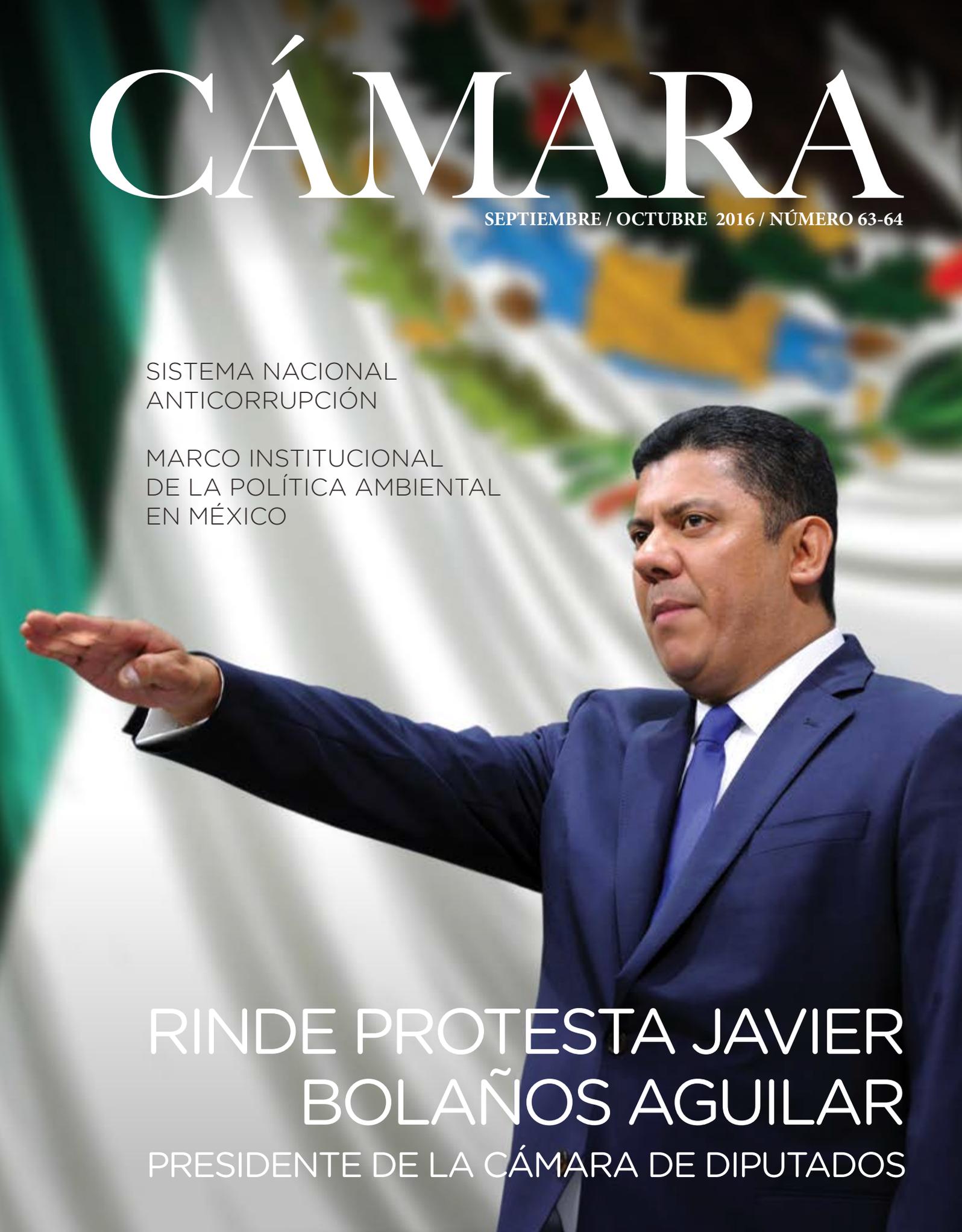


CÁMARA



SEPTIEMBRE / OCTUBRE 2016 / NÚMERO 63-64

SISTEMA NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN

MARCO INSTITUCIONAL
DE LA POLÍTICA AMBIENTAL
EN MÉXICO

RINDE PROTESTA JAVIER
BOLAÑOS AGUILAR

PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

DESDE EL CONGRESO

Crónica: Miguel Reyes Razo
Conductor: Rafael Cardona

Transmisión:
miércoles 22:00 hrs.
viernes y domingo 09:30 hrs.



@Mx_Diputados



Señal Abierta HD 45.1 SKY 638
Cable 110 Dish 735



/camaradediputados



DESDE EL PLENO

DESDE EL PLENO
**RINDE PROTESTA JAVIER BOLAÑOS AGUILAR,
PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS** 3



NUESTROS CENTROS

CESOP
**SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.
TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO** 6

CEFP
**CONSUMO PRIVADO:
MOTOR DE CRECIMIENTO** 18

CEDRSSA
**MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA
AMBIENTAL EN MÉXICO** 30

CEDRSSA
POBLACIÓN INDÍGENA MEXICANA 50

VÍNCULO PARLAMENTARIO
TRANSPARENCIA 66



DESDE EL PLENO

ACTIVIDADES LEGISLATIVAS 69



FOTORREPORTAJE

ARTE Y CULTURA EN SAN LÁZARO 77

MESA DIRECTIVA

Edmundo Javier Bolaños Aguilar
Presidente

María Guadalupe Murguía Gutiérrez
Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano
Gloria Himelda Félix Niebla
Sharon María Teresa Cuenca Ayala
Vicepresidentes

Raúl Domínguez Rex
Ernestina Godoy Ramos
Alejandra Noemí Reynoso Sánchez
Verónica Delgadillo García
Isaura Ivanova Pool Pech
María Eugenia Ocampo Bedolla
Andrés Fernández del Valle Laisequilla
Ana Guadalupe Perea Santos
Secretarios

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA
Francisco Martínez Neri
Presidente

César Octavio Camacho Quiroz
Coord. GPPRI
Marko Antonio Cortés Mendoza
Coord. GPPAN
Jesús Sesma Suárez
Coord. GPPVEM
Norma Rocío Nahle García
Coord. GPMorena
José Clemente Castañeda Hoeflich
Coord. GPMC
Luis Alfredo Valles Mendoza
Coord. GPNA
Alejandro González Murillo
Coord. GPES

CENTROS DE ESTUDIOS
Lic. Alberto Mayorga Ríos
Director General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP)

Dr. Sadot Sánchez Carreño
Director General del Centro de Estudios del Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP)

Lic. Marcelo de Jesús Torres Cofiño
Director General del Centro de Estudios Sociales y de la Opinión Pública (CESOP)

Héctor Hugo Olivares Ventura
Director General del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA)

Lic. Adriana Gabriela Ceballos Hernández
Directora General del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG)

CONSEJO EDITORIAL
Coordinador de Comunicación Social
Óscar Manuel Argüelles Dorantes

Director General Editorial e Imagen Legislativa
Juan Antonio Valtierra Ruvalcaba

Editora
Lourdes González García

Corrección de estilo
Carlos Miranda

Redacción
Deyanira Juárez Canseco
Linda Anahí Sánchez López
Marco Antonio Mejía Andrade
Guillermo Iván Rocha Vázquez

Diseño de interiores, de portada y diagramación
Ricardo Hurtado Martínez

Distribución
Omar Martínez

Servicios gráficos
Agencia CUARTOSCURO

Cámara, año 6, número 63-64, sep-oct 2016, es una publicación que edita y distribuye la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio A, basamento, colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza, Código Postal 15960, México, Distrito Federal, teléfono (55) 50 36 00 00, extensión 52177.

Derechos de reserva al uso exclusivo del título núm. 04-2014-120110535700-102, que otorgó el Instituto Nacional de Derechos del Autor el 1 de diciembre de 2014. ISSN 2007-5944.

Se autoriza la reproducción total o parcial de cualquier texto, si se cita el título, el autor y la fuente.

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

revistacamara@congreso.gob.mx

PRESENTACIÓN

El mes de septiembre dio inicio el segundo año de trabajos de la LXIII Legislatura, con el nombramiento del diputado Javier Bolaños Aguilar como presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados.

Luego de rendir la protesta de ley, el diputado presidente puntualizó que durante el periodo que le corresponde conducir la mesa directiva trabajará en favor del “debate de las ideas, la confrontación de los argumentos y la intensidad de las expresiones de cada una de las diputadas y los diputados; predominará el debate con respeto, ya que es éste el que enriquece la esencia del parlamento, y exigiré respetar la Ley Orgánica y el Reglamento que nos rige”.

Bolaños Aguilar tomó protesta a los vicepresidentes Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano, María Guadalupe Murguía Gutiérrez, Gloria Imelda Félix Niebla y Sharon María Teresa Cuenca Ayala. Asimismo, a los secretarios Raúl Domínguez Rex, Andrés Fernández del Valle Laisequilla, Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, Isaura Ivanova Pool Pech, Ernestina Godoy Ramos, Verónica Delgadillo García, María Eugenia Ocampo Bedolla y Guadalupe Perea Santos.

Por otra parte, en esta edición el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Cesop) aborda un tema por demás de actualidad: la corrupción y sus efectos en México. El texto resalta el impacto que la corrupción representa, por la gran cantidad de recursos que se fugan en sobornos, la falta de competitividad económica, el deterioro de la seguridad pública y el impulso a la conformación de la delincuencia organizada.

En tanto, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) presenta el tema del Consumo Privado, el cual constituye un importante detonante de la economía nacional, toda vez que representa aproximadamente 80% del producto interno bruto (PIB).

Finalmente, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (Cedrssa) nos entrega dos artículos. En el primero trata la política ambiental en nuestro país y cómo, en los últimos cuarenta años, México ha tenido que llevar a cabo mecanismos, estrategias, políticas públicas y reformas legislativas, que le permitan constituir y consolidar su aparato institucional en materia ambiental.

En su segunda colaboración “La Población indígena mexicana”, refiere la necesidad de elevar el nivel de vida de este sector de la sociedad, en un marco de respeto a sus costumbres y derechos, y promoviendo su desarrollo económico mediante el impulso de proyectos productivos.



RINDE PROTESTA JAVIER BOLAÑOS AGUILAR, PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En su primer mensaje como presidente de la mesa directiva, el diputado Javier Bolaños Aguilar (PAN) dijo que representar al Congreso de la Unión es una obligación que requiere poner por encima de cualquier posición partidista o personal el interés de los mexicanos. “Presidir esta Cámara de Diputados es el máximo honor que en mi carrera política he recibido”, aseguró.



En sesión del Congreso general realizada el jueves 1 de septiembre, el legislador dijo que asume el cargo con plena convicción de servicio a México y con la responsabilidad de conducir las relaciones institucionales con independencia y autonomía de los otros poderes.

Aseguró que el país enfrenta retos como la inseguridad y pobreza que requieren solución, por ello se necesita un poder Legislativo comprometido con quienes menos tienen.

“Así pues, compañeras y compañeros diputados, las agendas y prioridades legislativas han quedado expuestas. Nos corresponderá ahora demostrar a la nación que somos capaces de alcanzar acuerdos, de construir productos legislativos que le sirvan precisamente a la gente”, agregó.

Sobre el proceso electoral estadouni-

dense, Bolaños Aguilar afirmó que ante las ofensas, insultos y señalamientos imprudentes que ha hecho el candidato presidencial del Partido Republicano al país, el Poder Legislativo debe mostrar unidad, congruencia, fortaleza y levantar un muro infranqueable contra la intolerancia, así como denunciar a quienes ofendan a los mexicanos y pretendan vulnerar la soberanía.

Confirmó que la mesa directiva se conducirá con respeto, diálogo, trabajo, orden, imparcialidad y fortalecerá la comunicación con los integrantes de la Junta de Coordinación Política para desahogar los asuntos de los grupos parlamentarios.

Y puntualizó: “que nadie lo dude: en este periodo que me corresponde conducir, prosperará el debate de las ideas, la confrontación de los argumentos y la inten-

sidad de las expresiones de cada una de las diputadas y los diputados; predominará el debate con respeto, ya que es éste el que enriquece la esencia del parlamento, y exigiré respetar la Ley Orgánica y el Reglamento que nos rige”.

Previamente, el diputado panista Bolaños Aguilar rindió protesta como presidente de la mesa directiva para el segundo año de ejercicio de la LXIII Legislatura, luego de ser electo por el pleno cameral, por 376 votos a favor, cero en contra y 31 abstenciones.

En sesión preparatoria celebrada el 31 de agosto, el diputado dijo: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen desempeñando leal y patrióticamente el cargo de presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para el segundo año de ejercicio de la LXIII Legislatura que se me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Y si no lo hago, que la nación me lo demande”.

Enseguida, Bolaños Aguilar tomó protesta a los legisladores que integran la mesa directiva: vicepresidentas María Guadalupe Murguía Gutiérrez, Gloria Imelda Félix Niebla y Sharon María Teresa Cuenca Ayala; el vicepresidente es Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano.

Los secretarios: Raúl Domínguez Rex y Andrés Fernández del Valle Laisequilla; secretarías: Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, Isaura Ivanova Pool Pech, Ernestina Godoy Ramos, Verónica Delgadillo García, María Eugenia Ocampo Bedolla y Guadalupe Perea Santos,

Después de declarar legalmente instalada la Cámara de Diputados para el primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio, el presidente de la mesa directiva pidió a los legisladores entonar el himno nacional.



Por último, pidió comunicar por escrito al presidente de la República, a la Cámara de Senadores, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los congresos de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sobre la instalación de la Cámara de Diputados.

Después de rendir protesta de ley como diputados federales e integrantes de la LXIII Legislatura por el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, Mirna Isabel Saldivar Paz y Luis Manuel Hernández León sustituyeron a los legisladores con licencia Soralla Bañuelos de la Torre y José Bernardo Quezada Salas, respectivamente. El diputado Bolaños Aguilar levantó la sesión preparatoria y citó para el 1 de septiembre a sesión de Congreso general para la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias.



CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.

TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

Omar Cortés Macías

La corrupción como fenómeno global: los impactos en México

El combate de la corrupción es de gran trascendencia para cualquier país, no sólo por la gran cantidad de recursos que se fugan por concepto de sobornos, la falta de competitividad económica, el deterioro de la seguridad pública y el impulso de la conformación de la delincuencia organizada, el debilitamiento de las instituciones y la democracia de una nación; también por el hecho de que refleja una sociedad violenta con grandes conflictos sociales.

La corrupción es el fermento político al interior de las instituciones y gobiernos que ocasiona desigualdad, carencia de oportunidades y pobreza. Es un factor cohesionador dentro de una cadena de actividades ilegales que impiden el establecimiento de un verdadero Estado de derecho.

La corrupción está basada en normas de conducta, “para la sociedad hablar de corrupción es hablar de muchas cosas no necesariamente coherentes ni lógicas: la corrupción se entiende y simultáneamente se confunde, se critica pero se practica, se rechaza pero se justifica”.¹

¿Cuál es el factor común que ocasiona esta especie de cáncer gubernamental y empresarial a nivel mundial? No existen respuestas o verdades absolutas, se cuenta con datos de organismos internacionales como la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros, que indican que la corrupción y el crimen

van de la mano, con lo cual se puede decir que la cantidad de corrupción de un sistema de gobierno está relacionada directamente con sus niveles de criminalidad, estableciendo una especie de criterios universales en la aceptación de la corrupción como medio de vida y formas rutinarias de proceder. “Los niveles de percepción de la corrupción en México son alarmantes y los pocos o muchos intentos para reducirlos han sido un fracaso. En el 2014, México obtuvo una calificación de 35 puntos de 100 posibles y el lugar número 103 de 175 países según Transparencia Internacional (TI).

“Dichos datos coinciden con los del Banco Mundial (BM), organismo que reprobó a México con una calificación de 39 sobre 100 en sus indicadores de control de la corrupción y lo coloca en el lugar 127, es decir, uno de los países más corruptos”.²

² Amparo Casar, María México: Anatomía de la corrupción, 2015 [en línea] [fecha de consulta: 19 de junio del 2016] CIDE-IMCO. Disponible en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf

¹ *Ibidem*.



Gráfica 1. Índice de percepción de la corrupción: países miembros de la OCDE



Para 2015, México avanzó ocho lugares en la escala de corrupción, pues de acuerdo con la investigación Índice de percepción de la corrupción 2015, realizada por Transparencia Internacional,³ México ocupa el lugar 95 de 168 países evaluados. Este lugar nada decoroso nos ubica con mayores índices de corrupción que los países del continente africano, pero además, nos sitúa en el lugar 11 de 22 países evaluados de América Latina.

A pesar de recuperar algunas posiciones en las calificaciones de corrupción, México continúa siendo el país peor calificado dentro de los países miembros de la OCDE, como se puede apreciar en la Gráfica 1.

El establecimiento de un sistema anticorrupción puede mejorar los sistemas administrativos y las prácticas de gobierno, las cuales optimizarán eventualmente recursos financieros y humanos, generando beneficios generalizados a la sociedad. De otra forma, la corrupción se puede traducir incluso en problemas de índole humanitario, pues la gran desigualdad que ocasiona impacta directamente en la calidad de vida de los ciudadanos y produce cadenas de pobreza, falta de acceso a servicios de salud, empleo, educación, así como la fuga de personas talentosas que emigran a países en donde pueden desarrollarse y aportar su conocimiento e incluso talento deportivo a una sociedad.

La corrupción puede ser vista como un fenómeno maleable con capacidad de transformarse y adaptarse tanto en sus formas de origen como en las que se ejerce. Se caracteriza por actuar bajo una especie de invisibilidad, ya que sus actos pasan inadvertidos o son ocultos en la complejidad del sistema del Estado. Es paradójico que mientras los sistemas de gobierno han engrosado el cúmulo de leyes para el combate a la corrupción, al mismo tiempo se ha generado mayor desconfianza y falta

³ Transparencia Internacional, Percepción de la corrupción índice 2015 [en línea] [fecha de consulta: 19 de junio del 2016], disponible en: <http://www.transparencia.org/cpi2015#results-table>

de certeza jurídica. Esto se debe a que los mecanismos utilizados son complicados y confusos, se sustentan en excesos de regulación y provocan falta de entendimiento e integración por parte de la sociedad. Asimismo, obstaculizan la participación ciudadana y ocasionan mayores índices de descomposición, pues al no aplicar el tan amplio cúmulo de leyes se crean sectores de impunidad.

Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana

La transparencia es uno de los grandes paradigmas para la construcción de un Estado, su democracia y el fortalecimiento institucional. Ahora bien, para que los gobiernos e instituciones puedan ser transparentes deben garantizar el acceso a la información pública. En México, el Instituto

Nacional de Acceso a la Información Pública (INAI) garantiza el derecho de los ciudadanos de acceso a la información, pero este derecho tiene dimensiones políticas y sociales que están relacionadas con “el derecho a la libertad de expresión, que es considerado por la comunidad internacional como un derecho primario y base fundamental de todos los derechos humanos, esa libertad también comprende el derecho a la información oportuna y transparente que tiene todo ciudadano en relación con el manejo de los asuntos públicos que se vinculan directamente a la actuación cotidiana del ciudadano”.⁴

⁴ Alejandro Fuenmayor, El derecho de acceso de los Ciudadanos a la Información Pública [en línea] [fecha de consulta: 22 de junio del 2016] UNESCO, pág. 12, disponible en: http://portal.unesco.org/es/file_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5EL+DERECHO+D+E+ACCESO+DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf.





Fotografía: CUARTOSCURO

El acceso a la información representa el primer eslabón dentro de cualquier sistema que pretende combatir la corrupción, por lo que es necesaria la integración institucional de la rendición de cuentas como un elemento paralelo a los derechos de acceso a la información pública para poder generar transparencia. Rendición de cuentas implica poder acceder y recibir información pública, así como analizar, expresar y difundir la información implícita o explícita de actos, omisiones o errores en el ejercicio de funciones de los servidores públicos.

Sin embargo, a pesar de su importancia, la transparencia y la rendición de cuentas no son sinónimos de combate a la corrupción. Por tales razones, se entiende que la transparencia y la rendición de cuentas por sí solas no generarán cambios que puedan marcar la diferencia sustantiva en el

La transparencia y la rendición de cuentas no son sinónimos de combate a la corrupción.

combate a la corrupción de los estados, instituciones y empresas. Bajo esta premisa la participación ciudadana juega un papel fundamental en la construcción de la transparencia y el combate a la corrupción, es decir, la participación ciudadana representa el motor que impulsa el buen funcionamiento dentro de un sistema anticorrupción, sin que esto implique que toda decisión deba ser sometida a consulta. Es un factor que permite la vigilancia estrecha con facultades de actuación plena y autónoma para generar equilibrio de poder.

En este contexto, se debe construir una participación ciudadana propositiva, pues el esquema existente únicamente actúa como forma de refrendar decisiones previamente establecidas, sin generar análisis que provengan de los ciudadanos. Es necesario aprovechar las herramientas tecnológicas para generar nuevos mecanismos de participación que puedan influir en los procesos democráticos de México.

La voluntad de los gobiernos para generar sistemas y plataformas vinculantes en los procesos administrativos y en la toma de decisiones, será decisiva para que la participación social se adecúe a los ritmos de vida que actualmente rigen en la sociedad. Sólo mediante el establecimiento de plataformas tecnológicas e institucionalizadas se podrá pasar de los mecanismos de expresión y participación convencionales a crear los espacios de expresión y participación institucional tanto en ámbitos públicos como privados, los cuales a su vez servirán para el impulso y reforzamiento de una cultura de rendición de cuentas y transparencia.

Leyes anticorrupción

En mayo de 2015 se realizó una reforma constitucional al artículo 113, con lo cual se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Este nuevo organismo suprainstitucional estará integrado por siete instituciones que serán reguladas por un comité coordinador compuesto por la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Anticorrupción, el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Nacional de Transparencia, el Tribunal de Justicia Administrativa y un Comité de Participación Ciudadana.

El Sistema Nacional Anticorrupción se propone como una “instancia con capacidad de mejora continua del desempeño de la administración gubernamental; además de tener la capacidad técnica y objetiva para medir y evaluar el desempeño del ser-

vidor público en el marco de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones”.⁵

De acuerdo con el artículo 6o. del Capítulo I de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, dicho sistema tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas

⁵ *Gaceta Parlamentaria*. Cámara de Diputados, LXII Legislatura [en línea] [fecha de consulta: 23 de junio del 2016], febrero, 2015; disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>.





administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

Para lograr una plena integración y coordinación entre los órganos fiscalizadores, dentro del nuevo contexto legal, el Sistema Nacional Anticorrupción será estructurado y respaldado por las siguientes leyes, destacando algunos aspectos:

- Ley General de Responsabilidades Administrativas. La ley aprobada incrementa las facultades de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), define las competencias de la Federación y de las entidades federativas. Asimismo, regula las conductas que dan lugar a responsabilidades administrativas y las faltas administrativas graves. Determina las conductas de corrupción, especificando los sujetos obligados a presentar

El Sistema Nacional Anticorrupción se propone como una instancia con capacidad de mejora continua del desempeño de la administración gubernamental

su declaración patrimonial, de intereses y fiscal. Además, determina la responsabilidad de las personas morales y las políticas de integridad. Establece los procedimientos de investigación y de sanción, las sanciones administrativas y establece el Registro Nacional de Servidores Públicos Sancionados (RNSPS).

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. A esta ley le corresponderá la coordinación y colaboración entre las instituciones que estructuran el SNA y los diversos órganos de combate a la corrupción en las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México. Le corresponde también el diseño de políticas públicas en materia de prevención, control, sanción y erradicación de conductas deshonestas. Con esta ley se crea también el Sistema Nacional de Fiscalización integrado por: I. La Auditoría Superior de la Federación, II. La Secretaría de la Función Pública, III. Las entidades de fiscalización superiores locales y IV. Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

- Código Penal Federal. La reforma incorpora la tipificación de delitos de corrupción

para que se puedan realizar investigaciones a todas las personas que desempeñen empleo, cargo o comisión en cualquier institución que maneje recursos públicos y se instrumenten las sanciones procedentes en el ámbito penal si los delitos cometidos así lo ameritaran; la oralidad de los juicios brindará una forma más expedita de ejercer la justicia en México.

- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Esencialmente establece la creación, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para que, a partir de las investigaciones que evidencien la responsabilidad de servidores públicos, se concedan juicios contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos en actos de corrupción. Dicha institución podrá establecer sanciones a





servidores públicos responsables que serán públicas. Para ello el tribunal contará con salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas.

- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Amplía las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, ahora podrá auditar en tiempo real a las instituciones federales, además, podrá auditar recursos federales de fideicomisos, fondos y mandatos (contratos) públicos y privados. Se faculta a la ASF a imponer multas a servidores públicos, personas físicas y personas morales, las cuales tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida. Además, se establecen criterios de sanción vinculantes al Código Penal por obstaculizar la actividad fiscalizadora. Prohíbe la contratación de servicios externos cuando exista parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, de parientes civiles entre el titular de la ASF o cualquier mando superior de esa

institución. Se crea el servicio fiscalizador de carrera y se establece el mecanismo de selección y las atribuciones del titular de la ASF. Además, se instaura la recepción de peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta ley aumenta las facultades de la Secretaría de la Función Pública (SFP), por lo que podrá supervisar el ejercicio fiscalizador de los Órganos Internos de Control; podrá realizar por sí misma auditorías, revisiones y evaluaciones en dependencias federales; evaluará las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos.

Autonomía de los órganos fiscalizadores

Uno de los temas más recurrentes en la agenda de los sistemas anticorrupción es la autonomía de los órganos fiscalizadores.

Para muchos investigadores y estudiosos del tema, combatir la corrupción en México tiene que ver principalmente con un cambio de paradigma que implica otorgar plena autonomía a los órganos fiscalizadores.

Los retos que deberá enfrentar el Sistema Nacional Anticorrupción son de dimensiones gigantescas, la mejor evaluación de resultados de este órgano suprainstitucional será la percepción de la ciudadanía en su vida cotidiana, por ejemplo, que un ciudadano realice cualquier trámite sin presión ni sea obligado a resolverlo a cambio de una dádiva o mordida. Además, se tiene que reflejar un cambio en los indicadores internacionales mejorando la calificación y posición que se otorga a los países de acuerdo con sus prácticas gubernamentales.

La autonomía de los órganos fiscalizadores es indispensable para realizar una separación clara entre el interés que existe de un gobierno hacia el interior de la administración pública y los fines que deben

perseguir los órganos encargados de la fiscalización y evaluación del desempeño de funciones de servidores públicos.

Desde la perspectiva del investigador Jaime Cárdenas Gracia, la autonomía de los órganos fiscalizadores debe llevarse a cabo “por órganos con autonomía constitucional por razones estrictamente técnicas, de objetividad, neutralidad e imparcialidad en la revisión. Si los órganos técnicos de revisión, como ahora sucede, están sujetos a intervenciones políticas de partidos, poderes fácticos y de gobiernos, se pervierte la revisión. Es decir, deja de hacerse con neutralidad, objetividad, imparcialidad y confiabilidad”.⁶

Jaime Cárdenas señala que entre las ventajas de otorgar autonomía constitucional a los órganos fiscalizadores, específicamente a la Auditoría Superior de la

⁶ John Ackerman, César Astudillo, *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 100



Federación, está “satisfacer el principio de rendición de cuentas, evitar la impunidad y exigir responsabilidades a los servidores públicos que desvían recursos, fortalecer el sistema de carrera al interior de la ASF, ampliar el universo de lo fiscalizado, despartidocratizar la fiscalización, satisfacer las expectativas sociales en la materia, entre otras”.⁷

Otro principio que se advierte para lograr plena transparencia en los órganos de fiscalización es el sistema por el cual se accede a la titularidad de estas instituciones, pues la representación partidista en el Congreso de la Unión también se expresa como una representación política reflejada en los titulares de las instituciones públicas del país. En este sentido, ¿cómo lograr que las instituciones de fiscalización realicen auditorías bajo el marco de la objetividad, imparcialidad y la neutralidad, evitando conflictos de interés institucional, político o personal? Cabe preguntarse si esto podrá ser resuelto por el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.

Además de lograr plena autonomía para los órganos de fiscalización, se debe analizar el proceso de selección de los titulares. Estos procesos pueden ser adaptados a los establecidos en el servicio profesional de carrera del servicio exterior mexicano, o realizar una elección popular mediante la presentación de ternas propuestas por consejos académicos.

Comentarios finales

La transparencia y rendición de cuentas deben entenderse como elementos indispensables para el fortalecimiento de la democracia, ya que administraciones honestas y eficientes permiten el fortalecimiento de las instituciones. En este sentido, se deben ampliar los mecanismos de participación social, ya que la responsabilidad ciudadana no se limita al ejercicio de votar, sino a un pleno involucramiento en



los procesos institucionales. En la medida que los gobiernos y los congresos permitan el involucramiento de la ciudadanía en los procesos de fiscalización, se podrá generar una cultura de protección para servidores públicos honestos, así como a ciudadanos que denuncien sin que tengan que enfrentar la intimidación del aparato de Estado o de partidos políticos.

La ley debe ser especializada, clara, armónica, de fácil acceso y entendimiento. Un sistema complejo de leyes origina poca observación y difícil aplicación y debido a su complejidad, genera evasión. Los órganos de fiscalización pueden considerar la creación de un área que proteja a los servidores públicos y ciudadanos que denuncien.

En este sentido, vale la pena reflexionar sobre las formas o principios de los cuales se parte para la promulgación de leyes y el establecimiento de políticas anticorrupción. Estos sistemas se fundamentan en perseguir conductas indebidas en el ejercicio del servicio público, lo que no se ha reflejado en rendición de cuentas de los responsables de actos o conductas ilícitas.

⁷ *Idem*, p. 107.

Se puede crear un paradigma alternativo capaz de integrar al sistema un esquema que tenga como fuente de actuación la protección de derechos y la garantía de crecimiento profesional de los servidores públicos honestos que operen, en primera instancia, como denunciantes de conductas indebidas, sirviendo esto a modo de prevención e identificación de conductas ilícitas en el ejercicio del servicio público.

Para generar transparencia, eficiencia institucional y rendición de cuentas, no basta con crear sistemas anticorrupción robustos y con alto costo al erario público, o crear infinidad de mecanismos de participación ciudadana. El reto es generar un sistema anticorrupción que prevenga, corrija (leyes, normas y procesos) y sancione conductas ilícitas reflejando un mayor bienestar social y eficiencia institucional, y que a su vez genere mecanismos reales de vinculación institucional con la ciudadanía.

Para llevar a cabo una transición de administraciones honestas, es necesario marchar por un plano de cultura de valores universales construyendo un orden social a través de la reestructuración del sistema judicial. En este sentido, el Poder Judicial

deberá atender las necesidades del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.

Es necesario crear ambientes de control en las instituciones promoviendo valores de honestidad, ética y transparencia; esto debe ser impulsado desde la educación básica hasta la educación superior; es necesario ampliar la oferta educativa en cuanto a la capacitación individual y colectiva en el tema.

La construcción de la cultura de honestidad y anticorrupción se debe plantear en las instituciones gubernamentales, pero también en el ámbito empresarial. Así se crearía una verdadera consciencia en el actuar y el cumplimiento de las leyes.

Es necesario que se atienda y analice el fenómeno como un conjunto de principios de las políticas de Estado, ya que siendo la corrupción un problema tan complejo, las soluciones y propuestas deben ser atendidas de manera vertical y horizontal, de manera que no formen parte de un proyecto como periodo de gobierno, sino como objetivo y principio de nación, cohesionando el valor social, gubernamental y empresarial, lo cual generaría incluso impactos positivos en la sociedad internacional.





CENTRO DE ESTUDIOS DE FINANZAS PÚBLICAS

CONSUMO PRIVADO: MOTOR DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

Introducción

En un contexto de bajo crecimiento económico mundial que incide en la evolución del comercio internacional y sobre la demanda de exportaciones mexicanas, el consumo interno se afianza como el principal motor de crecimiento económico de México y su fortaleza determina, entre otros, el desempeño productivo nacional.

De acuerdo con el Banco de México (Banxico), el consumo comprende la adquisición de bienes y servicios de la administración pública y del sector privado, destinadas a la satisfacción de sus necesidades inmediatas. Es el proceso económico que consiste en la compra o el gasto hecho en los bienes y servicios para satisfacer las necesidades de las familias, las empresas y el gobierno.

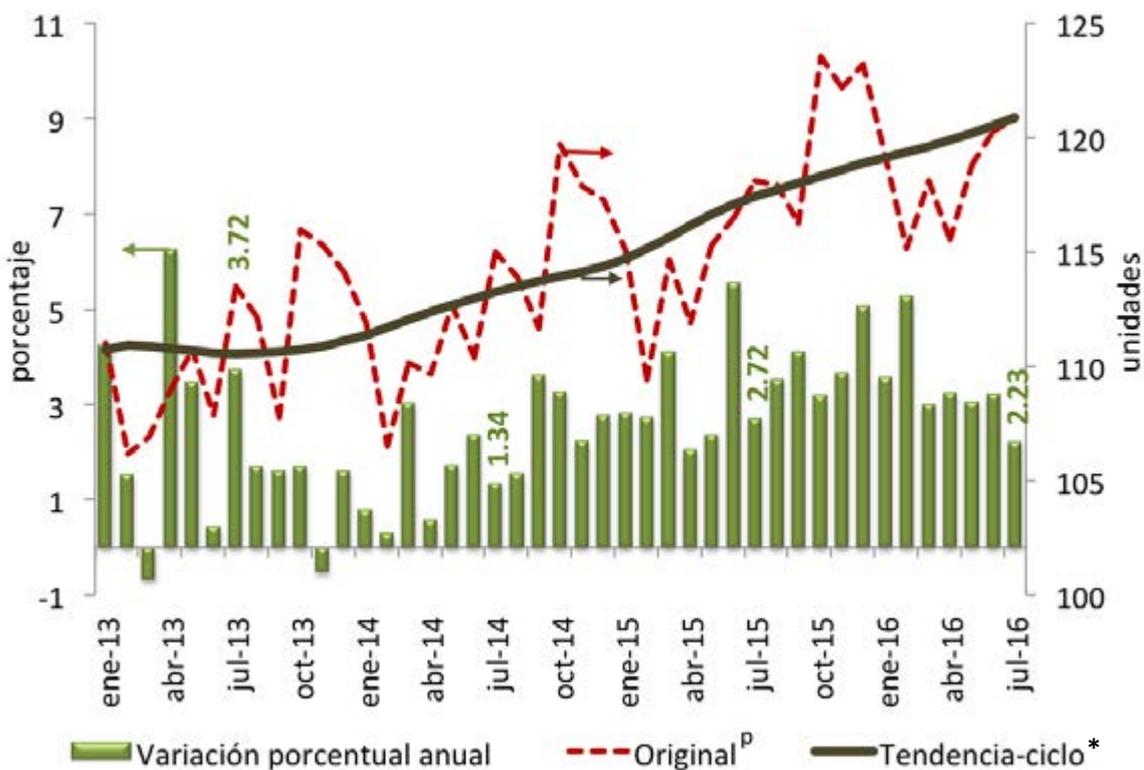
La economía mexicana depende del consumo, dado que representa aproximadamente 80% del producto interno bruto (PIB), y su desempeño obedece a la confianza de los consumidores y las empresas, al empleo, al ingreso de las familias y al crédito para el consumo, entre otros.

Esta nota tiene como finalidad mostrar el avance del consumo y su impacto reciente en la marcha de la economía nacional, por lo que se describe el progreso de sus principales componentes, su tendencia y se ofrecen elementos de análisis acerca de la posible evolución en el futuro cercano.

Evolución del consumo

Una de las principales variables que da cuenta del desempeño del consumo es el Indicador Mensual del Consumo Privado en el Mercado Interior (IMCPMI). Al mes de julio, el gasto total realizado por los hogares en bienes y servicios de consumo continuó creciendo: pasó de un aumento de 2.72% en

Indicador Mensual del Consumo Privado en el Mercado Interior
Variación %, Serie Original y Tendencia-Ciclo, 2013 - 2016 / Julio



* Debido al método de estimación, al incorporarse nueva información la serie se puede modificar.
p Cifras preliminares a partir de enero de 2012. Año base 2008=100.
Fuente: elaborado por el CEFM con datos del INEGI.

Indicador Mensual del Consumo Privado en el Mercado Interior
Variación %, Serie Original y Tendencia-Ciclo, 2013 - 2016 / Julio

Concepto	(variación % anual)				(variación % mensual)*	
	2015		2016		2016	
	Julio	Ene-jul.	Julio	Ene-jul.	Junio	Julio
Total	2.72	3.19	2.23	3.35	0.93	0.13
Nacional	2.91	3.07	3.39	3.63	1.02	0.37
Bienes	2.50	3.42	2.79	3.15	1.65	0.49
Servicios	3.30	2.73	3.96	4.09	0.31	0.41
Importado Bienes	0.99	4.37	-8.54	0.60	1.19	-1.61

* Debido al método de estimación, al incorporarse nueva información la serie se puede modificar.
p/ Cifras preliminares a partir de enero de 2012. Año base 2008=100.
Fuente: elaborado por el CEFPI con datos del INEGI.

2015 a un incremento de 2.23% en el mismo mes de 2016, lo que significó 32 meses de alzas consecutivas.

Esto se debió al deterioro de la demanda de bienes importados, la cual había bajado 8.54% en julio de 2016. Un año atrás, su aumento fue de 0.99%, pese a la mayor fortaleza en el consumo de bienes nacionales, que se elevó 2.79%, superior a 2.50% de julio de 2015. Asimismo, se presentó una mayor dinámica en la demanda de servicios locales que tuvo una ampliación de 3.96%, cuando un año atrás se había incrementado 3.30%.

Además, bajo cifras ajustadas por estacionalidad, el consumo en el mercado interior perdió fortaleza al registrar un avance de 0.13% en el séptimo mes de 2016. En junio había subido 0.93%. Lo anterior se explicó por la baja en la demanda de bienes importados, la cual cayó 1.61% en julio de 2016 (1.19% en junio); el consumo de bienes nacionales se amplió 0.49% (1.65% un mes atrás), y la demanda de servicios locales se elevó 0.41% (0.31% en el sexto mes).

A pesar del crecimiento menor, se observa que el IMCPMI mantiene una tendencia creciente.

Tal evolución se refleja en los ingresos de las empresas comerciales que tuvieron

resultados positivos. En las de mayoreo y menudeo, aumentaron de 6.80 y 5.78%, en julio de 2015, a 2.50 y 7.86% en el mismo mes de 2016 (con 21 y 33 alzas consecutivas, sucesivamente).

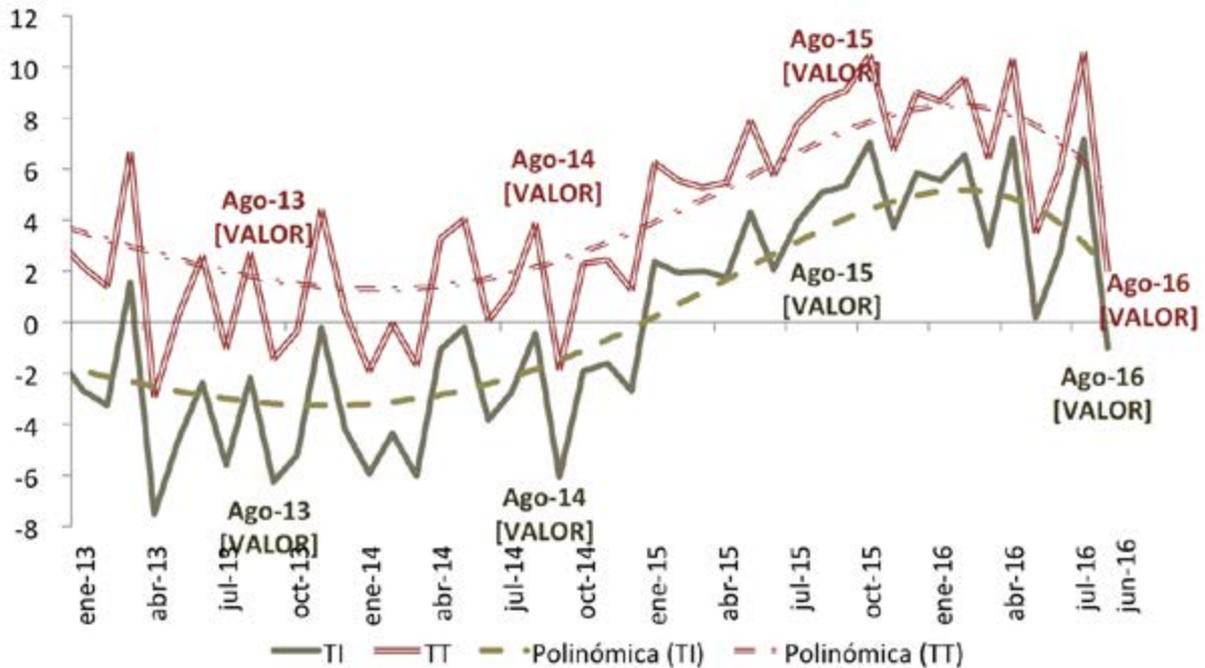
Según cifras ajustadas por estacionalidad, los movimientos de los ingresos en las empresas comerciales tuvieron resultados mixtos. En las de mayoreo se deterioraron en el transcurso de un alza de 1.43% en junio de 2016 a 1.03% en julio; en las de menudeo perdieron fortaleza, al pasar de una ampliación de 0.97% a una de 0.39%.

En lo que toca a las ventas de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD), la asociación informó que durante agosto de 2016, las ventas en tiendas iguales (TI)¹ crecieron 1.70% en términos nominales. Al excluir la inflación del mes analizado (2.73%), las ventas tuvieron una reducción real anual de 1.0%, lo que implicó su primera caída después de 19 meses de alzas consecutivas; además, dicha cifra contrasta con el incremento observado un año atrás (5.08%).

En lo que se refiere a las tiendas totales (TT), el aumento nominal reportado

¹ Son las ventas de las tiendas que tienen más de un año de operación, excluyendo las ventas de las nuevas tiendas (las que tienen menos de un año operando) y por lo tanto son comparables contra periodos anteriores.

Ventas de la ANTAD, 2013-2016 / Agosto
(tasa de crecimiento real anual)



Fuente: elaborado por el CEFP con datos del ANTAD e INEGI.

fue de 4.8%, lo que implicó una expansión real anual de 2.02%, cifra inferior al 8.69% que exhibió un año atrás y 23 periodos de elevaciones consecutivas.

La evolución de las ventas ha comenzado a mostrar una tendencia a la baja del crecimiento, lo que podría indicar un menor dinamismo del consumo.

No obstante, de acuerdo con la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA), la venta nacional de vehículos ligeros mejoró: durante el noveno mes del año se vendieron 131,443 unidades, 18.07% más que las vendidas en el mismo mes de 2015 (24.93% una año atrás); con esta tasa, la industria liga 29 meses continuos de crecimiento desde mayo del 2014. Durante los primeros nueve meses de 2016 se comercializaron 1,119,106 vehículos, 18.44% más que las unidades vendidas en el mismo lapso de 2015.

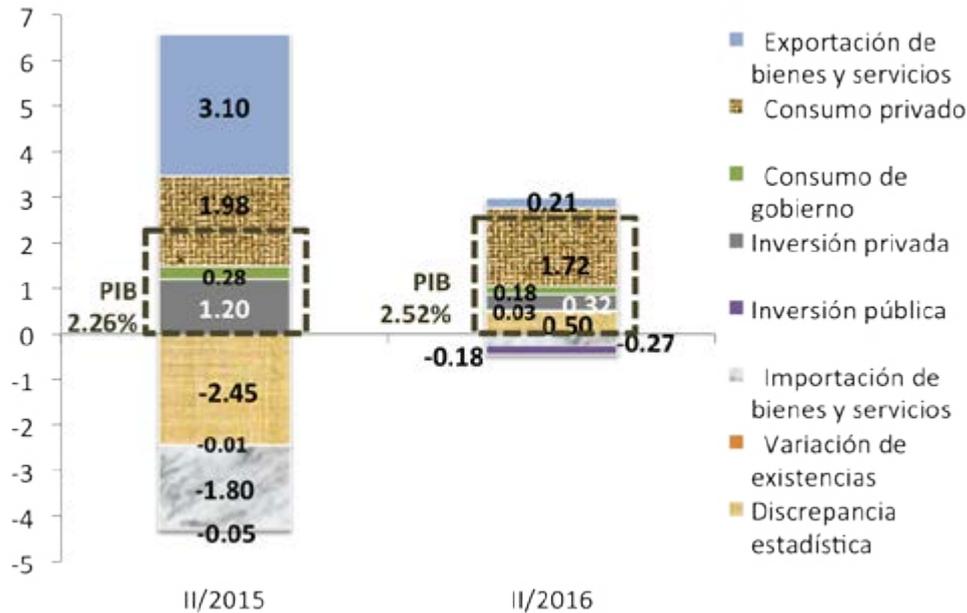
Por otra parte, la importación de bienes de consumo no petroleros registró una reducción de 2.47% anual en agosto de 2016,

lo que implicó un deterioro con relación al mismo mes de 2015, cuando tuvo un alza de 1.63%. Con cifras ajustadas por estacionalidad, la importación se deterioró en el octavo mes del presente año, al reducirse 1.64%, cuando un mes atrás había subido 0.29%.

En el segundo trimestre de 2016, de acuerdo con los datos sobre la oferta y la demanda global del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de 2.52%, que fue el crecimiento del PIB, el consumo total contribuyó con 1.90 puntos porcentuales (pp), de los cuales 1.72 fueron del sector privado y 0.18 del público. Las exportaciones lo hicieron con 0.21 pp; por su parte, la formación bruta de capital fijo (inversión) aportó 0.14 pp (0.32 de la parte privada y -0.18 pp de la pública). En el caso de las importaciones, su contribución fue negativa en 0.27 pp.²

²La contribución al crecimiento no incluye variación de existencias (-0.11 pp) ni discrepancia estadística (0.56 pp), por lo que la suma de los componentes no es igual al total del incremento del PIB.

Contribución al Crecimiento del PIB, II/2015 - II/2016 (puntos porcentuales)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del INEGI.

Determinantes del consumo

Una de las principales variables que inciden en el consumo es la dinámica del empleo formal; en la economía nacional continuó la generación de trabajos, si bien con un ímpetu menor. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) dio a conocer que, en agosto de 2016, había un total de 18,320,762 trabajadores permanentes y eventuales urbanos asegurados, lo que implicó un aumento anual de 3.79% de cotizantes con relación al mismo mes de 2015 (669,342 empleos formales más), aunque dicha cifra fue inferior a la registrada un año atrás (4.40%: 744,653 trabajadores).

El salario diario asociado a trabajadores asegurados del IMSS continuó creciendo, aunque con un menor dinamismo, al pasar de un incremento real anual de 1.75% en agosto de 2015 a un alza de 0.8% en el mismo mes de 2016, lo que significó 30 meses de aumentos consecutivos.

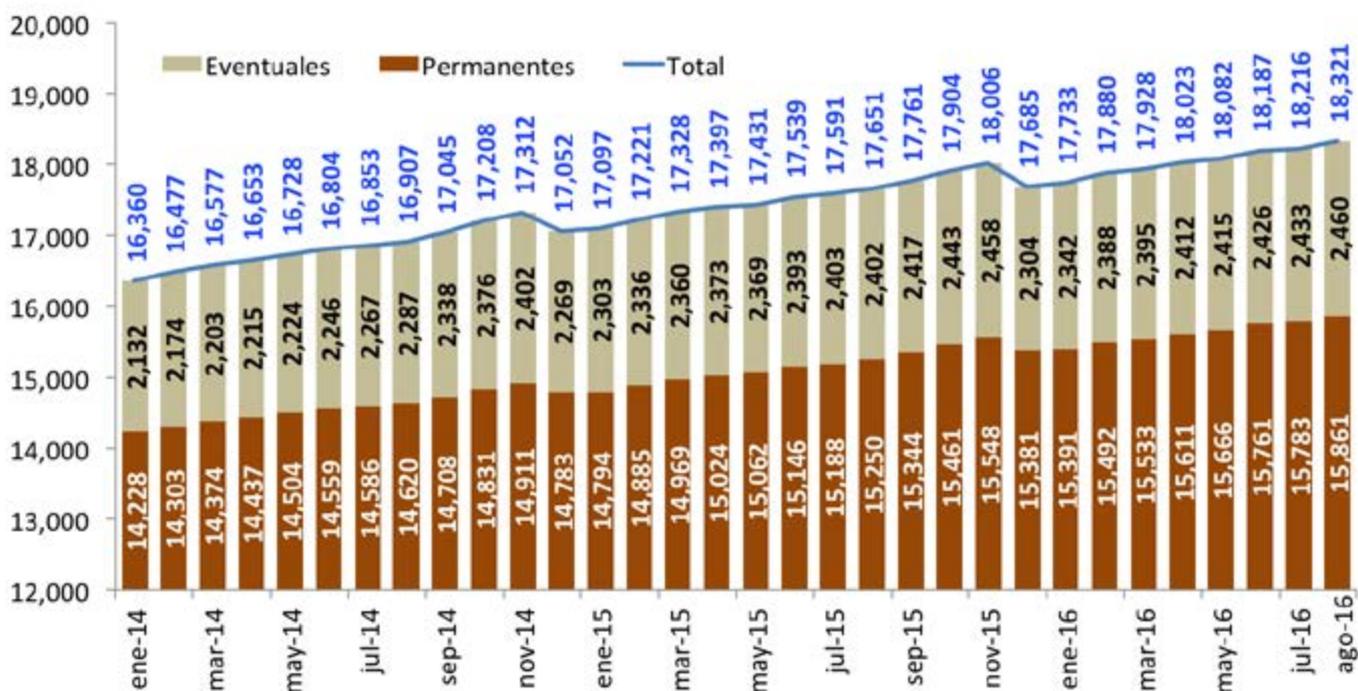
Las remuneraciones reales por persona que otorgaron las empresas comerciales tuvieron resultados heterogéneos. En julio

El IMSS dio a conocer que, en agosto de 2016, había un total de 18,320,762 trabajadores permanentes y eventuales urbanos asegurados, lo que implicó un aumento anual de 3.79% de cotizantes con relación al mismo mes de 2015

de 2016, en las de mayoreo se deterioraron al transitar de un aumento de 2.63% a una reducción de 0.34%; las de menudeo se fortalecieron al marchar de un incremento de 3.02 a 3.47%. Por el contrario, bajo cifras ajustadas por estacionalidad, las remuneraciones presentaron cambios al alza. En las de mayoreo y menudeo se elevaron 0.46 y 1.30%. A su vez, en julio de 2016 (-0.24 y -0.90%, respectivamente).

Con esta dinámica de empleo, salarios e inflación, la masa salarial real ha venido aumentando. Durante el segundo trimestre

Trabajadores Asegurados en el IMSS, Permanentes y Eventuales Urbanos1 2014-2016 / Agosto
(miles de personas)



* Excluye los eventuales del campo.

Fuente: elaborado por el CEFP con datos del IMSS y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

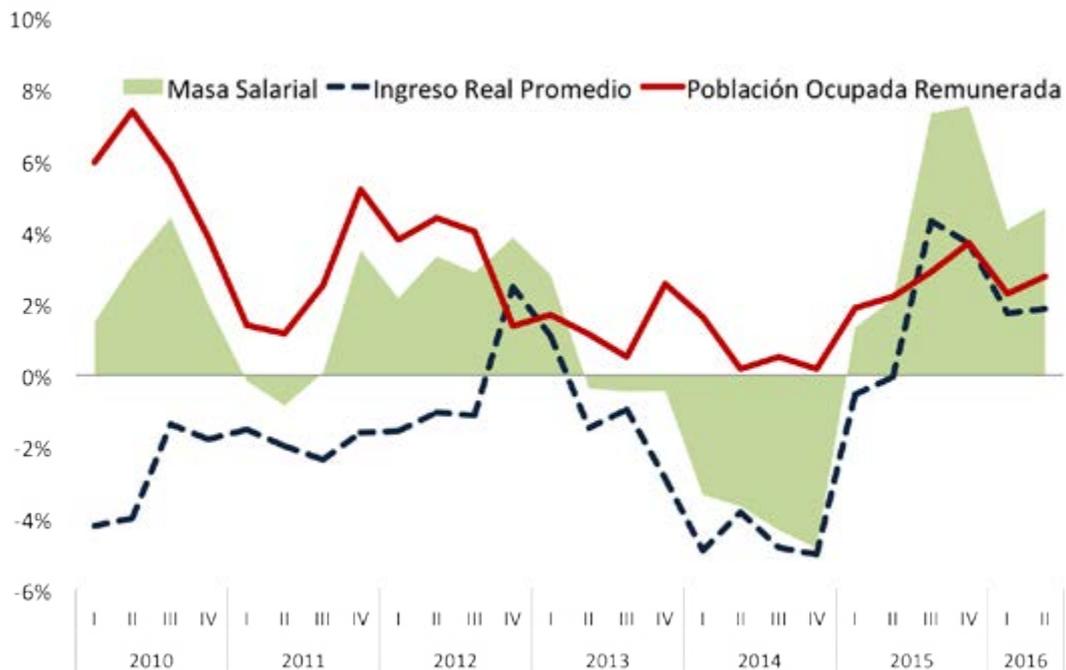
de 2016 se elevó 4.7%, cifra mayor a 2.1% que se observó en el mismo periodo de 2015, lo que involucró seis trimestres de aumentos continuos.

La evolución de la inflación anual ha apoyado la masa salarial y, con ello, el consumo; la inflación se ubicó en 2.88% en la

primera quincena de septiembre de 2016, cifra superior a la de la quincena inmediata anterior (2.66%), y a la del mismo periodo del año pasado (2.53%). El incremento de precios anual continúa mostrando una tendencia al alza que inició desde la primera quincena de diciembre de 2015 (2.0%, su



Masa Salarial Real Total, 2010-2016/II Trimestre
(variación porcentual anual)



Fuente: elaborado por el CEFP con datos del INEGI (ENOE).

mínimo histórico); pese a esta tendencia, ha sido inferior al objetivo inflacionario (3.0%) 33 quincenas consecutivas y se ha mantenido dentro del intervalo de variabilidad (2.0-4.0%) establecido por el Banco de México durante 42 periodos sucesivos.

Por su cuenta, el crédito al consumo de la banca comercial continúa repuntando. En agosto de 2016 tuvo un aumento real anual de 10.02%, cifra por arriba de la registrada un año atrás (4.05%), e hiló 68 meses de alzas consecutivas. Además, el saldo de su monto se ubicó por arriba del máximo observado en junio de 2008, con lo que presentó una expansión acumulada de 26.84%.

Las tasas de interés se incrementaron en la mayoría de sus plazos como resultado del alza en la tasa de referencia del banco central ante el aumento importante de la volatilidad en los mercados financieros internacionales, y porque la cotización del

peso frente al dólar mostró una significativa depreciación y una elevada volatilidad; esta subida de las tasas de interés en moneda nacional condujo a una curva de rendimientos más empinada. Así, la acción del banco central buscó contrarrestar las presiones inflacionarias y mantener ancladas las expectativas de inflación. Los Cetes a 28 días pasaron de una tasa de 3.10% en septiembre de 2015 a 4.28% en septiembre de 2016.

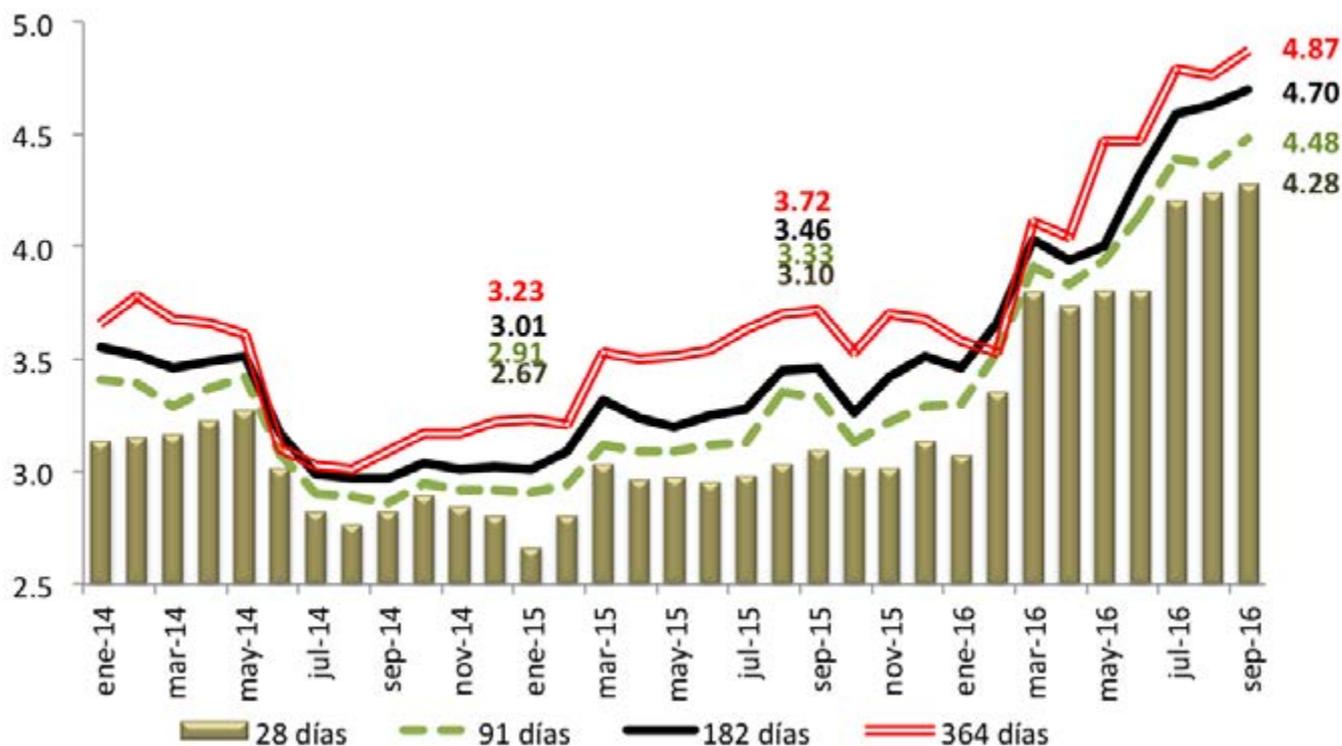
Las remesas familiares del exterior continuaron llegando y, en septiembre de 2016, registraron 2,269.7 millones de dólares (mdd), lo que implicó un aumento anual de 0.73% (12.41% un año atrás); no obstante, en el periodo enero-agosto de 2016 las remesas sumaron 17,659.8 mdd, lo que implicó un aumento anual de 6.61% con relación al mismo lapso de 2015 (16,564.9 mdd o 5.99%).

El impacto de las remesas familiares sobre el consumo se potencia por la depreciación del tipo de cambio al pasar el valor de las remesas a moneda nacional; en los últimos meses, el tipo de cambio se deterioró como consecuencia, principalmente, de la alta volatilidad en los mercados financieros internacionales y nacionales por efecto de la incertidumbre del proceso electoral en Estados Unidos, la posibilidad de caídas adicionales en los precios del petróleo y una mayor aversión al riesgo derivado de la preocupación por la desaceleración de la economía mundial. A esto se agrega la incertidumbre sobre el proceso y

magnitud de la normalización de la política monetaria de Estados Unidos y su posible impacto en una descompresión desordenada de primas por plazo en los mercados financieros internacionales, la divergencia en las políticas monetarias de las principales economías del mundo y la preocupación por la solidez de diversas instituciones financieras en el exterior.

El tipo de cambio nominal FIX se depreció 13.85% al promediar 19.1924 pesos por dólar (ppd) en septiembre de 2016; esto es, 2.3346 ppd más con relación a su valor promedio del mismo mes de 2015 (16.8578 ppd).

Valores Gubernamentales, Cetes, 2014 - 2016/ Septiembre (tasa rendimiento nominal, promedio mensual, porcentaje)



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

Tipo de Cambio (FIX), 2014-2016 / Septiembre
(pesos por dólar, fecha de determinación, cotización promedio)



Fuente: elaborado por el CEFPE, con datos del Banco de México.

Perspectivas de consumo

En este entorno, la confianza del consumidor ha venido deteriorándose al presentar siete meses de reducciones consecutivas. El Índice de Confianza del Consumidor (ICC) registró una disminución anual de 4.35% en el octavo mes de 2016; dicho valor contrasta con el alza que observó en el mismo periodo de 2015 (0.80%).

Lo anterior responde al deterioro de tres de sus cinco componentes; no obstante, destaca el cual evalúa las posibilidades de los integrantes del hogar para efectuar compras de bienes durables, comparadas con las de hace un año, que tuvo una disminución anual de 5.08% en agosto de 2016 (16.41% en agosto de 2015).

Con cifras ajustadas por estacionalidad, el ICC se deterioró al presentar una reducción de 1.62% en agosto de 2016, su segunda baja sucesiva; en el séptimo mes exhibió un descenso de 1.94%, lo cual se debió al detrimento de cuatro de sus cinco componentes: el que señala las posibilidades de realizar compras de bienes durables cayó 1.88% en agosto de 2016 (y -1.88% en julio).

Se prevé que el consumo pueda seguir debilitándose dado que el ICC, como indicador complementario del sistema de indicadores cíclicos, mantiene una tendencia a la baja; en agosto de 2016, se situó en 99.27 puntos y disminuyó 0.16 puntos, con lo que acumuló nueve bajas sucesivas; así, se situó por debajo de su

tendencia de largo plazo por seis meses sucesivos y mantiene una tendencia a la baja desde enero de 2013.

Consideraciones finales

En México, el gasto total realizado por los hogares en bienes y servicios de consumo registró 32 meses de crecimientos consecutivos; si bien continúa aumentando, lo hace a un menor ritmo, ya que pasó de un alza de 2.72% en julio de 2015 a una elevación de 2.23% en el mismo mes de 2016. Pese a lo anterior, mantiene una tendencia al alza.

El avance del consumo se ve reflejado en los ingresos en las empresas comerciales que, al mes de julio de 2016, tuvieron

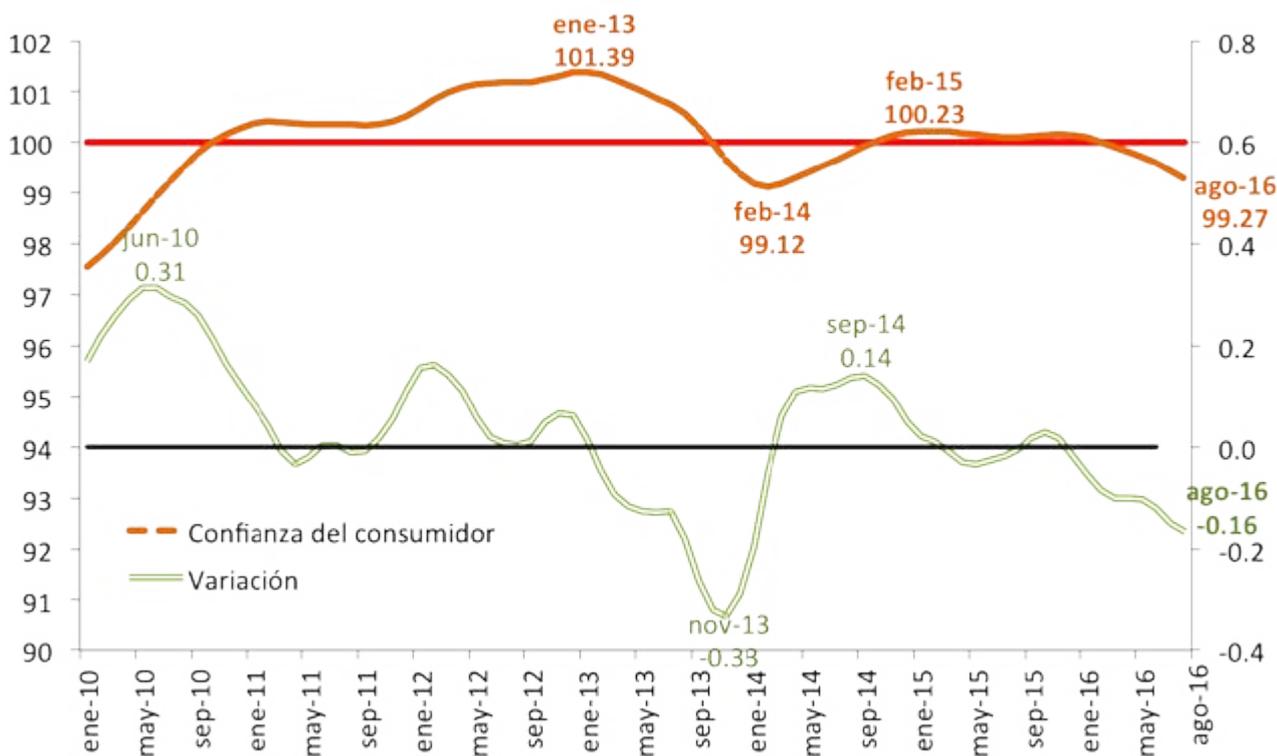
resultados anuales favorables; bajo cifras ajustadas por estacionalidad, el cambio fue mixto.

Las ventas de la ANTAD tuvieron resultados heterogéneos. Las ventas en tiendas iguales cayeron por primera vez después de 19 meses de crecimientos positivos; se advierte una tendencia a la baja en su tasa de crecimiento.

La venta nacional de vehículos ligeros mejoró y su aumento supera dos años. Sin embargo, la importación de bienes de consumo no petroleras se deterioró.

El comportamiento del consumo se vio sustentado en la generación de empleos formales y el aumento de los salarios y los ingresos, lo que implicó una mayor masa salarial.

Índice de la Confianza del Consumidor (Sistema de Indicadores Cíclicos),* 2010-2016 / Agosto (puntos)



* Interpretación: de acuerdo con su posición con relación a su tendencia de largo plazo (línea horizontal igual a 100 puntos), si se encuentra por arriba o por debajo de esta tendencia y si está creciendo o decreciendo. Fuente: elaborado por el CEFP con datos del INEGI.



Fotografía: CUARTOSCURO

La baja inflación anual en la economía mexicana ha apoyado la evolución del consumo al mejorar el poder de compra de los salarios. Desde la primera quincena de diciembre de 2015, ha mostrado una tendencia al alza. Por su parte, el crédito al consumo de la banca comercial continúa aumentando y mantiene 68 meses de elevaciones consecutivas.

La llegada de remesas familiares sigue apoyando el consumo, ya que han sido potencializadas por la depreciación del tipo de cambio nacional.

La evolución del consumo puede verse perturbada por el alza en las tasas de interés que ha resultado, en parte, por la acción de política monetaria de Banxico, lo que podría incidir en el costo del crédito al consumo y en la confianza del consumidor.

Cabe señalar que el índice de la confianza del consumidor ha venido disminu-

yendo. Como indicador complementario del sistema de indicadores cíclicos, mantiene una tendencia a la baja desde enero de 2013 y se ha situado por debajo de su tendencia de largo plazo por seis meses sucesivos.

Es importante indicar que en la minuta no. 44 de política monetaria del banco central, se señaló que en cuanto a la demanda interna, después de haber mostrado un elevado dinamismo durante 2015 y principios de 2016, algunos indicadores sugieren que en los primeros meses del segundo trimestre de 2016 el consumo privado se desaceleró y la inversión y la demanda externa conservaron un débil desempeño registrado desde mediados de 2015 y finales de 2014, respectivamente.

En la minuta, un miembro señaló la importancia de analizar la sostenibilidad de la estructura de la producción y del gasto en

la economía mexicana, ya que el consumo ha venido ganando participación. Esto podría tener implicaciones sobre el creciente déficit de la cuenta corriente del país, el cual ha venido aumentando debido a que el incremento del gasto ha sido mayor que el del ingreso y, de no corregirse, podría representar un problema en adelante.

En este contexto se observa una reducción en la importación de bienes de consumo no petroleros, lo que muestra una reducción del gasto interno y libera presión sobre la evolución de la cuenta corriente del país. Es preciso mencionar que esta situación se dio a la par de una depreciación de la moneda nacional y un aumento en las tasas de interés.

De regreso a la minuta, otro integrante mencionó que el ajuste en la tasa de política monetaria contribuiría a realinear el gasto en la economía con el nivel de in-

greso. Precisó que era recomendable que el ajuste en la estructura del gasto sea por medio de una disminución en el ritmo de expansión del consumo privado que complemente los ajustes en el gasto público, lo que permitiría un mayor gasto en inversión; la finalidad era asegurar que la expansión del consumo privado fuera sostenible, lo que se lograría a través del cambio en precios relativos inducido por el aplanamiento de la curva de rendimientos. El cambio en la postura monetaria es en parte remedial, al moderar los riesgos de presiones sobre la inflación por el lado de la demanda.

En lo que va del año, el Banco de México ha elevado la tasa de interés objetivo, la cual pasó de 3.25% a finales de diciembre del año pasado a 4.75% a finales de septiembre de 2016, lo que ha implicado un aumento de 1.50 puntos porcentuales de las mismas.

Referencias:

- Banco de México, Glosario, disponible en Internet: <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html#C>; consulta: 5 de octubre de 2016.
- Banco de México, Anuncio de política monetaria, comunicado de prensa, México, Banco de México (a), 3 pp., disponible en Internet: <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/politica-monetaria/boletines/%7B6D1F08BB-D257-6F47-5C57-389240925D55%7D.pdf>; consulta: 29 de septiembre de 2016.
- Banco de México, Informe trimestral abril-junio 2016, Banco de México (d), 66 pp., disponible en Internet: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/trimestral-inflacion/%7B7C08A840-0A62-D7C0-FA34-FA29C9C1DC1C%7D.pdf>; consulta: 31 de agosto de 2016.
- Banco de México, Minuta número 45, Reunión de la Junta de Gobierno del Banco de México, con motivo de la decisión de política monetaria anunciada el 11 de agosto de 2016, Banco de México (e), 17 pp., disponible en Internet: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/trimestral-inflacion/%7B7C08A840-0A62-D7C0-FA34-FA29C9C1DC1C%7D.pdf>; consulta: 25 de agosto de 2016.
- Banco de México, Minuta número 44, Reunión de la Junta de Gobierno del Banco de México con motivo de la decisión de política monetaria anunciada el 30 de junio de 2016, 19 pp., disponible en Internet: <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/politica-monetaria/minutas-de-las-decisiones-de-politica-monetaria/%7B263DCA65-B71C-FEA9-E3B6-4F3259128220%7D.pdf>; consulta: 14 de julio de 2016.
- INEGI, Oferta y demanda global, cifras durante el segundo trimestre de 2016, nota informativa, 3 pp., disponible en Internet: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/notasinformativas/2016/ofe_deman/ofe_deman2016_09.pdf; consulta: 21 de septiembre de 2016.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), <http://www.inegi.org.mx>; consulta: octubre de 2016.



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

M

ARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN MÉXICO

Diagnóstico de la situación actual del medio ambiente

A partir de la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, la conciencia sobre la problemática ambiental se ha ampliado hasta permear diferentes estratos sociales y políticos.

El problema ambiental ha aumentado hasta hacerse visible en todo tipo de actividad humana, ya sea económica, política, social o cultural, de modo que debemos buscar soluciones y mecanismos en el tema ambiental. Si consideramos que el sistema de producción actual conduce irremediablemente a la situación de deterioro global del medio ambiente, el desarrollo deseable de una civilización actual no habrá de alcanzar los niveles de bienestar deseados.

En los últimos años ha pasado de ser considerado un problema que sólo planteaban las organizaciones ecologistas, a una plataforma política. Han surgido alrededor del mundo organizaciones civiles y partidos políticos con ideología ecologista.

El deterioro ecológico y el agotamiento de los recursos son manifestaciones de un modo de desarrollo capitalista que marca sus propias condicionantes. En México y en el mundo, estos procesos se expresan de manera diferente: la deforestación, erosión, contaminación (aire, agua, suelo, visual y ruido), pérdida de flora y fauna, efecto invernadero y cambio climático, y estos otros tienen un efecto directo en la sociedad: marginación, pobreza y falta de oportunidades para su desarrollo.

En México, las enormes demandas de recursos naturales y energéticos han tenido impactos en el ambiente con importantes consecuencias sociales y económicas. Su población pasó de poco más de 15 millones

a cerca de 114 millones de habitantes entre 1900 y 2010 con un proceso de urbanización muy marcado que incrementó la presión sobre el ambiente, tanto para extraer recursos naturales como por efecto de los contaminantes y desechos producidos.

El uso del ambiente y sus recursos se ha orientado a satisfacer necesidades inmediatas y a obtener el mayor provecho económico a corto plazo, sin priorizar la eficiencia en su uso o transformación, lo que se ha traducido en un deterioro importante de su capital natural.

Durante gran parte del siglo pasado, México fue uno de los países con mayores tasas de deforestación y, a inicios de este siglo, cerca de 50% del territorio mostraba signos de degradación en sus suelos; las principales ciudades y zonas urbanas tenían problemas con la calidad del aire y del agua, y ahora es uno de los 15 países con mayores emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) causantes del cambio climático.





El medio ambiente en México 2013-2014¹ constituye un estudio actualizado de la edición de 2012 del Informe de la situación del medio ambiente en México, el cual se publica bianualmente por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Su intención principal es describir de manera objetiva la situación que guardan el ambiente y los recursos naturales del país, así como de los diversos factores que los afectan y el resultado de las principales acciones realizadas desde el terreno federal para detener y revertir el deterioro ambiental.

El Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN), uno de los principales elementos que ha desarrollado la SEMARNAT, sirve para contar con información confiable y oportuna que respalde la toma de decisiones y que permita a los ciudadanos conocer la situación y las tendencias ambientales en el país.

La información se divide en población y medio ambiente, ecosistemas terrestres,

suelos, biodiversidad, atmósfera (que incluye los temas de calidad del aire, cambio climático y el adelgazamiento de la capa de ozono), agua (con las secciones sobre disponibilidad y calidad) y residuos (que abarca los temas de residuos sólidos urbanos, de manejo especial y peligrosos). La descripción de la situación del medio ambiente presentada aquí considera dar un contexto amplio y que, cuando ha sido relevante, también lo ubica en el contexto internacional.

La información ambiental disponible muestra una visión integrada de la situación ambiental en México.

*Población y medio ambiente*²

De acuerdo con estudios realizados por la SEMARNAT, la población mexicana sigue creciendo y concentrándose en las zonas urbanas. En 2010 vivían en el país 114.26 millones de personas, 62.5% en zonas urbanas, con impactos ambientales signifi-

¹ SEMARNAT, El Medio Ambiente en México, 2013-2014; fecha de consulta: 04 de marzo de 2016. Disponible en: http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_resumen14/00_mensajes/00_intro.html

² SEMARNAT, El Medio Ambiente en México, 2013-2014; fecha de consulta: 04 de marzo de 2016. Disponible en: http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_resumen14/00_mensajes/01_poblacion.html

cativos que rebasan, en muchos casos, los límites geográficos de esos asentamientos. Se calcula que la población mexicana alcanzará en 2050 150.84 millones, 36.6 millones de personas más que en 2010.

La desigualdad socioeconómica del país se refleja en el alto porcentaje de personas que viven en condiciones de pobreza, principalmente en zonas rurales. En 2012, 53.3 millones de personas (45.5% de la población) se encontraban en condición de pobreza; de ellas, 11.15 millones padecían pobreza extrema (9.8% de la población). En los últimos años, los fenómenos hidrometeorológicos han sido la causa más importante de desastres naturales en el país; 90% del impacto económico de los desastres ocurridos en los últimos quince años se atribuye a estos fenómenos. Entre 2001 y 2013, las pérdidas que ocasionaron ascendieron a poco más de 338 mil millones de pesos.

La presión sobre el ambiente sigue creciendo rápidamente en el país. La huella ecológica registrada entre 1961 y 2010 pasó de 1.6 a alrededor de 3.2 hectáreas globales por habitante. La superficie para absorber el CO² producido al quemar los combustibles fósiles constituye 55% de la huella ecológica del mexicano promedio.

Existe una diferencia muy importante entre lo que se pierde y degrada del capital natural nacional con respecto a lo que se invierte en su protección y recuperación. Los costos totales por agotamiento y degradación ambiental (CTADA) ascendieron a 6.3% del PIB en 2012, mientras que el gasto gubernamental en protección ambiental representó 14.5% de los CTADA. La mayor proporción de los CTADA se debe a la degradación ambiental (4.6% del PIB, principalmente por contaminación atmosférica), mientras que los costos por agotamiento totalizaron 1.7% del PIB (donde uno de sus componentes más importantes es el agotamiento del agua subterránea).



Ecosistemas terrestres³

Diversos especialistas mencionan la continua pérdida de la vegetación natural en el país. Entre 2007 y 2011 se inutilizaron 285 mil hectáreas de vegetación natural por año, cifra menor a las 490 mil hectáreas anuales registradas entre 1976 y 1993. En 2011, 71.3% del territorio estaba cubierto por vegetación natural con distintos grados de conservación.

Las selvas son los ecosistemas que se transforman más rápido en el territorio. Entre 2007 y 2011, cerca de 130 mil hectáreas anuales cambiaron de uso del suelo, sin embargo, es una tercera parte menor a la calculada entre 1976 y 1993 (206 mil hectáreas). En el mismo periodo, los bosques templados perdieron poco menos de 21 mil hectáreas, a un ritmo de poco menos de 7 mil por año.

Las actividades agrícolas y ganaderas siguen extendiendo sus fronteras a costa de la vegetación natural. Las actividades

³ SEMARNAT, El medio ambiente en México, 2013-2014; fecha de consulta: 4 de marzo de 2016; disponible en: http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_resumen14/00_mensajes/02_ecosistemas.html.

agropecuarias ampliaron su superficie en cerca de 124 mil hectáreas anuales entre 2007 y 2011, pero menos que las 368 mil hectáreas anuales observadas entre 1976 y 1993. El avance de la frontera agrícola es más importante que la conversión a tierras ganaderas: entre 2007 y 2011, 81% del incremento en superficie agropecuaria se debió a tierras destinadas a la agricultura.

La producción maderable nacional muestra una tendencia a la baja en las últimas décadas. Entre 1986 y 2012, la producción maderable nacional promedió 7.3 millones de metros cúbicos en rollo; la media de producción durante los primeros doce años del siglo XXI fue 20% menor al promedio registrado entre 1986 y 1999.

Los instrumentos federales enfocados a la conservación (ANP, entre otros), uso sostenible (UMA, entre otros) y recuperación (reforestación, entre otros) de los ecosistemas terrestres cubren poco menos de la mitad del territorio nacional. Hasta diciembre de 2012, dichos instrumentos podrían

haber atendido, considerando cierto traslape entre ellos, una superficie de 90.1 millones de hectáreas, es decir, poco menos de 46% del territorio continental nacional.

Suelos⁴

Casi la mitad del territorio nacional presenta evidencias de degradación del suelo. En 2002, 85.7 millones de hectáreas (44.9% del país) padecía una degradación principalmente química (34.04 millones de hectáreas, 17.8% del territorio), seguida por la erosión hídrica (22.72 millones, 11.9%), eólica (18.12 millones, 9.5%) y la degradación física (10.84 millones, 5.7%).

De las tierras secas del país, cerca de la mitad muestra evidencias de degradación edáfica. La degradación del suelo afecta 43.56 millones de hectáreas de las tierras

⁴SEMARNAT, El medio ambiente en México, 2013-2014; fecha de consulta: 4 de marzo de 2016; disponible en: http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_resumen14/00_mensajes/03_suelos.html.



secas del país (43% de su extensión nacional).

Biodiversidad⁵

Los reptiles, anfibios, mamíferos y aves son los grupos taxonómicos más amenazados en el país. De las especies de reptiles conocidas en México, 437 (54.4%) están en alguna categoría de riesgo según la NOM-059-SEMARNAT-2010; le siguen los anfibios con 194 especies (53.7%), los mamíferos suman 242 (45.2%) y las aves 367 especies (33.5%). Con menor porcentaje de especies en riesgo están los peces (203 especies, 7.5%) y las plantas vasculares (910, 3.8%).

Las plantas son el grupo con más especies invasoras registradas en el país. Hasta 2012, 48% de las especies invasoras

⁵SEMARNAT, El medio ambiente en México, 2013-2014; fecha de consulta: 04 de marzo de 2016; disponible en: http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_resumen14/00_mensajes/04_biodiversidad.html.

Hasta 2012, 48% de las especies invasoras registradas en el país correspondieron a plantas (173 especies), 18% a peces (63) y 7% a crustáceos (25)

registradas en el país correspondieron a plantas (173 especies), 18% a peces (63) y 7% a crustáceos (25). Con menos especies invasoras están los mamíferos (18), los anfibios (cuatro) y los reptiles y las aves (seis especies cada uno).

Las ANP federales cubren poco más de 13% de la superficie nacional e incluyen la mayoría de los ecosistemas presentes en el país. Hasta 2013, las 176 áreas naturales protegidas federales del país cubrían cerca de 25.6 millones de hectáreas, 20.8 millones en zonas terrestres y poco más de 4.8 millones en zonas marinas. En la porción terrestre predominan los matorrales xerófilos (36% de la superficie protegida), los bosques templados (21%) y las selvas subhúmedas y húmedas (9 y 7%, respectivamente).

Atmósfera⁶

Calidad del aire

El mayor volumen de contaminantes atmosféricos en el país proviene de actividades humanas. En 2008 se emitieron 58.99 millones de toneladas de contaminantes a la atmósfera, 21% de fuentes naturales y 79% de fuentes antropogénicas. Considerando estas últimas, el monóxido de carbono fue el contaminante con mayor volumen emitido (75.7% del total).

⁶SEMARNAT, El Medio Ambiente en México, 2013-2014; fecha de consulta: 4 de marzo de 2016; disponible en http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_resumen14/00_mensajes/05_atmosfera.html.





Fotografía: CUARTOSCURO

Existen 84 zonas metropolitanas y poblaciones del país que cuentan con monitoreo de la calidad del aire. Ese mismo 2008, en más de 30 localidades con una población mayor de 100 mil habitantes, no se realizaban actividades de vigilancia de estos contaminantes.

La zona metropolitana del valle de México (ZMVM) es la que excede las normas de calidad del aire con mayor presencia. Al tomar en cuenta los días en los que al menos un contaminante rebasa las normas de salud, entre 2000 y 2011 la ZMVM fue la que registró más días excediendo los límites, seguida por Guadalajara, Mexicali, Toluca y Monterrey.

Los dos contaminantes más importantes en las ciudades con monitoreo son el ozono y las partículas menores a diez micrómetros. Los restantes contaminantes monitoreados no rebasan las normas o lo hacen pocos días al año.

Los programas de gestión para mejorar la calidad del aire (Proaires) vigentes benefician a poco más de la tercera parte de la población nacional. Los nueve Proaires vigentes en zonas metropolitanas o entidades benefician a 38.3 millones de personas, mientras que los tres en elaboración lo harán con cerca de 3.2 millones de personas.

Cambio climático

La emisión nacional de gases de efecto invernadero (GEI) creció cerca de 33% en las últimas dos décadas. Entre 1990 y 2010, las emisiones pasaron de poco más de 561 a 748 millones de toneladas de bióxido de carbono equivalente. En este último año, el sector energético contribuyó con 67% del total, seguido por la agricultura (12.3%) y los procesos industriales (8.2%), el cambio de uso del suelo y silvicultura (6.3%) y las emisiones derivadas de residuos (5.9%).

Las emisiones de GEI por peso del Producto Interno Bruto (PIB) generado se han reducido. Entre 1990 y 2010, las emisiones de GEI por PIB disminuyeron de 0.072 a 0.061 kg de CO² equivalente por peso.

Como otros países, México enfrenta ya los efectos del cambio climático. Entre los cambios más importantes observados en el país están los incrementos de la temperatura (0.85°C en promedio en los últimos 50 años) y el nivel del mar (en algunos sitios del golfo de México se ha elevado entre 1.79 y 9.16 milímetros y, en el Pacífico, entre 4.23 y 3.28), cambios en la precipitación (con incremento de las lluvias en algunas regiones y sequías en otras) y diversos impactos en la biodiversidad.

México sobresale por sus esfuerzos de enfrentar el cambio climático global. Destaca la publicación de la Ley General de Cambio Climático (2012) y de su instrumento, la Estrategia Nacional de Cambio Climático Visión 10-20-40, que plantea reducir entre 30 y 50 por ciento las emisiones en 2020 y

2050, respectivamente, en comparación del año 2000. También es importante el Programa Especial de Cambio Climático (PECC 2014-2018), que fija una reducción de 83.2 megatoneladas de CO², equivalente a 2018 a través de acciones específicas por sector, e incluye acciones de adaptación a realizar por la administración pública federal.

Ozono estratosférico

El consumo de las sustancias agotadoras de la capa de ozono (SAO) se ha reducido casi en su totalidad en el país. Entre 1989 y 2013, el consumo disminuyó cerca de 96%: pasó de poco más de 29 mil a 1,106 toneladas.

Agua⁷

La presión sobre el recurso hídrico sigue aumentando y la disponibilidad per cápita

⁷SEMARNAT, El medio ambiente en México, 2013-2014; fecha de consulta: 4 de marzo de 2016; disponible en: http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_resumen14/00_mensajes/06_agua.html.

disminuye, pero con importantes diferencias regionales. En 2012, el grado de presión alcanzó 17.4% de los recursos hídricos renovables del país (valor considerado de presión moderada), sin embargo, 72% del territorio está clasificado con grados de presión fuerte y muy fuerte. La disponibilidad del líquido per cápita ha descendido significativamente: en 2012, su valor (4,028 m³ anuales) fue tan sólo 22% de la disponibilidad registrada en 1950 (17,742 m³ anuales).

Cerca de la quinta parte de los acuíferos nacionales está sobreexplotada. Mientras que en 1975 había 32 acuíferos en esta categoría, en 2012 sumaban 106 (16% del total de acuíferos en el país), la mayoría en las regiones centro y norte.

El sector agropecuario ejerce la mayor presión sobre los recursos hídricos en el país en comparación con los sectores industrial y doméstico. En 2012 empleó cerca de 77% del agua concesionada en el país. Le siguieron el uso para abasteci-



miento público (14.5%) y el uso industrial y la generación de energía eléctrica (con poco más de 9% en conjunto).

Un alto porcentaje de los sitios en los que se monitorea la calidad del agua superficial cumple con la normatividad relativa a la contaminación del agua. En 2012, 88.2, 68.3 y 93.4 por ciento de los sitios de la red que monitorea la calidad de las aguas superficiales estuvieron por debajo de los límites de las normas para la demanda bioquímica de oxígeno (DBO), la demanda química de oxígeno (DQO) y los sólidos suspendidos totales (SST), respectivamente.

Las coberturas de agua potable y de alcantarillado se han incrementado significativamente a nivel nacional, pero con mayores rezagos en las zonas rurales. En 2010, las coberturas de agua potable y alcantarillado a nivel nacional alcanzaron a 90.9 y 87.7% de la población, respectivamente; en zonas urbanas fueron de 95.6 y 94.9%, mientras que en las rurales cubrieron al 75.7 y 63.6% de la población, respectivamente.

El tratamiento de aguas residuales continúa siendo bajo en el país. Aunque el volumen tratado de aguas residuales municipales en 2012 fue 158% mayor que el registrado en 1998, correspondió a 43.4% del caudal generado ese año. En el caso de las aguas residuales industriales, en 2011 se trató 24.3% del volumen generado.

Residuos⁸

La generación de residuos sólidos urbanos (RSU) continúa creciendo en el país, sobre todo en las zonas metropolitanas. Creció 43.8% entre 1997 y 2012 creció y pasó de 29 a 42 millones de toneladas. La generación por habitante, en el mismo periodo, se incrementó de 0.83 a 0.99 kilogramos por día. En 2012, poco menos de 43% de los RSU generados provinieron de zonas metropolitanas.

La recolección de los RSU y su disposición en sitios adecuados aún no cubre el

⁸ SEMARNAT, El medio ambiente en México, 2013-2014; fecha de consulta: 4 de marzo de 2016; disponible en: http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_resumen14/00_mensajes/07_residuos.html.



total generado. Se estima que en 2012 se recolectó 93% de los RSU generados en el país, de los cuales llegó a rellenos sanitarios 71%.

La generación de residuos peligrosos (RP) se estima en poco menos de dos millones de toneladas para el periodo 2004-2012. Las 75,562 empresas registradas reportaron una generación de 1.95 millones de toneladas entre 2004 y 2012. Las principales industrias generadoras fueron la química (10.6% del total), la metalurgia (9.6%) y la automotriz (8.8%).

Derecho ambiental

El derecho ambiental surge por dos aspectos principales, el primero como respuesta a la necesidad de explotar los recursos naturales en un marco de racionalidad y aprovechamiento sostenible. El segundo es resultado de las exigencias internacionales. Es decir, en función de los principios internacionales, así como de los compromisos que en materia ambiental ha celebrado México con la finalidad de preservar el medio ambiente. Debemos reconocer en ambos espacios que también las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) han contribuido a impulsar los temas ambientales tanto en la agenda política como en la agenda legislativa.⁹

Desde el nacimiento de esta rama del derecho, los legisladores se han enfrentado a un gran abismo de complejidad no sólo conceptualmente, sino en alcanzar de manera eficiente una regulación ajustada a los criterios jurídicos requeridos en el territorio nacional.

Esta disciplina jurídica es una rama relativamente nueva, ya que la preocupación y necesidades del Estado mexicano sobre los temas ambientales es reciente. No obstante, debemos reconocer que se ha avanzado

⁹ Benjamín Revuelta Vaquero y Claudia Verduzco Moreno, *El derecho ambiental y su naturaleza jurídica*, México, 2012.

En la Constitución Política de 1917, a través de lo dispuesto por el art. 27 constitucional, se estableció el derecho de la nación de regular el aprovechamiento de los elementos naturales

en los últimos años en la creación y promulgación de leyes como la Ley General de Cambio Climático y, más recientemente, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Otro aspecto novedoso son las acciones colectivas, pero quedan aún diversos temas pendientes por revisar.

Raúl Brañes define al derecho ambiental como “el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que influyen de una manera relevante en los procesos de interacción que tiene lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos”.¹⁰

Marco jurídico ambiental

En México, durante los primeros años de vida independiente, las leyes sobre recursos naturales estuvieron supeditadas a las leyes de propiedad sin ningún propósito ambiental. Ya en la Constitución Política de 1917, a través de lo dispuesto por el art. 27 constitucional, se estableció el derecho de la nación de regular el aprovechamiento de los elementos naturales para, entre otras cosas, conservarlos.

¹⁰ Raúl Brañes Ballesteros, *Manual de derecho ambiental mexicano*, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental/Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

No obstante, a lo largo del siglo XX se priorizaron las políticas de industrialización a pesar de la existencia de una legislación sobre salud pública, asentamientos humanos y regulación de las emisiones de plantas industriales. A partir de la década de 1970, la legislación ambiental empezó a cambiar en México, siguiendo la tendencia mundial. Se empezó a considerar al “medio ambiente” como un sistema y se abandonó la visión aislada de los recursos y el enfoque de usufructo puro.

En 1971 se aprobó la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y, con base en ella, tres reglamentos:

1. Reglamento para la Prevención y el Control de la Contaminación Atmosférica originada por la Emisión de Humos y Polvos.
2. Reglamento para la Prevención y el Control de la Contaminación de las Aguas.
3. Reglamento para la Prevención y el Control de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias.

En ese mismo 1971 se añadió la base cuarta a la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se reproduce textualmente a continuación: “Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan”.¹¹

En 1982 se adoptó la Ley Federal de Protección al Ambiente, la cual sustituyó a la anterior y sirvió de base del Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación originada por la Emisión de Ruido.¹²

¹¹ Diario Oficial de la Federación, 23 de marzo de 1971.

¹² Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1982.



En el año de 1987 se aprobó la actual Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la que se intenta distribuir competencias en la materia. Desde entonces y hasta nuestros días, la legislación ambiental mexicana es predominantemente federal, pues las facultades para crear normas en la materia están concentradas en la Federación. No obstante, la estructura se ha ido modificando paulatinamente, México ha ido ordenando una legislación ambiental nacional que procura garantizar el equilibrio ecológico de manera uniforme, de modo que se reserva a las leyes locales la regulación de acuerdo con las modalidades específicas de los ecosistemas regionales.

Las leyes mexicanas en materia ambiental son diversas entre sí por su carácter federal o local y por la jerarquía de los ordenamientos jurídicos a los que corresponden. En el marco federal existen la Constitución Política, las Leyes Federales, los Tratados y

Acuerdos Internacionales, las Normas Oficiales Mexicanas y la jurisprudencia y tesis aisladas que enmarcan criterios jurídicos a seguir dentro de la amplia temática que nos ocupa. Sin embargo, el proceso de formación del derecho ambiental mexicano ha provocado la dispersión de las normas en múltiples ordenamientos, lo que dificulta su conocimiento por estar conformado con una heterogeneidad estructural que se expresa en innumerables omisiones, reiteraciones y contradicciones. Esta situación ha derivado en ocasiones en una sobrerregulación, como es el caso del sector forestal. México ha tenido seis leyes forestales (1926, 1940, 1947, 1960, 1986, 1992 y 2003).

Sobra decir que las regulaciones para flora y fauna silvestre no se agotan con estos ordenamientos y los que se derivan de ellos.

El enfoque de la legislación forestal, por otra parte, está dirigido básicamente al desarrollo de los bosques como recurso económico y, sólo de manera parcial, a la protección de la flora silvestre, pero tampoco facilita como tal la explotación inteligente de los recursos. En cuanto a las plantaciones comerciales, por ejemplo, hay una controversia entre el reglamento en materia de impacto ambiental (RIA) de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la normatividad establecida previamente por la misma Ley y por la Ley Forestal y su Reglamento.

La sobrerregulación ambiental envía señales contradictorias a los productores. Por una parte se diseñan y ejecutan programas de incentivo y fomento a las plantaciones, y por otra se pone en práctica una serie de medidas restrictivas, como estudios adicionales de impacto, cobros por derechos y centralización de autorizaciones en materia de impacto ambiental, entre otras.

En el caso de los productos con mayor rentabilidad, como las maderas, se generan mercados negros. La consecuencia lógica



En la década de los años 70, la contaminación y su impacto sobre la salud constituyeron el tema central de una nueva gestión ambiental

es que siendo tan complicada la explotación legal, se fomenta la extracción ilegal de los recursos, dejando fuera de la regulación cualquier esfuerzo a favor de la conservación y el aprovechamiento sustentable. Se estima que la producción maderera ilegal es casi dos veces mayor que la legal. Esto se extiende a otras áreas del sector primario, como la pesca y la caza furtiva de especies con alto valor en el mercado, por mencionar algunas.¹³

Nuestra Constitución Política es la base fundamental de cualquier norma en el país. Como bien sabemos, en ella se establecen las bases y los criterios para la distribución de competencias en cualquier materia. El aspecto ambiental no es la excepción, en consecuencia se adoptó su tratamiento en la carta magna desde 1971, cuando se realizó la reforma para incluir la materia ambiental en el texto constitucional, sólo que vinculándola con el derecho a la salud. En ese año se añadió la base cuarta a la fracción XVI del artículo 73 para “prevenir y combatir la contaminación ambiental”, lo que otorga desde entonces al Congreso de la Unión la facultad de revisar las medidas tomadas al respecto.

Marco Institucional

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales

En la década de los años 70, la contaminación y su impacto sobre la salud constituyeron el tema central de una nueva gestión ambiental. Se desarrollaron políticas públicas que convergieron con el aspecto sanitario y de atención a la salud pública.

Las inercias administrativas determinaron la incorporación de la gestión ambiental a las funciones del Estado mediante la agregación de nuevas funciones a las

estructuras político administrativas existentes. Por una parte, el problema de la contaminación ambiental, incluida la de ciertos recursos naturales como el agua, el suelo y el aire, se consideró sólo como un asunto de competencia de las autoridades sanitarias.

Por la otra, la conservación de los recursos naturales siguió concibiéndose como un asunto derivado de su gestión productiva quedó confiada a las diversas dependencias federales que se venían ocupando de ese tema.

Como resultado legal de la nueva política, en 1971 se expidió la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. La autoridad principal en el ejercicio de su aplicación es la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), antecesora de la actual Secretaría de Salud. En este marco se creó la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente.

Por otro lado se creó el Departamento de Pesca (1977), el cual integró funciones dispersas en diferentes secretarías, reestructurando estas áreas de la administración pública.

Fue hasta 1982 que la política ambiental mexicana comenzó a adquirir un enfoque integral y se reformó la Constitución para crear nuevas instituciones y precisar las bases jurídicas y administrativas de la política de protección ambiental. En 1982, el Departamento de Pesca se elevó a rango de Secretaría de Estado. La creciente presencia de la temática ambiental en

¹³Eduardo Gómez García, “El medio ambiente en el sistema jurídico mexicano”, en revista *IURIS-TAMTUM*, Universidad Anáhuac, México, diciembre de 2009.



la opinión pública y la fragmentación de la gestión ambiental hicieron necesaria la creación de una Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental, el cual coordinó hasta 1982 las acciones de las diversas dependencias involucradas en la gestión ambiental. A pesar de su escaso éxito funcional, esta experiencia se renovó en los siguientes años.

En los años 70 comenzó a expresarse en las estructuras administrativas un nuevo componente de la gestión ambiental: el de los asentamientos humanos. Este tema se ubicó en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), creada en 1976 mediante la incorporación a la Secretaría de Obras Públicas de algunas unidades importantes de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En el marco de la nueva Secretaría se estableció la Dirección General de Desarrollo Ecológico de los Asentamientos Humanos.

En 1982, la Ley Federal para la Protec-

ción del Ambiente sustituyó la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental influyendo en los cambios jurídicos de la nueva administración (1982-1988).

Se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), heredera de la SAHOP, la que adquirió además atribuciones para formular y conducir la política de saneamiento ambiental en coordinación con la SSA, para intervenir en materia de flora y fauna (atribuciones que detentaba la Secretaría de Agricultura y Ganadería) y para proteger los ecosistemas naturales.

Con la intención de integrar la gestión ambiental federal se creó la Comisión Nacional de Ecología (CONADE) en 1985, una comisión intersecretarial integrada por las tres principales Secretarías encargadas de la gestión ambiental. Su actividad fue muy limitada. En 1986 se creó el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), en sustitución de la Comisión del Plan Nacional Hidráulico y, tres años más tarde, la



Fotografía: CUARTOSCURO

Comisión Nacional del Agua (CNA), autoridad federal única para la administración de ese recurso, con autonomía técnica y operativa. Ambas entidades se ubicaron en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

En 1987 se introdujeron modificaciones a la Constitución Política que incorporaron como un deber del Estado la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y se facultó al Congreso de la Unión para legislar en términos de la concurrencia a los tres órdenes de gobierno en materia de protección al ambiente. Con base en esa reforma y en las leyes anteriores, en 1988 fue publicada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), misma que hasta la fecha ha sido la base de la política ambiental del país.

Esta Ley buscó una regulación integral del medio ambiente para cerrar la brecha

que existía entre la vertiente "contaminación" de la legislación ambiental y la de los "recursos naturales". El objetivo de la nueva Ley era mucho más amplio que el de su predecesora en términos de protección del medio ambiente en su conjunto y de los recursos naturales. La misma LGEEPA reformuló las atribuciones de la SEDUE para una gestión ambiental más integral.

En 1992 y mediante cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), se suprimió la SEDUE y se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que, si bien asumió algunas de las principales atribuciones ambientales que detentaba la SEDUE, no recibió en cambio otras que pasaron a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y a la Secretaría de Pesca.¹⁴

¹⁴ Tania García López, *Derecho ambiental mexicano*, Editorial Bosch, Barcelona, España, 2013.

Se suprimió la Subsecretaría de Ecología y se crearon como órganos desconcentrados de la nueva Secretaría tanto el Instituto Nacional de Ecología (INE) como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), mediante los cuales ejercería la SEDESOL sus atribuciones ambientales. Este diseño institucional establecería por primera vez la separación entre las funciones administrativas y normativas, y las funciones de inspección y vigilancia del cumplimiento de la ley.

En el mismo 1992 se expidieron tres leyes importantes sobre recursos naturales: la Forestal, la de Aguas Nacionales y la de Pesca, que confirmaron y ampliaron las atribuciones de las dependencias federales encargadas de estos temas, es decir, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (por medio de la Subsecretaría Forestal y de la Comisión Nacional del Agua) y la Secretaría de Pesca. También se

creó, por acuerdo presidencial, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) que se dedica a promover el conocimiento y uso sustentable de la biodiversidad del país.

A fines de 1994 se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), encargada de coordinar la administración y fomentar el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y la protección al medio ambiente.

La creación de la nueva Secretaría supuso una profunda reestructuración en la asignación de las atribuciones ambientales, muchas de las cuales pasaron a la nueva dependencia procedentes de la SEDESOL, la SARH y la Secretaría de Pesca, que desapareció.

La nueva Secretaría contemplaba la existencia de tres Subsecretarías:

- Subsecretaría de Planeación.
- Subsecretaría de Recursos Natura-





Fotografía: CUARTOSCURO

les. Sus funciones anteriores estaban en la SARH y SEDESOL.

- Subsecretaría de Pesca. Sus funciones anteriores estaban en la SEPESCA.

- Instituto Nacional de Ecología, el cual dependía de la SEDESOL.

- Instituto Nacional de la Pesca, el cual dependía de la SEPESCA.

- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, el cual dependía de CNA.

- Comisión Nacional del Agua (CNA).

- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

- Comisión para el Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO)¹⁵

En 1996 se modificó en profundidad la LGEEPA: se reformaron 161 de los 194 artículos originales, se aprobaron 60 adiciones

¹⁵Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *La gestión ambiental en México*, SEMARNAT, México, 2006.

y se derogaron 20 artículos. A pesar de sus amplios alcances prácticos, estas modificaciones no requirieron cambios institucionales importantes. Entre las múltiples modificaciones introducidas por la reforma de 1996 figuró la supresión de la CONADE.

En el año 2000 se creó la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), y con ello se sentaron las bases para avanzar más rápida y consistentemente en este crucial tema.

El 30 de noviembre del año 2000, se reformó la Ley de la Administración Pública Federal para dar origen a la SEMARNAT. El cambio de nombre va más allá de pasar el subsector pesca a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), pues la intención de fondo era hacer una gestión funcional que permita impulsar una política nacional

de protección ambiental que responda a la creciente expectativa nacional de proteger los recursos naturales y lograr incidir en las causas de la contaminación y de la pérdida de ecosistemas y de biodiversidad.

La política ambiental actual es una política de Estado, por lo que el medio ambiente adquiere gran importancia al establecerse como un asunto transversal insertado en las agendas de trabajo de diversas secretarías como SEDESOL, SAGARPA y, por supuesto, SEMARNAT.

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)

La PROFEPA nació el 4 de junio de 1992, cuando se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el *Diario Oficial de la Federación*. Con ello se creó jurídicamente la PROFEPA, por la necesidad de vigilar y controlar el creciente deterioro ambiental en México.¹⁶

Ese mismo año, el 17 de julio, se publicó el Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, con lo que se constituyó oficialmente la PROFEPA como un órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAT, con autonomía técnica y operativa, que regula las actividades industriales riesgosas, la contaminación del suelo y del aire y, en general, el cuidado de los recursos naturales. Además vigila el cumplimiento de las disposiciones legales para salvaguardar los intereses de la población en materia ambiental.¹⁷

¹⁶Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; fecha de consulta: 14 de marzo de 2016; disponible en: http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1167/1/mx/que_es_la_profepa.html.

¹⁷Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Acerca de PROFEPA; fecha de consulta: 14 de marzo de 2016.; disponible en: http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1161/1/mx/acerca_de_profepa.html.



La creación de la PROFEPA en 1992 tuvo su origen en dos sucesos:

1. Se registró una gran explosión en una refinería de PEMEX en Guadalajara, la cual se pudo haber evitado de haberse realizado las inspecciones ambientales pertinentes.

2. Con la negociación del Tratado de Libre Comercio, las ONG's ambientalistas estadounidenses señalaron que México carecía de una aplicación efectiva de la ley ambiental.

Con estos antecedentes, la actividad de la PROFEPA implica un enorme reto: vigilar más de 65.9 millones de hectáreas de bosques y selvas en toda la República mexicana, preservar 174 áreas naturales protegidas, 11 mil km de litorales, 11,515 unidades de manejo para la conservación de la vida silvestre, más de 50 mil industrias de

jurisdicción federal de las que 7,200 son de alto riesgo, 57 cruces de revisión fronteriza y 92 mil movimientos transfronterizos de residuos peligrosos.

Política ambiental

La preservación del medio ambiente es un asunto esencial hoy en día para el desarrollo y sustentabilidad de cualquier país en el mundo, pero muchas veces éste suele ser supeditado al crecimiento económico. Durante el último tercio del siglo XX, organismos internacionales como la ONU promovieron la ejecución de políticas públicas de carácter ambiental, las demandas ciudadanas nacionales e internacionales exigían atender a sus gobiernos, revisar y revertir los daños ambientales.

La política ambiental en México se estableció durante los años 80 y 90 en un contexto adverso para la economía y la política nacionales, ya que nuestro país daba sus primeros pasos hacia una economía global y la inserción en el proceso de globalización.

Hacia los años 60, el tema del medio ambiente no figuraba en los asuntos políticos. Uno de los factores detonantes de que el medio ambiente fuera comentado por la opinión pública eran los altos niveles de contaminación de la Ciudad de México, lo que dio pie a una presión interna sobre el gobierno en turno. Es a partir de 1971, con la publicación de la Ley Federal para Prevenir la Contaminación Ambiental y la creación de la Subsecretaría del Medio Ambiente (SSMA), dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que se da paso institucional a definir la contaminación como un problema ambiental.

En el sexenio 1982-1986 desaparece la SSMA, surge otro enfoque del medio ambiente y se promulga la Ley Federal de Protección al Medio Ambiente y la Ecología; en 1983 se crea la SEDUE, donde fue creada

la Subsecretaría de Ecología y se lanzó el Programa Nacional de Ecología.¹⁸

En 1983 se llevó a cabo una reforma al artículo 25 de la Constitución con el objetivo de conservar los recursos naturales. En 1987 se elevó a rango constitucional la obligación de preservar y restaurar el equilibrio ecológico y se facultó al Congreso, en el artículo 73 constitucional, para expedir leyes que establecían la coordinación de los tres niveles de gobierno, adicionando un párrafo que señalaba la obligación del Estado de dictar medidas necesarias para ayudar a mantener el equilibrio ecológico.

El 28 de enero de 1988, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual, pese a posteriores modificaciones (1996), ha sido el instrumento rector de la operación de la política ambiental hasta nuestros días. Sus aspectos básicos fueron establecer disposiciones para la protección de áreas naturales protegidas, prevención y control de la contaminación de la atmósfera, del suelo y del agua y el control de materiales y residuos peligrosos, la clasificación de fuentes de contaminación y las sanciones para quienes violaran la ley.¹⁹

Además se promulgaron 31 leyes locales y cinco reglamentos entre los que destacan: evaluación de impacto ambiental, residuos peligrosos, transporte terrestre de los mismos, contaminación atmosférica y contaminación de vehículos en la zona metropolitana.

En 1992 se crearon el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección del Medio Ambiente.

¹⁸ Alejandro Guevara Sanginés, *Política ambiental en México: génesis, desarrollo y prospectiva*, ICE, México, 2005; disponible en <http://cdam.minam.gob.pe/publielectro/politica%20ambiental/politicaambientalmexico2.pdf>.

¹⁹ Jordy Micheli, *Política ambiental en México y su dimensión regional*, El Colegio de Sonora; disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10202305>.



Fotografía: CUARTOSCURO

Bibliografía

- Brañes Ballesteros, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental/ Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Carmona Lara, María del Carmen, *El derecho al medio ambiente: defensa de los intereses difusos en el derecho ambiental internacional*, UNAM-IIJ, México, 2012.
- Commission for Environmental Cooperation, *Perspectivas ambientales en América del Norte para el año 2030*, CEC, Canadá, 2010.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cuarto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático, IPCC, 2007, pp. 31-33.
- Diario Oficial de la Federación*, 23 de marzo de 1971.
- Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 1982.
- García López, Tania, *Derecho ambiental mexicano*, Editorial Bosch, Barcelona, España, 2013.
- Gómez García, Eduardo, "El medio ambiente en el sistema jurídico mexicano", en revista IURIS-TAMTUM, Universidad Anáhuac, México, diciembre de 2009.
- INEGI, *Sistema de Cuencas Nacionales de México, Cuencas económicas y ecológicas de México 2013-2011, año base 2008*, México, 2013.
- Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
- Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Gobierno de la República, México, 2013.
- Revuelta Vaquero, Benjamín y Claudia Verduzco Moreno, *El derecho ambiental y su naturaleza jurídica*, México, 2012.
- SEMARNAT, *La gestión ambiental en México*, SEMARNAT, México, 2006.
- SEMARNAT, Conagua, *Agenda del Agua 2030*, México, 2011.
- SEMARNAT, DGEIA, con datos de INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, México, 1993, e INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, México, 2011.
- SEMARNAT, INECC, *Coordinación del Programa de Cambio Climático*, México, 2012.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las garantías sociales*, 2a. ed., Poder Judicial de la Federación, SCJN, México, 2005.
- Referencias de Internet:
 - http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1167/1/mx/que_es_la_profepa.html
 - http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1161/1/mx/acerca_de_profepa.html
 - <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/109s.pdf>
 - <http://www.elmundo.es/ciencia/2015/12/12/566c43e5ca47415a7e8b464b.html>
 - http://cambioclimatico.inecc.gob.mx/descargas/ppe_mexico_cop16.pdf
 - <http://www.gob.mx/semarnat>



Fotografía: CUARTOSCURO

P

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

POBLACIÓN INDÍGENA MEXICANA

Introducción

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 establece, de manera explícita, la necesidad de elevar el nivel de vida de la población indígena, por lo que menciona que es preciso asegurar en un marco de respeto a sus costumbres y derechos, la promoción del desarrollo económico mediante el impulso de proyectos productivos, apoyando su comercialización, así como la de atender sus derechos en materia de alimentación, salud, educación e infraestructura básica, con la necesidad añadida de impulsar políticas para el aprovechamiento sustentable y sostenible de los recursos naturales existentes en las regiones y comunidades indígenas.

En el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, publicado en el DOF el 30 de abril de 2014, se contabilizaron 11,132.5 personas que habitaban en hogares indígenas, aclarándose que existe una alta heterogeneidad entre comunidades. Se identificaron 68 pueblos que corresponden al mismo número de lenguas que prevalecen en el territorio nacional, lo que muestra un amplio mosaico en su composición étnica.

Se indica que la mayoría de los asentamientos de población indígena se caracteriza por su gran dispersión territorial; en 34,000 localidades del país, más de 40% de su población es indígena, con el agravante de que casi 22,000 tienen menos de 100 habitantes, referencias que denotan la alta prevalencia de población rural. Se identificaron 240 municipios que cuentan con más de 70% de población indígena.

Atención institucional a los pueblos indígenas

En reconocimiento a la necesidad de reforzar y precisar la estrategia encaminada a mejorar las condiciones de bienestar social de la población indígena del país, el 14 de agosto de 2001 se incorporó al artículo 2o. de la Constitución el apartado B, el cual contiene un amplio conjunto de disposiciones orientadas a garantizar la observancia de sus derechos sociales para propiciar el desarrollo integral de sus comunidades; afirma que toda definición de políticas públicas en esta dirección debe diseñarse y operar con su activa participación.

Establece diversas líneas de actuación de carácter multidimensional con un enfoque transversal y concurrente entre los tres órdenes de gobierno, especificándose la obligación de realizar acciones de fomento

Fotografía: CUARTOSCURO



productivo y acceso efectivo a los derechos sociales (agua, vivienda, salud, educación), además de emprender medidas para apoyar la nutrición de los indígenas con especial referencia a la población infantil.

A este extenso esquema de acciones dirigidas a la cobertura de los derechos sociales y de protección alimentaria se incorporó al texto del artículo 2o. constitucional, con la intención de remontar el rezago por la vía de la generación de empleo/ingreso, la necesidad de impulsar “actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos”.¹

Con la firme decisión de que esta estrategia democrática se traduzca en acciones presupuestales, en este mismo apartado se establece que: “La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas”, ordenamiento que antecede a la incorporación del anexo denominado Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades,² el cual forma parte del Presupuesto de Egresos de la Federación desde 2003.

En esta misma línea, con el propósito de entrelazar acciones de fomento productivo para elevar el nivel de bienestar de la población rural, a los pocos meses del reforzamiento constitucional a favor de los pueblos indígenas, el 7 de diciembre de 2001 se promulgó la Ley de Desarrollo

¹Inciso V y VII del artículo 2o., apartado B, de la Constitución.

²Cada ejercicio presupuestal se considera un anexo de partidas en programas que componen apoyos para los pueblos y comunidades indígenas.

Rural Sustentable, la cual señala la necesidad de “impulsar un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo”.³

De igual forma se incorporó la participación transversal y concurrente en la consecución de sus objetivos, previendo en el artículo 13 la constitución del deno-

³ Artículo 4o. de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.



Fotografía: CUARTOSCURO

minado Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, el cual comprende políticas públicas orientadas a la generación y diversificación del empleo, y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, con la prioridad en las zonas de alta y muy alta marginación y las poblaciones económica y socialmente débiles.

A continuación podemos observar el registro de la población indígena en las entidades federativas. En su distribución

Impulsar “actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos”.



geográfica sobresalen siete que concentran más de 70%. Se registra una diversa composición que va desde la alta participación de 49.3% en el caso de Yucatán, cifra bastante cercana a la de Oaxaca, y en menor medida a Chiapas, hasta la baja proporción de la población indígena en Veracruz y el Estado de México (Cuadro1).

Problemática a enfrentar

Los documentos de la planeación en este sexenio como el PND y los programas Especial de los Pueblos Indígenas, de un México sin Hambre y el Especial Concurrente al 2018, se distinguen por mostrar en sus apartados de diagnóstico un panorama conciso y objetivo de la problemática a superar, donde se describen tanto los factores de carácter histórico de los últimos años⁴

⁴Falta de inclusión social a la dinámica del crecimiento del país, marginación y desplazamiento territorial, alejamiento de la economía de mercado, explotación de los recursos naturales, entre otros.

como dificultades de orden administrativo y presupuestal, respaldados en indicadores económicos, productivos, sociales y ambientales de fuentes oficiales.

En el apartado de diagnóstico del PND 2013-2018 se asevera que persiste un país fragmentado y desigual (bipolar); se resalta que 40% de los municipios del país con población en situación de pobreza son rurales y poseen 75% de población de habla indígena. Sobresale que en 190 municipios del país se concentra la mitad de la población en situación de pobreza extrema.

El Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018 profundiza ampliamente en el diagnóstico sobre este segmento de la población nacional. Lo primero que se resalta es que, a pesar de haber destinado por décadas apoyos crecientes al desarrollo de los pueblos indígenas, los resultados han sido escasos y resalta que uno de los factores que ha contribuido a este negativo desenlace es la atomización de las acciones

Cuadro 1. Entidades federativas con Mayor Numero de Población Indígena en 2010

	Población Indígena	Proporción Pob. Total
Total Nacional	11132.5	9.9
Oaxaca	1719.6	45.2
Chiapas	1511.2	31.6
Veracruz	1037.3	13.6
Puebla	1018.4	17.6
Edo. México	985.0	6.4
Yucatán	913.2	49.3
Guerrero	635.1	18.7

Fuente CDI. Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2018 DOF. Abril 30,2014



de las diferentes áreas administrativas, lo cual merma la eficacia del apoyo otorgado y actúa sin considerar la participación de las comunidades indígenas.

Se enfatiza que la mayor parte de la población indígena denota altos índices de carencias sociales y que la pobreza no se resuelve con el simple aprovisionamiento de bienes y servicios públicos. Para garantizar la superación de la condición de pobreza se necesita que la población indígena tenga acceso a fuentes de ingreso permanentes mediante trabajos productivos relacionados con el desarrollo de las capacidades y vocaciones productivas de la misma población y sus regiones.

Sin embargo, al referirse al tema de desarrollo económico, este programa orientado a la población indígena menciona que el principal problema por superar es que los proyectos productivos se traduzcan en un

incremento y permanencia de las fuentes de ingreso y de ocupación de la población indígena.

Para ilustrar la dimensión del desafío por enfrentar, en su contenido se alude a los resultados emitidos en el Diagnóstico rural y pesquero,⁵ en el cual se indica que “23.2% del total de Unidades Económica Rurales (UER) se encuentran a cargo de una persona que habla lengua indígena, y de éstas, más de 92% se ubican en los estratos 1 y 2, denominados de economía familiar de subsistencia con y sin vinculación con el mercado, que corresponden, el primero a los productores que destinan la totalidad de su producción para autoconsumo y, el segundo, a los productores que logran comercializar pequeños excedentes”.⁶

5 Sagarpa, Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012, Sagarpa-FAO, Ciudad de México, 2012.

6 CEDRSSAR, La población indígena en el México rural:



Por consiguiente, se plantea que la política de atención a las comunidades indígenas debe edificarse bajo una actuación articulada de diferentes programas operativos y debe transitar de una práctica individual meramente asistencialista a otra de desarrollo sustentable, donde los programas del ámbito productivo son la mejor opción; se advierte que sólo 7% del monto de los programas referenciados en apoyo a la población indígena se orienta al fomento de actividades productivas.

Se reitera en este programa que la complejidad del tema indígena, así como la problemática de pobreza, discriminación y exclusión social que enfrentan, obliga a los tres órdenes de gobierno y a los poderes Legislativo y Judicial, a actuar coordinadamente para un bienestar social, económico, ambiental y cultural en la inclusión de la población indígena en el desarrollo rural sustentable.

Con la expectativa de que estos propósitos se concreten, en la sección de Indica-

situación actual y perspectivas, 2015, p. 22.

La política de atención a las comunidades indígenas debe edificarse bajo una actuación articulada de diferentes programas operativos y debe transitar de una práctica individual meramente asistencialista a otra de desarrollo sustentable

dores de resultado⁷ se determinó reducir el dato de carencia alimentaria, definido por el Coneval en la Medición de la Pobreza Multidimensional de 2012,⁸ de 34.4% a sólo 0.5% en 2018, al tiempo que se propone

⁷ Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, 2a. ed., diciembre de 2014.

⁸ Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2012, 29 de julio 2013; en http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza_2012.

contraer el índice de la población indígena con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo (LBM) de 42.4% a 35%, entre estos años.

Las difíciles posiciones de los indicadores de la pobreza indígena registrados en 2012, en la medición de la pobreza multidimensional realizada por el Coneval en 2014 cobraron mayor gravedad e incluso se revirtieron los avances logrados en el bienio 2010-2012. La población indígena en pobreza extrema que se había reducido de 37.6% en 2010 a 30.6% en 2012, acusó un repunte a 31.8% en 2014, lo que implica un ascenso de 8.9% en los últimos dos años, comportamiento contrario a la disminución del indicador nacional de 0.7% en este periodo.

El caso más preocupante se inscribe en el indicador de carencia alimentaria entre la población indígena, el cual se elevó de 34.4% en 2012 a 38.8% en 2014, lo que implica un ascenso de 17.9% en estos dos últimos años, cuando en 2010-2012 se contrajo 13.4%. Lejos de acercarse al cumplimiento de la meta prevista para 2018, la distancia cobra mayores proporciones. Esta misma secuencia se aprecia en la población con ingresos inferiores a la LBM, cuyo dato se desplaza de 42.4% en 2012 a 43.9% en 2014 y se aleja de la meta establecida para 2018 que buscaba reducirlo a 35.0%.

El negativo incremento de los indicadores vinculados al factor ingreso entre la población indígena en el periodo 2012-2014, se refleja en la presentación de los



resultados de la pobreza 2014 del Coneval, donde se aprecia una mayor apertura en la brecha existente entre los indicadores de la población indígena y la no indígena, separación que en el caso de la pobreza extrema se amplió de 4.0 a 4.5 veces en estos dos años.

El escenario de alta desigualdad entre la población indígena en el contexto nacional se abordó en el documento publicado en abril de 2016 por el UNICEF y el Coneval titulado Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México 2014⁹, el cual indica que, en esta medición comparativa, 54% de los habitantes que hablan una lengua indígena se encuentra en situación de pobreza extrema, mientras que en el grupo de población no indígena es de 8.5%. Dichos contrastes también se aprecian en el indicador con ingresos menores a la LBM cuya proporción corresponde a 70.2% entre la población indígena y a 22.7% para niñas, niños y adolescentes no indígenas. De esta manera se evidencia un claro indicador de las enormes desventajas que enfrentaba y aún sufre la población indígena desde las primeras etapas de la vida.

En el documento de UNICEF-Coneval se reconoce que las intervenciones en política pública encaminadas a reducir los rezagos sociales entre la población indígena, como la emprendida por la Cruzada Nacional Contra el Hambre, han contribuido a reducir los indicadores de carencias sociales, pero la acción unilateral de este esfuerzo no se refleja en una reducción paralela de los indicadores vinculados al factor de los ingresos.

Esta deducción se recarga en la Evaluación de los resultados intermedios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre,¹⁰ en

⁹UNICEF-Coneval, Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México 2014, Coneval-UNICEF, México, 2015, http://www.unicef.org/mexico/spanish/MX_Pobreza_derechos.pdf.

¹⁰Coneval, Resultados intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre, Coneval, 2015, <http://www.co>

la cual, después de aplicar una medición multidimensional de la pobreza en cuatro municipios rurales de alta presencia de población indígena,¹¹ se observó que si bien se reduce en términos generales el índice de la pobreza extrema y de carencia alimentaria gracias a la actuación articulada de diferentes programas de corte asistencial, en todos los casos se registra un ascenso de la pobreza moderada con ligera reducción de la proporción de habitantes con ingresos inferiores a la LBM.

En este documento de evaluación se subraya que uno de los propósitos fundamentales de dicha estrategia institucional es vincular las políticas sociales con las

neval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20intermedios_CNCH.

¹¹Municipios evaluados: Zinacantán, Chiapas; Guachochi, Chihuahua; Martín de Cuilapa, Guerrero, y San Felipe del Progreso, Estado de México.

Fotografía: CUARTOSCURO



económicas, lo cual requiere de la concurrencia de las acciones y programas de las distintas dependencias del gobierno federal, lo que denota que según los datos presentados, la aplicación de programas productivos no registra una cobertura significativa en los hogares rurales.

Por tanto, se confirma que los impactos positivos asociados con la aplicación de políticas sociales aisladas pueden diluirse de no ser acompañados por acciones de fomento productivo que promuevan el ingreso entre la población rural indígena.¹²

Esta misma conclusión y recomendación se repite en el documento de UNICEF-Coneval en torno a la pobreza existente entre la población de 0 a 17 años, al subrayar la certeza de que los programas sociales contribuyen a atenuar las condiciones de pobreza e incrementar los niveles de educación y salud de la población más desfa-

vorecida, pero al estar desconectadas de las actividades productivas y generadoras de ingreso, no han logrado romper el ciclo de pobreza de estos hogares, lo que reitera la imposibilidad de observar reducciones significativas en los niveles de pobreza sin mejoras tangibles en el ingreso de los hogares.

Reducida participación de programas productivos en apoyo a los pueblos indígenas

Pese a que todos los documentos de planeación nacional de 2018 y los resultados de las evaluaciones practicadas a la evolución de los indicadores de la pobreza de la población indígena apuntan a la necesidad de fomentar la generación de empleo-ingreso entre sus comunidades como única vía sustentable de remontar sus actuales condiciones de marginalidad, la presencia

¹²Coneval, op. cit., pp. 95-96.

Cuadro 2. Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos indígenas Informe de resultados de la cuenta pública 2015 Programas con las mayores reducciones presupuestales

Cifras en millones de pesos	Original	Modificado	Dif	%
Programa de infraestructura indígena	7,362.4	5,065.7	-2,296.7	-31.2
Programa integral de desarrollo rural	1,140.4	293.6	-846.7	-74.3
Carreteras alimentadoras y caminos rurales	3,820.8	2,206.6	-1,614.2	-42.2
Programa nacional de becas	699.3	438.9	-260.3	-37.5
Infraestructura de riego y temporal tecnificado	1,149.1	405.7	-743.4	-64.5
Programa nacional forestal-desarrollo forestal	868.6	316.6	-551.9	-63.5
Subtotal	15,040.6	8,727.1	-6,313.2	-42.2

de los programas presupuestales enfocados en este propósito ha sido históricamente reducida, situación que se acendró en 2015 por el ajuste de recursos aplicado a dichos programas de conformidad con los resultados de la cuenta pública en relación con el anexo Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos indígenas.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), institución que administra directamente los recursos y tiene la encomienda de impulsar las políticas transversales para la atención de este segmento de la población nacional, tuvo una reducción de 22.2% de su asignación original. En esta misma línea descendente se encuentran las aportaciones anunciadas a erogar en favor de los pueblos indígenas por Sagarpa, dirigidas básicamente a estimular la ampliación de la oferta de alimentos y de empleo/ingreso, las cuales reducen 30.9% los recursos inicialmente aprobados.

A lo anterior se suma que en el ajuste preventivo al PEF anunciado en febrero de 2016,¹³ de nueva cuenta se observó que

¹³ Anunciado en conferencia de prensa por el secretario de Hacienda el 17 de febrero 2016.

Se contrajeron los recursos dirigidos a los pueblos indígenas en la acción que realizó Sagarpa mediante el Programa de apoyo a pequeños productores

al anexo 10 del Presupuesto de la Federación 2016 se le realizaron importantes recortes en el mismo sentido que debilita las actividades asociadas con la generación empleo/ingreso y la urgente preservación de los recursos naturales. El caso más preocupante se centra en los recursos a erogar por Sagarpa en el primer trimestre de 2016,¹⁴ lo que implica una contracción de 21.2%, cifra que es la más alta en el ajuste general del anexo.

¹⁴ Anexo 11 del PEF 2016, "Evolución de las erogaciones correspondientes al Programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable", Secretaría de Hacienda, 2016, en http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union.

Fotografía: CUARTOSCURO





Fotografía: CUARTOSCURO

Se puede distinguir también la eliminación de más de la mitad de los recursos originalmente asignados al Programa de Productividad Rural que contiene acciones elementales dirigidas al fomento productivo de la población más vulnerable.

También se contrajeron los recursos dirigidos a los pueblos indígenas en la acción que realizó Sagarpa mediante el Programa de apoyo a pequeños productores, creado como un instrumento para aumentar la producción alimentaria y el ingreso familiar en zonas rurales marginadas, impulsar núcleos agrarios y a la mujer emprendedora, entre otras acciones, el cual tuvo un recorte de 25%, aun cuando a nivel nacional no se registró ninguna contracción presupuestal.

Con este ajuste, los pueblos indígenas sólo se beneficiaron con 10.6% del total de los recursos de este programa a nivel nacional en 2016, y además se apreciaba que en la estructura programática de la Sagarpa se incorporaron los componentes Mujer emprendedora, Proyectos productivos en núcleos agrarios, Procafé, Impulso a la producción de maíz y frijol, así como el de

Arráigate dirigido a los jóvenes rurales.

En este esquema, los programas orientados al fomento productivo no remontan 6% de la sumatoria total del anexo presupuestal en beneficio de la causa indígena en estos dos últimos años, posición por demás insuficiente para atender con la prescancia debida el ordenamiento legal en la planeación nacional de impulsar la democratización de la productividad,¹⁵ reconocimiento de que es la única vía sustentable para lograr una sociedad de derechos.

En el trascurso de 2015, de los 3,244 millones de pesos consignados como aportación de esta dependencia a estas comunidades, según el dato del Anexo presupuestal de erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos indígenas consignado en el PEF original, al final del año sólo se aplicaron 2,044 millones de pesos, lo que implicó una contracción de 37% que impactó importantes programas de protección forestal y obras de infraestructura de conservación ambiental. En

¹⁵ Gobierno de la república, "Democratizar la productividad", Diario Oficial de la Federación, 2013.

adición, en el primer trimestre de 2016 se consignó una nueva reducción presupuestal a estas partidas orientadas al apoyo de las regiones indígenas, reducidas ahora 13% de los recursos inicialmente aprobados a Semarnat en el anexo presupuestal.

Aunado a lo anterior, según el reporte elaborado por Conagua referente al monitor de sequía, 80% de la extensión territorial de Veracruz se encuentra en un grado de severidad con un prolongado periodo que por definición merma la producción de la agricultura de autoconsumo, fenómeno que también afecta en proporciones semejantes a Yucatán y Tabasco; Oaxaca y Chiapas en una proporción de 65% de superficie en estas arduas condiciones, espacio del país donde reside una parte considerable de la población indígena.

En el anuncio del segundo ajuste al actual ejercicio presupuestal, se hizo un

nuevo retiro al Programa de Infraestructura Indígena operado por la CDI, con una abreviación de recursos de 55.5% en relación con su monto original, medida que conllevó efectos multiplicadores a corto plazo asociados con la aplicación de estos recursos en perjuicio de las comunidades indígenas (Cuadro 3).

De acuerdo con el cuadro anterior, podemos observar que en lo que se refiere a los objetivos de preservación, restauración, aprovechamiento de los recursos naturales y biodiversidad en las comunidades indígenas, los programas de protección de centros de población y áreas protegidas (apoyos para el desarrollo forestal sustentable e infraestructura en su conjunto), los recursos asignados son reducidos para cumplir con el objetivo. Aun cuando extensas áreas territoriales de regiones habitadas por comunidades indígenas, no sólo en

Cuadro 3. Anexo 10 del PEF. Erogaciones a Pueblos Indígenas al Primer Trimestre de 2016 Programas con las Mayores Reducciones Presupuestales al Primer Trimestre de 2016

Cifras en Millones de pesos	Original	Modificado	Dif	%
Programa de Productividad Rural	1,140.4	580.2	-560.2	-49.1
Programa, de Apoyos a Pequeños Productores	877.3	658.0	-219.3	-25.2
Caminos rurales y carreteras alimentadoras	5,844.8	4,572.9	-1,271.9	-42
Programa Nacional de Becas	699.3	592.5	-106.8	-15.3
Seguro Popular	3,669.9	3,266.9	-403.0	-11.2
Programa para la protección de Centros de población y áreas protegidas	185.1	10.5	-174.6	-94.3
Apoyos para el Des. Forestal Sustentable	1,605.3	1,442.8	-162.5	-10.1
Programa de Fomento a la Economía Social	165.4	133.4	-32.0	-19.3
Programa de Infraestructura Indígena	7,590.6	6,590.6		-13.2
Subtotal	21,778.5	17,848.3		-18.2

zonas de montañas y selvas, sino también parajes desérticos, acusan un alto grado de deforestación, erosión de suelos y sobrexplotación de acuíferos, las asignaciones de recursos presupuestales destinadas a Semarnat, dependencia responsable de realizar acciones de protección ambiental, han resultado seriamente reducidas.

Condiciones básicas para reducir la pobreza en la población indígena

Por los elementos de diagnóstico antes expuestos, es viable desprender tres grandes desafíos que deben superarse para incidir realmente en una reducción sustentable de los indicadores de pobreza indígena en los próximos años. En primer lugar, ampliar la presencia de los programas de fomento productivo en beneficio de los hogares indígenas; en segunda instancia, proteger

los recursos naturales asentados en los territorios indígenas, y por último, reforzar la coordinación interinstitucional bajo una estrategia transversal y concurrente que permita obtener la articulación programática necesaria para romper el circuito intergeneracional de la pobreza.

Es de subrayar la importancia que implica actuar en favor de este segmento de la población, en el entendido de que no es posible aspirar a reducir la pobreza y desigualdad nacionales si no se disminuyen de manera determinante los indicadores de pobreza por ingreso, mismos que atañen a la población indígena, compromiso adquirido para este segundo periodo de la administración actual.

El reto es propiciar la generación de empleo/ingreso y democratizar la productividad para conseguir mejorar la calidad de vida de la población indígena y



la sustentabilidad de sus comunidades, al separarse de una estrategia asistencialista aplicada de manera unilateral. La estrategia de vinculación de la política económica con la social es difícil de concretar ante la tendencia a debilitar presupuestalmente programas de impulso de la producción de alimentos y de actividades productivas, particularmente en las Zonas de Atención Prioritaria.¹⁶

Es necesario reforzar la cobertura de los programas de fomento productivo, tanto los orientados a la expansión de la oferta alimentaria regional como los enfocados a la generación de empleo/ingreso en actividades complementarias, para propiciar su concordancia con la cobertura de los programas sociales y en atención directa a lo establecido en el PND 2018. Se deben incorporar a esta estrategia, de acuerdo

¹⁶ Decreto publicado en el DOF por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2016 (27-11-2015).

con el artículo 11 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, las acciones de obras de infraestructura, fomento a las actividades económicas y generación de bienes y servicios dentro de todas las cadenas productivas en el medio rural que se realicen conforme a criterios de preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la biodiversidad, así como prevención y mitigación del impacto.

En este sentido, es oportuno elaborar un documento guía que coloque de forma integral, transversal y concurrente las principales vertientes del diagnóstico que atañen a los pueblos indígenas, debidamente plasmado en el Programa especial 2018 elaborado por la CDI y en los numerosos documentos de evaluación del Coneval, con programas operativos presupuestales basados en lo establecido en el artículo 2o. constitucional y en los propósitos de la planeación nacional.





Fotografía: CUARFOSCURO

Documentos consultados:

- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, DOF. 20 de mayo 2013.
- Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013- 2018 DOF.13 de diciembre 2013.
- Programa Especial de los Pueblos Indígenas, DOF. 30 de Abril 2014
- CEDRSSA. Análisis del Presupuesto en Materia Indígena 2001-2009.
- CEDRSSA. Población Indígena en el medio rural: situación actual y perspectivas. Abril 2015
- Pobreza y Derechos Sociales de Niñas, Niños y Adolescentes en México 2014. UNICEF-CONEVAL, Abril 2016.
- Informe de los Resultados de la Medición de la Pobreza 2010 y 2014. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Diagnóstico de la capacidad productiva de los hogares rurales y perdidas post cosechas. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2015
- Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. CONEVAL Agosto 2015.



T RANSPARENCIA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEBEN IR DE LA MANO

La aprobación de la Ley de Transparencia, en la Cámara de Diputados, representa un gran logro para la sociedad. Es una ley que pone el derecho de acceso a la información al servicio de la ciudadanía y promueve la participación en los asuntos públicos. Abre la posibilidad de vigilar el debido cumplimiento de la ley, el cual estipula que todas las personas físicas y morales que reciban recursos públicos deberán rendir cuentas de manera clara y transparente.

Dicha ley tiene por objetivo establecer las bases generales para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad,

órgano y organismo de los tres poderes de la Federación; partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, entidades federativas y municipios; personas físicas o morales que reciban recursos públicos, y con ello combatir la corrupción y fortalecer la credibilidad de la ciudadanía en dichas instituciones.

Para hablar del tema, el programa Desde el Congreso invitó a los diputados Mayra Enríquez Vanderkam, del PAN; Pedro Noble Monterrubio, del PRI; Rafael Hernández Soriano, del PRD; María Candelaria Ochoa Avalos, de Movimiento Ciudadano; Rogelio Castro Vázquez, de Morena, y Mariano Lara Salazar, de Nueva Alianza.



La diputada María Candelaria Ochoa Ávalos expresó que la transparencia y el combate a la corrupción deben caminar de la mano, por lo que la función pública está obligada a rendir cuentas a los ciudadanos. Por su parte, los funcionarios, sin importar el nivel, deberán presentar su declaración de interés, declaración patrimonial y declaración fiscal. Recordó también que los legisladores son los encargados de decidir y destinar a dónde van a parar los recursos económicos obtenidos por la recepción de impuestos; es ahí donde se debe aplicar la transparencia, ya que una cosa es que se diga a dónde se van a destinar los recursos y otra es que verdaderamente se usen para

ello, “porque podemos ser muy transparentes, pero no tener ni un solo gramo de transparencia en los recursos públicos”, enfatizó.

La legisladora también consideró que el Banco de México debería transparentar a cuánto asciende la deuda externa del país; cuál es el monto de los intereses; en cuántos años se va a pagar, ya que es un tema de relevancia nacional que interesa a los mexicanos, concluyó.

Mayra Enríquez Vanderkam argumentó que un tema relevante para el Congreso es cómo transitar de la transparencia al combate a la corrupción. Lo que reclama la sociedad es que si un servidor público

comete un delito o realiza un acto indebido sea sancionado. Que el fuero de los políticos no sea impedimento para aplicar sanciones reales y no quede sólo en sanciones de inhabilitación por seis meses.

Subrayó que con esta ley, si un funcionario público daña el patrimonio del país o hace mal uso de sus recursos será castigado y no se quedará sólo en sanción, sino que además deberá restituirle al Estado o a la Federación el daño que haya ocasionado, “a mi parecer el tema de la transparencia es dar fin a la corrupción en el país”, apuntó.

A decir de la legisladora, México está perdiendo aproximadamente 18 mil millones de pesos a consecuencia de la corrupción que se da en todos los sectores, tanto públicos como privados. Va desde el funcionario público hasta el empresario que recibe “moche” por trabajos de poca calidad; sin duda los más afectados son los hogares con pocos recursos económicos.

En su oportunidad, el diputado Rafael Hernández Soriano mencionó que la Cámara de Diputados pondrá especial énfasis en combatir las redes de corrupción en el ámbito legislativo y la función privada. Para ello será necesario definir las responsabilidades, delitos y sanciones a las que serán acreedores quienes incurran en ilícitos. La transparencia es el primer paso, pero no es la garantía de acabar con la corrupción, “por eso es urgente que le entremos de frente a las tareas de transparencia y a todo el entramado que tiene que ver con el combate a la corrupción”, puntualizó.

El diputado Rogerio Castro Vázquez coincidió en que para lograr una verdadera transparencia se debe construir un andamiaje jurídico que permita complementar el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción, que aunque parezcan dos cosas distintas son complementarias. En ese sentido señaló que su grupo parlamentario hará lo propio en el

La transparencia es y debe ser un principio fundamental en los tres niveles de gobierno. Es la vía más certera para recuperar la confianza de los mexicanos y avanzar en el combate a la corrupción

debate de la ley federal para subsanar los focos rojos que existen en la ley.

Para el legislador Mariano Lara Salazar, la transparencia es y debe ser un principio fundamental en los tres niveles de gobierno. Es la vía más certera para recuperar la confianza de los mexicanos y avanzar en el combate a la corrupción, “hemos establecido y buscado los mecanismos para que la ciudadanía sepa y tenga un conocimiento certero de qué se hace con los beneficios públicos”, enfatizó.

Por último, el diputado Pedro Noble Monterrubio consideró que en el plano legislativo se tiene que motivar la participación ciudadana en foros y debates de interés público. De esta manera, se hará de su conocimiento el uso y destino de los recursos financieros entregados a los distintos órganos de gobierno, la mesa directiva y las comisiones de cada grupo parlamentario.

La Ley de transparencia es sin duda una exigencia ciudadana. Su objetivo es que todo se sepa y se vea. Que exista una casa de cristal donde habiten el poder y la administración pública y todo mundo sepa qué se está haciendo, a quién se le adjudicó un contrato, cuáles fueron las condiciones visibles de una licitación; que ningún funcionario público goce de privilegios por tener fuero y sea sancionado en caso de incurrir en la corrupción, concluyó.



D

ESDE EL PLENO

En sesión preparatoria realizada en la Cámara de Diputados, el diputado Javier Bolaños Aguilar (PAN) rindió protesta como presidente de la mesa directiva para el segundo año de ejercicio de la LXIII Legislatura, luego de ser electo por el pleno de los legisladores por 376 votos a favor, cero en contra y 31 abstenciones.

El presidente electo tomó protesta a los cuatro vicepresidentes: Guadalupe Murguía Gutiérrez (PAN), Gloria Himelda Félix Niebla (PRI), Alejandro Ojeda Anguiano (PRD) y Sharon María Teresa Cuenca Ayala (PVEM). Hizo lo propio con los ocho secretarios de la mesa directiva: Raúl Domínguez Rex (PRI), Alejandra Noemí Reynoso Sánchez (PAN), Isaura Ivanova Pool Pech (PRD), Andrés Fernández del Valle Laisequilla (PVEM), Ernestina Godoy Ramos (Morena), Verónica Delgadillo García (Movimiento Ciudadano), María Eugenia Ocampo Bedolla (Panal) y Ana Guadalupe Perea Santos (PES).



El presidente pidió comunicar por escrito la instalación de la Cámara de Diputados y la integración de la mesa directiva al presidente de la República, a la Cámara de Senadores, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los congresos de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Palabras de Jesús Zambrano

Al concluir su mandato como presidente de la mesa directiva, Jesús Zambrano Grijalva afirmó que se avizoran para el próximo año grandes retos y tareas que habrán de ser discutidos desde esta soberanía.

Comisión Permanente

Informe de labores del INAI

La Comisión Permanente recibió a la presidenta del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección

de Datos Personales (INAI), Ximena Puentes de la Mora, quien entregó su informe de actividades 2015.

La comisionada presidenta explicó los errores en la Plataforma Nacional de Transparencia e informó que las multas por violar datos personales ascendieron a 83.8 millones de pesos en 2015.

Sobre la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información dijo que la entrada en vigor de dicha ley distingue al Congreso en el contexto internacional.

Iniciativas

El senador del PRD, Alejandro Encinas propuso una iniciativa suscrita por senadores y el diputado Jesús Zambrano Grijalva, para reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General y del Reglamento del Canal de Televisión del Congreso, con el fin de dotar de autonomía técnica, jurídica y económica al canal de televisión. Se turnó a las Comisiones Unidas

de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores.

Al clausurar el trabajo de la Comisión Permanente, el senador Roberto Gil Zuart hizo un reconocimiento a todos los legisladores por lo realizado durante este periodo de sesiones. Finalmente, los presidentes de la primera, segunda y tercera comisión entregaron su informe de actividades.

Actividades fuera del pleno

La Comisión del Deporte que preside Pablo Gamboa Miner (PRI) se reunió con el titular de la comisión del ramo (Conade), Alfredo Castillo, quien defendió su papel durante los Juegos Olímpicos Río 2016. Durante la reunión realizada en la Cámara de Diputados, el titular de la Conade señaló que el organismo a su cargo brindó apoyos directos a los deportistas y lamentó haber actuado

con frivolidad en el caso de la presencia en Río 2016 de su pareja sentimental; ofreció disculpas por las cuestiones personales.

Por su parte, diputados del PAN, PRD y Morena solicitaron la renuncia de Alfredo Castillo por los resultados obtenidos en la justa olímpica; el titular de Conade fue ratificado en el cargo la semana pasada por el presidente Enrique Peña Nieto.

Inicio de periodo de sesiones

En sesión de Congreso general, realizada en septiembre, el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, Javier Bolaños Aguilar (PAN), declaró formalmente la apertura del trabajo del primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio. Después de confirmar el quórum de 296 diputadas y diputados, y 82 senadoras y senadores, pidió a los legisladores entonar el himno nacional.



Al término, invitó a su homólogo del Senado, Pablo Escudero Morales (PVEM), a recibir el Cuarto Informe de Gobierno del titular del Ejecutivo federal. Para ello se trasladaron al Salón Protocolo del edificio C del Palacio Legislativo, donde el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, entregó el documento.

En la ceremonia de entrega-recepción, en la que estuvieron también los coordinadores parlamentarios de ambas cámaras, el diputado Bolaños Aguilar hizo un llamado para ampliar los espacios de diálogo con los diversos sectores de la sociedad. Dijo que es ineludible poner por encima de los intereses particulares o de grupo, por legítimos que sean, el interés superior de la nación.

Precisó que no se va a soslayar ninguno de los problemas que aquejan a la nación, particularmente los que se refieren a seguridad pública, economía y pobreza.

Reciben diputados paquete económico para el ejercicio fiscal de 2017

El secretario de Hacienda y Crédito Público, José Antonio Meade Kuribreña, entregó a la Cámara de Diputados el paquete económico 2017. El secretario dijo que el paquete económico contempla un recorte por 239,700 millones de pesos; no prevé crear nuevos impuestos ni los aumenta; está diseñado para consolidar la salud de las finanzas públicas y asegura la estabilidad macroeconómica en beneficio de los mexicanos.

Al recibir el proyecto económico, Bolaños Aguilar puntualizó que el Poder Legislativo se centrará en revisar las áreas que serán impactadas por los recortes anunciados, deteniendo lo que pudiera vulnerar aún más a las clases desprotegidas.

Afirmó que los grupos parlamentarios y el legislador independiente tienen en sus agendas temas prioritarios como salud, crecimiento económico, educación, segu-

ridad, generación de empleos, atención urgente a grupos vulnerables y combate a la pobreza.

La propuesta del Ejecutivo se integra por la iniciativa de Ley de Ingresos, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal 2017, así como propuestas de reformas y adiciones a diversos ordenamientos fiscales.

Se turna a comisiones paquete económico

El pleno de los diputados turnó a comisiones el paquete económico 2017, enviado por el Ejecutivo federal el pasado 8 de septiembre. La iniciativa de Ley de Ingre-



Los proyectos de Ley de Ingresos y de Egresos de la Federación, a la de Presupuesto y Cuenta Pública para su análisis y dictamen.

Los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ingresos y de Egresos correspondiente al ejercicio fiscal 2017 se turnaron a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y a la de Presupuesto y Cuenta Pública. Se canalizaron a comisiones cinco iniciativas que integran el paquete económico, tres de ellas a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. En primer lugar la que modifica la Ley Federal de Derechos; en segunda instancia la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y, finalmente, la que cambia diversas disposiciones de las leyes del Impuesto Sobre

la Renta, del Impuesto al Valor Agregado y del Código Fiscal de la Federación.

Las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se turnaron a la Comisión de Justicia, y las modificaciones a la Ley de Petróleos Mexicanos y de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad a la Comisión de Energía.

El informe sobre el uso de la facultad conferida al Ejecutivo federal en materia arancelaria, durante el periodo comprendido entre el 9 de septiembre de 2015 y el 8 de septiembre de 2016, que se presenta de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política, se mandó a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

La declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria 2017 y la estimación del monto de recursos para cumplimentar la



política de subsidios del gobierno federal en materia de vivienda, fueron turnadas a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Comparecencia del secretario de Hacienda y Crédito Público

Al comparecer ante el pleno de los diputados, el secretario de hacienda y crédito público, José Antonio Meade Kuribreña, informó que el paquete económico 2017 se presenta en un entorno económico sumamente adverso que exige actuar con decisión y firmeza para proteger lo que con tanto esfuerzo se ha construido a través de los años; esa es la dimensión del desafío actual.

El balance de riesgos para el crecimiento global es negativo, se tiene enfrente un ajuste de la política monetaria en los países desarrollados, notablemente en Estados Unidos; una elección en el principal socio

comercial, con implicaciones inciertas y riesgo de mayor proteccionismo, dijo.

Señaló que el gobierno federal ajusta su gasto corriente mediante una contención de la nómina y una reducción de 20.2% en los gastos de operación de las dependencias.

Diputados de todas las fracciones expresaron sus posicionamientos en materia de política económica y el paquete económico para el ejercicio fiscal de 2017. Legisladores del PRI y el PVEM señalaron que se han dado pasos firmes en el fortalecimiento de la hacienda pública y México ha mostrado señales de ello. Mientras que PAN, PRD, Morena, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza y Encuentro Social, así como el legislador independiente, estimaron que la política económica es un fracaso y el sistema fiscal mexicano es enormemente ineficiente, la deuda ha crecido y no se puede justificar la economía del país con lo que ocurre en el contexto internacional.



Análisis del cuarto informe de gobierno

El diputado Javier Bolaños Aguilar comenzó la primera sesión ordinaria en la que legisladores de todas las fracciones políticas coincidieron en trabajar en temas económicos, de seguridad y en reformas educativas, de transparencia y anticorrupción.

Al comenzar el análisis del cuarto informe de gobierno, en el rubro de política interior, coincidieron en que buscarán lograr los acuerdos necesarios que los lleven a mejor puerto y subrayaron que debe legislarse en favor de todos los mexicanos.

En materia de política económica, PAN, PRD, Morena, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza y Encuentro Social, consideraron que los resultados son negativos, pues la economía no crece y está en uno de sus peores momentos.

En tanto, PRI y PVEM destacaron los avances logrados gracias a las reformas emprendidas en materia financiera.

Respecto a la política social, PRI y PVEM consideraron que la actual estrategia social es un instrumento de acción contra la desigualdad, la marginación y la pobreza de 11 millones de mexicanos y protege a la población más vulnerable del país.

En tanto que PAN, PRD, Morena, MC, PES y NA comentaron que la política social es fallida, sin peso, en la que persiste la exclusión de amplios sectores y la carencia de un plan efectivo para terminar con la pobreza de 55 millones de mexicanos.

En el último día del análisis del cuarto informe de gobierno, los legisladores abordaron la política exterior. PRI y PVEM resaltaron que la estrategia del actual gobierno ha sido la de ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo. PAN, PRD, Morena, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza y Encuentro Social, así como el diputado independiente, se manifestaron por que el país retome su liderazgo en Latinoamérica.

En materia de política económica, PAN, PRD, Morena, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza y Encuentro Social, consideraron que los resultados son negativos, pues la economía no crece y está en uno de sus peores momentos

Exhortaciones

El pleno cameral aprobó el acuerdo de la Junta de Coordinación Política (Jucopo) que solicita a la Secretaría de Relaciones Exteriores remitir al Congreso de la Unión un informe pormenorizado de antecedentes, condiciones, desarrollo y resultados de la visita del candidato republicano a la presidencia de Estados Unidos, Donald Trump, a la residencia oficial de Los Pinos.

Avaló designar a la diputada María Gloria Hernández Madrid (PRI) como integrante de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, la cual estará compuesta por 100 diputados; 14 de ellos serán legisladores federales designados de la siguiente manera: PRI: 4; PAN: 3; PRD: 2; y, PVEM, Morena, MC, NA y PES, uno cada uno.

Cámara de Diputados se suma a campañas

La Cámara de Diputados manifestó la voluntad de sumarse a la campaña de la ONU Mujeres denominada *He for She* y asumió el compromiso de realizar acciones legislativas a favor de los derechos de las mujeres que contribuyan a la realización de los principios constitucionales de igualdad y no discriminación.



También se sumó a la campaña internacional corazón azul, contra la trata de personas, impulsada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, a través de las firmas del instrumento simbólico de adhesión al denominado Pacto del corazón azul.

Además, se sumó a la campaña nacional de prevención de la trata de personas Libertad sin engaños ni promesas falsas, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con el fin de coordinarse para adoptar el material y lineamientos contenidos en la misma.

Informe de la Comisión Especial de Ayotzinapa

El pleno de los diputados recibió el segundo informe semestral de actividades correspondientes al periodo del 1 de marzo al 31 de agosto de 2016 de la Comisión Especial para continuar las Investigaciones y dar seguimiento a los resultados del GIEI, relacionadas con los hechos ocurridos en Iguala,

Guerrero, a alumnos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa "Raúl Isidro Burgos".

Al cumplirse dos años de las agresiones contra los 43 alumnos normalistas, el presidente de la mesa directiva, Javier Bolaños Aguilar, dijo que la Cámara de Diputados se compromete a seguir contribuyendo en la búsqueda de la verdad.

"Desde este espacio de representación nacional daremos seguimiento a las investigaciones por parte de las autoridades competentes, a fin de obtener las respuestas que demandan las familias de los estudiantes y la sociedad en su conjunto", afirmó.

Efemérides

Diputados y diputadas recordaron el 27 aniversario luctuoso de Manuel de Jesús Clouthier del Rincón, "Maquío", político y candidato a la presidencia de México en 1988 por el PAN. El diputado panista Jorge Ramos Hernández expresó que Clouthier del Rincón fue un líder que trabajó por un propósito y una causa.



F

Arte y cultura en San Lázaro

OTORREPORTAJE

Con una muestra de ocho obras en diversas técnicas como óleo, grabado en madera y xilografías, la Cámara de Diputados abrió sus puertas para exponer el trabajo del artista oriundo de San Andrés Huaxpaltepec, el oaxaqueño Ángel Velasco.

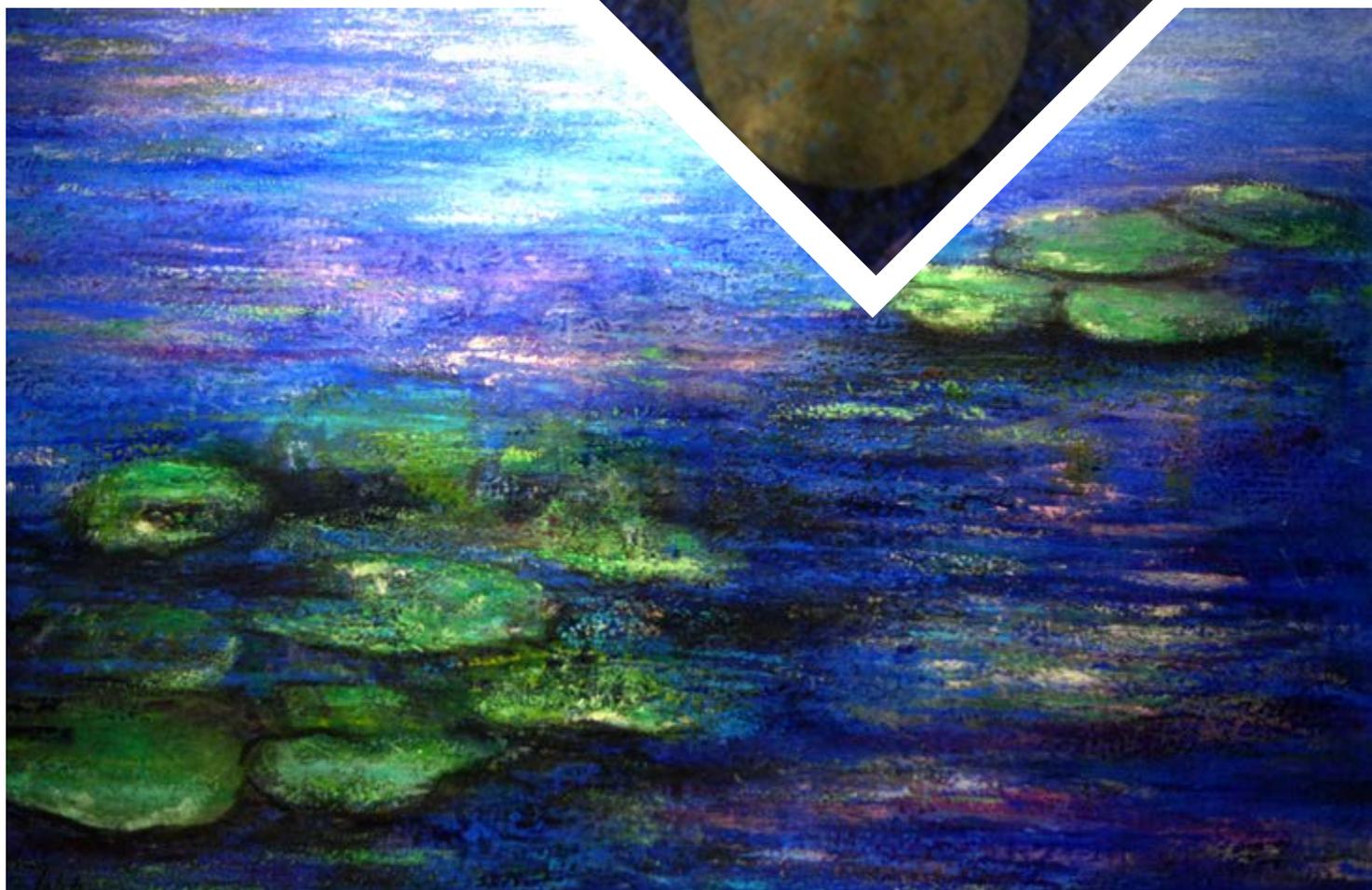


En la exposición “Cantos y ecos del corazón”, el artista oaxaqueño dibuja figuras de elefantes, armadillos, tortugas y algunos animales originarios de su región, además de homenajear a la pintora Frida Kahlo.

El pintor Ángel Velasco comentó que esta muestra nace desde lo más profundo del ser, porque habla específicamente de ese momento en que una persona decide dejar su lugar de origen y emigrar hacia alguna ciudad.



Por otra parte, "Sensaciones y más" es el nombre de la exposición instalada en el vestíbulo principal del edificio A de la Cámara de Diputados, la cual reunió 30 obras en diferentes técnicas como óleo, acrílico y técnica mixta, que evocan el amor y el sentir de los jóvenes



La exposición, recopilada por la Asociación de Artes Plásticas y Visuales de Coahuila (Aplavic), busca crear un puente entre el espectador y los artistas, quienes a través de sus obras llaman, denuncian, hablan, evocan e invitan al debate.



Racionalidad, austeridad y transparencia



El pleno de la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que establece criterios generales de responsabilidad hacendaria y finanzas públicas.

Por un aprovechamiento sustentable



La Cámara de Diputados expidió la Ley de Transición Energética, que prevé un incremento gradual de las energías limpias a fin de reducir la emisión de contaminantes.

