

# CÁMARA

DICIEMBRE 2016 - ENERO 2017 / NÚMERO 66-67

LA CULTURA COMO  
INSTRUMENTO DE  
POLÍTICA EXTERIOR

EL PRESUPUESTO Y  
LOS PROGRAMAS  
SOCIALES DEL PEC

AUMENTA DEUDA DE  
ESTADOS Y MUNICIPIOS

# 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



## NUESTROS CENTROS

CEFP  
**AUMENTA LA DEUDA  
DE ESTADOS Y MUNICIPIOS** 3

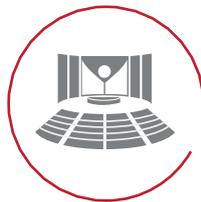
CEDRSSA  
**EL PRESUPUESTO Y  
LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL PEC** 20

CESOP  
**CULTURA Y DIPLOMACIA PÚBLICAS.  
A PROPÓSITO DE LA NUEVA SECRETARÍA DE CULTURA** 33

CEAMEG  
**EL ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS MUJERES** 41

VÍNCULO PARLAMENTARIO  
**PAQUETE ECONÓMICO PARA  
EL EJERCICIO FISCAL 2017** 53

VÍNCULO PARLAMENTARIO  
**EL PESO ANTE LA INESTABILIDAD FINANCIERA MUNDIAL** 57



## DESDE EL PLENO

**ACTIVIDADES LEGISLATIVAS** 61  
**TRABAJO EN COMISIONES**



## FOTORREPORTAJE

**ARTE Y CULTURA EN SAN LÁZARO** 78

## 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

**Editores**  
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

# PRESENTACIÓN

Con esta edición doble cerramos y celebramos 2016, año de intensa labor legislativa y en el que prevaleció un contexto mundial inestable, lleno de turbulencias, con volatilidad financiera y la caída de los precios internacionales del petróleo, fenómenos que impactan severamente los ingresos del país, obligando al gobierno federal a realizar nuevos ajustes económicos.

En este contexto cobra singular importancia el artículo que nos presenta el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) sobre el incremento de la deuda subnacional (la deuda de estados y municipios). El saldo de esta deuda ha registrado un crecimiento de 435,033.1 millones de pesos (mdp) en los últimos 15 años, por lo que al cierre del tercer trimestre de 2016 alcanzó 535,276.2 mdp.

¿Cuáles son los estados más endeudados del país? Interrogante a la que dio puntual respuesta esta investigación. Hablan los números: la Ciudad de México, con 67,211.1 mdp; Nuevo León, 63,155.9 mdp; Chihuahua, 47,808.7 mdp; Veracruz, 44,941.2 mdp, y el Estado de México, con 41,778.1 mdp.

El estudio también dejó claro cuáles son las entidades menos endeudadas del país: Tlaxcala, Campeche, Querétaro, Baja California Sur, Yucatán y Guerrero, con montos menores de 2,800 mdp.

Por otra parte, el artículo del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) subraya la importancia del presupuesto como la herramienta mediante la cual el gobierno puede alcanzar una serie de objetivos encaminados a promover el desarrollo.

El presupuesto constituye una herramienta poderosa para financiar las políticas públicas, sobre todo la política de desarrollo social, que en México se sustenta en el reconocimiento de los derechos sociales.

Debido a la crisis, el presupuesto para 2016 planteó algunos cambios en la distribución de recursos según los diferentes temas de atención social como resultado de la fusión, eliminación y creación de programas con la nueva estructura programática propuesta.

Corresponde al Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) profundizar en la trascendencia de la creación de la Secretaría de Cultura, la dependencia federal más joven, pues en septiembre pasado se cumplió un año de su nacimiento.

Se propone impulsar la cultura como instrumento de política exterior. Especialmente, porque México sí cuenta con un bagaje, capital humano e infraestructura que confieren los elementos necesarios para convertirnos en una potencia cultural, aunque, sin pecar de modestos, podemos decir que ya lo somos.

Se trata, entonces, de un acto de diplomacia pública donde el campo cultural aparece como mecanismo privilegiado para elevar y vender la imagen de México. En tiempos de crisis, el trabajo conjunto entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Cultura, puede modificar la imagen que se tiene del país en el mundo.

Finalmente, el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), con el tema “El acceso a la justicia para las mujeres”, nos recuerda que, si bien se han registrado importantes avances en materia de equidad de género, los pendientes siguen siendo muchos y uno de particular significado es la dificultad a la que se enfrenta una mujer violentada al buscar justicia.

Cámara, año 6, número 66-67, dic 2016 -ene 2017, 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



# A

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

## UMENTA DEUDA DE ESTADOS Y MUNICIPIOS

### Introducción

**E**l saldo de deuda subnacional (la deuda de estados y municipios) se ha incrementado en 435,033.1 millones de pesos (mdp) en los últimos 15 años, y alcanzó 535,276.2 mdp al cierre del tercer trimestre de 2016. En términos reales, la tasa de variación en este periodo se ubicó en 165.7%. Sumado a esto, en la última década, por tipo de acreditado, la deuda de los gobiernos de las entidades federativas pasó de 67.3 a 84.3% del saldo total de la deuda subnacional, un incremento de 17 puntos porcentuales en detrimento de la participación de la deuda de los organismos estatales y municipales que cayó casi ocho puntos.



Fotografía: Flickr

Por tipo de acreedor, el incremento en la deuda subnacional en esta última década se explicaría por el aumento de las prestaciones provenientes de la banca múltiple. Del segundo trimestre de 2007 al tercer trimestre de 2016, periodo donde se manifestó el mayor crecimiento de las obligaciones financieras, la banca múltiple amplió su participación en el total de la deuda en 16 puntos porcentuales, mientras que la banca de desarrollo y las emisiones bursátiles la redujeron.

Para determinar el tamaño relativo de la deuda por entidad federativa se utiliza una serie de indicadores económicos. Se manejan relaciones a partir de indicadores macroeconómicos que sirven de referencia para conocer la magnitud de la deuda por estado como población, producción de la entidad federativa e ingresos de los gobiernos estatales.

Para la exposición del análisis, este estudio se divide en dos capítulos: el primero versa sobre el desempeño del saldo de la

deuda subnacional; el segundo presenta un análisis comparativo de la deuda por entidad federativa y hace uso de diversos indicadores para evaluar el tamaño relativo de las obligaciones financieras locales.

### **Saldo de la deuda subnacional**

El saldo de las obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios<sup>1</sup> (deuda subnacional) se ha incrementado en 435,033.1 mdp en términos nominales en los últimos 15 años, al pasar de 100,243.1 millones de pesos al cierre de 2001 a 535,276.2 mdp al tercer trimestre de 2016. En términos reales, la tasa de va-

<sup>1</sup> Información proporcionada por las entidades federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, y algunas otras obligaciones reportadas por organismos estatales y municipales. El registro contempla las obligaciones con la banca múltiple y la banca de desarrollo, así como los fideicomisos y las emisiones bursátiles emitidas por entidades federativas y municipios.

riación del saldo de la deuda subnacional se colocó en 165.7% en el periodo referido (Gráfica 1).

El saldo de la deuda subnacional en el tercer trimestre de 2016 fue de 535,276.2 mdp y se distribuyó entre las entidades federativas de forma desigual. Los cinco estados más endeudados son Ciudad de

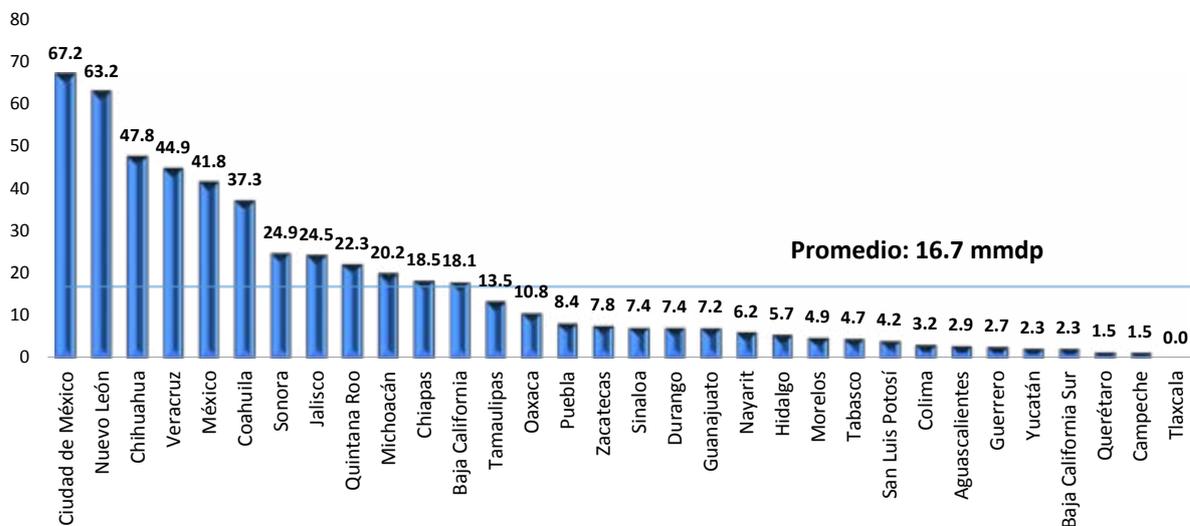
México, 67,211.1 mdp; Nuevo León, 63,155.9 mdp; Chihuahua, 47,808.7 mdp; Veracruz, 44,941.2 mdp, y el Estado de México 41,778.1 mdp. Los estados menos endeudados son Tlaxcala, Campeche, Querétaro, Baja California Sur, Yucatán y Guerrero, con montos menores de 2,800 mdp (Gráfica 2).

Saldo total de la deuda subnacional, 2001-2016 / septiembre (miles de millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

Saldo de la deuda subnacional por entidad federativa, al tercer trimestre de 2016 (miles de millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

## Composición histórica de la deuda subnacional por tipo de acreditado

Por tipo de acreditado, para el tercer trimestre de 2016 la composición del saldo de la deuda subnacional se desglosa en cuatro conceptos que mantienen obligaciones financieras: gobiernos de las entidades federativas que constituyen un saldo de 451,504.4 mdp (84.3%), municipios con obligaciones financieras de 45,300.0 mdp (8.5%), organismos estatales que se ubican con una deuda de 32,566.7 mdp (6.1%) y organismos municipales que reportan un saldo de deuda de 5,905.1 mdp (1.1%) (Gráfica 3).

A lo largo de los últimos 10 años, el saldo de la deuda municipal, como porcentaje del total de las obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios,

se ha mantenido relativamente estable. Su nivel máximo se presentó en el segundo trimestre de 2011 (12.1%) y el mínimo en el tercer trimestre de 2016 (8.5%); sin embargo, el saldo de la deuda de los gobiernos de las entidades federativas pasó de 67.3 a 84.3% del tercer trimestre de 2006 al mismo trimestre de 2016; es decir, un incremento de 17 puntos porcentuales. Lo anterior, en perjuicio de los organismos estatales y municipales que cayeron casi ocho puntos porcentuales al ir de 15 a 7.2% en el periodo referido.

Cabe señalar que en los primeros cinco años del periodo se consideró otro concepto alusivo a las obligaciones financieras no registradas, como fueron las emisiones bur-sátiles y los fideicomisos que, en su mayoría, formaban parte de la deuda de los gobiernos de las entidades federativas y que posteriormente se añadieron a ésta, lo que exhibió un

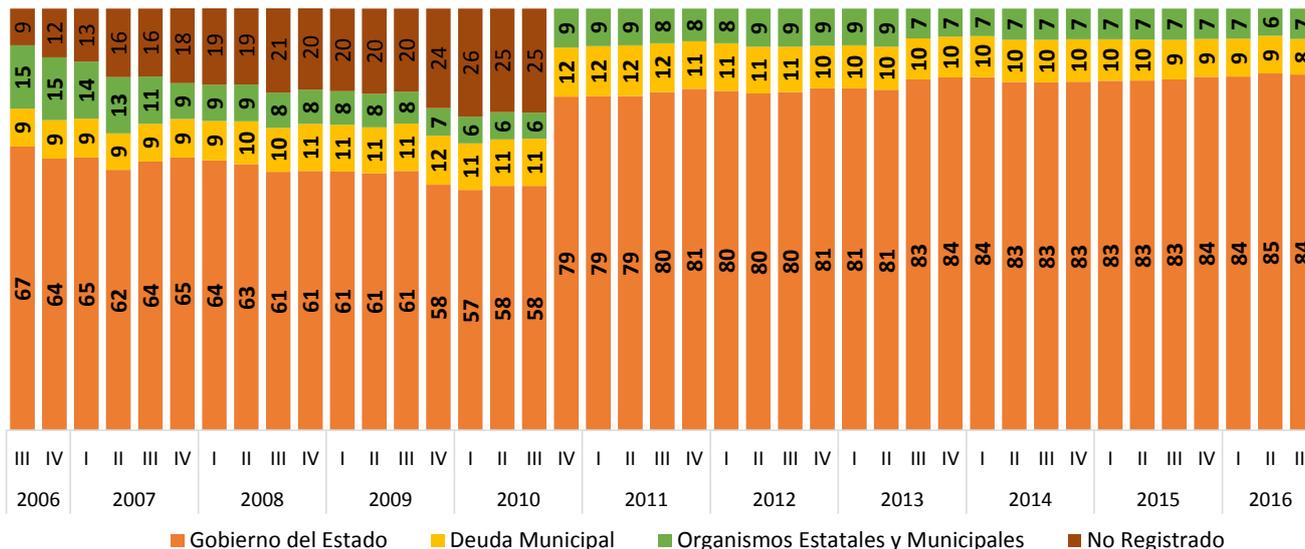
Obligaciones financieras de las entidades federativas por tipo de acreditado, saldo al tercer trimestre de 2016 (millones de pesos)



Nota: Información proporcionada por la entidad federativa sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios y algunas otras obligaciones reportadas.

Fuente: Elaborado por el CEFPP con base en información de la SHCP.

### Composición de la deuda subnacional por tipo de acreditado 2006 / tercer trimestre - 2016 / tercer trimestre (porcentaje)



Nota: Información proporcionada por la entidad federativa sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios y algunas otras obligaciones reportadas.  
Fuente: Elaborado por el CEFP con base en información de la SHCP.

salto en su porcentaje de participación en el cuarto trimestre de 2010 (Gráfica 4).

### Composición histórica de la deuda subnacional por tipo de acreedor

Por tipo de acreedor, al tercer trimestre de 2016, el monto de la deuda subna-

cional (535,276.2 mdp) se clasifica en 321,411.6 mdp (60%) provenientes de la banca múltiple; 117,182.3 mdp (21.9%) de la banca de desarrollo, 84,153.8 mdp (15.7%) de emisiones bursátiles y 12,528.5 mdp (2.3%), cuyo origen está en otros conceptos como fideicomisos (Gráfica 5).

Obligaciones financieras de entidades federativas por tipo de acreedor, saldo de tercer trimestre de 2016 (millones de pesos)



Nota: Información proporcionada por la entidad federativa sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios y algunas otras obligaciones reportadas.  
Fuente: Elaborado por el CEFP con base en información de la SHCP.

En los últimos 10 años se han observado cambios en la composición de la deuda subnacional por tipo de acreedor. La banca de desarrollo, por ejemplo, disminuyó su participación en la deuda total de 37 a 22% del tercer trimestre de 2006 al mismo trimestre de 2016. Esto se vio compensado con una mayor participación de la banca múltiple y de las emisiones bursátiles, rubros que incrementaron su participación de 49 a 60% y de 13 a 16%, respectivamente (Gráfica 6).

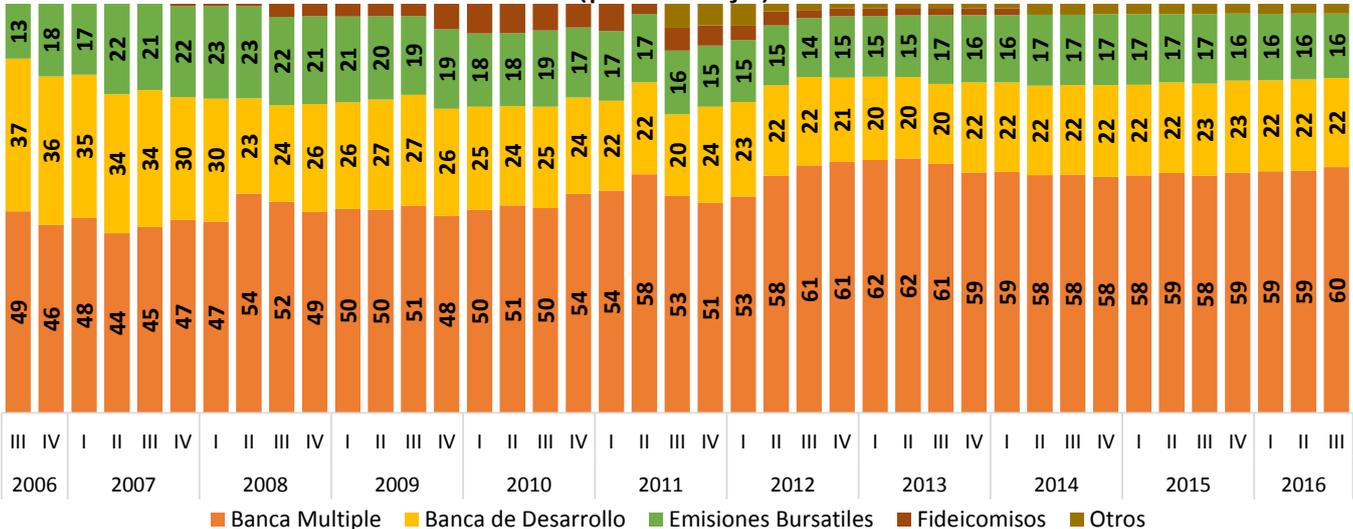
En concordancia con lo anterior, el concepto por tipo de acreedor que podría explicar el incremento de la deuda subnacional en la última década es la banca múltiple pues, como puede observarse, del segundo trimestre de 2007 al tercer trimestre de 2016, periodo donde se manifestó el mayor crecimiento de la deuda subnacional,

la banca múltiple amplió su porcentaje en el total de la deuda en 16 puntos porcentuales, mientras que la banca de desarrollo y las emisiones bursátiles redujeron su participación 12 y 6 puntos porcentuales, respectivamente (Gráfica 7).

### Tasa de interés promedio ponderada

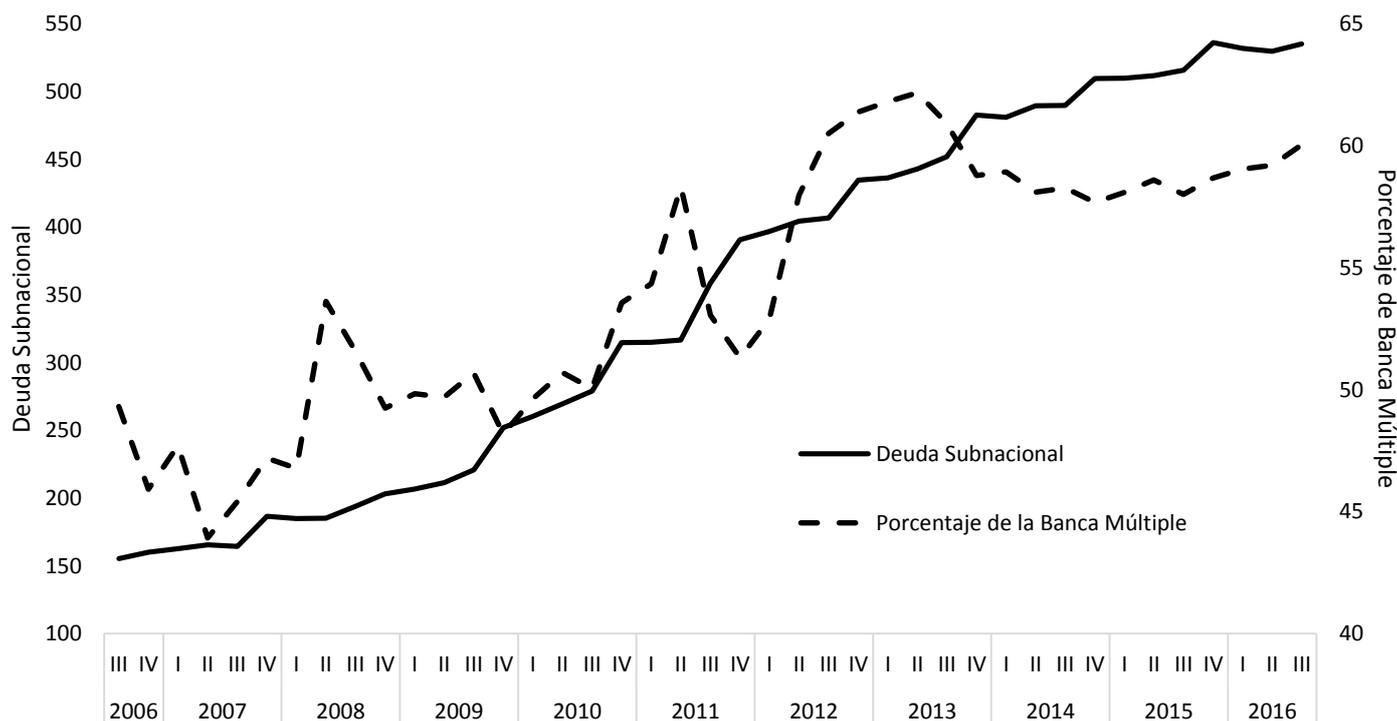
La progresiva participación de la banca múltiple en la deuda subnacional y en otros tipos de prestaciones —en detrimento de la banca de desarrollo—, coincide con la reducción de las tasas de interés en las que se adquieren las obligaciones financieras, la cual se expresa en la tasa de interés promedio ponderada en el ámbito nacional, que pasó de 9.8% en 2006 a 5.5% en 2015. Al tercer trimestre de 2016, la tasa de interés presenta un ligero repunte al ubicarse en

Composición de la deuda subnacional por tipo de acreedor  
2006 / tercer trimestre-2016 / tercer trimestre  
(porcentaje)



Nota: Información proporcionada por la entidad federativa sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios y algunas otras obligaciones reportadas.  
Fuente: Elaborado por el CEFM con base en información de la SHCP.

Total de deuda subnacional y banca múltiple, 2006 / tercer trimestre-2016 / tercer trimestre (miles de millones de pesos y porcentaje)



6.5%, pero continúa muy por debajo de los niveles de 2006, 2007 y 2008 (Gráfica 8).

**Deuda subnacional por entidad federativa**

A continuación se expone la composición de la deuda de las entidades federativas, considerando dos tipos de desagregación: por acreedor y por acreditado.

*Deuda subnacional por tipo de acreditado*

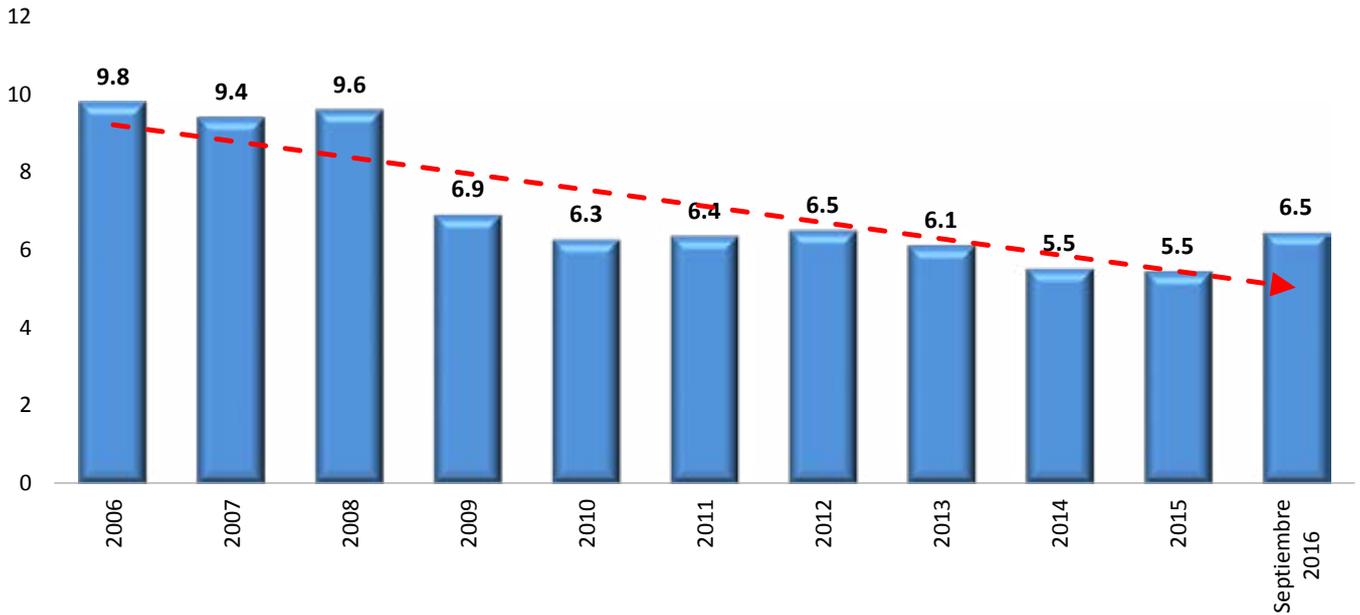
En la mayoría de las entidades federativas, una elevada proporción de las obligaciones financieras son contratadas por el gobierno del estado. Se destacan casos como el de Ciudad de México, Coahuila e Hidalgo, en donde su participación es superior a 99%. En algunas otras entidades, aunque el gobierno del estado mantiene la preponde-

rancia en la contratación de deuda, otros acreditados presentan una participación importante, como el caso de Nuevo León, en donde los organismos estatales presentan una participación de 33%, o los casos de Baja California y Campeche, cuyos municipios tienen una participación relevante en la contratación de la deuda, misma que alcanza 28%. Por último, está el caso excepcional de Tlaxcala, en el cual toda la deuda es contratada por los municipios, pues, de acuerdo con la constitución local, el gobierno del estado tiene prohibido endeudarse (Gráfica 9).

*Deuda subnacional por tipo de acreedor*

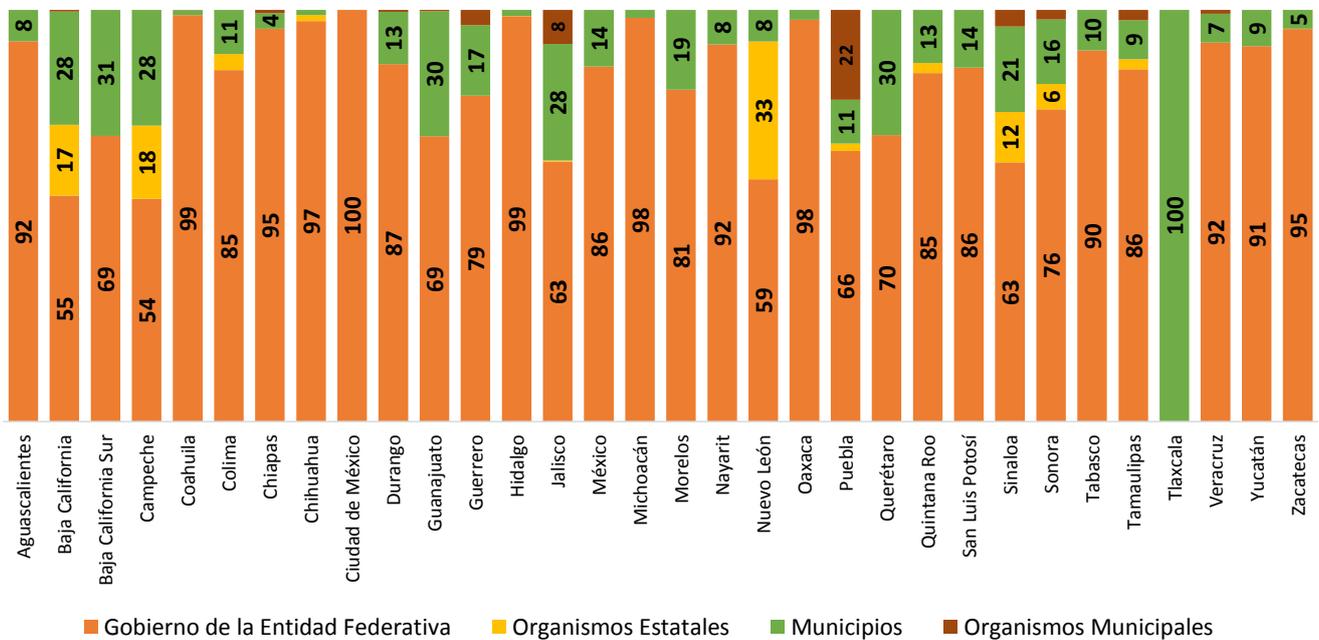
En el tercer trimestre de 2016 se observa una mayor composición de la deuda proveniente de la banca múltiple en la mayoría

Tasa de interés promedio ponderada a nivel nacional,  
2006-2016 / septiembre  
(tasa anual nominal, porcentaje)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

Saldo de la deuda subnacional por tipo de acreditado,  
al tercer trimestre de 2016  
(porcentaje)



Fuente: Elaborado por el CEFP con base en información de la SHCP.

de las entidades federativas. Sobresalen los casos de Campeche, San Luis Potosí y Tamaulipas por tener 100% de su deuda contratada mediante este esquema. Entre las excepciones destacan los estados de Chiapas y Yucatán, en donde la contratación de deuda se realiza mayormente con la banca de desarrollo. Un caso especial lo representa Oaxaca, estado en donde el esquema preponderante de contratación de deuda es mediante las emisiones bursátiles. La composición de la deuda de Tlaxcala resulta poco relevante por tratarse de una deuda muy pequeña (Gráfica 10).

### Indicadores de la deuda subnacional por entidad federativa

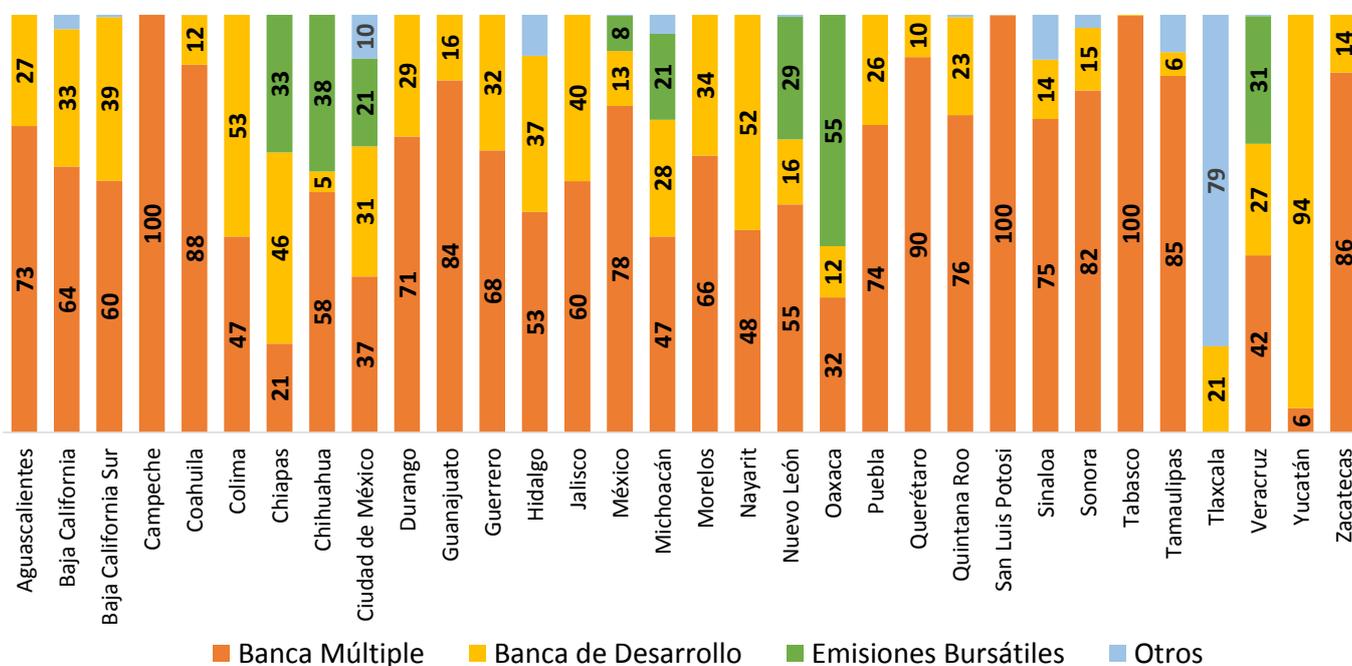
Para elaborar indicadores que permitan hacer comparaciones entre las deudas de las entidades federativas, se utiliza la relación del saldo de las obligaciones financieras con un indicador macroeconómico de la entidad, a saber: la población, la produc-

ción de la entidad federativa o los ingresos de los gobiernos estatales que permitan solventar las obligaciones financieras.

### Deuda subnacional per cápita

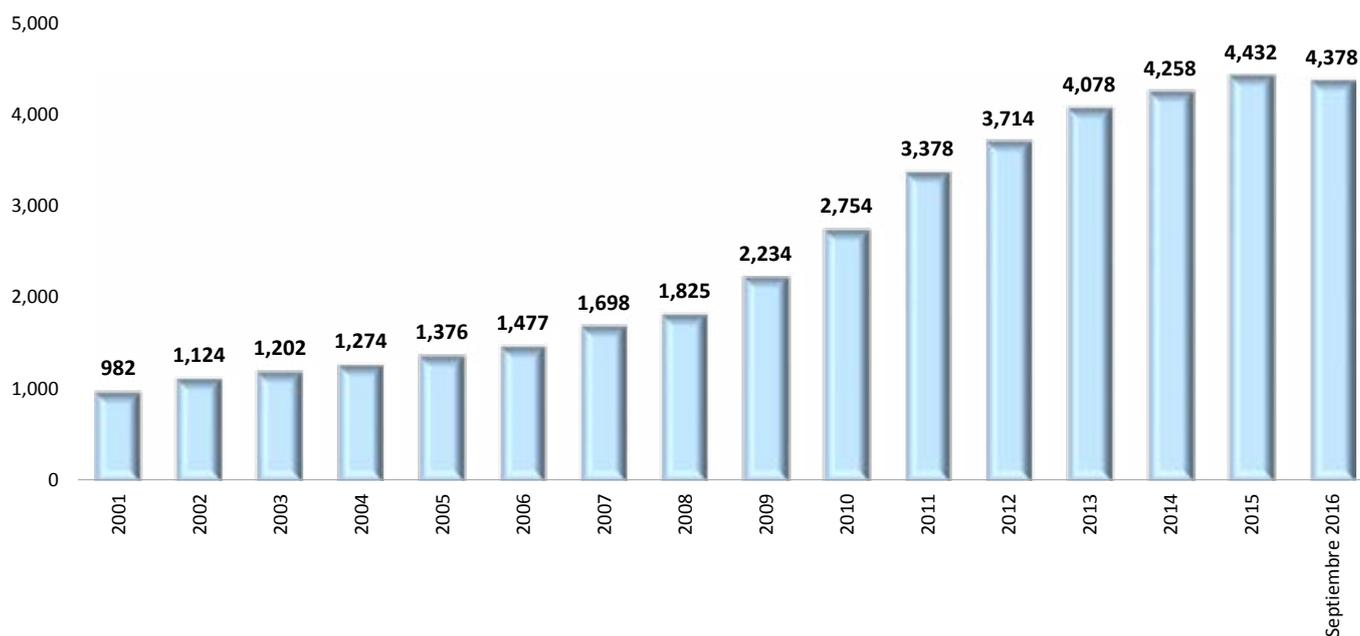
En primer lugar se considera la relación del saldo de la deuda subnacional respecto a la población total de la entidad federativa. De esta manera, con información obtenida de las estimaciones demográficas para el periodo 1990-2010 y las proyecciones de población para el horizonte 2010-2030 elaboradas por el Consejo Nacional de Población (Conapo) con base en el Censo 2010, en el tercer trimestre de 2016 se registra un saldo per cápita de las obligaciones financieras a escala nacional de 4,378 pesos, mientras que 15 años atrás, al cierre de 2001, se reportó una deuda subnacional per cápita de 982 pesos. Lo anterior equivale a un incremento nominal de 3,396 pesos y a una variación, en términos reales, de 121.9% (Gráfica 11).

Composición de la deuda estatal por tipo de acreedor, al tercer trimestre de 2016 (porcentaje)



Fuente: Elaborado por el CEFP con base en información de la SHCP.

## Saldo de la deuda subnacional per cápita, 2001-2016 / septiembre (miles de pesos)



Nota: Información obtenida de los resultados de las estimaciones demográficas para el periodo 1990-2010 y las proyecciones de población para el horizonte 2010-2030 elaboradas por la Secretaría General del Consejo Nacional de población (CONAPO). Las proyecciones de población se actualizan a partir de la disponibilidad de un nuevo Censo de Población y Vivienda o de un Censo de Población y las proyecciones anteriores pierden vigencia, la última actualización se hizo con base en el Censo 2010.

Fuente: Elaborado por el CEFEP con datos de la SHCP y CONAPO.

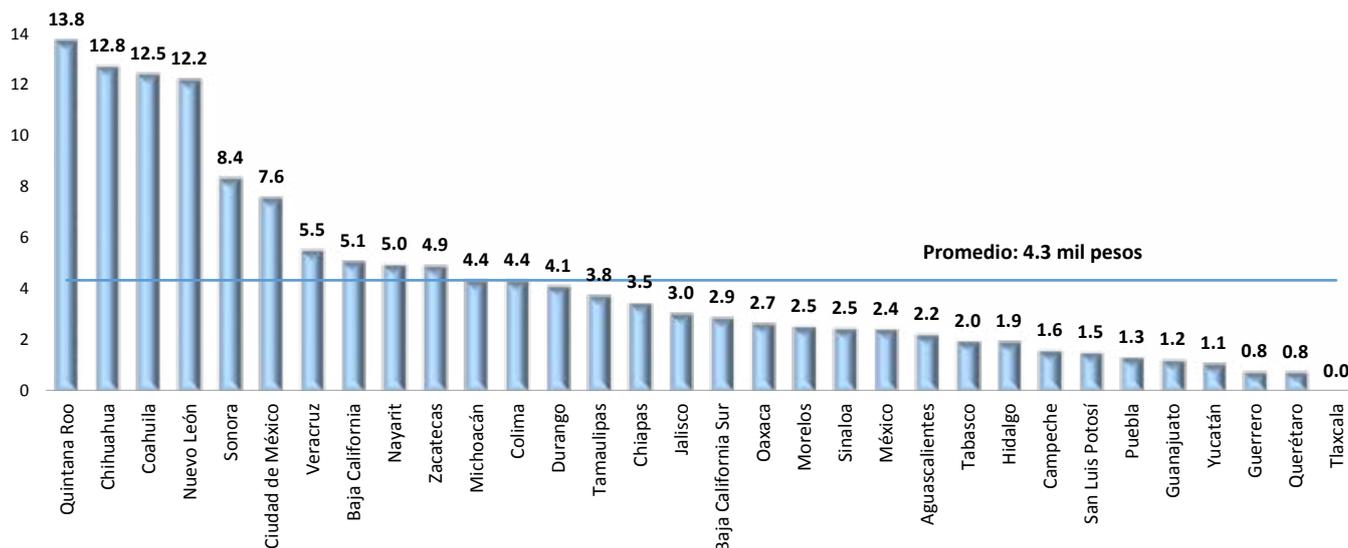
En cuanto al tamaño relativo de la deuda subnacional, si se toma como indicador la población de cada estado, se elabora un orden descendente de las obligaciones financieras por entidad federativa. Sobresalen los siguientes cinco estados con mayor deuda per cápita: Quintana Roo, 13,779.6 pesos; Chihuahua, 12,761.6 pesos; Coahuila, 12,466.9 pesos; Nuevo León, 12,244.8 pesos, y Sonora, 8,377.0 pesos. Estos montos son superiores al promedio nacional (4,300 pesos). Por el contrario, las cinco entidades federativas con menor deuda per cápita son Tlaxcala, 5,900 pesos; Querétaro, 752.3 pesos; Guerrero, 758.9 pesos; Yucatán, 1,083.8 pesos, y Guanajuato, 1,231.2 pesos (Gráfica 12).

### *Deuda como porcentaje del Producto Interno Bruto por entidad federativa (PIBE)*

Un segundo indicador macroeconómico que se puede utilizar para determinar el tamaño relativo de la deuda es el PIB. De esta forma, el saldo total de la deuda subnacional como porcentaje del PIB se colocó, al tercer trimestre de 2016, en 2.9%, un punto porcentual por encima de lo reportado al cierre de 2001 (1.9%) (Gráfica 13).

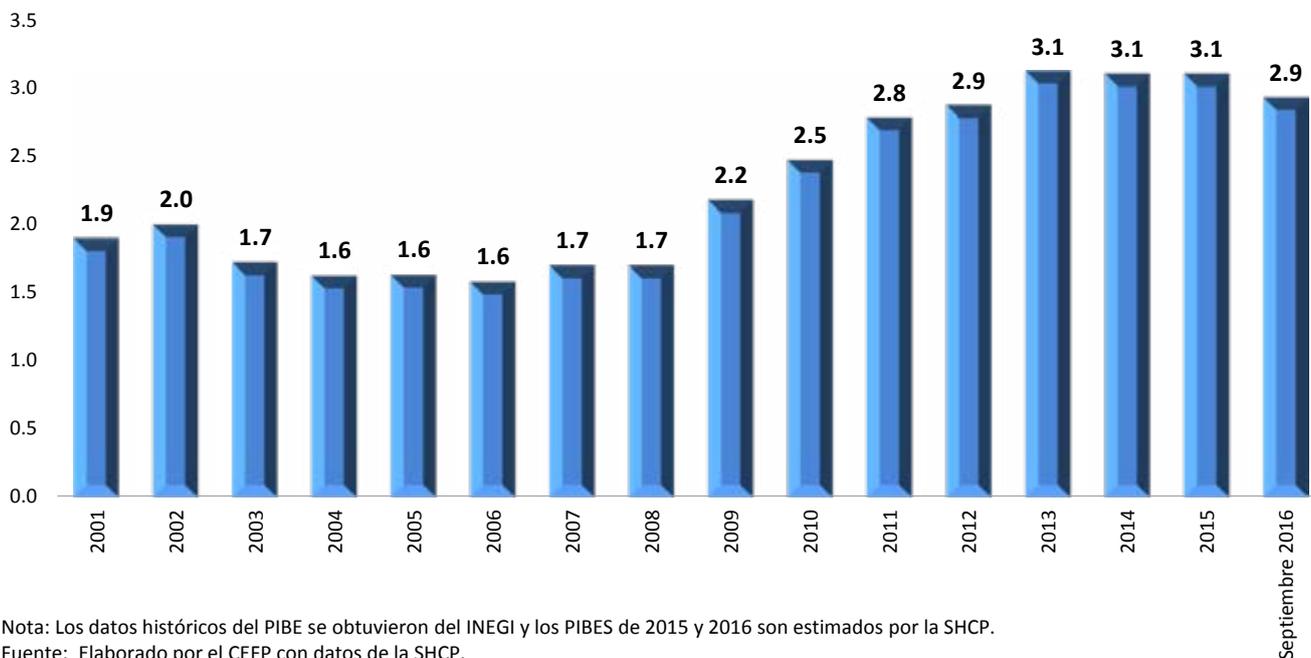
Los cinco estados que registran el mayor saldo de la deuda subnacional como porcentaje del PIB son Chihuahua (9.4%), Quintana Roo (8%), Coahuila (6.1%), Chiapas (5.6%) y Nayarit (5.1%).

### Saldo de la deuda subnacional per cápita por entidad federativa, al tercer trimestre de 2016 (miles de pesos)



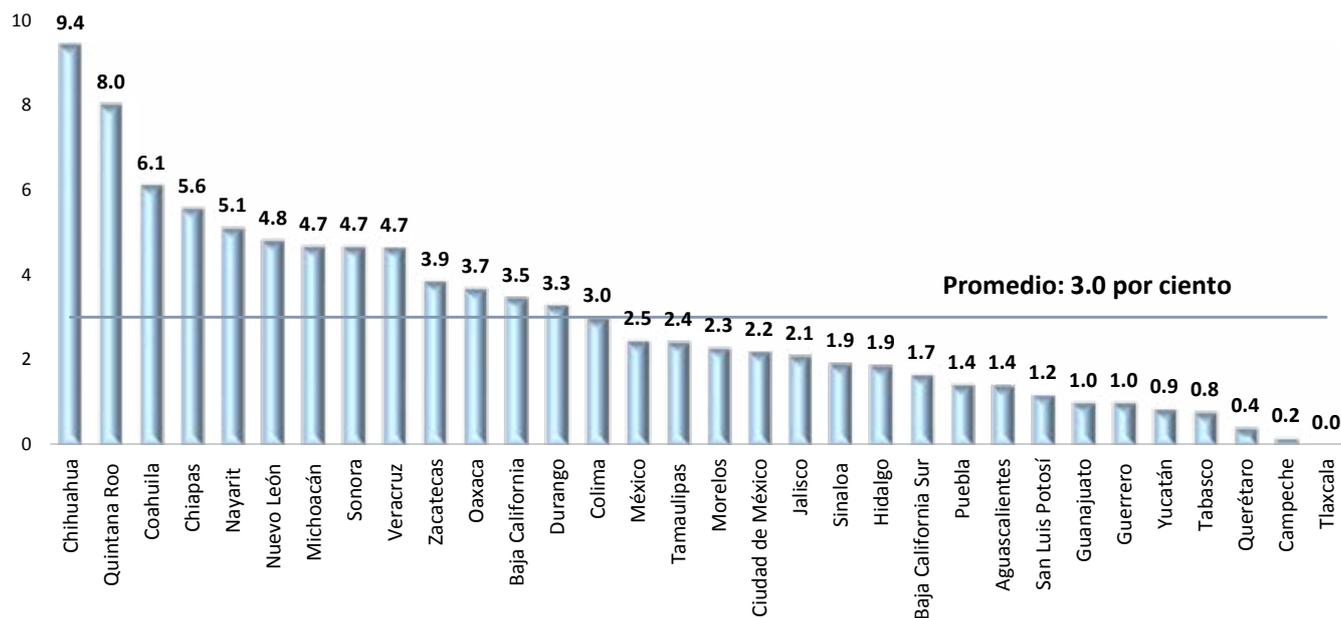
Nota: Información obtenida de los resultados de las estimaciones demográficas para el periodo 1990-2010 y las Proyecciones de Población para el horizonte 2010-2030 elaboradas por la Secretaría General del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Las proyecciones de población se actualizan a partir de la disponibilidad de un nuevo Censo de Población y vivienda o de un Censo de Población y las proyecciones anteriores pierden vigencia, la última actualización se hizo con base en el Censo 2010.  
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP y CONAPO.

### Saldo de la deuda subnacional como porcentaje del PIB, 2001-2016 / septiembre (porcentaje)



Nota: Los datos históricos del PIB se obtuvieron del INEGI y los PIBES de 2015 y 2016 son estimados por la SHCP.  
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

Saldo de la deuda subnacional como porcentaje del PIBE por entidad federativa, al tercer trimestre de 2016 (porcentaje)



Nota: Los datos históricos del PIBE se obtuvieron del INEGI y los PIBES de 2015 y 2016 son estimados por la SHCP.  
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

Entre las entidades con menor deuda, de acuerdo con este indicador, se encuentran Tlaxcala, Campeche, Querétaro, Tabasco y Yucatán, con cifras menores a un punto porcentual, por debajo del promedio subnacional que se ubicó en 3% (Gráfica 14).

*Deuda como porcentaje de los ingresos por entidad federativa*

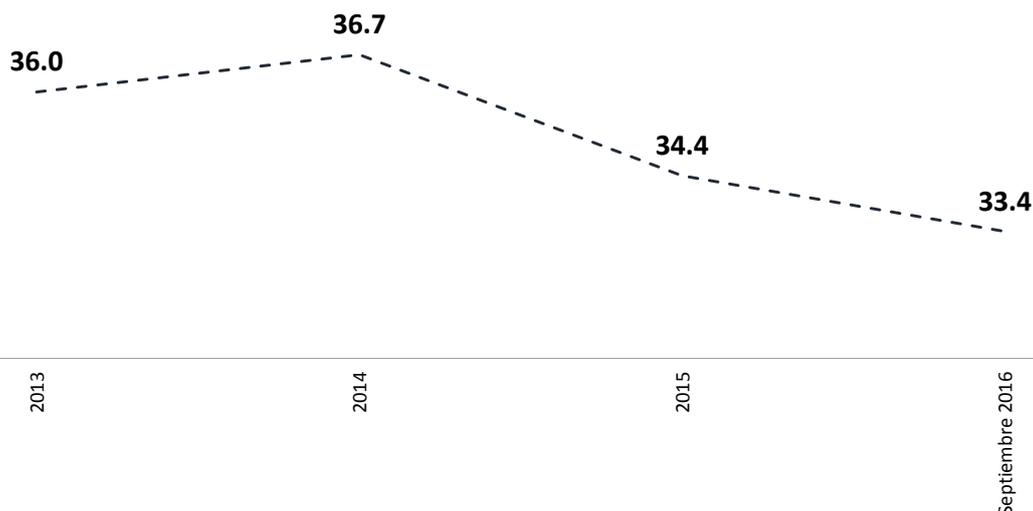
Un tercer grupo de indicadores que se relaciona con el tamaño relativo de la deuda por entidad federativa es el que corresponde a los ingresos de los gobiernos de los estados, en particular los que se pueden utilizar para solventar las obligaciones financieras de los estados y municipios. Se consideran dos indicadores de ingresos para elaborar la comparación relativa de la deuda subnacional entre entidades federativas: el primero, los ingresos totales de los gobiernos estatales; el segundo, las

transferencias federales vía el ramo 28: participaciones federales.

*Deuda como porcentaje de los ingresos totales de los gobiernos*

Respecto a los ingresos totales de los gobiernos estatales, la información relevante se obtuvo de las cuentas públicas de las entidades para el periodo 2013-2014; para 2015 y 2016, proviene de las leyes de ingresos estatales. Los ingresos totales incluyen participaciones federales, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y transferencias federales; se excluyen ingresos extraordinarios y por financiamiento; además, se consideran los ingresos recabados municipalmente por concepto de predial y derechos de agua. Lo anterior tiene la finalidad de incluir los ingresos que pueden ser utilizados para solventar las obligaciones financieras locales.

Saldo de la deuda subnacional como porcentaje de los ingresos, 2013-2016 / septiembre (porcentaje)

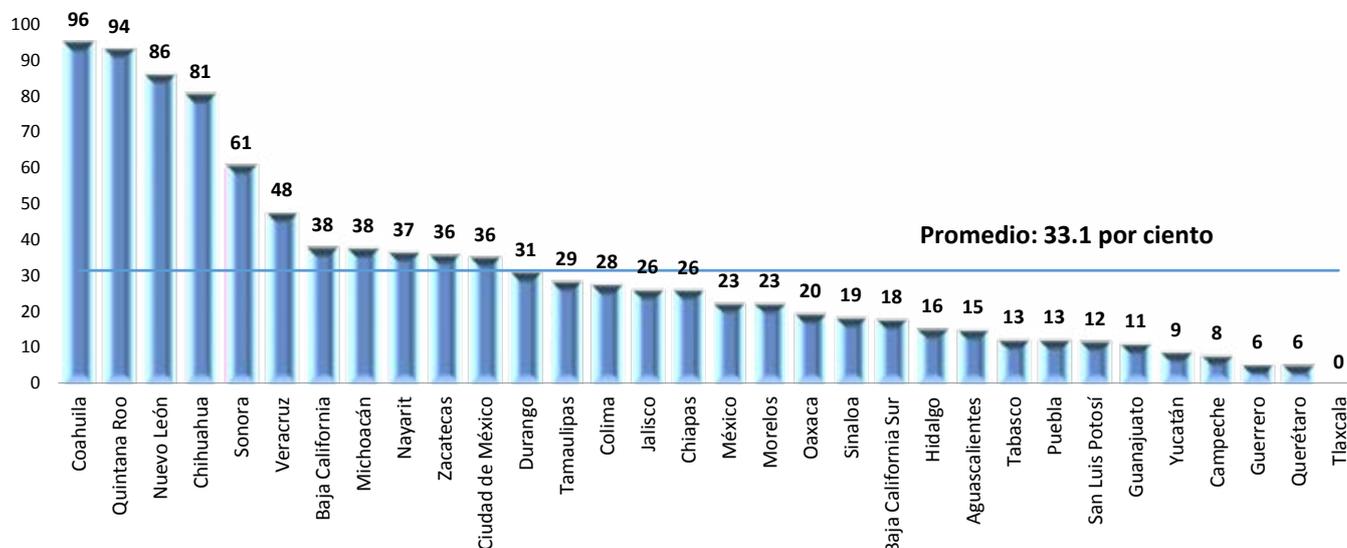


Nota: Los ingresos totales se obtuvieron de las cuentas públicas de las Entidades para el periodo 2011-2014, y para 2015 y 2016 provienen de las leyes de ingresos estatales. Los ingresos totales incluyen participaciones federales, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, transferencias federales, y excluye ingresos extraordinarios e ingresos por financiamiento. Además, incluyen los ingresos recabados municipalmente por concepto de predial y derechos de agua.  
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

Así, al cierre de septiembre de 2016, el saldo total de la deuda subnacional como porcentaje de los ingresos de los gobiernos de las entidades federativas se ubicó en 33.4%, lo que significa 2.6 puntos porcen-

tuales menos que lo reportado al cierre de 2013, el cual se colocó en 36% (Gráfica 15). Al tercer trimestre de 2016, las entidades federativas más endeudadas como porcentaje de los ingresos de sus gobiernos fue-

Saldo de la deuda subnacional como porcentaje de los ingresos totales por entidad federativa, al tercer trimestre de 2016 (porcentaje)



Nota: Los ingresos totales incluyen participaciones federales, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, transferencias federales, y excluye ingresos extraordinarios e ingresos por financiamiento. Además, incluyen los ingresos recabados municipalmente por concepto de predial y derechos de agua. Se utiliza la información de las Leyes de Ingresos Estatales.  
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

ron Coahuila, con un saldo de obligaciones financieras de 95.5% de los ingresos de la entidad; Quintana Roo, 93.6%; Nuevo León, 86.5%; Chihuahua, 81%, y Sonora, 61.3%. En el lado opuesto destacan Tlaxcala, Querétaro, Guerrero, Campeche y Yucatán, con valores que oscilan entre 0 y 9.1% (Gráfica 16).

*Deuda como porcentaje de las transferencias del ramo 28: participaciones federales a las entidades federativas*

El segundo indicador de los ingresos de los estados utilizado para construir los montos relativos de la deuda subnacional por entidad federativa, es la transferencia federal realizada mediante el ramo 28: participaciones federales,<sup>2</sup> el cual es uno de los com-

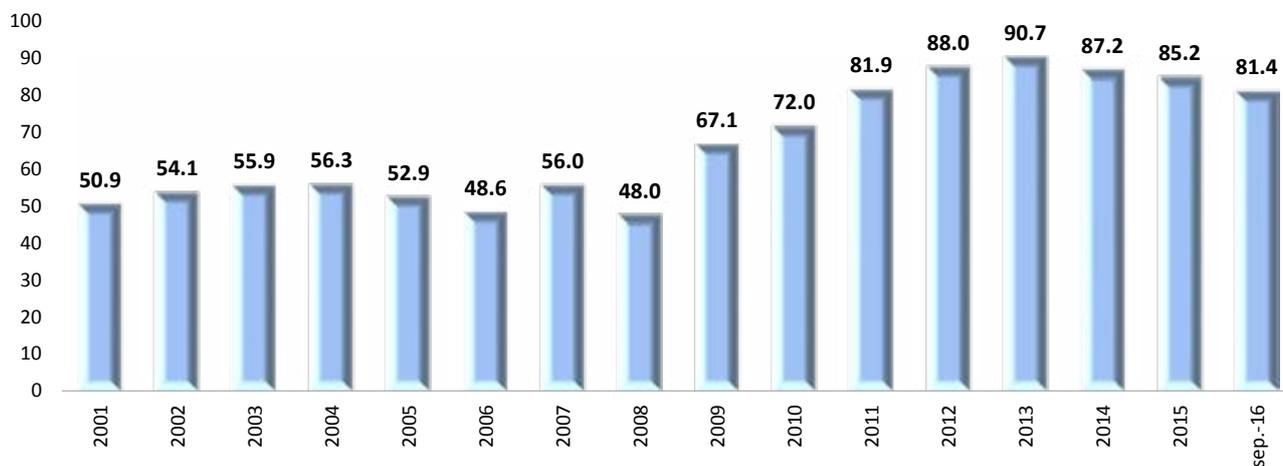
<sup>2</sup>Este ramo tiene como marco normativo el capítulo I de la Ley de Coordinación Fiscal, donde se establecen las fórmulas y procedimientos para distribuir entre las entidades federativas los recursos de sus fondos constitutivos. Las participaciones federales forman parte del gasto no programable, dependen de la transferencia de recursos del comportamiento de la recaudación federal participable a lo largo del ejercicio fiscal. Por su naturaleza, no están etiquetadas, es decir, no tienen un destino específico en el gasto de las entidades federativas y municipios, se ejercen de manera autónoma por parte de los gobiernos locales.

ponentes más relevantes de los ingresos al representar 41.6% del gasto federalizado<sup>3</sup> para el ejercicio fiscal 2016. Como dato de referencia, el gasto federalizado de 2014 promedió 80.1% de los ingresos totales de los gobiernos locales. Con los recursos transferidos del ramo 28, el saldo de la deuda subnacional como porcentaje de las participaciones federales ha seguido la misma tendencia alcista que los otros indicadores de la deuda en el periodo 2001-2016, al pasar de 50.9 a 81.4% del cierre de 2001 en el tercer trimestre de 2016, lo que equivale a un aumento de 30.5 puntos porcentuales en este periodo (Gráfica 17).

Al cierre de septiembre de 2016, el saldo de las obligaciones financieras como porcentaje de las participaciones federales pagadas a las entidades federativas volvió a ordenarse de forma descendente por estados, con un promedio aritmético de 79%. En

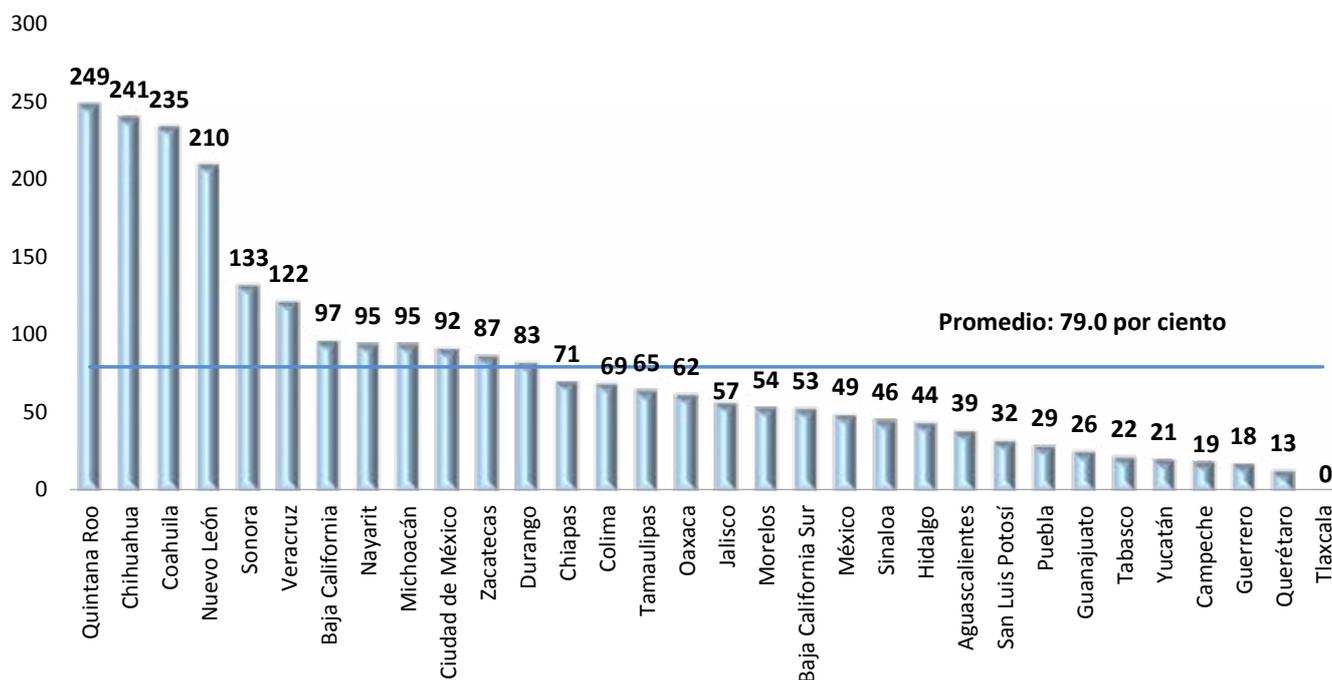
<sup>3</sup>El gasto federalizado son los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de Ciudad de México. La determinación de los montos, así como su asignación a los distintos fondos que los constituyen y su distribución entre los gobiernos locales, está expresamente establecida en la Ley de Coordinación Fiscal.

Saldo de la deuda subnacional como porcentaje de las participaciones federales, 2001-2016 / septiembre (porcentaje)



Nota: Las cifras de las Participaciones Federales se obtienen de las transferencias pagadas reportadas por la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para 2016, se utilizan las participaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

Saldo de la deuda subnacional como porcentaje de las participaciones federales por entidad federativa, al tercer trimestre de 2016 (porcentaje)



Nota: Las cifras de las Participaciones Federales se obtienen de las transferencias pagadas reportadas por la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para 2016, se utilizan las participaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

este caso, las cinco entidades federativas que presentan los porcentajes más elevados son Quintana Roo, que reporta un saldo de deuda de 249% de las participaciones federales aprobadas para la entidad en 2016; Chihuahua, 240.7%; Coahuila, 234.7%; Nuevo León, 210%, y Sonora, 132.7%. Por el contrario, los estados que exhiben las menores deudas son Tlaxcala, Querétaro, Guerrero, Campeche y Yucatán, con cifras menores a 21% de sus participaciones federales (Gráfica 18).

*Tasa de interés promedio ponderada por entidad federativa*

Para evaluar el saldo de las obligaciones financieras por entidad federativa en el ter-

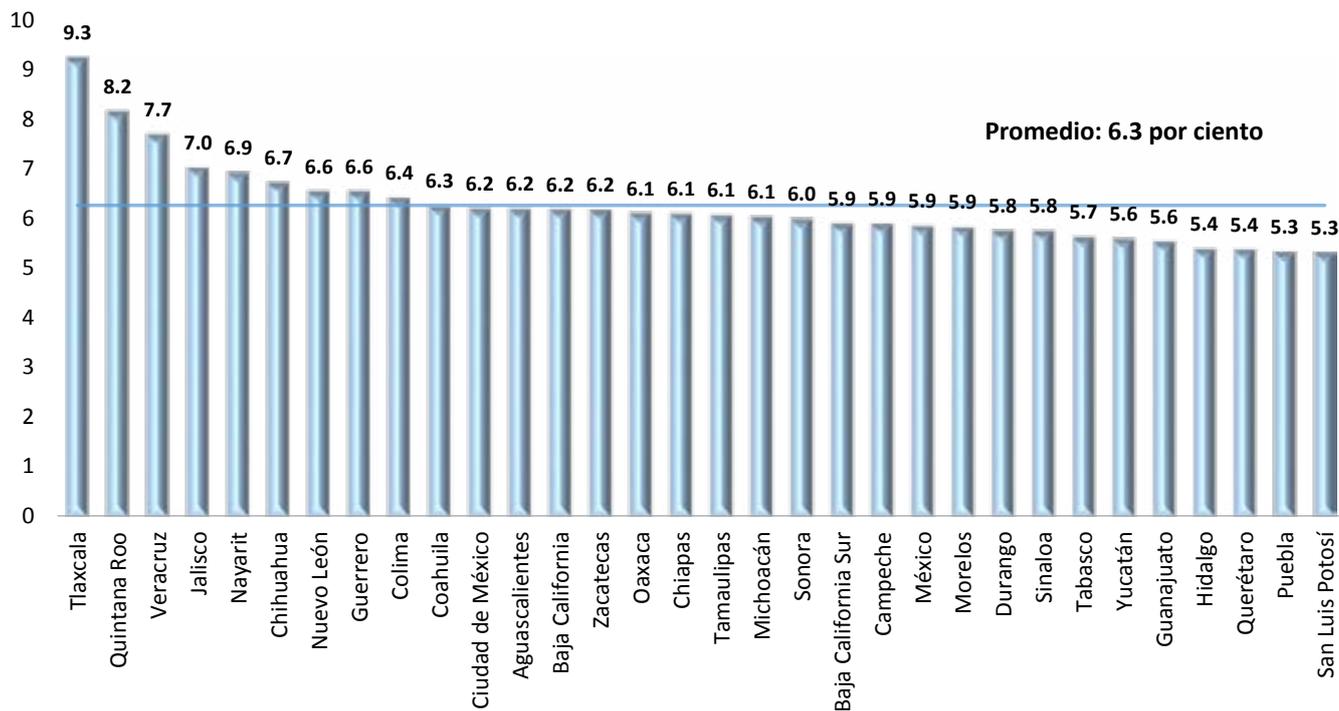
cer trimestre de 2016, se utilizan la tasa de interés promedio ponderada y el plazo promedio de vencimiento ponderado del monto de las obligaciones por estado.

Se destacan las cinco entidades con la tasa de interés promedio ponderada más elevada: Tlaxcala (9.3%), Quintana Roo (8.2%), Veracruz (7.7%), Nayarit (6.9%) y Chihuahua (6.7%). Por su parte, los cinco estados con la tasa promedio más baja son San Luis Potosí y Puebla con 5.3%, Querétaro e Hidalgo, con 5.4% y Guanajuato y Yucatán, con 5.6% (Gráfica 19).

*Plazo promedio de vencimiento ponderado por el monto de las obligaciones por entidad federativa*

En el tercer trimestre de 2016, por entidad federativa, el plazo promedio de vencimiento

Tasa de interés promedio ponderada por entidad federativa, al tercer trimestre de 2016  
(tasa anual nominal, porcentaje)

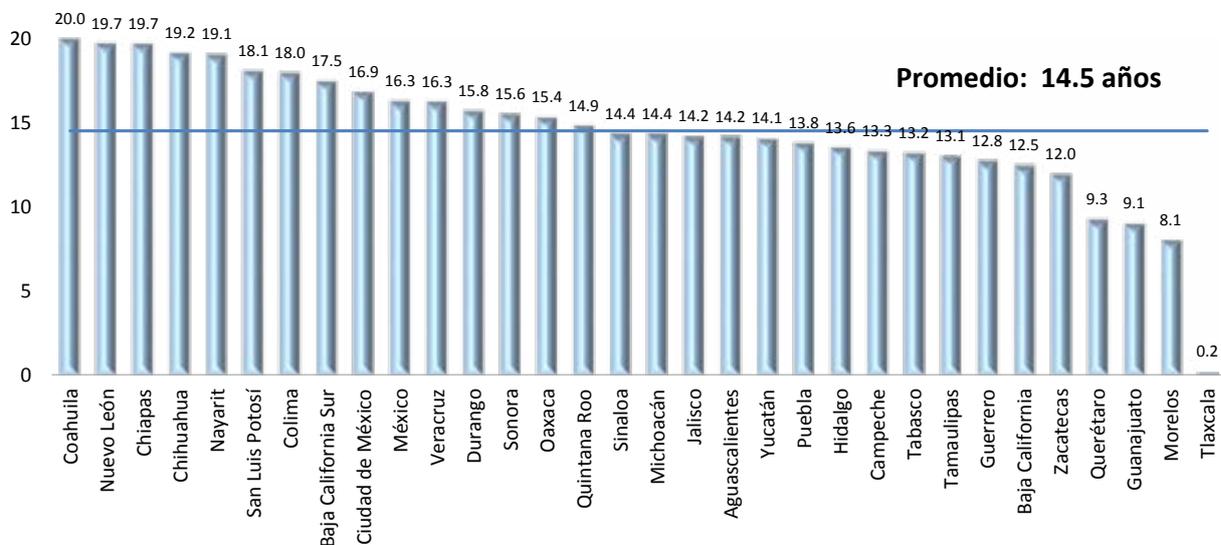


Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

ponderado por el monto de las obligaciones reportó los siguientes cinco estados con los valores más elevados: Coahuila,

20 años; Nuevo León y Chiapas, 19.7 años; Chihuahua, 19.2 años, y Nayarit, 19.1 años. Asimismo, los cinco estados con los me-

Plazo promedio de vencimiento ponderado por el monto de las obligaciones por entidad federativa, al tercer trimestre de 2016  
(años)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

nores plazos promedio de vencimiento son Tlaxcala, 0.2 años; Morelos, 8.1 años; Guanajuato, 9.1 años; Querétaro, 9.3 años, y Zacatecas, 12 años (Gráfica 20).

## Cuadro resumen

A continuación se presenta un cuadro resumen que incluye las entidades fede-

rativas que exhiben los mayores valores por tipo de indicador de la deuda subnacional que se analizaron. Para todos los casos se presentan los cinco estados con los indicadores más elevados excepto para la tasa de interés promedio ponderada, para la cual se omite la entidad con la tasa de interés más alta, Tlaxcala, al no ser relevante por reportar la deuda local más baja (Cuadro 1).

Obligaciones financieras de las entidades federativas más destacadas por tipo de indicador, al tercer trimestre de 2016

Estados	Deuda per Cápita		Deuda/PIBE		Deuda/Ingresos		Deuda/Ramo		Tasa de interés		Plazo vencimiento	
	#	Pesos	#	%	#	%	#	%	#	%	#	Años
Quintana Roo	1	13,779.6	2	8.0	2	93.6	1	249.0	2	8.2	15	14.9
Chihuahua	2	12,761.6	1	9.4	4	81.0	2	240.7	6	6.7	4	19.2
Coahuila	3	12,466.9	3	6.1	1	95.5	3	234.7	10	6.3	1	20.0
Nuevo León	4	12,244.8	6	4.8	3	86.5	4	210.0	7	6.6	2	19.7
Sonora	5	8,377.0	8	4.7	5	61.3	5	132.7	19	6.0	13	15.6
Veracruz	7	5,544.1	9	4.7	6	48.0	6	122.2	3	7.7	11	16.3
Nayarit	9	4,966.6	5	5.1	9	37.0	8	95.1	5	6.9	5	19.1
Chiapas	15	3,475.3	4	5.6	16	26.4	13	70.7	16	6.1	3	19.7

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en información de la SHCP, CONAPO e INEGI.

## Referencias

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Obligaciones de entidades federativas y municipios, México [consulta: 18 de noviembre de 2016], disponible en: <[http://obligaciones\\_entidades.hacienda.gob.mx/](http://obligaciones_entidades.hacienda.gob.mx/)>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Banco de Información Económica, México [consulta: 18 de noviembre de 2016], disponible en: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Finanzas públicas estatales y municipales, México [consulta: 18 de noviembre de 2016], disponible en: <[www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)>.
- Consejo Nacional de Población, Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030, México [consulta: 18 de noviembre de 2016], disponible en: [www.gob.mx/conapo](http://www.gob.mx/conapo).



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

# E L PRESUPUESTO Y LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL PEC

## Introducción

La política de desarrollo social en México se sustenta en el reconocimiento de los derechos sociales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El objetivo central de estos derechos se establece en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS): garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales mediante el acceso de los mexicanos a la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y lo relativo a la no discriminación.

La política social actual debe priorizar acciones para potenciar el desarrollo de capacidades, incrementar el acceso a esquemas de seguridad social, ayudar a construir un entorno digno, mejorar el ingreso y promover la participación de las personas para superar la pobreza y eliminar las brechas de desigualdad.

El monto del presupuesto global orientado a los programas de desarrollo social ha mantenido en los últimos ejercicios una tendencia a incrementar paulatinamente su participación en el total del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PECDRS). Esta tendencia se mantiene en el Proyecto de Egresos de la Federación (PEF) 2016, en un contexto de redefinición tanto del esquema de asignación presupuestal denominado Presupuesto Base Cero (PBC), como del de ajustes presupuestales a la baja, los cuales repre-

sentan 52.3%<sup>1</sup> del PECDRS, proporción superior a la registrada en años anteriores.

### **Análisis del presupuesto de los programas sociales en el Programa Especial Concurrente**

El presupuesto es una herramienta mediante la cual el gobierno logra alcanzar una serie de objetivos encaminados a promover el desarrollo de un país. El presupuesto constituye, a su vez, una herramienta poderosa para financiar las políticas públicas. Así, el presupuesto rural en México debe orientarse a resolver y atender las problemáticas que limitan el desarrollo social del sector, tanto como a compensar las deficiencias de fondo que impiden el adecuado desarrollo productivo de quienes trabajan en el campo.

<sup>1</sup>Presupuesto modificado al primer trimestre de 2016.





El presupuesto de los programas transversales dentro de los cuales destaca el Programa Especial Concurrente (PEC), fue diseñado con un enfoque de Presupuesto Basado en Resultados (PbR),<sup>2</sup> lo que significa que deben conocerse los resultados de las metas previstas en cada ejercicio presupuestal y las evaluaciones periódicas de los programas que lo integran.

En el año 2015, el PEC ejerció un presupuesto de 325,014.5 mdp a través de 10 vertientes y 75 programas presupuestales. Cabe mencionar que el análisis y estudio del PEC por vertientes complica la desagregación y el análisis puntual por temas, pues hay vertientes que se encuentran integradas por cuestiones sociales, pro-

<sup>2</sup>El tema de Presupuesto basado en resultados se aborda en detalle en el apartado 3.

En el año 2015, el PEC ejerció un presupuesto de 325,014.5 mdp a través de 10 vertientes y 75 programas presupuestales

ductivas y administrativas a la vez. Por tal motivo, y para efecto de este reporte, al referirse a los programas sociales del PEC se tomará en cuenta el conjunto de programas y componentes que cubren derechos sociales como educación, salud, seguridad social, empleo, vivienda y alimentación; a su vez, se considerarán también los programas de atención a indígenas y a la pequeña producción.

Cuadro 1. Presupuesto de los programas sociales del PEC 2015

	Aprobado anual	Modificado anual	% del apartado Programas sociales	% del total PEC	Presupuesto ejercido
TOTAL PEC	353,007.3	330,183.7		100.0	325,014.5
Programas sociales	178,310.0	171,735.9	100.0	52.0	170,841.2
Educación	22,607.8	22,751.3	13.2	6.9	22,733.1
Salud	48,103.3	47,291.1	27.5	14.3	47,260.2
Seguridad social y empleo	37,270.5	37,509.3	21.8	11.4	37,446.5
Vivienda	7,830.4	6,676.7	3.9	2.0	6,410.8
Alimentación	35,253.3	34,812.7	20.3	10.5	34,315.6
Programas indígenas	12,129.3	9,436.0	5.5	2.9	9,532.8
Fomento productivo a pequeños productores	15,115.4	13,258.6	7.7	4.0	13,242.2

Fuente: CEDRSSA con información de la SHCP

El presupuesto modificado de los programas sociales al cierre de 2015 representó 52% de los recursos del PEC, presupuesto que disminuyó 7% en relación con el aprobado. La distribución de los recursos destinados a los programas sociales demuestra que el conjunto de programas de salud concentra 27.5% del presupuesto, seguido por el conjunto de programas que cubren la seguridad social y el empleo, 21.8%, y los relacionados con la alimentación, 20.3% (Cuadro 1).

En 2016, el PEC tuvo una asignación presupuestal de 351,571.7 mdp; al primer trimestre equivale a 336,523.2 mdp, mismo que se ejercerá a través de 10 vertientes y 138 programas presupuestales y componentes.

La distribución de los recursos de los programas sociales durante 2016 es similar a la que se observó en 2015, pues el conjunto de programas de salud concentra 24.8% del presupuesto, seguido por el conjunto de programas enfocados a cubrir la seguridad social y el empleo, 21.2%, y los relacionados con la alimentación, 20.4%.

Como se observa en los cuadros anteriores, la asignación presupuestal del PEC está permeada por patrones de carácter social. En general, la política presupuestal en México ha adquirido este carácter en los últimos años, mediante el cual ha logrado contener el crecimiento de la pobreza en el país; sin embargo, no ha sido suficiente para disminuirla en algunas regiones, sobre todo en las clasificadas como rurales.

Cuadro 2. Presupuesto de los programas sociales del PEC 2016

	Aprobado anual	Modificado anual	% del apartado programas sociales	% del total PEC
TOTAL PEC	351,571.7	336,523.2		100.0
Programas sociales	182,815.7	175,875.5	100.0	52.3
Educación	23,412.7	23,308.3	13.3	6.9
Salud	48,189.1	43,663.3	24.8	13.0
Seguridad social y empleo	37,382.1	37,304.7	21.2	11.1
Vivienda	12,396.2	11,163.1	6.3	3.3
Alimentación	35,829.7	35,829.7	20.4	10.6
Programas indígenas	11,900.5	10,900.5	6.2	3.2
Fomento productivo a pequeños productores	13,705.5	13,706.0	7.8	4.1

Fuente: CEDRSSA con información de la SHCP.

## Ajustes presupuestales 2015 y 2016

Durante 2015, la economía mexicana registró un dinamismo positivo pese a que prevaleció un contexto internacional complicado en el que destacó la caída de los precios internacionales del petróleo, fenómeno que ha impactado de forma importante los ingresos del país.

Se registró una inflación de 2.1%, la más baja en 40 años, y un crecimiento del PIB de 2.5%. La reducción en los ingresos públicos fue de 32.9% respecto de 2014, misma que fue parcialmente compensada por un incremento en la recaudación tributaria, la cual representó 12.4% del PIB, cifra histórica pues no se había reportado un nivel de recaudación similar, sin considerar los ingresos petroleros.

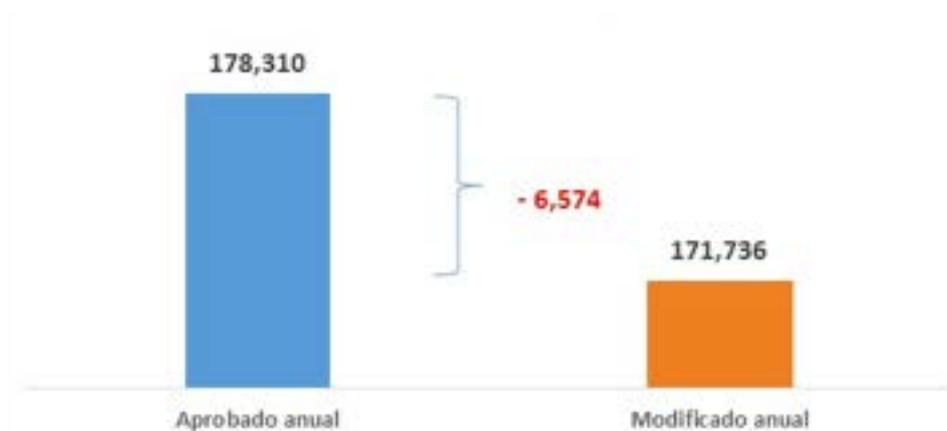
En febrero de 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) informó

sobre un ajuste preventivo al PEF como resultado de las bajas previsiones en los ingresos federales, afectados sobre todo por la caída de los precios del petróleo.

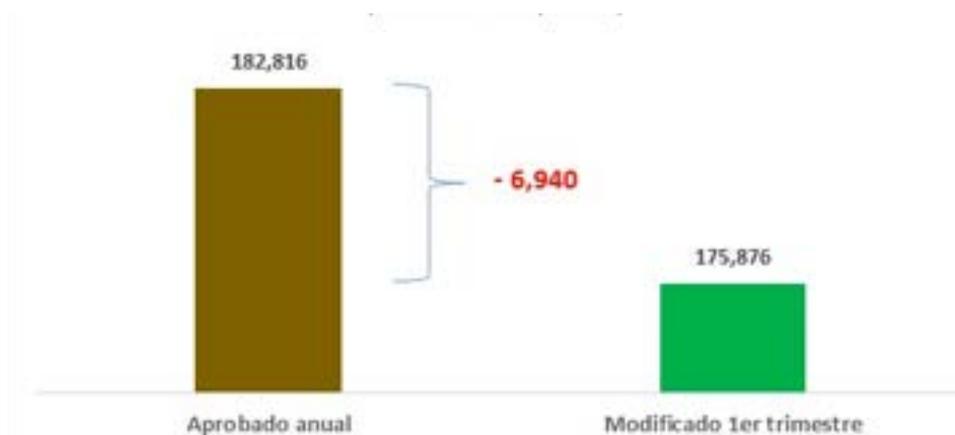
En los ajustes presupuestales al PEC, al final de 2015 se registraron reducciones de 27,949.3 mdp y ampliaciones de 5,125.7 mdp. En lo que se refiere a los programas sociales, el presupuesto aprobado fue de 178,310.0 mdp; sin embargo, en el cuarto trimestre de ese año se realizaron ajustes a la baja de 6,574.1 mdp, lo que dejó un presupuesto de 171,735.9 mdp.

En febrero de 2016, la SHCP informó nuevamente sobre un ajuste preventivo de un monto de 132,301.6 mdp, debido a que los precios internacionales del petróleo no lograron una recuperación considerable, por lo que los ingresos federales se vieron afectados. Del ajuste total, 29,301.6 mdp corresponden al gasto

Gráfica 1. Presupuesto aprobado y modificado de los programas sociales, 2015 (millones de pesos)



Gráfica 2. Presupuesto aprobado y modificado de los programas sociales, 2016 (millones de pesos)



programable del gobierno federal; el resto a Petróleos Mexicanos (Pemex), Comisión Federal de Electricidad (CFE) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

El presupuesto del PEC para 2016 refleja una reducción de 15,048.6 mdp, lo que se traduce en un presupuesto modificado de 336,523.2 mdp al primer trimestre. Cuando se anunció el ajuste preventivo al gasto público en 2016, se afirmó

que no habría afectación a las tareas de seguridad pública ni a los rubros sociales. Sin embargo, los ajustes presupuestales realizados en 2015 a los programas sociales que aquí se revisan fueron de 6,574 mdp, lo que representó 28.8% del total del ajuste al PEC.

En lo que va de 2016 han sido del orden de 6,940.2 mdp, lo cual representa 46.1% de la disminución total de recursos al PEC (Gráfica 2).



Fotografía: CUARTOSCURO

## Principales cambios en la gestión del gasto 2015-2016

Durante la última década, el gasto en México se basó en una asignación presupuestal denominada Presupuesto basado en Resultados (PbR), que buscó, primordialmente, la eficiencia en el uso de recursos y la asignación de éstos con base en los resultados obtenidos en ejercicios anteriores. Este esquema se implantó, entre otras causas, debido a que los impactos y resultados del gasto no se analizaban y, por lo tanto, podían ser ineficientes; en ocasiones se recurría a una asignación del presupuesto de forma inercial, sin fundamento.

Durante el ejercicio presupuestal de 2016, se puso en marcha un escenario de asignación alternativo, denominado Presupuesto Base Cero (PBC), el cual pretende

romper las inercias en la asignación del gasto y enfocarse en los programas que conduzcan a un manejo eficiente de los recursos.

## Presupuesto basado en Resultados

La discusión sobre la factibilidad de utilizar este método de asignación presupuestal empezó a finales de los años noventa y fue empleado en 2006 con la entrada en vigor de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

Uno de los aspectos más relevantes del PbR es la estimación de los impactos del gasto, de tal forma que se introdujo a la par la evaluación de los programas presupuestarios con base en indicadores estratégicos y de gestión, vinculados con las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

La introducción de las evaluaciones de los programas presupuestarios fortaleció la eficiencia en la ejecución del gasto. El principal respaldo de las evaluaciones fue la Metodología de Marco Lógico (MML), cuyo mecanismo enfocado a objetivos y metas con la finalidad de medir resultados, fue novedoso y útil para evaluar la eficiencia y la eficacia en la ejecución del gasto. Los resultados de los indicadores para cada uno de los programas se concentran en una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), considerada “una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la MML”.<sup>3</sup>

El objetivo de la instrumentación del PbR sobre los distintos programas presupuestarios fue la construcción de la MIR para cada uno de los programas con reglas

<sup>3</sup> Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, SHCP, p. 24.

En el presente, “de los 800 programas a nivel federal, 267 cuentan con reglas de operación; de los 130 a escala rural, aproximadamente 30 cuentan con reglas de operación”

de operación o lineamientos, en particular aquellos relacionados con objetivos nacionales prioritarios; tal fue el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades,<sup>4</sup> que promueve el combate a la pobreza, y el Programa de Apoyos Directos al Campo,<sup>5</sup> enfocado a la producción de granos básicos, entre otros programas.

En el presente, “de los 800 programas a nivel federal, 267 cuentan con reglas de

<sup>4</sup> Ahora denominado Prospera Programa de Inclusión Social.

<sup>5</sup> Ahora denominado PROAGRO Productivo.





Fotografía: CUARTOSCURO

operación; de los 130 a escala rural, aproximadamente 30 cuentan con reglas de operación”.<sup>6</sup>

Las evaluaciones, en algunos casos, han sido útiles para mejorar el desempeño de los programas; en otros, han servido para definir o retroalimentar su diseño (objetivos, metas, población potencial, población objetivo, montos y tipo de apoyo, entre otros).

Pese a sus ventajas, que teóricamente significa el PbR, en México representó un reto su aplicación en la totalidad de los programas presupuestarios, pues como se mencionó previamente, sólo 33.4% de los programas federales cuenta con reglas de operación; de los programas rurales, únicamente 23% cumple este requisito.

<sup>6</sup> Angélica Tacuba, “Gasto para el desarrollo rural en México y Presupuesto Base Cero”, en *Economía UNAM*, vol. 13, núm. 37, enero-abril 2016, p. 77.

En el caso del PEC, de los 43 programas y componentes sociales que lo integran, 67% contaba con una MIR en 2015, de lo que se desprenden 387 indicadores que permiten medir el avance y desempeño de sus metas y sus objetivos.

En el balance, el PbR generó aspectos favorables como la definición de las MIR para 397 programas (42.7%), múltiples evaluaciones que se pueden encontrar de manera gratuita en los portales de las secretarías de Estado o del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) e instrumentos como los indicadores que permiten transparentar el uso de los recursos.

Por último, la asignación presupuestal para el año 2016 dio paso a una nueva modalidad denominada Presupuesto Base Cero (PBC).

## Presupuesto Base Cero

Como se comentó en el apartado previo, es importante contar con mecanismos que permitan medir la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos e, idealmente, todos los programas y acciones deberían evaluarse para saber con certeza si son sujetos de un ajuste presupuestal (a la baja o a la alza).

Cuando se detecta una débil asociación entre el gasto realizado y los resultados, es pertinente plantear si el programa o acción debe continuar o desaparecer. En este contexto, la SHCP dio a conocer en junio de 2015 que la nueva estructura programática presentada por el Ejecutivo federal permitiría orientar los recursos públicos al logro de resultados, tener un mayor impacto en el bienestar de la población y hacer uso eficiente del gasto público.

Como resultado de lo anterior, el número de programas presupuestarios que se emplearían en la estructura programática del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, que se sometió a consideración de la Cámara de Diputados, se redujo a 605, lo que representa una disminución de 26% respecto de la estructura programática vigente en 2015.

En el PBC, cada uno de los programas es sometido a una meticulosa revisión que determina si continúa financiándose, se rediseña, se incrementa la cantidad de gasto o se elimina del presupuesto. Esta preevaluación toma como criterio la pertinencia del programa con fundamento en las prioridades públicas y la cantidad de recursos con que se cuenta pero, sobre todo, los resultados del programa, como se anunció en 2015.





Fotografía: CUARTOSCURO

En sentido estricto, el PBC no considera lo gastado en ejercicios anteriores para fijar incrementos, sino que parte de una estructura en cero en la que las cantidades de gasto por programa se justifican detalladamente.

Sin embargo, como se reflejó en el presupuesto para el ejercicio 2016, es difícil romper todas las inercias presupuestales, más aún si se considera que en la estructura y definición presupuestales están involucrados actores políticos, económicos y sociales que deben procurar un equilibrio. A esto se suma que hay metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo que alinean y apoyan un conjunto de programas en los que es difícil partir de cero.

A pesar de las dificultades, durante el ejercicio presupuestal de 2016 se puso en marcha el Presupuesto Base Cero, que pretende romper las inercias en la asignación del gasto y enfocarse en los programas que conducen a un manejo eficiente de los recursos

La instrumentación del PBC en México se dio en un contexto de ajuste presupuestal en el marco de la caída en los precios del petróleo durante 2015 y la expectativa

de que los precios no mejorarían en 2016. Antes de poner en práctica este método, la SHCP había anunciado un recorte al gasto de 124,000 mdp para el ejercicio 2015; para el ejercicio fiscal 2016 habría uno de 135,000 mdp.

A pesar de las dificultades, durante el ejercicio presupuestal de 2016 se puso en marcha el Presupuesto Base Cero, que pretende romper las inercias en la asignación del gasto y enfocarse en los programas que conducen a un manejo eficiente de los recursos. Sin embargo, surge como medida emergente debido a la disminución de recursos públicos cuyo origen es la caída en los precios del petróleo.

### **Ajustes a los programas sociales del PEC en el contexto del PBC**

Como se comentó en el apartado previo, el PBC se instrumentó a partir del ejercicio presupuestal 2016 en un contexto de reducción global de recursos no sólo para el PEC, sino para todo el gobierno federal.

El incremento en el presupuesto aprobado en 2016 para los programas sociales fue de 2.5%, pero al primer trimestre tuvo una reducción de 2.4% respecto del modificado de 2015.

El presupuesto para 2016 plantea algunos cambios en la distribución de recursos según los diferentes temas de atención social como resultado de la fusión, eliminación y creación de programas con la nueva estructura programática propuesta a partir del PBC. Se mantiene una estructura de distribución presupuestal con una alta concentración de recursos orientados a salud y, en segundo lugar, para propiciar un mayor acceso a servicios de seguridad social.

El bloque de programas que atiende el tema de la salud sufrió, en 2016, una dis-



Fotografía: CUARTOSCURO

minución de recursos de 7.7% respecto del de 2015, lo que sugiere que difícilmente podría incrementarse la cobertura de atención de la población e impone restricciones para avanzar en una mayor calidad de los servicios.

El conjunto de programas orientados a la atención de seguridad social y empleo en el medio rural se vio afectado con una disminución de 0.5% respecto del presupuesto de 2015. En contraparte, los programas para atender a la alimentación tuvieron un aumento de 2.9% respecto de lo asignado en 2015.

En cuanto a la educación en el medio rural, el presupuesto de 2016 resultó 2.4% superior al monto de 2015. Para 2016, la nueva estructura programática reflejó un reposicionamiento de la importancia de la vivienda como parte de los programas sociales, por lo que aumentó su participación de 3.9% en 2015 a 6.3% en el PEC.

El conjunto de programas de fomento productivo tuvo un aumento de 3.4% en relación con el presupuesto modificado de 2015.

Los programas de la CDI para el ejercicio de 2016 tienen 16% más de recursos que en 2015, pero 8.4% menos que el primer trimes-

tre de lo que se había asignado en el presupuesto aprobado para 2016. Es importante destacar que el Programa de Infraestructura Indígena tuvo una reducción de 12.3% al primer trimestre de 2016 respecto de sus recursos aprobados.

Se debe considerar que el mecanismo de asignación actual, denominado PBC, necesita aplicarse de manera contundente en los ejercicios subsecuentes para asignar recursos con base en los resultados y metas logradas, y dejar de lado inercias presupuestales que podrían impedir la eficiencia y la eficacia en el gasto ante un escenario de escasos ingresos que orillan a efectuar ajustes presupuestales.



Fotografía: CUARTOSCURO

Fotografía: CUARTOSCURO

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

# CULTURA Y DIPLOMACIA PÚBLICAS

## A PROPÓSITO DE LA NUEVA SECRETARÍA DE CULTURA

**Luis Ángel Bellota\***

**E**n septiembre pasado se cumplió un año de la creación de la Secretaría de Cultura (SC), la dependencia federal más joven y cuya normatividad debe ser legislada antes de que finalice 2016. A propósito de dicha decisión presidencial, emitida en el marco del Tercer Informe de Gobierno, me parece pertinente sacar a flote uno de los temas de mayor relevancia dentro del campo de la diplomacia pública: la cultura como instrumento de política exterior. Si bien México no tiene un poder blando tan desarrollado como el de Estados Unidos, Inglaterra, Francia o China misma, sí cuenta con un bagaje, capital humano e infraestructura que confieren los elementos necesarios para ser una potencia cultural. Podemos decir que ya lo somos, pero habrá quien estime que no hemos explotado este recurso al cien por ciento.

\* Licenciado en historia por la Universidad Iberoamericana y pasante de la maestría en estudios latinoamericanos por la UNAM, es investigador asistente del área de Estudios Regionales del CESOP de la Cámara de Diputados.

En teoría, las instancias gubernamentales deben actuar de forma coordinada con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) cuando requieran alguna gestión, participación o convenio internacional. En los hechos no necesariamente es así; sin embargo, por ley, la secretaría es el vínculo entre México y el mundo.<sup>1</sup>

Aunque el país ha recurrido al uso de su imagen milenaria y de sus atributos culturales en el plano diplomático desde antes de la Revolución —recordemos su participación en la Exposición Universal de París en 1889 y 1900 o en la Exposición Universal de Chicago en 1893—, fue durante la presidencia de Adolfo López Mateos, gracias al genio humanístico de Jaime Torres Bodet, cuando la SRE formalizó una Oficina de Asuntos Culturales. Por medio de ésta —la cual, por cierto, ha cambiado de nombres en distintas ocasiones—, la acción cultural se fue haciendo de un lugar propio en la política exterior mexicana. Desde entonces, muchas embajadas han creado un área que promueve los valores, las creaciones artísticas, las actividades y las prácticas que hacen de México un crisol nacional multicromático y vastísimo. Bajo la figura del agregado cultural, las representaciones oficiales del país se encargan de suscribir convenios de cooperación científica y darles seguimiento, establecer intercambios académicos y artísticos entre universidades, facilitar becas, organizar eventos de interés recreativo y, no pocas veces, promover el turismo.

La representación de México a través de su cultura no sólo sensibiliza y facilita el acercamiento entre países, también forma parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND) al quedar reconocido este elemento como fuente de identidad y expresión de nuestra diversidad e imaginación creativa. De ahí que sea un objetivo usarlo a nuestro favor en el plano internacional. El PND

<sup>1</sup> Carlos E. Mainero, *La administración pública mexicana*, México, Conaculta, 2000, p. 29.



Fotografía: CUARTOSCURO

articula varias metas en pro del desarrollo, siendo la cultura y las relaciones internacionales dos instrumentos importantes para su consecución. Una de las metas por alcanzar, si conjugamos ambos elementos, es la proyección de la imagen del país allende sus fronteras. Independientemente de las noticias relacionadas con el drama cotidiano de violencia, impunidad y corrupción —que se asoman como el cír-



culo vicioso de nuestra actual crisis—, la promoción de los valores y el patrimonio material e inmaterial del pueblo mexicano ayuda a morigerar la formación de corrientes adversas de opinión sobre México. La cultura es su mejor carta de presentación frente al mundo.

Si bien es cierto que el diplomático debe salvaguardar y matizar la imagen que se forma en el exterior de su propio país, tam-

bién es igual de cierto que no puede cambiar la realidad a partir de una campaña publicitaria o una estrategia de relaciones públicas. Sin embargo, sí puede convocar a la reflexión y al debate objetivo de ideas, para ampliar el abanico temático y de conceptos que se tiene sobre la nación a la que representa. De ahí que la diplomacia cultural tenga entre sus cometidos cambiar percepciones para motivar sensaciones y con ello modificar los



imaginarios que justa o injustamente se forman acerca del país. Estamos hablando de un medio que no sólo proyecta lo propio sino que abre canales de interlocución y diálogo con otros pueblos, poniendo frente a frente idiosincrasias, lenguajes, patrones civilizatorios y formas de convivencia.<sup>2</sup>

Frente al momento actual, que ciertamente llega a ser desalentador, los representantes y agregados culturales de cada embajada deben coadyuvar para que los ciudadanos extranjeros reflexionen y amplíen su visión de México; el país va más allá de sus problemas, de la grave crisis de seguridad por la que atraviesa desde hace una década, de los altos índices de pobreza y de sus déficits institucionales. Bajo esta tónica podemos apelar a sus costumbres, valores sociales y grandeza cultural.

<sup>2</sup>Luz Elena Baños Rivas, "Retos de la diplomacia cultural del siglo XXI. Apuntes para una revisión crítica", en César Villanueva Rivas (coord.), Una nueva diplomacia cultural para México, México, UIA, 2015, pp. 43-44.

Frente al momento actual, que ciertamente llega a ser desalentador, los representantes y agregados culturales de cada embajada deben ayudar a que los ciudadanos extranjeros reflexionen y amplíen su visión de México

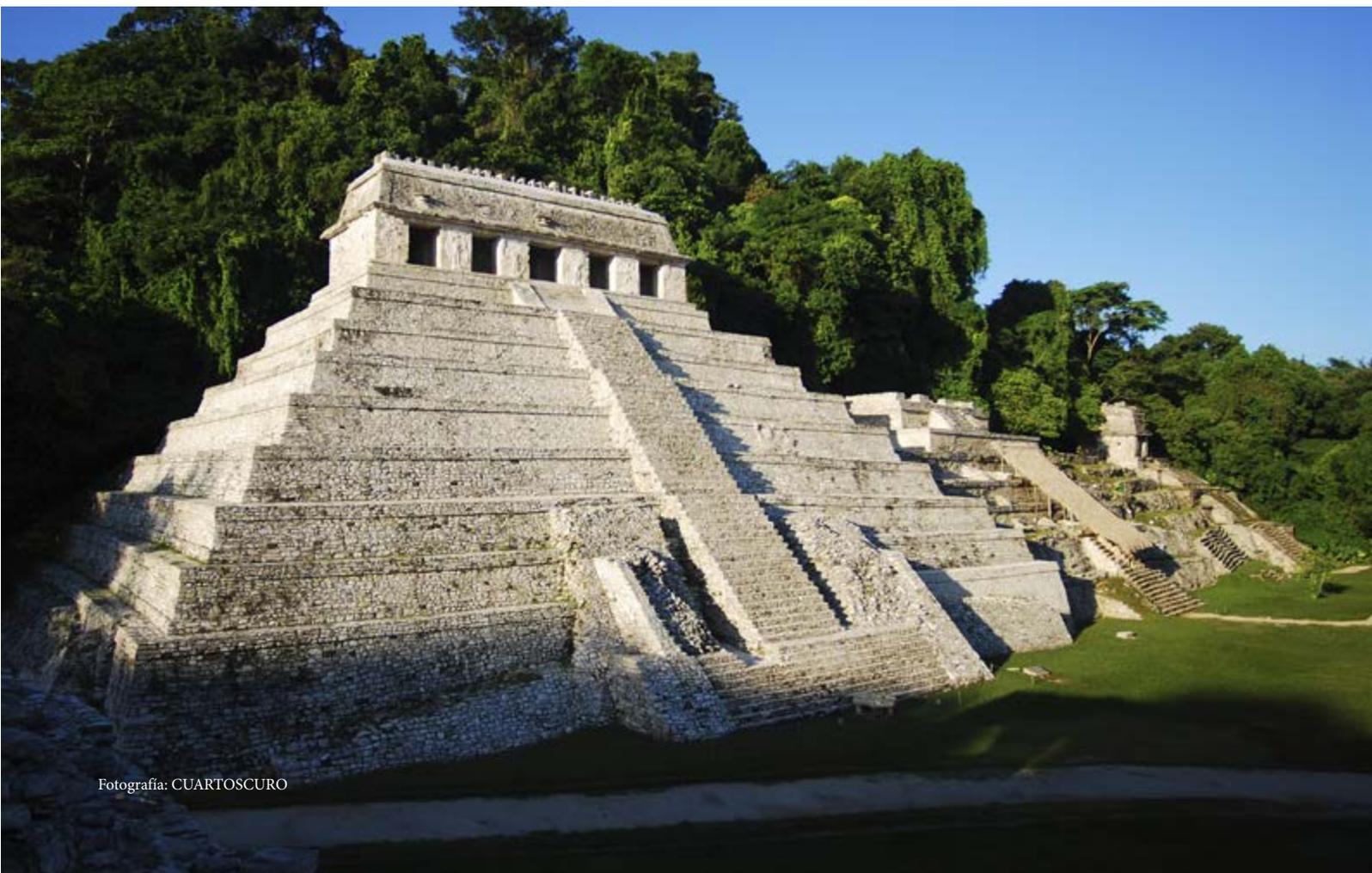
No es la primera vez que vivimos una coyuntura crítica; a diferencia del pasado, en un mundo tan interconectado como el actual, es más asequible aprovechar las ventajas del exterior —como la cooperación internacional en sus múltiples áreas— para superar las dificultades y los retos que hay por delante.

México puede verse en el espejo de Sudáfrica, India, Brasil, Perú o Indonesia, naciones que arrastran problemas atávi-

cos, desigualdades tremendas, pobreza y actividades criminales transnacionalizadas que socavan el Estado de derecho. No obstante, al igual que dichas naciones, también cuenta con un reservorio de potencialidades y ventajas comparativas, hasta de orden geográfico, que le permiten sortear los problemas y explotar los beneficios de lo que Anthony Giddens llamó un mundo desbocado; la cultura es una de ellas. Nuestro país cuenta con paisajes majestuosos en todas sus regiones, excelsas gastronomías locales, variopintas manifestaciones estéticas, delirantes fiestas populares que resalten por su colorido y fusión de tradiciones, innumerables sitios de interés histórico y museos de sitio, así como con ciudades modernas y cosmopolitas que resaltan a escala global.

Ahora bien, en el plano interno, la creación de la Secretaría de Cultura se presta para replantear las estrategias de promo-

ción turística, educativa y artística de México. El espacio disponible para escribir este artículo no permite ahondar en las razones que determinaron la instauración de la más reciente dependencia federal pero, grosso modo, sí podemos decir que se cumplió con un viejo anhelo de la comunidad artística y que el Estado mexicano reafirmó su interés en el apoyo a la infraestructura de bienes y servicios culturales, una de las más reconocidas y desarrolladas en América Latina. El hecho de que la nueva instancia ya no dependa de la Secretaría de Educación Pública le da un mayor grado de autonomía e interlocución a su titular. Ello, por ende, facilitará el trabajo con otras áreas de la administración pública federal. La SC, como antes el Conaculta, es quien determina los contenidos y las pautas para difundir en el extranjero el trabajo de artistas y creadores, tanto populares como de vanguardia. Recordemos que no es igual



la difusión cultural entre particulares que aquella realizada desde el Estado con fines de interés público.

Pensémoslo hipotéticamente: si el Museo Soumaya, de Carlos Slim, montase en Madrid o en alguna otra capital europea una exposición que sea parte de sus labores de mecenazgo y promoción de los nuevos valores en las artes plásticas mexicanas, se trataría de una estrategia para mantener la buena imagen corporativa de las empresas y la figura del citado magnate; como agregado, un evento así alivia el prestigio y recuerda la presencia de México en el mundo gracias a su cultura. Por otro lado, la promoción que haga la embajada de esos mismos artistas o de una feria gastronómica sobre comida oaxaqueña se enmarca bajo una óptica distinta: los artistas fueron palomeados por la SC —quizá

como becarios del Fonca— y el evento culinario tiene en calidad de patrocinador al gobierno de Oaxaca. En el segundo caso se aspira a que dichas acciones favorezcan el turismo pero también el interés foráneo sobre el lado más humano del país; es decir, ya no sería una decisión que encierre primordialmente fines privados. Se trata, entonces, de un acto de diplomacia pública donde el campo cultural aparece como mecanismo privilegiado para elevar y vender la imagen de México.

El turismo en sus diferentes clasificaciones —desde el más comercial y playero hasta el más refinado, como el enológico en el Valle de Guadalupe—, la comercialización de artesanías, la organización de festivales, las becas para creadores, el intercambio internacional de estudiantes y profesores, la realización de numerosos



Fotografía: CUARTOSCURO

actos recreativos dentro y fuera del país, no sólo delatan la relevancia que toma la cultura en la ruta de tareas económicas, educativas, diplomáticas y de desarrollo regional, también contribuyen al funcionamiento conjunto de los tres niveles de gobierno y sus instancias ejecutoras, como las dos secretarías de Estado mencionadas.

En ese sentido, sería importante considerar la propuesta de Carlos Ortega Guerrero sobre la pertinencia de capacitar al sector diplomático-consular del Servicio Exterior Mexicano (SEM) como el encargado de las relaciones culturales en la Cancillería.<sup>3</sup> Una labor como la que sugiere el aludido escritor, que en algún momento de su trayectoria representó a México en el extranjero, significaría un mayor grado de colaboración académica y administrativa entre la SRE y la SC. Esto no quiere decir, desde luego, que no existan funcionarios de carrera que hayan dedicado buena parte de su trayectoria a la diplomacia cultural. Quienes han optado por este camino profesional al interior del SEN son casos excepcionales, cuyo ejemplo debería ser alentado por medio de la especialización y el adiestramiento institucional en la materia.

Las agregadurías culturales usualmente quedan a cargo del personal de carrera del SEM, el cual, si bien fue formado en el Instituto Matías Romero y ha trabajado fuera del país, no necesariamente está familiarizado con la gestión del arte, el mundo de las letras, la cooperación cultural, los menesteres editoriales o la difusión científica. Del lado contrario, cuando no son diplomáticos profesionales sino designaciones políticas, tenemos a reconocidas figuras académicas e intelectuales que sexenio tras sexenio se integran temporalmente en una representación pero carecen del back-

ground necesario en el ámbito diplomático. Con el propósito de solventar esta carencia en ambos lados de la ecuación es necesario que se vinculen profesionalmente dichos campos para la creación de sinergias.

“La promoción de la cultura es cara”, afirma Luz Elena Baños Rivas. Es obvio que una empresa de tal envergadura —que financie e instruya diplomáticos, promotores, gestores, artistas y creadores— implica un sustancial desembolso pecuniario. Escatimarlos sería mezquino: se trata de una inversión en capital humano que podrá combinar experiencia y conocimiento con metas de política exterior. Bajo la dirección y el desempeño de personas previamente capacitadas y compenetradas en el tema, la proyección de nuestros valores y activos materiales e inmateriales amerita un espacio presupuestal que refleje los esfuerzos



Fotografía: CUARTOSCURO

<sup>3</sup> Carlos Ortega Guerrero, “La cultura como ámbito e instrumento de las relaciones internacionales de México”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 85, febrero 2009, pp. 195-206.

interinstitucionales del Estado mexicano. La mencionada internacionalista opina que los países que ponderan la cultura “como un instrumento de alta efectividad política, la dotan de recursos adecuados y de profesionales que la operen; junto con la cooperación internacional, son tareas de expertos, de equipos interdisciplinarios, planeadores estratégicos, alta tecnología, infraestructura adecuada, comunicaciones avanzadas e inversiones considerables”.<sup>4</sup> Tanto en las políticas culturales como en las internacionales, México se ha hecho de un renombre que sería positivo actualizar en el presente y proyectar hacia el futuro como dos tradiciones estatales que ameritan su continuidad.

En tiempos de crisis, por la situación interna y de incertidumbre por la cambiante dinámica global, el trabajo conjunto entre la SRE y la SC puede modificar la imagen que se tiene del país gracias al talento creativo de nuestros artistas, a la circulación de cerebros y al vínculo entre la capacidad productiva de comunidades e individuos con los mercados y las industrias culturales,

---

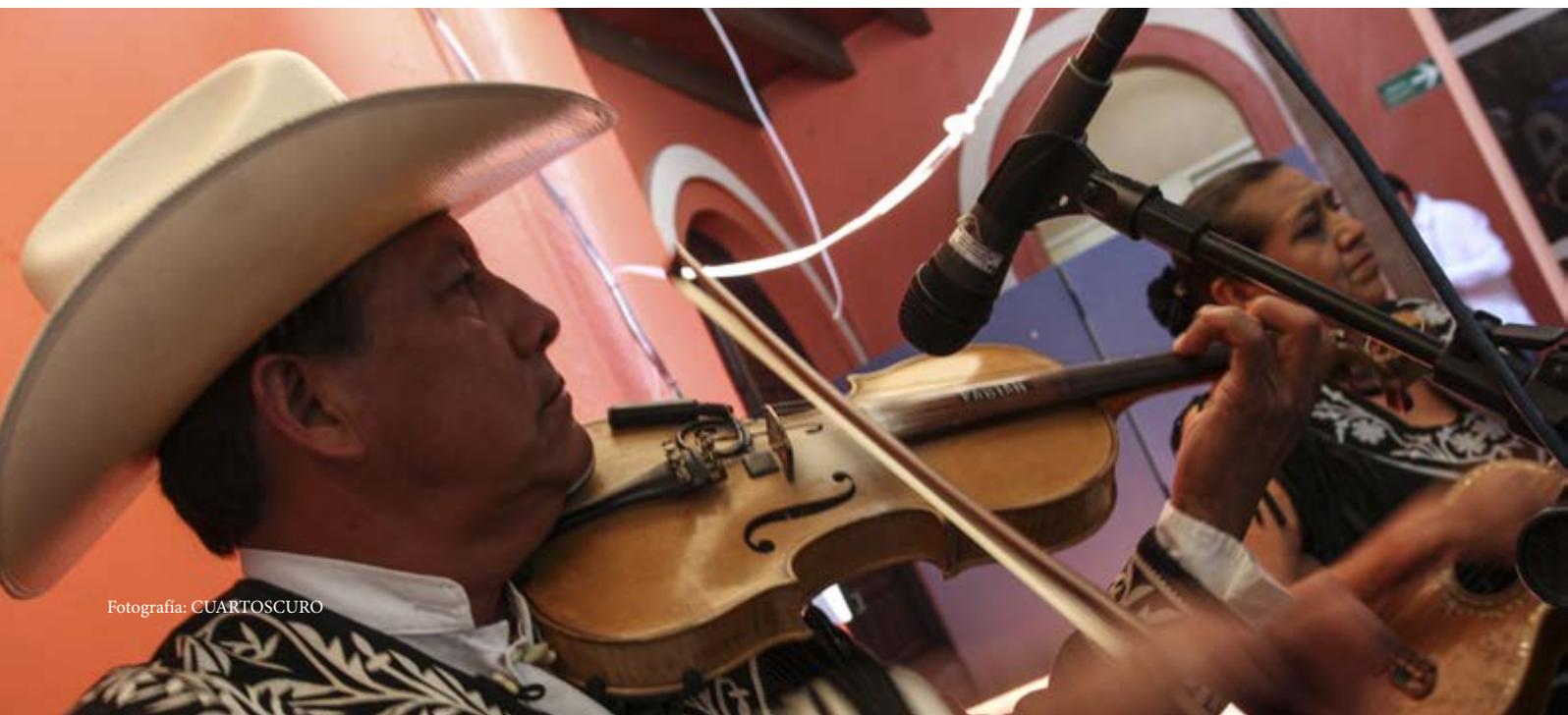
<sup>4</sup>Baños, op. cit., p. 41.

cuyos ingresos no son nada desdeñables.<sup>5</sup> Los problemas que cercan la realidad nacional merecen una solución holística que articule el empeño de todas las dependencias y cree vasos comunicantes entre la diplomacia pública y los recientes cambios en el sector cultural. Ambas esferas son imprescindibles en la búsqueda de soluciones: con la primera aprovechamos el contexto internacional; con la segunda fortalecemos la cohesión social.

Sus costumbres, patrimonios y riquezas le confieren a México la posibilidad de promoverse en la globalización más allá de los acuerdos comerciales que hacen de su economía una de las más abiertas. Dichos elementos son reafirmación de una identidad propia, posibilidad de diálogo con otros pueblos y puente entre la cultura y la economía.

---

<sup>5</sup>De acuerdo con un reciente informe de la UNESCO, el campo de la cultura y la creación artística representan 3% del producto interno bruto mundial y proveen de empleo a 29.5 millones de personas en el planeta, más que el sector de telecomunicaciones. Asimismo, dice el citado documento, “los ingresos de las industrias culturales y creativas (publicidad, arquitectura, edición, videojuegos, música, cine, prensa, espectáculos, televisión y artes visuales) representan 2.25 billones de dólares, más que toda la rama automovilística de Europa, Japón y Estados Unidos”. La Jornada, 4 de diciembre de 2015, p. 7a.





E

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

# EL ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS MUJERES

María Isabel De León Carmona

## Introducción

El reconocimiento de la violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos representa la visibilización de un problema social normalizado por la sociedad mexicana. Como resultado del trabajo de las propias mujeres, y tras un largo y tortuoso activismo en el que han recorrido múltiples espacios, especialmente organismos internacionales de derechos humanos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización

de los Estados Americanos (OEA), hoy se cuenta con un marco jurídico garante y con mecanismos para su aplicación.

Sin embargo, la violencia aún subsiste en diversos ámbitos de la vida de las mujeres; un ejemplo es el difícil acceso a la justicia por parte de todas quienes son violentadas, lo que representa un reto para las autoridades.

La violencia contra las mujeres es un problema generalizado que adopta diversos tipos y modalidades, se presenta en todos los estratos sociales y en cualquier etapa de la vida; repercute en el desarrollo, rompe con el tejido social y es fuente de discriminación y desigualdad.

El reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres se circunscribe, de manera expresa en la norma, a la dignidad de las personas. La inobservancia e invisibilidad se traducen en violaciones que repercuten en todas las esferas de la vida de las víctimas e impiden el libre y pleno ejercicio de sus derechos.

Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre la importancia del reconocimiento expreso en la norma de manera congruente con lo establecido en la ley suprema y en los instrumentos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). De igual forma, se deben llevar a cabo acciones afirmativas de prevención, atención y sanción efectivas para erradicarla, entre ellas el efectivo y eficaz acceso a la justicia, ya que no obstante la existencia del andamiaje normativo, la prevalencia de la violencia en contra de las mujeres sigue siendo un reto para el Estado mexicano de manera formal y sustantiva.

### **Avances en la legislación**

Uno de los aspectos básicos para atender, sancionar y eliminar la violencia de género se encuentra suscrito no sólo en el ámbito



Fotografía: CUARTOSCURO

legislativo, al crear la normativa adecuada, sino en el acceso a la justicia para las mujeres en México, ya que continúa siendo un tema inconcluso a pesar de la reforma garantista del máximo ordenamiento jurídico mexicano y de la existencia de leyes secundarias que fortalecen el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Las mujeres se mantienen en desventaja al enfrentar una situación de violencia, ya que al buscar apoyo en instituciones de gobierno viven una situación de vulneración sistemática de los derechos humanos por la violencia institucional; resultan doblemente victimizadas desde el primer contacto con una agencia del ministerio público.

Es intolerable la subsistencia de prácticas que perpetran la violencia de género, no sólo porque afecta de manera directa a



las víctimas, sino porque la dimensión de su prevalencia resulta un problema multidimensional que impacta en la familia y, por tanto, en la sociedad.

En ese sentido, el acceso y procuración de justicia para las mujeres son elementos fundamentales para hacer la diferencia, pues en la medida en que las instituciones brinden la certeza jurídica para la cual fueron creadas, se podrá atender esta circunstancia de manera asertiva; es decir, que las víctimas acudirán a las autoridades y se conocerá de forma certera la verdadera proporción de este cáncer social.

Así habrá un diagnóstico que permita identificar los diversos problemas de acuerdo a cada contexto y diseñar políticas públicas sensibles al género<sup>1</sup> para la mejor

<sup>1</sup> OCDE, *Mujeres, gobierno y diseño de políticas públicas en los países de la OCDE. Fomentar la diversidad para el*

toma de decisiones, instrumentación y evaluación, tanto del impacto ocasionado por la violencia como de la efectividad de las políticas aplicadas.

Resulta nugatoria la existencia de leyes, mecanismos administrativos y judiciales en un contexto constitucional que normativamente incorpora la prohibición de prácticas discriminatorias, resalta los derechos y la dignidad humana bajo los principios de igualdad y propersona; pero coexisten leyes y prácticas institucionales que replican la violencia y continúan vulnerando los derechos de las mujeres, no sólo por su género sino por su situación económica,

social y por los estereotipos socioculturales regionales que perpetúan las conductas sexistas.

*crecimiento incluyente*, 1a. ed. en español, 2016.

Como consecuencia, es limitada la atención adecuada a las mujeres vulneradas en su integridad y cuyos derechos les han sido conculcados. En la mayoría de los espacios a los que acuden las mujeres para solicitar la protección de las autoridades, resultan ser revictimizadas al encontrarse con prácticas institucionales que reproducen estereotipos machistas que minimizan el daño y las repercusiones de la violencia. Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016,<sup>2</sup> es una de las principales causas por las que las mujeres no acuden a denunciar.

- La cifra negra asciende a 93.7% de los delitos cometidos en los cuales no hubo

<sup>2</sup> INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016, [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/doc/envipe2016\\_presentacion\\_nacional.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/doc/envipe2016_presentacion_nacional.pdf).

denuncia o no se inició averiguación previa durante 2015.

- Del total de averiguaciones previas iniciadas por el Ministerio Público:

- 45.9% de los casos no pasó nada o no se resolvió la denuncia;
- 25.9% está en trámite;
- 7.7% recuperó sus bienes;
- 3.9% hubo reparación del daño;
- 6.3% se puso al delinciente a disposición de un juez;
- 3.2% se otorgó el perdón;
- 7% no especificado u otro resultado de la averiguación previa.

Las mujeres víctimas de violencia que deciden acudir al sistema de justicia tienen que emprender penosas acciones para ser atendidas ante el conjunto de violaciones y atropellos. Comienzan un tortuoso camino que va desde poder ser escuchadas a que sea reconocida su situación de



transgresión y que se haga justicia. Sortear este proceso y tener que reiniciarlo para solicitar la reparación del daño, aumenta su vulnerabilidad.

El desgaste físico, económico y psicológico producido, sumado a lo que se padece como víctima de un delito o abuso de poder, es violatorio de sus derechos, por lo que las mujeres, ya sea en calidad de víctimas directas o indirectas, optan por renunciar a la lucha por el reconocimiento y exigibilidad de sus derechos humanos fundamentales, lo que desemboca en una justicia discriminatoria, ineficaz, parcial e inconclusa.

Una parte fundamental del acceso a la justicia es que se investigue, sancione y brinde a las mujeres víctimas del delito la atención y protección establecidas en la normatividad, con perspectiva de género y respeto de los derechos humanos, además de vigilar y colaborar a que se lleven a cabo las acciones encaminadas a la reparación del daño.

Otra arista de la justicia que no debe soslayarse es la agresión por parte de las mujeres. Cabe destacar las omisiones sistémicas y sistemáticas que representan violaciones tanto al debido proceso como a los derechos humanos. Al respecto, lo estipulado en los artículos 1o., 4o. y 20 de la Constitución no se observa al tratarse de procesos judiciales contra mujeres.

## Reparación del daño

Es importante señalar que en el proceso de acceso a la justicia es muy valioso la reparación del daño, en el entendido de que, según los principios y las directrices básicos de la ONU, la reparación plena y efectiva se expresa bajo las siguientes formas: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición<sup>3</sup>

<sup>3</sup>Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas en las normas inter-



Fotografía: CUARTOSCURO

que se actualizan en el derecho positivo mexicano en la Ley General de Víctimas.<sup>4</sup>

Es entonces significativo puntualizar que se necesita instrumentar políticas públicas integrales con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos para combatir la violencia contra las mujeres, de tal forma que puedan materializar y garantizar la eliminación de prácticas discriminatorias, conllevar al reconocimiento y respeto de los derechos de las mujeres en el sentido más amplio, y que por resultado garanticen el pleno goce y ejercicio no sólo en materia de justicia.

Lo anterior requiere contar con presupuestos respaldados por fondos indemnizatorios, atención y tratamientos médicos, psicológicos, espacios adecuados, perso-

nacionales de derechos humanos, y de violaciones graves del derecho internacional humanitario de interponer recursos y obtener reparaciones.

<sup>4</sup>Ley General de Víctimas, *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 9 de enero de 2013.

nal calificado y su debida capacitación y profesionalización. Si bien ello implica una fuerte erogación, es preciso evaluar la inversión retributiva, ya que a mediano plazo se traduciría en progreso cultural y generaría un sano desarrollo social; no hay que perder de vista que la falta de atención del fenómeno de la violencia contra las mujeres afecta todo el entorno y se traduce en descomposición del tejido social.

Es fundamental examinar con perspectiva de género cada caso, ya que se desprenderán calidades de víctimas y atenciones diferenciadas. Es evidente la variación en el trato que recibe una mujer que es víctima de violencia en la Ciudad de México y una mujer víctima de violencia en un municipio de Chiapas. De acuerdo con las cifras presentadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval),<sup>5</sup> Chiapas es la entidad federativa en donde existe el mayor número de municipios con acentuada pobreza y rezago social, factores de marginación y discriminación que limitan entre otros derechos el acceso de las mujeres a la justicia.

En ese orden de ideas, resulta indispensable la colaboración de las instituciones de gobierno que proporcionen, con perspectiva de género, oportunamente la atención bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto a los derechos humanos, como lo prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el numeral 7.<sup>6</sup>

## **Centros de Justicia para Mujeres**

Se reconoce que uno de los aciertos más importantes en materia de justicia lo constituye la creación de los Centros de Justicia

<sup>5</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), Los mapas de la pobreza en México, 2007; en <http://www.coneval.gob.mx/mapas/mapas/presentacion.pdf>.

<sup>6</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 7o.; en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/240.doc>.

Se reconoce que uno de los aciertos más importantes en materia de justicia lo constituye la creación de los Centros de Justicia para Mujeres, que se remonta al 6 de noviembre de 2001

para Mujeres, que se remonta al 6 de noviembre de 2001, cuando los cuerpos de ocho mujeres fueron encontrados en un campo algodonero de Ciudad Juárez.<sup>7</sup> Entre ellos se encontraban los de tres niñas. Esta situación colocó al Estado mexicano en la mira de los organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), organismo que señaló en su resolución las fallas sistémicas en los procesos de investigación, actitudes discriminatorias de las autoridades y falta de esclarecimiento de los hechos.

En el documento se reconoció el alto grado de violencia utilizado en la perpetración de los delitos. Se puntualizó que dichos crímenes habían sido movidos por una cultura misógina y de discriminación contra la mujer, lo que ha incidido no sólo en los motivos y la forma en la que los crímenes son cometidos, sino en las lamentables respuestas de las autoridades, lo que parece formar un ambiente de permisibilidad para la perpetuación de la violencia contra la mujer.

La sentencia emitida por la CIDH estableció la necesidad de incorporar protocolos para la atención adecuada de las mujeres víctimas de violencia. En respues-

<sup>7</sup> CIDH, [https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy\\_files/1.%20Corte%20Interamericana%20de%20Derechos%20Humanos.pdf](https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy_files/1.%20Corte%20Interamericana%20de%20Derechos%20Humanos.pdf).



Fotografía: CUARTOSCURO

ta, se acordó la creación de los Centros de Justicia para Mujeres con el objeto de:

- Promover el respeto y cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres.

- Promover y garantizar el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia y sus respectivos hijos.

- Incidir en la reducción de los diferentes tipos de violencia de género contra las mujeres.

- Apoyar a las mujeres en la construcción de un nuevo proyecto de vida sin violencia que favorezca su desarrollo integral y el de su familia.

La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim)<sup>8</sup> apoya la creación y operación de Centros de Justicia para Mujeres, 30 de los cuales se encuentran funcionando en 22

<sup>8</sup> Conavim, <http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Instituciones>, octubre de 2013.

entidades federativas: Aguascalientes (1), Campeche (2), Chiapas (1), Chihuahua (2), Ciudad de México (1), Coahuila (3), Colima (1), Durango (1), Estado de México (3), Guerrero (2), Hidalgo (1), Jalisco (1), Michoacán (1), Morelos (1), Nayarit (1), Oaxaca (1), Puebla (1), Querétaro (1), San Luis Potosí (2), Sonora (1), Yucatán (1) y Zacatecas (1).

Los Centros de Justicia para Mujeres son instituciones creadas para atender de manera integral a las mujeres que han sido víctimas de violencia. El protocolo de atención asegura durante el procedimiento el respeto, goce y garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; brinda un trato con calidez y de calidad por parte de personal especializado y sensibilizado.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Conavim, Centros de Justicia para las Mujeres: lineamientos para su creación y operación, 2012; en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/139384/3\\_lineamientosCJMVF21mar2013.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/139384/3_lineamientosCJMVF21mar2013.pdf).



Fotografía: CUARTOSCURO

Para brindar una atención multidisciplinaria, concentra un conjunto de instancias gubernamentales del Poder Judicial y de asociaciones de la sociedad civil<sup>10</sup> cuyo objetivo es brindar servicios de manera coordinada y bajo un mismo techo a personas usuarias víctimas de violencia, y a sus hijos, para facilitarles el acceso a la justicia. Estas instancias favorecen que se inicie un proceso de autovaloración que les lleve a detener la violencia que viven, se les proporcionan los servicios integrales que necesitan para tomar ciertas decisiones encaminadas a contar con un nuevo proyecto de vida y el mejoramiento de su entorno familiar.

Entre los propósitos de los Centros de Justicia está brindar los servicios con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos, dar certeza jurídica y evitar la

revictimización de las mujeres que acuden a ellos.

La creación de estos espacios representa un gran logro para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres. Si bien se encuentran en una etapa incipiente, poseen la figura del médico legista en su estructura, quien da testimonio médico legal en los casos en los que haya existido violencia física, y recursos humanos capacitados y profesionalizados que proporcionan una atención integral, por lo que la asignación de presupuesto es preponderante.

Es necesario puntualizar que los Centros de Justicia para Mujeres, a pesar de la gran labor que llevan a cabo y de constituir un gran avance, su labor se ve limitada y se enfrentan a un grave impedimento en el acceso a la justicia debido a la falta de sensibilización de los jueces que tienen

<sup>10</sup> Conavim, [http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Que\\_es](http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Que_es).

que decretar las órdenes de protección señaladas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y sus análogas en todas las entidades federativas.

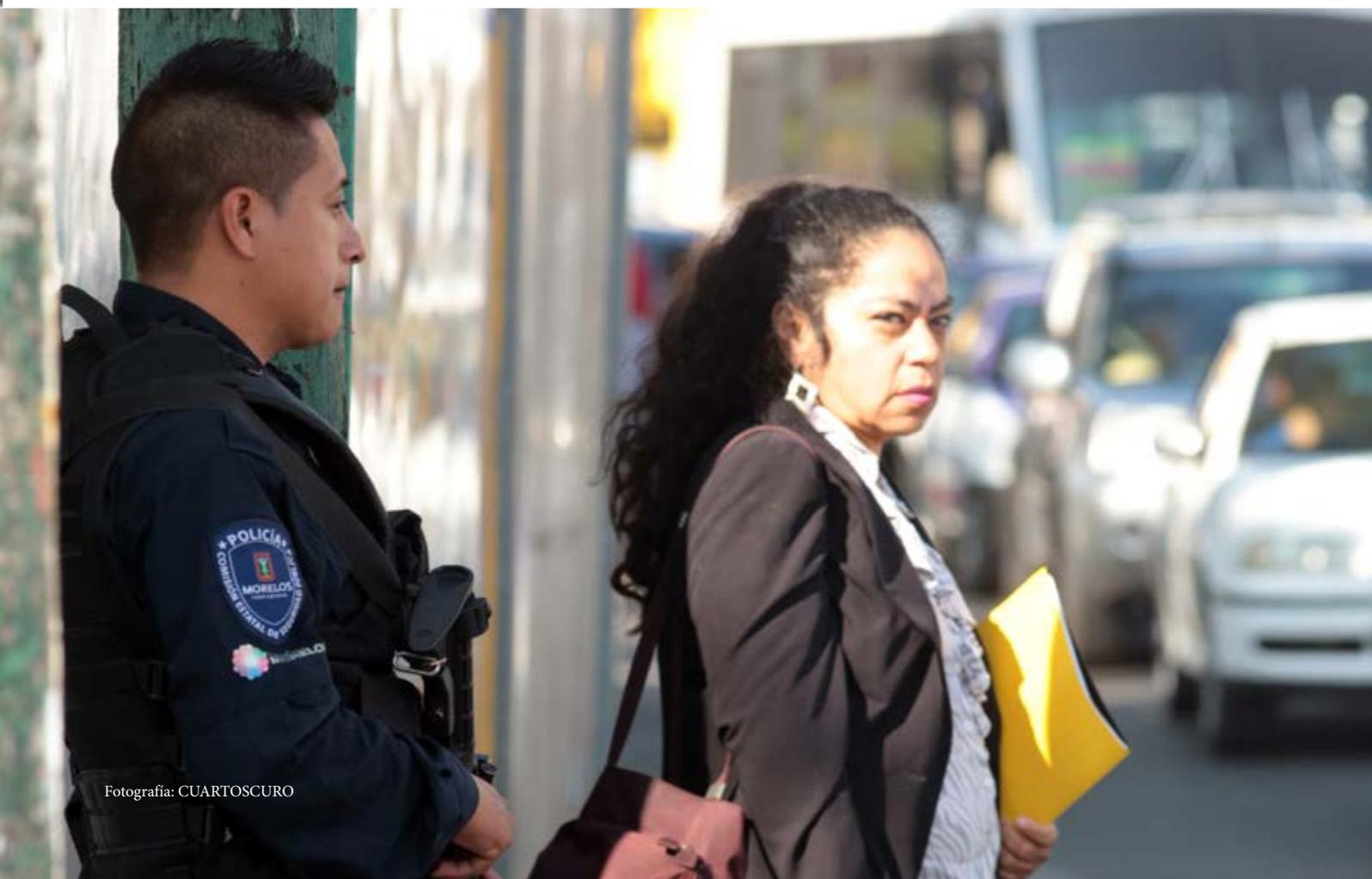
Esto representa una revictimización que coloca a las mujeres en un estado de vulneración e indefensión; representa una regresión en el tema del acceso a la justicia con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos, lo que contraviene lo establecido en el artículo 1o. constitucional.

México ha contraído una serie de compromisos ante la comunidad internacional que lo obligan a elaborar una agenda legislativa con una estrategia organizada e intencionada para construir un marco legal que garantice la justicia de género, con el fin de asegurar el acceso a la justicia en igualdad de derechos y de oportunidades entre hombres y mujeres, en términos del artículo 1o. constitucional.

La materialización de espacios pensados desde una óptica de derechos humanos con pleno respeto de la dignidad humana, brindará certeza y confianza en el sistema de procuración y administración de justicia y evitará que las mujeres sean revictimizadas por un sistema con procedimientos burocráticos y androcéntricos.

### **Acceso a la justicia**

El acceso a la justicia es un concepto que hace referencia a las posibilidades de las personas, sin distinción de sexo, género, raza, edad, identidad sexual, ideología política o de creencias religiosas, de obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas tanto de hecho como de derecho y exige mecanismos judiciales idóneos que permitan a las mujeres acceder a las instituciones y recursos judiciales que protejan sus derechos fundamentales.



La perspectiva de género es una metodología viable para facilitar un proceso rumbo al ejercicio pleno de los derechos con los que cuentan las mujeres. En muchas ocasiones no pueden acceder a ellos porque emergen los conceptos neutros que contiene el sistema de justicia penal en nuestro país, es decir, los que únicamente definen y establecen delitos cuyo parámetro es androcéntrico, centrados en el sujeto hombre, lo cual excluye a las mujeres.

La neutralidad masculina con la que se ha estructurado la normatividad impide que, en la praxis, las mujeres sean sujeto del derecho de igualdad de condiciones y que tengan las mismas posibilidades que los hombres de acceder a la justicia en México, ya que la arraigada cultura machista invisibiliza o minimiza los delitos de género.

El ejercicio del derecho de una ciudadanía plena para las mujeres consiste en compartir, en igualdad real, responsabilidades y poder en los ámbitos de la vida privada y

pública con los hombres. El obstáculo más grande es vencer la invisibilización del Estado mexicano sobre las diferencias existentes entre hombres y mujeres derivadas de patrones sociales, culturales e históricos que interiorizan a la mujer en la práctica.

Mientras esto continúe, las mujeres en México padecerán una discriminación basada en cuestiones de género que les impedirá acceder en igualdad de oportunidades y derechos a la justicia en todas las esferas y ámbitos de la vida. La violencia contra las mujeres por razones de género sigue siendo legitimada y tolerada por el propio Estado que permite la impunidad por omisión frente a violaciones de los derechos fundamentales de las mujeres.

Es importante resaltar que la transformación de valores rumbo al respeto de los derechos humanos de las mujeres debe ir encaminado a garantizar el principio de igualdad entre hombres y mujeres, no sólo formal sino real.



Las mujeres sólo tendrán igualdad de acceso a la justicia cuando la violencia sea eliminada al construir una cultura que las conciba como iguales y no inferiores, pues esa es la causa estructural de la violencia contra las mujeres.<sup>11</sup>

La aceptación cultural y silenciosa de la dominación masculina es el obstáculo más recurrente para la prevención, protección y sanción de la violación de derechos de las mujeres. Es en los imaginarios sexistas en donde la violencia contra las mujeres tiene un alto grado de permisividad. Los estereotipos, actitudes y expectativas de la sociedad hacia las mujeres continúa siendo un desafío que debe ser reconocido y atendido por el Estado.<sup>12</sup>

Es necesario que el Estado mexicano asuma la tarea de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres y asegure una vida libre de violencia.

Podríamos referir incontables situaciones que hoy por hoy se inscriben en las páginas de la historia de la mujer mexicana, avances legislativos que se han logrado gracias al arrojo de las propias mujeres y políticas públicas construidas en ese marco. Hoy, la igualdad y la no discriminación se constituyen como ejes transversales de la política rectora del Estado. En ese sentido, y al hacer un balance de estos logros, es importante discernir el grado de permeabilidad en la población masculina, en la cual aún no se encuentra la resonancia necesaria.

En todos los espacios públicos y priva-

<sup>11</sup> Conapred, “Hacia una razón antidiscriminatoria”, en Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato, Teresa González Luna y Jesús Rodríguez Zepeda (coords.), 2014; [http://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/Rindis-Hacia\\_una\\_razon\\_antidiscriminatoria-INACCSS.pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Rindis-Hacia_una_razon_antidiscriminatoria-INACCSS.pdf).

<sup>12</sup> CIDH, Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas. Deficiencias en la respuesta judicial en casos de violencia contra las mujeres: obstáculos para cumplir la obligación de debida diligencia y combatir la impunidad. Administración de la justicia: ineficacia e impunidad ante casos de violencia contra las mujeres.

## Es necesario que el Estado mexicano asuma la tarea de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres y asegure una vida libre de violencia

dos, las voces de las mujeres se diluyen en las prácticas desiguales y discriminatorias cotidianas. Es entonces necesario fortalecer las estrategias para consolidar el camino a la igualdad y la cultura de la paz, que llegue a las mujeres en todas las regiones del país desde el Bravo hasta el Suchiate.

Es una tarea difícil en donde las cifras exponen la vulneración de derechos de las mujeres en espacios que deberían ser los más seguros, como el hogar; sin embargo, resulta que es uno de los más violentos. Así lo muestra el más reciente estudio del INEGI en su encuesta ENDIREH,<sup>13</sup> en donde se informa lo siguiente:

- 63 de cada 100 mujeres de 15 años y más han padecido algún incidente de violencia, ya sea por parte de su pareja o de cualquier otra persona.
- 47 de cada 100 mujeres de 15 años y más, que han tenido al menos una relación de pareja o matrimonio o noviazgo, han sido agredidas por su actual o última pareja a lo largo de su relación.
- Entre las mujeres unidas está más extendida la violencia de pareja de cualquier tipo (49.3%), que entre las casadas (43.2%).
- La prevalencia de violencia de pareja más alta es entre las mujeres que trabajan, donde alcanza 52.1% de todas las mujeres en esta condición.

<sup>13</sup> INEGI, Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer (25 de noviembre), datos nacionales, 2015; <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/violencia0.pdf>.

- Para 85% de las mujeres que enfrentaron violencia física o sexual por su pareja, la agresión fue grave y muy grave. Esta situación alcanzó a 5.1 millones de mujeres de 15 años y más, actual o anteriormente unidas.

- 21% de las mujeres que sufrieron violencia física o sexual ha pensado en suicidarse; 12% lo ha intentado; 2.2% de las que sufrieron violencia emocional también tuvieron ideas o intentos de suicidio.

- Una cuarta parte del total de las mujeres asalariadas (26.3%) que trabajaron durante 2010, enfrentaron actos de discriminación laboral por parte de sus empleadores.

- Las tasas de homicidios de mujeres que se encuentran por encima de la media

nacional (4.6 por cada 100 mujeres) se registran en Baja California (6.0), Chihuahua (22.7), Durango (6.9), Guerrero (10.4), Morelos (4.7), Nayarit (9.7), Nuevo León (9.5), Sinaloa (7.9) y Tamaulipas (4.6).

## Conclusiones

Lo antes vertido nos lleva a la reflexión de que el acceso de las mujeres a la justicia es un tema que no ha logrado consolidarse como un derecho sustantivo. Se requieren acciones de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, aplicadas con la perspectiva de género y enfoque de derechos humanos para garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

## Referencias

- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), <http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Instituciones>, octubre de 2013.
- Consejo Nacional contra la Discriminación (CONAPRED), *Hacia una razón antidiscriminatoria. Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato*, Teresa González Luna Corvera y Jesús Rodríguez Zepeda (coords.), 2014; en [http://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/Rindis-Hacia\\_una\\_razon\\_antidiscriminatoria-INACSS.pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Rindis-Hacia_una_razon_antidiscriminatoria-INACSS.pdf).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Los mapas de la pobreza en México, 2007; en <http://www.coneval.gob.mx/mapas/mapas/presentacion.pdf>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Relatoría sobre los derechos de la mujer, acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas. Deficiencias en la respuesta judicial en casos de violencia contra las mujeres: obstáculos para cumplir la obligación de debida diligencia y combatir la impunidad. Administración de la justicia: ineficacia e impunidad ante casos de violencia contra las mujeres.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), [https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy\\_files/l.%20Corte%20Interamericana%20de%20Derechos%20Humanos.pdf](https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy_files/l.%20Corte%20Interamericana%20de%20Derechos%20Humanos.pdf).
- *Diario Oficial de la Federación*, Ley General de Víctimas, publicada el 9 de enero de 2013. [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/158492/CJM\\_Ubicaci\\_n\\_y\\_Datos\\_24\\_oct\\_16.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/158492/CJM_Ubicaci_n_y_Datos_24_oct_16.pdf), datos al 24 de octubre de 2016.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer (25 de noviembre), datos nacionales, 2015; en <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/violencia0.pdf>.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública, principales resultados (ENVIPE), 2016; en [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/doc/envipe2016\\_presentacion\\_nacional.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/doc/envipe2016_presentacion_nacional.pdf).
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 7o., en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/240.doc>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Mujeres, gobierno y diseño de políticas públicas en los países de la OCDE. Fomentar la diversidad para el crecimiento incluyente*, 1a. ed. en español, 2016.
- Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones



# P

## AQUETE ECONÓMICO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2017

**E**l pasado 10 de noviembre, la Cámara de Diputados aprobó con 438 votos el dictamen del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para el Ejercicio 2017, el cual prevé un gasto neto total de \$4,837,512,300,000 y contempla una reasignación de 67,700 millones de pesos para diversos programas.



Fotografía: CUARTOSCURO

El programa Desde el Congreso convocó a los legisladores Jorge Estefan Chidiac (PRI), Emilio Salazar Farías (PVEM), Vidal Llerenas Morales (Morena), Hugo Flores Cervantes (PES), Germán Ralis Cumplido (MC) y Carlos Hernández Mirón (PRD) para discutir sus puntos de vista con respecto al Presupuesto de Egresos 2017.

Durante su participación, Emilio Salazar Farías consideró que la situación económica del país se complicó con la baja del precio internacional del petróleo y con el incremento de la deuda del gobierno: “hoy estamos en el 47% del PIB nacional y al paso que vamos, el próximo año estaremos en el 52% por diferentes causas; una porque seguimos teniendo un déficit primario, este año viene propuesto un superávit

primario de 78 mil millones de pesos que no es necesario, con ese superávit primario el porcentaje del PIB incrementaría directamente a 50% porque necesitaríamos al menos un superávit primario de alrededor de los 250 mil millones de pesos”, destacó.

También consideró que la reforma fiscal ha funcionado sólo para el fisco, por lo que será necesario analizar el paquete económico minuciosamente, para hacer un paquete funcional que permita fondar las pensiones que se dejaron en el olvido.

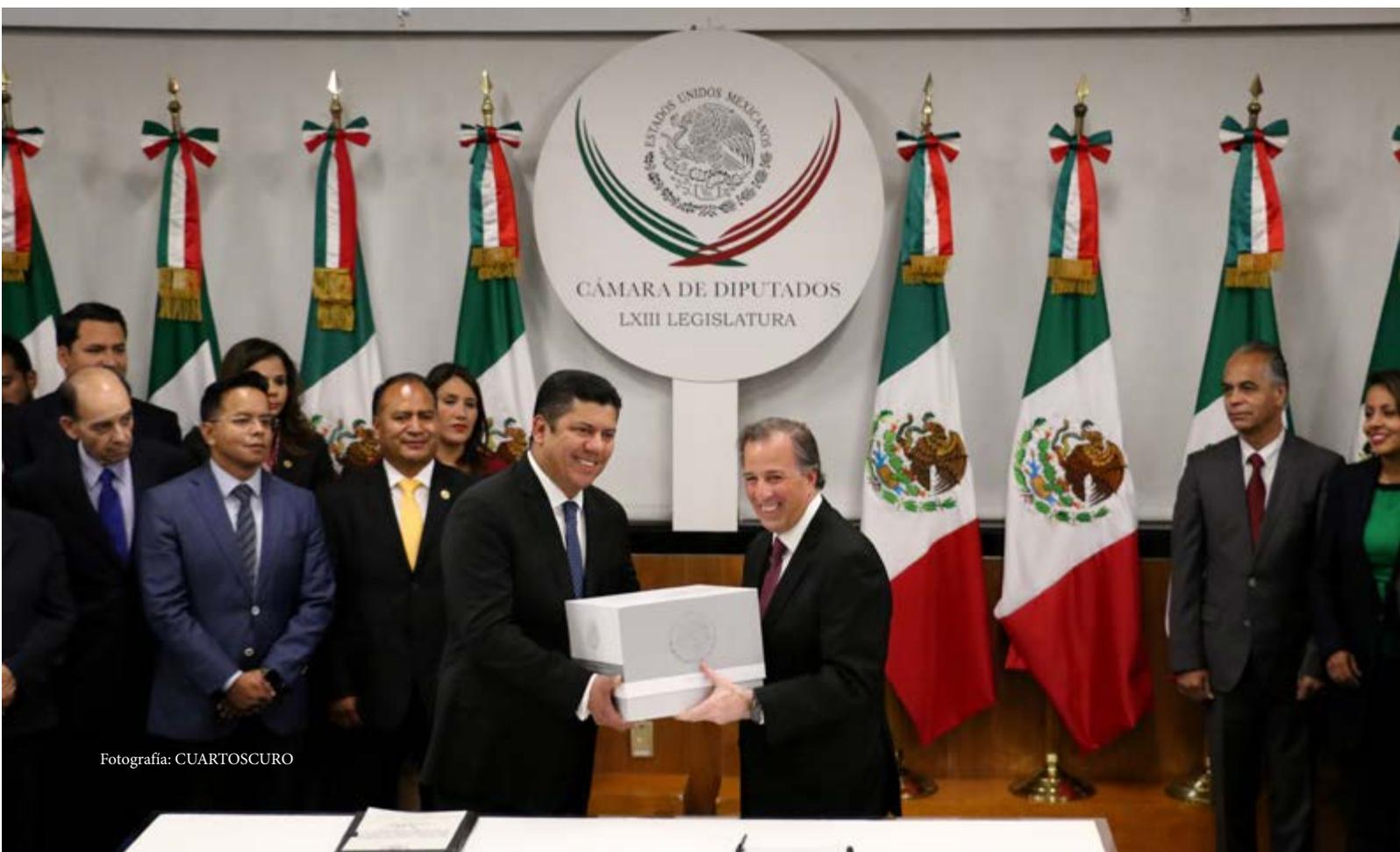
Jorge Estefan Chidiac señaló que la actual situación económica del país es difícil, lo que provoca que las demás naciones tengan al país bajo la lupa, aunque consideró que los problemas económicos provienen de una situación de inestabilidad financiera

internacional que golpea las finanzas públicas, vía el precio del petróleo, el crecimiento de la deuda interna y del gasto en pensiones. Este panorama hace necesario legislar con sensatez y prudencia para tomar la mejor decisión, anteponer los intereses del país y los ciudadanos sobre los partidistas, con el fin de armar un paquete económico con una reducción drástica en el gasto, puntualizó.

En su oportunidad, Vidal Llerena Morales señaló que el nivel de inversión pública actual es el más bajo desde hace años, ya que desde su punto de vista el gobierno no privilegia la inversión y nunca cumple su plan de financiamiento anual, prueba de ello es que en 2016 se obtuvo el déficit prometido en 2013: “entonces es un gobierno que no cumple, se supone que la economía iba a ser muy dinámica y que íbamos a estar creciendo a niveles del 4-5%; México tiene 30 años creciendo a 2%, hay una crisis de modelo; es decir, el tipo de reformas

Este panorama hace necesario legislar con sensatez y prudencia para tomar la mejor decisión, anteponer los intereses del país y los ciudadanos sobre los partidistas

que hicimos simplemente no funcionan para generar crecimiento, ni tampoco empleo, la tasa salarial es más baja hoy que hace 20 años. Si bien el tamaño de la deuda no es tan grande, sí es muy alta la velocidad con la que crece y más grave aún es que no sabemos en qué fue invertida esta deuda”, concluyó.



En su participación, Hugo Flores Cervantes aseveró que el asunto debe tratarse con absoluta responsabilidad para cuidar las finanzas del país. “Ya sabemos cuánto es lo que tenemos para gastar, quisiéramos tener más, pero no se tiene, ¿vamos a seguir con esta inercia de estar gastando como se ha gastado?; por ejemplo, se gasta muchísimo en programas sociales que no combaten la pobreza, desafortunadamente una ola de populismo ha recorrido nuestro país en todos los partidos políticos, porque claramente los programas sociales se hacen para ganar elecciones. ¿Qué pasaría si ahora empezamos a invertir socialmente?, pero que ese gasto sea para inversión productiva. Tenemos que apretarnos el presupuesto y ver en qué gastamos, no podemos seguir gastando todo el dinero en programas sociales que se van a la nada”, concluyó.

El diputado Germán Ralis Cumplido consideró valioso centrarse en el análisis de las variables macroeconómicas. Respecto al petróleo y la paridad peso-dólar que hoy están en discusión, opinó que debería revisarse qué sucede con el gasto en

el gobierno, en qué está fallando la gran promesa de presupuesto base cero, cómo se tendrían que reorientar los recursos para fortalecer la economía, qué quiere el mexicano común, en dónde le pega a su bolsillo y en dónde falla el modelo que propone el presidente de la República.

“Hoy tenemos una disminución muy importante en temas de salud, de educación, en temas que la gente necesita para poder fortalecer y construir ciudadanía, entonces creo que lo que tenemos que hacer es sentarnos y discutir con responsabilidad poder coincidir en visiones y construir un presupuesto que vaya al fondo de la economía y donde podamos dar respuesta a millones de mexicanos”, expresó.

Carlos Hernández Mirón señaló que la situación presupuestal para la Ciudad de México será complicada en 2017, ya que hay un recorte para la capital de más de 15 mil millones de pesos, no solamente del Fondo de Capitalidad, sino que también se eliminaron rubros importantes para la agricultura, la educación y el transporte, principalmente.





# E L PESO ANTE LA INESTABILIDAD FINANCIERA MUNDIAL

**D**epreciación, subvaloración y revaloración son algunos de los términos usados por los diputados para referirse a lo mismo: la pérdida de valor del peso frente al dólar. Bajo la conducción de Rafael Cardona, el programa Desde el Congreso colocó los reflectores sobre el fenómeno de la devaluación de la moneda nacional, ¿por qué ocurre y qué hacer para enfrentarlo?.

Los diputados Hugo Eric Flores Cervantes, de Encuentro Social (PES); Mariano Lara Salazar, de Nueva Alianza (Panal); Jericó Abramo Masso, del PRI; Emilio Enrique Salazar Farías y Germán Ralis Cumplido, de Movimiento Ciudadano (MC); Rodrigo Abdala Dartigues y Waldo Fernández González, del PRD, analizaron el tema.

Los legisladores coincidieron en que el fenómeno de la devaluación del peso se da en el marco del modelo de globalización que hoy impera en el mundo. Contexto donde la estabilidad de la economía nacional y el peso son impactados negativamente por la intensa y creciente volatilidad internacional. México lo resiente porque no vivimos en otro planeta, aseguraron.



Fotografía: CUARTOSCURO

Hay una crisis internacional: inestabilidad financiera en Estados Unidos; desaceleración económica en China; problemas económicos en Rusia; en países de Sudamérica, y en otras naciones, lo que afecta a las monedas de los países. Incluso el peso mexicano se ha defendido mejor que otras monedas, por ejemplo, el rublo ruso ha tenido una devaluación de 87%, el peso colombiano 55%, el real brasileño 45%.

Para Mariano Lara Salazar el trabajo en equipo, sin distinción de colores partidistas, contribuirá al fortalecimiento del peso y de la economía nacional para no depender de los acontecimientos internacionales. Elogió que ante la tormenta económica internacional México haya tomado medidas de prevención como el ahorro presupuestal proyectado para 2017, lo cual garantiza a los inversionistas locales y foráneos que pueden estar al pendiente de sus inversiones en nuestro país. Opinó que debemos promover que tenemos una inflación de no más de 2.87%, lo que demuestra que la nación va por el camino de orden con pre-

cios que no encarecen la economía familiar. Reconoció que a los mexicanos nos asusta el incremento de valor del dólar, pero recordó que la devaluación de 1982 tuvo una inflación de 94%; la de 1987 se disparó 147%. En la actualidad no pasa de 2.87%; hay que ver todo en su justa realidad, resumió.

En su turno, Germán Ralis Cumplido aseguró que no hay confianza debido a la especulación, por eso las monedas fluctúan de un punto a otro. Es necesario brindar certeza a los inversionistas puesto que la perspectiva negativa de algunas calificadoras ha impactado hasta al mismo Banco de México. Insistió en que la fluctuación genera especulación y fuga de capitales. Es un tema muy importante que habrá que tomar en cuenta en la construcción responsable del presupuesto. Puso especial atención en la pregunta: ¿qué estamos haciendo en lo interno?, y comentó que es fundamental la eficacia en los controles presupuestales, guerra a la impunidad, defensa del Estado de derecho y batalla a la corrupción galopante, porque en el país el dinero se va por

el resumidero y eso genera desconfianza en la inversión.

Rodrigo Abdala Dartigues criticó el mal e irresponsable manejo, tanto de la Secretaría de Hacienda como del banco central, en el asunto de la devaluación del peso. Cada institución depende de las decisiones de la otra en materia de tipo de cambio y subastas. Aseguró que hoy México se encuentra en el número uno en el mercado de especulación de divisas por la inyección de 200 millones de dólares por día que se subastaban. Afirmó que durante este sexenio la depreciación del peso es de más de 50%. La subasta no está hecha para frenar la depreciación, al contrario, se busca que al otro día amanezca el dólar barato y al cabo de la jornada termine en un precio más elevado para que los que compraron dólares obtengan ganancias extraordinarias al amparo del banco central. Abdala propuso invertir en los sectores productivos para no depender de los mercados extranjeros importando bienes cada vez más caros. Sería irresponsable

pensar que el tipo de cambio debe estar sujeto al libre mercado, porque influye en la inflación, en el consumo, en el circulante y en la tasa de interés.

Mariano Lara Salazar se sumó a la crítica y expresó que hoy gastamos más en la manutención de centros penitenciarios que en fomentar las pequeñas y medianas empresas (pymes); es imposible que en el presupuesto haya 50% de inversión al desarrollo de las pymes en el fondo de emprendedores. Lo que tenemos que buscar es fortalecerlas, ya que representan 50% del PIB y 80% de los empleos de nuestro país. Si queremos fortalecer el consumo tenemos que fortalecer las pymes para desarrollar una economía más fuerte y competitiva.

Por su parte, Waldo Fernández destacó que toda crisis tiene una oportunidad y hay que aprovecharla. La agroindustria debe ser fortalecida porque genera ocho puntos del PIB, si fuera el único indicador creceríamos increíblemente, por eso se





Fotografía: CUARTOSCURO

debe apoyar, igual que el turismo. Alertó de la proximidad de una burbuja inflacionaria que no se ha percibido, pero, por ejemplo, hay indicadores que dicen que las medicinas importadas han aumentado 20% y 10% las nacionales. “Sí va a haber inflación, me parece que el ciudadano tiene que entender la recomendación: en esta época no hacer gastos suntuarios”. Es muy probable que aumenten las tasas de interés y el costo del crédito se irá directo a los ciudadanos. La especulación es la que nos lleva a la volatilidad.

Hugo Eric Flores Cervantes se pronunció a favor de la no intervención del Estado en materia económica; ha llegado al momento de liberalizar, de manera real, toda la economía de este país. Se preguntó si una devaluación es mala, y aseguró que todo depende de si tenemos un país que está invirtiendo y exportando. De ser así, claro que nos conviene, ya que si la moneda se devalúa le

convendría a un país con la infraestructura para exportar muchos de sus bienes. Ese es realmente el problema que tenemos.

Jericó Abramo Masso ponderó que México tiene una inflación de 2.7%, la más baja de los últimos años; un crecimiento económico, sin incluir el petróleo, de casi 3.7%, y excelente generación de nuevos empleos. Esto habla de que hay certidumbre en los mercados y que la gente quiere invertir para seguir creciendo. Por primera vez en mucho tiempo el valor del salario está por encima de la inflación.

Al final todos los legisladores coincidieron en que más allá de ideologías hay que trabajar para que haya dinero en los bolsillos de los mexicanos; mientras otros países se hundieron, debido a la crisis internacional, México está flotando, trae motor y timón. Ahora hay que hacer que la tripulación del barco reciba los beneficios del esfuerzo, concluyeron.



# D

## ESDE EL PLENO

**E**l pleno camaral aprobó, en lo general, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2017, el cual contempla un gasto neto total de \$4,837,512,300,000

El dictamen se avaló con 438 votos y para su discusión en lo particular se registraron más de 300 reservas. El presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Alfredo del Mazo Maza (PRI), dijo que si bien esta cifra considera 51,300 millones adicionales a la propuesta del Ejecutivo, es 0.7% menor respecto del presupuesto de 2016.

Se aprobaron también la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con lo que se modifica la duración de los magistrados de la Sala Superior del TEPJF en su cargo, para que su renovación se realice de forma progresiva.



El dictamen, aceptado con 335 votos, se envió al Ejecutivo para sus efectos constitucionales. El documento, previamente avalado en la Comisión de Justicia, reforma el artículo 4o. de las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 1 de julio de 2008.

Con mayoría calificada de 379 votos, se respaldó el dictamen de la minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución, en materia de justicia laboral y elecciones sindicales, y se envió a las legislaturas de los estados para los efectos del artículo 135 constitucional.

Con 422 votos, se avaló un dictamen que reforma la Ley de Asistencia Social para incluir como sujetos de asistencia social a infantes y adolescentes que se encuentran en situación de riesgo por nacer y permanecer en cualquier centro de prevención y readaptación social o ser hijos de madres reclusas. La reforma adiciona un inciso al artículo 4o. Se envió al Senado para efectos constitucionales.

Se aprobó, con 440 votos, el dictamen que modifica la Ley General de Salud para crear el Registro Nacional de Cáncer. El documento, que se envió al Senado para su trámite constitucional, establece que dicho registro tendrá una base poblacional que se integrará con información proveniente del Sistema Nacional de Información Básica en materia de salud y contará con datos generales del paciente y demográficos.

Con el fin de que el Ejecutivo federal promueva, a través de la Secretaría de Gobernación, el desarrollo, instrumentación y evaluación de proyectos de entidades federativas para la creación, fortalecimiento y operación de Centros de Justicia para las Mujeres, los diputados aprobaron reformar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Se aprobó reformar la Constitución y facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias penales, mejoría regulatoria, justicia cívica e itinerante y registro civil, con lo que se hace más accesible y eficiente la impartición de justicia en el país. El documento se avaló con 413 votos y adiciona y reforma los artículos 25 y 73 de la Constitución.

Se aprobaron reformas a la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para que las políticas públicas garanticen a

este sector de la sociedad la accesibilidad a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). El dictamen, aprobado con 406 votos y remitido al Senado para sus efectos constitucionales, modifica los artículos 4o., 10o., 20 y 28 de dicha norma.

Con el objetivo de definir que el Congreso tiene la facultad de expedir la ley general que establezca las bases y principios generales en materia de administración de centros penitenciarios, así como la distribución de competencias entre la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, el pleno aprobó un dictamen que adiciona un inciso d) a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución en materia de centros penitenciarios. Fue avalado por mayoría de 422 votos.

Se respaldó el dictamen que reforma la fracción VI del artículo 15 de la Ley Federal de Defensoría Pública para establecer que





los servicios de asesoría jurídica se prestarán preferentemente a las personas que por diferentes factores enfrenten situaciones de riesgo o discriminación. El dictamen fue avalado por 410 votos.

Se avalaron cambios a la Ley General de Salud en materia de cirugía estética. Con las reformas de los artículos 79, 83 y 425, que se aprobaron con 395 votos, se incluirán la cirugía estética y reconstructiva, así como la medicina estética, dentro de las actividades que requieren que los títulos profesionales o certificados de especialización hayan sido expedidos y registrados legalmente por las autoridades competentes.

Se aprobaron reformas en el Código Penal en materia de usurpación de identidad. Con 414 votos en pro, los legisladores aceptaron adicionar el título vigésimo al código, denominado “Delitos contra la identidad de las personas”, con la finalidad de sancionar

la usurpación de identidad. Se estableció una pena de uno a seis años de prisión y de 400 a 600 días de multa y, en su caso, la reparación del daño que se hubiere causado a quien cometa el delito de usurpación de identidad.

Los legisladores avalaron reformar los artículos 153 y 154 y derogar el 151 del Código Penal Federal para imponer de seis meses a tres años de prisión al reo que se fugue, e incrementar la pena un tercio cuando actúe con otro u otros individuos privados de su libertad y se escape alguno de ellos o ejerzan violencia en las personas. El documento, que se avaló con 392 votos, establece que si un prófugo es recapturado y esa reaprehensión se logra por gestiones del responsable de la evasión, éste podrá cumplir una sanción con trabajo en favor de la comunidad.

Se aprobó el dictamen que crea un nue-

vo procedimiento en materia contenciosa administrativa, el cual se sustenta en los principios de celeridad, oralidad, resolución sustantiva y proporcionalidad, para lograr resoluciones rápidas e imparciales y dejar de lado excesos de formalismos procesales.

Con 405 votos, fueron aprobadas las reformas a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y del Código Nacional de Procedimientos Penales, a fin de que se establezca un banco de todas las órdenes de protección emitidas, datos de víctimas y personas sujetas a ellas. El dictamen, enviado al Senado para sus efectos constitucionales, prevé que este banco se lleve con el estricto cumplimiento de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en materia de datos personales.

Se envió al Senado el dictamen que reforma el artículo 7o. de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, lo que se estipula como su objetivo promover entre sus afiliados principios éticos que prevengan acciones de corrupción con las dependencias de los tres niveles de gobierno y demás dependencias del sector público.

Con el fin de formar recursos humanos y redes de conocimiento para la generación de empresas semilleras nacionales, con apoyo de instituciones de enseñanza superior, tecnológica y centros de investigación, los diputados avalaron reformas a la fracción XI del artículo 4o. y el cuarto párrafo del artículo 18 de la Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas.

Se aprobaron reformas al artículo 419 bis del Código Penal Federal para combatir el maltrato animal, específicamente las peleas de perros, y sancionar a quienes organicen u ocasionen que menores asistan a actos en los que se efectúen estas prácticas.

Se avaló el dictamen que faculta a la

Cámara de Diputados para designar a los titulares de los Órganos Internos de Control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución Política, quienes ejercerán los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación. Estos organismos son el Banco de México, Cofece, CNDH, IFT, INE, Inegi, Inai e INEE. El dictamen, aprobado en lo general con 316 votos, excluye al Coneval, la Fiscalía General de la Federación y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ya que no se han emitido, expedido o publicado las leyes que los regulan.

Con 318 votos a favor, se aprobó en lo general el dictamen de la minuta por el que se expide la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. La ley establece las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales en posesión de sujetos obligados, que son cualquier autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos.

El pleno avaló, con 381 votos, el dictamen que reforma el Código Penal Federal que tipifica los delitos de ciberacoso sexual y el acoso sexual de personas menores de 18 años de edad o de quienes no tengan capacidad para comprender el significado del hecho. Comete el delito de ciberacoso quien con fines lascivos y utilizando la coacción, intimidación, inducción, seducción o engaño, entable comunicación a través de cualquier tecnología de la información con una persona menor de 18 años o con quien no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho. Se impondrá una pena de dos a seis años de prisión y de 400 a 600 días de multa. Acoso sexual se entenderá



cuando se asedie a una persona solicitándole favores sexuales para sí o un tercero. Se impondrá pena de uno a tres años de prisión y de 200 a 400 días de multa.

La Cámara de Diputados aprobó el dictamen que armoniza las leyes de Pemex y de la CFE con la nueva regulación en materia de combate a la corrupción. Establece los requisitos para designar a los consejeros independientes de las Empresas Productivas del Estado. Con 359 votos a favor se avaló, en lo general, el dictamen que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Pemex y de la Ley de la CFE.

## **Acuerdos**

Se avaló un acuerdo de la Jucopo con el que la Cámara de Diputados rechaza, de manera enérgica, las declaraciones del presidente de la Sala Regional de Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Juan Manuel

Sánchez Macías, quien con sus expresiones ejerce violencia política contra las mujeres.

La Cámara de Diputados hizo un firme y respetuoso llamado de atención al secretario de Desarrollo Social, Enrique Miranda Nava, por las expresiones vertidas durante la comparecencia en el marco de la glosa del IV Informe de Gobierno ante las Comisiones Unidas de Desarrollo Social y de Fomento Cooperativo y Economía Social. Expresó su solidaridad con la diputada Araceli Damián González como integrante de esta Cámara y representante de las diputadas de la misma.

## **Minuto de silencio**

La Cámara de Diputados guardó un minuto de silencio por el fallecimiento, el pasado 25 de noviembre, del líder de la Revolución cubana y hasta hace algunos años jefe de Estado, Fidel Castro Ruz. El presidente de la mesa directiva, Javier Bolaños Aguilar, dijo:



“La Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión se solidariza con el pueblo de la República de Cuba por el fallecimiento del líder de la Revolución cubana”.

### **Comité de Ética**

La Cámara de Diputados aprobó la integración del Comité de Ética, el cual tiene por objeto promover el cumplimiento de la observancia de las disposiciones del Código de Ética. Estará integrado por los miembros del Comité de Decanos, un diputado representante de cada uno de los grupos parlamentarios, en su caso, un representante de los diputados con carácter de independiente. Contará con un presidente; un vicepresidente, que será quien presida el Comité de Decanos y sustituirá al presidente en ausencia, y dos secretarios. La presidencia del comité la tendrá el grupo parlamentario del PRI, con la diputada María Marcela González Salas

La Cámara de Diputados guardó un minuto de silencio por el fallecimiento, el pasado 25 de noviembre, del líder de la Revolución cubana y hasta hace algunos años jefe de Estado, Fidel Castro Ruz

Petricioli y la vicepresidenta será María Esther de Jesús Scherman Leaño; en las secretarías estarán Hernán Cortés Berumen (PAN) y Olga Catalán Padilla (PRD).

### **Sesión solemne**

#### **Conmemoración del centenario del Congreso Constituyente de Querétaro**

La Cámara de Diputados realizó una sesión solemne con motivo de la conmemoración del centenario del Congreso Constituyente



Diputados, Javier Bolaños Aguilar, afirmó que se otorga la presea a un digno representante de los migrantes mexicanos, quien a través de sus acciones “nos recuerda a todo el pueblo de México que somos parte de una nación fuerte, trabajadora y unida”.

### **Clausura del periodo ordinario**

En la última sesión del periodo ordinario, diputados de todas las fracciones parlamentarias expresaron sus posicionamientos respecto al trabajo realizado durante el periodo ordinario. Antes de la clausura, el presidente de la Cámara de Diputados, Javier Bolaños Aguilar, afirmó que el próximo año será de grandes retos, por lo que habrá que encontrar la mejor ruta y espacios de diálogo para construir los productos legislativos que el país necesita.

Deseó, también, que se tengan las condiciones adecuadas para generar las políticas de Estado que la nación requiere. El diputado expresó la convicción de la mesa directiva de promover el debate, diálogo, argumentación y exposición de ideas para encontrar el bienestar de nuestro país y, sobre todo, para enfrentar la nueva circunstancia que se habrá de vivir el próximo año.

El diputado Édgar Romo García (PRI), a nombre de su grupo parlamentario, hizo un reconocimiento al trabajo de Bolaños Aguilar por el temperamento para hacer posible la generación de consensos. El diputado Francisco Martínez Neri, coordinador del grupo parlamentario del PRD, indicó que para su fracción ha sido una etapa muy importante en la vida de la Cámara de Diputados y del país.

El diputado Marko Cortés Mendoza (PAN) felicitó a Bolaños Aguilar por su buen desempeño, así como a las vicepresidencias y secretarías de la mesa directiva. Después de entonar el himno nacional, el

de Querétaro. La presidenta, María Guadalupe Murguía Gutiérrez (PAN), dijo que frente a la mesa directiva se colocó el libro original de las actas de sesiones del Congreso Constituyente y que estará abierto para apreciar el acta de la sesión realizada cien años atrás.

### **Medalla al mérito cívico Eduardo Neri**

En sesión solemne se entregó a José Luis Solórzano Zavala la Medalla al mérito cívico “Eduardo Neri y Legisladores de 1913”, máximo reconocimiento que este órgano del congreso otorga al ciudadano que se haya distinguido por servir a la colectividad nacional por sus hechos cívicos o políticos. El presidente de la Cámara de

presidente de la Cámara de Diputados, Javier Bolaños Aguilar, declaró formalmente terminados los trabajos correspondientes al primer periodo ordinario y levantó la sesión.

### **Comisión Permanente**

El diputado Javier Bolaños Aguilar declaró legalmente instalada la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que funcionará durante el primer receso del segundo año de ejercicio de la LXIII Legislatura, luego de ser electo presidente de ese órgano.

Con 28 votos a favor, los integrantes de la Permanente también eligieron como vicepresidentes al senador Aarón Irizar López (PRI) y a la diputada Cristina Ismene Gaytán Hernández (PRD). Las secretarías y secretarios serán la diputada Gloria Himelda Félix Niebla (PRI), así como los senadores Laura Rojas Hernández (PAN), Luis Humberto Fernández Fuentes (PRD) y Gerardo Flores Ramírez (PVEM).

Al concluir la sesión, se citó para el próximo martes 20 de diciembre a las 11:00 am para iniciar los trabajos de la Comisión Permanente.

Los legisladores avalaron por unanimidad, con 278 votos, un acuerdo de la Juco-po relativo a la elección de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que funcionará durante el primer receso del segundo año de ejercicio de la LXIII Legislatura.

Los diputados del PRI que la conformarán son Jorge Carlos Ramírez Marín, Gloria Félix Niebla, Manuel Ibarra Otero, Laura Plascencia Pacheco, José Luis Sáenz Soto, Alma Carolina Viggiano Austria y Alfredo Torres Huitrón; del PAN, Javier Bolaños Aguilar, Federico Döring Casar, Alejandra Gutiérrez Campos y Angélica Moya Marín; del PRD, Cristina Gaytán Hernández y Héctor Javier García Chávez; del PVEM, Emilio

Salazar Farías y Javier Herrera Borunda; por parte de Morena, la diputada Rocío Nahle García; de Movimiento Ciudadano, Candelaria Ochoa Ávalos; de Nueva Alianza, Mirna Saldívar Paz, y de Encuentro Social, Alejandro González Murillo.

Como legisladores sustitutos por parte del PRI están César Camacho, Jasmine Bugarín Rodríguez, Édgar Romo García, Bárbara Botello Santibáñez, Érika Rodríguez Hernández, Víctor Giorgana Jiménez y Estela Rentería Medina; del PAN, Marko Cortés Mendoza, Román Cortés Lugo, Cristina Jiménez Márquez y Lorena del Carmen Alfaro García; del PRD, Concepción Valdés Ramírez y Alejandro Ojeda Anguiano; del PVEM, Sara Galico Félix Díaz y Gerardo Izquierdo Rojas; de Morena, Ariel Juárez Rodríguez; de Movimiento Ciudadano, Víctor Manuel Sánchez Orozco; de Nueva Alianza, Victoria Campa Almaral, y de Encuentro Social, Guadalupe Perea Santos.

### **Otras actividades**

En diciembre, Rosario Robles Berlanga, secretaria de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, compareció ante las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Reforma Agraria y Desarrollo Metropolitano (Sedatu).

En la reunión celebrada el viernes 18, la secretaria aseguró que todos los procesos de expropiación se realizan apegados a derecho; admitió que los dueños de las tierras tienen derecho a recibir “un recurso justo, porque su tierra vale”.

Ante diputados de las comisiones de Desarrollo Social y de Fomento Cooperativo y Economía Social, el titular de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Luis Enrique Miranda Nava, señaló que uno de los retos más importantes de la dependencia es la pobreza alimentaria, en la cual se encuentran siete millones de personas.



En la reunión realizada el miércoles 23, el funcionario agregó que el Coneval “no nos dice exactamente dónde están, pero hemos identificado a casi cinco millones de personas”. Informó que en los 150 municipios más pobres del país, la leche de Liconsa se vende a 1.5 pesos el litro. Al iniciar su comparecencia como parte de la glosa del Cuarto Informe de Gobierno, y luego de rendir protesta, el funcionario señaló que de acuerdo con el Coneval existen 55.3 millones de pobres y 11.4 millones son pobres extremos, quienes no llegan a la línea de bienestar urbana que es de 2,718 pesos al mes, y en el ámbito rural es de 1,758 pesos.

Ante la Comisión de Turismo, el secretario federal del ramo, Enrique de la Madrid Cordero, aseguró que el ascenso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos no afectará el flujo de visitantes que vienen de ese país. Informó que seguimos creciendo casi tres veces más que la tasa del turismo internacional, que es de 4.5% anual; en México es de 10%.

Durante la comparecencia ante las comisiones unidas de Comunicaciones, de Transportes y de Infraestructura, el secretario de Comunicaciones y Transportes, Gerardo Ruiz Esparza, informó que el desarrollo del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México avanza según lo programado, con un esquema autofinanciable y bajo el escrutinio ciudadano.

El director general del Infonavit, David Penchyna Grub, se reunió el martes 22 con integrantes de la Comisión de Vivienda que preside la diputada Alma Carolina Viggiano Austria (PRI). Anunció que en la próxima asamblea ordinaria planteará el programa de crédito más agresivo de la historia para generar más alternativas al derechohabiente. Detalló que en México se construye un millón de viviendas al año; sin embargo, sólo la mitad tiene una fuente formal de financiamiento y el resto se edifica sin ningún apoyo crediticio y con un diseño urbano deficiente, pues se sitúan en cerros o lugares inadecuados.

## TRABAJO EN COMISIONES NOVIEMBRE/DICIEMBRE

Fecha	Comisión	Tema
Martes 8	Agricultura y Sistemas de Riego	1. Reunión PEF-2017
Jueves 8		2. Acordó integrar un grupo de trabajo para dar seguimiento a las repercusiones que traería consigo la renegociación del TLCAN.
Lunes 7	Asuntos Indígenas	1. Reunión con la relatora especial sobre derechos de los pueblos indígenas de la ONU.
Miércoles 30		2. Se aprobó que víctimas y ofendidos indígenas tengan derecho a un traductor durante juicio penal.
Jueves 24	Asuntos Migratorios	1. Reunión con el subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, Humberto Roque Villanueva.
DICIEMBRE Jueves 1, Viernes 2		2. Reunión de trabajo. Capacitación integral, Diputada amiga, diputado amigo.
Miércoles 23	Atención a Grupos Vulnerables	1. Reunión preparatoria de la feria de inclusión de las personas con discapacidad.
Miércoles 30		2. Foro “Derechos político- electorales de las personas con discapacidad”.
Miércoles 30	Bicameral del Sistema de Bibliotecas	1. Primer Conversatorio de la Biblioteca Legislativa de San Lázaro.
Miércoles 16	Cambio Climático	1. Foro en preparación de la COP-13 de biodiversidad.

Miércoles 30	Ciencia y Tecnología	1. Aprobó dictamen que adiciona una fracción IX al artículo 2o. de la Ley de Ciencia y Tecnología.
Jueves 3	Cultura y Cinematografía. En noviembre y diciembre, la Comisión organizó diversas exposiciones pictóricas y expoventas de diferentes estados.	1. Comparecencia del secretario de Cultura.
Martes 8	Comunicaciones	1. Reunión con la subsecretaria de Comunicaciones de la SCT, Mónica Aspe Bernal.
Jueves 3	Derechos Humanos	1. Conferencia presentación del concurso sobre fotografía de derechos humanos.
Jueves 24		2. Reunión del Parlamento de derechos humanos.
		3. Se aprobó la opinión de la minuta de Ley General de Víctimas.
DICIEMBRE Martes 13		4. Aprobó Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional.
Miércoles 16	Derechos de la Niñez	1. Instalación de la Subcomisión de Educación.
Miércoles 23		2. Instalación de la Subcomisión de la explotación laboral y sexual infantil.
Lunes 28		3. Reunión del grupo coordinador interinstitucional décimo parlamento de las niñas y los niños 2017.
DICIEMBRE Martes 6	Desarrollo Rural	1. Avala reformas a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

DICIEMBRE Martes 13	Deporte	1. Aprobó dictamen que reforma la Ley General de Cultura Física y Deporte.
Miércoles 30	Desarrollo Social	1. Se avalaron tres dictámenes sobre migración y desarrollo sostenible y sustentable del sector.
DICIEMBRE Jueves 8	Economía	1. Aprobó reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
Miércoles 30	Educación Pública y Servicios Educativos	1. Aprobó cinco dictámenes con punto de acuerdo. Uno exhorta a la SEP a reestructurar el Programa Nacional de Becas.
Miércoles 9	Energía	1. Avala solicitar a Pemex medidas extraordinarias para evitar accidentes.
Miércoles 16	Especial del Café	1. Reunión con productores cafetaleros de Chiapas, Puebla, Veracruz, Oaxaca y Guerrero.
DICIEMBRE Jueves 8	Especial de seguimiento a la construcción del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México	1. Reunión con el titular de la Secretaría de Desarrollo Económico de la CDMX, Salomón Chertorivski Woldenberg.
Miércoles 30	Especial encargada de supervisar el funcionamiento de Aduanas, Puertos y Aeropuertos	1. Se reunirá con el titular de la Administración General de Aduanas, Ricardo Treviño Chapa.
Martes 8	Especial para dar seguimiento a los acuerdos del informe presentado por la comisión permanente respecto a los hechos ocurridos en el municipio de Asunción, Nochixtlán, Oaxaca	1. Reunión con el Comité de Víctimas por la Verdad y la Justicia de esa región.
Jueves 17		2. Reunión con el subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Roberto Campa Cifrián.

DICIEMBRE Jueves 1	Especial para revisar y analizar la legislación y política en materia de atención a la niñez y la adolescencia con autismo y otros trastornos generalizados del desarrollo	1. Reunión con Jorge Escotto Morett, psiquiatra y especialista en la materia.
Martes 22	Especial para continuar las investigaciones y dar seguimiento a los resultados del Giei, designado por la CIDH, en relación con los hechos ocurridos en Iguala, Guerrero, a alumnos de la escuela normal rural de Ayotzinapa Raúl Isidro Burgos	1. Reunión con padres de estudiantes.
DICIEMBRE Jueves 1 Miércoles 7	Especial contra la Trata de Personas	1. Foro sobre la Ley General de Víctimas.
DICIEMBRE Viernes 2	Especial para el Patrimonio Cultural de México	1. Reunión con el secretario general del Comité Nacional Mexicano del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios, Icomos, A.C., Ernesto Becerril Mir.
Jueves 24	Gobernación	1. Se aprobó dictamen que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Jueves 3	Hacienda y Crédito Público	1. Sesión permanente.
Jueves 3	Igualdad de Género	1. Firma de convenio general de cooperación entre la Cámara de Diputados y el Instituto Nacional de las Mujeres.
DICIEMBRE Martes 6		2. Avaló punto de acuerdo para exhortar al TEPJF a que, por medio de la Sala Superior del Tribunal Electoral y de la Comisión de Administración, comience el procedimiento de destitución de Juan Manuel Sánchez Macías como magistrado.

Jueves 24	Juventud	1. Entrega de reconocimientos a los medallistas olímpicos y paralímpicos Río 2016 y trisomía 2016.
DICIEMBRE Martes 06	Justicia	1. Se aprobó reformar diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.
Martes 29	Medio Ambiente y Recursos Naturales	1. Avaló exhortar al Ejecutivo a elaborar un plan de manejo para residuos orgánicos.
Miércoles 9	Puntos Constitucionales	1. Votó en contra del dictamen que proponía matrimonio igualitario.
Miércoles 23	Protección Civil	1. Aprobó programa de trabajo 2016-2017.
DICIEMBRE Miércoles 7	Radio y Televisión	1. Se aprueba reformar la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
Martes 10	Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	1. Aprobó minuta para dotar de autonomía técnica y de gestión al Canal del Congreso.
Martes 15	Relaciones Exteriores	1. Aprobó crear un grupo de trabajo interdisciplinario integrado por 15 comisiones ordinarias para dar seguimiento al desahogo de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030.
DICIEMBRE Jueves 1		2. Reunión con delegación de la Asamblea Nacional de Vietnam.
Martes 6		3. Reunión con legisladores y académicos españoles.
Jueves 8		4. Se aprobó punto de acuerdo para que la Secretaría del ramo revise la cooperación de México con Estados Unidos en materia de migración y narcotráfico.
Lunes 28	Salud	1. Foro "Frente parlamentario de tuberculosis mexicano".

Martes 22	Seguridad Pública	1. Reunión con el titular de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), Renato Sales Heredia.
Miércoles 23	Trabajo y Previsión Social	1. Avala dictámenes en materia de lactancia materna y permisos de paternidad.
Miércoles 16	Transparencia y Anticorrupción	1. Foro "Protección de datos en posesión de sujetos obligados".
Miércoles 30		2. Aprobó dictamen que expide la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.
Jueves 24	Turismo	1. Comparecencia del secretario de Turismo, Enrique de la Madrid Cordero.
DICIEMBRE Martes 13	Unidas de Derechos Humanos y Justicia	1. Se aprobaron dos dictámenes en materia de tortura y trata de personas.
Viernes 18	Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, de Reforma Agraria y Desarrollo Metropolitano	1. Comparecencia de Rosario Robles Berlanga, secretaria de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano.
Martes 15	Unidas de Agricultura y Sistemas de Riego y Reforma Agraria	1. Inauguraron el XVIII Congreso Nacional de Derecho Agrario en México y III Internacional.
Miércoles 22	Unidas de Desarrollo Social y Fomento Cooperativo	1. Comparecencia de Luis Enrique Miranda Nava, secretario de Desarrollo Social.
Jueves 24	Unidas de Protección Civil y de Comunicaciones	1. Avaló dictamen para que concesionarios de telecomunicaciones garanticen servicio aun si falta el suministro eléctrico.

Miércoles 23	Unidas de Agricultura y Sistemas de Riego; de Desarrollo Rural y Especial del Café,	1. Presentación del Informe Perspectivas Agrícolas 2016-2025, elaborado por la OCDE y la FAO.
Viernes 25	Unidas de Agua Potable y Saneamiento y de Recursos Hidráulicos	1. Reunión con representantes de las cámaras nacionales de las Industrias del Hierro y el Acero (Canacero) y Textil (Canaintex).
Miércoles 30	Unidas de Agua Potable y Saneamiento, de Agricultura y Sistemas de Riego y de Recursos Hidráulicos	1. Reunión con Fernando González Villareal, coordinador técnico de la Red de Agua y director del Programa de Manejo, Uso y Reúso del Agua de la UNAM.
Martes 29	Unidas de Comunicaciones, de Transportes y de Infraestructura	1. Comparecencia del secretario de Comunicaciones y Transportes, Gerardo Ruiz Esparza.
DICIEMBRE Martes 6	Unidas de Asuntos Migratorios, de Asuntos Frontera Norte y Asuntos Frontera Sur/Sureste	1. Comienza programa Diputada amiga, diputado amigo.
Viernes 4	Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	1. Reunión de entrega de estados financieros y avances académicos.
Martes 8		2. Abril 2017, fecha límite para aprobar Reglamento de la Unidad de Evaluación y Control.
Martes 22	Vivienda	1. Reunión con el director general del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), David Penchyna Grub.

En noviembre y diciembre se instalaron 15 comisiones especiales, las cuales son: Alimentación, Industria Automotriz, Impulso y Promoción de los Pueblos Mágicos, Revisar y analizar la legislación y política en materia de atención a la niñez y la adolescencia con autismo y otros trastornos generalizados del desarrollo y Especial de salud mental y drogas.

Combatir el uso de recursos públicos en procesos electorales, Prevención y erradicación de la pornografía y abuso sexual infantil, Cuenca de Burgos, Seguimiento a las agresiones a periodistas y medios de comunicación, Energías Renovables y Prevención y erradicación de la pornografía y abuso sexual infantil.

Seguimiento a los procesos y resultados de las compras del gobierno federal, Seguimiento del programa especial concurrente anexo 11.1, Seguimiento de los órganos reguladores del sector energético y de la Industria manufacturera y maquiladora.



# F

## OTORREPORTAJE

**Arte y cultura en San Lázaro**

Con motivo del Día de Muertos, la Cámara de Diputados fue sede de una tradicional ofrenda originaria del pueblo de Santa Ana Tlacotenco, delegación Milpa Alta, en la que se reunieron todos los elementos típicos de esta celebración (pan de muerto, papel picado, calaveras de azúcar, etc), declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO.

En la exposición “Inmortalia” del artista Wymithan, quien mediante técnicas de ilustración, fotografía y acrílico, “da vida” a sus personajes caracterizados como catrinas. La muestra constó de 13 fotografías, las cuales hacen referencia a diferentes personajes como el Arcángel y la Virgen María.

Este trabajo, a decir de su autor, está inspirado en traer la muerte de vuelta a la vida a través de una serie de catrinas que reflejan la exquisitez de cada alma que las representa, logrando transmitir que el alma es inmortal y que la muerte es transitoria.



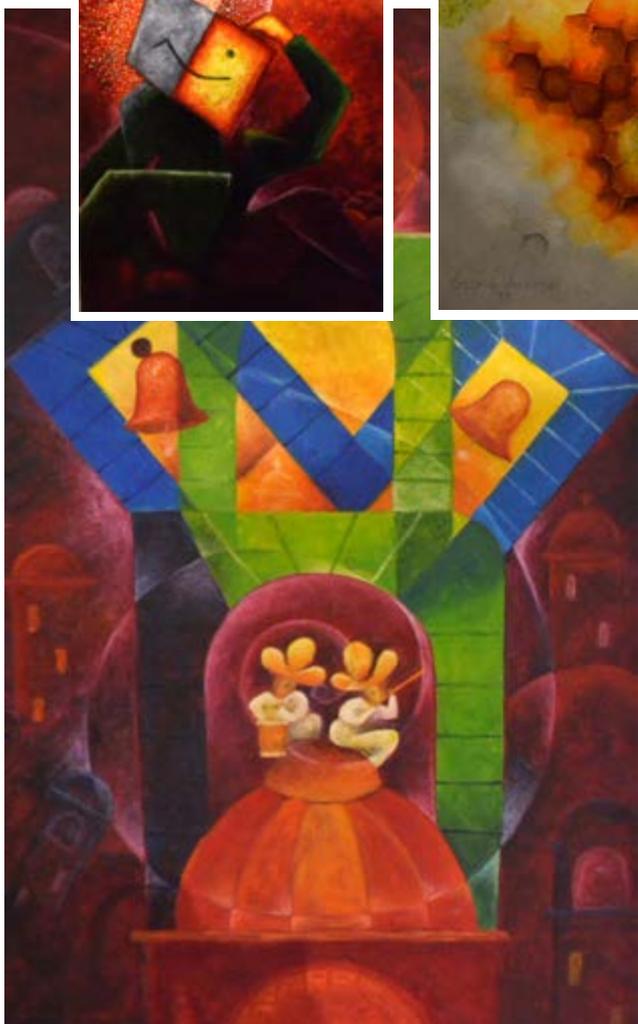
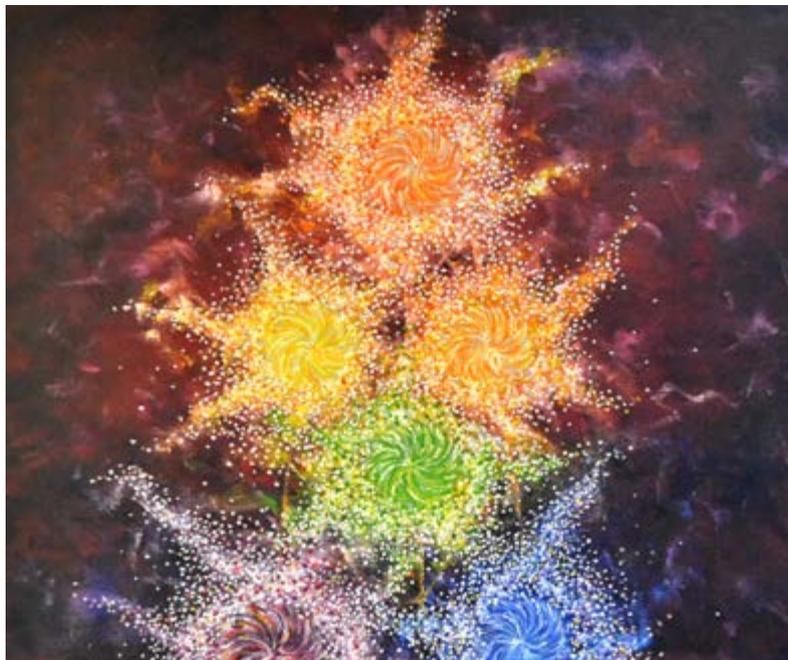


Se presentó la exposición Totomoxtle: sueños de maíz, del maestro Elpidio Adrián González López, quien ha ganado nueve premios en el tradicional concurso oaxaqueño de La Noche de Rábanos, que se realiza cada diciembre.

En la muestra se aprecian cinco esculturas orgánicas realizadas con hojas de totomoxtle, en las que el autor plasma los recuerdos de su niñez, cuando acompañaba a su padre a vender maíz; se aprecia un tranvía, la Plaza del gobierno, el templo de San Antonio Castillo Velasco y niñas formando bandas de música tradicional.



“En estas últimas semanas del año también se pudo apreciar en las instalaciones de San Lázaro, la exposición, Entornos, sueños y fantasías de mi universo”, por parte del artista oaxaqueño Eduardo Guzmán Valverde, quien es arquitecto de profesión. Se inspira en el folclor de la cultura oaxaqueña, además de mostrarnos una combinación de variados colores y fragmentos que representan la sencillez intrínseca de los mitos.



# 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.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

# 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.

