

camara

REVISTA DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

EN CUATRO AÑOS
12 MILLONES MÁS DE POBRES

Jorge Vera García,
Rosalío Luis Rangel Granados

DESEMPLEO, EJEMPLOS
ÚTILES PARA MÉXICO

Rafael Velázquez Gallegos



NIÑEZ ROBADA

Nuria Gabriela Hernández Abarca

LEYES, CONSTITUCIÓN
Y LEGISLADORES:
OPINIÓN PÚBLICA

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez

A LA CAZA
DE LA PRECISIÓN

Emilio López Gámez,
Álvaro Loza Hernández



VELO
DE NOVIA

Una de las cascadas de El Chiflón, en el municipio de Tzimol, cerca de Comitán de Domínguez, Chiapas. (Foto: Eduardo Robles Pacheco)

CONTENIDO

Número 6, Año 1, Octubre 2011

En este número
Tribuna del lector

3
4

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

Trata de infantes, niñez robada

Nuria Gabriela Hernández Abarca

6

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

En cuatro años, 12 millones más de pobres

Jorge Vera García, Rosalío Luis Rangel Granados

20

Menos dinero para 24 estados

Eduardo Licea Arellano, Vladimir Herrera González

28

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Federalismo: Centralización y rezago social

María Amelia Olguín Vargas

32

Desempleo: Ejemplos útiles para México

Rafael Velázquez Gallegos

42

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Leyes, Constitución y legisladores: Opinión pública

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez

52

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

A la caza de la precisión

Emilio López Gámez, Álvaro Loza Hernández

60

Notas. Armando Ríos Pítter. Presidente de la Junta de Coordinación Política

72

Poesía. Memorial de Tlatelolco. Rosario Castellanos

Poesía. No sé por qué piensas tú. Nicolás Guillén

73

Notas. Oración fúnebre de Pericles

74

Libros. Piensa diferente. Steve Jobs

77

Prosa. El artista. Oscar Wilde

80

cámara

REVISTA DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Octubre de 2011
Número 6



Foto de portada: Archivo

cámara Año 1, número 6, octubre 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 octubre 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

Yazmín Muñoz Valle / SUBDIRECTORA

Sergio A. Ruiz Carrera / DIRECTOR DE ARTE

Luz María Mondragón Cruz / 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

Las legislaciones contemporáneas han incorporado el delito de trata de personas, en su vertiente de tráfico de niñas, para frenar el incremento de un flagelo que se ha vuelto transnacional. México, en cumplimiento a diversos instrumentos de Naciones Unidas que por así convenir al interés nacional ha suscrito, mantiene en vigor y ha depurado la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas de 27 de noviembre de 2007. El análisis del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género aborda con objetividad la crudeza del fenómeno.

Las políticas públicas de combate a la pobreza parecen no ofrecer los resultados buscados, y el número de personas en condiciones precarias se ve crecer con los años, según demuestra el trabajo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con datos duros. Asimismo, y con cargo a la crisis internacional, el Centro advierte sobre la reducción de las participaciones federales a los estados, por la que 24 entidades han sido más perjudicadas.

Desde el enfoque jurídico el Municipio Libre, médula del federalismo, tiene sus facultades recaudatorias mal restringidas, pues las extensas atribuciones federales y estatales estrechan las municipales, según el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, que por otro lado ofrece una perspectiva de estudios de caso de cómo algunos países han hecho frente al pertinaz desempleo.

Sorprendentes resultados presenta el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en un reciente muestreo de la percepción sobre las Leyes, la Constitución y los legisladores, que por sí solo se explica.

El complicado entramado de las herramientas de medición y utilización de las variables estadísticas en el caso del campo, se desbroza en un detallado trabajo del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, que no por espacioso es menos interesante. **CK**



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

DE LA CASA DE LA CULTURA JURÍDICA EN EL ESTADO DE TABASCO

En relación a los ejemplares de la revista “Cámara” que hizo llegar a esta Casa de la Cultura Jurídica “Ministro Manuel Bartlett Bautista” de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sirva este conducto para expresar mi agradecimiento por la mencionada aportación, que sin lugar a dudas resulta de gran importancia para el enriquecimiento de nuestro acervo bibliohemerográfico.

DE EDUARDO ROBLES PACHECO AUTOR DE “CASCADA VELO DE NOVIA”

Es un placer contribuir en algo a la difusión del atractivo natural que nuestra tierra contiene y atesora. Muchas de las fotos de la galería son de lugares de Chiapas y de Oaxaca. Me agrada que le tengan gusto a algunas de mis fotos y que se tomen el tiempo de compartirlas, al cabo es uno de los propósitos que desde el inicio he visionado. Les felicito por este proyecto de la revista y me da gusto que esté en crecimiento. Será todo un deleite dar una leída profunda; pues he dado una pequeña ojeada al contenido septembrino.

Le suplico, si está dentro de sus posibilidades, mandarme el enlace web de la revista en donde se vea la portada. No es más que para difusión personal y tenerlo como antecedente en mi portafolio de trabajo.

DE MILENIO DIARIO DIVISIÓN IMPRESOS COMERCIALES

Tuvimos la oportunidad de conocer su publicación. Nos interesa poner a sus órdenes nuestros servicios de impresión de revistas,

folletos, catálogos y periódicos. Podemos ofrecer precios competitivos con una gran calidad de impresión, así como un servicio excepcional.

DE LA EMBAJADA DE COSTA DE MARFIL

Tengo el honor de hacer acuse de recibo de la Revista Cámara que tuvo a bien hacerme llegar.

Agradeciéndole por esta importante documentación, le ruego acepte las seguridades de mi distinguida consideración.

DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Mucho le agradezco el envío de los ejemplares número 2 y 4 de la Revista de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados. Aprovecho la ocasión para enviarle mis saludos más cordiales.

DE LA UNIVERSIDAD JUÁREZ AUTÓNOMA DE TABASCO

Agradezco la gentileza de su atención, con motivo del envío de los ejemplares de la revista “Cámara” números 2 y 3, las cuales han sido integradas al acervo documental de esta Institución, para consulta de la comunidad universitaria y público en general.

DEL INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Agradeceré me indiquen si es posible nos envíen la revista Cámara, para los investigadores del Instituto Belisario Domínguez, así como los directores generales.

Agradezco de antemano la atención. ▀



VID

Vid en el Valle de Guadalupe, Baja California, donde la industria vitivinícola ha conocido un desarrollo espectacular y genera, desde hace casi medio siglo, cientos de empleos. (Foto: Archivo)

NURIA
GABRIELA
HERNÁNDEZ
ABARCA

6

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

R



*Desde la época colonial miles de niñas
y mujeres, particularmente indígenas,
eran desarraigadas de sus comunidades
y lugares de origen para ser explotadas
como mano de obra barata,
servidumbre u objeto sexual*

~
**NIÑEZ
OBADA**

Trata de infantes

Al ratificar la Convención de los Derechos del Niño, nuestro país adquirió el compromiso internacional de proteger a los infantes contra toda forma de explotación y abuso

La trata de personas es uno de los delitos que mayormente lastiman la integridad y dignidad de los seres humanos a lo largo de todo el planeta. Su reconocimiento como acto delictivo en la normatividad es relativamente reciente, no así su comisión.

Desde la época colonial miles de niñas y mujeres, particularmente indígenas, eran desarraigadas de sus comunidades y lugares de origen para ser explotadas como mano de obra barata, servidumbre u objeto sexual, el nombre que se otorgaba a este acto era el de “trata de blancas”, concepto que aludía al comercio de mujeres de tez blanca de nacionalidad europea o americana.

Este fenómeno además de ser un crimen, representa una violación a los derechos humanos y una manifestación de las inequidades de género, pues la mayoría de las personas sometidas a la trata con fines de explotación sexual son mujeres y niñas de baja condición económica.

Además, el hecho de que las principales corrientes de este ilícito fluyen desde los países en vías de desarrollo hacia los países desarrollados, comprueba la existencia de una demanda de mujeres y niñas para realizar ocupaciones o empleos en condiciones de esclavitud, alimentada por una oferta de ellas, a quienes se les niegan sus derechos, tanto en sus lugares de origen como en donde son explotadas.

El círculo anterior es complementado por la impunidad, la corrupción y la ceguera social, que crean así las condiciones para el aumento de este delito especialmente entre el género femenino.

La trata de personas comenzó a difundirse como un asunto de urgente atención por todos los países, y por ello se inician grandes esfuerzos para lograr consensar los primeros acuerdos de carácter vinculante para los Estados que atendieran, de manera específica, este fenómeno.

En 1979 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹ (CEDAW por sus siglas en inglés). Este instrumento en su artículo 6°, insta a los Estados parte a tomar medidas pertinentes, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata, explotación y prostitución de la mujer.

En 2002, dentro de las recomendaciones² del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (COCEDAW), se exhorta a México a tomar medidas para combatir la explotación, prostitución, tráfico y trata de mujeres y niñas, tanto hacia el extranjero como del exterior hacia el país. Así como a recopilar y sistematizar datos desagregados por sexo, con vistas a la formulación de una estrategia amplia para poner fin a estas prácticas y sancionar a los perpetradores de dicha problemática.

1 Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada en la Ciudad de Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, entrando en vigor el 3 de septiembre de 1981. El Senado mexicano la aprobó el 18 de diciembre de 1980, México la ratificó el 17 de julio de 1980. Fue publicada en el DOF el 9 de enero de 1981.

2 Las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos son sugerencias o exhortos concretos a los gobiernos, en relación con las medidas o acciones que éstos deben implementar, con el fin de mejorar o propiciar la tutela o garantía de algún o algunos derechos humanos o con la intención de revertir o prevenir situaciones que tengan como resultado la violación de los mismos. A pesar de que el nombre de "recomendación" pueda sugerir que no existe una obligación para el Estado, lo cierto es que, al ser éste miembro de un organismo internacional o haber suscrito y ratificado un instrumento internacional de derechos humanos, se obliga a acatar las disposiciones que de él emanen o que éste señale, dentro de las cuales se ubican las recomendaciones. Los instrumentos de derechos humanos generalmente cuentan con un Comité encargado, tanto de dar seguimiento a las disposiciones contenidas en él, como de emitir las recomendaciones que estime necesarias para lograr el cumplimiento cabal de las mismas. Estas recomendaciones pueden ser generales -dirigidas a todos los Estados parte de un instrumento internacional-, o específicas, es decir destinadas a un Estado en particular, derivadas del análisis de la situación de los derechos humanos en él.

En este mismo tenor en 2006 el COCE-DAW instó a nuestro país a estudiar dicho fenómeno, incluidos su alcance, causas, consecuencias y fines, y a recopilar información sistemática con miras a formular una estrategia amplia que incluya medidas de prevención, enjuiciamiento y penalización; emprender acciones para la rehabilitación de las víctimas y su reintegración en la sociedad, además de recomendar campañas nacionales de concientización para alertar a las mujeres y niñas sobre los riesgos y consecuencias de este mal. Y demanda de los Estados parte la capacitación de funcionarios de migración, policías y guardias de vías terrestres, fronteras y costas sobre las causas e incidencia de dicha problemática y las distintas formas de explotación.

En diciembre de 2000, se suscribió en Palermo (Italia) la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la cual sienta las bases para el posterior planteamiento del tipo penal de trata de personas. Con esta acción se visibiliza el compromiso de la comunidad internacional por hacer frente a este delito con el imperio de la norma, entendiendo que el mismo toma dimensiones internacionales y que la legislación local queda rebasada al ser la movilidad de las víctimas a través de las fronteras, una de las especificidades del mismo.

La Convención tiene, a decir de su artículo 1°, el propósito de promover la cooperación para prevenir y combatir eficazmente la delincuencia organizada transnacional. Establece las definiciones de conceptos claves para el entendimiento de lo que se conoce como delincuencia organizada y las especificaciones en la penalización de la participación de los grupos delictivos en la comisión de una conducta ilegal.

Resalta en el texto el artículo 8° que señala la obligación de los Estados parte de adoptar medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar el delito de corrupción, pieza clave en la comisión de este ilícito.

En 1994, la OEA adoptó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida también como “Convención de Belém do Pará”³ por la ciudad en la que se suscribe, la cual es el único tratado internacional específico sobre la violencia contra las mujeres en el mundo.

En su artículo 1° señala que debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado, y amplía este postulado en el artículo 2° al señalar que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica, o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual.

También considera como violencia aquella que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y comprende, entre otros, además de los antes mencionados, tortura, trata de personas, prostitución for-

zada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

Posteriormente a la aprobación de los instrumentos en comento, los Estados parte reconocen que, con el fin de prevenir y combatir eficazmente la trata de personas, sufrida especialmente por mujeres e infantes; es necesario abordar este ilícito desde un enfoque amplio e internacional tanto en los países origen, como en los de tránsito y destino, teniendo en todo momento en mente la protección de los derechos humanos de las víctimas.

En este sentido, y al observar que no se contaba con un instrumento jurídico que abordara todos los aspectos a considerarse en el delito de trata de personas, la ONU decidió establecer un comité especial intergubernamental que desa-

rrollara entre otras cosas, un instrumento internacional relativo a dicho problema.

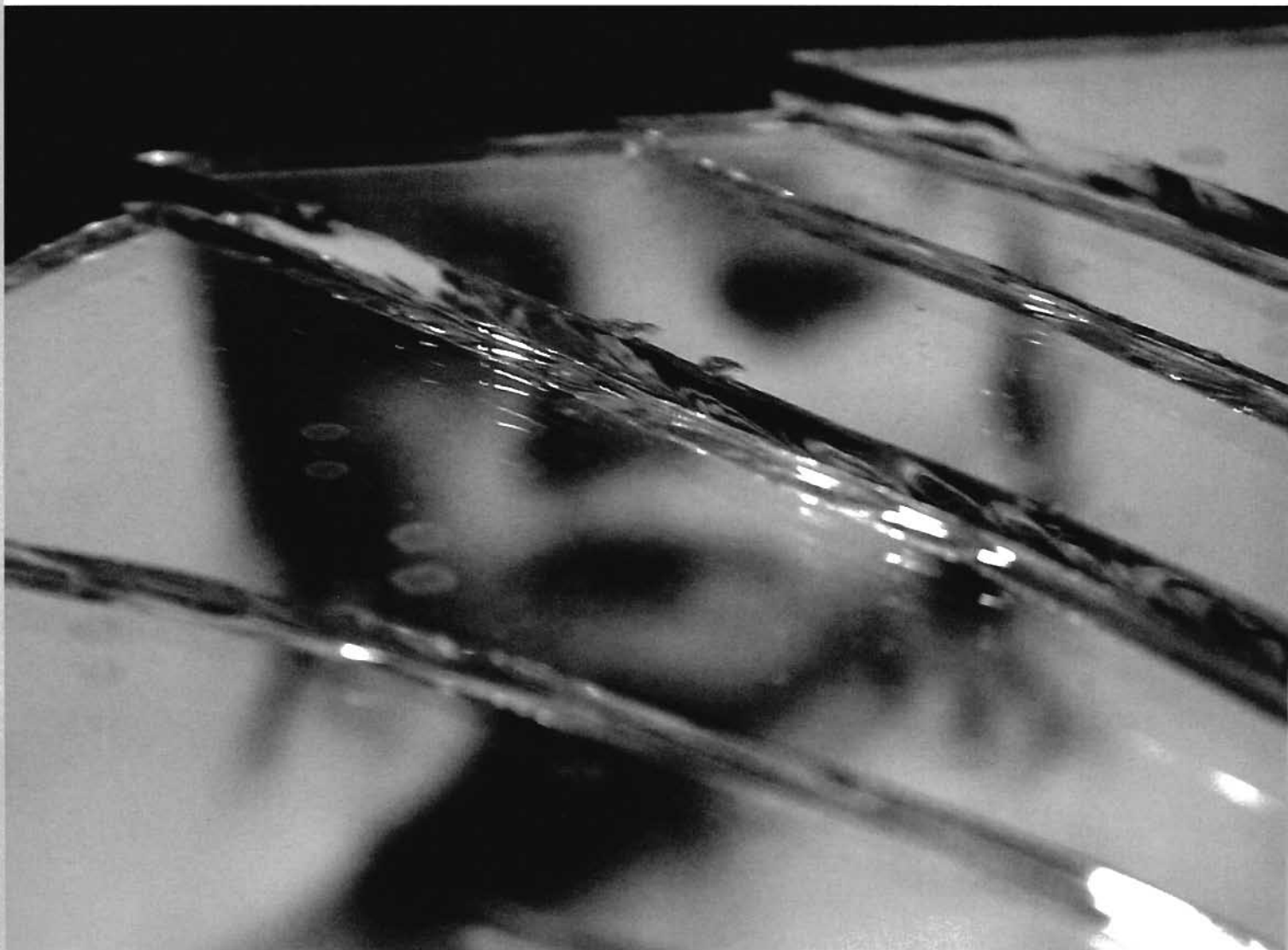
Es así que se aprueba el Protocolo⁴ para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, mismo que se deberá interpretar conjuntamente con la Convención.

**“Trata de blancas”,
es el concepto que
aludía al comercio
de mujeres de
tez blanca de
nacionalidad
europea o americana**

³ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, adoptada en la ciudad brasileña Belem do Pará por la Organización de Estados Americanos, el 9 de junio de 1994, entrando en vigor el 5 de marzo de 1995. El Senado mexicano la aprobó el 26 de noviembre de 1996, México la ratificó el 12 de noviembre de 1998. Fue publicada en el DOF el 19 de enero de 1999.

⁴ Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar, la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolos de Palermo), Adoptado en la Ciudad de Nueva York, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 15 de noviembre de 2002 entrando en vigor internacionalmente el 25 de diciembre de 2003. El Senado mexicano lo aprobó el 22 de octubre de 2002, entrada en vigor para México el 25 de diciembre de 2003. Fue publicado en el DOF el 10 de abril de 2003.





Este Protocolo sienta las bases de la tipificación del delito de trata de personas, al establecer qué se entenderá como tal a la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.

El Protocolo señala como mínimo, diversas formas de explotación sexual y de prostitución ajena, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a ésta, la servidumbre o la extracción de órganos. De manera importante, especialmente para los menores afectados, señala que el consentimiento otorgado por la víctima de trata de personas a toda forma de explotación intencional no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en la definición del artículo.

Específicamente establece que la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un “niño” con fines de explotación se considerará “trata de personas”, incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en la definición señalada, y amplía en este tema al definir el término “niño” como toda persona menor de 18 años.

Este instrumento internacional, a decir de su texto, tiene como fin el prevenir y combatir el fenómeno, prestando especial atención a las mujeres y los “niños”, así como proteger y ayudar a las víctimas del delito, respetando plenamente sus derechos humanos, y promoviendo la cooperación entre los Estados parte para lograr esos fines.

Atendiendo a este mandato internacional, algunos países comenzaron con el trabajo de armonización legislativa en el tema al interior de su marco jurídico nacional.

En México en el ámbito federal, la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas establece la definición de lo que se entenderá como trata de personas, y especifica que cometerá el delito quien promueva, solicite,

ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia física o moral, engaño o el abuso de poder para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes. Asimismo, señala que cuando este delito sea cometido en contra de personas menores de dieciocho

años de edad, o en contra de quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo, no se requerirá acreditación de los medios comisivos. En el plano estatal hasta el 8 de septiembre del 2011 dieciséis

entidades federativas contaban ya con una legislación específica en esta materia⁵.

A continuación se presenta un cuadro que especifica los mecanismos, acciones y fines que se observan en la comisión del delito de trata de personas:

Debido al sistema patriarcal que rige nuestra sociedad, el género femenino es el más afectado por la violencia

⁵ Información recuperada de las gacetas oficiales de los estados de Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Yucatán, Tlaxcala, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

MECANISMOS, ACCIONES Y FINES DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS

ACCIÓN	MEDIANTE	FINES
<ul style="list-style-type: none"> • Captar • Transportar • Trasladar • Acoger • Recibir personas 	<ul style="list-style-type: none"> Amenaza o uso de la fuerza Coacción Rapto Frude Engaño Abuso de poder o situación de vulnerabilidad Concesión de pagos o beneficios 	<ul style="list-style-type: none"> La explotación de la prostitución ajena Explotación sexual Trabajos forzados Esclavitud o prácticas análogas Extracción de órganos Otros tipos de explotación

Elaboración propia a partir del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Debido al sistema patriarcal que rige nuestra sociedad, particularmente el género femenino es el más afectado por la violencia y la discriminación, lo que acarrea como consecuencia un mayor grado de vulnerabilidad que se aúna a la desigualdad económica.

Según el Informe del Departamento de Estado norteamericano sobre Trata de Personas 2007, un número importante de mujeres, niñas y niños mexicanos son objeto de tráfico interno para ser explotados sexualmente, siendo extraídos con engaños de regiones urbanas pobres hacia zonas urbanas fronterizas y turísticas mediante ofertas falsas de empleo. El turismo sexual –una de las modalidades de la trata–, incluyendo el que involucra a menores de edad, parece estar creciendo, en especial en áreas turísticas como Acapulco y Cancún, y en ciudades fronterizas como Tijuana. De acuerdo con el mismo documento otra de las caras de la moneda, son las redes de crimen organizado que llevan a mujeres y niñas mexicanas a los Estados Unidos para ser explotadas sexualmente. En 2007 se observó una nueva tendencia, que es, el tráfico de niños residentes en los Estados Unidos hacia México para la explotación sexual comercial (Embajada de Estados Unidos en México, 2008).

Los efectos de haber sido explotadas son diversos y, en la mayoría de los casos, se dejan sentir de manera permanente en la vida de las víctimas, impidiendo su recuperación completa. El efecto más evidente

Otra de las caras de la moneda, son las redes de crimen organizado que llevan a mujeres y niñas mexicanas a los Estados Unidos para ser explotadas sexualmente

es la violación de prácticamente todos sus derechos humanos, desde el derecho a elegir libremente el empleo, a la libertad, a no ser sometidas a la esclavitud, a no ser objeto de tratos crueles o degradantes, a la salud y hasta el derecho mismo a la vida. Los abusos físicos, sexuales, psicológicos, y la violencia ejercida en todos los ámbitos y sentidos, generan daños –muchas veces irreversibles como los estragos a la salud o las adicciones inducidas a las drogas– que dificultan su reintegración social, su recuperación física y emocional (Phimmey, 2003). Esto al amparo de las legislaciones nacionales que no contemplan esquemas efectivos para la rehabilitación de los afectados por la trata, contribuyendo por omisión a la expansión de este delito y los que de él derivan.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (INMUJERES, 2006 p.24), señala que prácticamente cualquier persona puede ser víctima de trata. Sin embargo, mujeres, niñas y niños son más vulnerables, en especial en lo que respecta a la explotación sexual y la servidumbre, como se revisará a continuación.

México es un país donde este fenómeno se ha acentuado en las últimas décadas. Particularmente a través de la frontera sur, que se ha convertido en una especie de trampolín para la migración del sur del continente hacia Estados Unidos.

Este aumento es multicausal y tiene que ver principalmente con la pobreza, la falta de empleos suficientes, la ubicación geoestraté-



gica de nuestro país, las inequidades entre los géneros, las escasas oportunidades, la violencia fuera y al interior de las familias y la falta de educación. Todas estas causas impactan en mayor grado a los menores quienes son víctimas fáciles de este delito.

Al ratificar la Convención de los Derechos del Niño, nuestro país adquirió el compromiso internacional de proteger a los infantes contra toda forma de explotación y abuso, así mismo se comprometió a respetar los derechos enunciados en dicha Convención entre los que se encuentran: el derecho intrínseco a la vida, la supervivencia y desarrollo, de igual manera este instrumento internacional señala la obligación de los Estados parte de respetar

el derecho de las niñas y niños a preservar su identidad, su nacionalidad, su nombre y sus relaciones familiares.

En la materia que nos ocupa, este instrumento internacional señala que todos los adscritos deberán de adoptar medidas a fin de luchar contra los traslados y retención ilícita de menores en el extranjero, así como por adoptar las medidas apropiadas a fin de garantizarles protección contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido, trato negligente, malos tratos, explotación, incluido el abuso sexual, y deberán tomar todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma.

Todos los señalamientos establecidos en la Convención de los Derechos del Niño tienen como fin la garantía y protección de los derechos fundamentales de la infancia, mismos que evidentemente son violentados de manera flagrante con la comisión del delito de trata.

Aún y cuando recientemente la Cámara de Diputados aprobó reformas constitucionales para incorporar el principio fundamental del interés superior del niño como postulado a observarse en todos los actos que le conciernen, éste avance debe de ir forzosamente acompañado de una serie de acciones, también legislativas, pero complementadas de otras políticas públicas y presupuestos que garanticen su cumplimiento. La Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas⁶ vigente, no desarrolla a profundidad los supuestos normativos contenidos en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

Es prioritario homologar conceptos y lograr acuerdos en este tema y más aún cuando las víctimas de tal conducta ilícita son los niños mexicanos.

Es difícil aseverar qué porcentaje de los afectados son infantes, debido principalmente a la propia naturaleza del delito, a su movilidad, y a su interrelación con otros ilícitos. Los datos que se tienen sobre esta actividad son los derivados de las pocas personas que son rescatadas, ya que ni las averiguaciones previas que se inician por este crimen u otros conexos forman parte de las estadísticas judiciales.

El *Informe Anual sobre Trata de Personas del Departamento de Justicia de Estados Unidos*⁷ señala que respecto a la venta de niños, no existe un sistema eficaz de protección y asistencia para las víctimas tanto infantes como adolescentes, afirma que son casi inexistentes los programas de rehabilitación o reintegración social para los afectados, condición que las y los coloca en una situación de re victimización.

La definición planteada por el Protocolo de Palermo sobre trata infantil incluye la Captación, transporte, traslado, acogida o recepción de un “niño” con fines de explotación.

En este sentido entendemos que la trata infantil es el delito sufrido por toda persona menor de 18 años de edad, que mediante engaños, uso de la fuerza, coacción en cualquier forma, raptó, fraude, engaño, abuso de poder o vulnerabilidad es trasladada de un lugar a otro, al interior de un país, o de una frontera a otra, para ser sometida con fines de explotación ya sea de carácter laboral, sexual, servidumbre, esclavitud, trabajo forzoso, incorporación a fuerzas armadas de manera obligatoria, entre otras.

A mayor comprensión de todas las variantes que se observan en la comisión de este delito hacia la infancia y de los derechos que el mismo vulnera, se presenta el cuadro anexo que en su última columna señala cuales derechos de la infancia se ven conculcados. Es importante mencionar que la infancia está expuesta a todas estas formas y modalidades de la trata de personas, desde la explotación laboral, hasta la sexual y la extracción de órganos y que como podemos observar sus derechos humanos son violentados en cada una de las fases de la comisión del delito de trata de personas. ▀

⁶ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2007

⁷ Informe que puede ser consultado en la siguiente página electrónica: <http://spanish.guatemala.usembassy.gov/tipguate2010.html>

DERECHOS VULNERADOS

Acción	Métodos utilizados	Fines de la explotación	Actividades en las que se desarrolla la explotación	Formas y métodos de enganche	Derecho vulnerado a la víctima de trata
<ul style="list-style-type: none"> • Captar • Transportar • Trasladar • Acoger • Recibir personas 	<ul style="list-style-type: none"> • Amenaza o uso de la fuerza • Coacción • Rapto • Fraude • Engaño • Abuso de poder o de situación 	<ul style="list-style-type: none"> • Sexual • Laboral • Esclavitud • Prácticas análogas a la esclavitud • Extracción de órganos • Falsas adopciones • Utilización forzosa en la milicia 	<ul style="list-style-type: none"> • Prostitución forzada • Pornografía (películas, fotos, internet) • Pedofilia • Turismo sexual • Agencias matrimoniales • Embarazos forzados • Fábricas, maquiladoras • Trabajo agrícola, plantaciones • Minas, construcción, pesca • Mendicidad • Trabajo doméstico • Vientres de alquiler • Venta de niños • Matrimonios serviles • Incorporación arbitraria a la milicia • Sustracción ilícita de órganos, tejidos o componentes (pulmón, riñón, córnea, hígado, corazón, etc...) para ser vendidos en el mercado negro 	<ul style="list-style-type: none"> • Vía internet • A través de anuncios de promoción turística en paquetes exóticos todo incluido • Ofrecimientos falsos de empleo • Agencias falsas de modelaje • Noviazgos falsos • Matrimonios por internet 	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la dignidad de la persona • Cuidados y asistencias especiales • Derecho intrínseco a la vida • Preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares • Derecho a la protección y asistencia especiales del Estado • Disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. • Los Estados parte se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios. • A un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social • Derecho del niño a la educación • Al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad, estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social • Derecho a no ser víctima de secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma



Si el crimen y los delitos crecen es evidencia de que la miseria va en aumento y de que la sociedad está mal gobernada.

NAPOLEÓN (1769-1821) ESTRATEGA MILITAR HISTÓRICO, ESTADISTA, EMPERADOR DE FRANCIA

A CONTINUACIÓN SE ESPECIFICAN LAS FASES DE LA COMISION DEL DELITO DE TRATA DE LA INFANCIA

FASE 1.

- Reclutamiento o enganche

Las personas reclutadoras o enganchadoras del delito de trata de personas, pueden ser hombres o mujeres cercanos, en un vínculo familiar o desconocidos, e incluso menores de edad, que son contratados para tal fin. Estos se aprovechan de situaciones de necesidad económica, inocencia, desconocimiento, vulnerabilidad, abandono, desesperación, violencia sufrida, entre otras situaciones, en las que viven las víctimas para lograr su fin. En el caso de trata de infantes, a menudo estas personas se aprovechan de una relación de confianza con los afectados, haciéndoles creer que están preocupados por su situación e interesados en ayudarlos, logrando con esto la familiaridad entre el perpetrador y su objetivo.

Situaciones que fomentan la comisión del delito de trata de personas

- Búsqueda de nuevas oportunidades de subsistencia
- Escape de una situación de violencia o discriminación
- Falsas promesas de amor
- Secuestro
- Compra y venta de la víctima

FASE 2.

Las personas que trasladan a las víctimas de trata de personas, no son en la mayoría de los casos las mismas que efectúan el traslado, ya sea a nivel interno o transnacional.

Tipo de traslado

- Traslado a nivel interno / Traslado transnacional

FASE 3.

- Explotación

Las y los niños son presa fácil de todas las formas de explotación que se observan en el delito de trata de personas, atendiendo a su vulnerabilidad y edad. En ocasiones estas víctimas de trata se ven afectadas por síndromes como el de indefensión aprendida, que les impide observarse como tal. Los explotadores aprovechan estas condiciones de la infancia para ganarse su confianza y empatía y obligarlos bajo una coerción psicológica o física a obedecer sus mandatos y a no denunciar el delito. La fase de la explotación en la infancia atiende a muchas variables como la edad, el sexo, la condición física y de salud y la vulnerabilidad de la víctima.

Formas de explotación en la infancia

- Prostitución y/o explotación sexual comercial y pornografía infantil
- Trabajos agrícolas, trabajos en fábricas
- Conflictos armados
- Trabajo doméstico, Falsas adopciones y matrimonios arreglados
- Venta de órganos



Nuria Gabriela Hernández Abarca (nuria.hernandez@congreso.gob.mx)

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

ÁGUILA REAL

Simbolo de valor y poder desde Carlomagno, hasta hace poco en peligro de extinción, adorna el Escudo Nacional de México. (Foto: Archivo)



JORGE
VERA
GARCÍA,
ROSALÍO
LUIS
RANGEL
GRANADOS

20

CENTRO DE
ESTUDIOS DE
LAS FINANZAS
PÚBLICAS





EN CUATRO AÑOS,
12 MILLONES
MÁS DE
POBRES

La reciente encuesta del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), muestra que el ingreso de los hogares se redujo, en términos reales, en 12.3 por ciento entre 2008 y 2010.

Un México pobre

Los programas del Gobierno Federal muestran una orientación asistencialista que no ha logrado que los beneficiarios desarrollen capacidades productivas para generar un ingreso propio.

En los últimos dos años el deterioro en las condiciones de vida de la mayoría de las familias mexicanas avanzó significativamente, de acuerdo con recientes datos publicados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Al respecto, dicho deterioro se ha atribuido a la recesión que enfrentó México en 2009 en parte como consecuencia de la crisis económica internacional, sin embargo, la evidencia da sustento a la hipótesis de que otros factores también contribuyeron al empobrecimiento de los mexicanos, entre ellos, una deficiente aplicación del gasto social.

Si bien la pobreza en México se redujo entre 1996 y 2005, con una acelerada disminución de 1996 a 2000¹, a partir de 2006 comenzó a repuntar.

De acuerdo con los informes de la medición de la pobreza del CONEVAL, se reporta un aumento de la pobreza desde 2006. Considerando la metodología con que se elaboró el diagnósti-

co del “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012” (PND 2007-2012), entre 2006 y 2008, el número de personas en pobreza pasó de 45.5 a 52.3 millones; es decir se registró un aumento de 6.8 millones; mientras que de 2008 a 2010 se incrementó en 5.4 millones de personas. El saldo final entre 2006 y 2010, es un incremento en el número de pobres de 12.2 millones.

Por su parte, la reciente Encuesta del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), muestra que el ingreso de los hogares se redujo, en términos reales, en 12.3 por ciento entre 2008 y 2010.

READECUAR EL PRESUPUESTO

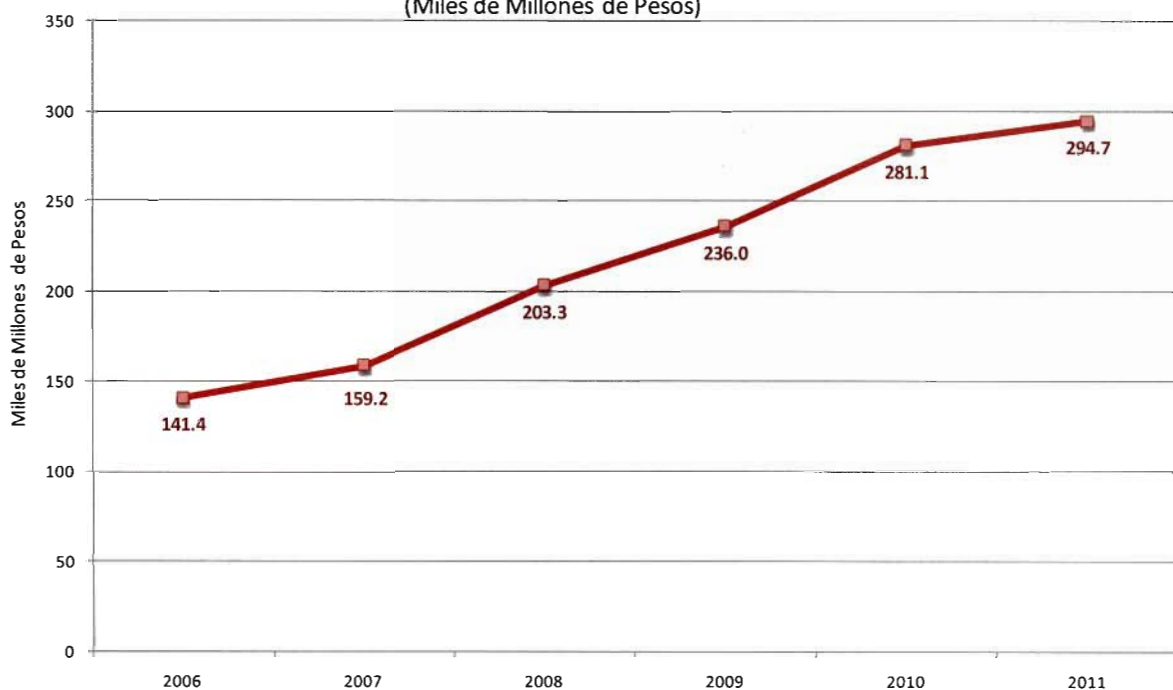
Llama la atención que la pobreza haya aumentado desde 2006, ya que se han destinado crecientes recursos para su combate, e incluso, desde 2008 se aprobó una política contracíclica que evitara impactos negativos derivados de la crisis de 2009.

Frente a la amenaza de la crisis financiera internacional y en consistencia con sus principios de política, el Gobierno Federal adoptó medidas de carácter contracíclico a

¹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p.146

Evolución del gasto público en superación de la pobreza, 2006-2011

(Miles de Millones de Pesos)



NOTA: Para 2011 es el presupuesto aprobado.

FUENTE: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006-2010 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2011.

fin de mantener sus niveles de gasto social y atenuar los efectos de la recesión económica sobre los grupos sociales más vulnerables.

En esta lógica, la Cámara de Diputados autorizó al Gobierno Federal un déficit fiscal a partir de 2009 y hasta 2011; se admitió un déficit fiscal del 1.8 por ciento del PIB, y su ampliación en 2010, a 2.8 por ciento. Con estas medidas y durante ese periodo, fue posible mantener el incremento del gasto social en términos reales, en particular el gasto

destinado a la superación de la pobreza.

El gasto social creció, en términos reales, 5.3 por ciento por año entre 2006 y 2010, pasando de 988 mil mdp a un billón 477 mil mdp. Tan sólo en 2010, el gasto social representó el 62 por ciento del gasto total destinado a los programas del Gobierno Federal. Estas cifras representan la más alta asignación de recursos que se haya autorizado en la historia en materia de gasto social, incluso durante la crisis de 2009.



Foto: CUARTOSCULO / Enrique Ordóñez

Por su parte, el gasto específico para la superación de la pobreza se duplicó entre 2007 y 2010 al pasar de 159 mil mdp a 281 mil mdp, lo que significó un incremento real de los recursos en 15 por ciento por año. El presupuesto aprobado para la superación de la pobreza en 2011 es 14 mil mdp, mayor que en 2010.

INDÍGENAS Y GRUPOS VULNERABLES. EN LA MISERIA

La pobreza, tanto en la población indígena como en aquella que habita en otras “Zonas de Atención Prioritaria” (ZAP), se incrementó a pesar de que el gasto social etiquetado para esos grupos vulnerables creció substancialmente entre 2006 y 2010. De acuerdo con el CONEVAL, la pobreza entre la población que habita en las ZAP se incrementó de 75.3 a 77.8 por ciento, entre 2008 y 2010, en tanto que la proporción de indígenas en

situación de pobreza pasó de 75.9 a 79.3 por ciento, para el mismo periodo.

En el caso de los grupos indígenas, los recursos etiquetados crecieron a una tasa real de 37.0 por ciento, al pasar de 3 mil 900 mdp en 2006 a 6 mil 500 mdp en 2010; mientras que en las ZAP, los recursos crecieron en términos reales 837.3 por ciento, al pasar de 638 mdp en 2006 a 6 mil 194 mdp en 2010.

RESPUESTAS DISPERSAS Y DEFICIENTES

No obstante que el Gobierno Federal cuenta con 127 programas para la superación de la pobreza, seis programas concentran el 57 por ciento de los recursos, a saber: *Oportunidades*, *Seguro Popular*, *70 y más*, *Construcción y Mantenimiento de Caminos Rurales* y *Desarrollo de Zonas Prioritarias* e *IMSS-Oportunidades*. En este sentido, el CONEVAL, en su *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, ha señalado desde 2009, que los programas sociales se



Algún día van a tener un buen gobierno
y no les va a gustar nada.

EARL LONG (1895-1960) ORADOR Y POLÍTICO ESTADUNIDENSE.
GOBERNADOR DE LOUISIANA EN TRES OCASIONES.



Foto: CUARTOSCURO / Marco Polo Guzmán

caracterizan por su gran dispersión y por la deficiente calidad en los servicios que a través de ellos se prestan, por lo que se requiere articular las diversas vertientes de los mismos.

Asimismo, y contrario a lo que se había fijado el Ejecutivo en el *PND 2007-2012* como primer objetivo para la superación de la pobreza, los programas del Gobierno Federal muestran una orientación asistencialista que no ha logrado que los beneficiarios desarrollen capacidades productivas para generar un ingreso propio que les permita salir de su condición de pobreza. En el caso del *Programa Oportunidades*, el más emblemático de combate a la pobreza del Gobierno Federal, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en su dictamen de la Cuenta Pública 2009 dado a conocer este año, observó que: a 11 años de ser beneficiarias del programa, del millón 313 mil familias que se volvieron a certificar en 2009, 88.8 por ciento continuaban en situación de pobreza extrema; 6.4 habían transitado hacia el Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA), y tan sólo 4.7 por ciento de las familias habían superado la situación de pobreza extrema.

Las citas del CONEVAL confirman que el número de personas en situación de pobreza ha crecido desde 2006, lo que contradice las argumentaciones acerca de que la crisis de 2009



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

Doctor por la London School of Economics and Political Science (LSE) y licenciado en Economía con mención honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha trabajado como economista en la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas y en la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea. Obtuvo el reconocimiento a la investigación LSE en 2003. Ha sido profesor titular en la Universidad de Rotterdam, la Universidad de Londres y en el Tecnológico de Monterrey.



Foto: CUARTOSCURO / Marco Polo Guzmán

provocó el aumento de la pobreza en México. Asimismo, es evidente que dicho incremento se registró no obstante los sustanciales y crecientes recursos públicos que se han destinado al combate de la pobreza, en un periodo de

baja inflación y a pesar de haber contado con una política contracíclica destinada a frenar los efectos adversos de la crisis de 2009.

Los resultados presentados por el CONEVAL y la ASE, hacen patente que la situación del país dista mucho de los objetivos establecidos por el Ejecutivo Federal en el *PND 2007-2012* de reducir significativamente el número de mexicanos en situación de pobreza. Lo cual, como aquí se observa, no ha sido propiciado por la falta de recursos presupuestales, por el contrario, refleja la necesidad de orientar el gasto social y hacerlo más eficiente y efectivo hacia la reducción de la pobreza, especialmente de los grupos y las zonas de mayor marginación social, tal como recomienda el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas en su más reciente publicación sobre la pobreza². ▀

² UNDP. 2011. *Poverty Analysis and Monitoring*. Fast Facts. United Nations Development Programme.



Rosalío Rangel Granados (rosalio.rangel@congreso.gob.mx)

Economista egresado de la UNAM. Cursó la Maestría en Economía y Políticas Públicas en el Programa Regional del Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Torcuato Di Tella, de Buenos Aires, Argentina. Anteriormente se ha desempeñado en la academia y ha colaborado en instituciones de los sectores público, privado y social, como Coordinador de Proyectos de Presupuestos Públicos, Director de Estudios Económicos, Coordinador de Proyectos Especiales, Subdirector de Planeación Estratégica y Consultor

EDUARDO
LICEA
ARELLANO,
VLADIMIR
HERRERA
GONZÁLEZ

28

CENTRO DE
ESTUDIOS DE
LAS FINANZAS
PÚBLICAS



MENOS DINERO PARA 24 ESTADOS

La menor captación en los ingresos tributarios se debe a que las devoluciones de IVA crecieron 32 por ciento en términos reales respecto a las realizadas en el mismo periodo del año anterior

A junio de 2011, los estados de la República recibieron de la Federación, por concepto de participaciones, 245 mil 884 millones de pesos (mdp), cifra inferior en 8 mil 116 mdp (-3.2%) al estimado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el calendario mensual de ministración¹, resultando afectadas 24 entidades.

El monto de las Participaciones Federales que la SHCP entrega mes a mes como anticipo a los estados, depende básicamente del comportamiento de dos factores: 1) asociado al desem-

¹ Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2011, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios publicado el 27 de diciembre de 2010 en el DOF.

peño de la actividad económica, el nivel de recaudación de impuestos federales; y, 2) asociados al comportamiento de la actividad petrolera, el Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (DOH) y el Derecho Especial sobre Hidrocarburos (DEH). Dichos conceptos forman parte de la Recaudación Federal Participable (RFP)².

Con relación al primer factor (desempeño de la actividad económica), las menores participaciones a los estados observadas a junio de 2011, obedecen a que los ingresos provenientes de los impuestos federales se ubicaron por debajo de lo programado por la SHCP, a pesar de que la economía ha mostrado un mayor crecimiento con relación al previsto al inicio de año.

Al respecto la propia autoridad hacendaria, en el “Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al segundo trimestre de 2011”, dio a conocer que la menor captación en los ingresos tributarios se debe a que las devoluciones de IVA crecieron 32 por ciento en términos reales respecto a las realizadas en el mismo periodo del año anterior.

Tratándose del segundo factor (actividad petrolera), el favorable desempeño del DOH y del DEH, derivado del mayor precio de la mezcla mexicana del barril de petróleo observado en el primer semestre del año³, compensó parcialmente las menores participaciones.

2 La RFP concentra el total de recursos de origen federal susceptibles de participación a las entidades y los municipios. En general, ésta se constituye del total de recaudación de impuestos federales, el 83.96 por ciento del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (DOH), el 83.96 por ciento del Derecho Especial sobre Hidrocarburos (DEH) y el total del Derecho de Minería.

3 El precio promedio de mercado del barril de petróleo de la mezcla mexicana para enero de 2011 se ubicó en 84.71 dólares por barril; en contraste, el precio fiscal estimado al inicio del año de 65.4 dólares por barril.

Al interior de las participaciones, los fondos que se ubicaron por debajo de lo programado al primer semestre de 2011, correspondieron a: Fondo General de Participaciones (-3,029 mdp), Fondo de Fomento Municipal (-480 mdp), Fondo de Fiscalización (-157 mdp) y el 0.136 por ciento de la RFP para el Comercio Exterior (-23 mdp).

En sentido opuesto, los fondos relacionados con la actividad petrolera mostraron un desempeño favorable de enero a junio, dichos fondos son: el Fondo de Extracción de Hidrocarburos (370 mdp) y el 3.17 por ciento del Derecho Adicional sobre Exportación de Petróleo (30 mdp).

Por otra parte, los incentivos económicos⁴ se ubicaron por debajo de lo programado a junio en 4 mil 828 mdp derivado de las menores captaciones en el Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos y del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios aplicable a la venta final de gasolina y diesel (IEPS).

Por lo que respecta a la tenencia⁵, la captación fue debajo de lo programado en 2 mil 84 mdp, situación que podría explicarse porque las entidades federativas al adoptarla como un impuesto local, el registro de su recaudación ya no es considerado como parte de los incentivos económicos, sino como un ingreso propio derivado de un impuesto local.

4 Los incentivos económicos nacen de los convenios entre las autoridades hacendarias federal y locales con la finalidad de fortalecer las haciendas locales mediante el otorgamiento de mayores recursos a cambio de una fiscalización compartida. Como incentivos económicos destacan la Tenencia, el ISAN, el IEPS a la venta final de gasolinas, Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS), ISR al régimen intermedio y el ISR enajenación de inmuebles, entre otros.

5 La tenencia es un impuesto federal que recaudan en su totalidad las Entidades Federativas; sin embargo, a partir de 2012 la tenencia será eliminada a nivel federal con la posibilidad para los estados de adoptar en sus territorios un impuesto con características similares a la tenencia federal.

Participaciones pagadas en el primer semestre de 2011

(Millones de pesos)

Conceptos	Aprobado Anual 2011		Enero - junio		Diferencia
	(mdp)	% de la meta anual	Estimado	Pagado	
Participaciones	493,664.4	49.8%	253,999.7	245,883.6	-8,116.1
Fondos Participables	425,255.9	49.6%	214,313.4	211,025.1	-3,288.3
Fondo General de Participaciones	377,434.2	49.6%	190,138.1	187,109.6	-3,028.5
Fondo de Fomento Municipal	23,230.1	48.2%	11,672.0	11,192.0	-479.9
Fondo de Fiscalización	18,584.1	50.2%	9,487.1	9,330.1	-157.0
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	3,226.1	61.1%	1,600.2	1,970.4	370.3
0.136% de la RFP	2,527.4	50.1%	1,290.2	1,267.4	-22.8
3.17% del Derecho Adicional sobre Exportación de Petróleo	253.9	61.2%	125.8	155.4	29.6
Incentivos Económicos	68,408.5	51.0%	39,686.3	34,858.5	-4,827.8
Incentivos por Tenencia o uso de Vehículos	18,362.5	67.9%	14,547.4	12,463.5	-2,083.9
Incentivos del IEPS a la Ventas Final de Diesel y Gasolina	24,529.3	43.1%	12,148.9	10,568.7	-1,580.2
Otros Incentivos Económicos	9,913.9	45.5%	5,039.1	4,510.1	-528.9
Incentivos Específicos del IEPS	8,908.8	42.8%	4,460.2	3,808.8	-651.4
ISAN y Fondo de Compensación del ISAN	6,694.1	52.4%	3,490.7	3,507.4	16.6

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con datos de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011; el Calendario de Ingresos estimados publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2010 e Informe mensual al relativo al pago de Participaciones a Entidades Federativas, junio de 2011, SHCP.

A la fecha, 15 estados (Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Durango, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Tabasco y Yucatán) son los que han legislado para establecer la tenencia como un impuesto local.

En el caso del IEPS a la venta final de gasolina⁶, se ubicó por debajo de lo programado en mil 580 mdp, su menor captación podría asociarse a una sobreestimación de

la SHCP referente a las ventas de ambos combustibles.

Para compensar el menor reparto a los estados por concepto de Participaciones Federales respecto a las programadas originalmente, se tiene previsto los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas⁷ (FEIEF).

En 2010 el FEIEF reportó un saldo de 6 mil 323 mdp y a junio de 2011 tuvo entradas por 9 mil 737 mdp. Sin embargo, se reportaron erogaciones por 12 mil 790 mdp por los siguientes conceptos:

6 A partir de 2008 se estableció el cobro de cuotas adicionales a la venta final de gasolina y diesel con la finalidad de que los recursos fueran distribuidos en su totalidad a las entidades federativas como Participaciones Federales mediante dos mecanismos: i) 9/11 del total de recaudación se distribuye entre todas las entidades federativas en proporción al consumo final de gasolina y diesel; y ii) 2/11 son repartidos mediante el Fondo de Compensación a las 10 entidades federativas con menor PIB per cápita no minero y no petrolero.

7 El FEIEF, creado en 2006, se constituye de ingresos excedentes provenientes de los impuestos y del Derecho Extraordinario sobre Extracción de hidrocarburos.

Como dice Aristóteles, cosa es verdadera,
El mundo por dos cosas trabaja: la primera,
Por aver manteniencia; la otra cosa era
Por aver juntamiento con fembra placentera.

JUAN RUIZ ARCIPRESTE DE HITA (1284-1351)
CREADOR DE LA NARRATIVA EN VERSO, AUTOR DEL LIBRO DEL BUEN AMOR,
JOYA DE LA LITERATURA MEDIEVAL ESPAÑOLA.

i) Anticipo del primer trimestre para compensar a las entidades federativas y municipios, por la disminución de sus participaciones respecto de lo programado (3 mil 014 mdp);

ii) Pago de las obligaciones financieras contraídas en 2009 derivadas del mecanismo financiero de potenciación del FEIEF para cubrir la caída de las participaciones (9 mil 776 mdp) y;

iii) Pago de honorarios fiduciarios y comisiones bancarias (0.4 mdp).

Por lo tanto, el saldo del FEIEF a junio de 2011 asciende a 3 mil 271 mdp.

De acuerdo con las proyecciones oficiales dadas a conocer recientemente se estima

que, para el segundo semestre del presente ejercicio, la actividad económica sea menor a la esperada y el precio de los hidrocarburos tengan una tendencia a la baja. Considerando lo anterior, es posible que las Participaciones Federales sigan cayendo respecto a lo que se había presupuestado.

De continuar con el panorama adverso en los ingresos públicos, el saldo del FEIEF al final del año podría ser insuficiente para compensar a las entidades federativas ante las menores Participaciones, lo que implica que dichas entidades se verían obligadas a buscar otras fuentes de ingresos como el endeudamiento o en su defecto realizar acciones orientadas a disminuir el ejercicio en el gasto público. ▀



Eduardo Licea Arellano (eduardo.licea@congreso.gob.mx)

Licenciado en Contaduría por la Universidad Nacional Autónoma de México. Estudios terminados de Maestría en Impuestos por el Instituto de Posgrados y Especialidades. Investigador del CEFP desde 2002 sobre temas relacionados con la política tributaria.



Vladimir Herrera Gonzalez (vladimir.herrera@congreso.gob.mx)

Estudios de Maestría en Economía por el Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México A.C. Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana. Investigador en el CEFP desde 2006. Investigador en la Organización de las Naciones Unidas, PNUD-CEPAL. Profesor de Posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México (FLACSO). Evaluador de Programas Públicos con el Colegio Mexiquense A.C. y en el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior A.C (CENEVAL). Sus temas de investigación son Federalismo Fiscal, Finanzas Públicas Federales, Estatales y Municipales. Especialista en Econometría.

MARÍA
AMELIA
OLGUÍN
VARGAS

32

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



FEDERALISMO

Centralización y rezago social

El federalismo mexicano aún tiene como uno de sus retos mayores dar respuesta al problema de la pobreza y la marginación.

El análisis del sistema de competencias en materia de desarrollo social, precisa entender la estructura jurídica y política que permite la interrelación de los tres órdenes de gobierno. Por ejemplo, para referirnos a que en el Estado federal existen dos clases de normas, las federales y las locales, debe subrayarse la norma superior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que delimita los ámbitos de validez de los órdenes jurídicos constitutivos de la Federación y de los diversos órdenes locales. Así, es Ley Fundamental la que establece la distribución de competencias que rigen tanto al orden federal, como al orden local.

En la Carta Magna surge un pacto entre los estados preexistentes que delega ciertas facultades al gobierno central y se reserva las no conferidas expresamente, como postula el artículo 124 constitucional:

“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

El gobierno federal como forma de organización política, presupone la existencia de tres órdenes jurídicos:

- a) El orden total o Estado federal.
- b) El orden federal o Federación, que es un conjunto normativo que impera sobre el territorio.
- c) Los órdenes locales o Estados Locales (estados miembros) que son diversos órdenes normativos que valen sobre su jurisdicción.

Esto significa que el reparto competencial como esencia misma del sistema federal, sólo puede asumirse en un acto de *Constitución* y que forma parte del orden total. El reparto de competencias no puede asumirse si alguna de

las partes no manifiesta su voluntad y por lo tanto no puede ser propio de la legislación secundaria, ni local, ni federal.

En el fondo, el espíritu del Estado federal consiente en atribuir al gobierno central la competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses del país, y a los gobiernos de los estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes.

- El federalismo excluye, en principio, la posibilidad de que las facultades locales y federales confluyan sobre una misma materia; por la otra, federaliza sólo aquellas funciones necesarias para la existencia misma del sistema.
- En la Federación los estados miembros ceden soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno federal, pero conservan para sí las facultades no otorgadas a éste.

La regla básica para el reparto de facultades se establece en el artículo 124 de la Constitución, pero ésta acepta excepción en el caso previsto por la fracción XXX del artículo 73 por la cual el Congreso Federal tiene facultad para *“expedir todas las leyes que sean necesarias, con objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas a los Poderes de la Unión”*.

Nuestro país cuenta con un complejo sistema de distribución de competencias, en el cual conviven las facultades implícitas, la jurisdicción dual, las facultades concurrentes, las inhibiciones y prohibiciones a los estados, así como las obligaciones a cargo de las autoridades estatales derivadas de la Constitución General.

De las principales características políticas, jurídicas y administrativas de nuestro sistema federal podemos derivar las bases de coordinación intergubernamental:

Concurrencia. Se basa en las facultades compartidas en determinadas materias y acciones que ejecutan los diversos órdenes de gobierno, como educación, asentamientos humanos, salubridad, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Carácter auxiliar. La Constitución establece expresamente que los gobiernos estatales y municipales apoyen al federal. Por ejemplo, en materia de cultos o por cuestiones de emergencia, como epidemias, entre otros temas.

Interdependencia. Se presenta como resultado de los procesos de acción conjunta, la cual se instrumenta mediante una política de interés nacional, en donde participan los distintos órdenes de gobierno recíprocamente, como en la planeación.

Solidaridad. Se encuentra como una responsabilidad mutua. Es en sí una adhesión a causa mediante un compromiso correlativo. Así, los estados tienen la obligación de dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros (artículo 21, primer párrafo) o respetar los títulos profesionales expedidos por otros estados (artículo 21, fracción V), entre otros.

Cooperación. Supone la relación de acciones conjuntas. Actuar persiguiendo una finalidad común. Colaboración interfederal o entre estados y la actuación conjunta entre la federación, estados y municipios.

Interés común. Es una de las causas más importantes de la coordinación. El interés común o nacional acrecentó la voluntad po-



Foto: CUARTOSCURO / Enrique Ordóñez

lítica sobre formalidades, traduciéndose en acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal, para dar respuesta a una política de gobierno nacional, como puede ser la reforma municipal o el fortalecimiento del federalismo.

A partir de la reforma al artículo 115 constitucional, corresponde a los municipios una serie de materias que la Constitución les reconoce como propias y que no pueden ser invadidas ni por los estados, ni por la Federación. No ejercen sobre ellas facultades legislativas propiamente dichas, pero sí tienen competencia normativa para regular la prestación y el ejercicio de los servicios y funciones públicas relativas a dichas materias.

Un verdadero estado democrático de derecho, la mejor garantía de un federalismo real

En suma, a pesar de la complejidad del sistema de distribución de competencias, la matriz del esquema sigue siendo la cláusula a favor de los estados, que establece el artículo 124 de la Constitución. Sin embargo, con todo y la reserva formal a favor de las entidades federativas, la Constitución

ha conferido muy pocas materias a los estados.

El federalismo mexicano aún tiene como uno de sus retos mayores dar respuesta al problema de la pobreza y la marginación.

Ambos fenómenos son aprecia-

dos en toda su crudeza en el ámbito local, donde las desigualdades y las carencias de las personas se hacen patentes. De ahí la importancia de las tendencias tanto para mejorar la gestión, como para permitir una coordinación más eficiente entre los diferentes estratos de gobierno.



Foto: CUARTOSCURO / Isaac Esquivel

Frente a la necesidad de fortalecer el sistema de competencias en materia de desarrollo social, el tema de la descentralización tiene en primer lugar una dimensión política, de la que derivan muchas otras cuestiones de variada índole, como la subdivisión del espacio político como requisito para gobernar. El funcionamiento de una democracia moderna requiere del autogobierno local efectivo

de comunidades de distinto tamaño. El problema, por lo tanto, consiste en cómo lograr dicho autogobierno.

La perspectiva política nos sitúa ante el problema de la distribución espacial del poder y lo que la descentralización pretende es organizar un sistema de redistribución del poder democrático a partir del Estado y en provecho de las comunidades locales.

La dimensión política es de indudable trascendencia porque la redistribución de ese poder, implica un reforzamiento de los derechos vinculados a la legitimidad procedente del sufragio universal.

Por el contrario, la desconcentración no es un proceso político. Se trata de medidas que tienen por objeto transferir a un funcionario local, ciertas atribuciones, antes asignadas a un Ministerio o Secretaría, para aumentar los poderes de los órganos territoriales del Estado, pero no afecta al poder del propio Estado, ni implica una mayor participación de los ciudadanos.

La descentralización política se refiere al Estado como aparato de poder, en ejercicio de todas sus funciones. En un Estado democrático la descentralización implica una redistribución de la legitimidad democrática entre varios entes. Éstos gozarán de la misma legitimidad que el propio Estado y por lo tanto, serán válidas las exigencias de designación o elección popular de la autoridad.

En cierto sentido, la paradoja del caso mexicano radica en que, siendo un Estado formalmente federal, el sistema tiene problemas típicos de un Estado unitario. Es decir, la excesiva centralización ha llevado a problemas de saturación y sobrecarga, de distanciamiento o pérdida de visibilidad y de responsabilidad, eficacia e inmediatez, en la relación entre los centros de decisión y los destinatarios de la acción pública. Esta circunstancia explica tanto las iniciativas que el gobierno federal ha impulsado desde al menos la década de los ochenta para descentralizar, por ejemplo, los servicios de salud y educación; como las actuales deman-

das de los estados por hacerse cargo de un mayor número de responsabilidades.

Es necesario partir de un presupuesto fundamental: las entidades federativas no tienen el mismo grado de desarrollo, ni las mismas capacidades, ni los mismos recursos humanos y financieros. El diseño institucional de un *nuevo federalismo mexicano* debe tomar en cuenta esta circunstancia, a efecto de evitar soluciones uniformes que oculten o disimulen las marcadas diferencias existentes entre las entidades federativas.

Ahora bien, una de las técnicas de descentralización que puede servir a estos propósitos es la de las llamadas leyes generales o leyes-marco.

Esta técnica ya se ha empleado en México para descentralizar atribuciones en materias como asentamientos humanos, medio ambiente, salud y educación.

Sin embargo, este tipo de ley ha sido empleado por el Congreso de la Unión, como parte de una estrategia decidida y arbitrada desde el centro, para cumplir con dos propósitos: distribuir competencias entre la Federación y los Estados y Municipios, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas; y para establecer en su propio cuerpo normativo el régimen federal a efecto de regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.

Así es como el Congreso General ha expedido la Ley General de Desarrollo Social, Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General de Salud, la Ley General de Educación, y la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Este tipo de leyes, que nuestro texto constitucional califica como de "conurrencia",

El funcionamiento de una democracia moderna requiere del autogobierno local efectivo de comunidades de distinto tamaño

consiste en realidad en un fenómeno de competencias compartidas, por el que se atribuye a la federación un título competencial material o sustantivo, que le permite incidir sobre las competencias de los otros niveles en aspectos sustantivos de la materia en cuestión. De esta manera, se confiere al Congreso de la Unión un poder sustantivo de dirección que le habilita para definir el marco de la política sectorial en aquel sector o materia en el que goza de tal facultad, pero dejando espacios más o menos amplios para que los estados puedan ejercer su potestad legislativa en la materia.

Se trata así de que el Congreso de la Unión de manera expresa y a través de las leyes generales, pueda habilitar los convenios de coordinación y de traslado de atribuciones a los poderes locales. De este modo coexistirían dos sistemas de distribución de facultades y no cabría duda sobre la constitucionalidad del ejercicio de las potestades descentralizadas.

Establecer un verdadero régimen constitucional y legal de convenios de coordinación y de transferencia de atribuciones, es base indispensable para garantizar los tratos diferenciados y los ritmos distintos, a efecto de responder a las asimetrías existentes entre los estados de la República Mexicana.

Para evitar la lógica centralizadora que han tenido las leyes generales o marco en nuestro país, convendría que las entidades federativas tomasen la iniciativa a efecto de determinar las materias que desean y están en condiciones de recibir, en el contexto de un proceso de devolución. En esencia, se trataría de lograr que dentro de un gran diálogo nacional, se lle-

gara a acuerdos políticos sobre qué materias dejarían de ser de competencia exclusiva de la federación, para pasar a ser objeto de responsabilidad compartida, entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipales. Además, en dichos acuerdos, que incluso podrían convertirse en norma y alcanzar rango constitucional, debieran fijarse horizontes de corto, mediano y largo plazo, que orienten la descentralización en sus distintas etapas, a través de los programas respectivos.

En el proceso de descentralización debe ocupar un lugar importante el principio de provisión, por el cual la transferencia de competencias que llegase a ser convenida, debe ir

acompañada de recursos financieros, humanos, materiales y técnicos. Este principio, esencial para garantizar la eficacia de la transferencia, nos muestra que la descentralización debe correr de manera paralela a reformas en el ámbito del fe-

deralismo fiscal, para que no quede como una simple manifestación de buenas intenciones.

En un equilibrado sistema de distribución de competencias debe considerarse que los gobiernos locales, por la posición que ocupan con respecto a los beneficiarios, pueden tener acceso a la información acerca de las condiciones verídicas de vida de la población, así como sobre los conflictos que la canalización de recursos sociales puede provocar. Los funcionarios municipales son, en última instancia, los encargados de “administrar” el conflicto local, por lo que son recursos humanos de la mayor importancia para que los programas sociales y sus organizaciones identifiquen las posibles fallas cometidas durante el diseño e implementación de las acciones públicas.

La participación se considera un instrumento para ampliar la capacidad de gobierno



Foto: CUARTOSCURO / Marco Polo Guzmán

Son ellos también, los que deben dotar a la asignación de recursos de un sentido público que permita la construcción de consensos y de redes que mejoren la calidad de vida de la población a partir de la agregación de esfuerzos de diferentes instituciones y organizaciones.

Por otra parte, la redefinición de las esferas pública y privada, que ha involucrado a nuevos actores en la provisión de bienestar a la población, parece exigir que los beneficiarios desarrollen capacidad de intervención social efectiva, por lo que se hace necesario establecer un marco institucional de regulación y participación que encauce la iniciativa social. Esta participación debe consolidarse como una forma de gestión de los proyectos sociales y convertirse en un componente del proceso de descentralización administrativa y de reconocimiento del papel de las instancias locales como elementos clave en la política social.

De esta forma, la participación interpretada como un elemento que promueve tanto eficiencia como eficacia, se considera como un instrumento para la ampliación de la capacidad de gobierno: la descentralización libera de los inconvenientes de la concentración del poder y revitaliza la legitimación de éste, la participación contribuye a la aceptación social de las decisiones administrativas y desburocratiza la interpretación del interés general, dado que se sigue haciendo descansar en último término sobre la idea clásica de legitimación del poder a saber: en regulaciones jurídicas provenientes de un Estado que articula las relaciones de los grupos de poder por medio de una democracia representativa.

En nuestro país, reducir la incertidumbre que rodea los esfuerzos de desarrollo social, tanto alrededor de la dinámica exterior como de la propia dinámica interna de los pro-

El gobierno es el hijo adoptivo de los intereses atrincherados.

THEODORE ROOSEVELT (1858-1919)
PRESIDENTE DE ESTADOS UNIDOS (1901-09),
PREMIO NOBEL DE LA PAZ 1906

gramas, depende de que las organizaciones y los actores que las sustentan, generen formas de asignación de los recursos y de canalización de la participación, basados en la generación de información sobre la realidad.

De ahí la importancia de involucrar a los gobiernos locales dentro de un planteamiento estratégico de distribución de competencias en materia de desarrollo social.

Es necesario considerar la acción colectiva como un proceso de aprendizaje, es decir, de perfeccionamiento constante de la información disponible y de su utilización, de manera que sea posible transitar de esquemas de relación entre programas y entorno, basados en el apego inflexible a un conjunto de requisitos procedimentales, a otro que permita lograr una reflexión crítica acerca de lo que se está haciendo y de las alternativas que se han establecido para resolver las situaciones imprevistas.

El objetivo es implantar desde el marco jurídico que regula la distribución de competencias en nuestro país, la gestión estratégica de

la participación comunitaria en el combate a la pobreza, de modo que se logre la conformación de una visión de éxito colectivo y los caminos alternativos para llegar a él, la excelencia en la implantación de las estrategias y la innovación para asegurar un desarrollo y mejora de las comunidades a partir de la revisión continua de las acciones y un proceso de perfeccionamiento, adaptación y renovación.

Se hace necesario fortalecer nuestro pacto federal a partir de la consolidación del federalismo cooperativo, que coadyuve en la coordinación de esfuerzos entre los diversos órdenes de gobierno y que satisfaga las necesidades que demanda la sociedad, abatiendo de esta manera un sistema mal entendido de lucha por el ejercicio del poder.

La construcción de un federalismo real y no nominal, debe correr de manera paralela a la formación de un verdadero estado democrático de derecho. La mejor garantía de un federalismo real, es el fortalecimiento de nuestras instituciones y cultura democráticas. ▀



María Amelia Olguín Vargas (amelia.olguin@congreso.gob.mx)

Es licenciada en Derecho por la UNAM. Ha sido diputada local por el estado de Hidalgo y federal en las LI y LIII Legislaturas, además de senadora suplente por esa misma entidad federativa. En la administración pública ha desempeñado múltiples responsabilidades en su estado natal, entre las que destacan delegada federal de la Secretaría de Pesca, Notario Público número 6 con licencia en Tula de Allende y Subdelegada del ISSSTE.

Además, fue Directora de Concertación Interinstitucional en DICONSA y delegada federal de la Procuraduría Agraria en Michoacán.



NARANJO

Naranja en Sayula, Veracruz. Originaria de la India, el nombre en sánscrito de la naranja ha pasado intacto por los siglos. México es el tercer productor mundial del cítrico.
(Foto: Archivo)

RAFAEL
VELÁZQUEZ
GALLEGOS

42



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

DESEMPLEO
EJEMPLOS
ÚTILES
PARA
MÉXICO

*El mundo vivió en 2009 una aguda
recesión económica debida a distorsiones
en los sistemas financiero e hipotecario
de Estados Unidos.*

Efluvios de la crisis de 2008

Con la apertura de los mercados financieros, se ha aprovechado el sistema para despojar a los países en desarrollo, vía operaciones perniciosas

El neoliberalismo impuesto como modelo, impulsó a través de la globalización nuevos principios: apertura de mercados –incluyendo el financiero–, desregulación, privatización de medios productivos en manos estatales, innovación de reglas en la relación de los factores productivos, entre otros. México se sumó al nuevo modelo económico al firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1994.

Diversos fenómenos se han acentuado como efecto de la globalización en el planeta, es el caso de la migración, que ha invadido las metrópolis del mundo; el desempleo, que a más de ser causa de la anterior, es un flagelo de los países en desarrollo que ha incrementado la pobreza y la desesperanza; la concentración y acaparamiento de bienes y servicios, con sus efectos perversos en la

distribución del ingreso; las políticas de precios, al pretender homologarlos a los mercados internacionales, sin incluir por cierto los salarios, lo que ha significado un empobrecimiento mayor de la población.

En el proceso de concentración, la referida a los servicios financieros ha tenido un impacto directo en las economías, por ser el sistema de vasos comunicantes de los flujos generados por el comercio mundial. El problema es que también, con la apertura de los mercados financieros, se ha aprovechado el sistema para despojar a los países en desarrollo, vía operaciones financieras perniciosas.

IMPACTO EN LA ECONOMÍA MUNDIAL Y EN LA DE MÉXICO EN PARTICULAR

El mundo vivió durante 2009 una aguda recesión económica, debido a distorsiones muy graves ocurridas en los sistemas fi-



Foto: CUARTOSCUIRO / Enrique Ojeda

nanciero e hipotecario de Estados Unidos y que, en virtud de la integración financiera mundial, muy rápidamente se extendió a todas las economías vinculadas a estas operaciones que bursatilizaron la deuda hipotecaria.

Como un golpe de alto impacto, este fenómeno afectó tanto a los propios generadores del problema, como al resto de naciones del continente, México en primer término; Europa, incluyendo a los países del este, así como a los Tigres Asiáticos (Hong Kong, Corea, Singapur y Taiwán). Dicha afectación consistió fundamentalmente en una disminución muy alta en las operaciones comerciales internacionales, recesión y en consecuencia, altísimos índices de desempleo.

Reacciones ante la caída del empleo y estrategias adoptadas:

ESTADOS UNIDOS

El efecto más agudo de la recesión en el país de la crisis se reflejó en la ocupación. Se perdieron poco más de 8 millones de empleos, con lo que la tasa desempleo llegó a 10.2 por ciento, la más alta registrada en décadas, que aunada al subempleo, se elevó hasta un 17.5 por ciento.

Para enfrentar este escenario, la administración Obama y el Congreso impulsaron medidas que han permitido enfrentar la caída del empleo. Su arma, impulsar la actividad económica a través de disposiciones legales y políticas públicas orientadas a apoyar la inversión, la reducción de impuestos y el establecimiento de estímulos fiscales a emprendedores que protejan y generen empleos, como la Iniciativa Nacional de Exportaciones, un plan a cinco años para detonar nuevamente este sector y la Ley para la

recuperación y reinversión de 2009, el instrumento más agresivo tanto por los fondos comprometidos, como por su destino para reactivar nuevamente la economía y junto con ella el empleo. La recuperación ciertamente ha sido lenta y en porcentajes aún por debajo de lo esperado; se espera que los recursos sembrados en salud, comunicaciones e infraestructura consoliden el proceso.

Por otro lado, se establecieron disposiciones legales tendientes a reducir riesgos en las operaciones bursátiles en las bolsas de valores, también en las operaciones bancarias y de tarjetas de crédito y junto con otros países del G20, se estableció un fondo mundial de apoyo a los países más afectados por la crisis financiera. Otras disposiciones internas se encaminaron a apoyar a los deudores de créditos hipotecarios con el fin de salvar sus viviendas, como refinanciamientos a tasas más suaves y estímulos fiscales.

ALEMANIA

La mayor economía de Europa sufrió también un fuerte impacto en su tasa de desempleo, por lo que se vio precisada a proponer disposiciones orientadas a dinamizar nuevamente la actividad productiva. Estableció un novedoso programa de impulso al trabajo de tiempo parcial. El planteamiento era: si las empresas no pueden mantener su plantilla laboral, en vez de despedir trabajadores, ofrecerán una reducción de la jornada, con el correspondiente ajuste del pago, hasta para un tercio de su plantilla, conservando así al trabajador para no desperdiciar su experiencia al diseñar además un programa de actualización y/o ca-

pacitación para que durante las horas no laboradas, los trabajadores aprovechen dicho receso. La duración del programa se extendió a 18 meses, pero el aliciente a la empresa fue inmediato al reducirse el gasto de operación, una vez aprobada su propuesta por la autoridad del trabajo. El gobierno instó a los empresarios a aferrarse a su personal y capacitarlo, en beneficio de la empresa.

CHINA

Ante la crisis financiera internacional, China concedió más atención a garantizar y mejorar las condiciones de vida de su pueblo. Implementó una política de empleo más activa, intensificando la responsabilidad gubernamental en el fomento del empleo, para lo que la hacienda central asignó a este ámbito fondos especiales por 59 por ciento más que el año anterior. Con el fin de estimular a las empresas a es-

tabilizar y aumentar las oportunidades de empleo, las que se hallaban en dificultades recibieron beneficios fiscales como el aplazamiento del pago de primas del seguro social o la reducción de éstas, la exención total o parcial de impuestos por la recolocación de trabajadores, y el otorgamiento de subsidios.

Asimismo, el gobierno implementó acciones con objeto de ampliar los servicios de empleo, creando puestos de trabajo vinculados con el bienestar público, la educación, el ejército y la realización de prácticas profesionales en empresas e instituciones públicas. A lo largo de 2009 participaron 21 millones de trabajadores de las zonas urbanas y rurales en capacitación profesional.

Se establecieron disposiciones para reducir riesgos en operaciones bancarias y de tarjetas de crédito



Foto: CUARTOSCHINO / Guillermo Peres



Foto: CUARTO OSCURO / Misael Valiente

China hizo frente a la crisis financiera con una *Ley para la promoción del empleo*, vigente a partir del 1° de enero de 2008 en la que dispone para cumplir con este fin, establecer la coordinación requerida entre el desarrollo económico, el fomento al empleo y la armonía y estabilidad de la sociedad. Con la libertad de trabajo y de circulación de las personas en el país, como instrumentos más notables, el gobierno chino abandona el control que ejercía, para dejarlo en manos del mercado. Además, la ley establece la igualdad en el empleo y la no discriminación por motivos étnicos, sexuales o religiosos. La promoción del empleo ha de ser parte de la planeación nacional, depositándose en un Consejo Estatal el seguimiento e instrumentación de las medidas necesarias.

COREA

A pesar del manejo de una de las tasas de desempleo promedio más bajas a nivel mundial de un 4 por ciento en noviembre de 2009 por conducto del Ministerio del Trabajo lanzó el programa “Ideas para crear un millón de empleos”, concurso creado con la finalidad de que el público en general compitiera aportando ideas para la creación de empleos para mujeres, jóvenes y personas con capacidades diferentes. Fueron premiadas catorce de las propuestas presentadas.

En enero de 2010, el Presidente Lee Myung-Bak, anunció las políticas públicas a seguir en esta materia, indicando que sería una prioridad para su administración, y que ofrecería incentivos fiscales a la pequeña empresa y abriría más posiciones en el sector público. En cuanto a medidas para mediano y largo plazo,



Foto: CUARTOSCURO / Saúl López

el gobierno planteó fortalecer el desarrollo tecnológico; una estructura económica de bienes de capital que genere más empleos; así como desarrollar la industria de servicios, aumentar la eficiencia en el mercado laboral y consolidar la mano de obra calificada.

El gobierno invertiría en fondos para la investigación y el desarrollo en el tema del carbono y de la responsabilidad ecológica, a fin de crear más negocios amigables con el medio ambiente, consolidar partes y materiales industriales, y promover negocios al exterior reduciendo prácticas injustas contra la pequeña empresa.

INDIA

India cuenta con un modelo económico neoliberal, sus bases son las ya mencionadas: flexibilización del mercado laboral (en la In-

dia mucho más rígido que en México, debido a la carencia de grandes sindicatos fuertes, ya que no es obligatoria la celebración de contratos colectivos de trabajo), así como en el crecimiento del comercio exterior y de la inversión extranjera, ésta última principalmente en maquiladoras. Asimismo, se ha puesto especial énfasis en la industria de las tecnologías de la información.

Su marco legal regula aspectos laborales muy concretos, además de que es también una mezcla que se sustenta en precedentes y decisiones judiciales previas, así como en usos y costumbres. Sin embargo, esta legislación es liberal, pues a diferencia de México, las empresas no tienen que negociar ni llegar a acuerdos con sindicatos. Es más, en algunos estados, la legislación laboral está suspendida o no se aplica.

La política no es el arte de lo posible,
sino que consiste en escoger entre
lo desastroso y lo indigerible.

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

Otro factor que actúa en beneficio de las empresas y apoya la promoción y fomento al empleo, tiene que ver con el mercado diversificado de su producción, razón que hace su demanda más estable, al no generarse impactos negativos en el empleo de manera general cuando ocurren inconvenientes en alguno de sus mercados.

Estas aparentes ventajas no implican mejores condiciones laborales a sus trabajadores. Persisten aún importantes retos y graves condiciones para sectores importantes de la población, así como desequilibrios significativos en las variables económicas del país.

SINGAPUR

Al igual que el resto de los miembros de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), ha emprendido un proceso intensivo de industrialización que, además de alentar el aprovechamiento de los recursos laborales locales, genera un mercado laboral demandante de mano de obra proveniente de otros países.

Así, el país se ha consolidado como un polo de atracción para los trabajadores migrantes en el Sudeste Asiático pues tiene características que lo colocan por encima de sus vecinos; por ejemplo, ingreso por habi-



Foto: CUARTOSCEURO / Reduife Angulo

México sufrió también una caída importante en la tasa de ocupación, sin embargo no ha adoptado medidas ni propuesto iniciativas para contrarrestar sus efectos

tante (2007) superior a los 36 mil dólares y una población de poco menos de 5 millones de habitantes. El mercado laboral en Singapur incorpora tanto a trabajadores especialistas de altos ingresos como mano de obra semicalificada y capta un importante flujo de migrantes del área.

Las estadísticas del Ministerio de Trabajo reportaron en 2010 una variación en la ocupación que anuncia ya un crecimiento y recuperación principalmente en el sector de servicios, destacándose el área educativa y de administración pública. El mercado laboral de Singapur ha sido calificado por el Foro Económico Mundial como el más eficiente de 139 países del mundo.

La estructura gubernamental de apoyo al desarrollo empresarial comprende instancias de planeación, fondos de inversión, fomento, asesoría para el desarrollo de pymes, planeación de parques industriales de calidad, apoyo a la investigación científica y tecnológica.

El objeto de las investigaciones a cargo del CEDIP es poner al alcance de los legisladores y otras autoridades interesadas, información útil y oportuna sobre estos temas, para orientar las decisiones que permitan hacer frente a problemas específicos.

Al identificar la crisis en materia del empleo y su contagio a nivel mundial, se ha puesto especial atención en los instrumentos jurídicos y las políticas públicas con los que estos países han podido proteger su planta laboral para alentar su recuperación.

México sufrió también una caída importante en la tasa de ocupación, sin embargo no se han adoptado medidas ni propuesto iniciativas por parte del Ejecutivo Federal para contrarrestar los efectos de esta crisis. Sí, en cambio, todos los días constatamos los efectos perversos del desempleo al revisar las cifras de los delitos perpetrados en el país o de la migración en ascenso. ▀



Rafael Velázquez Gallegos (rafael.velazquez@congreso.gob.mx)

Abogado egresado de la UNAM con estudios de posgrado en Finanzas Públicas, materia en la que posee experiencia laboral. Se destaca su paso por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Posteriormente le correspondió ser uno de los fundadores de la CONDUSEF. Representó a ambos organismos como delegado en los estados de México, Guanajuato y Veracruz. Ha sido profesor de diversas asignaturas en la Facultad del Derecho de la Máxima Casa de Estudios. Le gusta el orden y considera al Derecho como un medio para la convivencia adecuada y constructiva de la sociedad.

J. GUADALUPE
CÁRDENAS
SÁNCHEZ

52

CENTRO
DE ESTUDIOS
SOCIALES
Y DE OPINIÓN
PÚBLICA



LEYES, CONSTITUCIÓN Y LEGISLADORES: OPINIÓN PÚBLICA

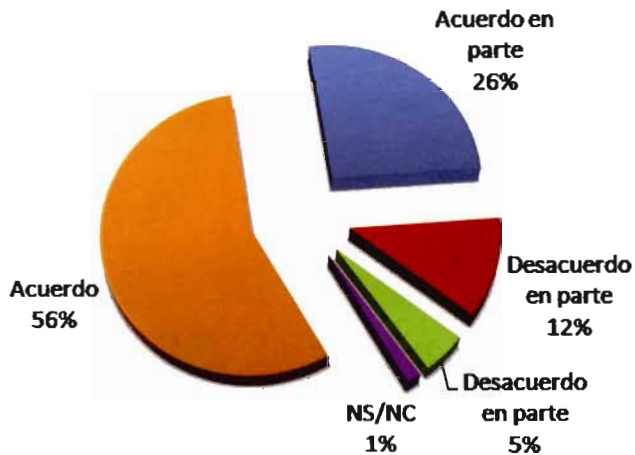
Ocho de cada diez ciudadanos creen que las leyes tienen que cumplirse estrictamente si queremos conservar nuestra forma de vida

De acuerdo con la Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, realizada en mayo de 2011 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el IFE, los ciudadanos consideran que las leyes tienen que cumplirse y que esto nos beneficia a todos, además creen que la Constitución es poco conocida y que Diputados y Senadores son necesarios para la democracia y para un adecuado funcionamiento del equilibrio de poderes. (Sorpresas te da la vida. N. de la R.)

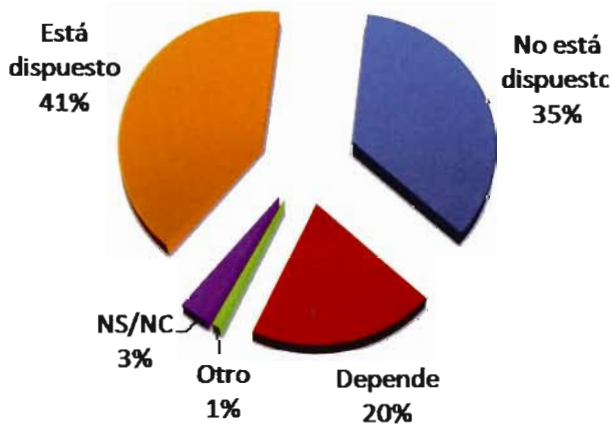
PERCEPCIÓN Y ACTITUD ANTE LA LEY

Para la mayoría de la población conservar nuestra forma de vida está vinculado al cumplimiento estricto de la ley. Así, poco más de ocho de cada diez ciudadanos creen que las leyes tienen que cumplirse estrictamente si queremos conservar nuestra forma de vida; en tanto que sólo cuatro de cada diez personas están dispuestas a ir en contra de la ley cuando piensan que tienen la razón.

1. ¿QUÉ TAN DE ACUERDO O EN DESACUERDO ESTÁ USTED CON LA FRASE LAS LEYES TIENEN QUE CUMPLIRSE EstrictAMENTE SI QUEREMOS CONSERVAR NUESTRA FORMA DE VIDA?

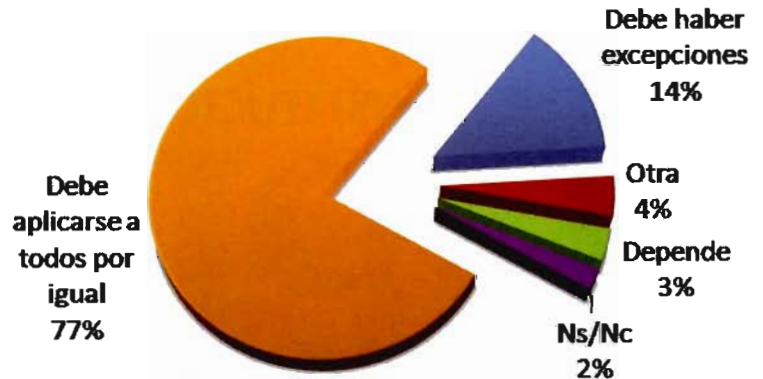


2. CUANDO USTED PIENSA QUE TIENE LA RAZÓN, ¿ESTÁ O NO ESTÁ DISPUESTO A IR EN CONTRA DE LO ESTABLECIDO POR LA LEY?



Esta encuesta arrojó otros indicadores sobre la importancia atribuida al cumplimiento de la ley, poco más de la mitad considera que el pueblo debe obedecer siempre las leyes; en tanto casi ocho de cada diez mencionan que debe aplicarse la ley a todos por igual y 50 por ciento afirma que cumplir la ley nos beneficia a todos.

3. ¿LAS LEYES DEBEN APLICARSE A TODOS POR IGUAL O DEBEN HACERSE EXCEPCIONES EN ALGUNOS CASOS?



A pesar del aprecio que existe por las decisiones de la mayoría, la preferencia por un líder fuerte sigue siendo relevante. Así, 33 por ciento afirma que un líder fuerte puede hacer más por el país que todas las leyes, y 61 por ciento considera que si una decisión fue tomada por la mayoría de las personas, la obedece aunque no le guste.

Como lo han demostrado otros estudios, esta encuesta corrobora que la población desconfía de los políticos y las policías y que tienen márgenes relativamente altos de tolerancia hacia la corrupción. Los datos muestran más confianza en las universidades públicas, los maestros y el Ejército.

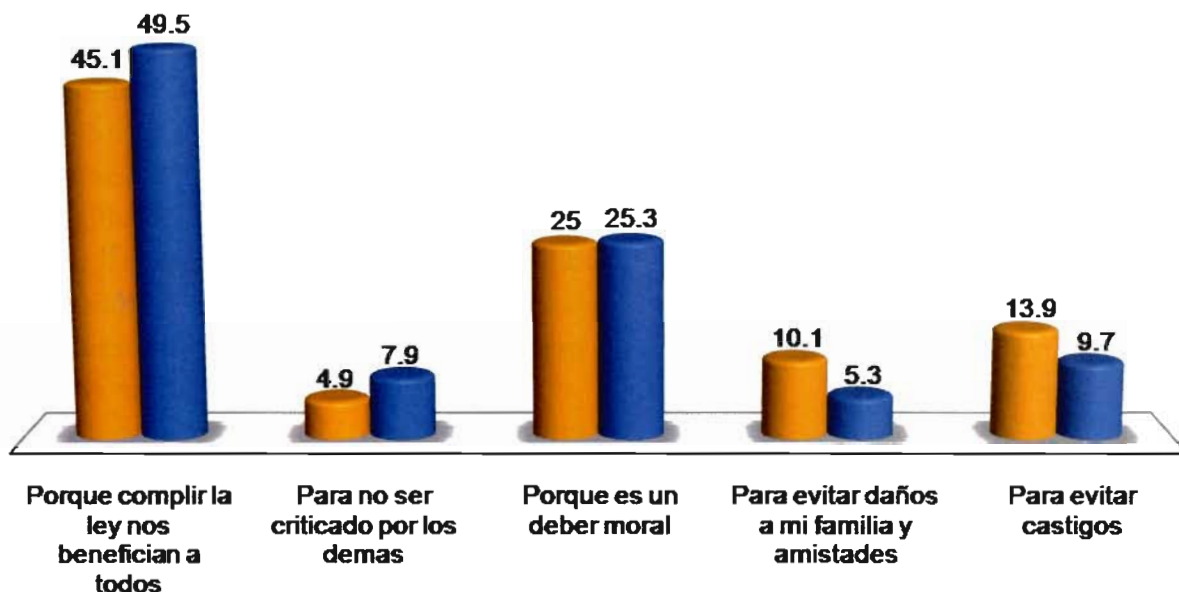
CONOCIMIENTO Y APRECIO POR LA CONSTITUCIÓN

En esta parte se plasman las opiniones, actitudes y valores que tienen los entrevistados sobre la Carta Magna. Una mayoría considera que la Constitución actual ya no responde a las necesidades del país (56%); sin embargo, la mitad prefiere que el texto constitucional se cambie sólo en parte y no que se haga una nueva.

CUADRO 1. EN UNA ESCALA DE 0 A 10, DÓNDE 0 ES NO CONFÍO NADA Y 10 CONFÍO MUCHO, ¿QUÉ TANTA CONFIANZA TIENE USTED EN...?

• Las autoridades públicas	7.1
• Los maestros	7.0
• El Ejército	6.8
• Los medios de comunicación	6.7
• La Iglesia	6.7
• La Comisión Nacional de los Derechos Humanos	6.7
• El Presidente de la República	6.4
• El Instituto Federal Electoral	6.3
• El gobernador de su estado (jefe de gobierno)	6.3
• El Instituto Electoral de su estado	6.3
• La Suprema Corte de Justicia de la Nación	6.0
• Los jueces y magistrados	5.9
• Los tribunales de justicia	5.9
• Las organizaciones no gubernamentales	5.9
• Los sindicatos	5.8
• Los Presidentes Municipales (delegados)	5.7
• El Ministerio Público	5.7
• Los diputados federales	5.6
• Los partidos políticos	5.5
• Los servidores públicos	5.4
• La policía	5.4

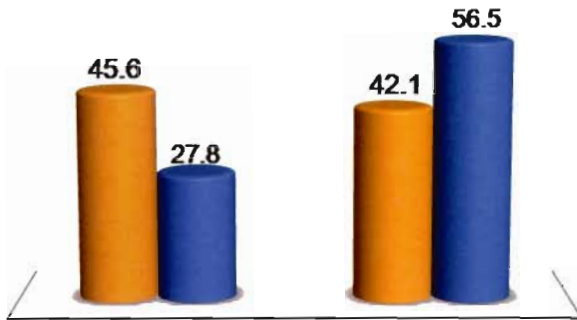
4. ¿POR QUÉ RESPETA Y OBEDECE LAS LEYES? (PORCENTAJES)



Con Otra y Ns/Nc = 100%

5. POR LO QUE USTED PIENSA ¿LA CONSTITUCIÓN QUE TENEMOS AHORA ES...? (PORCENTAJES)

■ 2003 ■ 2011



Adecuada para las necesidades que tiene el país

Ya no responde a las necesidades del país

Con otra y Ns/Nc=100%

Existe un gran desconocimiento de la población sobre la Constitución. Prueba de ello es que la mayoría de las personas consideran conocer poco sobre la misma (65%). Aunado a lo anterior, hoy en día los medios de comunicación tienen el mismo peso que la escuela como espacio para aprender sobre el tema. Frente a la pregunta ¿en dónde escucha hablar más de la Constitución hoy?, “la escuela” pasa a segundo término, con 24 por ciento y los medios de comunicación a primera, con 28 por ciento. En resumen circula poca información sobre la Carta Magna.

6. ¿QUÉ TANTO CONSIDERA USTED QUE CONOCE LA CONSTITUCIÓN? (PORCENTAJES)

■ 2003 ■ 2011



Mucho

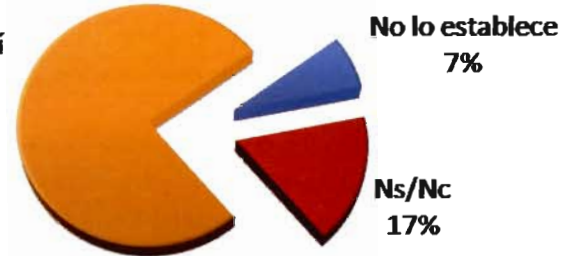
Poco

Nada

Con otra y Ns/Nc=100%

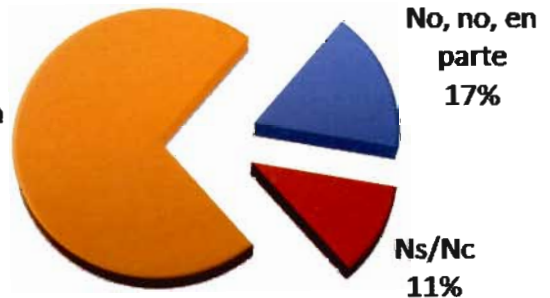
7. POR LO QUE USTED SABE, ¿LA CONSTITUCIÓN MEXICANA ESTABLECE O NO ESTABLECE QUE LAS MUJERES Y LOS HOMBRES TIENEN IGUALDAD DE DERECHOS?

Sí lo establece y sí lo establece en parte 76%



8. POR LO QUE USTED PIENSA ¿SE DEBERÍA O NO CONVOCAR A UN CONGRESO CONSTITUYENTE PARA HACER UNA NUEVA CONSTITUCIÓN?

Sí y sí, en parte 72%



Por otra parte, seis de cada diez ciudadanos creen que se cumple “poco” la Constitución. Los ciudadanos perciben una disparidad entre la ordenanza y su aplicación real. También la mayoría cree que se habla poco de la misma. Es probable que sea vista como un texto que debe respetarse y cumplirse, pero no se conoce a detalle su contenido.

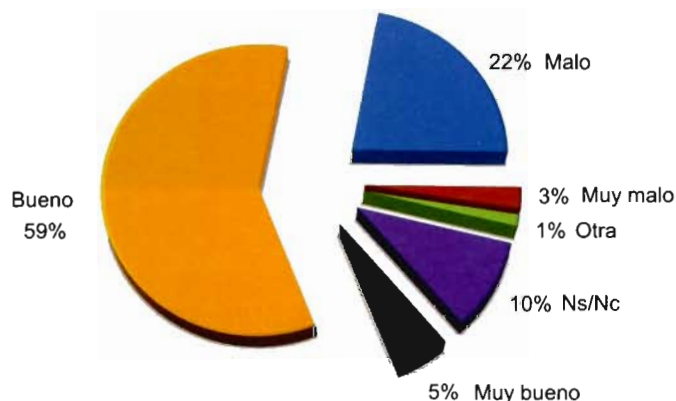
Al indagar sobre la igualdad de géneros en nuestra Carta Magna, casi ocho de cada diez entrevistados coincide en que la Constitución Mexicana establece, o al menos en parte, la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

Por último al preguntar si creían necesario que se convocara a un Congreso constituyente para redactar una nueva constitución, la mayoría de los entrevistados menciona que “sí” o “sí, en parte” (72%).

LOS LEGISLADORES

Esta encuesta corroboró el escaso conocimiento y confianza de la ciudadanía en los legisladores. En el periodo que va de 2003 a 2011 disminuyó el interés por lo asuntos que se discuten en el Congreso. Mientras que en 2003 a casi la mitad de las personas si le interesaba este tema, en 2011 este porcentaje bajo a 31 por ciento. Ello a pesar que de otros indicadores permiten constatar que para la población el Congreso o los legisladores cumplen funciones importantes para el funcionamiento de la democracia y el equilibrio de poderes.

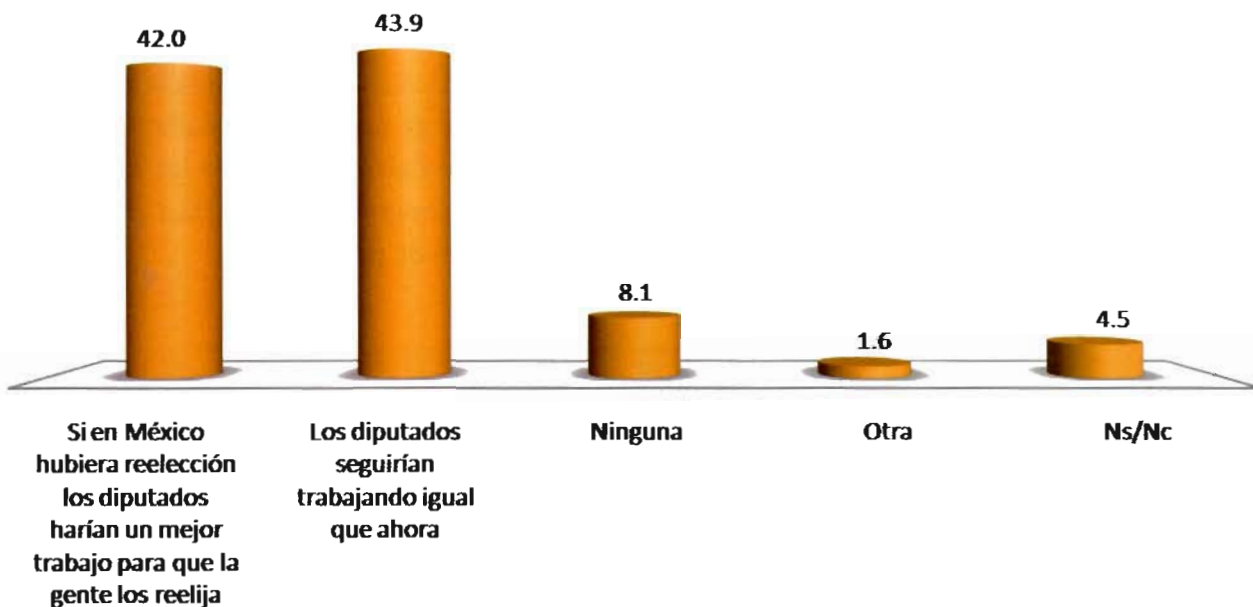
¿Qué tan bueno o malo es para el país que el Congreso de la Unión se oponga en ocasiones a las medidas que toma el Presidente?



Un 62 por ciento de los ciudadanos opina que “el Congreso debería tener la facultad de remover al mandatario presidencial si considera que éste infringe la Constitución”. Además, 78 por ciento cree que Diputados y Senadores deberían autorizarle al Presidente el uso de las fuerzas armadas para mantener la seguridad del país.

La ciudadanía califica como buena la intervención de la Suprema Corte de Justicia en los conflictos que se generan entre el Presidente y el Congreso.

¿CON CUÁL DE LAS SIGUIENTES FRASES ESTÁ USTED MÁS DE ACUERDO...? (PORCENTAJES)



No es posible que una persona pensante viva en nuestra sociedad sin querer cambiarla.

GEORGE ORWELL (1903-1950) ESCRITOR Y PERIODISTA BRITÁNICO,
AUTOR DE CÉLEBRES NOVELAS COMO 1984

CUADRO 2. SOBRE ALGUNAS DE LAS FRASES DE LA SEGUNDA ENCUESTA NACIONAL DE CULTURA CONSTITUCIONAL

	Acuerdo	Desacuerdo
La obediencia y el respeto a la autoridad son los valores más importantes que un niño debe de aprender	85.2	13.7
Las leyes tienen que cumplirse estrictamente si queremos conservar nuestra forma de vida	82.1	16.3
La mayoría de los problemas sociales se resolverían si pudiéramos deshacernos de las personas inmorales	64.2	30.4
En algunos casos no estoy dispuesto a apoyar las políticas del gobierno	66.1	28.7
La gente debería obedecer las leyes hechas por el Congreso, aun si están en contra de su manera de pensar	58.2	36.4
Hay veces que es correcto desobedecer al gobierno	57.3	38.5
La forma en que el Congreso toma las decisiones es justa	47.2	42.1
Violar la ley no es tan malo, lo malo es que te sorprendan	21	56.6
Un funcionario público puede aprovecharse de su puesto si hace cosas buenas	25.6	54.6
Si en México hubiera reelección los diputados harían un mejor trabajo para que la gente los reelija	42	-
Los diputados seguirían trabajando igual que ahora	43.9	-

La encuesta puede consultarse en: www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucional

Las opiniones sobre los efectos de la reelección en el comportamiento de los representantes se dividen; una parte cree que los Diputados harían un mejor trabajo para que la gente los reelija (42%) y otra cree que seguirían trabajando igual que ahora (44%). Asimismo, 38 por ciento afirma votar por su Diputado si éste hubiera hecho buen trabajo y si hubiera reelección.

¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo...? (porcentajes)

La postura de la sociedad sobre una cuota equitativa de hombres y mujeres en la Cáma-

ra de Diputados es que debe haber las mismas oportunidades (68 por ciento está de acuerdo con este argumento).

En promedio, las personas dicen respetar las leyes más que el resto de la gente. Además creen que quienes más violan las leyes son los políticos y los policías, y quienes menos lo hacen son los abogados. Llama la atención que casi seis de cada diez ciudadanos creen que la gente debería obedecer las leyes hechas por el Congreso, aún si están en contra de su manera de pensar. ▀



J. Guadalupe Cárdenas Sánchez (jguadalupe.cardenas@congreso.gob.mx)

Es licenciado en Mercadotecnia por la Universidad de Colima y cuenta con dos diplomados en Metodología de la Investigación Social y en Liderazgo y Gestión Pública.

Se ha desempeñado como consultor externo en materia de investigación comercial y política para empresas, instituciones educativas y agrupaciones políticas, adquiriendo con ello amplia experiencia profesional.



EMILIO
LÓPEZ
GÁMEZ,
ÁLVARO
LOZA
HERNÁNDEZ

60

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



A LA CAZA DE LA PRECISIÓN

Metodologías econométricas, matemáticas y estadísticas permiten definir estrategias productivas, y así maximizar ingresos, empleos o ganancias

Las herramientas, metodologías técnicas y teóricas -como el análisis econométrico- permiten mejores resultados en la toma de decisiones del gasto público rural. Se han sostenido argumentos en torno a los recursos para el campo que los estudios estadísticos no convalidan.

Los análisis y las propuestas, en cuanto a políticas, objetivos, metas y montos, en décadas del pasado reciente y hasta hoy, sobre el presupuesto rural, han sido de tipo descriptivo y general. Si se consulta a quienes han tomado decisiones en los diferentes periodos que abarca este ensayo (1980-2010), o si se investiga sus bases, las respuestas podrían ser:

Debido a mandatos externos (tratados y acuerdos internacionales, políticas de las agencias extranjeras, por ejemplo); percepciones e intuiciones; sobre la base de la experiencia; algunos dirán que unas vertientes tienen

más recursos que otras; y habrá razones cuyas respuestas vengan de algunas opiniones arraigadas (darle más peso a la vertiente social que a la productiva, o al revés).

La idea es retomar herramientas que den mejores resultados en la toma de decisiones. El análisis econométrico es un poderoso instrumento para descubrir las relaciones internas entre variables.

Como ciertas variables involucradas en el gasto son más relevantes que otras, se podrían tomar decisiones, con mayores fundamentos, en cuanto a objetivos, metas, y montos de las vertientes, de los ramos, de los programas y sus componentes, que integran el Programa Especial Concurrente (PEC¹), y conocer sus impactos en el PIB, porque es uno de los conceptos más agregados, y un eje aglutinador de los esfuerzos del conjunto societal.

1 Para la realización de este estudio se contó con la colaboración de Flor de Abril López Espinosa, Acatlán-Economía.

Hay otras herramientas que permitirían precisar objetivos de ingreso, de empleo o de producción de alimentos. Se ha encontrado que hay programas que tienen hasta cinco metas diferentes, lo cual puede no ser acorde con lo que establece la teoría económica entre objetivos de política y los instrumentos en juego. Metodologías econométricas, matemáticas y estadísticas permiten definir estrategias productivas. Podemos precisar de acuerdo a las herramientas las metas, y así maximizar ingresos, empleos o ganancias. (Chávez et. al: 2005)

En la definición del PEC se han sostenido argumentos en torno al gasto en el medio rural que los estudios estadísticos, econométricos no convalidan. Estos últimos adicionalmente orientan la mirada hacia aspectos que no habíamos considerado. Los resultados que arrojan el uso de estas herramientas, permite identificar impactos por separado del crédito, el empleo, en el PIB sectorial así como de otras variables, las cuales las podemos asociar directa o indirectamente a vertientes, ramos y programas.

Tenemos resultados que ayudan a la toma de decisiones en vertientes como la financiera, la de competitividad, educativa, laboral, infraestructura, en algunos casos con muy buen nivel de profundidad. En otros aspectos se requeriría de futuros trabajos de investigación al grado de que podríamos tener las vertientes del PEC con su tabla de elasticidades, que facilitarían la reflexión y la toma de decisiones.

Hay ejemplos de 1970 hasta el 2010. En un análisis retrospectivo del tema hasta hoy, partimos de que la economía mexicana es atravesada por varios modelos de desarrollo. De 1970 a 1982, el sustitutivo de importaciones; a partir de 1982 y hasta el 2011 domina el

neoclásico, conocido como secundario exportador o “modelo neoliberal”.

Algunos resultados se modifican dependiendo del periodo, por ejemplo si tomamos el periodo de 1970 a 1988 y luego de 1988 al 2000 o de 1980 al 2010. Otros se mueven poco con el paso del tiempo. Hay que tomar en cuenta que el PEC recién arranca con la década anterior, por lo que iremos dando cuenta de esos procesos posteriormente.

Un análisis publicado en 1995 investigó el financiamiento agrícola y el producto interno bruto durante el período del ajuste estructural y de la apertura comercial² (periodo que cae dentro del modelo secundario exportador). Este estudio adquiere gran relevancia, por la contracción tan espectacular de la inversión y del crédito en años recientes y hasta la actualidad.

El modelo econométrico mencionado (comparó 1970,1980 y 1990) buscaba conocer la trascendencia de la reducción del financiamiento al sector agropecuario y tenía las siguientes características:

$$Y_t = -4319931.74 + 38.294028 * X_1 - 23175.89 * X_2 + 0.404296 * X_3 + 0.180562 * X_4 + 2.820464 * X_5 + 1.301358 * X_6$$

Donde:

Y = producto interno bruto

X1 = crédito a la construcción

X2 = Salario mínimo general

X3 = Población económicamente activa

X4 = crédito total menos algunos créditos sectoriales

X5 = inversión al sector agropecuario

X6 = crédito a otras actividades.

² Martínez D. Miguel y J. Santiago M. “Funcionamiento Agrícola y producto interno bruto en México: una introducción”. Publicado en Políticas Agrícolas, Año 1, Vol. 1, Núm. 1. Colegio de Postgraduados.

CUADRO 1.

AÑO	PIB OBSERVADO	PIB SIMULADO	INCREMENTO EN EL PRODUCTO	% OBSERVADO EN EL PIB
1980	4470077	4485513	15435	0.34
1990	6789235	6823473.1	34238.06	0.50

Fuente: Martínez D. Miguel y J. Santiago M. "Funcionamiento Agrícola y producto interno bruto en México: una introducción".

Con él se realizó un ejercicio de simulación. "Se trató de ver el efecto que se tendría en el producto total, de haber continuado la tendencia de la inversión en la agricultura, medida en términos de la variable X5". (Véase Martínez y J. Santiago).

Así, se analizó el monto total que se hubiera necesitado para seguir invirtiendo a la misma tasa de participación y compararlo con lo que hubiera rendido la inversión en el PIB sectorial. Es decir, se identificó que en 1970 la inversión en la agricultura representó el 0.3 por ciento del PIB; y en 1980 fue del 0.2 por ciento. Aplicando el porcentaje de 1970 a la inversión para 1980 y 1990 hubiera sido de 12876.948 y 19957.745 millones de nuevos pesos respectivamente. En tanto que la inversión observada fue de 8315 y 10858 millones de nuevos pesos para esos años.

Se evaluó el efecto parcial, que hubiese tenido mayores niveles de inversión en 1980 y 1990.

Se tuvieron los siguientes resultados: (véase cuadro 1)

Se llevó a cabo una simulación que se centró en medir el efecto en el producto, si la participación de la inversión para la agricultura en el producto interno bruto hubiese permanecido constante, al nivel de 1970, para los años de 1980 y 1990. Los montos necesarios de inversión para obtener los incrementos en el producto, aparecen en el cuadro 2.

El efecto de un menor financiamiento a la agricultura trascendió, según el estudio, al mero decremento en la producción agrícola, involucrando variables como empleo e ingreso en el sector agropecuario además de otros efectos indirectos y externos. También "... si en 1980 y 1990 se hubieran tenido los recursos para financiar las diferencias de 4561 y 8699 respectivamente; el efecto incremental en el producto predicho sería de 15435 y 34238" (Martínez y J. Santiago).

CUADRO 2.

AÑO	INVERSIÓN OBSERVADA	INVERSIÓN SIMULADA	DIFERENCIA OBSERVADA	% DE LA INVERSIÓN OBSERVADA
1980	8315	12876.948	4561.95	0.55
1990	10858	19557.745	8699.75	0.80

Fuente: Martínez D. Miguel y J. Santiago M. "Funcionamiento Agrícola y producto interno bruto en México: una introducción".

Para los autores la rentabilidad de los anteriores recursos en la agricultura durante el periodo fue alta. Así, “en este caso es de $15435/4561 = 3.384$ y $34238/8699 = 3.94$, representando esto que cada unidad de inversión asignada a la agricultura dentro del modelo del producto, se vería aproximadamente triplicada”. En realidad en el último dato puede observarse que se obtuvo un efecto prácticamente de 4, es decir, por cada peso invertido en la agricultura se obtenían 4 pesos en el PIBa. Hay que observar que los cálculos para 1990 de este estudio, contrastan con los datos obtenidos de otro que abarcó el periodo de 1970-2002, en donde el resultado de un modelo multiplicador de la inversión fue de 7.34, lo cual significa que, “...por cada peso invertido en el sector primario de México se recuperan 7.34 pesos...” (Cisneros, 2007). Estos datos son muy relevantes ya que como se verá más adelante un análisis con otra periodización, en este caso el periodo de 1970-1988, arrojó un dato de 6.6, es decir que por cada peso invertido en el sector primario de México durante ese periodo se recuperaban 6.6 pesos.

Entonces el efecto multiplicador de la inversión en la agricultura, ha variado a lo largo de los años, ese impacto era mejor al principio del periodo analizado de 1970 y una década después, luego declinó y ya para la actualidad, para cálculos recientes tomando un periodo de 1980-2010, es decir, durante todo lo que va del modelo secundario exportador, ese efecto de la inversión aparece muy menguado.

Los cálculos de Martínez D. y J. Santiago, contribuyen a explicar los antecedentes y nos permite analizar más detenidamente la situación actual de la vertiente financiera del PEC,

cuyos montos de años recientes y la propuesta para el PEC 2012, contrasta con los recursos destinados años atrás. Lo mismo podríamos decir, sobre todo, en el caso de la vertiente de competitividad, en el caso del programa de apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura.

La idea de financiamiento al desarrollo agrícola aparece en el estudio (Martínez y J. Santiago) asociado a la inversión en la agricultura (que es donde los autores centraron su análisis) y en el caso del crédito este es solamente mencionado en el conjunto de esas políticas. En este último caso hay que observar que los recursos financieros del sistema bancario para la agricultura, provenientes de la banca de desarrollo y comercial de 1980 a 1990, habían caído estrepitosamente, ya en 1990 eran 30 por ciento inferior a 1980. La situación de 1990 donde “...sólo el 20 por ciento de las unidades de producción contaban con algún tipo de crédito...”, han seguido deteriorándose hasta el presente, asunto que analizaremos en un estudio que está en proceso, donde además de tomar como variable independiente a la inversión, también se toma en cuenta el crédito de la banca de desarrollo y de la comercial en la agricultura.

Como se observa en el caso de la inversión a la agricultura si por cada unidad de inversión asignada observábamos que esa unidad se triplicaba (vamos a tomar ese dato como el más certero, y punto de referencia, aunque ya se vio que dependiendo del periodo que se tome el dato alcanza valores de 7 y de 6 pesos recuperados por peso invertido), ahora encontramos en el periodo que estamos estudiando de 1980 al 2010, que de cada unidad que se incrementa en la inversión, esta no



tiene el impacto que sí se tenía años atrás, lo cual se empezó a observar desde 1990, como lo muestra la simulación de Martínez y J. Santiago, situación que consideramos persiste dada la inversión en la agricultura en los últimos años ya que encontramos, por ejemplo, que en el caso de la formación bruta de capital fijo real permanece estancada desde principios de los 90 hasta el 2010.

Con ello constatamos la relevancia de la inversión para el desarrollo rural, y por otro lado, la situación del crédito. Sin embargo, como hemos dejado constancia esta variable ha sido una de las más sacrificadas. En estudios futuros vamos a separar los efectos de inversión en obras y el crédito de las bancas y observaremos sus efectos en el PIBa.

En financiamiento al desarrollo no sólo se trata de medir los impactos o hacer cálculos de las elasticidades, implica otros asuntos que no son abordados aquí como la reingeniería institucional y la reestructuración del sistema financiero, y ello llevaría a definiciones

como, por ejemplo, ¿colocar recursos para sólo mantener el proceso productivo o impulsar también créditos refaccionarios?, y luego implicaría también la reflexión en torno a una política de financiamiento ya que en todos estos estudios se han observado las tendencias a favorecer a unidades de producción privadas mayores a 5 hectáreas y sacrificar a las unidades campesinas.

Surgen varias dudas: ¿Qué otras variables son significativas en sus impactos?; ¿Podríamos detectar otras variables que nos permitieran llevar a cabo propuestas en la definición del PEC 2012 y sucesivos, para el medio rural acorde con nuestras circunstancias, es decir, en el marco de la actual crisis financiera, de ralentización de la economía, tanto a nivel internacional como nacional y de dependencia alimentaria o si se prefiere de inseguridad alimentaria?

Es necesario hacer énfasis también en otras variables del PEC además de la inversión, analizar la PEA, las exportaciones, las

CUADRO 3.

VARIABLES EXPLICATIVAS	MEDIA	PARÁMETROS ESTIMADOS	ELASTICIDADES
X1	15317.6289	0.1860	E(X7, X1) 0.1571
X2	8531.0420	-1.4025	E(X7, X2) -0.6598
X3	5292184	0.0229	E(X7, X3) 6.6831
X4	0.9737	3649.8009	E(X7, X4) 0.1960
X5	3870.5558	3.6134	E(X7, X5) 0.7712
X6	4460.6931	-1.6901	E(X7, X6) -0.4157

Fuente: Contreras Díaz G y Lázaro Bautista A. Análisis econométrico de la participación del gasto público en el crecimiento del producto Interno Bruto Agropecuario (1970–1998). “Economía Agrícola”. Universidad Autónoma Chapingo.

importaciones, el ingreso, la producción y su relación con el PEC 2012. En un estudio de Díaz y Bautista³, los autores analizan dos períodos 1970–1988 y 1988–1998. De acuerdo al modelo econométrico de estos, las elasticidades para la variable PIB agropecuario quedaron como aparecen en los cuadros 3 y 4.

Vamos a centrar nuestro interés en el período 1988–1998, entre otras razones porque algunas elasticidades (inversión) del periodo anterior (1970-1988), han sido analizadas posteriormente por varios autores que no coinciden con Díaz y Bautista. La in-

terpretación de éstas para este último lapso queda así⁴:

$E(X7, X1) = 0.0409$ por ciento. Ante un aumento del 1 por ciento del gasto canalizado al sector, el PIBa aumentará un 0.049 por ciento ceteris paribus.

4 El modelo para los autores quedaba así: $PIBa = \beta_0 + \beta_1X1 + \beta_2X2 + \beta_3X3 + \beta_4X4 + \beta_5X5 + \beta_6X6 + U$

PIBa = Producto Interno Bruto Agropecuario, (millones de pesos)
En esta ecuación, el PIBa se adopta como variable dependiente, o sea la que se va a estimar o predecir; se observa que el PIBa está relacionado linealmente con el gasto agropecuario (X1), y otras variables. Para este caso que se está trabajando, las variables explicatorias son las siguientes:

X2 = Inversión Agropecuaria (millones de pesos)

X3 = Población Económicamente Activa del Sector Agropecuario (personas)

X4 = Salario Mínimo General (pesos)

X5 = Exportaciones del Sector Agropecuario (millones de pesos)

X6 = Importaciones del Sector Agropecuario (millones de pesos)

3 Contreras Díaz Germán y Lozano Bautista Aníbal. Análisis Econométrico de la participación del gasto público en el crecimiento del producto interno bruto Agropecuario (1970-1998). Economía Agrícola, UACH. 2000.

CUADRO 4.

VARIABLES EXPLICATORIAS	MEDIA	PARÁMETROS ESTIMADOS	ELASTICIDADES
X1	11347.44355	0.22899	E(X7, X1) 0.0409
X2	2675.793127	12.85537	E(X7, X2) 0.5416
X3	6168915	0.00940	E(X7, X3) 0.9130
X4	16.1190909	596.76941	E(X7, X4) 0.1514
X5	8006.105418	0.57407	E(X7, X5) 0.0724
X6	8768.042298	-0.11146	E(X7, X6) -0.0153

Fuente: Contreras Díaz G y Lázaro Bautista A. Análisis econométrico de la participación del gasto público en el crecimiento del producto Interno Bruto Agropecuario (1970–1998). “Economía Agrícola”. Universidad Autónoma Chapingo.

$E(X7, X2) = 0.546$ por ciento. Ante un cambio del 1 por ciento en inversión, el PIBa aumentará un 0.5416 por ciento, *ceteris paribus*. Aquí podemos observar que la respuesta del PIBa a la inversión había disminuido al compararlo con los datos de las décadas anteriores (véase estudio de Martínez y J. Santiago)

$E(X7, X3) = 0.9130$ por ciento. Se refiere a la PEA que se ocupa en el sector agropecuario. Se mantiene una relación directa, o sea que ante un aumento del 1 por ciento en la PEA, el PIBa aumentará en un 0.9130 por ciento, *ceteris paribus*.

Para el 2010, de acuerdo al estudio que está en proceso, esta relación se mantiene apenas moviéndose marginalmente hacia abajo. De tal suerte, que programas del PEC que tienen relación directa con la creación de empleos, son los que mayor impacto tienen



en el PIBa. Aquí tenemos que los programas que aparecen incluidos en la vertiente laboral del PEC 2012, que incluyen un monto de 5.4 mil millones de pesos en el proyecto del Ejecutivo, resultan marginales ante la magnitud del fenómeno de la tasa de desempleo y subempleo que de acuerdo a Loera y Sepúlveda (2011), está por encima del 20 por ciento por lo que, señalaron en su momento "...el aumento en el gasto público puede reducir las presiones sociales provocadas por el desempleo abierto". Por otro lado, lo que en el PEC se denomina vertiente laboral, podría exigir, al igual que muchos otros programas, componentes y vertientes, ajustes, ya que, por ejemplo, programas como Procampo, que van destinados al ingreso, en tanto que tienen un destino como la producción, por ejemplo de maíz, tienen también un impacto en jornales.

$E(X7, X4) = 0.1514$ por ciento, este resultado indica que ante cualquier cambio de 1 por ciento en el salario mínimo general por día, el PIBa experimentará un aumento del 0.1514 por ciento *ceteris paribus*.

$E(X7, X5) = 0.0724$ por ciento. La elasticidad referente a las exportaciones indica que ante un cambio del 1 por ciento, el PIBa se verá favorecido en 0.0724 por ciento, *ceteris paribus*. En este caso existen un buen número de programas y componentes que inciden directamente en las exportaciones.

$E(X7, X6) = -0.0154$ por ciento, esta elasticidad que hace referencia al comercio exterior lo constituye X6, el PIBa experimentará una reducción del 0.154 por ciento, ante todo cambio de 1 por ciento en el rubro importaciones, *ceteris paribus*. Actualmente, para el 2010 (tomando como periodo de estudio 1980-2010) todo parece indicar que esta relación entre im-



portaciones y exportaciones se ha profundizado; los impactos negativos de las importaciones en el PIBa han aumentado. Por supuesto hay programas en el PEC que en la medida en que no tengan éxito o no se tengan los montos adecuados, o el diseño más eficiente y eficaz, y que son de carácter productivo, repercutan pero no con la fuerza requerida, puesto que al centrarse en varios objetivos y alinearse en una política de conjunto, que nos llevan a los macroprecios (por ejemplo manejo del tipo de cambio) se favorece el incremento en las importaciones.

En esta parte del análisis, podemos tener presente el caso de las vertientes de competitividad en el programa de apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura, lo mismo que el programa de apoyo al ingreso agropecuario Procampo para vivir mejor. Todo parece indicar que un criterio dominante en la política económica es que el problema que enfrentamos en el campo, no es un problema de oferta sino un problema de demanda. Si los recursos

destinados a la producción siguen siendo exigüos, como aparecen en el PEC 2012, de ahí se sigue, en la lógica entonces, de que una posible solución es que hay que darle a la gente para que compre. Aquí se observa una relación muy directa en la toma de decisiones al momento de definir objetivos y metas en las políticas agrícolas, en los programas del PEC y las consecuencias en la inseguridad alimentaria.

Para Díaz y Bautista “el Gasto Público denominado ‘Desarrollo Rural’ no fue eje importante en el crecimiento sostenido del sector agropecuario en el periodo 1970–1998. Debido que al comparar el crecimiento del Gasto Desarrollo Rural con el ritmo de progreso del producto sectorial, se evidencia la ineficacia de este mecanismo, ya que “... el fuerte impulso de canalizar mayores recursos al campo a través del gasto no se tradujo en su momento en un mayor crecimiento del sector...”, medido éste por la evolución de su Producto Interno Bruto Agropecuario.”

Pero es muy importante observar que,



para el período 1988–1998 la caída de los recursos canalizados al campo, fue producto del viraje del papel del Estado en la economía y de la implementación de la política neoclásica. A lo anterior hay que sumarle la crisis por la que atravesó el país en 1982, llamada “crisis de la deuda”, lo que limitó la liquidez. A lo anterior se agregó también la nueva posición del Estado, donde se ve claramente el abandono del sector agropecuario, así como la implementación de la política de austeridad o de reducción del gasto público (en un estudio en proceso observaremos que en los últimos 30 años el gasto rural productivo ha caído). Por último las tasas negativas de crecimiento real del gasto agropecuario han seguido una tendencia recurrente desde 1995, apenas marginalmente recuperado a partir del nacimiento del PEC a la fecha, pero que no supera la caída registrada desde principios de los 80 a los 90.

Si comparamos las variables significativas en el análisis del financiamiento, se ve la influencia decisiva de la inversión. En el estudio

de Martínez y J. Santiago, podemos observar que el efecto de un menor financiamiento al sector no solo afecta directamente a la producción agrícola, sino que impacta e involucra a otras variables como empleo, e ingreso y externalidades. En el caso de los períodos de 1970-1988 y en el periodo 1988-1998, no queda duda del impacto que tiene el gasto público en lo que se refiere a la inversión y la PEA, solo por mencionar dos variables. Durante 1970-1988, en el caso de la PEA, el PIB del sector se veía favorecido en 6.683 al incrementarse dicha variable en 1 por ciento. Durante el período 1988-1998, se mantenía también una relación directa: con un aumento del 1 por ciento en la PEA, el PIB agropecuario aumentaba en 0.9130 por ciento. Entre un periodo y otro encontramos una caída en ese dato. Sin embargo, actualmente (2010) esta relación se mantiene cerca del .90 por ciento. La razón es que la PEA es amplia en países como México; es un “insumo” muy utilizado, lo cual va amarrado a la baja mecanización del sector agropecuario.

Los buenos ciudadanos no nacen, se hacen.

BARUCH SPINOZA (1632-1677)

GRAN RACIONALISTA DEL SIGLO XVII JUNTO CON DESCARTES Y LEIBNIZ

En el caso de la inversión de acuerdo a Díaz y Bautista, esta variable estaba enfocada a actividades productivas como bodegas; obras. Entre 1988-1998, se tuvo que a todo cambio de 1 por ciento en esa variable, el PIB agropecuario aumentaba en 0.5416 por ciento; ceteris paribus. Es decir, la inversión perdió fuerza si comparamos el periodo de 1970-1988 con el periodo de 1988-1998, sobre todo si comparamos los resultados de Martínez y J Santiago y Cisneros y los que obtuvieron Díaz y Bautista. Al seguir la secuencia de los trabajos el impacto de esta variable ha venido de más a menos en cuanto a su impacto en el PIB.

Un estudio en curso, que abarca la época de 1980-2010, sobre la base de una idea y solicitud del Presidente de la Comisión Especial de Seguimiento a las Evaluaciones Practicadas a los programas que conforman el Programa Especial Concurrente para el Campo (CESEPEC) en la LXI Legislatura, está arrojando resultados que se aproximan a los datos conocidos del periodo 1988-1998, y que corroboran esa caída del impacto que tuvo anteriormente la inversión y también la PEA. Sobre todo contribuirá a precisar qué es lo que ha pasado con la variable inversión y su impacto en el PIBa. Además de retomar algunos de los cálculos anteriores, se incluirá el análisis de otras variables de gran relevancia como el tipo de cambio, la inversión extranjera, y estaría enfocado el análisis del PEC desde esta perspectiva en el uso de las herramientas de análisis.

Otro elemento que debemos contemplar

es que los componentes del PIB agropecuario son disímbolos y expresan una participación diferenciada de los actores. El PIB agropecuario y su crecimiento, no significa bienestar de la familia campesina necesariamente. Revítese por ejemplo la hipótesis de Kuznet. El PIB nacional, por ejemplo, como sucedió de 1994-2000 creció convirtiéndose en ejemplo de las economías latinas (con excepción de pocas como la chilena) pero de 1994 al 2011 ha enfrentado tasas de crecimiento muy moderadas y de estancamiento con respecto al modelo de desarrollo anterior, por lo que resulta que, durante ese mismo período, la pobreza ha crecido aceleradamente. Sobre todo la pobreza rural. Por ello la clave de los estudios econométricos realizados hasta hoy estriban en llevar a cabo investigaciones desglosadas, por variables específicas, como se muestra en los estudios anteriores.

Como se ve el impacto del gasto puede llegar a variar en el PIBa dependiendo del modelo de desarrollo, así también puede variar dependiendo de si el cálculo se hace a nivel nacional o si se realiza a nivel de los estados de la federación, así por ejemplo, en este último caso, encontramos que "...el PIB agropecuario a nivel estatal tiene una relación directa y significativa con el gasto agropecuario". También, "Se estima que por cada 10 por ciento de disminución del gasto público, el PIB agropecuario podría disminuir en un 7.0 por ciento"(CNA, 2008). Siguiendo con esos cálculos, aunque los autores no precisan los periodos del análisis "...se



Emilio López Gámez (emilio.lopez@congreso.gob.mx)

Es Doctor en Economía. En su vasta experiencia profesional se ha distinguido como profesor en las Universidades de Sonora, Nacional Autónoma de México y Autónoma Chapingo. Ha participado en la creación de más de cincuenta obras: coautorías, ensayos, artículos, presentaciones y ediciones de colecciones temáticas.

El mundo del periodismo no le es ajeno, ha publicado más de 400 artículos en diarios como La Jornada, Excélsior y El Día. También es cofundador de varios centros de investigación como el Centro de Investigaciones Económicas, Tecnológicas y Sociales de la Agricultura y la Agroindustria Mundial.

estima que por cada punto de crecimiento del PIB agropecuario se podrían generar cuando menos 100 mil nuevos empleos” (CNA, 2008).

Asimismo, el CNA argumentó en torno al Procampo que “...una reducción de Procampo entre 25 y 50 por ciento, de lo erogado en el pasado reciente significaría entre 1 y 2 millones de toneladas menos de producción de maíz”, y por otro lado de acuerdo a este estudio, la reducción de la producción mencionada implicaría una pérdida de empleos agropecuarios de entre 300 mil a 550 mil personas.

Muchos programas del PEC están asociados al ingreso, como el Procampo. En la toma de decisiones con respecto al PEC 2012 es clave observar estos resultados, donde se asocia el ingreso al tema del consumo y los impuestos. El estudio referido de Martínez (2005) concluye que una de las variables más importantes en el análisis del gasto rural son los ingresos. Influyen sobre el consumo privado. ▀

BIBLIOGRAFIA

- Cisneros, T. (2007). *Modelo Econométrico Dinámico de la Inversión del Sector Agropecuario de México, 1970-2002*, Universidad Autónoma Chapingo.
- Contreras, G. y Aníbal L. (2000). *Análisis Econométrico... (1970-1998)*, Universidad Autónoma Chapingo. Id.
- Chávez, V. R. (2005). *Memorias, II Seminario de Avances de Investigación, Alternativas de Cultivo y Programación Multiobjetivo*, Universidad Autónoma Chapingo, México.
- Garrido, E. (2008). *Gasto Gubernamental en el Sector Agrícola, el caso Procampo*, Universidad. Id.
- Loera, J. y Sepúlveda D., “*Análisis del Gasto Público en México, Desempleo y Migración hacia Estados Unidos de Norteamérica*”, Fotocopia. CIEMA. México.
- López F. de A. (2009) “Análisis econométrico, gasto público y PIB agropecuario”. Comisión de Desarrollo Rural. Cámara de Diputados., LX Legislatura.
- Loria, E., (2007), *Econometría con aplicaciones*, UNAM, Prentice Hall, México.
- Martínez, M. y Martínez Garza, (2006), *Métodos econométricos intermedios*, Universidad Autónoma Chapingo, México.
- Martínez, David (2005), *El Multiplicador del Gasto Público en México y el Gasto en el Sector Agropecuario (1880-2001)*, Id.
- Ovalle, F. y López E. (2002), *Presupuesto Rural*, Id.
- Sánchez, José, (2010). *Análisis del Gasto Público Destinado al Sector Agropecuario en el Contexto del Modelo Económico Neoliberal*, Id.
- Santiago, M. (1995), *Financiamiento Agrícola y Producto Interno Bruto en México: Una Introducción*, Políticas Agrícolas.
- Vega, D. D. (2006). *Perspectivas del Matz en el Contexto del TLCAN*, Universidad Autónoma Chapingo, División de Ciencias Económico Administrativas, México.



Álvaro Loza Hernández

Estudió la Licenciatura en Economía Agrícola en la Universidad Autónoma Chapingo y la Maestría en Economía y Política Pública en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México. Entre otros, realizó el Diplomado en Política Pública y Liderazgo por la JFK School of Harvard University. Su experiencia laboral es en los campos de la gestión, aplicación y comprobación de recursos gubernamentales federales.



Armando Ríos Pítter

Presidente de la Junta de Coordinación Política

Armando Ríos Pítter, diputado federal por el Partido de la Revolución Democrática, asumió su cargo como Presidente de la Junta de Coordinación Política para el Tercer año de Ejercicio de la LXI Legislatura, del primero de septiembre de 2011 al 31 de agosto de 2012.

La Junta, en la que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios, a

fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden, se integra con todos los coordinadores de los Grupos Parlamentarios, los diputados Francisco Rojas Gutiérrez (PRI); Francisco Javier Ramírez Acuña (PAN); Juan José Guerra Abud (Verde Ecologista); Pedro Vázquez González (PT); Jorge Kahwagi Macari (PANAL) y Pedro Jiménez León (Movimiento Ciudadano).

Memorial de Tlatelolco

ROSARIO CASTELLANOS

La oscuridad engendra la violencia
y la violencia pide oscuridad
para cuajar el crimen.
Por eso el dos de octubre aguardó hasta la noche
Para que nadie viera la mano que empuñaba
el arma, sino sólo su efecto de relámpago.

¿Y a esa luz, breve y lívida, quien?
[¿Quién es el que mata?
¿Quiénes los que agonizan, los que mueren?
¿Los que huyen sin zapatos?
¿Los que van a caer al pozo de una cárcel?
¿Los que se pudren en el hospital?
¿Los que se quedan mudos, para siempre,
[de espanto?

¿Quién? ¿Quiénes? Nadie.
[Al día siguiente, nadie.
La plaza amaneció barrida; los periódicos
dieron como noticia principal
el estado del tiempo.
Y en la televisión, en el radio, en el cine
no hubo ningún cambio de programa,
ningún anuncio intercalado ni un
minuto de silencio en el banquete.
(Pues prosiguió el banquete).

No busques lo que no hay: huellas, cadáveres
que todo se le ha dado como ofrenda a una diosa,
a la Devoradora de Excrementos.

No hurgues en los archivos pues nada consta
[en actas.
Mas he aquí que toco una llaga: es mi memoria.
Duele, luego es verdad. Sangre con sangre
y si la llamo mía traiciono a todos.

Recuerdo, recordamos.
Ésta es nuestra manera de ayudar
[a que amanezca
sobre tantas conciencias mancilladas,
sobre un texto iracundo sobre una reja abierta,
sobre el rostro amparado tras la máscara.
Recuerdo, recordamos
hasta que la justicia se siente entre nosotros.

No sé por qué piensas tú

NICOLÁS GUILLÉN

No sé por qué piensas tú
soldado, que te odio yo,
si somos la misma cosa
yo,
tú.

Tú eres pobre, lo soy yo;
soy de abajo, lo eres tú;
¿de dónde has sacado tú,
soldado, que te odio yo?

Me duele que a veces tú
te olvides de quién soy yo;
caramba, si yo soy tú,
lo mismo que tú eres yo.

Pero no por eso yo
He de malquererte, tú;
si somos la misma cosa,
yo,
tú,
no sé por qué piensas tú,
soldado, que te odio yo.

Ya nos veremos yo y tú,
juntos en la misma calle,
hombro con hombro, tú y yo,
sin odios ni yo ni tú,
pero sabiendo tú y yo,
a dónde vamos yo y tú
;no sé por qué piensas tú,
soldado, que te odio yo!





Oración fúnebre de Pericles

Nuestra ciudad, Atenas, es norma para toda Grecia. No sólo somos motivo de admiración para nuestros contemporáneos, sino que lo seremos también para los que han de venir después. No necesitamos ni a un Homero que

nos haga el elogio, ni de ningún poeta que nos deleite momentáneamente con sus versos. Por todos los mares y por todas las tierras se ha abierto camino nuestro coraje, dejando aquí y allá, imperecederos recuerdos.

¿Con qué normas, con qué sistema político y gracias a qué costumbres hemos alcanzado nuestra grandeza? Que toda esta multitud de ciudadanos y extranjeros lo pueda escuchar:

Disfrutamos de un régimen político que no imita las leyes de los vecinos; más que imitadores de otros, en efecto, nosotros mismos somos un modelo a seguir. En cuanto al nombre, puesto que la administración se ejerce en favor de la mayoría, y no de unos pocos, a este régimen se le ha llamado democracia. Respecto a las leyes, todos gozan de iguales derechos en la defensa de sus intereses particulares.

En lo relativo a los honores, cualquiera que se distinga en algún aspecto puede acceder a los cargos públicos, pues se le elige más por sus méritos que por su categoría social; tampoco al que es pobre, su oscura posición le impide prestar sus servicios a la patria, si es que tiene la posibilidad de hacerlo.

Tenemos por norma respetar la libertad, tanto en los asuntos públicos como en las rivalidades diarias de unos con otros, sin enojarnos con nuestro vecino cuando él actúa espontáneamente, ni exteriorizar nuestra molestia, pues ésta, aunque inocua, es ingrata de presenciar.

Si bien en los asuntos privados somos indulgentes, en los públicos, en cambio, ante todo por un respetuoso temor, jamás obramos ilegalmente, sino que obedecemos a quienes les toca el turno de mandar, y acatamos las leyes, en particular las dictadas en favor de los que son víctimas de una injusticia, y las que, aunque no estén escritas, todos consideran vergonzoso infringir.

Amamos el arte y la belleza. Cultivamos el saber. La riqueza representa para nosotros la oportunidad de realizar algo; no un motivo para hablar con soberbia. La pobreza, para nadie constituye una vergüenza el reconocerla, sino el no esforzarse por evitarla.

Los individuos pueden ellos mismos ocuparse simultáneamente de sus asuntos privados y de los públicos; no por el hecho de que cada uno esté entregado a lo suyo, su conocimiento de las materias políticas es insuficiente. Somos los únicos que tenemos más por inútil que por tranquila a la persona que no participa en las tareas de la comunidad.

Somos nosotros mismos los que deliberamos y decidimos conforme a derecho sobre la Cosa Pública, pues no creemos que lo que perjudica a la acción sea el debate, sino precisamente el no dejarse instruir por la discusión antes de llevar a cabo lo que hay que hacer.

Y esto porque también nos diferenciamos de los demás en que podemos ser muy osados y, al mismo tiempo, examinar cuidadosamente las acciones que estamos por emprender; en este aspecto, en cambio, para los otros la audacia es producto de su ignorancia, y la reflexión los vuelve temerosos. Con justicia pueden ser reputados como los de mayor fortaleza espiritual aquellos que, conociendo tanto los padecimientos como los placeres, no por ello retroceden ante los peligros.

También por nuestra liberalidad somos muy distintos de la mayoría de los hombres, ya que no es recibiendo beneficios, sino pres-

tándolos, que nos granjeamos amigos. El que hace un beneficio establece lazos de amistad más sólidos, puesto que con sus servicios al beneficiado alimenta la deuda de gratitud de éste. El que debe favores, en cambio, es más desafecto, pues sabe que al retribuir la generosidad de que ha sido objeto, no se hará merecedor de la gratitud, sino que tan sólo estará pagando una deuda.

Somos los únicos que, movidos, no por un cálculo de conveniencia, sino por nuestra fe en la liberalidad, no vacilamos en prestar nuestra ayuda a cualquiera. Individualmente, un mismo hombre de los nuestros se basta para enfrentar las más diversas situaciones, y lo hace con gracia y con la mayor destreza. Más que en los armamentos y estratagemas, confiamos en la fortaleza del alma.

Y que estas palabras no son un ocasional alarde retórico, sino la verdad de los hechos, lo demuestra el poderío mismo que nuestra ciudad ha alcanzado gracias a estas cualidades. La razón por la que me he referido con tanto detalle a asuntos concernientes a la ciudad, no ha sido otra que para haceros ver que no estamos luchando por algo equivalente a aquello por lo que luchan quienes en modo alguno gozan de bienes semejantes a los nuestros y, asimismo, para darle un claro fundamento al elogio de los muertos en cuyo honor hablo en esta ocasión.

La mayor parte de este elogio ya está hecha, pues las excelencias por las que he celebrado a nuestra ciudad no son sino fruto del valor de

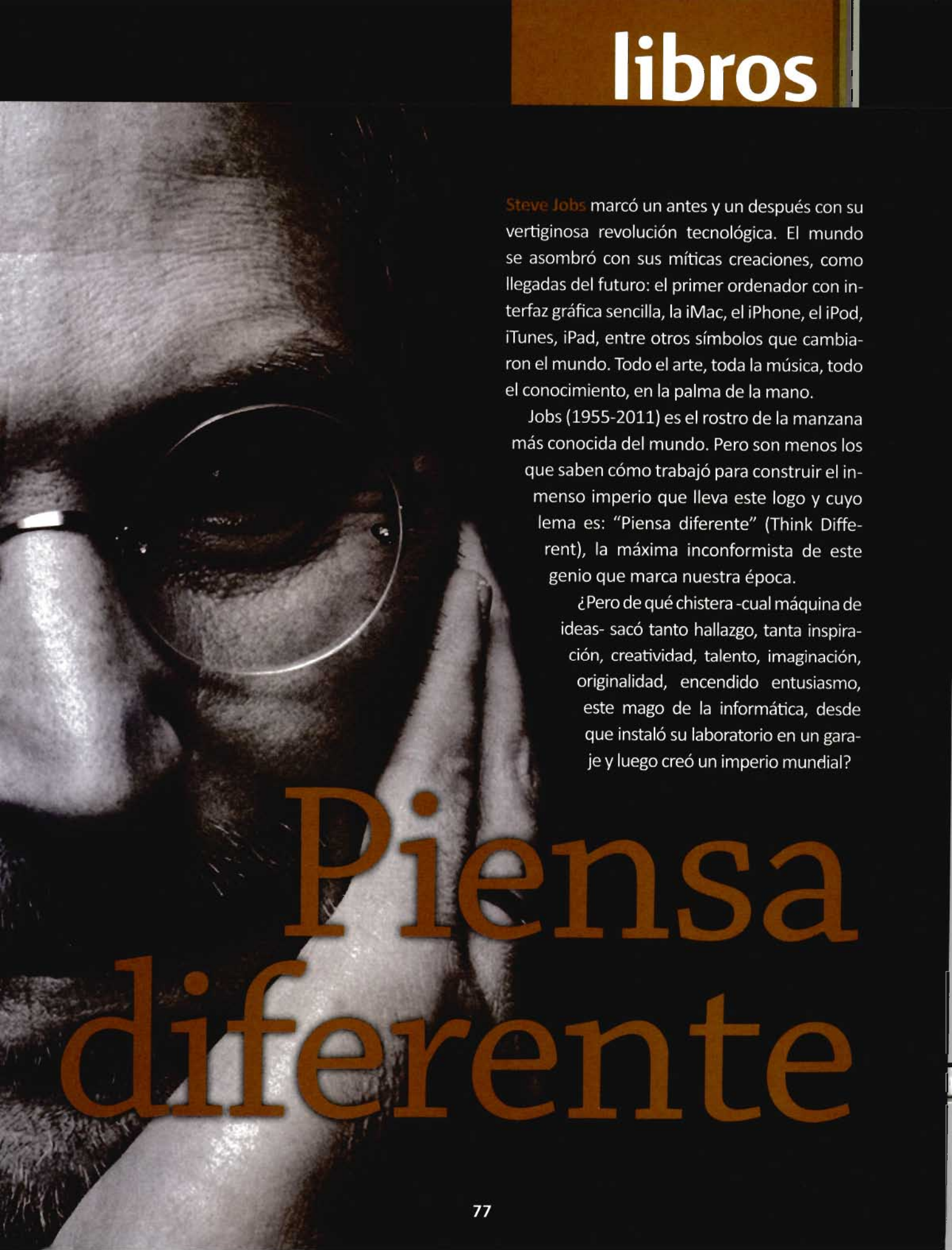
estos hombres y de otros que se les asemejan en virtud. No de muchos griegos podría afirmarse, como sí en el caso de éstos, que su fama está en conformidad con sus obras.

Su muerte, ya fuera ella el primer testimonio de su valentía, ya su confirmación postrera, demuestra un coraje genuinamente varonil. Aun aquellos que puedan haber obrado mal en su vida pasada, es justo que sean recordados ante todo por el valor que mostraron combatiendo por su patria.

A ninguno de estos hombres lo ablandó el deseo de seguir gozando de su riqueza; a ninguno lo hizo aplazar el peligro la posibilidad de huir de su pobreza y enriquecerse algún día. Tuvieron por más deseable vengarse de sus enemigos, al tiempo que les pareció que ese era el más hermoso de los riesgos. Optaron por correrlo, y, sin renunciar a sus deseos y expectativas más personales, las condicionaron, sí, al éxito de su venganza.

Encomendaron a la esperanza lo incierto de su victoria final, y, en cuanto al desafío inmediato que tenían por delante, se confiaron a sus propias fuerzas. Al morir, en ese brevísimo instante arbitrado por la fortuna, se hallaban más en la cumbre de la determinación que del temor. Estos hombres estuvieron a la altura de su ciudad. La tumba de los grandes hombres es la tierra entera. Pervive su recuerdo, grabado no en un monumento, sino, sin palabras, en el espíritu de cada hombre. **LMM**

“Oración Fúnebre de Pericles” (Fragmentos). Al rendir homenaje a los soldados atenienses caídos en combate contra Esparta, hace apología a la gloriosa Atenas, paradigma de la democracia, frente a sus enemigos. Recreación del historiador Tucídides (460-400 a.C) quien lo incorporó al relato de La Guerra del Peloponeso.

A close-up, black and white photograph of Steve Jobs. He is wearing his signature round glasses and has his right hand raised to his face, with his fingers resting against his cheek and chin. The lighting is dramatic, highlighting the texture of his skin and the frames of his glasses.

Steve Jobs marcó un antes y un después con su vertiginosa revolución tecnológica. El mundo se asombró con sus míticas creaciones, como llegadas del futuro: el primer ordenador con interfaz gráfica sencilla, la iMac, el iPhone, el iPod, iTunes, iPad, entre otros símbolos que cambiaron el mundo. Todo el arte, toda la música, todo el conocimiento, en la palma de la mano.

Jobs (1955-2011) es el rostro de la manzana más conocida del mundo. Pero son menos los que saben cómo trabajó para construir el inmenso imperio que lleva este logo y cuyo lema es: "Piensa diferente" (Think Different), la máxima inconformista de este genio que marca nuestra época.

¿Pero de qué chistera -cual máquina de ideas- sacó tanto hallazgo, tanta inspiración, creatividad, talento, imaginación, originalidad, encendido entusiasmo, este mago de la informática, desde que instaló su laboratorio en un garaje y luego creó un imperio mundial?

Piensa diferente

Jay Elliot, ex vice-presidente de Apple, nos lleva a un viaje a las entrañas de este fenómeno. En su libro “El camino de Steve Jobs. Liderazgo para las nuevas generaciones” –escrito en colaboración con William L. Simon– muestra esa faceta inédita: la veloz trayectoria que arranca en 1976 cuando funda Apple Computer, junto con Steve Wozniak; el trabajo cotidiano del generador de ideas, obsesionado con la perfección. Polémico, odiaba lo acomodaticio. Repetía un lema: “¿Para qué quieres entrar en la Marina, si puedes ser pirata?”.

No sólo conocemos al impulsor de ideas frescas y originales; también al hombre que se equivoca y fracasa. Acerca de la orfandad de la derrota, el escritor evoca un pensamiento de Martin Luther King: “juzga a un hombre por cómo reacciona al fracaso, no al éxito”. Es justo esta reflexión la que desnuda completamente el genio de Jobs. Tras amargos reveses, el temperamental maestro siempre recuperó la pasión por sus ideas, sueños y objetivos. La actitud emprendedora, innovadora, distinguió permanentemente a este hombre que miró el futuro.

Steve Jobs comentaba: algunas personas se preguntan ¿por qué? Yo sueño con cosas que no existieron y me pregunto ¿por qué no?

Elliot enfoca su mirada escrutadora en la vida laboral de Steve. Es un relato del febril trabajo cotidiano. Nos acerca a su obra. Reveladora radiografía en la voz de un testigo presencial, nos brinda la oportunidad de saber más de esta mente privilegiada, de gigantesca creatividad y misticismo empresarial.

Jobs careció de posibilidades económicas para realizar una carrera universitaria, y es imán de estudio en las universidades del mundo. No nació ni creció entre algodones que



acolchan una mullida existencia, y es paradigma de la cultura del esfuerzo.

La obra busca exponer los principios empresariales del genio detrás de Apple, su participación hasta en el diseño de los productos y el desarrollo de marcas. Y los enfrentamientos, las disputas en las salas de juntas.

El ascenso, la caída y el tortuoso regreso al imperio de la manzana. De la nada Steve hizo crecer a Apple Computer, la llevó a la cima, con ventas de billones de dólares. En 1984 Macintosh fue una de sus revolucionarias creaciones; inolvidable su impactante campaña de publicidad. Luego las finanzas iban en picada, debido a decisiones desastrosas. Fue dramática la salida de Jobs, en 1985. Superó obstáculos y en 1997 su talento recuperó la gloria otra vez en Apple.

EL HOMBRE QUE TRANSFORMÓ LA FORMA
EN QUE NOS CONECTAMOS, CONSUMIMOS
Y NOS COMUNICAMOS

El camino de Steve Jobs



Liderazgo para las
nuevas generaciones

JAY ELLIOT

Ex vicepresidente de Apple

Con la colaboración de **William L. Simon**

AGUILAR

**“El Camino de Steve Jobs.
Liderazgo para las nuevas
generaciones”.**
Jay Elliot y William L. Simon
Editorial Aguilar,
2011, 255 págs. Precio: 229 pesos.

Su genialidad también abarcó el séptimo arte. Reinventó la animación a través de Pixar, compañía que regaló a niños y adultos “Toy Story”, el primer largometraje en el mundo animado por computadora. Seguirían más títulos en la historia de la animación.

Curiosamente uno de los personajes de “Toy Story”, Buzz Lightyear, repite constantemente una significativa frase: “¡Al infinito, y más allá!”. Steve Jobs siempre fue más allá.

El libro toca el punto del estilo empresarial de Jobs. Desde la producción a la distribución, pasando por la presentación en sociedad del producto. En este último aspecto, el toque personal del creador de Apple ha sido uno de los arietes de su éxito mundial.

Otra de las máximas de Steve Jobs que define muy bien su forma de entender la empresa: «El producto representa el corazón de una empresa». No son simples productos comerciales. Jobs les inyectó estética, belleza, de ahí su atractivo.

La meteórica estrella se apagó el 5 de octubre, vencida por el cáncer. El revolucionario de la era digital llevó la inteligencia, la creatividad, la imaginación a lo impensable, a lo inesperado. Puso al alcance de todos, el acceso a datos, imágenes, sonidos, en segundos, casi con una mirada.

Su partida deja una estela de emoción y fidelidad pocas veces vista. Rara vez alguien impacta al mundo tan profundamente. Menos si se trata de un hombre de empresa. Nunca un empresario ha significado tanto. Especialmente hoy cuando la despiadada crisis financiera internacional golpea a naciones ricas y pobres. Los ciudadanos de la globalidad repudian a los millonarios. Contadas excepciones escapan al rechazo. Él logró una conexión emocional con las sociedades de todas partes.

Comienza la leyenda. El genio y la visión de Steve Jobs trascenderán nuestra época. Dinamitó barreras de tiempo y espacio en la forma de comunicar, trabajar y convivir. Se van siglos y siguen hechizando Da Vinci, Einstein y otros visionarios. Así pasarán los años y seguirán los ecos de sus intuiciones futuristas hechas realidad. Es inspiración para innovadores, para soñadores. **LMM**

El artista

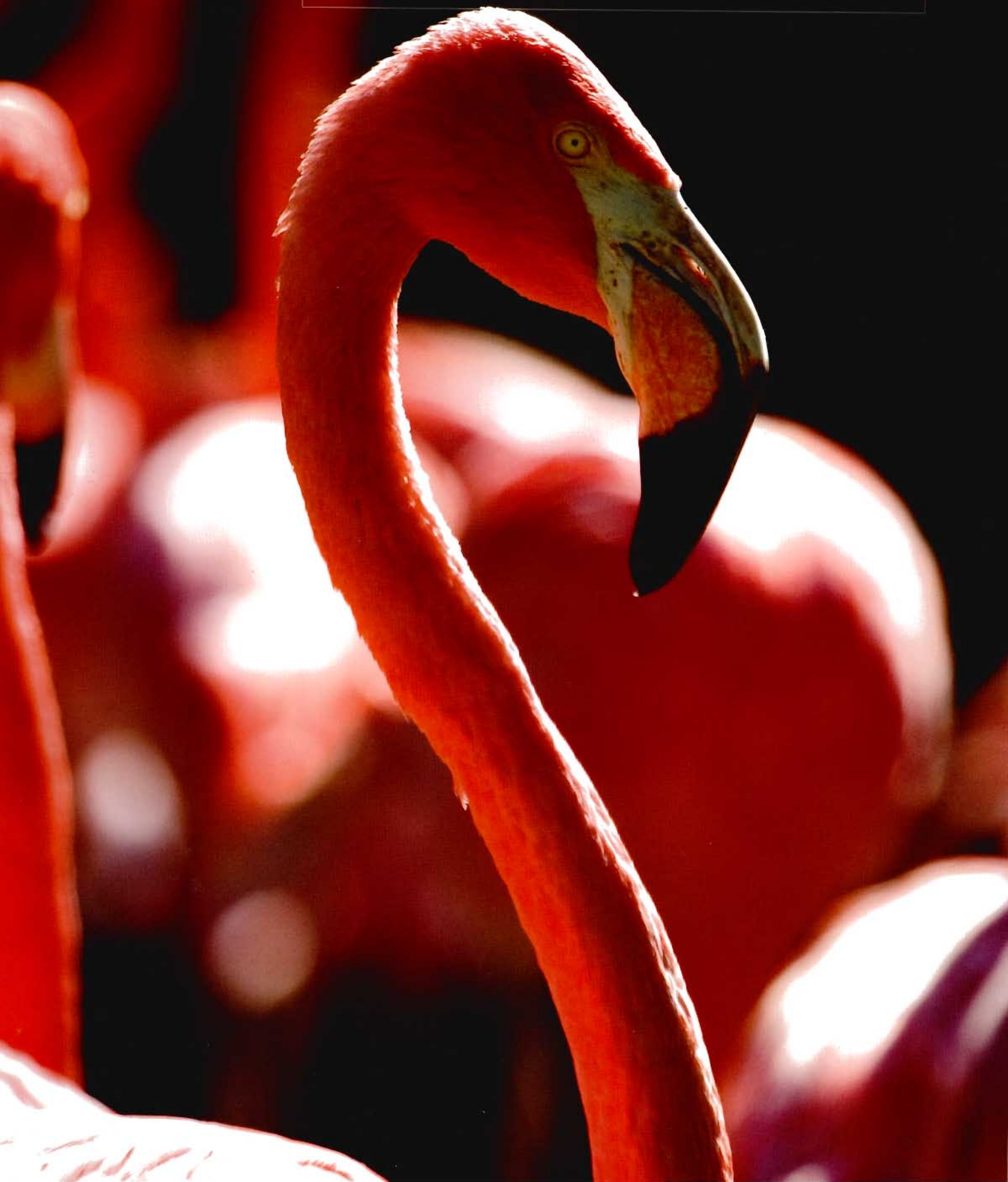
Una tarde, a su espíritu le sobrevino el deseo de labrar la imagen de *El placer que dura un instante*. Y salió al mundo en busca de bronce, pues sólo en bronce la concebía. Mas todo el bronce del mundo había desaparecido. Y en ninguna parte pudo hallar siquiera un poco, salvo el bronce de la imagen de *El pesar que perdura para siempre*. Pero esa imagen estaba en su poder, y con sus propias manos la había labrado y colocado en la tumba del ser a quien más había amado en la vida. Sobre la tumba de los restos de su ser más amado había puesto esa imagen labrada por él, como muestra del eterno amor de un hombre y como símbolo del pesar que por siempre perdura. En todo el mundo no había bronce, salvo el de esa imagen.

Entonces él tomó la imagen labrada por él, la metió dentro de un gran horno y la entregó al fuego.

Y con el bronce de la imagen de *El pesar que perdura para siempre* labró la imagen de *El placer que dura un instante*.

FLAMENCO ROSADO

Una de las cinco variedades conocidas. Adorna los manglares de la península de Yucatán, éste en Celestún. La intensidad de su color varía según el contenido de carotenoides en su dieta. El más rosado es el más saludable. (Foto:Joe Stone)





CEMPASÚCHIL

Originaria de México y América Central. Ocupa un lugar especial en la cultura de nuestro país por ser la tradicional ofrenda a los difuntos y se le conoce como "Flor de muertos". (Foto:Archivo)