

Cámara

REVISTA DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

**PROPAGANDA
GUBERNAMENTAL**
Juan Manuel Hernández Licona

**EL MALENTENDIDO
INTERÉS DE LA INFANCIA**
Efrén Arellano
y J. Guadalupe Cárdenas

**ARIDEZ
FORESTAL**
Verónica Lira López

**MUJERES LIBRES
DE VIOLENCIA**
Adriana Medina
y Leticia Calvario

LOS TROPIEZOS DEL

EURO

José Luis Clavellina Miller

XINANTÉCATL

Conocido como Nevado de Toluca alza su majestad a 4 mil 690 metros sobre el nivel del mar. (Foto Aarón Sánchez)



CONTENIDO

Número 9, Año 1, Enero 2012

En este número
Tribuna del lector

3
4

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Los tropiezos del euro

José Luis Clavellina Miller

6

Los tiempos del presupuesto

Cecilia Reyes Montes

16

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Preámbulo de las leyes

Juan Carlos Cervantes Gómez

20

Propaganda gubernamental: machacona y sobrerregulada

Juan Manuel Hernández Licona

26

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

El malentendido interés de la infancia

Efrén Arellano Trejo y J. Guadalupe Cárdenas Sánchez

32

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

Aridez forestal

Verónica Lira López

40

Sembrar políticas para el cambio

Altynai Arias Hernández

50

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

Mujeres libres de violencia

Adriana Medina Espino y Leticia Calvario Martínez

58

Notas. Guadalupe Acosta Naranjo. Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados

68

Notas. ¿Qué es la democracia? Giovanni Sartori

70

Notas. Fernando Serrano Migallón. Secretario General de la Cámara de Diputados

73

Libros. Las pequeñas memorias. José Saramago

74

Poesía. Las tardes de enero. Juan Ramón Jiménez

76

Notas. La influencia de los Centros

78

Notas. El rey sabio. Gibrán Jalil Gibrán

80

cámara

REVISTA DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Enero de 2012
Número 9



cámara Año 1, número 9, enero de 2012, es una publicación mensual de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos que difunde las investigaciones realizadas por sus cinco Centros de Estudios.

Editada y distribuida por la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión, No. 66, Col. El Parque, Delegación Venustiano Carranza, C.P. 15960, México, D.F. tel. (55) 50 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 diciembre 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. Guadalupe Acosta Naranjo
PRESIDENTE

Dr. Fernando Serrano Migallón
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

Octavio Mayén Mena
COORDINADOR DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Camilo Kawage Vera / DIRECTOR

Yazmín Muñoz Valle / SUBDIRECTORA

Sergio A. Ruiz Carrera / DIRECTOR DE ARTE

Fernando del Villar / DISEÑO Y PREPrensa DIGITAL

Luz María Mondragón Cruz / EDICIÓN Y CORRECCIÓN

COLABORARON EN ESTE NÚMERO:

Guillermo Bermúdez Garza y **Carmen Zurita García**

Rogelio García Córdova / CONTROL DE OPERACIONES

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

Agencia CUARTOSCURO / SERVICIOS GRÁFICOS

La dimensión y las consecuencias a mediano plazo de la crisis europea y el vendaval que azota su divisa, serán nuevo punto de partida para quienes concibieron y dieron forma a la moneda única, tanto por su impacto en la zona, como por las repercusiones mundiales y sobre México que conlleva. El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas disecciona el tema con aportaciones valiosas, y presenta por otra parte un conciso manual de cómo se elabora el Presupuesto.

Puesto que con frecuencia esa parte básica de las iniciativas de ley que es la exposición de motivos es desestimada, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias subraya la importancia de atender las razones que subyacen a la presentación de un proyecto de ley. Ofrece también un cuidadoso examen del marco regulatorio de la propaganda oficial que nos ahoga.

Sobre la reforma constitucional relativa a la defensa del interés superior del niño, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública preparó un revelador muestreo, del que deriva que aún hoy, no pocas personas ven con normalidad el maltrato a los menores.

En dos enfoques que advierten los desaciertos en las políticas del campo, el Centro del ramo analiza la tragedia de nuestros bosques, con su secuela de desidia y deliberado abandono; y recoge la dramática falta de competitividad de nuestra tierra, provocada por ordenamientos mejorables.

La vida libre de violencia para las mujeres es retomada en la ley que la estipula, así como en los diversos convenios internacionales con que el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género confirma que no todo son siglas en las líneas de su nutrida investigación. ■ CK



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

DE RODOLFO ECHEVERRÍA RUÍZ

Gracias por el envío de la revista, que recibo puntualmente, y los felicito. Se trata de un estupendo trabajo.

Que yo recuerde –he sido diputado varias veces– es la primera vez que la Cámara tiene su propia revista, y ésta, de un contenido sustancioso y una presentación digna y esmerada.

DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE LA MIXTECA

He leído con interés el número seis de *Cámara*, misma que encontré en la Universidad Tecnológica de la Mixteca, ubicada en Huajuapán de León, Oaxaca. Presentan artículos tan interesantes como: “En cuatro años, 12 millones más de pobres”, “Desempleo, ejemplos útiles para México”, “Niñez robada” y otros; investigaciones analíticas y críticas de la realidad socioeconómica del país. La verdad, los felicito por este proyecto editorial.

Una pregunta, ¿aceptan colaboraciones externas? Escribo sobre asuntos económicos y sociales ya que soy economista y laboro como profesor-investigador en la UTM, en el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, imparto las asignaturas de estadística elemental, economía internacional, finanzas públicas y economía de México.

R. Con todo gusto recibiremos el material que se sirva enviarnos.

DE ESTUDIANTES DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE YUCATÁN

Agradezco a *Cámara* por hacer llegar sus ejemplares a la Universidad Autónoma de Yucatán. Es una publicación de gran valía

para los interesados en la problemáticas sociales que aquejan al país. En sus estudios se observa una perspectiva crítica y real, característica que nos aporta a los jóvenes universitarios una visión humanista que va acorde con el objetivo de la UADY: la responsabilidad social.

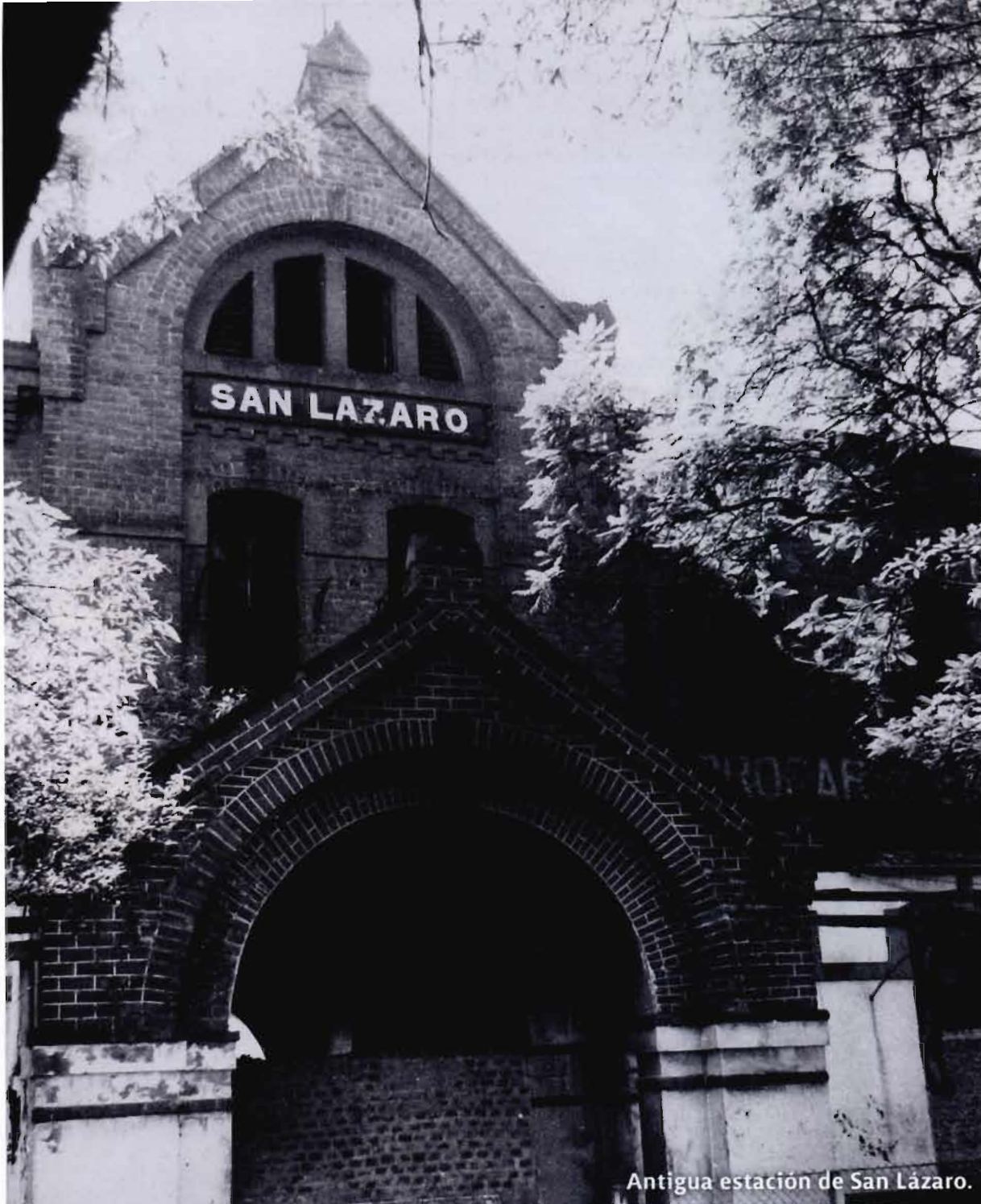
Solicito, a nombre del equipo de *Voz Activa*, poder reproducir de forma completa o parcial algunos de sus contenidos; también establecer un vínculo de colaboración con la revista, sus investigadores, a quienes nos complacería invitar a participar en nuestra publicación universitaria, pues consideramos que el respaldo de los profesionales es lo que nos brinda la credibilidad y el ánimo para seguir en este camino que tomamos un grupo de jóvenes estudiantes de distintas licenciaturas.

DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO DE CELAYA

Con un afectuoso saludo de la comunidad tecnológica, y a nombre de nuestro Instituto, le expreso mi sincero agradecimiento por el envío de la revista de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados, que tan amablemente nos hicieron llegar y que ya distribuimos en los Departamentos Académicos y Centro de Información de este plantel.

DE AARÓN RAMSÉS RANGEL

Mando este correo para saber si existe la posibilidad de tener acceso a los ejemplares de la revista *Cámara*. ¿Dónde la puedo conseguir? ¿Existe algún tipo de suscripción?, de antemano muchas gracias.



Antigua estación de San Lázaro.

DE EDGAR HERMENEGILDO TORRES

Colaboradores y encargados de la revista, felicidades por su gran labor de difundir las actividades de la Cámara de Diputados y de sus Centros de Estudios. Agradezco el envío de ejemplares. Sigán con los temas de interés para todos los lectores de la revista *Cámara*. Esperamos con gran interés el siguiente número de su publicación.

DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS

Por este medio me permito acusar recibo de *Cámara*, revista de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados. Sin más quedo en espera de nuevas publicaciones para nuestra institución.

JOSÉ LUIS
CLAVELLINA
MILLER

6

CENTRO DE
ESTUDIOS DE
LAS FINANZAS
PÚBLICAS





LOS TROPIEZOS DEL EURO

Los países con posiciones fiscales débiles parecen encontrarse en una situación donde los menores déficits y recortes provocarán un menor crecimiento económico de toda la región

Crisis financiera en Europa

Si bien la desaparición del euro implicaría gran inestabilidad financiera en el corto plazo, en el mediano y largo plazo la región estaría en posibilidad de afrontar sus problemas económicos de forma individual y atender a sus propios intereses

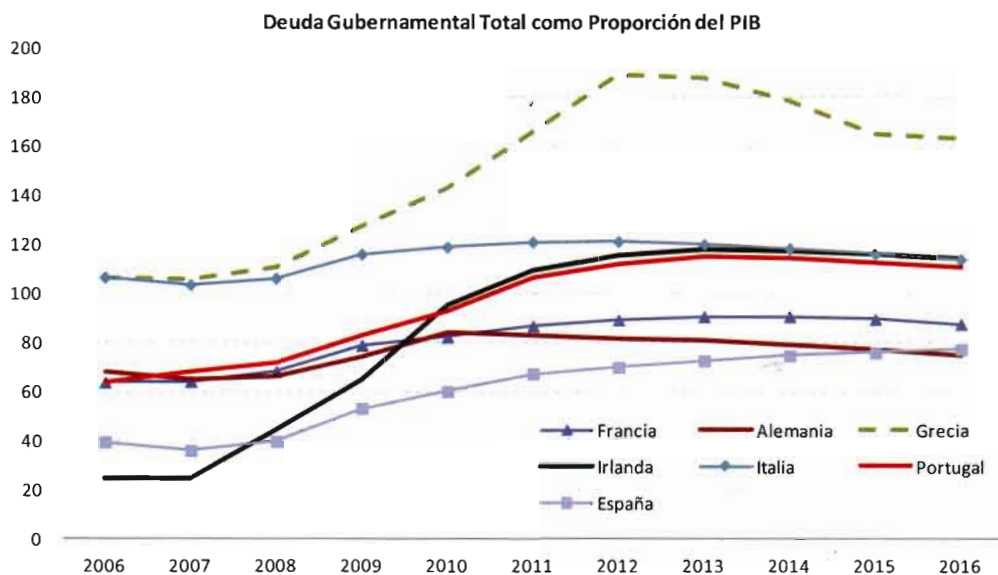
La conformación de una unión económica y monetaria significó inicialmente para los países de la periferia de Europa (Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España) un drástico e importante descenso en sus costos de financiamiento (pues los grandes bancos alemanes y franceses, por ejemplo, pudieron establecerse en sus economías y ofrecer productos financieros a menores tasas), lo que permitió su acelerada expansión económica basada en la obtención de fondos baratos; es decir, les permitió mantener un mayor nivel de gasto y producción basado en deuda.

Los bancos comerciales, por su parte, otorgaban créditos que, de forma similar,

se sustentaban en emisiones de deuda y no precisamente en los depósitos del público.¹ Además, la creación de la moneda única trajo consigo otro problema, la deuda de los países ya no podía clasificarse más como interna y externa, por lo que quedaron expuestos totalmente a la parte externa.

Sin embargo, la crisis financiera internacional iniciada en 2008 ocasionó una drástica reducción de la liquidez y los fondos disponibles en el mercado financiero, por lo que los bancos de la periferia europea tuvieron problemas para continuar financiando

1 Asimismo, ante la carencia de un órgano paneuropeo de supervisión bancaria, hizo que los riesgos de crédito aumentaran en un contexto de gran interdependencia financiera y préstamos transfronterizos.



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del FMI.

sus créditos, lo que exhibió sus debilidades en materia de competitividad, agotó el crecimiento basado en crédito y redujo los ingresos fiscales, mostrando así la debilidad en que se encontraban sus finanzas públicas.

Durante 2008 y 2009, los llamados PIIGS (Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España) aplicaron políticas monetarias y fiscales expansivas con el objeto de mitigar los efectos de la crisis financiera internacional, elevando así su déficit y endeudamiento públicos. Actualmente los inversionistas se muestran preocupados no sólo por el abultado nivel de deuda, los duros ajustes y los costos sociales que se tendrán que pagar para hacer frente a tal situación, sino porque ante tan alto endeudamiento, el riesgo de impago amenaza la estabilidad del sistema financiero europeo.

La crisis obligó a los distintos Estados a apuntalar las finanzas de muchos bancos comerciales y otras instituciones financieras con bonos gubernamentales, elevando aún más la deuda de los gobiernos y exponien-

do al sistema financiero a un creciente riesgo soberano (es decir, que el gobierno no cumpla sus obligaciones). No obstante, es preciso señalar que algunos países (como Grecia e Italia) presentaban ya niveles de endeudamiento público elevados desde antes del inicio de la crisis, y que ésta vino a agravar su débil posición fiscal. El caso de Grecia es más delicado pues desde antes de 2005 mostraba ya niveles de deuda pública muy por encima del 100 por ciento del PIB.

De acuerdo con estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), la deuda gubernamental de Grecia habría pasado de 105.4 por ciento del PIB en 2007 a 165.6 por ciento al cierre de 2011. El Fondo también espera que para 2012 represente el 189.1 por ciento de la economía de aquel país. En tanto que para el caso de Portugal y España, la deuda pública habría escalado de 68.3 y 36.1 por ciento en 2007 a 106.0 y 67.4 por ciento del PIB en 2011; para el este año, anticipa se ubique en 111.8 y 70.2 por ciento, en cada caso.

En lo que se refiere a Irlanda e Italia, sus respectivos porcentajes de deuda pasarían de 44.4 y 103.6 por ciento a 109.3 y 121.1 por ciento del PIB de 2007 a 2011 y se anticipa que este año sean de 115.4 y 121.4 por ciento, respectivamente.

Como ya se mencionó, en un sistema financiero global, donde existe libre movilidad de capitales (como en el caso de la Unión Europea), no sólo los bancos nacionales se encuentran expuestos a la deuda del gobierno local, sino que incluso el sistema financiero de otros países lo está. Por ejemplo, de acuerdo con datos del Banco Internacional de Pagos (BIS, por sus siglas en inglés), la exposición del sistema bancario portugués a la deuda de países con posiciones fiscales débiles respecto del total era del 32.8 por ciento al primer trimestre de 2011, en tanto que España es el principal acreedor de Portugal y por ende el que se encuentra más expuesto a los problemas que eventualmente pueda enfrentar la banca lusitana. Los principales acreedores europeos de España son Alemania, Francia y Reino Unido y los de Italia los bancos franceses; es decir, es evidente que existe una alta dependencia e interrelación entre las distintas instituciones del sistema financiero de la región, por lo que los problemas financieros de unas fácilmente pueden transmitirse a otras.

Se debe recordar además que la posición fiscal de los países llamados PIIGS, no sólo ha sido puesta en duda, sino que tres de ellos ya han requerido de importantes rescates financieros tanto por parte de la Unión Europea (UE) como del Fondo Monetario Inter-

nacional (FMI). La primera economía en ser rescatada fue Grecia, que en mayo de 2010 requirió de 110 mil millones de euros; la segunda fue Irlanda, que en noviembre del mismo año requeriría una red por 85 mil millones y finalmente Portugal, cuyo salvataje fue de 78 mil millones de euros.

Pese a los rescates, la situación económica de los distintos países no ha mejorado. Grecia ha estado cercana a caer en moratoria, toda vez que el FMI y la UE condicionan la posibilidad de obtener recursos a la puesta en marcha de planes de austeridad, recortes fiscales y privatizaciones. En realidad, la magnitud del problema griego había llegado a tal punto, que aun cuando su parlamento había aproba-

**Pese a los rescates,
la situación económica
de Grecia ha estado
cercana a caer
en moratoria**

do las medidas de austeridad propuestas por el gobierno, se estimaba que la deuda pública se mantendría en torno al 165 por ciento del PIB para 2015, con un alto costo de su servicio de deu-

da; es decir, aun con rescates y reformas, el país continuaría prácticamente en bancarrota. Al rescate anterior se suma uno nuevo por 109 mil millones de euros aprobado en julio pasado y el cual incluía la participación del sector privado.

De esta forma, los países con posiciones fiscales débiles parecen encontrarse entrapados en una situación donde los menores déficits y recortes provocarán un menor crecimiento económico y, por lo tanto, menores ingresos públicos; su menor crecimiento ocasionará que reduzcan sus importaciones de productos procedentes de los países menos afectados (Francia y Alemania), reduciendo el crecimiento económico de toda la región.



Por otro lado, ante el incumplimiento de las metas de ajuste fiscal y de reformas estructurales solicitadas por las autoridades financieras internacionales a Grecia, para que pudiera recibir los fondos de su primer rescate financiero, instituciones financieras como JP Morgan (2011) esperan una reestructuración de la deuda griega, misma que produciría resultados macroeconómicos negativos no sólo para la economía griega sino para toda Europa. El propio JP Morgan anticipa que tanto un default como una reestructuración ocasionarían probablemente una caída del PIB acumulada de más del 20 por ciento en Grecia hacia finales de 2012 (desde el inicio de la crisis se ha reducido ya 12%), además, preveía una nueva recesión en el cuarto trimestre de 2011, o bien, para inicios de este año.²

La incertidumbre sobre una solución definitiva a los problemas de deuda en Europa ha ocasionado inestabilidad en los mercados financieros internacionales; así como presiones sobre la deuda soberana de Italia y España principalmente, cuyos bonos han tenido que otorgar un rendimiento incluso superior al 7.0 por ciento, lo que detonó los rescates financieros de Grecia, Irlanda y Portugal.

PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

A finales de octubre de 2011, la Unión Europea llegó a tres puntos de acuerdo sobre aspectos importantes que se espera determinen el rumbo y la evolución de la crisis. Los acuerdos se refieren principalmente a lo siguiente:

- Una quita del 50 por ciento a los tenedores de deuda griega (alrededor de 100 mil millones de euros).
- Ampliación a 1 billón de euros del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF).
- Recapitalización de la banca privada.

Respecto del primer punto, el objetivo es que la deuda pública total de Grecia se ubique en alrededor del 120 por ciento del PIB en 2020 y que de esta forma haga frente al resto de sus obligaciones y retome la senda del crecimiento económico en el mediano plazo. No obstante, su aplicación obliga a los tenedores de deuda griega a asumir importantes pérdidas.

En lo que se refiere al segundo punto (incremento en los fondos del FEEF), cabe recordar que inicialmente se contaba con 440 mil millones de euros, y que con su ampliación se espera estar en posición de apoyar al resto de los países con posiciones fiscales débiles, así como a las instituciones financieras que así lo requieran. En un principio se ha planteado que los recursos del FEEF se obtendrían mediante la emisión de deuda en los mercados asiáticos pues China y Japón son tenedores importantes de deuda europea, así como a través del FMI.

Debe tenerse en cuenta que aunque se planea que los recursos adicionales del FEEF provendrán esencialmente de colocaciones en países emergentes, se trata de deuda respaldada por los propios países de la UE, los cuales se encuentran ya altamente comprometidos en sus finanzas públicas.

² La reestructuración de la deuda griega propiciaría un fenómeno de contagio en la región, con menores precios en los activos, mayores tasas de interés en los bonos gubernamentales y mayor presión sobre el sistema bancario, lo que impactaría las condiciones de financiamiento (JP Morgan, "Directing the Greek tragedy: default, a regional recession and spillover risks", Special Report, Economic Research, september 2011).



Debe prestarse particular atención a los bancos españoles (BBVA y Santander que son importantes actores en el sistema bancario de nuestro país) los cuales han sido afectados de forma importante por las estimaciones de recapitalización



Además, entre las economías emergentes que podrían adquirir deuda europea (China, India y Brasil), existe cautela pues aún no se conocen los términos de la misma, e incluso plantean condicionar su compra a la realización de reformas institucionales que den dinamismo a la economía. Tampoco debe olvidarse que se estaría tratando de un nuevo rescate al sistema financiero de la región, y que el resto de la economía padece aún los estragos de tres años de crisis y alto desempleo, por lo que las tensiones sociales podrían recrudecerse.



En cuanto a la recapitalización de la banca privada, la Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés) ha ubicado los requerimientos de capital (inicialmente) en 106.5 mil millones de euros, tras haber elevado la capitalización mínima de dichas instituciones de 5.0 a 9.0 por ciento, la cual deberán cumplir en julio del presente año. Los bancos que no puedan hacerse de capital privado podrán acudir al FEEF, por lo que la ampliación del mismo es fundamental para el apoyo del sistema financiero de la región.

Desde hacía tiempo los mercados financieros mundiales esperaban la toma de decisiones firmes por parte de los miembros de la UE. Sin embargo, si bien estos acuerdos dieron cierta tranquilidad y ánimo a los inversionistas por algunos días, no se ha avanzado sobre la forma en que se llevarán a cabo, por lo que han surgido dudas sobre su efectividad. Existen también especialistas preocupados porque la quita a la deuda griega genere un precedente que pueda ser imitado por otros países en condiciones similares, en este caso Italia y España (los que recientemente han tenido que colocar deuda a 10 años pagando poco más del 7.0 %) se ven como los candidatos.

En realidad, la percepción de los inversionistas es que la solución a la crisis europea no sólo radica en la cantidad del rescate, sino en la creación de instituciones que una economía y un sistema financiero globalizado requieren; es decir, la crisis financiera ha mostrado que la UE no es viable sin una verdadera unión política y fiscal.

La propuesta de que Grecia (y los demás países de la periferia) pague sus deudas y permanezca en la zona euro representaría costos muy altos, que posiblemente implicarían décadas de bajo crecimiento económico y deterioro en el nivel de vida de su población. Si bien la desaparición del euro implicaría gran inestabilidad financiera en el corto plazo, en el mediano y largo plazo la región estaría en posibilidad de afrontar sus problemas económicos de forma individual y atendiendo a sus propios intereses. Es decir, la alternativa de mantener a todos los países que integran la zona euro claramente requiere de la aplicación de severas medidas de restricción.

Otra de las propuestas que ha ganado adeptos incluso a escala internacional, se refiere a que el Banco Central Europeo compre todos los bonos de aquellos países que enfrentan dificultades financieras y fiscales, acción que bajo la normatividad actual le implicaría incumplir con sus propios estatutos, pues significaría monetizar deuda, lo que quizá generaría inflación, situación a la que Alemania se opone abiertamente.



Es posible apreciar que la crisis europea está lejos de terminar, y que las medidas acordadas son una especie de paliativo, que no solucionan de fondo el problema de baja productividad y competitividad de los países de la periferia de la eurozona. Pese a ello, es posible que la oportuna puesta en marcha de los acuerdos den tiempo a la UE para decidirse a llevar a cabo la serie de reformas necesarias para impedir la desaparición del euro, es decir, pugnar por

No me preocupa el grito de los violentos, de los corruptos, de los deshonestos, de los sin ética. Lo que me preocupa es el silencio de los buenos.

MARTIN LUTHER KING, JR (1929-1968). PRECURSOR Y MÁRTIR DE LOS DERECHOS CIVILES EN ESTADOS UNIDOS EL MÁS JOVEN PREMIO NOBEL DE LA PAZ (1968)

una unión mayor, donde exista una autoridad supranacional capaz de redistribuir los recursos recaudados por un arreglo fiscal común y permanente; es decir, así como existe un Banco Central Europeo y un Parlamento Europeo.

Estas medidas deben ir acompañadas no sólo de un plan realista para reestructurar la deuda de estos países, sino también de programas creíbles de consolidación fiscal en el mediano y largo plazos; además de reformas que permitan promover la productividad en estas economías.

Como ha indicado el CEFP en ocasiones anteriores, para el caso de México es de especial interés dar seguimiento a lo que ocurre en Europa, ya que el sistema financiero estadounidense podría verse afectado por un agravamiento de la crisis dada su elevada exposición al sistema financiero de aquella región, lo que tal vez podría afectar sus condiciones de financiamiento y su crecimiento económico.

También debe prestarse particular atención a los bancos españoles (BBVA y Santander que son importantes actores en el sistema bancario de nuestro país), los cuales han sido afectados de forma importante por las estimaciones de recapitalización realizadas por la EBA; y donde la banca española representó casi la cuarta parte del total de capital que requiere el sistema bancario europeo (26.2 mil millones de euros), sólo por debajo de Grecia, cuya banca se considera quebrada y que requiere de 30 mil millones. Tanto BBVA como Santander en España, han expresado que confían en no requerir de apoyo del gobierno ni del FEEF y que cuentan con bonos convertibles en acciones que no fueron contabilizados en el análisis de la EBA, así como con beneficios que en el corto plazo servirán para apuntalar su capital; pero es necesario prestar atención a la evolución del sistema bancario español para verificar que no se afecten las condiciones de financiamiento de sus filiales en México. ▀



José Luis Clavellina Miller (jose.clavellina@congreso.gob.mx)

Doctor en Economía por la UNAM, donde además de impartir las materias de Desarrollo Económico, Balanza de Pagos y Finanzas Públicas es Coordinador de la Especialidad en Teoría Económica de la División de Estudios de Posgrado.

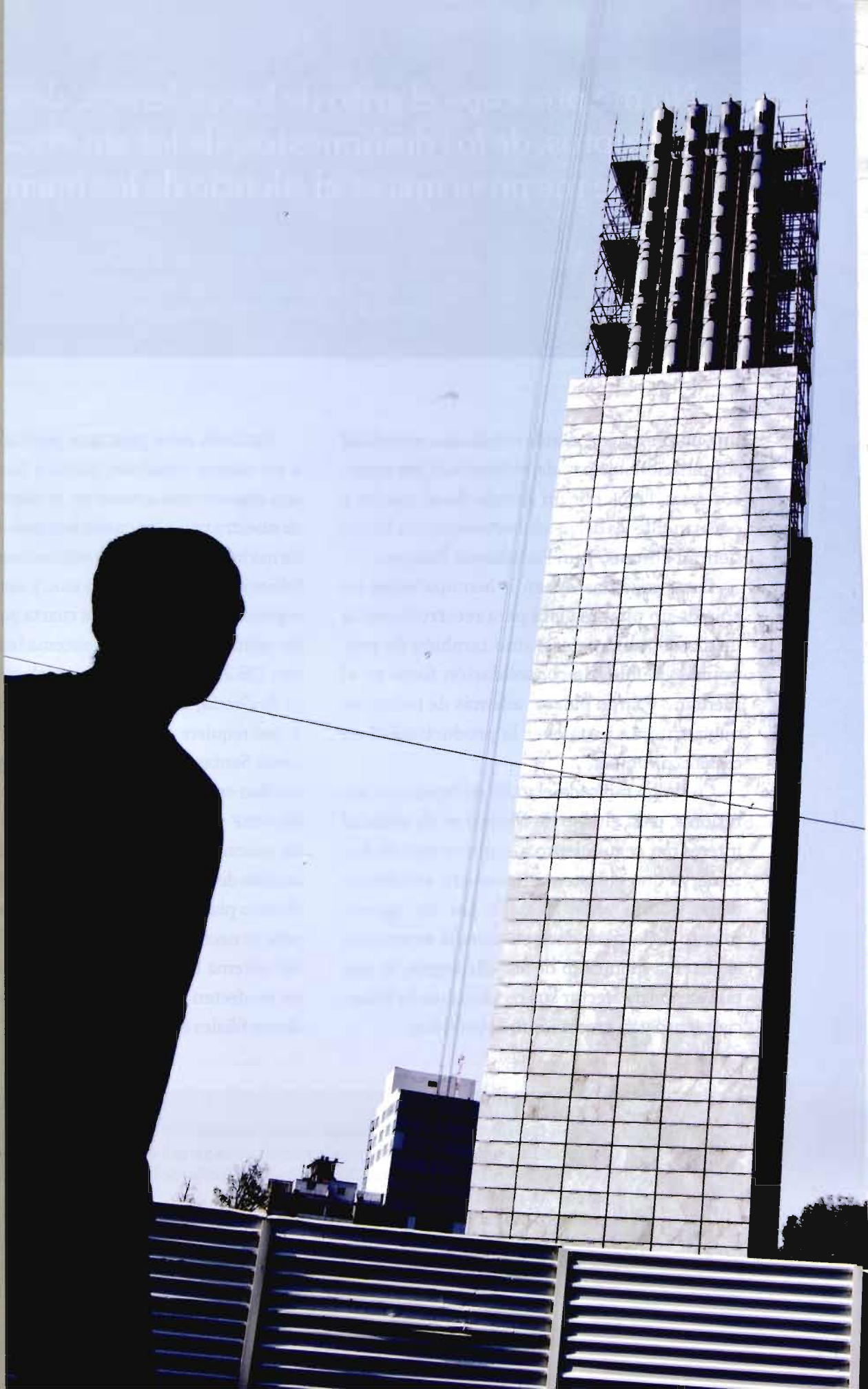
Realizó una estancia de investigación en la Universidad de Kent en Reino Unido. Investigador del CEFP desde 2009. Sus temas de estudio son Financiamiento para el Desarrollo, Banca,

Sistema Financiero y Crisis Financiera Internacional.

CECILIA
REYES
MONTES

16

CENTRO DE
ESTUDIOS DE
LAS FINANZAS
PÚBLICAS



LOS TIEMPOS DEL PRESUPUESTO

*Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:
IV.- Aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.
Artículo 74 constitucional*

Por disposición constitucional el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) debe aprobarse el 15 de noviembre.¹ Una vez superado este paso comienza el proceso de integración, conciliación y consolidación de la información contenida en los tomos del PEF, proceso que culmina a finales de diciembre.

En principio debe señalarse que el Proyecto de Presupuesto que el Ejecutivo Federal remite a la Cámara de Diputados está integrado por ocho tomos, que contienen información con un alto nivel de desagregación, por lo que su procesamiento requiere de recursos y tiempo.

Debido a las características del proceso de discusión y aprobación del presupuesto, las modificaciones que realizan los diputados no se efectúan directamente sobre los tomos

del PEF, sino que al Dictamen del Decreto del presupuesto, se le adjuntan los anexos necesarios para consignar de manera minuciosa y detallada todas las modificaciones introducidas. Esto implica que, para conocer los términos en que se aprobó el PEF, se deben incorporar a todos sus tomos las modificaciones contenidas en los anexos del Dictamen, con el nivel de desagregación requerido.

Otros aspectos a considerar son los programas transversales, como el PEC (Programa Especial Concurrente); las erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres; el programa de ciencia, tecnología e innovación y las erogaciones para el desarrollo integral de la población indígena. Éstos integran recursos presupuestales de varios ramos administrativos. Por ello, las modificaciones a sus presupuestos afectan a más de un ramo; así, le corresponde a la SHCP la tarea de conciliar la información entre las partes involucradas y consignar los ajustes.

¹ Artículo 74, fracción IV

En democracia, políticos somos todos.
Crear que la sociedad se divide entre
políticos verdugos y ciudadanos víctimas,
es un espejismo dañino y una forma
de pereza intelectual.

FERNANDO SAVATER (ESPAÑA 1947). ESCRITOR Y ENSAYISTA

Otro elemento relevante son las reducciones presupuestales, pues el Dictamen señala la intención del ajuste presupuestal, pero no se explicita su aplicación, esto es, el programa o proyecto presupuestario que se afectará, si se trata de una disminución de gasto corriente o de capital, ni el capítulo o partida que deberá recortarse. Ésta es otra tarea que le corresponde a la SHCP: consultar con las dependencias afectadas por las reducciones para establecer las mismas, conciliar cifras y fijar montos definitivos por programas, unidades responsables, capítulos y partidas de gasto, con base en los anexos contenidos en el Dictamen aprobado del PEF.

El Ejecutivo cuenta con 20 días naturales para publicar el Decreto de PEF en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), esto es, el 6 de diciembre. Tras la publicación, el Ejecutivo cuenta con otros 20 días naturales para remitir a la Cámara de Diputados los ocho

tomos del PEF con las respectivas modificaciones. Es decir, la SHCP tiene hasta el 27 de diciembre para publicar en su página electrónica todos los tomos del presupuesto. Hasta entonces se conoce el Presupuesto definitivo, con el suficiente nivel de detalle para llevar a cabo los análisis pertinentes.

Dentro de los diez días hábiles posteriores a la publicación del PEF, es decir entre el 20 y 21 de diciembre, la SHCP comunica a las dependencias su presupuesto conciliado y aprobado por unidad responsable y la estimación del calendario del ejercicio mensual. La Cámara de Diputados también debe recibir copia de estos comunicados. En este periodo (hasta el 27 de diciembre), también se publican en el DOF el monto y la calendariación del gasto federalizado. Igualmente es el momento en que se difunden las reglas de operación para los diversos programas.



Cecilia Reyes Montes (cecilia.reyes@congreso.gob.mx)

Licenciada en Economía por la UNAM. Posteriormente, realizó un posgrado en Finanzas en la Facultad de Contaduría y Administración en la misma casa de estudios. Como docente ha impartido las materias de Economía y Finanzas Públicas y cursos institucionales en el Sector Público. Ha participado como ponente en foros sobre finanzas gubernamentales.

Entre los temas a su cargo están los aspectos normativos del presupuesto de egresos de la Federación, el seguimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño y el proceso de instrumentación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2012

(Difusión de la información presupuestaria)

Contenido del PEF

- Publicación de la Ley de Ingresos de la Federación en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF).
- Publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación en el DOF.
- Monto del presupuesto total, distribución general por ramos y entidades. Anexos cotejados y consolidados.
- Distribución del presupuesto aprobado por unidad responsable de cada ramo y entidad de control directo.
- Publicación en el DOF del monto y la calendarización del gasto federalizado. Queda pendiente la distribución por entidad federativa del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), que se establecerá en enero de 2012.
- Publicación de todos los tomos y anexos del presupuesto aprobado, con las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados durante su aprobación.
- Publicación en el DOF de las Reglas de Operación de Programas nuevos, así como las modificaciones a las reglas de programas vigentes.
- Publicación en el medio oficial de difusión de cada entidad federativa de la distribución por

municipio o demarcación territorial de las Aportaciones Federales que les corresponden.

- Publicación de las disposiciones para la aplicación y el calendario de distribución del fondo de pavimentación, espacios deportivos, alumbrado público y rehabilitación de infraestructura educativa para municipios y demarcaciones territoriales.
- Ministración del FONREGIÓN (Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas).
- La SHCP informará a la Cámara de Diputados sobre el monto distribuido por entidad federativa, municipio y comunidad de los programas, obras y acciones de los ramos 08 SAGARPA; 09 SCT; 10 Economía; 11 SEP; 12 Salud; 15 Reforma Agraria; 16 SEMARNAT y 20 SEDESOL, que aparecen en el anexo 7 Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas.
- Establecimiento de convenios entre las entidades federativas y el Gobierno Federal.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados a partir de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 42, 44 y 77 y Ley de Coordinación Fiscal, Capítulo V De los Fondos de Aportaciones Federales y Dictamen de Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2012.

Una vez aprobado el PEF por la Cámara de Diputados inicia un proceso de consolidación de cifras para establecer las asignaciones definitivas con el máximo nivel de detalle, que de acuerdo con los tiempos establecidos por el artículo 74 constitucional, deberán estar publicadas a finales del mes de diciembre, sólo entonces se conocerá en detalle cómo se modificó la propuesta que presentó el Ejecutivo y, sobre todo, cómo quedó finalmente asignado el presupuesto entre los distintos rubros que lo integran. El Dictamen de Presupuesto que se difundió el 15 de noviembre contiene cifras muy generales y que se encuentran sujetas a revisión, como sucede

con el resarcimiento de mil millones de pesos al presupuesto del IFE, que se aprobó en el Pleno, sin identificar la fuente de esos recursos.

La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación por parte de los legisladores, el 15 de noviembre, culminó una etapa e inició otra de conciliación y consolidación de cifras. De esta última se obtendrán, hacia fines de diciembre, los ocho tomos del Presupuesto de Egresos de la Federación en detalle. En la siguiente tabla se describe cómo debe fluir el Presupuesto de Egresos de la Federación tras ser aprobado de conformidad con lo establecido en el artículo 74 constitucional. ■

JUAN
CARLOS
CERVANTES
GÓMEZ

20

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



Aquí se hacen las leyes.

PREÁMBULO DE LAS LEYES

Las Cámaras deben apoyarse en un cuerpo de asesores que les permita generar proyectos de ley adecuados y claros que resuelvan los problemas de la sociedad

Las consideraciones por las que el Presidente de la República, los legisladores y, en algunos casos, los ciudadanos proponen la creación o modificación de una ley se encuentran en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente; sin embargo, éste no es el único documento derivado del procedimiento legislativo en el que se debe incluir una exposición de motivos. Por esta razón requerimos definir este término y sus alcances, habida cuenta de que el Poder Judicial apoya sus resoluciones con argumen-

tos recogidos del texto de las exposiciones de motivos. En sí, ésta es una figura poco estudiada en nuestro país.

Entendida la exposición de motivos como la parte explicativa de un documento, la cual contiene datos y argumentos útiles para fundamentar una iniciativa o propuesta legislativa, ésta se realiza por escrito y forma parte del texto de la iniciativa. En ella el autor señala las razones, circunstancias en las que se inscribe la modificación normativa, la obsolescencia de una norma existente o bien errores que provienen de su proceso de aprobación.

Los dictámenes —resoluciones de una o varias comisiones— también requieren una argumentación con características similares a las de la iniciativa, con la diferencia de que ésta se forma con los argumentos de la mayoría de los miembros de la comisión. Al analizarse una iniciativa en las comisiones, se pueden producir argumentos en pro y en contra de la propuesta; sin embargo, sólo los argumentos de la mayoría encontrarán cabida en el dictamen, el cual puede recoger los argumentos originales pero también modificarlos en forma importante y aprobar la propuesta realizándole cambios o bien rechazarla.

Vale aclarar que la iniciativa de los legisladores y su exposición de motivos no constituyen un acto de la Cámara o de uno de sus órganos que deba ser fundado y motivado, a diferencia del dictamen que sí lo requiere por ser un acto parlamentario.

LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Al no considerar las iniciativas de los legisladores como una propuesta de la Cámara o de uno de sus órganos, este texto no cumple con esa obligación de fundar y motivar, propia de los actos de autoridad, sino que constituye un instrumento para promover la aprobación de la propuesta.

La función principal de la exposición de motivos es racionalizar una iniciativa o un dictamen, de modo que ésta pueda ser explicada al órgano encargado de su aprobación y defendida mediante explicaciones técnicas y políticas. En este texto el autor de la iniciativa argumenta en relación con la existencia de un problema y a favor de su propuesta normativa de solución. Es decir, se debe explicar por qué esta solución normativa puede ser la más viable. Aquí reside el valor real de la exposición de motivos de la

iniciativa. En el caso de la exposición de motivos de los dictámenes, el objetivo es hacer del conocimiento del Pleno los argumentos que la mayoría de los legisladores que integran una comisión juzgó convenientes, a fin de persuadir a la Asamblea para que apruebe su propuesta.

Corresponde al promotor de una disposición legal explicar y justificar la necesidad de la misma, su oportunidad y conveniencia y las ventajas de establecerla de una determinada forma y no de otra, a fin de obtener la aprobación de ésta por el órgano competente; ello se lleva a cabo a través de la exposición de motivos. En ésta se expresan:

- a) *Los motivos por los cuales conviene regular una determinada materia o asunto.*
- b) *Las razones concretas a favor de una regulación determinada.*

Cabe subrayar que el destinatario de la exposición de motivos es el legislador mismo a quien se pretende convencer para que transformen la propuesta en ley.¹

La *función racionalizadora* de las exposiciones de motivos es su razón de ser, ya que resulta de gran utilidad para efectuar otras actividades, en tanto instrumento auxiliar para el aplicador jurídico.

SU FUNCIÓN EN LA INTERPRETACIÓN DE LOS JUECES

En caso de presentarse alguna controversia relacionada con el sentido del texto de una ley, es decir con su interpretación, la exposición de motivos de las iniciativas es sólo una

¹ TAJADURA Tejada, Javier, Sobre los preámbulos de las leyes, *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 29, enero-junio de 2000, Navarra, pp. 176-177.

de las fuentes para llegar a conocer la voluntad del legislador inserta en la ley, como lo serían las exposiciones de motivos de los dictámenes, los debates o los votos particulares, en los que en ocasiones se puede encontrar respuestas más precisas a los problemas de interpretación. Si bien en la exposición de



motivos de una iniciativa es posible ubicar los diversos argumentos que el legislador utilizó para sustentar su propuesta —mismos que pueden servir, como una referencia para la interpretación— de ellos se extrae la voluntad del legislador en distintos textos que forman parte del proceso legislativo, a los que la doctrina denomina *trabajos preparatorios*.

La voluntad del legislador se va formando en las diversas fases del proceso legislativo, por lo que si se pretende realizar una inter-

pretación con base en la llamada voluntad del legislador, es conveniente analizar todo el proceso de formación de la ley y no sólo la parte expositiva de las iniciativas.

Respecto a la función de la exposición de motivos como referente para la interpretación, al revisar la doctrina española se puede advertir que algunos autores consideran que superada la fase de iniciativa legislativa, las exposiciones de motivos dejan de ser obligatorias y relevantes.² En nuestro Congreso al aprobarse la ley el destinatario de la exposición de motivos de la iniciativa pasa a ser el redactor de la exposición de motivos del dictamen, ya sea en la *cámara de origen* o en la *revisora*, es decir, la parte expositiva del dictamen la redactan los órganos camarales y no el promovente de la iniciativa.

En el caso de la exposición de motivos el destinatario es el órgano superior, el Pleno, al que se busca convencer para que apruebe un proyecto de ley o decreto. Sin embargo, la resolución puede no coincidir por entero con la propuesta inicialmente presentada por los sujetos con derecho de iniciativa. En esta parte, la comisión —o más bien la mayoría de los legisladores que la integran— busca que se apruebe su visión del proyecto, razón por la que genera una nueva argumentación con este fin, teniendo como destinatario el Pleno de la Cámara.

En el Congreso Federal la aprobación de los proyectos de ley o decreto supone un proceso bicameral, por lo que la iniciativa dictaminada y aprobada se envía a la otra cámara como un proyecto de ley, al cual por cierto no se le adiciona una exposición de motivos, ya que

² Javier Tajadura y Fernando Santaolalla son partidarios de esta postura.

Si la libertad no hace felices a los hombres, los hace sencillamente hombres

MANUEL AZAÑA (1880-1940). ESTADISTA Y ESCRITOR ESPAÑOL.
PRESIDENTE DE LA SEGUNDA REPÚBLICA (1936-1940)

al arribar este proyecto a la cámara revisora y dársele la denominación de *minuta*, ésta no contiene una parte expositiva.

No obstante, la comisión o comisiones dictaminadoras de la cámara revisora pueden: solicitar información relacionada con el proceso de aprobación a la cámara de origen, acudir a los medios de difusión de los trabajos parlamentarios como las gacetas y diarios de debates, o bien como lo prevén los recientemente aprobados reglamentos de cada cámara, los proyectos de ley o decreto aprobados por la cámara de origen se deben enviar a la revisora, anexándole un expediente conformado por la iniciativa o iniciativas que le dan origen, la documentación sobre reuniones de las comisiones que concluyeron con la aprobación del dictamen, la reseña y versión estenográfica de la sesión o sesiones en las que el Pleno aprobó el respectivo asunto.

En el comentario anterior se aprecia el hecho de que el proyecto que se envía a la cámara revisora formalmente no requiere de una parte expositiva, mediante la cual se pretenda convencer a la legisladora de la conveniencia de aprobar el proyecto de ley o decreto de la cámara de origen, sino que esta última, a través de una comisión o comisiones, debe revisar tanto los argumentos del iniciador como de los autores del dictamen para generar su propia argumentación, la cual formará parte del nuevo dictamen cuyo objeto es lograr la aprobación de su Pleno.

En la anterior descripción del proceso que se sigue para la aprobación de las leyes o decretos se evidencia cómo las distintas exposiciones de motivos son un importante apoyo interno de los órganos parlamentarios para lograr la aprobación de determinados proyectos; sin embargo, no tienen una función vinculante al exterior, aun cuando pueden ser utilizados como referentes limitados para averiguar el sentido de alguna norma.

En ese sentido, cabe destacar que las exposiciones de motivos sólo contienen la visión del iniciador y en el caso de la parte expositiva de los dictámenes sólo la postura de la mayoría de la comisión, razón por la que es de valorarse que los debates aportan muchos más elementos interpretativos, tanto en comisiones como en el Pleno –los cuales pueden ser de gran utilidad, ya que si son amplios e intensos, esto implica que se generen importantes preguntas y respuestas con respecto a los diversos temas materia de la propuesta legislativa, así como una considerable ampliación en forma oral de la argumentación escrita. De igual forma, deben ser tomados en cuenta los argumentos vertidos en los votos particulares, que si bien en nuestro sistema no se les da la calidad de dictamen de minoría, sí contienen elementos de juicio que pueden servir como referencia para la interpretación de la norma.

Como se aprecia, todos los trabajos internos de Poder Legislativo son un importante referente para la interpretación y no sólo para

las exposiciones de motivos, que al final del proceso legislativo federal no formarán parte de la ley o decreto aprobado.

Por otro lado, es necesario advertir que en el caso de los dictámenes que recaen sobre varias iniciativas, en ocasiones nos encontramos con que no obstante que en la iniciativa se enlistan como fuente del dictamen, no se plasma con claridad la forma en la que éstas incidieron en él, por lo que resulta complicado establecer la relación entre una ley aprobada con las diversas propuestas que le dieron origen con el fin de utilizarlas para realizar una interpretación.

Finalmente, debemos destacar que las exposiciones de motivos tienen pleno sentido y utilidad a la hora de elaborar las leyes.³ Sin embargo, como puede apreciarse una vez superado el proceso legislativo, la utilidad de este texto se torna relativa.

INTERPRETACIÓN Y TÉCNICA LEGISLATIVA

La necesidad de interpretación con base en la exposición de motivos de la iniciativa o del dictamen o de cualquier otro texto incluido en el proceso legislativo, puede ser innecesaria si se aplican reglas de técnica legislativa, lo que traerá como resultado que las normas producto de este proceso sean claras, concisas y no requieran una explicación adicional.

Insertar explicaciones en un texto ajeno a

la norma supone el reconocimiento de la aplicación inadecuada de la técnica legislativa; es decir, si se incluyen posibles aclaraciones en el texto expositivo esto supone su falta de claridad, lo que además de ser incorrecto presenta el riesgo de que el intérprete no atienda la aclaración, pero sí genere su propio argumento.

A fin de no demandar la interpretación, el uso de una buena técnica legislativa adecuada resulta indispensable, ya que si el texto es claro y se inserta adecuadamente en el sistema normativo, esto elimina o reduce de modo considerable la necesidad de que el juzgador interprete. De igual forma, el legislador debe mantenerse al tanto de la actualidad de la ley para que, en caso de requerir una adecuación, sea el legislativo el que la desarrolle y no el juzgador a través de la interpretación; si bien es cierto que la realidad social resulta sumamente dinámica, también lo es que el órgano con mayor legitimidad para adecuar las leyes lo constituye el legislativo. Por tal razón, las Cámaras deben apoyarse en un cuerpo de asesores que les permita generar proyectos de ley adecuados y claros que resuelvan los problemas normativos de la sociedad y supervisen permanentemente la eficacia de las leyes. ▀

³ SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, Exposición de motivos de la Leyes: motivos para su eliminación, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 11, núm. 33 septiembre-diciembre, 1991, p. 47.



Juan Carlos Cervantes Gómez (jcarlos.cervantes@congreso.gob.mx)

Licenciado y maestro en Derecho por la UNAM. Tiene una especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo por la misma Casa de Estudios y un diplomado en Derecho Parlamentario por la Universidad Iberoamericana.

Como docente imparte en su alma mater las materias de Derecho Parlamentario, Derecho Constitucional, Teoría de la Constitución, Derecho Procesal Constitucional, Poder Ejecutivo y Regímenes Constitucionales Contemporáneos, estas tres últimas a nivel posgrado. Es autor del libro *Derecho Parlamentario: Funcionamiento del Congreso* y coautor de *El fortalecimiento del Congreso en el Marco de la Reforma de Estado*.

JUAN
MANUEL
HERNÁNDEZ
LICONA

26

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



PROPAGANDA GUBERNAMENTAL: MACHACONA Y SOBRRERREGULADA

El marco jurídico que regula los actos de propaganda gubernamental no es de fácil estudio, interpretación, análisis ni comprensión

Cada vez que se celebran elecciones en nuestro país (que por cierto es con mucha frecuencia) surge a la luz pública el tema de los actos de propaganda gubernamental. Algunos reclaman que éstos se realizan para favorecer las aspiraciones de determinados candidatos, mientras que quienes los emiten responden que únicamente tienen la finalidad de informar a la población.

Por tal situación, se creó un marco jurídico regulatorio de la propaganda gubernamental, indicando los plazos en los cuales podrían o no emitirse actos de propaganda o precisando los temas que no pueden suspenderse aun durante tiempos electorales. No obstante, siguen presentándose reclamos por supuestos actos de propaganda gubernamental contra-

rios a la ley, y a éstos nuevamente se da respuesta en el sentido de que la propaganda se emite en estricto apego a la misma.

Entonces, si tenemos una legislación que regula la propaganda gubernamental, debemos cuestionarnos por qué razón siguen existiendo tantas controversias o dudas al respecto.

Fuera de las imperfecciones que caracterizan a los seres humanos, que en ocasiones pueden afectar el cumplimiento de la ley, lo cierto es que el marco jurídico en materia de propaganda gubernamental no es el más amigable para su sencilla aplicación.

Para empezar, sucede que las disposiciones que regulan los actos de la propaganda gubernamental, contrario a una saludable técnica legislativa, están dispersas en cinco ordenamientos jurídicos: la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la Ley Federal de Radio y Televisión, el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos y el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

Dicha dispersión dificulta necesariamente la comprensión, el estudio, el entendimiento, la interpretación y la debida aplicación del tema relativo a la regulación jurídica de la propaganda gubernamental.

Un ejemplo de los obstáculos de aplicación a que nos referimos, es la dificultad para distinguir los casos de cada uno de los distintos procedimientos previstos en el COFIPE, y que son: el procedimiento especial sancionador, el procedimiento sancionador ordinario y el procedimiento por incumplimiento al mandato de la autoridad electoral. (N. del A.)

En diversos numerales relacionados entre sí, la Constitución, el COFIPE, el Reglamento del IFE en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos y el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, disponen que si se presenta alguna propaganda política o electoral en radio o televisión que resulte violatoria de las disposiciones del COFIPE, el IFE deberá cumplir los requisitos y observar el procedimiento especial sancionador. Al respecto, constituyen infracciones al COFIPE de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno mu-

nicipales, entidades de gobierno del Distrito Federal, institutos autónomos y cualquier otro ente público: la difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

Asimismo, sucede que la Constitución, el COFIPE y el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, establecen que las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos y cualquier otro ente público, están obligados a no transmitir propaganda gubernamental en las entidades federativas donde exista un proceso electoral, desde

Existen tres procedimientos distintos para el caso de violaciones normativas en materia de propaganda gubernamental

el inicio de las campañas electorales hasta la terminación de la jornada comicial respectiva y en caso de incumplimiento, con cualquiera de sus obligaciones, tanto a nivel federal como local, el IFE procederá de inmediato a instaurar el procedimiento por infringir el mandato de la autoridad electoral. (N. del A)

Si lo anterior no fuera ya suficiente para demostrar la confusión, también ocurre que el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, precisa en su artículo 2 los casos en que se estará en presencia de propaganda político-electoral



Foto: CUARTOSCURO / Pedro López

contraria a la ley, e indica que fuera de los procesos electorales el IFE conocerá de las infracciones contenidas en el artículo 2 del mencionado Reglamento, a través del procedimiento sancionador ordinario regulado en el COFIPE, y agrega más disposiciones a dicho proceso. También prevé que durante el proceso electoral, el IFE conocerá de los asuntos contrarios al Reglamento a través del procedimiento especial sancionador.

¡Tres procedimientos distintos para el caso de violaciones normativas en materia de propaganda gubernamental!

En adición a los múltiples ordenamientos jurídicos que se han comentado, también deben agregarse los Acuerdos Generales que el Consejo General del IFE emite con vigencia temporal para reglamentar determinados procesos electorales, por ejemplo:

- El Acuerdo General CG40/2009, por el que se emiten normas reglamentarias sobre propaganda gubernamental, con la finalidad de generar certeza en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 2009.

Dicho Acuerdo General, en su segunda norma reglamentaria, previó que se permitiría como publicidad vinculada a la salud, la propaganda que para la asistencia pública emitieran tanto la Lotería Nacional para la Asistencia Pública como Pronósticos para la Asistencia Pública, así como la publicidad informativa sobre la promoción turística nacional de México, siempre y cuando no tenga logotipos o referencia alguna al Gobierno Federal ni a gobiernos de alguna entidad federativa, municipio o delegación. Además, la quinta norma reglamentaria dispuso que podrán permanecer en internet los portales

Ius semper loquitor (El derecho siempre habla)

ATRIBUIDA AL SENTIR DEL GREMIO
DE ESTUDIANTES DE BOLOGNA DE LOS S. XII-XIII

de los entes públicos, siempre y cuando tuvieran carácter informativo o de medio para la realización de trámites o servicios y no se emitan en los mismos logros a su favor.

– El Acuerdo General CG126/2009, aprobado el 31 de marzo de 2009 que modificó la segunda norma reglamentaria del acuerdo anterior.

Su objeto fue agregar la posibilidad de difundir en el Proceso Electoral Federal 2008-2009: la campaña de comunicación social del Servicio de Administración Tributaria, para incentivar el pago de impuestos y el cumplimiento de obligaciones fiscales a nivel nacional y las campañas de comunicación social del Banco de México cuyo contenido sea exclusivamente educativo, siempre y cuando no incluya ninguna referencia o logotipo del Gobierno Federal, o haga mención alguna a logros de esta u otra.

– El Acuerdo General CG601/2009, mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre propaganda gubernamental para los procesos electorales locales de 2010, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de enero de 2010, cuya vigencia concluyó el día de la jornada electoral del 4 de julio de 2010.

En su norma reglamentaria tercera estableció que se permitiría lo siguiente: la propaganda que para la asistencia pública emitan tanto la Lotería Nacional como Pronósticos para la Asistencia Pública; la publicidad informativa sobre la promoción turística nacio-

nal de México, incluyendo la campaña “Vive México”; la difusión de la campaña de educación del Servicio de Administración Tributaria, para incentivar el pago de impuestos y el cumplimiento de las obligaciones fiscales; la difusión de las campañas de comunicación social del Banco de México, cuyo contenido sea exclusivamente educativo; la difusión de la campaña de comunicación social que sobre el tema difunda el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; la difusión de la campaña de comunicación social relativa a los festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución que se conmemoraron el año 2010, en todos los casos siempre y cuando no tuvieran logotipos o referencia alguna al Gobierno Federal ni a gobiernos de alguna entidad federativa, municipio o delegación, o a algún servidor público.

De igual forma, se determinó que durante la emisión radiofónica denominada *La Hora Nacional* debía suprimirse toda alusión a propaganda de poderes públicos o de cualquier ente público, y omitir la difusión en dicho espacio de pautas o cualquier otro tipo de referencias al Gobierno Federal o a algún otro gobierno, y la difusión de elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.

Sobre lo anterior, aun y cuando tales acuerdos generales estuvieron vigentes durante los procesos electorales indicados en el propio texto de los acuerdos, finalmente sus disposiciones constituyeron otros ele-

mentos jurídicos aplicables en materia de propaganda gubernamental, adicionales a los ya insertos en la Constitución, el COFIPE, la LFRT, el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, y el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, aumentó con ello la poco práctica dispersión jurídica en materia de propaganda gubernamental, a que se ha hecho referencia.

Otra problemática del marco jurídico en materia de propaganda gubernamental, es la que surge de la dispersión de disposiciones que regulan, en particular, la propaganda de las autoridades federales y locales electorales destinada a promover sus propios fines.

Esta normatividad la encontramos en cuatro ordenamientos jurídicos, a saber: la Constitución, el COFIPE, el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, y el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos. Tal dispersión igualmente dificulta el estudio, la comprensión, el entendimiento, la interpretación y la aplicación del tema relativo a la regulación jurídica de la propaganda de las autoridades federales y

locales electorales relativa a promover sus propios fines.

Además, ocurre que en esos mismos ordenamientos jurídicos se hallan otras disposiciones que regulan lo relativo tanto al tema de la propaganda gubernamental (como género) y también lo concerniente a la propaganda de las autoridades federales y locales electorales relativa a promover sus propios fines. Sin embargo, las distinciones jurídicas en su mayoría no son claras, de tal suerte que hay disposiciones jurídicas que se aplican o que podrían aplicarse para ambos casos.

De todo lo anterior, podemos decir que el marco jurídico que regula los actos de propaganda gubernamental no es de fácil estudio, interpretación, análisis ni comprensión. Esto lo ocasionan los múltiples ordenamientos jurídicos que regulan el mismo tema. Lo deseable sería concentrar las normas en uno o máximo, dos ordenamientos jurídicos, para favorecer su estudio, análisis, comprensión, interpretación y aplicación, y también facilitaría identificar la existencia de antinomias y evitaría la creación de normas jurídicas que regulen el mismo supuesto. El derecho debe ser lo más sencillo posible, para facilitar su cumplimiento; el derecho complejo, siempre será de complejo entendimiento y aplicación. ▀



Juan Manuel Hernández Licona (juan.hernandez@congreso.gob.mx)

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

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

EFRÉN
ARELLANO
TREJO Y
J. GUADALUPE
CÁRDENAS
SÁNCHEZ

32

CENTRO
DE ESTUDIOS
SOCIALES
Y DE OPINIÓN
PÚBLICA



EL MALENTENDIDO INTERÉS DE LA INFANCIA

Una encuesta reciente revela que una cuarta parte de la población justifica en alguna medida el hecho de que se golpee a los niños

El trabajo del Estado mexicano a favor de la niñez tiene una larga tradición. Sin embargo, a partir de que México ratificó la Convención sobre los Derechos de la Infancia, en 1990, se fortalecieron los esfuerzos públicos y privados para difundir y promover los derechos de los infantes. Desde ese momento, la legislación experimentó una profunda transformación, que habría de adquirir nuevas características tras de la reforma constitucional impulsada por la actual Legislatura.

Una encuesta reciente en materia de discriminación revela que una cuarta parte de

la población justifica en alguna medida el hecho de que se golpee a los niños para que obedezcan a los mayores. Este dato muestra la necesidad de fortalecer la educación de infantes y adultos en torno a una cultura de respeto hacia los derechos elementales de toda persona, pero también la de reforzar las políticas públicas en esta materia.

Ante ello toma especial relevancia la reforma al artículo 4° constitucional, aprobada por la LXI Legislatura, que garantiza ahora que en todas las leyes federales y estatales, así como en todas las decisiones y actuaciones del Estado, se vele y cumpla con el principio del interés superior de la niñez.

REFORMA CONSTITUCIONAL A FAVOR DE LOS MENORES

Debe recordarse que en abril de 2000 se reformó el artículo 4° constitucional para precisar las principales necesidades de la niñez, tales como alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral; se estableció el deber de los padres y otros ascendientes, tutores o custodios, de preservar la satisfacción de éstas, así como la obligación del Estado de otorgar facilidades a los particulares a fin de que coadyuven al cumplimiento de estos derechos.¹

En ese mismo año se promulgó la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (reglamentaria del 4° Constitucional), mientras que la Ley de Asistencia Social (de 2 de septiembre de 2004) se refirió especialmente a estos grupos como sujetos preferentes de dicho apoyo, sobre todo cuando se encuentran en situación de desnutrición; por deficiencias en su desarrollo físico o mental; maltrato o abuso; abandono; víctimas de explotación o vivir en la calle; víctimas de tráfico de personas, de cualquier tipo de explotación o de pornografía y comercio sexual; ser infractores o víctimas de delito; ser hijos con padres que tengan enfermedades terminales o en condiciones de extrema pobreza; su calidad de migrantes y repatria-

dos o víctimas de conflictos armados y persecución étnica o religiosa.

Además, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (junio de 2003), definió diversas conductas discriminatorias vinculadas con niñas, niños y adolescentes.² A fin de fortalecer esta tendencia, la LXI Legislatura procesó una reforma constitucional para adecuar los párrafos sexto y séptimo del artículo 4° constitucional (*Diario Oficial de la Federación*, 12 de octubre de 2011), los cuales quedaron en los siguientes términos:

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la infancia.

A pesar de los avances normativos hoy en día muchos menores sufren pobreza, vulneración a sus derechos y situaciones reiteradas de marginación

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estas normas y principios.

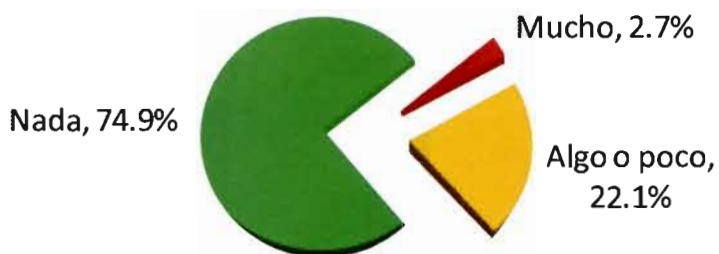
Con ello se pretende garantizar que en todas las leyes federales y estatales, así como en las decisiones y actuaciones del Estado se vele y cumpla con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos, y que este principio guíe el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas a favor de este sector poblacional.

¹ Cámara de Diputados, Comisión de Puntos Constitucionales, Dictamen con proyecto de decreto que reforma los párrafos sexto y séptimo del artículo 4o. y adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta parlamentaria*, año XIV, núm. 3249-II, miércoles 27 de abril de 2011, disponible en www.diputados.gob.mx (consultado en octubre de 2011).

² *Idem*.

GRÁFICA 1. PARA USTED, ¿QUÉ TANTO SE JUSTIFICA PEGARLE A UN NIÑO PARA QUE OBEDEZCA?

Distribución nacional



Fuente: Conapred y UNICEF, “Enadis 2010, resultados sobre niñas, niños y adolescentes”, disponible en www.conapred.org.mx (consultado en octubre, 2011).

*La gráfica no presenta los porcentajes de no sabe y no contestó.

Además, se adicionó la fracción XXIX-P al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para señalar como facultad del Congreso de la Unión la de “expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte”.

De esta manera se busca revertir la gran heterogeneidad que se ha presentado en las entidades federativas, las cuales han legislado en la materia con muy diversas características. En lo sucesivo, al ser ya una materia concurrente, los estados, los municipios y la Federación pueden actuar respecto de una misma materia, pero corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión determinar la forma y términos de la participación de dichos entes, a través de una ley general.

UN CUARTO DE LA POBLACIÓN JUSTIFICA GOLPEAR INFANTES

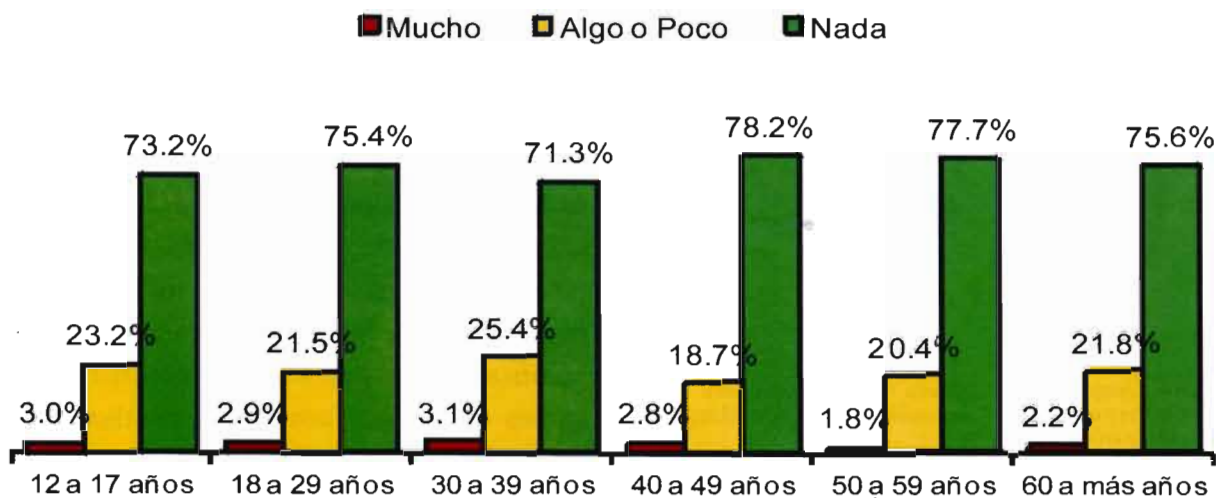
A pesar de los avances normativos y en materia de políticas públicas, hoy en día muchos menores sufren pobreza, vulneración a sus derechos y situaciones reiteradas de marginación. Una encuesta nacional, coordinada por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, muestra que entre numerosos sectores de la población, independientemente de la edad de los entrevistados, se justifica total o parcialmente recurrir a los golpes como una forma de garantizar que los menores obedezcan. El riesgo para niñas y niños, como se muestra más adelante, es mayor en los hogares con menores ingresos.³

Así, como se observa en la gráfica 1, para una de cada cuatro personas entrevistadas se justifica “algo o poco” y “mucho” pegarle a un niño. Lamentablemente esta opinión no tiene variaciones significativas en función de la edad de los entrevistados. Entre las personas de 12 a 17 años esta cifra es de 26 por ciento, y entre las de 60 años y más es de 24 por ciento. Esto significa que la justificación de los golpes tiene la misma presencia entre adultos mayores como entre los propios menores de edad (véase gráfica 2).

Al observar la distribución de esta opinión según el sexo, se observa una diferencia mayor, aunque relativa, entre hombres

³ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y UNICEF, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, Resultados sobre niñas, niños y adolescentes*, México, 2011, 119 pp., disponible en www.conapred.gob.mx (consultado en octubre de 2011). Del 14 de octubre al 28 de noviembre de 2010 se visitaron 13 mil 751 hogares, que arrojaron información referente a 5 mil 295 personas. Los hogares fueron seleccionados en las 32 entidades federativas del país, 301 municipios y mil 359 puntos de arranque. La muestra para la selección fue aleatoria, polietápica, estratificada por conglomerados y, en general, las unidades primarias de muestreo fueron seleccionadas con probabilidad proporcional a su población.

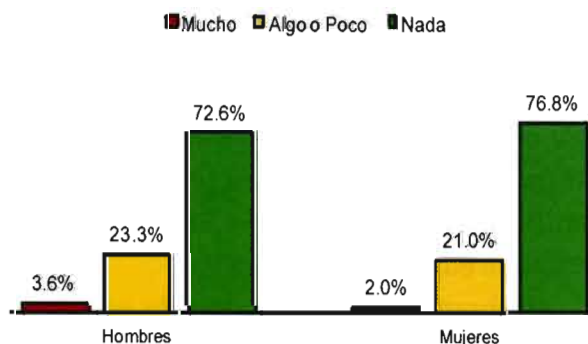
GRÁFICA 2. PARA USTED, ¿QUÉ TANTO SE JUSTIFICA PEGARLE A UN NIÑO PARA QUE OBEDEZCA?
Por rango de edad



Fuente: Conapred y UNICEF, "Enadis 2010...", op. cit.*La gráfica no presenta los porcentajes de no sabe y no contestó.

GRÁFICA 3. PARA USTED, ¿QUÉ TANTO SE JUSTIFICA PEGARLE A UN NIÑO PARA QUE OBEDEZCA?

Distribución por sexo



Fuente: Conapred y UNICEF, "Enadis 2010...", op. cit.*La gráfica no presenta los porcentajes de no sabe y no contestó.

y mujeres: en el primer caso este porcentaje llega a 27 por ciento y en el segundo se ubica en 23 por ciento. Unas cifras que más bien permiten ratificar la homogeneidad con que se distribuye esta opinión (gráfica 3).

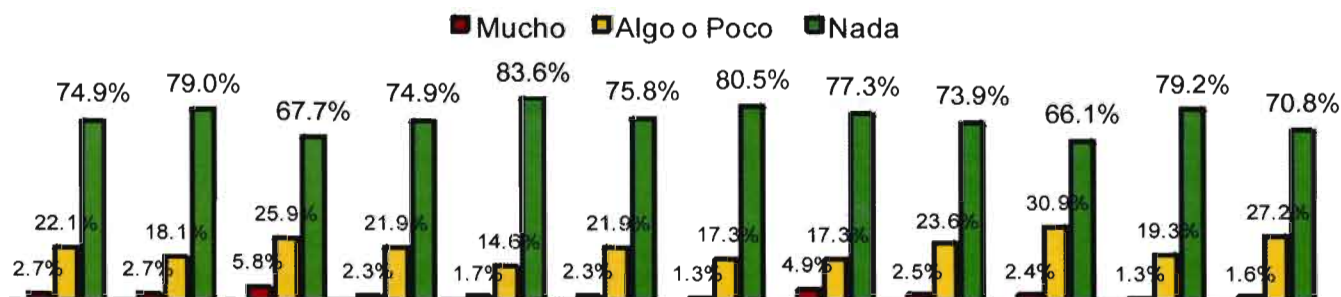
En donde sí se observan mayores diferencias es en la distribución según el lugar de

residencia de los entrevistados. Así, en Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Campeche, Quintana Roo y Yucatán se presentan los mayores niveles de población que creen que se justifica algo o poco pegarle a un niño, con porcentajes de entre 27 y 30 por ciento (cuando la media nacional es de 22 por ciento). Se trata de entidades del sureste mexicano, varias de ellas con los indicadores más altos en materia de marginación social (gráfica 4).

El nivel socioeconómico de los entrevistados permite ratificar el riesgo mayor que tienen los menores que viven en condiciones más precarias. Así, en los hogares de los niveles medio y bajo, los golpes a los infantes son justificados por porcentajes menores a la media (poco menos de 24 por ciento); en tanto, en los hogares de nivel muy bajo, esta cifra sube a 31 por ciento (gráfica 5). Paradójicamente, los hogares con niveles medio alto y alto están en medio de estos grupos con 25 por ciento.

GRÁFICA 4. PARA USTED, ¿QUÉ TANTO SE JUSTIFICA PEGARLE A UN NIÑO PARA QUE OBEDEZCA?

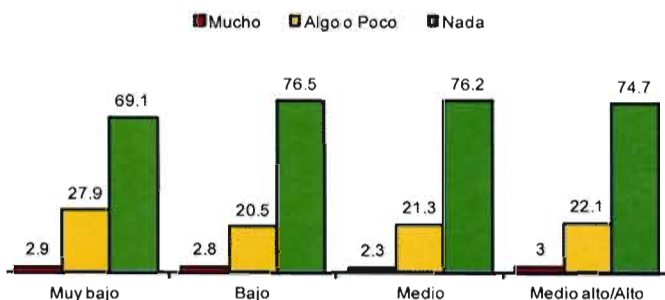
Distribución por región geográfica



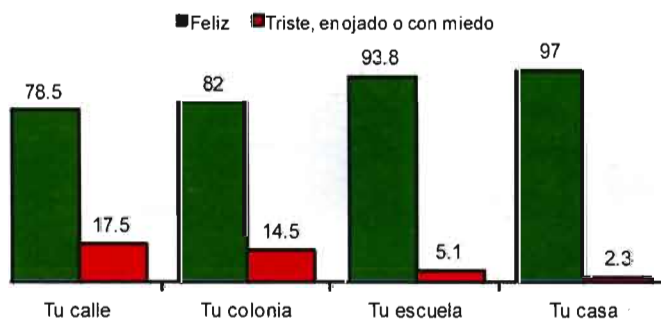
Fuente: Conapred y UNICEF, "Enadis 2010...", op. cit. *La gráfica no presenta los porcentajes de no sabe y no contestó.

GRÁFICA 5. PARA USTED, ¿QUÉ TANTO SE JUSTIFICA PEGARLE A UN NIÑO PARA QUE OBEDEZCA?

Distribución por nivel socioeconómico del hogar



GRÁFICA 6. AHORA TE VOY A PEDIR QUE ME DIGAS, ¿CÓMO TE SIENTES EN...?



Fuente: Conapred y UNICEF, "Enadis 2010...", op. cit. *Las gráficas no presenta los porcentajes de no sabe y no contestó.

Por último, la distribución de esta opinión según la escolaridad de los entrevistados no tiene variaciones significativas. Así, los niveles más altos (preparatoria terminada y licenciatura) y los más bajos (con ninguna escolaridad y primaria no terminada) están en un rango de entre 24 y 27 por ciento. En tanto, la cifra más alta se observa entre las personas con secundaria terminada, entre quienes se ubica en 28 por ciento.

En concordancia con estas tendencias, 27 por ciento de los menores de entre nueve y once años de edad entrevistados para esta encuesta afirmaron que sus padres les golpearon en los meses recientes.

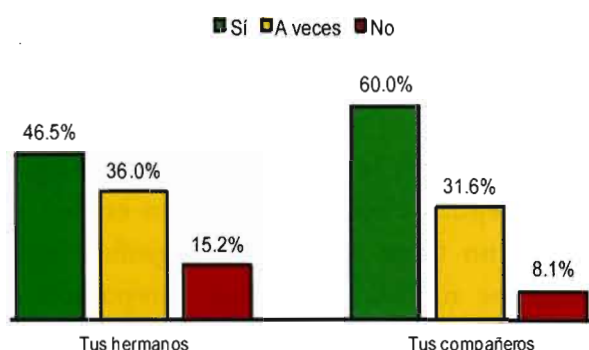
EVALUACIÓN POSITIVA DEL ENTORNO INMEDIATO

Esta encuesta también muestra que la mayoría de los infantes se sienten a gusto en el entorno inmediato en el que vive. Así, como se observa en la gráfica 6, casi todos ellos se sienten felices en su casa (97%), su escuela (94%) y, en menor medida, en su colonia (82%) y su calle (79%).

Arréglese al Estado como se conduce a la familia, con autoridad, competencia y buen ejemplo

CONFUCIO (551-478 A.C.). FILÓSOFO CHINO, PADRE DE LA ESCUELA QUE LLEVA SU NOMBRE

GRÁFICA 7. DIME, ¿TE HACEN CASO...?

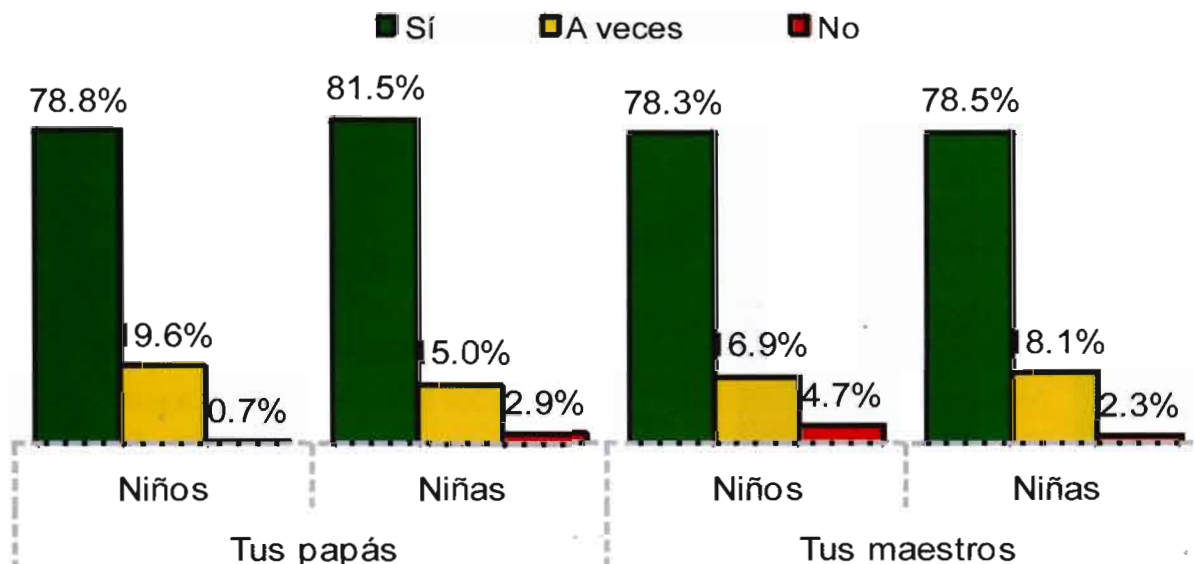


Fuente: Conapred y UNICEF, "Enadis 2010...", op. cit.
*La gráfica no presenta los porcentajes de no sabe y no contestó.

También casi todos ellos se sienten felices con sus papás (98%), sus hermanos (93%), sus amigos (93%), sus compañeros de la escuela (95%) y, en menor medida, con sus maestros (87%). Los policías, en cambio, les generan sentimientos contradictorios: la mitad se siente feliz con ellos; a más de una quinta parte le provocan miedo (22%) y una minoría se dijo triste y enojado (15%) o no supo qué responder (13%). El miedo a la policía es particularmente acentuado en el norte del país, donde 32 por ciento de los menores entrevistados dijeron sentirlo.

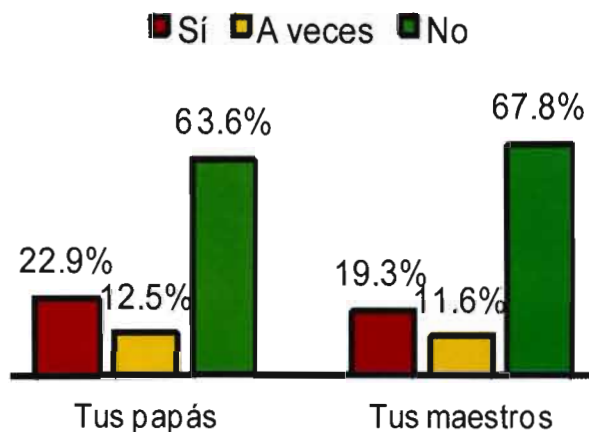
GRÁFICA 8. DIME, ¿TE HACEN CASO EN...?

Distribución por sexo

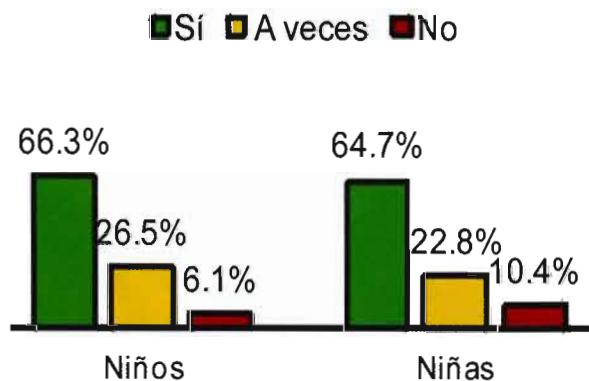


Fuente: Conapred y UNICEF, "Enadis 2010, resultados sobre niñas, niños y adolescentes", disponible en www.conapred.org.mx (consultado en octubre 2011). *La gráfica no presenta los porcentajes de no sabe y no contestó.

GRÁFICA 9. DIME, ¿TUS PAPÁS O MAESTROS SE ENOJAN CONTIGO CUANDO SUGIERES ALGO?



GRÁFICA 10. DIME, ¿CUANDO SUGIERES ALGO EN TU ESCUELA TUS MAESTROS TE TOMAN EN CUENTA?



Los infantes se sienten en su mayoría atendidos por las personas más cercanas. Las niñas dijeron que sus maestros sí les hacen caso (79%) y más aún sus papás (82%); para los niños, en ambas figuras, la cifra fue de 79 por ciento. Hay que subrayar, sin embargo, que uno de cada cinco se siente ignorado total o parcialmente por estas figuras. En tanto, 60 por ciento afirmó que sus compañeros sí les hacen caso y 47 por ciento dijo lo mismo respecto a los hermanos (véase gráfica 7).

En contraste, como se observa en las gráficas 7 y 8, niñas y niños hacen más caso a sus maestros (74%), en un nivel similar a sus papás (60%) y compañeros (57%) y en menor medida a sus hermanos (44%).

Este entorno favorece que, en su mayoría, los infantes cuenten con condiciones propicias para ser proactivos. Ante la pregunta “¿tus papás o maestros se enojan contigo cuando sugieres algo?”, entre 63 y 67 por ciento dijeron que no; entre 11 y 13 por ciento, “a veces”, y entre 19 y 23 por ciento, que sí. En complemento con esta tendencia, alrededor de 65 por ciento afirmaron que sus sugerencias son tomadas en cuenta por sus maestros (véase gráficas 9 y 10). ▀



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

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



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.

VERÓNICA
LIRA
LÓPEZ

40

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



ARIDEZ FORESTAL

La Comisión Nacional Forestal calcula que actualmente la superficie forestal es alrededor de 64.2 millones de hectáreas y México ocupa el lugar número 12 entre las naciones con mayores índices de pérdida de bosques

Los bosques nacionales se pierden. México es uno de los países que presentan las mayores tasas de deforestación en el mundo, en promedio 314 mil hectáreas anuales, estima la FAO.¹ Por otra parte, el volumen de producción maderable sólo cubre el 29 por ciento de la demanda interna y dispara el aumento de las importaciones.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró 2011 como el Año Internacional de los Bosques, con el objetivo de crear conciencia de que los ecosistemas forestales son una gran fuente de alimentos, agua, productos medicinales y juegan un papel muy importante en la estabilidad climática del mundo.

De acuerdo con la Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2010 realizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO),

1 MERINO, Leticia, et. al., *Estudio Estratégico sobre el Sector Forestal Mexicano*, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C., México, 2008.



Foto: CUARTOSCURO / Saul López

actualmente los bosques cubren 4 mil millones de hectáreas, el equivalente al 31 por ciento de la tierra.²

México es un país megadiverso que cuenta con gran riqueza de recursos naturales y biológicos, pero que sufre de graves problemas ambientales como sobreexplotación, contaminación de acuíferos, extinción de especies, contaminación y degradación de suelos, problemas que en su mayoría se deben a la mala gestión de los recursos naturales.

La Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) con base en el Inventario Nacional Forestal y de Suelos 2004-2009 (los datos más recientes), calcula que actualmente la superficie forestal

es alrededor de 64.2 millones de hectáreas y México ocupa el lugar número 12 entre las naciones con mayores índices de pérdida de bosques.³

Las áreas forestales de México están habitadas por aproximadamente 12 millones de personas, en su mayoría afectadas por la pobreza extrema y la migración.⁴ Uno de los mayores inconvenientes para una adecuada gestión de los recursos radica en que el 80 por ciento de la superficie forestal es propiedad ejidal y comunal, 15 por ciento privada y 5 por ciento de la nación. La falta de orden en los terrenos ejidales y comunales ha generado conflictos y resoluciones pendientes en los tribunales agrarios.

² Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010*, FAO, Roma, 2010.

³ SEMARNAT, *Inventario Nacional Forestal y de Suelos 2004-2009*, SEMARNAT, México, 2009.

⁴ Comisión Nacional Forestal, *Programa Estratégico Forestal para México 2025*, SEMARNAT, México, 2001.



Las zonas con más recursos forestales, como las tropicales, son las más pobres a causa de su lejanía. La normatividad que rige el aprovechamiento de los recursos forestales es compleja, obligando a las pequeñas empresas a trabajar en la clandestinidad

Foto: CUARTOSCURO / Marco Polo Guzmán

Los propietarios de terrenos forestales no aprovechan racionalmente sus recursos. La organización de los productores con criterios productivos y de aprovechamiento sustentable, es una de las máximas prioridades.⁵ Se debe considerar que el buen uso de los ecosistemas forestales y su conservación proveen de beneficios a la población como la preservación del suelo, recarga de mantos acuíferos, regulación del clima, captura de carbono, generación de oxígeno, conservación del hábitat, diversidad biológica, recreación, ecoturismo, entre otros, que se traducen en bienes y servicios tanto económicos como sociales y ambientales.

Desde el punto de vista económico, la falta de competitividad del sector forestal mexicano se debe a diversos factores: ausencia de seguridad jurídica sobre la propiedad de las tierras, que se conjuga con problemas de organización de los productores, baja productividad de los bosques, altos costos de producción, falta de infraestructura adecuada para extracción, producción y transporte, tala ilegal, plagas, incendios y falta de tecnología.

La importancia del beneficio proporcionado por los bosques ha generado la creación de múltiples instrumentos de política en la materia, tales como programas y apoyos económicos que buscan impulsar un *desarrollo forestal sustentable* y garantizar una mejor calidad de vida de la población rural que habita los bosques, así como la conservación de

⁵ CBSPEDES Flores, Silvia y Moreno Sánchez, Enrique, "Estimación del valor de la pérdida del recurso forestal y su relación con la reforestación en las entidades federativas de México", *Investigación Ambiental. Ciencia y Política Pública*, vol.2, num. 2, Instituto Nacional de Ecología, México, 2010.

El Poder Legislativo debería considerar mayores inversiones para el desarrollo del sector forestal de manera sostenible, trabajar en las reformas al marco normativo desde el aspecto productivo y fortalecer a la Comisión Nacional Forestal

los recursos naturales. Su manejo sustentable y el cambio climático son objetivos primordiales de la política ambiental nacional.

A partir de la creación de la CONAFOR en 2001, se establecieron cambios en las directrices estratégicas, para dar paso a la generación de acciones y programas de corto y mediano plazo para brindar una atención más integral a la conservación, manejo y restauración de los recursos forestales.

En el aspecto internacional y como parte de las acciones para mitigar el cambio climático en las que México ha participado, se encuentra su integración al mecanismo internacional denominado Programa de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (REDD+), para tratar de frenar y revertir la reducción de las emisiones por deforestación con un manejo sustentable de los bosques.

Como resultado de las acciones y programas implementados en materia de conservación y reforestación se han logrado importantes avances, pero aún resultan insuficientes ya que el sector necesita de un fortalecimiento para darle sustentabilidad a largo plazo y lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de sus pobladores. Hoy por hoy, es frecuente que en nuestro país las comunidades con mayores carencias y pobreza sean las que más dependen de los bosques.

Los ingresos provenientes de los bosques pueden significar una importante contribución a las familias rurales y a su seguridad

alimentaria. En muchos casos las zonas con más recursos forestales como las tropicales, son las más pobres a causa de su lejanía.⁶ La mayor parte de los empleos en el ámbito forestal se realizan fuera del sector formal, en parte debido a que la normatividad que rige el aprovechamiento de los recursos forestales, los permisos, licencias e impuestos es generalmente compleja, obligando a las pequeñas empresas a trabajar en la clandestinidad.

El marco regulatorio forestal es diverso: desde leyes, reglamentos, hasta normas oficiales. En la Constitución existen disposiciones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, (artículos 2º, 4º, 27 y 73). El artículo 4º determina que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. El texto considera que el aspecto de protección y conservación también es parte de las actividades productivas ligadas al *desarrollo rural integral*, por lo que ya contempla una estrecha relación entre las acciones agropecuarias y las forestales, como instrumentos necesarios para el desarrollo económico de la población establecida en áreas rurales.

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de recursos forestales,⁷ tiene por objeto "...regular y fomentar la con-

6 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Los bosques para una mejor nutrición y seguridad alimentaria*, FAO, Roma, 2011.

7 La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable sustituyó a la Ley Forestal de 1992, al reestructurar en su totalidad la regulación en la materia, iniciando con la participación ciudadana en el cuidado de los recursos naturales.



Foto CUARTO OSCURO / France



Foto: CUARTOCLUBO / Franco

servación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos...”.⁸ La Ley se compone de dos ejes principales: la política de desarrollo forestal sustentable y los instrumentos jurídicos forestales. Concede diversas atribuciones a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Al gobierno le asigna la coordinación de la política de desarrollo forestal sustentable, la elaboración y ejecución de programas, la regulación y procuración de justicia, la supervisión y vigilancia forestales, la imposición de infracciones, la expedición de las autorizaciones para los aprovechamientos forestales y el control y evaluación de los servicios técnicos forestales.

⁸ Artículo 1º de la LGDFS.

A las entidades les asigna el diseño de las políticas forestales en sus territorios, la aplicación de las leyes locales en la materia, la integración del Servicio Nacional Forestal, la aplicación de programas locales e integrar el Sistema Estatal de Información Forestal e impulsar la participación de los propietarios en las acciones de conservación, entre los más importantes. Y finalmente a los gobiernos municipales les encarga el diseño y aplicación de la política forestal del municipio, su participación en la ejecución de programas ambientales y productivos y la integración de los diversos sistemas de información.⁹

⁹ Los artículos 12, 13, 14 y 15 de la LGDFS contemplan todas las facultades que deberán implementar la federación y los estados, siendo en gran parte de la misma naturaleza pero en diferente nivel de aplicación, como es el caso del diseño y la aplicación de la política forestal y la implementación de los Sistemas Estatales de Información Forestal.



Foto: CUARTOSCURO / Óscar Alvarado

El Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, enfoca la atención al sector forestal en tres vertientes: la ambiental, aspecto que le corresponde atender a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en materia de protección y conservación (aspecto que también es regulado por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente); la productiva, aspecto que ejecuta en parte la SEMARNAT en conjunto con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en cumplimiento al apoyo a las actividades productivas de la población rural, y finalmente la económica, a cargo de la Secretaría de Economía, que tiene la responsabilidad de diseñar la política de distribución y consumo de productos forestales.

En el aspecto operativo, la SEMARNAT cuenta con un amplio marco institucional para implementar las políticas sectoriales, empezando con la Comisión Nacional Forestal y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; pero adicionalmente cuenta con el Instituto Nacional de Ecología, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y la Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad e indirectamente con la Comisión Nacional del Agua.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable también regula aspectos de carácter forestal, en el entendido que la participación de la SAGARPA consiste principalmente en procurar la aplicación de buenas prácticas agrícolas en las actividades productivas, y el establecimiento de programas y apoyos para los productores agropecuarios y forestales, en busca de un manejo sustentable de los recursos.

Voy con las riendas tensas y refrenando el vuelo porque no es lo que importa llegar solo ni pronto, sino llegar con todos a tiempo

LEÓN FELIPE (1884-1968) POETA ESPAÑOL QUE ENRIQUECIÓ EL EXILIO DE ESE PAÍS EN MÉXICO EN 1938

Como se puede apreciar, el marco normativo y operativo de las políticas forestales resulta extremadamente complejo y abundante para un sector dominado en su mayoría por comunidades en pobreza y marginación, que difícilmente estarían en posibilidades de cumplir las disposiciones establecidas en él. Si bien se han logrado muchos avances desde la publicación de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, su aplicación por parte de las autoridades federales, estatales y municipales se torna difícil por el excesivo número de facultades impuestas y la poca claridad en los límites de cada una.

Los sistemas de información establecidos por las leyes no han logrado implementarse adecuadamente al no existir una sola autoridad que concentre toda la información sin depender de la participación de otras instancias. Con base en ello, sería interesante considerar un esquema de centralización para la administración, el cuidado y la conservación de todos los recursos forestales del país en la federación a través de una sola instancia, en este caso la CONAFOR, que tenga la capacidad de coordi-

nación con los estados sobre las medidas de protección, sin menoscabo de los derechos adquiridos por los propietarios y poseedores de terrenos forestales, y que tenga la facultad de emitir las autorizaciones necesarias en la materia para mantener las actividades productivas que se desarrollan en esos terrenos.

Los bosques contribuyen a la seguridad alimentaria de millones de personas en todo el mundo. En el caso de México, el Poder Legislativo debería considerar mayores inversiones para el desarrollo del sector forestal de manera sostenible, trabajar en las reformas al marco normativo desde el aspecto productivo y fortalecer a la Comisión Nacional Forestal.

Para México, invertir en la ordenación sostenible de los recursos forestales representaría una manera rentable de contribuir al desarrollo de las comunidades más pobres y vulnerables. Así podría disminuir los apoyos en programas de carácter asistencial y poco productivos, mientras favorece la protección del medio ambiente y la disminución de los efectos del cambio climático. ▀



Verónica Lira López (veronica.lira@congreso.gob.mx)

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

Ha realizado diversas publicaciones en la materia en revistas y libros como *El proceso legislativo en materia rural*, *El programa de simplificación de las actividades de comercio exterior y sus posibles implicaciones para el sector agropecuario* y *El marco jurídico que regula la multianualidad del presupuesto*.



“...Amapolita dorada, de los llanos de Tepic”

ALTYNAÍ
ARIAS
HERNÁNDEZ

50

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



SEMBRAR

POLÍTICAS PARA EL CAMBIO

Se ha producido una confluencia de opiniones en torno a la necesidad de replantear la política de fomento productivo, evitando la concentración de los apoyos en bienes privados, y reorientarla hacia la provisión de bienes públicos

El Programa Especial Concurrante para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), 2007-2012 (DOF, 2007), en su vertiente de competitividad, establece como propósitos: fomentar las actividades productivas agropecuarias y no agropecuarias generadoras de empleo e ingresos; mejorar la productividad y competitividad; favorecer la reconversión productiva; generar condiciones para la producción de más y mejores alimentos; ordenar y ampliar los mercados agropecuarios; integrar y refor-

zar las cadenas agroalimentarias; fortalecer la empresa social y privada; promover el turismo rural, la cultura, la producción de artesanías y el arraigo de los jóvenes en núcleos agrarios a través del apoyo a proyectos productivos.

Un acercamiento al concepto de competitividad desde la perspectiva de los procesos productivos que se verifican en el sector rural permite abordar varios de los aspectos centrales que limitan el éxito de las políticas públicas destinadas a favorecer el desarrollo productivo del medio rural.



Dos tercios de los programas productivos están dirigidos a bienes privados y el resto a públicos

En ese tenor, la estrategia de la vertiente de competitividad pretende integrar el aprovechamiento sustentable de los recursos con que cuenta el país para alcanzar un crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones; generar empleos atractivos que propicien el

arraigo en el medio rural y fortalecer la actividad productiva y las capacidades laborales para consolidar el posicionamiento y conquistar nuevos mercados, atendiendo a los requerimientos y exigencias de los consumidores.

Para hacer operativa la estrategia de competitividad del PEC, se integran programas especializados por acciones y componentes de apoyo para fomentar las actividades productivas. Esta especialización de los apoyos pretende una aplicación óptima de los recur-



Foto: CUARTOSCURO / Enrique Ordóñez

tos públicos y busca contribuir a una gestión pública más eficaz, eliminando posibles duplicidades y contradicciones, en aras de lograr complementariedades y sinergias para generar una mejor y mayor concurrencia de las acciones del Gobierno Federal.

PRIVATIZACIÓN DE APOYOS PÚBLICOS

En los últimos años las evaluaciones aplicadas a los programas del PEC se han centrado en las condiciones de operación y sus impactos en la

concentración de recursos, como es el caso de las aplicadas por Consejo Nacional de Evaluación de la Política para el Desarrollo Social (CONEVAL). En su documento denominado *Evaluación de programas dirigidos al sector rural*¹, señala que “no ha sido un instrumento adecuado de planeación para la asignación presupuestal de los programas rurales y agropecuarios”. Si bien

¹ CONEVAL. 2011. *Evaluación de la Política y Programas de Desarrollo Social en el Sector Rural*. Presentación en power point ante la Comisión de Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados. DF, 7 de Junio del 2011.



Foto: CUARTOSCURO / Marco Polo Guzmán

su presupuesto ha venido creciendo, la coordinación de los programas no ha sido eficiente.

Por su parte, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable no ha tenido la fuerza y la coordinación necesarias para la planeación adecuada de los programas dirigidos al medio rural, pues muchos de ellos fueron diseñados sin tomar en cuenta si eran o no complementarios entre sí.

Adicionalmente, no es claro con qué indicadores se miden los objetivos del PEC: ¿aumento en la producción, reducción de la pobreza rural, mejora de la productividad, diversificación de actividades rurales...?

El estudio citado del CONEVAL acusa la existencia de una contraposición de objetivos rurales, agrícolas y sociales en el presupuesto: dos tercios de los programas produc-

tivos están dirigidos a bienes privados (subsidios a personas y familias, transferencias monetarias, entre otros) y el resto a bienes públicos (infraestructura, investigación y desarrollo y otros similares). Por ello, el CONEVAL y otros organismos proponen cambios radicales en la política y los programas orientados a fortalecer la competitividad del país.

El consultor de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Luis Gómez Oliver, plantea

que más de 80 por ciento de los programas agrícolas promueven los bienes privados, mientras que en el caso de los programas no agrícolas ese porcentaje es inferior a 25 por ciento. Agrega que “para lograr mayor eficiencia del gasto público en agricultura y

El sector agropecuario en México ocupa uno de los más bajos niveles de competitividad



Foto: CUARTOSCURO / Rashide Frías

hacer al campo más competitivo, se requiere una mayor inversión en bienes públicos como es el mantenimiento y ampliación de la infraestructura de riego, transporte, investigación, servicios fitosanitarios, capacitación y transferencia de tecnología, así como para la recuperación y uso sostenible de los recursos naturales (suelo, agua, biodiversidad), entre otros”.

EN LOS SÓTANOS DE LA COMPETITIVIDAD

De acuerdo con el Instituto Mexicano de Competitividad, A.C., el sector agrícola y pecuario en México ocupa uno de los más bajos niveles de competitividad, ya que los resultados que arroja la medición de indicadores respecto a otros sectores no superan la media: agregan valor por debajo de su potencial, hay concentración en pocos productos, hacen poco uso de nuevas tecnologías, algu-

nos subsidios propician rentas que inhiben la productividad del sector y en cuanto a los derechos de propiedad de la tierra, la escala se convirtió en su óptima-minifundista.²

Para este Insitituto, México requiere llevar a cabo acciones que promuevan el aumento de la rentabilidad de la producción agrícola; favorezcan el retorno de la inversión al sector, en especial en la rehabilitación de la tierra, infraestructura, bienes públicos y cambio tecnológico; contribuyan a formar una percepción del riesgo en cuanto a la siembra; ayuden a eliminar la dependencia de los subsidios y definan los derechos de propiedad.

En el 2001, la oficina regional para América Latina y el Caribe de la FAO, como lo han

2 IMCO. 2010. *Agenda para detonar productividad agrícola* [en línea]. Instituto Mexicano de Competitividad. Disponible en: http://imco.org.mx/es/temas/sectores_economicos_agricultura/agenda_para_detonar_productividad_agricola_2010.



Foto: CUARTOSCURO / Especial

hecho otros organismos internacionales, realizó un análisis sobre el concepto de competitividad referida al sector agropecuario³, cuyo fin primordial consistió en plantear que para lograr el desarrollo sostenible de la región, en particular de la agricultura y el medio rural, considera necesario mejorar sustancialmente una serie de capacidades y condiciones tanto a escala nacional y regional, como de la cadena productiva y empresarial.

El organismo estableció que durante el periodo de ajuste estructural, la agricultura sufrió el desmantelamiento de sus áreas tradicionales de disponibilidad de crédito. Para modificar esta situación y fortalecer las fuentes de financiamiento productivo del sector, la FAO señalaba que es importante enfatizar los mecanismos de ahorro, hacer más transparentes y eficientes los mercados de capitales y generar las condiciones de estabilidad, tanto para evitar la salida de capitales como para atraer inversión, de manera que los recursos se acerquen a las actividades productivas para incrementar los niveles de productividad y competitividad.

3 Brenes, Esteban. 2001. *Políticas Públicas para el Desarrollo de la Competitividad del Sector Agropecuario*. FAO. Documento para Discusión. <http://www.rlc.fao.org/es/ desarrollo/gasto/pdf/33144.pdf>

FOMENTO PRODUCTIVO DE VERDAD

Cabe destacar que los estudios referidos a la competitividad en el medio rural coinciden en que, como resultado de la acción pública, se ha generado una gran confusión entre el desarrollo rural y el agroalimentario; en este mismo sentido, observan la ausencia de un avance plurisectorial con enfoque territorial, al tiempo que una gran proporción de los apoyos para pequeños productores son captados por agricultores solventes.⁴

Hoy por hoy, en diversas reuniones de trabajo los diputados de las comisiones del sector rural han planteado la necesidad de revisar y analizar los rubros contenidos en los programas del PEC. Inclusive, prefiguran cambios radicales debido a que las evaluaciones realizadas concluyen que el programa no es concurrente y mucho menos mantiene la coordinación esencial entre dependencias y los tres niveles de gobierno.

Aun cuando no existe una visión consensual de la vía para la transformación produc-

4 Gomez Oliver, Luis. 2011. *La calidad en el gasto publico rural enmarcado en el PEC*. Presentación en power point ante la Comisión especial de seguimiento a las evaluaciones de los programas que conforman el programa especial concurrente para el campo (Cesepec) de la Cámara de Diputados. Abril del 2011.

La igualdad tal vez sea un derecho, pero no hay poder humano que alcance jamás a convertirla en hecho

HONORÉ DE BALZAC (1799-1850). NOVELISTA UNIVERSAL.
AUTOR DE LA COMEDIA HUMANA

tiva del medio rural, ni un eje ordenador que dé coherencia a las acciones de los diferentes agentes (públicos y privados) para lograrla, sin embargo existen algunos aspectos que empiezan a generar consenso, tanto en el ámbito del diagnóstico como en el de las estrategias para encarar su transformación.

Así, se ha producido una confluencia de opiniones en torno a la necesidad de replantear la política de fomento productivo, evitando la concentración de los apoyos en bienes privados, y reorientarla hacia la provisión de bienes públicos por sus altos impactos en la generación de mejores condiciones productivas, tanto para productores como para regiones específicas, sobre todo cuando se trata de favorecer a las regiones de mayor rezago económico. Para ello, es indispensable considerar la gran diversidad de regiones agrícolas

que integran al medio rural y, en función de ello, diferenciar desde las estrategias las acciones dirigidas a las regiones que llevan a cabo actividades de producción intensiva y altamente especializada, de las compuestas por unidades productivas de pequeña escala y en proceso de integración a los mercados.

Por el país diverso que somos, las políticas de fomento deben ser diseñadas de acuerdo con las características de cada región y orientadas al beneficio social como fin último del desarrollo.

En este sentido, las políticas de fomento debieran recibir mayor peso que el enfoque territorial, sin excluir el rumbo de los sistemas producto, y considerando la importancia de partir de la multifuncionalidad de la actividad productiva en el campo para apoyar, además de las labores agrícolas, otras actividades que complementan el ingreso. ▀



Altynai Arias Hernández (altynai.arias@congreso.gob.mx)


Socióloga por la UNAM y maestra en Desarrollo Rural por la UAM. Antes de ser investigadora fue directora de Asistencia Parlamentaria en la Vice Coordinación de Proceso Legislativo del PRD y asesora de la Comisión de Agricultura en la LVII Legislatura durante la discusión de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Trabajó en el Centro de Documentación Agraria de la SRA y la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Autónomas. Fue coordinadora de la Red Nacional de Productores de Maíz y secretaria de Asuntos Agrarios de la Unión Campesina Democrática.

ADRIANA
MEDINA
ESPINO Y
LETICIA
CALVARIO
MARTÍNEZ

58

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



La gravedad de este problema ha motivado la creación de instrumentos internacionales y regionales, entre los que destaca por su importancia la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer

MUJERES LIBRES DE VIOLENCIA

La violencia contra las mujeres se manifiesta a través de diversas formas, tipos y modalidades. Con base en información de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH, 2006), se sabe que en México 67 por ciento de las mujeres de 15 años y más han sufrido violencia, tanto en el ámbito privado como en el público. La gravedad de este problema ha motivado la creación de instrumentos internacionales y regionales, entre los que destaca por su importancia la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará, 1994, ratificada por México en 1998), que establece el compromiso de los países para instrumentar políticas públicas orientadas a garantizar a las mujeres una vida libre de violencia.

En México fue promulgada la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) en 2007, a fin de propi-

ciar la coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, atender, sancionar y erradicar dicha violencia, así como favorecer el desarrollo y bienestar de las mujeres, conforme a principios de igualdad y no discriminación.

La LGAMVLV define de manera puntual mecanismos, instrumentos y medidas específicas de política pública para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. También incluye disposiciones presupuestales en los artículos 23, 39, 49 y sexto transitorio. En particular, el artículo 39 señala:

El Ejecutivo Federal propondrá en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación asignar una partida presupuestaria para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Sistema [Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres] y del Programa [Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres] previstos en la presente ley.



Respecto a la distribución de competencias para distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal destacan las asignadas a la Secretaría de Gobernación (Segob), el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y las secretarías de Seguridad Pública, de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, además de la Procuraduría General de la República (PGR). Todas ellas, en la esfera de sus atribuciones, deben conjuntar esfuerzos para dar cumplimiento al objetivo de la citada ley e impulsar los instrumentos y medidas a través de los cuales debe definirse la política de Estado para hacer efectivo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

CONJUNCIÓN DE FUERZAS

El Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM) tiene por objeto conjuntar esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Está conformado por las y los titulares de varias entidades y dependencias de la administración pública; lo preside la Segob y la Secretaría Ejecutiva corresponde al Inmujeres. Este Sistema se instaló el 3 de abril de 2007 y funciona a través de cuatro comisiones:

COMISIONES DEL SNPASEVM		
Preside	Comisión	De la Violencia contra las Mujeres
SEP	Prevención	
SS	Atención	
PGR	Sanción	
SEGOB	Erradicación	

En el tercer informe trimestral de 2011 se anunció que en noviembre del presente año se realizaría la xv Sesión Ordinaria del Sistema.

En materia presupuestal, en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2008-2011 se ha establecido que los ejecutores del gasto público federal promoverán programas y acciones para desarrollar dicho Sistema, en los términos de la Ley referida.

VISIÓN TOTAL DE GÉNERO

El Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM) debe contener las acciones con perspectiva de género para impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres, así como transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres, entre otras disposiciones, según lo establecido en la Ley. La elaboración de este programa corresponde a la Segob, en coordinación con las demás autoridades integrantes del sistema. También es competencia de esta Secretaría ejecutar, dar seguimiento a las acciones y difundir los resultados del PIPASEVM.

Sobre el avance registrado en torno al Programa, en 2008 la Segob anunció el establecimiento de un convenio con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) para la realización del diagnóstico nacional sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas, así como el anteproyecto del programa integral. Expuso que debido a la extensión y naturaleza de los documentos se firmó un contrato plurianual 2008-2009, con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), e informó que en la



primera etapa se contaba con el protocolo de investigación que había sido remitido por la Facultad de Derecho de la UNAM.¹

El 25 de noviembre de 2009, en el marco del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, la Segob presentó la versión impresa del *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2009-2012*;² sin embargo, en el cuarto informe trimestral

de 2009, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim)³ reportó que había concluido este Programa y que éste se encontraba en proceso de revisión y validación por parte de los integrantes del Sistema Nacional, al cual habría sido presentado en su IX Sesión Ordinaria, el 3 de diciembre de 2009, para su verificación y su respectiva publicación en los términos de la normatividad vigente.⁴ Posteriormente, en el primer informe de actividades de la Conavim (2011) se especificó que: “se presentó un pro-

1 SHCP (2009). *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública relativo al avance de programas presupuestarios con recursos destinados a las mujeres y equidad de Género.. Anexo 9A. Presupuesto de Egresos de la Federación 2008. Cuarto trimestre de 2008. Anexo 2. Información cualitativa*, p. 6. Versión electrónica disponible en www.shcp.gob.mx

2 La referencia al PIPASEVM, vía Internet, se ubicó en <http://www.derechoshumanos.gob.mx/erradicarViolencia/index.php>; sin embargo, no fue posible su consulta debido a que la página presentaba acceso restringido.

3 La Conavim está adscrita a la Segob. Fue creada por decreto presidencial el 1 de junio de 2009.

4 SHCP (2010). *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública relativo al avance de los programas presupuestarios con Presupuesto para mujeres y la igualdad de género, Anexo 9A, PEF 2009. Cuarto trimestre de 2009*. México. p. 16 y 22 Versión electrónica disponible en www.shcp.gob.mx

yecto del programa integral elaborado por la Comisión Nacional y otras dependencias de la APF que integran el Sistema Nacional. Posteriormente, se integró una comisión de trabajo conformada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema con el fin de integrar una versión final del citado programa, mismo que a la fecha continúa en proceso de validación”.⁵

Con base en las fuentes consultadas, se advierte que aún no se cuenta con el Programa Integral, en los términos establecidos en la Ley. Al respecto, cabe considerar que en 2008 la Cámara de Diputados asignó, como parte del Gasto Etiquetado para Mujeres e Igualdad de Género (GEMIG), 20 millones de pesos (mdp) para la elaboración del Programa y del diagnóstico nacional sobre todas las formas de violencia contra las mujeres; la información pública disponible no permite identificar la aplicación de los recursos de manera específica para ese fin. Para los siguientes años no se identifican recursos específicos para el citado programa, aunque sí es posible afirmar que la Segob y en particular la citada Comisión Nacional han contado con el GEMIG para su quehacer institucional, entre el cual se incluiría la elaboración del programa referido.

TODOS LOS ROSTROS DE LA VIOLENCIA

En la Ley se establece que corresponde a la Segob llevar a cabo el diagnóstico nacional y otros estudios complementarios con perspectiva de género sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, en todos los ámbitos, y se define que el mismo debe

efectuarse dentro de los 365 días siguientes a la integración del Sistema. Entre las facultades de la Conavim, adscrita a Gobernación, se incluye coordinar, a través de la Secretaría Ejecutiva del Sistema (Inmujeres), la realización de dicho diagnóstico nacional.

En el cuarto informe trimestral de 2008, la Segob no reportó avances en la elaboración del diagnóstico nacional e informó: “El diagnóstico nacional se concluirá en 2009, dado que por la extensión, alcance y profundidad del estudio, la UNAM consideró un plazo de nueve meses para su realización”.⁶ Para 2009, el avance del diagnóstico fue de 90 por ciento y se informó: “la diferencia entre lo programado y lo ejercido obedece a que la Universidad Nacional Autónoma de

En México fue promulgada la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) en 2007

México, se encuentra solvando las observaciones que fueron realizadas por esta Secretaría [Segob] y por lo tanto no se han realizado los pagos correspondientes toda vez que el producto no se encuentra recibido de conformidad

de acuerdo en los términos de la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos del Sector Público”.⁷

En 2010 no se encontraron indicadores y metas referidas al diagnóstico nacional, mientras que en 2011, en el tercer trimestre del año, la Comisión Nacional incluyó entre sus indicadores el denominado “Diagnóstico cuanti-cualitativo de violencia de género”, aunque en el periodo éste se registró como “N/A” (no aplica) y se aclaró que “se espera formalizar el convenio con la institución que lo llevará a cabo [el Diagnóstico cuanti-cualitativo de violencia de género] en el último trimestre del año, con

5 Conavim (2011). *Primer informe de actividades, 2009-2010*. P. 102, consultado el 8 de noviembre de 2011 en: www.conavim.gob.mx

6 shcp, op. cit. 2009, p. 6.

7 shcp, op. cit. 2010, p. 11.

una temporalidad bianual”.⁸ A manera de contexto, es importante considerar que en 2009 se hablaba de un avance de 90 por ciento en la elaboración del diagnóstico nacional y que la fecha establecida en la Ley para su conclusión ya habría sido rebasada.



Con respecto a los recursos asignados por la Cámara de Diputados para llevar a cabo el diagnóstico en comento, se destinaron en 2008, como parte del Gasto Etiquetado, 20 mdp para atender las acciones estratégicas referidas al Programa Integral y al diagnóstico nacional; con la información pública disponible no es posible identificar los montos desa-

gregados de dicha asignación. En 2009 se dieron 9 mdp para la elaboración del diagnóstico; en 2010 no hay registros de recursos específicos y en 2011 se etiquetaron 15 mdp para la acción estratégica denominada “realización del diagnóstico sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas en todos los ámbitos”. Para los años en que se identifican recursos asignados para el diagnóstico nacional, no es posible ubicar los montos específicos aplicados, debido a que la información pública se reporta de manera general por programa presupuestario y no por acciones específicas.

DECLARATORIA DE ALERTA

La alerta de violencia de género es definida en la Ley que nos ocupa como el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad. Su declaratoria corresponde a la Segob, y en particular a la Conavim, que deberá notificarla al titular del Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente.

A la fecha de elaboración de este trabajo, no se han emitido declaratorias de alerta de violencia de género. En 2008, la Segob informó que había trabajado en la elaboración de un documento de procedimiento para emitir la alerta de violencia de género, de acuerdo con la Ley. En el cuarto trimestre de 2009 reportó que “durante el trimestre no se registraron peticiones respecto de la alerta de violencia de género por parte de la sociedad civil, en tal virtud no se realizaron acciones en la materia”.⁹

8 SHCP, (2011b). *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública relativo al avance de los programas presupuestarios con erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, Anexo 10, PEF 2010. Tercer trimestre de 2011.* p. 11, México. Versión electrónica disponible en www.shcp.gob.mx

9 SHCP (2010). *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública relativo al avance de los programas presupuestarios con erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, Anexo 10, PEF 2010. Cuarto trimestre de 2009.* p. 22, México. Versión electrónica disponible en www.shcp.gob.mx

Para 2010, el programa presupuestario llamado “Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos” (Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, Ramo 04 Gobernación), al que fueron etiquetados los recursos para desarrollar la acción estratégica “Fondo de Alerta de Violencia de Género”, reportó sólo un indicador denominado “Número de acciones de difusión para prevenir y erradicar la trata de personas”, el cual no guardaría relación con la acción estratégica definida por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados. Para 2011 no se identifican indicadores sobre el Fondo de Alerta de Violencia de Género.

En su primer informe de actividades, la Conavim (2011) dio a conocer que las solicitudes de alertas de violencia de género presentadas a la fecha no han procedido debido a cuestiones diversas, que incluyen diferencias entre lo estipulado en la Ley y su Reglamento, la interpretación de la Ley y errores procedimentales, entre otros. Expuso que en 2009 la Conavim apoyó la realización de una investigación sobre los indicadores auxiliares de violencia contra las mujeres para construir el Sistema de Índice de Alerta de Violencia de Género.¹⁰

En lo que concierne a los recursos asignados por la Cámara de Diputados para el Fondo de Alerta de Violencia de Género, éstos sumarían en el periodo 2008-2011 un total de 20 mdp.

¹⁰ CONAVIM, op. cit., 2011.

Dado que a la fecha ninguna alerta de violencia de género ha sido emitida, no se tiene certeza de la aplicación o destino de los recursos asignados. En el cuarto trimestre de 2008 la Segob informó: “En virtud de que no se emitieron alertas de violencia de género la Segob se dio a la tarea de constituir un Fideicomiso Fondo Nacional para la Alerta de Género contra las Mujeres. Se cuenta con la autorización para el proyecto del contrato del fideicomiso de la Unidad de Asuntos Jurídicos y de Nacional Financiera en su calidad de fiduciaria. Dicho proyecto se envió a la Dirección General de Presupuesto para obtener la autorización ante la Secretaría de Hacienda”.¹¹

En los años posteriores no se encontró información respecto al fideicomiso mencionado por la Segob en 2008, referido al Fondo Nacional para la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres.

BANCO DE DATOS SOBRE CASOS

La Ley establece que la integración del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (Banavim) corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública, que debería concretarlo dentro de los 365 días siguientes a la conformación del Sistema. En 2008, 2009 y 2010, la SSP dio cuenta de avances, aunque no la plena integración del Banavim, cuyo diseño refiere

¹¹ SHCP, op. cit., 2009, p. 16.

ACCIÓN ESTRATÉGICA	2008	2009	2010	2011
Fondo Nacional para la Alerta de Violencia de Género /				
Fondo Nacional de Violencia de Género /				
Fondo de Alerta de Violencia de Género	15.0	1.0	2.0	2.0

Millones de pesos

Fuente: CEAMEG, con base en las acciones estratégicas y sus montos presupuestales tomados de información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados.

FASE	ETAPA
Prevención	Diseño
Atención	Difusión
Sanción	Implementación
Erradicación	

a las siguientes fases y etapas:

En 2010 se reportó haber terminado las etapas de diseño y difusión de la fase de atención. En el último trimestre se habría iniciado la etapa de implementación de la fase de atención. En ese año, los avances en la integración del Banavim se preveían hasta 2012:

2009-2012
Independientemente de no haberse concluido el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres ni la armonización legislativa, continuamos con la implementación de la atención



Para el tercer trimestre de 2011 se identificaron acciones, no así indicadores, en torno a los trabajos relacionados con la integración del Banco Nacional mencionado. La SSP reportó que el avance en la integración de casos de violencia contra las mujeres es de 100 por ciento y que se registró un total de 63 mil 855 registros de casos de violencia contra las mujeres, distribuidos de la siguiente manera:

Entre los obstáculos para instrumentar el Banavim, la SSP informó sobre la falta de armonización legislativa y entre los bancos estatales con el Banco Nacional. Señaló como oportunidades emprender acciones conjuntas con las entidades federativas, así como con el resto de los integrantes del Sistema Nacional, a efecto de integrar información al Banavim, además de compartir datos con el objetivo de homologar criterios para integrar la información y facilitar

ACCIÓN ESTRATÉGICA	2008	2009	2010	2011
Integración del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres / Banco Nacional de Datos de Casos de Violencia contra las Mujeres	15.0	5.0	15.3	10.0
		Millones de pesos		

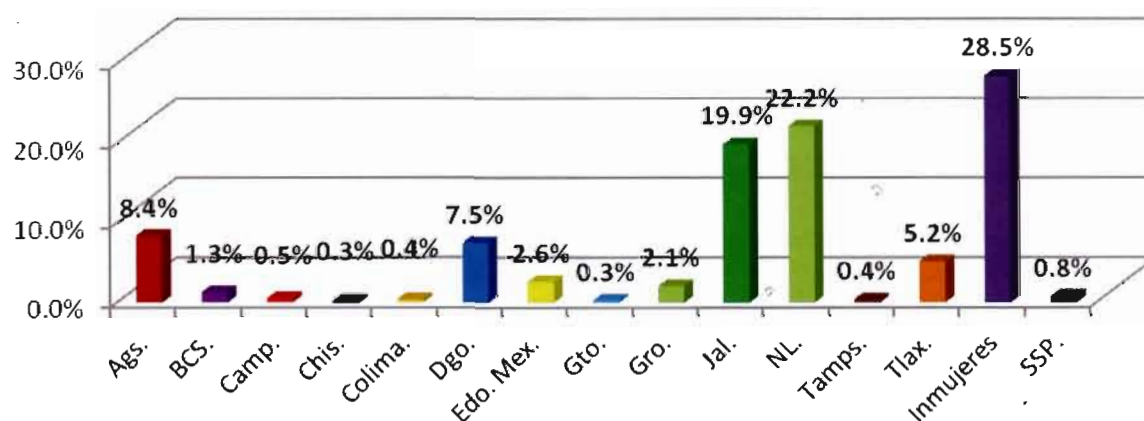
Fuente: CBAMEG, con base en las acciones estratégicas y sus montos presupuestales tomados de información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados.

Siento menos curiosidad por la gente y más curiosidad por las ideas.

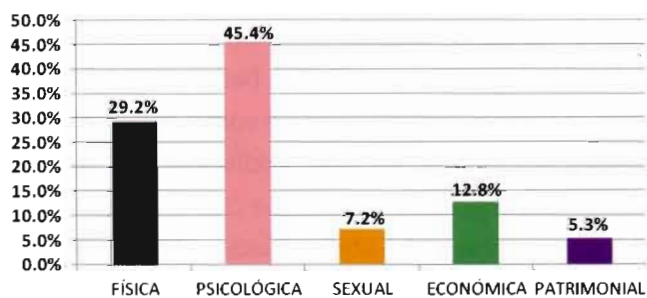
MARIE CURIE (1867-1934). QUÍMICA Y FÍSICA DE ORIGEN POLACO. DOS VECES PREMIO NOBEL

BANCO NACIONAL DE DATOS E INFORMACIÓN SOBRE CASOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

CASOS REGISTRADOS POR ESTADO



CASOS REGISTRADOS POR TIPO DE VIOLENCIA



entre las áreas involucradas en el ámbito estatal el establecimiento de acuerdos que permitan integrar información al Banavim.¹² Es importante recordar que, de acuerdo con la Ley, el Banavim debió haberse integrado dentro de los 365 días siguientes a la conformación del Sistema.

Los recursos asignados por la Cámara de Diputados para el Banco Nacional sumarían, en el periodo 2008-2011, un total de 45.3 mdp.

En conjunto, la realización y puesta en marcha de las medidas e instrumentos enunciados constituye una tarea vital para avanzar en la definición y el desarrollo de directrices de la política nacional para garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

En este contexto, es fundamental destacar el mensaje presentado el 23 de noviembre de 2011 por la directora ejecutiva de ONU Mujeres, Michelle Bachelet,¹³ en el marco del Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (25 de noviembre),

12 SHCP, op.cit. Anexo 2. Información cualitativa, 2011b, p. 477.

13 <http://www.unwomen.org/es/>



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

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

Durante años laboró en la asociación civil K'inál Anzentic (Tierra de Mujeres) en proyectos relativos a la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres indígenas. Previamente trabajó como asesora en el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.



quien expresó que la violencia de género es una amenaza contra la democracia, la paz y la estabilidad de los países. Planteó que existe la información y los diagnósticos, pero escasea la inversión sostenida y constante, así como la voluntad política de los gobiernos nacionales y locales, por lo que es el momento de que los gobiernos asuman su responsabilidad frente a

la violencia contra sus ciudadanas y lo hagan con acciones concretas, transparentes y compromisos medibles.

ONU Mujeres propone un programa de acción con 16 medidas concretas enfocadas en la prevención, protección y provisión de servicios públicos esenciales para proteger y erradicar la violencia contra las mujeres. Entre ellas se incluye la creación de planes nacionales y locales de acción, así como el otorgamiento de recursos públicos, a través de los cuales se reconozcan los costos y las consecuencias de la violencia contra las mujeres para la sociedad y el desarrollo de los países.

Frente a la dimensión de la violencia contra las mujeres en México, se evidencia la importancia de avanzar en la instrumentación de políticas públicas para garantizar la igualdad, el respeto a la dignidad humana, la no discriminación y la libertad de las mujeres; esto es, los principios rectores para el acceso de todas las mujeres a una vida libre de violencia. ▀



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

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

Derecho A Decidir y Red Profesional de Comunicación Electrónica, Programa de Mujeres Modemmujeer.



Guadalupe Acosta Naranjo

Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados

Para el periodo del 16 de diciembre de 2011 al 30 de abril de 2012, del Tercer Año de Ejercicio de la LXI Legislatura, fue elegido presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados Guadalupe Acosta Naranjo.

Reconocido luchador social, sus ideales son la justicia, la libertad y la democracia. Estudió Economía en la Universidad Autónoma de Nayarit, donde encauzó sus inquietudes políticas como líder estudiantil en esta Alma Mater. Como dirigente cañero, durante su periodo como representante de los trabajadores logró la independencia sindical del gremio.

Muy joven comenzó su carrera parlamentaria. Dos veces diputado local del PRD en Nayarit –en las Legislaturas XXIII y XXV–, la primera con apenas 24 años.

Militante fundador del Partido de la Revolución Democrática, escaló posiciones es-

tratégicas y llegó a ser secretario general, así como presidente interino del Comité Ejecutivo Nacional.

Una de las más recientes batallas políticas en las que participó fue la pasada contienda electoral en Nayarit, por la gubernatura del estado.

Por acuerdo de la Junta de Coordinación Política, la nueva Mesa Directiva la integran los diputados Uriel López Paredes (primer vicepresidente-PRD); Jesús María Rodríguez Hernández (segundo vicepresidente-PRI), y Bonifacio Herrera Rivera (tercer vicepresidente-PAN).

Secretarios: Guadalupe Pérez Domínguez (PRI), Gloria Romero León (PAN), Balfre Vargas Cortez (PRD), Carlos Samuel Moreno Terán (PVEM), Herón Agustín Escobar García (PT), Laura Arizmendi Campos (Movimiento Ciudadano) y Cora Pinedo Alonso (Nueva Alianza).

¿Qué es la democracia?

La “buena” democracia debería ser una *meritocracia electiva*. Quien combate al mérito cría el demérito. Quien objeta a la selección, obtiene la desección. La igualdad *que sirve a la sociedad* es la igualdad de mérito (proporcional a las capacidades y a los talentos). Por el contrario, la igualdad (aritmética) que hace iguales las capacidades desiguales, es la igualdad *sociedad-nociva* que hace mal a todos.

La libertad política puede ser concebida como el valor que estructura la democracia vertical. El problema (aun el bueno, bien entendido) es que la libertad política ha llegado a ser un ideal realizado, en tanto que el otro valor de la democracia, la igualdad, ha quedado en gran parte por realizarse.

A primera vista, la igualdad es un valor horizontal, un valor que pertenece a la dimensión horizontal de la política. Y si es así no puede sino hostigar a la verticalidad de la política, cuando menos en el sentido de que la “vacía de valor”. Pero ¿esto es propiamente así?

La distinción que, más que cualquier otra, gobierna la interpretación de la igualdad, señalada ya por Aristóteles, es la que se establece entre “igualdad aritmética” e “igualdad proporcional”. El criterio de la primera es: lo mismo para todos. El criterio de la segunda es: cosas iguales a iguales y desiguales a desiguales; y entonces: lo mismo a los mismos.

En este momento basta observar, con Aristóteles, que “no hay desigualdad si los desiguales son tratados en proporción a sus respectivas diversidades”. Lo que es suficiente para hacer entender que sólo la igualdad aritmética *aplana*, mientras que la igualdad proporcional puede convertirse en igualdad vertical y, por lo tanto, en el “sostén de valor” que, precisamente, debe *otorgar valor* en la factura vertical de la democracia.

De hecho, de la igualdad proporcional desciende el principio de la “igualdad de oportunidad”: ofrecer a todos iguales oportunidades (de subir). Y, adviértase, “iguales oportunidades” es un principio de valor: sustituye la promoción por mérito al encontrarse colocado en lo alto sin mérito, por derecho de nacimiento o por algún azar semejante. Sin oportunidades iguales vence o prevalece el privilegio: un estado de hecho o de fuerza, sin valor.

Es una tontería denunciar la meritocracia como desigualdad. La desigualdad está en la inmeritocracia, en atribuir iguales capacidades y talentos a quien no los tiene, a talentos y capacidades desiguales. Tontería que, a su vez, deriva de la aplicación de la igualdad aritmética, en donde no debe aplicarse. Si tenemos, y no podemos no tener, verticalidad, entonces está bien que esta verticalidad sea “buena”, lo que quiere decir selectiva de los mejores.



Rousseau concluía el *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres* afirmando que “es contra las leyes de la naturaleza, como se quieran definir éstas, que un imbécil conduzca a un hombre sabio”. La igualdad aritmética empareja al imbécil y al sabio; la igualdad proporcional postula que el sabio valga más que el imbécil. Como se quiera definir al imbécil y al sabio, yo estoy con Rousseau.

DEMOCRACIA ANTIGUA, DEMOCRACIA MODERNA

La experiencia histórica ha producido y puesto a prueba dos tipos de democracia: 1) la directa, es decir, como participación; 2) la indirecta, o sea la representativa. La primera es un ejercicio en persona y en ese sentido *directo* del poder; mientras que la segunda es un sistema de control y de limitación del poder.

En el primer caso hay un gobierno democrático basado en la participación de los ciudadanos en la administración de su ciudad: es la democracia de la *polis* y de sus imitaciones medievales. En el segundo caso el régimen democrático se confía a los mecanismos representativos de transmisión del poder.

A primera vista la participación puede parecer más satisfactoria y segura que la representación, de lo que se puede concluir que la democracia directa es más auténtica y hasta mejor que la indirecta. Pero el hecho es que la *polis* y las ciudades medievales tuvieron una vida efímera y turbulenta.

La democracia indirecta, representativa, no es sólo una atenuación de la democracia directa; es su correctivo. La democracia de los antiguos ya no es posible; no es aplicable a la realidad de los modernos. El gobierno representativo libera para fines extraparlamentarios el conjunto de energías que la *polis* absorbía en la política. Los que hoy en día vuelven a exaltar la democracia participativa, no recuerdan que la *polis* se sumió en un torbellino de demasiada política.

La vida de la democracia antigua fue breve. La ateniense virtualmente terminó en el año 323 a.C., posteriormente no sólo desaparece la cosa sino también la palabra. Durante aproximadamente dos mil años ya casi no se habla de “democracia”, y cuando alguien la menciona, la palabra es peyorativa. En *De Regiminé Principum*, Santo Tomás sienta cátedra por todos:

“Cuando un régimen inicuo es llevado por muchos se le llama democracia”.

La génesis ideal de las democracias liberales está en el principio de que la diferenciación y no la uniformidad constituye la levadura y el alimento más vital para la convivencia.

Es la democracia liberal la que ha sido estructurada sobre la diversidad y el pluralismo. Somos nosotros y no los griegos los que hemos descubierto cómo construir un orden político a través de lo múltiple y de las diferencias. La democracia moderna, que practicamos nosotros, es la liberal.

Nosotros pensamos que el hombre es más que el ciudadano de un Estado. La calidad y el valor de “persona humana” no se agota en la ciudadanía, en la participación en la política. Al final, todo lo que la muchedumbre aclamaba se convertía en ley, sin que existiera ningún tipo de limitación a ese poder discrecional de ejercer un poder absoluto. Y ése fue su final.

Nuestro poder popular es completamente distinto, y si nuestras democracias son capaces de durar es gracias a que no se parece al de los griegos. Que quede claro: cuando decimos que hay dos tipos de democracia, como ejercicio directo del poder o como sistema de control y de limitación del poder, no hablamos en absoluto de sistemas intercambiables.

La opinión pública y la democracia electoral exigen una dimensión horizontal de la política: la base del edificio. Pero luego hay un edificio, y con él, una dimensión vertical de la

política: los que mandan y los mandados. La democracia es vertical, como sistema de gobierno. La única visión de la política que sólo es “horizontal” es la visión anarquista: precisamente el no-mando. Pero la anarquía no ha existido nunca como sistema político: indica sólo su colapso.

La democracia antigua, siendo directa, era horizontal: la dimensión vertical de la política no era considerada. Pero la democracia moderna es representativa y se desarrolla de manera vertical, del ciudadano hacia arriba (hasta el gobierno que lo gobierna). Y sin embargo, en el paso de la democracia directa a la representativa, la axiología no se ha movido: la democracia vertical ha sido construida o, por decirlo de otro modo, definida *sin sostén de valor*. De ello resulta no sólo una altimetría *sin ideales*, ni sostenida, ni alimentada por valores propios, sino también casi inermes si es, y cuando es, acosada por valores horizontales.

Finalmente, una pregunta: ¿Por qué la democracia en bancarrota es tan frecuente —Latinoamérica ha quedado devastada por ella— y por qué el riesgo del déficit afecta endémicamente incluso las democracias consolidadas? Las razones son muchas. Pero la primera, la razón principal, es que el Estado democrático es hoy estructuralmente incapaz de frenar el gasto. Nuestras constituciones fueron concebidas en el siglo XVIII para hacer frente a la ciudad mala, es decir, para controlar y limitar el poder absoluto.

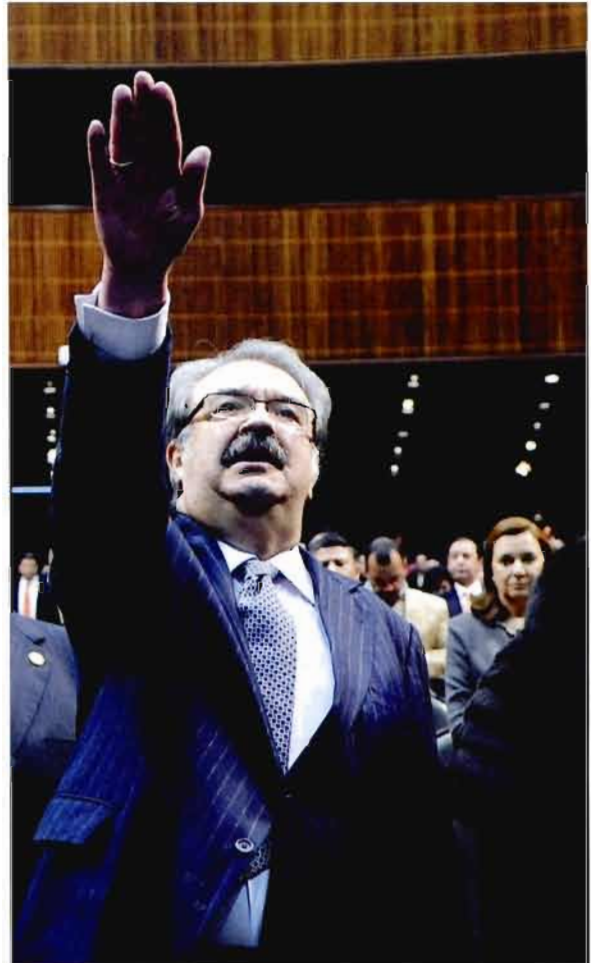
Giovanni Sartori (Florencia, 1924). Epítome del científico político de los tiempos actuales. Sociólogo de origen, ha inspirado la creación de facultades de ciencias políticas. Coleccionista de doctorados *Honoris Causa*, es erudito de los sistemas constitucionales y de los partidos políticos.

Fernando Serrano Migallón

Secretario General de la Cámara de Diputados

Por mayoría calificada, el Pleno aprobó la designación del doctor Fernando Serrano Migallón al frente de la Secretaría General de la Cámara de Diputados. El acuerdo, emitido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, recayó en el distinguido abogado y economista, doctor en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México, en la que se ha desempeñado como director de la Facultad de Derecho y Abogado General.

El doctor Serrano ha sido Coordinador General Jurídico del Gobierno del Distrito Federal, y Director General del Instituto Nacional del Derecho de Autor, entre otros cargos, y es Académico de Número de la Academia Mexicana de la Lengua; miembro de la Mexicana de Jurisprudencia y Legislación (de la que es presidente), así como de la Junta de Gobierno de El Colegio de México y de la del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Reemplaza en el cargo al doctor Guillermo Haro Bélchez.



La infancia de un Premio Nobel

Un día el olvido engulle los recuerdos de los años tiernos, deja sin rastro de la esencia de los días de la infancia. Tenaz la memoria insiste. Quizá entre los olivos sigue jugando la niñez, perseguida por un sol jugueteón; entre arbustos y zarzas esten guardados juegos, sueños y penas, y en un rincón se esconde el primer amor y aquel beso sin usar.

De qué vivencias nacen el hombre común, los escritores, los ideólogos, los artistas, los científicos, los números 1, los Premios Nobel. José Saramago —Premio Nobel de Literatura 1998— es tripulante de un viaje íntimo en busca del tiempo perdido de la infancia y la primera etapa de la adolescencia, para rescatar cálidos y entrañables momentos, aunque también se encuentra con la feroz verdad de acontecimientos crueles.

Experiencias que comparte en su libro *“Las pequeñas memorias”*. Con un estilo sencillo y un tono nostálgico describe los hechos cotidianos, grandes y pequeños, de su infancia. Es la reconstrucción de su niñez y adolescencia.

El relato comienza en su pueblo natal, la pobre y rústica aldea Azinhaga. Allí, entre el gris plateado de los olivos, duermen sus re-

PREMIO NOBEL DE LITERATURA

ALFAGUARA
BIBLIOTECA

José Saramago
Las pequeñas memorias



LAS PEQUEÑAS MEMORIAS

José Saramago (1922-2010),
Alfaguara, 2006, 200 páginas.

cuerdos primitivos. Los despierta la campana de una iglesia, el rumor del agua fresca y clara de los ríos Tajo y Almonda, el alboroto de los pájaros. “*Son pobres, no tienen más que su voz y su alegría, y la derrochan*”, dice el sentimiento poético del escritor español José Jiménez Lozano.

El viento que vaga entre los olivos, fresnos y sauces llorones, lleva el perfume de la memoria. Todo reaparece. El otoño, el invierno, la primavera, el verano, las sutiles imágenes de la vida familiar, se sientan al lado del niño melancólico.

El pequeño campesino revive sensaciones: sentir de pronto amanecer, con una inmensa claridad; las largas horas pasadas en la encrucijada de los ríos Tajo y Almonda que bañaban las tierras de cultivo de la aldea; escuchar el silencio del bosque y las palabras de la naturaleza; evocar las carreras entre los olivares; contemplar la sedante belleza del atardecer; el cielo estrellado junto a la querida abuela; y la luna más luminosa, “redonda y enorme, el blanco más refulgente... nunca he vuelto a ver una así”.

La vida de Saramago niño pasa acompañada de sus tareas cotidianas, como ayudar al tío Manuel a conducir por el valle a los lechones para venderlos en la feria de un poblado cercano. Comparte una anécdota: en las noches heladas de invierno, sus abuelos metían en su propia cama a los lechoncitos más pequeños y frágiles para salvarlos de morir congelados.

La miseria expulsó al niño Saramago y a sus padres, de Azinhaga —casi el paraíso, visualiza la mirada infantil—. Deja la cuna de sus sueños. Y sobre todo a los amados abuelos maternos, con quienes tejó profundo vínculo, pese a que ellos eran poco expresivos.

Comienza una vida nueva en Lisboa, aunque ocurren retornos temporales a Azinhaga. En la capital reina la soledad meditabunda del adolescente contemplativo. Palpita su vocación de escritor, a pesar de que será tardía esta actividad creadora. La narración mezcla detalles de la etapa infantil y juvenil del creador. Su existencia transcurrió entre calles humildes, también en el encantamiento de los cines de barrio.

Desnuda su corazón. Era una familia muy pobre la suya. Papás analfabetos. En las páginas se asoma un padre que protagonizaba episodios de violencia intrafamiliar. Saramago recuerda que era extremadamente estricto. En ocasiones golpeaba a su madre. La mirada social de la época era complaciente con la actitud paterna, era normal, pues en ese entonces las mujeres no gozaban de los mismos derechos que los hombres, y los niños no tenían voz, sólo debían obedecer.

Las pequeñas memorias repasa la primera parte de la vida del escritor. Descubrimos al José Saramago más desconocido. Los primeros pasos de este Nobel. Libro indispensable para los devotos feligreses que siguen la magia de su literatura.

Las tardes de enero

Va cayendo la noche: La bruma
ha bajado a los montes el cielo:
Una lluvia menuda y monótona
humedece los árboles secos.

El rumor de sus gotas penetra
hasta el fondo sagrado del pecho,
donde el alma, dulcísima, esconde
su perfume de amor y recuerdos.

¡Cómo cae la bruma en el alma!
¡Qué tristeza de vagos misterios
en sus nieblas heladas esconden
esas tardes sin sol ni luceros!

En las tardes de rosas y brisas
los dolores se olvidan, riendo,
y las penas glaciales se ocultan
tras los ojos radiantes de fuego.

Cuando el frío desciende a la tierra,
inundando las frentes de invierno,
se reflejan las almas marchitas
a través de los pálidos cuerpos.

Y hay un algo de pena insondable
en los ojos sin lumbre del cielo,
y las largas miradas se pierden
en la nada sin fe de los sueños.

JUAN RAMÓN JIMÉNEZ

(1881-1958). Poeta mayor de la España del novecientos.
Premio Nobel de Literatura 1956



La nostalgia, tristísima, arroja
en las almas su amargo silencio,
Y los niños se duermen soñando
con ladrones y lobos hambrientos.

Los jardines se mueren de frío;
en sus largos caminos desiertos
no hay rosales cubiertos de rosas,
no hay sonrisas, suspiros ni besos.

¡Cómo cae la bruma en el alma
perfumada de amor y recuerdos!
¡Cuántas almas se van de la vida
estas tardes sin sol ni luceros!

La influencia de los Centros

El relato del redescubrimiento de los Centros de Estudios es una narrativa en la que éstos irrumpen como actor decisivo en el reciente equilibrio entre los Poderes del Estado. En la nueva gramática la Cámara de Diputados es auténtico contrapeso del Ejecutivo.

El peso estratégico de los Centros protagonizó la ceremonia conmemorativa del 12° aniversario del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y el XXX de su antecedente, el Instituto de Investigaciones Legislativas.

Los reflectores se posaron sobre el CEDIP. El rostro jurídico de la Cámara de Diputados salió de la penumbra y se asomó al evento. En el Centro florece la inteligencia. Este laboratorio crea defensas intelectuales, produce conocimiento, información precisa, insumos teóricos que ilustran, fortalecen y enriquecen la tarea parlamentaria. Su erudito grupo de investigadores con brillantes credenciales académicas, aporta asesoría jurídica especializada; la precisión analítica del intelecto.

Directores del CEDIP —y su antecesor el IIL— entonaron unánime coro de loas a este centro que fue, es y será neurálgico, principalísimo. Omar Fayad, actual presidente del Comité del CEDIP, destacó: es uno de los pilares fundamentales sobre los que está ci-

mentado el trabajo legislativo de la Cámara de Diputados. Para que ésta cumpla con sus tres funciones principales —representativa, fiscalizadora y legislativa— debe contar con información precisa y adecuada.

“Los diputados no podríamos realizar adecuadamente nuestra labor sin la invaluable ayuda que a través de consultas, estudios, análisis, conferencias, seminarios y publicaciones ha aportado el CEDIP”, reconoció.

Ilustró: En 2010, el CEDIP atendió 280 solicitudes de servicio de apoyo técnico. También su tarea editorial es prolífica, este año hizo realidad 18 obras de distintos temas. Y participó en la elaboración del nuevo reglamento interno de la Cámara, y en puntos del análisis de la reforma política como reelección, iniciativa ciudadana, candidaturas independientes, plebiscito, revocación de mandato. Los debates contaron con sustento jurídico.

El doctor Luis Medina Peña —creador del Instituto de Investigaciones Legislativas, en 1981— invitó a la nostalgia. Evocó aquella LI Legislatura, producto de la reforma política que a nombre del ex presidente José López Portillo, diseñó y realizó el entonces secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles. “Abundaban economistas y abogados. Yo era el único politólogo. Hubo un filósofo: Carlos Castillo Peraza”, recordó.



Contó: Luis M. Farías era líder de esa Legislatura. Fue en el último día del último periodo cuando un rumor cobró fuerza, el DDF quería el recinto de Allende y Donceles. Los diputados no estuvimos de acuerdo, al calor de las últimas horas impulsamos un decreto para instalar el IIL en esa sede. Posteriormente, por decisión política, se transfirió al Senado. Qué lástima, su lugar adecuado era la Cámara Baja.

César Becker Cuéllar, director general del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, alabó la institucionalidad que rige sus tareas. El trabajo del CEDIP se justifica con los resultados de asistencia fehaciente a la labor legislativa. “Hemos enriquecido el acervo conceptual aportado a los legisladores y a la comunidad interesada en el Derecho”.

Rodolfo Duarte –ex diputado, ex presidente y director del IIL– develó el retrato incómo-

do del viejo parlamento que imperaba antes de la irrupción de la pluralidad. Cáustico, reveló: en el pasado al Congreso nos llegaban (enviadas por el Ejecutivo) las iniciativas de Ley, ya con el dictamen respectivo listo, agregado con un clip. Entonces... los legisladores nada más firmábamos, agregó en su filosa crítica.

El ex presidente del Comité del IIL, Bernardo Bátiz Vázquez –cuatro veces diputado federal–, vivió la consolidación del Parlamento mexicano. Antes todo se decidía verticalmente, aceptó. Elogió que hoy el Poder Legislativo es equilibrio del Ejecutivo. Ya existe la división de poderes. En esa consolidación, los Centros de Estudios son herramienta fundamental.

César Becker dibujó los retos futuros: Reforzar la tarea de control del Legislativo al Ejecutivo y al Judicial; actualización en nuevos fenómenos como derechos humanos; consolidar al investigador como defensor de la Constitución.

El rey sabio

Había una vez, en la lejana ciudad de Wirani, un rey que gobernaba a sus súbditos con tanto poder como sabiduría. Y le temían por su poder, y lo amaban por su sabiduría.

Había también en el corazón de esa ciudad un pozo de agua fresca y cristalina, del que bebían todos los habitantes; incluso el rey y sus cortesanos, pues era el único pozo de la ciudad.

Una noche, cuando todo estaba en calma, una bruja entró en la ciudad y vertió siete gotas de un misterioso líquido en el pozo, al tiempo que decía:

—Desde este momento, quien beba de esta agua se volverá loco.

A la mañana siguiente, todos los habitantes del reino, excepto el rey y su gran chambelán, bebieron del pozo y enloquecieron, tal como había predicho la bruja.

Y aquel día, en las callejuelas y en el mercado, la gente no hacía sino cuchichear:

—El rey está loco. Nuestro rey y su gran chambelán perdieron la razón. No podemos permitir que nos gobierne un rey loco; debemos destronarlo.

Aquella noche, el rey ordenó que llenaran con agua del pozo una gran copa de oro. Y cuando se la llevaron, el soberano ávidamente bebió y pasó la copa a su gran chambelán, para que también bebiera.

Y hubo un gran regocijo en la lejana ciudad de Wirani, porque el rey y el gran chambelán habían recobrado la razón.

A close-up photograph of almond blossoms. The flowers are light pink to white with prominent yellow stamens. The background is a soft, out-of-focus blur of more blossoms, creating a sense of depth and abundance. The lighting is natural, highlighting the delicate texture of the petals.

ALMENDRO

Además de obsequiarnos la flor de enero, el almendro añade a sus conocidas propiedades la belleza con que las brinda. Se da generoso en Sonora, México.
(Foto: Archivo)



BALLENA

Ballenas en Bahía de Banderas, Nayarit, joya del Pacífico mexicano.
(Foto: Archivo)