos.

He querido rodear al príncipe de un enjambre de publicistas, administradores, abogados, hombres de negocios y jurisconsultos, indispensables para redactar esa cantidad de comunicados oficiales y cuya impresión en el espíritu de la gente siempre es poderosa.

En donde la acción de la justicia tropieza con obstáculos, un gobierno no tiene mucho que temer de los tribunales. Leyes excepcionales se introducen siempre como disposiciones transitorias; sin embargo, una vez superadas las épocas de transición, las excepciones permanecen, y con toda razón, pues cuando el orden reina, no molestan, y cuando está perturbado, resultan necesarias.

A un gobierno hábil, sin comprar directamente el sufragio, es decir, dinero en mano, nada le será más fácil que hacer votar a las poblaciones a su antojo por medio de concesiones administrativas, prometiendo aquí un puerto, allí un mercado, más lejos una carretera, un canal; y a la inversa, no haciendo nada por aquellas ciudades donde el voto será hostil.

Lo que mis súbditos necesitan no es un alma evangélica sino un brazo fuerte. Vivo en el seno de sociedades voluptuosas, donde el frenesí de los placeres va de la mano del de las armas. Mi reinado es un reinado de placeres; no me prohibiréis que alegre a mi pueblo por medio de juegos, de festejos; de esta manera suavizo las costumbres. En todas partes se aspira a los placeres materiales; sería preciso que

un soberano no fuese de su época para no saber cómo utilizar para su provecho esta pasión universal por el dinero y este frenesí sensual que hoy consume a los hombres. La miseria los oprime; los hostiga la lujuria; la ambición los devora: me pertenecen.

Pretendo tener por servidores de mi reinado a aquellos que, bajo los gobiernos anteriores, más alboroto habrán provocado en nombre de la libertad. Las virtudes más austeras son como las de la Gioconda; basta con duplicar siempre el precio de la rendición. Los que se resistirán al dinero, no se resistirán a los honores, los que se resistirán a los honores no se resistirán al dinero.

Y la opinión pública, viendo caer uno tras otro a los que creía más puros, se debilitará a tal punto que terminará por abdicar completamente.

Mis designios serán impenetrables. Seré como Alejandro VI y el duque de Valentinois, de quienes se decía en la corte de Roma: que el primero “jamás hacía lo que decía”, y el segundo “jamás decía lo que hacía”. No podríais creer el prestigio que semejante poder de simulación confiere al príncipe.

Cuando a ello se une el vigor en la acción, suscita a su alrededor un supersticioso respeto, sus consejeros se preguntan en voz baja qué podrá surgir de su cabeza, el pueblo sólo en él deposita su confianza; personifica a sus ojos a la divina providencia, cuyos designios son insondables. Sólo los iniciados podrán penetrar en el sentido de las palabras características que en determinado momento dejaré caer desde lo alto del trono. Cuando diga: mi reinado es la paz, habrá guerra; cuando diga

que recurriré a medios morales, es porque me propongo utilizar la fuerza.

Es indispensable que un príncipe, cualquiera sea su capacidad intelectual, encuentre siempre en sí mismo los recursos mentales necesarios. Uno de los talentos fundamentales del estadista consiste en adueñarse de los consejos que escucha a su alrededor. Quienes lo rodean suelen tener ideas luminosas. Por consiguiente, reuniré con frecuencia a mi consejo, le haré discutir, debatir en mi presencia las cuestiones más importantes.

¿Qué es lo que se requiere en política para prevenir cualquier peligro dentro de la mayor represión posible? Una apertura imperceptible. La tendrán. No restituirá, por cierto, libertades considerables; ved, no obstante, hasta qué punto el absolutismo habrá penetrado en las costumbres. Puedo apostar que al primer rumor de esas libertades, se alzarán a mi alrededor gritos de espanto. Mis ministros, mis consejeros exclamarán que he abandonado el timón, que todo está perdido. Me suplicarán, en nombre de la salvación del Estado, en nombre de mi país, que no haga nada; el pueblo dirá: ¿en qué piensa? Su genio decae; los indiferentes dirán: está acabado; los rencorosos dirán: está muerto.

Lo que acabo de describiros, ese conjunto de cosas monstruosas ante las cuales el espíritu retrocede despavorido, todo eso está hecho, existe, prospera de cara al sol. LMM

Fragmentos de “Diálogos en el Infierno entre Maquiavelo y Montesquieu”, publicado en Bélgica en 1864, en forma anónima. Su autor, el abogado francés Maurice Joly (1829-1878), lo introdujo clandestinamente a Francia, donde era censurado por su filosa crítica a Napoleón III.



# Nueva sala de prensa en San Lázaro

**Concluidas las obras de renovación total,** la Sala de Prensa de la Cámara de Diputados quedó operativa a partir del Tercer Año de Ejercicio de la XLI Legislatura, tras cuatro meses de trabajos que incluyeron desde el cambio de instalaciones eléctricas, tubería y ventilación, hasta mobiliario y equipo de alta tecnología, con una visión a treinta años. El listón simbólico de inauguración fue cortado por el presidente de la Mesa Directiva para el Segundo Año de Ejercicio, diputado Jorge Carlos Ramírez Marín; el secretario general de la Cámara, doctor Guillermo Haro Bélchez, y por el coordinador de Comunicación Social, Miguel López Azuara.



El director administrativo de la Coordinación de Comunicación Social, arquitecto Enrique Díaz Peña explicó las mejoras en la obra

civil, consistentes en ampliar la altura de la sala de 2.40 a 3.25 metros, y la superficie en 50 metros cuadrados, al eliminar un muro falso, la readaptación de otros espacios, así como el tratamiento del piso de mármol original.

La remodelación de la Sala de Prensa, con 67 espacios permanentes, mobiliario y equipos de cómputo nuevos en su totalidad para los periodistas acreditados, así como doce para reporteros itinerantes, se verifica por primera vez desde 1989, tras el incendio que sufrió el Palacio Legislativo, y con el empleo de la tecnología ha mejorado la iluminación interior con un sensible ahorro de energía eléctrica, pasando de cinco mil 500 watts en promedio diario, a mil 200 con las nuevas instalaciones. Cuenta igualmente con cinco pantallas de LCD, con acceso a todas las cadenas informativas del mundo, y con relojes a la hora de los meridianos más utilizados.

De un presupuesto original autorizado de 13.5 millones de pesos, el gasto final de la remodelación descendió a 5.51 millones de pesos. Por sus especificaciones técnicas, su eficiencia, comodidad y uso amigable, periodistas connotados, como Juan Arvizu y el decano de la Fuente, Sergio Perdomo, han considerado la Sala de Prensa de la Cámara de Diputados como la más funcional del sector público en México.



## Biblioteca del H. Congreso de la Unión

**Con motivo de los 75 años de su establecimiento** como Biblioteca del H. Congreso de la Unión, y tras una restauración minuciosa de su estructura, interiores y fachada, la antigua iglesia de Santa Clara llevada a cabo en el curso de la LXI Legislatura, fue abierta nuevamente al servicio público en una ceremonia por el diputado Jorge Carlos Ramírez Marín y contó con la asistencia de numerosos legisladores, antiguos y actuales, así como de personalidades del ámbito cultural y constructores de México.

Ante el también presidente de la Mesa Directiva de la Cámara por el Segundo Año de Ejercicio de la LXI Legislatura, el secretario general, doctor Guillermo Haro Bélchez, presentó una detallada descripción de las obras de restauración del edificio de Tacuba 29, único vestigio del Convento de Santa Clara, erigido en 1579 que fuera derribado hacia 1869 para dar paso a la Avenida Cinco de Mayo.

La ceremonia fue marco, asimismo, para presentar el libro “Palacio Legislativo de San Lázaro, XXX Aniversario. 1981-2011”, que consta de la memoria gráfica, antecedentes históricos y testimonios del devenir de la actual Sede de la Cámara de Diputados. Estuvo presente el arquitecto Pedro Ramírez Vázquez, artífice del proyecto, y junto con la hoy senadora María de los Ángeles Moreno, presidenta de la Cámara en la LV Legislatura (1993-94), cuando se reconstruyó San Lázaro tras el incendio que sufrió el 5 de mayo de 1989; el ex diputado federal Alejandro Nieto, supervisor de esa obra; el arqueólogo emérito Eduardo Matos Moctezuma y el editor del libro, Miguel Ángel Porrúa.

La renovada Biblioteca del H. Congreso de la Unión, en el Centro Histórico de la ciudad de México atesora, junto con la del Palacio de San Lázaro, un acervo general de 226 mil volúmenes.





Establecida en la iglesia del ex Convento de Santa Clara a partir de 1936, la Biblioteca del Congreso ha sido remodelada desde su estructura hasta sus acabados, incluida la fachada de tezontle y cantera, en el curso de la LXI Legislatura y fue abierta nuevamente al público en agosto de 2011. El portón del lado derecho recobró su belleza tras eliminarse una tapia de ladrillo que lo cubría. Al interior, se recuperaron frescos y espacios originales del Siglo XVI. Tacuba 29, esquina Bolívar. Entrada libre. (Foto: Aarón Sánchez)



