



PLURALIDAD Y CONSENSO

23 Años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Los retos de México en la frontera sur. Agenda Turística Sustentable y Proyecto Económico de Nación. **Los consumidores y el sector telecomunicaciones ante la renegociación del TLCAN.** Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte "TLCAN" y sus perspectivas. La facilitación del Comercio Exterior. Género y Vejez en México, retos y oportunidades. Paquete económico 2018: entre la reconstrucción, la transición y otros retos.

PluralidadyConsenso

Es una publicación trimestral del
Instituto Belisario Domínguez
del Senado de la República

Comité Directivo

Sen. Manuel Bartlett Díaz
Presidente

Sen. Roberto Armando Albores Gleason
Secretario

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Secretario

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz
Secretario

Junta Ejecutiva

Gerardo Esquivel Hernández
Coordinador Ejecutivo de Investigación

Juan Carlos Amador Hernández
Director General de Difusión y Publicaciones

Alejandro Navarro Arredondo
Director General de Análisis Legislativo

Alejandro Encinas Nájera
Director General de Investigación Estratégica

Noel Pérez Benítez
Director General de Finanzas

Se agradece a los miembros del Consejo Editorial y al personal del Instituto Belisario Domínguez, su participación en el proceso de dictamen y revisión de los textos que integran el número 34 de la revista PluralidadyConsenso.

PluralidadyConsenso, Año 7, No. 34, octubre-diciembre 2017 es una publicación trimestral del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez, con domicilio en Donceles No. 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06020, México D.F., Tel. 57224824, www.ibd.senado.gob.mx; [IBDSenado](https://twitter.com/IBDSenado); [IBDSenado](https://www.facebook.com/IBDSenado); pluralidadyconsenso.ibd@senado.gob.mx Reserva de Derecho al uso exclusivo 04-2014-111909344900-102 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. ISSN 2395-8138. Certificado de Licitud de Título y Contenido 16413 otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

Impresa en D3 Ediciones, S.A de C.V, Super Avenida Lomas Verdes, No. 2560. Int. 306, 3er piso, Lomas Verdes, Naucalpan, CP 53120, en el mes de diciembre de 2017 con un tiraje de 1000 ejemplares.

Editada y distribuida por el Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez.

Representante Legal y Editorial: Enrique Antonio Netzahualpilli de Icaza Pro



Publicación a cargo de la Dirección General
de Difusión y Publicaciones

Juan Carlos Amador Hernández

Director de PluralidadyConsenso

Juan Pablo Arroyo Ortiz

Consejo Editorial

Enrique Cabrero Mendoza

Julia Isabel Flores Dávila

Luis Foncerrada Pascal

Arturo Garita Alonso

Pablo Marentes González

José Luis Medina Aguiar

Sara María Ochoa León

Bernando Olmedo Carranza

José de Jesús Orozco Henríquez

Pedro Salazar Ugarte

Diego Valadés

Rosamaría Villarello Reza

Diseño, cuidado editorial y formación

Diseño3/Josué García de la Fuente,

Alejandra Gallardo Cao Romero,

Ana Karina Mendoza Cervantes

Ana Laura Pasilla Campos

Coordinación editorial

Magda Olalde Martínez

Índice

POLÍTICA Y SOCIEDAD

- Feminicidio en México: una visión internacional y comparativo legislativo nacional** 2
Carla Angélica Gómez Macfarland
María Cristina Sánchez Ramírez

ECONOMÍA Y FINANZAS

- La facilitación del comercio y su aplicación en México** 28
Juan Carlos Amador Hernández
Leonor Hernández Sánchez

- Paquete económico 2018: entre la reconstrucción, la transición y otros retos** 52
Martín Cruz Campos

ARTICULISTAS INVITADOS

- Los consumidores y el sector telecomunicaciones ante la renegociación del TLCAN** 74
Maestro Carlos Ponce Beltrán

- México: Desempeño de las economías locales. 2003-2013** 82
Doctor Alejandro Dávila Flores
Doctora Miriam Valdés Ibarra

- Las negociaciones del TLCAN y la falta de Política Económica de México para continuar o salir del Tratado** 108
Doctor Arturo Huerta González

LOS SENADORES ESCRIBEN

- Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte "TLCAN" y sus perspectivas** 124
Senadora Marcela Guerra Castillo

- Los retos de México en la frontera sur** 134
Senador Humberto Mayans Canabal

- 23 años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte** 154
Senadora Dolores Padierna Luna

- Agenda Turística Sustentable y Proyecto Económico de Nación** 170
Senadora Luz María Beristain Navarrete

- Género y Vejez en México, retos y oportunidades** 176
Senadora Rosa Adriana Díaz Lizama

RECOMENDACIONES

- Maestra Gabriela Ponce Sernicharo** 180

RESEÑA

- Los orígenes del neoliberalismo en México. La Escuela Austriaca.** 186
María Eugenia Romero Sotelo
Irma Irene Bernal Soriano



Introducción

FEL DELITO DE FEMINICIDIO EN MÉXICO ESTÁ tipificado en todos los códigos penales a nivel local (excepto en el de Chihuahua). Lograr que se introdujera dicho delito en los ordenamientos jurídicos locales no fue tarea sencilla. De hecho, fue a partir de las alarmantes cifras de asesinatos a mujeres lo que provocó, que organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y distintos actores del sector privado y social, pugnaran porque se reconociera al asesinato de mujeres por razones de género como feminicidio; y que, aquel reconocimiento se expresara literalmente en la norma penal aplicable.

El presente artículo tiene como objetivos primordiales establecer la definición internacional de feminicidio, la tipificación en cada uno de los códigos penales estatales, en donde se resalta si se atienden los estándares internacionales, así como la diferencia o similitud existente tanto en la definición del tipo penal, las conductas que constituyen el delito, así como

Feminicidio en México: una visión internacional y comparativo legislativo nacional

Carla Angélica Gómez Macfarland*
María Cristina Sánchez Ramírez**

en la sanción aplicable por la comisión del delito. La sola comparación del texto legal da margen a un análisis profundo sobre lo complejo que puede ser probar alguno de estos supuestos, si es que no se siguen los protocolos de investigación con el detalle y el cuidado debidos.

En el primer apartado se presentan tratados internacionales que estipulan lo que se considera violencia contra la mujer, los derechos que protegen las obligaciones de los Estados, los mecanismos de protección. Cuestiones relacionadas con el feminicidio y su integración al marco jurídico constitucional y federal mexicano.

En el segundo apartado se muestra el cuadro comparativo de las definiciones del delito de feminicidio establecidos por los códigos penales locales, así como el análisis de sus diferencias y similitudes en cuanto a los supuestos que se consideran para decidir si el asesinato de una mujer se hizo o no por razones de género. También se compara la sanción por la comisión del delito de feminicidio.

En los comentarios finales, se resalta la dificultad que existe para las agencias del ministerio público y los juzgadores para primero tipificar el delito de feminicidio y en segundo lugar para sentenciar los mismos, por la forma en que está tipifica-

* Investigadora "B" en la Dirección General de Análisis Legislativo del IBD

** Investigadora "A" en la Dirección General de Análisis Legislativo del IBD

do en los códigos penales estatales, ya que la diferencia entre la redacción de los supuestos de feminicidio, provoca que la privación de vida de una mujer pueda calificarse de feminicidio en una entidad y en otra no.

El feminicidio

El asesinato de una mujer no es un tema nuevo en América Latina, lo novedoso es el reconocimiento de la existencia de violaciones a los derechos humanos de las mujeres y a la necesidad de eliminar la violencia debido al aumento de casos en los que se involucra el género que junto con los altos índices de impunidad ha provocado que tanto la Organización de las Naciones Unidas como organizaciones civiles hayan sido impulsores ante los Estados miembros para que en los códigos penales de los países se reconozca el feminicidio como un delito.

El feminicidio se define como “el asesinato de mujeres realizado por hombres motivado por odio, desprecio, placer o un sentido de la propiedad de la mujer” (Russell, 2005). En México, la antropóloga Marcela Lagarde, expresó en 1994 que el feminicidio “es un conjunto de delitos de lesa humanidad que contienen los crímenes, los secuestros y las desapariciones de niñas y mujeres en un cuadro de colapso institucional” (Garita s/f).

México, como Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú, entre otros países de América Latina y el Caribe han tipificado el asesinato de mujeres como feminicidio o femicidio.

En ese sentido, la adición de la figura penal del feminicidio en las legislaciones federal y estatales mexicanas surge por el “incremento de los casos de muertes de mujeres, la excesiva crueldad con que tales hechos se producen, la ausencia de tipos penales especiales para describir adecuadamente el asesinato de mujeres basado en razones de odio, desprecio [hasta] los altos índices de impunidad” (Garita, s/f).

Además de la inclusión del delito de feminicidio en el Código Penal Federal y en las legislaciones estatales, la legislación mexicana tiene ordenamientos y programas dirigidos a terminar o disminuir la violencia contra las mujeres como son: la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006), la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007); el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2014-2018), el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (Paimef), el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, instalado el 3 de abril de 2007, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) y sus Centros de

Justicia para las Mujeres (CJM). Diversos protocolos institucionales de actuación para identificar violencia, investigar y juzgar con perspectiva de género como la NOM 046 SSA2-2005, que responde al compromiso adquirido por el Estado mexicano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

A pesar de las leyes y de los programas citados, la violencia en contra de las mujeres no ha decrecido, en los apartados siguientes de este trabajo se presentan la legislación internacional, como tratados y convenciones relativos al tema y la forma en que se tipifica el delito de feminicidio en el Código Penal Federal como en los códigos penales estatales.

Legislación internacional

El 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas, emitió la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, documento que es un primer antecedente relativo a los derechos humanos de la mujer y el principio de igualdad de sus derechos frente al hombre. También condena cualquier forma de discriminación y señala líneas generales para los países partes de la Convención como son: medidas legislativas para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer, así como sanciones; proporcionar y garantizar protección jurídica ante los tribunales y suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.

En la región de América Latina y el Caribe, la Organización de los Estados Americanos (OEA), aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (OEA, 1979) o Convención de Belém do Pará (CBDP), documento que tiene como objetivos definir los actos o conductas que son violencia contra la mujer por su género y con consecuencias como muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico en el ámbito público y privado; por ello en ese instrumento se establece que toda mujer tiene el derecho a ser libre de toda forma de discriminación y a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.¹

En el artículo 2 de la CBDP se establece que la violencia contra la mujer incluye la física, sexual y psicológica, las cuales las define así:

1 Artículo 6, incisos a y b de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

Los derechos humanos de la mujer que son reconocidos en el artículo 4 de la CBDP son: respeto a la vida, a la integridad física, psíquica, moral, dignidad y protección de la familia; a la libertad y a la seguridad personales; a no sufrir tortura; la igualdad de protección ante la ley y de la ley; acceso a la justicia y los medios legales ante los tribunales en caso de violación a sus derechos; libertad de asociación; libertad religiosa y de creencias e igualdad de acceso y de participación en la vida pública y política de su país.

Aunque es importante el reconocimiento de los derechos humanos, ese instrumento internacional también señala las obligaciones de los Estados Partes para erradicar la violencia. De esas medidas se destacan las de prevenir, investigar y sancionar cualquier tipo de violencia contra la mujer; incluir en sus legislaciones disposiciones penales, civiles y administrativas para proteger a la mujer de cualquier tipo de violencia y brindar protección ante el agresor que hostigue, intimide, amenace, dañe o ponga en peligro su vida, su integridad o su propiedad; contar con medidas legislativas para modificar o derogar disposiciones, leyes o reglamentos que permitan o toleren la violencia contra la mujer e incluir medidas de reparación del daño, resarcimiento o compensación.²

La protección jurisdiccional internacional de los derechos de la mujer es ejercida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), instancia que dictó sentencia el 16 de noviembre de 2009 en el asunto conocido como Campo Algodonero. En este caso, las víctimas Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez fueron asesinadas y antes violentadas sexualmente y privadas de su libertad en Ciudad Juárez, Chihuahua, por lo que

2 México ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres el 19 de junio de 1998. Véase: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-61.html>

asociaciones civiles representaron a los familiares de las víctimas ante la CIDH, demandando al Estado mexicano por no garantizar los derechos ni proteger los derechos humanos de las víctimas.

La relevancia del asunto es porque México fue señalado como responsable de violar los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal reconocidos en la Convención, además de violar el deber de no discriminación de las víctimas e incumplió con su deber de investigar y de garantizar los derechos citados a las víctimas, puesto que las investigaciones y la atención a los familiares fue deficiente, tardía y negligente.

En la sentencia de la CIDH, México fue condenado a investigar las irregularidades de las autoridades e instituciones públicas involucradas, sancionar a los responsables, publicar la sentencia de la CIDH en el *Diario Oficial de la Federación*, realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional respecto a las víctimas y estandarizar protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales e impartición de justicia para atender y resolver delitos como desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres, conforme al Protocolo de Estambul, el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas.

Otro punto importante que se menciona es que, en la sentencia de la CIDH, no se catalogaron las muertes de las tres víctimas como feminicidio, pues en la fecha en que sucedieron los asesinatos, en la legislación penal mexicana no estaba tipificado el delito de feminicidio, por lo que se les denominó como “homicidio de mujer por razones de género”.

El feminicidio en México

En la legislación mexicana, el delito de feminicidio fue tipificado como tal hasta la reforma del Código Penal Federal (CPF —antes Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal—) publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 2012, en que se reformó el artículo 325 y para clarificar se transcribe:

ARTÍCULO 325.- Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;
- II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;

- III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;
- IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;
- V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;
- VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;
- VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.

A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrán de cuarenta a sesenta años de prisión y de quinientos a mil días multa.

Además de las sanciones descritas en el presente artículo, el sujeto activo perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio.

En caso de que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio.

Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días de multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Como es obvio, la adición al CPF para la inclusión del delito de feminicidio fue hecha después de que el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fuera reformado en 2011 para establecer la observancia y el respeto de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales. La redacción del artículo 325, contempla seis puntos que todo delito debe de tener para ser considerado como punible, en la siguiente tabla se describen frente al contenido del numeral citado:

Tabla 1. Elementos del delito de feminicidio en el CPF

Elementos del delito	Artículo 325 del CPF
<p>Bienes jurídicos protegidos Valores o bienes que son afectados por el delito (la vida, la integridad física, la libertad sexual, los derechos humanos)</p>	La vida, la integridad física, la dignidad, los derechos humanos.
<p>Sujeto activo La persona que comete el delito</p>	El que realice las conductas descritas en el artículo, pues no señala género del feminicida.
<p>Sujeto pasivo del delito Persona sobre la que recae la acción delictiva o sus consecuencias</p>	La mujer.

Elementos del delito	Artículo 325 del CPF
<p>Conducta típica Acción u omisión que realiza el sujeto activo y que constituye el núcleo del delito.</p>	La privación de la vida de la mujer por razones de género.
<p>Circunstancias agravantes Hechos o situaciones que agravan la conducta y cuya consecuencia es un aumento de la sanción penal.</p>	Están descritas en las fracciones I a VII.
<p>Sanción penal Las penas que se imponen al responsable de cometer un delito</p>	<p>Cuarenta a sesenta años de prisión. Quinientos a mil días multa. El sujeto activo perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio.</p>

Fuente: elaboración propia.

El feminicidio entonces es el delito que comete quien priva de la vida a una mujer por razones de género (Artículo 325 del Código Penal Federal). Es la “forma más extrema de violencia contra la mujer y una de las manifestaciones más graves de la discriminación hacia ellas” (Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, 2016). Desde la definición de la conducta y las agravantes evidencian la relativa complejidad de probar que la privación de la vida de la mujer se dio, efectivamente, por razones de género. Por ello, es que la norma internacional, nacional y local señala distintos supuestos que deben presentarse (aislados o conjuntamente) para considerarse que la privación de la vida se dio, efectivamente, por razones de género.

Legislación local

El feminicidio está tipificado localmente en los códigos penales estatales (códigos). La mayoría de los códigos sí consideran el feminicidio como delito autónomo; Chihuahua es la excepción. Por ello, es que las legislaciones penales, en su mayoría, establecen que el delito de feminicidio es en el que se priva de la vida a una mujer por razones de género. En la tabla 2 se señala el numeral donde se establece el delito de feminicidio y cuál es su definición. En dicha tabla no se mencionan los supuestos ya que, para efectos de cumplir con el objetivo del presente documento, los supuestos se analizan a detalle en apartados específicos resaltando similitudes y diferencias en el texto legal.

Tabla 2. Delito de feminicidio en los códigos penales estatales

Entidad federativa	Numerales que tipifican el delito de feminicidio	¿Cómo se tipifica el delito del feminicidio?
Aguascalientes	Artículo 113	Existe Homicidio calificado como Feminicidio cuando un hombre prive de la vida a una mujer por razones de género
Baja California	Artículo 129	Comete el delito de Feminicidio el que dolosamente prive de la vida a una o varias mujeres por razones de Género
Baja California Sur	Artículo 130	Homicidio agravado por feminicidio. Cuando el homicidio sea ejecutado dolosamente, por la condición de género de la víctima y, por ende, este recaiga sobre el pasivo por su condición de mujer
Campeche	Artículo 160	Comete el delito de feminicidio quien priva de la vida a una mujer por razones de género
Chiapas	Artículo 164 Bis	Comete el delito de feminicidio a quien por razones de género prive de la vida a una mujer
Chihuahua	NA	NA
Coahuila	Artículo 336 Bis 1	Al que prive de la vida a una mujer por razón de género
Ciudad de México	Artículo 148 Bis	Comete el delito de feminicidio quien, por razones de género, prive de la vida a una mujer
Colima	Artículo 124 Bis	Comete el delito de feminicidio quien priva de la vida a una mujer por razones de género
Durango	Artículo 147 Bis	Se entiende que hay feminicidio cuando, se prive de la vida a una mujer por razones de género
Estado de México	Artículo 281	Comete el delito de feminicidio quien priva de la vida a una mujer por razones de género
Guanajuato	Artículo 153-a	Habrán feminicidio cuando la víctima del homicidio sea mujer y la privación de la vida se cometa por razones de género
Guerrero	Artículo 135	Comete el delito de feminicidio quien, por razones de género, prive de la vida a una mujer
Hidalgo	Artículo 139 Bis	Comete el delito de feminicidio quien por razones de género prive de la vida a una mujer
Jalisco	Artículo 232-Bis	Comete el delito de feminicidio quien priva de la vida a una mujer por razones de género

Entidad federativa	Numerales que tipifican el delito de feminicidio	¿Cómo se tipifica el delito del feminicidio?
Michoacán	Artículo 120	El homicidio doloso de una mujer, se considerará (sic) feminicidio
Morelos	Artículo 213 Quintus	Comete el delito de feminicidio quien, por razones de género, prive de la vida a una mujer
Nayarit	Artículo 361	Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género
Nuevo León	Artículo 331 Bis	Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género
Oaxaca	Artículo 411	Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género
Puebla	Artículo 338	Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género
Querétaro	Artículo 126 Bis	Al que prive de la vida a una mujer por razones derivadas de su género
Quintana Roo	Artículo 89 Bis	Comete delito de feminicidio, el que dolosamente prive de la vida a una mujer por razones de género
San Luis Potosí	Artículo 135	Comete el delito de feminicidio, quien priva de la vida a una mujer por razones de género
Sinaloa	Artículo 134 Bis	Comete el delito de feminicidio quien, por razones de género, prive de la vida a una mujer
Sonora	ARTÍCULO 263 BIS 1	Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género
Tabasco	Artículo 115 Bis	Se considera feminicidio el homicidio de una mujer realizado por razones de género
Tamaulipas	Artículo 337 Bis	Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género
Tlaxcala	Artículo 229	Comete el delito de feminicidio quien, por razones de género, prive de la vida a una mujer
Veracruz	Artículo 367 Bis	Comete el delito de feminicidio quien por razones de género priva de la vida a una mujer
Yucatán	Artículo 394 Quinquies	Comete el delito de feminicidio quien dolosamente prive de la vida a una mujer por razones de género
Zacatecas	Artículo 309	Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género

Fuente: elaboración propia con información de los códigos penales locales vigentes, consultados en los sitios oficiales de los congresos locales.

Como se puede analizar, todos los estados, excepto Chihuahua, tipifican el delito de feminicidio. Asimismo, en todos los casos la víctima del delito de feminicidio es una mujer y se priva de la vida a la misma por razones de género. A pesar de que, en apariencia todas las legislaciones sustantivas penales locales establecen la misma definición para el feminicidio, se observan dos elementos en los casos particulares de Aguascalientes y de Chihuahua:

1. En el caso de Aguascalientes, es importante señalar que el sujeto activo en el delito de feminicidio es un hombre, mientras que, en los demás códigos, no se señala el sexo del sujeto activo, sólo del pasivo. Entonces si en Aguascalientes una mujer asesina a otra por razones de género ¿No puede ser sancionada por cometer feminicidio? El artículo 113 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes establece:

“Existe Homicidio calificado como Feminicidio cuando un **hombre** prive de la vida a una mujer por razones de género”.

Quizá, en primera instancia no debería tener tanta relevancia, sin embargo, los feminicidios también han sido cometidos por mujeres.³

2. En el caso de Chihuahua no existe, en la legislación penal local, el delito de feminicidio. Sin embargo, la sanción (como se señalará más adelante), es mayor cuando se cometen homicidios de mujeres en esa entidad (en general y no precisamente por razones de género), que la sanción de feminicidio en otras entidades.

Ahora bien, a pesar de estas diferencias, lo que es cierto es que comete feminicidio a quien priva a una mujer de su vida por cuestiones de género, pero ¿Cuáles son los supuestos que indican que existieron razones de género para asesinar a una mujer?

Los códigos penales incluyen supuestos para indicar que existieron razones de género para privar de vida a la mujer. A continuación, se presentan los distintos supuestos de forma general para resaltarse las diferencias y similitudes en su redacción.

La violencia sexual

Es un supuesto que se indica en todos los códigos penales estatales, sin embargo, mientras que unos especifican la necesidad de que se presenten signos de violencia sexual *recientes*, otros indican que la violencia sexual puede ser posterior o previa a

3 Véase *El Universal* Edomex (2012). *Mujeres cometen feminicidio*. Recuperado de <http://www.eluniversaledomex.mx/otros/nota31553.html>. Consultado el 15 de agosto de 2017.

la privación de la vida, otros más señalan que la violencia tuvo que haber sido ejercida por el sujeto activo, es decir, quien privó de la vida a la mujer, y algún otro señala que el homicidio se cometió para evitar que se denunciara una violación.

En ese sentido, 100 % señala como uno de los supuestos de feminicidio cuando “la víctima presenta signos de violencia sexual de cualquier tipo”. Los códigos de Coahuila, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Tlaxcala hacen énfasis en que, en el supuesto de presentar signos de violencia sexual, el sujeto activo es el que tuvo que realizarla y sólo los códigos de Puebla y Yucatán hacen énfasis en que los signos de violencia sexual deben ser recientes o de forma previa o posterior a la vida. Sólo Nayarit enfatiza en que la violencia sexual tuvo que haber sido realizada por el sujeto activo y que los signos de la violencia sexual deben ser recientes (no hace mención a si deben ser previos o posteriores a la privación de la vida).

Por tanto, mientras que en algunas legislaciones la violencia sexual sobre la mujer asesinada no forzosamente tuvo que haber sido realizada por el sujeto activo (porque no se establece de dicha manera) en otras legislaciones sí es necesario acreditar que el sujeto activo también sea el que cometió la violencia sexual sobre la víctima.

Lesiones y mutilaciones

En todos los códigos se señala que un supuesto para definir que existieron razones de género al privar de la vida a una mujer es que a la víctima se la hayan infligido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones previas o posteriores a la privación de la vida. En este sentido, en el caso de Aguascalientes, se considera el supuesto sólo si las lesiones fueron realizadas previas a la privación de la vida.

Por otra parte, sólo en 13 de los 32 códigos se señala como supuesto, los actos de necrofilia que se pudieron realizar sobre la víctima, entendiéndose como necrofilia “atracción por la muerte o por alguno de sus aspectos o perversión sexual de quien trata de obtener el placer erótico con cadáveres” (Real Academia Española, s/f).

En cuanto al énfasis de que las lesiones sean en zonas genitales, sólo los códigos de Coahuila y Yucatán lo establecen; es decir, incluyen el supuesto general de que a la víctima se la hayan infligido lesiones o mutilaciones, pero hacen énfasis en que las lesiones pueden ser en cualquier parte del cuerpo y en zonas genitales.

Por otro lado, sólo Coahuila, Jalisco, Michoacán y Tlaxcala indican que las lesiones las debe realizar el sujeto activo para que se actualice el supuesto. Como se aprecia, este supuesto tiene determinadas diferencias en la manera en que se legisla en distintos códigos, lo que puede hacer más difícil su actualización y evidencia en unas entidades que en otras.

Incomunicación

Otro supuesto para considerar que el homicidio fue realizado por razones de género es el de la incomunicación de la víctima, cualquiera que sea el tiempo previo al de la privación de la vida. Este supuesto no lo contempla la legislación penal de Coahuila, Michoacán ni Tlaxcala.

El caso de Durango es diferente, aunque sí contempla la incomunicación de la víctima como supuesto, hace mención de que dicha incomunicación debió haber sido sin ánimo de obtención de lucro.

Violencia o amenazas

Diversos códigos establecen como supuesto el que hayan existido antecedentes de amenazas, acoso, violencia o lesiones del sujeto activo sobre la víctima. En este caso se ubican las legislaciones de 27 entidades federativas, por lo que otras 5 entidades no lo contemplan: Aguascalientes, Coahuila, Nayarit y Michoacán. Aunque en el caso de Michoacán, sí se contempla que el sujeto haya cometido violencia física y psicológica contra la víctima, no se señala, literalmente, antecedentes de amenazas u hostigamiento del sujeto activo sobre la víctima.

En cuanto a antecedentes de abuso sexual del sujeto activo sobre la víctima, de forma explícita, lo contempla Baja California, San Luis Potosí y Tabasco, sin embargo, todas las demás legislaciones, al incluir en el supuesto antecedentes de violencia del sujeto activo sobre la víctima, se entiende que se refiere a cualquier tipo de violencia, incluyendo la sexual.

Datos de antecedentes de violencia, acoso u hostigamiento laboral, escolar y familiar

Este supuesto se redacta de distinta manera en las legislaciones, mientras unos incluyen como supuesto que haya datos de antecedentes de violencia familiar, otros contemplan también la laboral, escolar e incluso, institucional.

El supuesto explícito de que existan datos de antecedentes de violencia familiar lo establecen 18 legislaciones penales locales. Por su parte, Nayarit, lo establece como amenazas, acoso y hostigamiento intrafamiliar.

Respecto de antecedentes de violencia laboral lo contemplan 14 entidades, mientras que antecedentes de violencia escolar, 15. Guanajuato contempla antecedentes

de violencia familiar y escolar pero no señala violencia laboral. Michoacán es la única entidad que establece en su legislación, antecedentes de violencia institucional.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece, en su numeral 18, que la violencia institucional:

Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.

Los datos de antecedentes de violencia de distintos tipos (familiar, laboral, escolar o institucional) no es un supuesto que se contemple en la mayoría de las entidades federativas, de hecho, son poco más de 58% los que contemplan datos de violencia familiar, 45% las legislaciones que establecen datos de violencia laboral y 48% datos de violencia escolar.

Este supuesto haría una diferencia el momento de considerar si la mujer fue privada de su vida por razones de género.

Relación con la víctima

La relación del sujeto activo con la víctima es un supuesto más para decidir si el homicidio se dio por razones de género, mas no en todas las entidades federativas está legislado de la misma manera.

En 22 entidades federativas sí se contempla el supuesto de relación sentimental, afectiva o de confianza entre sujeto activo y víctima (literalmente) para acreditar feminicidio. Sin embargo, en casos como la legislación penal de Tlaxcala únicamente se considera la relación de confianza que hubiera entre el sujeto activo y la víctima para aumentar aún más la sanción por feminicidio, mas no como un supuesto que indique que existió razón de género para privar de vida a la mujer.

Ahora bien, además de la relación de confianza que hubiese existido entre sujeto activo y víctima, diversos códigos señalan puntualmente, tipos de relaciones específicas entre aquellos sujetos. Por ejemplo, 13 entidades federativas establecen que hay supuesto de que la vida de una mujer fue privada por razones de género si existía una relación de subordinación o superioridad entre el sujeto activo y la víctima; las entidades de Sinaloa y Tlaxcala contemplan este tipo de relación para aumentar la pena, no para acreditar el feminicidio.

Por su parte, 15 códigos señalan relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, 12 relación de matrimonio y concubinato, 13 relación de noviazgo y 10 relación de amistad.

Sólo seis códigos, como el de Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Puebla y Tabasco contemplan la relación por sociedad en convivencia. Si la sociedad de convivencia se entiende como “un acto jurídico bilateral que se constituye cuando dos personas físicas de diferente o del mismo sexo, mayores de edad y con capacidad jurídica plena, establecen un hogar común, con voluntad de permanencia y ayuda mutua” (artículo 2 de la Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal), entonces, claramente, una mujer podría ser el sujeto activo en un feminicidio si se acredita la relación de sociedad de convivencia en las entidades de Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Puebla y Tabasco.

Si bien es cierto, que las otras legislaciones no establecen el tipo de relación anterior (literalmente) para considerarlo como supuesto que acredite el feminicidio, en realidad, no haría falta probar la sociedad de convivencia si se probare la relación de confianza; ya que en 22 legislaciones sí se establece la misma.

Ahora bien, de forma literal, sólo el código de Nayarit señala la relación vecinal, 12 entidades federativas contemplan la relación docente y/o laboral entre el sujeto activo y la víctima y sólo Oaxaca, considera la relación de adopción.

Entonces, a pesar de que no todos contemplan de forma textual tipos de relaciones específicos como laboral, docente, vecinal, de adopción, matrimonio, concubinato, noviazgo, sociedad de convivencia, entre otras, la gran mayoría de los códigos (22) sí señala el supuesto de la relación de confianza entre el sujeto activo y la víctima, por lo que se si acreditara dicho supuesto, se estaría frente a un feminicidio.

Estado de gravidez

El estado de gravidez de la mujer para calificar el homicidio como feminicidio, es un supuesto que sólo contempla Nayarit. Sin embargo, el Estado de México y Puebla, aunque no lo consideran como un supuesto, sí lo consideran como una agravante y, por lo tanto, aumentaría la sanción para el sujeto activo.

Exposición del cuerpo

Otro supuesto para determinar que el asesinato de una mujer fue ejecutado por cuestiones de género es cómo se deja expuesto el cuerpo de la víctima. Es decir,

en todos los códigos penales locales (excepto en Aguascalientes y en Chihuahua) se establece que si el cuerpo de la mujer está expuesto o exhibido en lugares públicos será un elemento para suponer que se cometió un feminicidio.

Ahora bien, los verbos varían entre la redacción de un código y otro, es decir, mientras algunos señalan que el cuerpo es expuesto o exhibido en un lugar público, otros indican que debe ser arrojado o depositado en aquel lugar. Únicamente códigos de las entidades de Coahuila, Guerrero y Veracruz establecen que el cuerpo debe estar expuesto, exhibido, depositado o arrojado en un lugar público y en circunstancias degradantes. Por lo que entonces, en esos lugares, no bastaría con encontrar el cuerpo de la víctima en un lugar público, sino que, además, debería estar expuesto en circunstancias degradantes, es decir, que rebajan la dignidad de la mujer; como si el sólo hecho de que el cuerpo sea arrojado en un lugar público, no fuera ya suficiente degradación.

Una legislación particular en este supuesto es la de Oaxaca, ya que no sólo considera como supuesto que el cuerpo sea arrojado en lugar público, sino también considera que el cadáver sea, por el contrario, enterrado.

Estado de indefensión

Únicamente en tres entidades federativas se considera el estado de indefensión como un supuesto de feminicidio; estas entidades son Colima, Sinaloa y Sonora.

El estado de indefensión es entendido, por los propios códigos, como la situación de desprotección real o la incapacidad que imposibilite la defensa. Esta incapacidad puede surgir por la dificultad de comunicación para recibir auxilio, por razón de la distancia a un lugar habitado o porque exista algún impedimento físico o material para solicitar auxilio.

Por lo tanto, sólo 9.6 % de los códigos de 100% que tipifican el delito de feminicidio, incluye el supuesto de indefensión.

Odio hacia la mujer

Otro supuesto para el feminicidio es que el asesinato se haya cometido por aversión obsesiva, discriminación, odio o dominio hacia la mujer. Este supuesto se contempla únicamente en las entidades de Jalisco, Nayarit, Oaxaca y Puebla.

Justamente el supuesto indica que el homicidio se realizó por un sentimiento de repulsión hacia la víctima mujer y el deseo que se tuvo en producirle la muerte.

Existen otros supuestos que también se contemplan para el feminicidio, pero son particulares de pocos códigos. Por ejemplo, el supuesto de celos, sólo se contempla en el código de Puebla, mientras que el de prostitución sólo se presenta en el caso de Puebla y Quintana Roo. El supuesto de homofobia sólo se establece en el código de Jalisco lo que indica, claramente, que incluso, el feminicidio puede darse si se privó de vida a la víctima por ser lesbiana. Por último, Yucatán contempla el supuesto de pretensión infructuosa del sujeto activo de establecer o reestablecer una relación de pareja o de intimidad con la víctima.

En resumen, los supuestos que se contemplan en los códigos penales estatales para considerar que el homicidio fue realizado a una mujer por razones de género son similares. Sin embargo, se resaltan diferencias en la redacción de la legislación o, incluso, en la inclusión de determinados supuestos que pueden hacer una gran diferencia al momento de perseguir el delito y de emitir una sentencia.

Sanciones

La sanción que puede recibir el sujeto activo del delito de feminicidio también varía entre una entidad y otra. De hecho, en el caso de Chihuahua, si bien, no se contempla el delito de feminicidio, sí se establece que en el caso de que el homicidio se cometa a una mujer, la pena será más alta que un homicidio cometido hacia otra persona. Incluso, la pena en Chihuahua por matar a una mujer es más alta que algunas penas de feminicidio establecidas en los códigos penales de otras entidades federativas.⁴

A continuación, se presenta la tabla comparativa de las sanciones para el delito de feminicidio señalado en cada uno de los códigos penales estatales:

4 Se analiza el caso de la legislación penal de Chihuahua en un apartado más adelante.

Tabla 3. Sanciones establecidas en códigos penales estatales para el delito de feminicidio

Entidad Federativa	Sanción corporal (años de prisión)	Sanción pecuniaria	Sanción Civil ¿Se privan derechos familiares incluidos derechos sucesorios?	¿Contempla agravantes específicamente del feminicidio?
Aguascalientes	20 a 50	500 a 1000 días y pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados	Sí	No
Baja California	20 a 50	200 a 500 días de SMV	Sí	No
Baja California Sur	25 a 50		Sí	Sí
Campeche	40 a 60 ⁵	500 a 1000 días	Sí	No
Chiapas	25 a 60		Sí	No
Chihuahua	NA			No
Coahuila	20 a 50	Multa	Sí	No
Ciudad de México	20 a 50			Sí
Colima	35 a 50	1000 a 1500 unidades de medida y actualización	Sí	No
Durango	20 a 60 a	1500 veces la Unidad de Medida y Actualización		Sí
Estado de México	40 a 70 o prisión vitalicia	700 a 5000 días	Sí	Sí
Guanajuato	30 a 60	300 a 600 días de multa		No
Guerrero	20 a 60		Sí	No
Hidalgo	25 a 50	300 a 500 días multa		No

5 En el caso de Campeche se establece que la sanción se aplicará conforme a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que remite al Código Penal Federal, por lo que se consideró la sanción que establece esta última norma para el delito de feminicidio.

Entidad Federativa	Sanción corporal (años de prisión)	Sanción pecuniaria	Sanción Civil ¿Se privan derechos familiares incluidos derechos sucesorios?	¿Contempla agravantes específicamente del feminicidio?
Jalisco	40 a 70	500 a 1000 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización	Sí	No
Michoacán	20 a 40			No
Morelos	40 a 70		Sí	No
Nayarit	30 a 50	500 a 1000 días o de 35 a 50 años	Sí	Sí
Nuevo León	40 a 60	4000 a 8000 cuotas	Sí	No
Oaxaca	40 a 60	500 a 1000 salarios mínimos		Sí
Puebla	40 a 60	500 a 1000 salarios mínimos	Sí	Sí
Querétaro	20 a 50	500 a 750 días multa	Sí	No
Quintana Roo	25 a 50	1500 a 3000 días multa	Sí	No
San Luis Potosí	20 a 50	2000 a 5000 unidades de Medida de Actualización	Sí	No
Sinaloa	22 a 50			Sí
Sonora	30 a 60	500 a 1000 días multa	Sí	No
Tabasco	40 a 60	500 a 1000 días multa	Sí	No
Tamaulipas	40 a 50	500 a 1000 días multa.	Sí	No
Tlaxcala	30 a 70	2170 a 4620 días de salario	Sí	Sí
Veracruz	40 a 70		Sí	No
Yucatán	30 a 40	500 a 1000 días multa	Sí	Sí
Zacatecas	20 a 50	200 a 365 cuotas	Sí	No

Fuente: elaboración propia con información de los códigos penales locales.

Agravantes

Los códigos penales de algunos estados establecen aumento de sanciones en la comisión del delito de feminicidio si se actualicen determinados supuestos. A continuación, se presenta un breve análisis de las agravantes consideradas en aquellas entidades federativas.

Baja California Sur

En el Código Penal de Baja California Sur se indica que, si en la comisión del delito de feminicidio concurre alguna circunstancia calificativa de las previstas en el artículo 144 del propio ordenamiento, se impondrán las penas del homicidio calificado, pudiéndose aumentar la pena hasta en un tercio.

Ciudad de México

En el caso de la legislación penal de la Ciudad de México, la sanción corporal puede aumentarse (de 30 a 60 años) si existía una relación sentimental, afectiva, de confianza, parentesco, laboral, docente, subordinación o superioridad, entre la víctima y el sujeto activo.

Durango

En el Código Penal de Durango se establece que, en el caso de feminicidio, si entre el activo y la víctima existió una relación sentimental, afectiva o de confianza; de parentesco, laboral, docente o cualquiera que implique subordinación o superioridad, se impondrán de treinta a sesenta años de prisión y multa de dos mil cientos setenta a cuatro mil seiscientas veinte veces la Unidad de Medida y Actualización

Estado de México

En el caso mexiquense, la pena se agravará hasta en un tercio cuando la víctima sea mujer menor de edad, embarazada o discapacitada, así como cuando el sujeto activo sea servidor público y haya cometido la conducta valiéndose de esta condición.

Nayarit

El numeral 361 Ter del Código Penal de Nayarit señala que se impondrá de treinta y cinco a sesenta años de prisión y multa de seiscientos a mil doscientos días, cuando entre el responsable y la víctima de feminicidio, se actualice alguno de los supuestos siguientes:

- I. *“Que exista o haya existido una relación de parentesco por consanguinidad, matrimonio o concubinato;*
- II. *Que exista una relación de noviazgo, amistad o cualquier otra relación sentimental de hecho, laboral, docente, vecinal o cualquier otra que implique confianza, subordinación, superioridad o ventaja;*
- III. *Que el sujeto activo sea padrastro, hijastro o hermanastro de la víctima, o*
- IV. *Que la víctima se encuentre en estado de gravidez. Tratándose de una relación de parentesco, se impondrá además de la prisión, la pérdida de derechos con respecto a la víctima u ofendidos, incluidos los de carácter sucesorio”.*

Oaxaca

La sanción por feminicidio en Oaxaca se aumenta hasta 2/3 cuando el sujeto activo es servidor público o hasta un tercio más de la pena si hubo una relación de confianza entre el sujeto activo y la víctima.

Puebla

La agravante de la pena en el feminicidio, en el caso poblano, se presenta si la víctima está embarazada, ya que se podrá imponer de 50 a 70 años de prisión.

Sinaloa

En el caso de la legislación penal del estado de Sinaloa se indica que, si hubo relación entre sujeto activo y víctima, se impondrá de 30 a 55 años de prisión.

Tlaxcala

En el Código Penal del Estado de Tlaxcala se establece que *“si entre el activo y la víctima existió una relación sentimental, afectiva, de confianza o de parentesco, laboral, docente o cualquiera que implique subordinación o superioridad, y se acre-*

dita cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo anterior, se impondrán de cuarenta a setenta años de prisión y multa de dos mil ciento setenta a cuatro mil seiscientos veinte días de salario”.

Yucatán

Para el caso de Yucatán, la agravante en el delito de feminicidio se presenta cuando entre el sujeto activo y la víctima haya existido *“una relación de parentesco por consanguinidad en línea recta, sin limitación de grado, o colateral hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el cuarto grado; laboral, docente o sentimental”*. En ese caso se impondrá una pena de prisión de 30 a 50 años y la multa irá de 500 a mil días.

Comparación entre sanción corporal, pecuniaria y civil

La sanción corporal que se impone por feminicidio en los códigos penales locales varía en cantidad de años de prisión. Por ejemplo, en Michoacán los años de prisión van de 20 a 40, pero en otras 7 entidades federativas (Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Ciudad de México, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas) van de 20 a 50. En Durango y Guerrero la pena es de 20 a 60 años de prisión. En tres entidades la pena es de 25 a 50 años de prisión (Baja California Sur, Hidalgo, Quintana Roo). El caso de Sinaloa es particular, ya que los años de prisión van de 22 a 50. Yucatán tiene una sanción de 30 a 40 años y Nayarit de 30 a 50 años de prisión. Guanajuato y Sonora tienen de 30 a 60 años de prisión para sancionar a un feminicida y Tlaxcala contempla de 30 a 70 años de prisión.

Las entidades que tienen un mínimo de 40 años de prisión son 10 y son Campeche, Estado de México, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. Sin embargo, de esos 10 estados, Tamaulipas impone el máximo de años más bajo (50), mientras que Veracruz, Morelos, Jalisco, Estado de México son los más severos imponiendo hasta 70 años. Resalta Estado de México que, puede incluso imponer prisión vitalicia. Por su parte, Campeche, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y Tabasco tienen un máximo de años de prisión de 60.

Por lo tanto, los extremos inferiores y superiores son Michoacán y Estado de México respectivamente.

Ahora bien, respecto de la sanción pecuniaria, también varía entre las entidades federativas. El que menos impone es Zacatecas de 200 a 365 días de multa y el que más impone es Nuevo León de 4000 a 8000 mil cuotas.

Por último, la mayoría (24) de los códigos penales, además de la sanción corporal y pecuniaria, señala una sanción tipo civil para los feminicidas, que es perder sus derechos familiares respecto de la víctima incluidos los derechos sucesorios.

Como se puede analizar la pena impuesta por el delito de feminicidio no es igual entre las entidades federativas y, por tanto, la sanción que reciben los culpables puede ser muy baja en unos estados mientras que en otros (como el Estado de México) puede significar prisión vitalicia.

Caso de Chihuahua

El caso de Chihuahua es distinto al del resto de las entidades federativas ya que, como se ha comentado, no tipifica el feminicidio.

Sin embargo, la pena corporal para quien priva de la vida a alguien del sexo femenino va de 30 a 60 años de prisión conforme lo establecido en el numeral 126 del código penal del estado.

Es decir que, si se compara la sanción corporal que reciben los feminicidas en otras entidades con la que reciben los homicidas de mujeres en Chihuahua se puede analizar que es más alta la pena en esta última entidad federativa. Además, al no tipificar el feminicidio, no se exige la acreditación de los supuestos que sí se exigen en las otras legislaciones penales locales.

Ahora bien, si bien es cierto que esto puede ser mucho más benéfico para imponer penas a los homicidas de mujeres, al no saber cuál fue el motivo de la privación de la vida de la mujer, no se brinda información específica que pueda ayudar a prevenir el homicidio de mujeres por razones de género.

Si no se conocen las causas por las que se privó de vida a una mujer, las acciones o intervenciones gubernamentales para evitar aquel acto, puede ser mucho más retador y sin un enfoque adecuado. Aunque claro está que, si lo que se pretende es sancionar con mayor rigor a los que asesinan a mujeres, entonces, puede ser mucho más sencillo aplicar dichas sanciones en Chihuahua que en otras entidades federativas, por la sola exigencia legal.

Comentarios finales

El reconocimiento de violaciones a los derechos humanos de la mujer en las Convenciones de la ONU y de la OEA, así como también la sentencia de la CIDH, son antecedentes internacionales que han influenciado en la legislación mexicana

para que, a partir de la reforma constitucional de 2011, se haya legislado en el Código Penal Federal para adicionar el delito de feminicidio en el año 2012 y en años subsecuentes en los códigos penales locales.

Establecer el delito de feminicidio, sus agravantes y las sanciones en el Código Penal Federal es un avance en el reconocimiento de la existencia de la violencia de género hacia la mujer y sus consecuencias en la sociedad. Por otro lado, a pesar de que en los códigos penales estatales también se tipifica ese delito existen diferencias que se señalaron en este artículo que impiden implementar políticas pública claras y contundentes, ya que mientras en unas entidades federativas se consideran determinados supuestos para señalar que un homicidio se realizó por cuestiones de género, en otras entidades se consideran distintos supuestos o bien, supuestos parecidos con algunas particularidades.

Por ello una obligación del Estado mexicano es trabajar con responsabilidad y con apego no solamente a la legislación local o nacional aplicable, sino también a las normas internacionales para poder combatir y disminuir el número de mujeres asesinadas por razones de género.

Fuentes de consulta

Páginas electrónicas

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Septiembre de 2017, de Organización de las Naciones Unidas Sitio web: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx> Consultado en septiembre de 2017.

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (2016). *¿Qué es el feminicidio y cómo identificarlo?* Sitio Web: <https://www.gob.mx/conavim/articulos/que-es-el-feminicidio-y-como-identificarlo?idiom=es> . Consultado el 11 de agosto de 2017.

Congreso del Estado de Aguascalientes (2017). Código Penal para el Estado de Aguascalientes. Sitio Web: <https://www.google.com.mx/search?q=congreso+del+estado+de+aguascalientes&oq=congreso+del+estado+de+aguascalientes&aqs=chrome..69i57j0l5.3487j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Consultado en julio de 2017.

Congreso del Estado de Baja California (2017). Código Penal para el Estado de Baja California. Sitio Web: <http://www.cbcs.gob.mx/index.php/trabajos-legislativos/leyes>. Consultado en julio de 2017.

Congreso del Estado del Estado de Baja California Sur (2017). Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. Sitio Web: <http://www.cbcs.gob.mx/index.php/cmply/1488-codigo-penal-para-el-estado-libre-y-soberano-de-estado-de-baja-california-sur>. Consultado en julio de 2017.

Congreso del Estado de Baja California Sur (2017). Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. Sitio Web: <http://www.cbcs.gob.mx/index.php/cmply/1488-codigo-penal-para-el-estado-libre-y-soberano-de-estado-de-baja-california-sur>. Consultado en julio de 2017.

Congreso del Estado de Campeche (2017). Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Campeche. Sitio Web: http://legislacion.congresocam.gob.mx/images/legislacion/codigos/Codigo_Penal_del_Estado_de_Campeche.pdf. Consultado en julio de 2017.

Congreso del Estado de Chiapas (2017). Código Penal del Estado de Chiapas. Sitio Web: <http://congreso.chiapas.gob.mx/legislaturalxvi/trabajo-legislativo/legislacion-vigente>. Consultado en julio de 2017.

Congreso del Estado de Chihuahua (2017). Código Penal del Estado de Chihuahua. Sitio Web: <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/>. Consultado en julio de 2017.

Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza (2017). Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza. Sitio Web: http://congresocoahuila.gob.mx/portal/?page_id=189. Consultado en julio de 2017.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2017). Código Penal para el Distrito Federal. Sitio Web: <http://www.aldf.gob.mx/codigos-107-4.html>. Consultado en julio de 2017.

Congreso del Estado de Colima (2017). Código Penal del Estado de Colima. Sitio Web: http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/Codigos/codigo_penal_11jun2016.pdf. Consultado en julio de 2017.

Congreso del Estado de Durango (2017). Código Penal del Estado Libre y Soberano de Durango. Sitio Web: <http://congresodurango.gob.mx/trabajo-legislativo/legislacion-estatal>. Consultado en julio de 2017.

Congreso del Estado de México (2017). Código Penal del Estado Libre y Soberano de Durango. Sitio Web: <http://congresodurango.gob.mx/trabajo-legislativo/legislacion-estatal>. Consultado en julio de 2017.

Congreso del Estado de Guanajuato (2017). Código Penal del Estado de Guanajuato. Sitio Web: <http://www.congresogto.gob.mx/leyes>. Consultado en julio de 2017.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero (2017). Código Penal del Estado de Guerrero. Sitio Web: <http://congresogro.gob.mx/inicio/>. Consultado en julio de 2017.

Congreso del Estado de Hidalgo (2017). Código Penal del Estado de Hidalgo. Sitio Web: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa.html. Consultado en julio de 2017.

Congreso del Estado de Jalisco (2017). Código Penal del Estado de Jalisco. Sitio Web: <http://www.congresojal.gob.mx/>. Consultado en julio de 2017.

Congreso del Estado de Michoacán (2017). Código Penal del Estado de Michoacán. Sitio Web: <http://transparencia.congresomich.gob.mx/es/documentos/lxxii/leyes/>. Consultado en julio de 2017.

Congreso del Estado de Morelos (2017). Código Penal del Estado de Morelos. Sitio Web: <http://www.congresomorelos.gob.mx/>. Consultado en julio de 2017.

Congreso del Estado de Nayarit (2017). Código Penal del Estado de Nayarit. Sitio Web: <http://www.congresonayarit.mx/>. Consultado en julio de 2017.

Congreso del Estado de Nuevo León (2017). Código Penal del Estado de Nuevo León. Sitio Web: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/. Consultado en julio de 2017.

Congreso del Estado de Oaxaca (2017). Código Penal del Estado de Oaxaca. Sitio Web: <http://www.congresoaxaca.gob.mx/legislatura/estatal.php>. Consultado en julio de 2017.

Congreso del Estado de Puebla (2017). Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla. Sitio Web: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&Itemid=111. Consultado en julio de 2017.

- Congreso del Estado de Querétaro (2017). Código Penal del Estado de Querétaro. Sitio Web: <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/leyes>. Consultado en julio de 2017.
- Congreso del Estado de Quintana Roo (2017). Código Penal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Sitio Web: <http://www.congresoqroo.gob.mx/codigos/> Consultado en julio de 2017.
- Congreso del Estado de San Luis Potosí (2017). Código Penal del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. Sitio Web: <http://congresosanluis.gob.mx/legislacion/codigos>. Consultado en julio de 2017.
- Congreso del Estado de Sinaloa (2017). Código Penal del Estado Libre y Soberano de Sinaloa. Sitio Web: http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/codigo_penal_28-dic-2016.pdf. Consultado en julio de 2017.
- Congreso del Estado de Sonora (2017). Código Penal del Estado de Sonora. Sitio Web: http://www.congresoson.gob.mx:81/content/doc_leyes/doc_443.pdf. Consultado en julio de 2017.
- Congreso del Estado de Tabasco (2017). Código Penal del Estado de Tabasco. Sitio Web: <http://lxi.congresotabasco.gob.mx/legislativo/codigos>. Consultado en julio de 2017.
- Congreso del Estado de Tamaulipas (2017). Código Penal del Estado de Tamaulipas. Sitio Web: <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatal/LegislacionVigente/Vigente.asp?idtipoArchivo=1>. Consultado en julio de 2017.
- Congreso del Estado de Tlaxcala (2017). Código Penal del Estado de Tlaxcala. Sitio Web: <http://congresodetlaxcala.gob.mx/> Consultado en julio de 2017.
- Congreso del Estado de Veracruz (2017). Código Penal del Estado de Veracruz. Sitio Web: <http://www.legisver.gob.mx/Inicio.php?p=le> Consultado en julio de 2017.
- Congreso del Estado de Yucatán (2017). Código Penal del Estado de Yucatán. Sitio Web: <http://www.congresoyucatan.gob.mx/>. Consultado en julio de 2017.
- Congreso del Estado de Zacatecas (2017). Código Penal del Estado de Zacatecas. Sitio Web: <http://www.congresozac.gob.mx/> Consultado en julio de 2017.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Septiembre de 2017, de Corte Interamericana de Derechos Humanos Sitio web: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf
- Garita Vílchez, Ana Isabel (s/f). *La regulación del delito de Femicidio/Feminicidio en América Latina y el Caribe*. Consultoría de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres. Panamá, Panamá. Sitio Web: http://www.un.org/es/women/endviolence/pdf/reg_del_femicidio.pdf. Consultado el 8 de agosto de 2017.
- Real Academia Española (RAE, s/f). *Necrofilia definición*. Sitio Web: <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=necrofilia>. Consultado el 16 de agosto de 2017.
- Organización de los Estados Americanos. (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Septiembre de 2017, de Organización de los Estados Americanos Sitio web: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html> Consultado en septiembre de 2017.



A

PARTIR DE 1947, CON LA CREACIÓN DEL Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés), se han logrado grandes avances en la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, en función de la importancia del libre comercio para la economía mundial. En este sentido, la facilitación del comercio ha devenido un factor clave para el desempeño económico de los países, ya que tiene un gran impacto en la competitividad, en la integración del mercado y en la atracción de inversión extranjera directa.

A través de la simplificación, modernización y armonización de los procedimientos de exportación e importación de mercancías que propicia la facilitación del comercio, se logran importantes reducciones en los costos comerciales.

En este artículo nos proponemos mostrar, en primer lugar, el proceso de constitución de los principales organismos internacionales (la Organización Mundial de Aduanas, la Organi-

La facilitación del **comercio** y su **aplicación en México**

Juan Carlos Amador Hernández*
Leonor Hernández Sánchez**

zación Mundial de Comercio y la Comisión Económica para Europa) y los lineamientos involucrados en la facilitación del comercio. En segundo lugar, se ofrece una breve reflexión respecto a la necesidad de que México consolide su política de facilitación del comercio bajo una visión de integración al comercio global, que le permita enfrentar los retos del mercado mundial.

El interés por la facilitación del comercio

El objetivo de la facilitación del comercio es reducir los costos comerciales, para hacer llegar un bien desde el productor hasta el consumidor final, descontando el costo de producción (Anderson y van Wincoop, 2004). Los costos comerciales comprenden los relacionados con el transporte, los aranceles, las medidas no arancelarias y los procedimientos comerciales ineficientes.

Desde luego, la simplificación de los requisitos en materia de documentación, la modernización de los procedimientos y la armonización de los requisitos aduaneros, pueden reducir los costos y el tiempo necesario para exportar e importar mercancías. En este mismo sentido, la puntualidad y previsibilidad de los plazos

* Director General de Difusión y Publicaciones en el IBD.

** Licenciada en Derecho y Especialista en Derecho del Comercio Exterior por la UNAM.

de entrega son fundamentales para la gestión eficaz de la cadena de valor global, en particular para productos perecederos, prendas de vestir y textiles que están sujetos a ciclos de moda rápidos.

Sin embargo, la visión liberal de instrumentar mecanismos de facilitación del comercio no había estado en la agenda de todos los países, sino hasta hace poco tiempo, a pesar de que importantes organismos internacionales han alertado, que son cuantiosas las pérdidas ocasionadas por la falta de mecanismos de facilitación de comercio.

Para darnos una idea de la incidencia de los costos, el Informe sobre el Comercio Mundial 2015 de la Organización Mundial de Comercio (OMC) menciona que los costos comerciales de los países en desarrollo equivalen a aplicar al comercio internacional un arancel *ad valorem* del 219 % y en los países de ingresos elevados, el equivalente *ad valorem* de los costos comerciales del 134 % para el mismo producto (Informe sobre el Comercio Mundial 2015 OMC, p.9). Como se ve, el problema es serio en cualquier caso y tanto más si se trata de las economías en desarrollo, como la nuestra.

En consecuencia, varios organismos internacionales han emprendido iniciativas relacionadas con la facilitación del comercio, entre ellas la Organización Mundial de Aduanas, con el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio (SAFE); la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), a través del Centro para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (UN/CEFACT), con la Recomendación No. 33 para el establecimiento de una Ventanilla Única; y la OMC, con el Acuerdo sobre la Facilitación del Comercio, como se verá más adelante.

Así, el creciente interés por adoptar las medidas de facilitación ha motivado a que diferentes instituciones internacionales registren el desempeño de los países en esta materia. Tal es el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con los Indicadores sobre Facilitación del Comercio y el Foro Económico Mundial con el Índice de Facilitación del Comercio.

Por su parte, el Banco Mundial es una fuente importante de datos sobre facilitación del comercio, entre los que destacan: las Encuestas de Empresas, el reporte *Doing Business* y el Índice de Desempeño Logístico (Informe Mundial de Comercio 2015).

Por último, pero no menos importante, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) cuenta con una larga trayectoria en facilitación de comercio, especialmente mediante la creación de capacidades, la disseminación de conocimientos y el desarrollo y difusión de herramientas informáticas de gestión. Además, tiene varios programas de asistencia técnica relacionada con la facilitación del comercio y, en particular, con puertos e infraestructura de red de transporte, participando activamente en el sector del comercio electrónico y en el análisis de la cadena de suministros.

No obstante, es en materia de sistemas y equipo de tecnología de la información y la comunicación donde ha repercutido más la participación de la UNCTAD permitiendo la modernización del movimiento de la carta de puertos, aeropuertos y fronteras, gracias a la instalación del Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA o ASYCUDA) en muchos países en desarrollo y al Sistema de Información Anticipada sobre la Carga (SIAC o ACIS) (Cancino y Trejo, 2015, pp.30-31).

A continuación, se presentan los principales antecedentes institucionales y estatutarios que, a la postre, dieron lugar a las sofisticadas políticas de facilitación de nuestros días.

La Comisión Económica para Europa y la Recomendación No. 33 UN/CEFACT

La CEPE se creó en 1947 para impulsar el desarrollo y el crecimiento económico en la región europea, y constituye un foro de debate y una plataforma para la negociación de instrumentos jurídicos internacionales sobre numerosas materias, incluido el comercio. La CEPE incluye 56 Estados miembros en Europa, América del Norte y Asia; sin embargo, todos los Estados miembros de la ONU interesados pueden participar en el trabajo de la CEPE.

La CEPE tiene una larga trayectoria en ofrecer guías de facilitación. Ejemplo de ello es la Recomendación 33 sobre la Implementación de una Ventanilla Única, que desde que surgió en 2004, ha sido recibida como un referente en la facilitación del comercio y es utilizada como base para el trabajo de muchas otras organizaciones (UNECE).¹

La Ventanilla Única surgió ante la necesidad de simplificar y armonizar la preparación y presentación de grandes cantidades de información y documentos, solicitados por las autoridades gubernamentales para cumplir con las regulaciones sobre importación, exportación y tránsito de mercancías que imponen una pesada carga a los recursos de las empresas, constituyendo una barrera seria para el desarrollo y la eficiencia del comercio internacional, especialmente para las pequeñas y medianas empresas (PYME). La Ventanilla permite que la información y/o los documentos de carácter comercial se presenten solo una vez y en un mismo lugar.²

1 En adelante se utilizará esta forma de citado entre paréntesis para indicar que se consultó directamente la página del organismo y se anexará al final del artículo la lista de siglas.

2 La Recomendación 33 define a la Ventanilla Única como un servicio que permite a las partes que participan en el comercio y el transporte presentar la información y los documentos normalizados en un solo punto de entrada, a fin de satisfacer todos los requisitos normativos relacionados con la importación, la exportación y el tránsito de mercancías.

De esa manera, es posible mejorar la disponibilidad y la tramitación de la información, acelerar y simplificar las corrientes de información entre los operadores comerciales y la administración pública y contribuir a aumentar el grado de armonización y de intercambio de datos de interés entre los distintos servicios públicos, generando importantes beneficios a todas las partes que participan en el comercio transfronterizo.

La Ventanilla Única es, por lo tanto, una aplicación concreta de los conceptos de facilitación del comercio que puede generar beneficios inmediatos para todos los miembros de la comunidad comercial. A los gobiernos, por ejemplo, les permite una mejor gestión del riesgo, mejorar el nivel de seguridad y aumentar los cobros, debido a que los operadores comerciales cumplen mejor con las formalidades; mientras que la comunidad comercial, por su parte, se beneficia de la interpretación y aplicación de las normas (de forma transparente y predecible), así como de un mejor despliegue de los recursos humanos y económicos, lo que genera grandes ventajas en materia de productividad y competitividad (Recomendación 33).

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la institucionalización del Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio (SAFE)

El Consejo de Cooperación Aduanera creado el 15 de diciembre de 1950 y que entró en vigor el 4 de noviembre de 1952, es un organismo técnico internacional con carácter intergubernamental, cuya misión es mejorar la eficacia de las Administraciones Aduaneras del mundo y tiene como objetivo mejorar y armonizar el funcionamiento de los sistemas aduaneros con miras a facilitar el desarrollo del comercio internacional; el desarrollo de estándares aduaneros mundiales; la administración de riesgo; la promoción de la integridad y la modernización aduanera. En 1994, el Consejo adoptó el nombre informal de Organización Mundial de Aduanas (Carvajal, 2014, pp. 227-228), que a la fecha representa a 182 Administraciones de Aduanas, que son responsables del manejo del 98 por ciento del comercio mundial (WCO).

La facilitación del comercio, en el contexto de la OMA, significa la eliminación de las restricciones innecesarias al comercio mediante la aplicación de técnicas y tecnologías modernas, al mismo tiempo que se busca mejorar la calidad de los controles de una manera internacionalmente armonizada. Del mismo modo, el Convenio de Kyoto para la Armonización de los Procedimientos Aduaneros que entró en vigor en 1974 y que fue seguido por el Convenio de Kyoto (revisado en 1999) se ha erigido en una herramienta excepcional de facilitación del comercio clave de la OMA.

Lo interesante es que después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, las operaciones aduaneras han experimentado cambios de amplio alcance y los servicios de aduanas han tenido que contribuir a las políticas de seguridad nacional e internacional. En consecuencia, la OMA ha buscado reconciliar la necesidad de facilitar el comercio legítimo y aumentar la efectividad de los controles fronterizos, a través de planes de acción que incluyen el manejo de riesgo (Mikuriya, 2004).³

Bajo esta lógica, en junio de 2005, el Consejo de la OMA adoptó el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio (Marco SAFE) que ha venido actuando como un elemento disuasivo contra el terrorismo internacional y en favor tanto de la recaudación segura de ingresos como de la promoción de la facilitación del comercio en todo el mundo.

La versión 2007 del Marco SAFE incorporó disposiciones detalladas sobre las condiciones y requisitos para las aduanas y los Operadores Económicos Autorizados (OEA), que inicialmente estaban en un documento separado. Esta adición fue realizada por la percepción de que tanto las Aduanas, como sus socios comerciales se beneficiarían de tener todas las disposiciones SAFE y OEA en un solo instrumento integral.

Más tarde, en junio de 2010, se publicó el paquete SAFE que reunió todos los documentos y directrices de la OMA destinados a respaldar la aplicación del Marco Normativo SAFE. La versión de junio de 2012 de este Marco incorporó las partes nuevas 5 y 6 que se refieren a la Gestión Coordinada de Fronteras y a la Continuidad y Reanudación de las actividades, respectivamente. Asimismo, se incluyó un Anexo I con definiciones que incluyen “carga de alto riesgo” (importante para detectar y controlar envíos de alto riesgo).

Más recientemente, la versión 2015 del Marco Normativo SAFE estableció un nuevo Pilar 3 sobre Cooperación entre Aduanas y otras agencias gubernamentales para asegurar una eficiente y efectiva respuesta, con el fin de garantizar la seguridad en la cadena de suministro. También introdujo un paquete de herramientas para el Pilar 1, actualizando al mismo tiempo el compendio OEA y las directrices con la finalidad de adquirir y poner en funcionamiento el equipo de exploración/captación de imágenes.

En el mismo año, 169 países habían firmado la Carta de Intención para implementar el Marco SAFE, mientras que México lo hizo en junio de 2005. (WCO).

A continuación, se explican los tres pilares que dan sustento al Marco SAFE:

- **Aduana-Aduana.** Ofrece un mecanismo efectivo para proteger a la cadena logística internacional contra el terrorismo y otros delitos transnacionales,

3 Traducción propia.

a través de la utilización de la información electrónica avanzada para identificar contenedores o cargas de alto riesgo tan pronto como sea posible, ya sea en el puerto de partida o incluso antes.

- **Aduana-Empresa.** Tiene como objetivo principal la creación de un sistema internacional para identificar a las empresas privadas que ofrecen un alto grado de garantías de seguridad en la cadena de suministros. Estos socios pueden recibir beneficios tangibles dentro de dichas asociaciones, por ejemplo el procesamiento expeditivo y otras medidas.
- **Aduanas-Agencias gubernamentales e intergubernamentales.** Tiene como propósito fundamental asegurar que la respuesta gubernamental a los retos de la seguridad de la cadena de suministro sea eficiente y efectiva, evitando con ello la duplicidad de requisitos e inspecciones y la racionalización de los procesos (World Customs Organization, SAFE Framework of Standards to secure and facilitate global trade, June 2015).

El marco tiene como finalidad:

- Crear normas que garanticen la seguridad y facilitación de la cadena logística a nivel mundial para promover la seguridad y previsibilidad;
- Permitir el control integrado de la cadena logística en todos los medios de transporte;
- Ampliar el papel, las funciones y las capacidades de las aduanas para que puedan enfrentar los desafíos y aprovechen las oportunidades del siglo XXI;
- Reforzar la cooperación entre las Administraciones Aduaneras para detectar envíos de alto riesgo;
- Fortalecer la cooperación entre las aduanas y las empresas,
- Promover el movimiento fluido de las mercaderías a través de cadenas logísticas internacionales.

Para su mejor funcionamiento, el Marco SAFE opera sobre cuatro condiciones. Primero, el Marco armoniza los requisitos de la información electrónica avanzada sobre los envíos destinados al interior, al exterior o que están en tránsito. Segundo, cada país que adopte el Marco SAFE se compromete a aplicar un enfoque de análisis de riesgo para resolver las amenazas de la seguridad. Tercero, estipula que, a pedido del país de destino, la Administración Aduanera del país de despacho realizará una inspección de los contenedores y de la carga de alto riesgo con destino al exterior, preferentemente utilizando equipos de detección no intrusiva (por ejemplo, máquinas de rayos X y detectores de radiación). Cuarto, el Marco SAFE define los beneficios que las aduanas ofrecerán a las empresas que cumplan con las normas de seguridad de la cadena logística y que apliquen las mejores prácticas.

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial de Comercio

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), fue creado en 1947 con el objetivo de liberar progresivamente el comercio mundial, eliminando las trabas establecidas por los estados nacionales, sustituyéndolas por la cooperación entre ellos. Así operó de manera provisional durante 50 años hasta que en 1995 se instituye la OMC.

La OMC es la única organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Los pilares sobre los que descansa son los Acuerdos de la OMC, que han sido firmados por la mayoría de los países que participan en el comercio mundial. El objetivo es garantizar que los intercambios comerciales se realicen de la forma más fluida, previsible y libre posible. Actualmente cuenta con 164 Estados Miembro (OMC), de los cuales 117 son países en desarrollo o territorios aduaneros separados (WTO).

La facilitación del comercio ha estado en la agenda de la OMC desde 1996, pero fue hasta 2004 en la Ronda de la Doha que se decidió iniciar las negociaciones para la facilitación del comercio. En la misma perspectiva, en diciembre de 2013, al concluir en Bali las negociaciones relativas al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), los Miembros de la OMC establecieron el primer acuerdo multilateral alcanzado desde la fundación de la OMC. Poco después, en noviembre de 2014, el Consejo General adoptó el Protocolo de Enmienda relativo al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, con lo que el Acuerdo pasó a formar parte del marco jurídico de la OMC.

El Acuerdo sobre la Facilitación del Comercio de la OMC, que entró en vigor el 22 de febrero de 2017, tras su ratificación por 2 tercios de los miembros de la OMC, es un instrumento innovador, que establece una serie de medidas para la rápida circulación de las mercancías a través de las fronteras, así como los compromisos de los países en desarrollo y menos adelantados que aplicarán de acuerdo a su capacidad y que contempla asistencia y apoyo para el desarrollo de capacidades. Los objetivos prioritarios del acuerdo son simplificar, armonizar y modernizar los procedimientos aduaneros, lo que ofrece un enorme potencial para reducir los costos y plazos del comercio, particularmente en los países en desarrollo y menos adelantados (OMC).

El AFC se compone de tres secciones:

La sección I contiene disposiciones para agilizar el movimiento, el levante y el despacho aduanero de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. Aclara y mejora los artículos pertinentes (V, VIII y X) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994. Contiene también disposiciones de cooperación aduanera.

La **sección II** incluye disposiciones sobre trato especial y diferenciado que permiten a los países en desarrollo y menos adelantados determinar cuándo aplicarán disposiciones específicas del Acuerdo e identificar las disposiciones que solo podrán aplicar después de recibir asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidad. Al respecto existen tres categorías:

- Categoría A

Disposiciones que el Miembro aplicará en el momento de la entrada en vigor del Acuerdo (o, en el caso de un país menos adelantado Miembro, en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor).

- Categoría B

Disposiciones que el Miembro aplicará tras un período de transición después de la entrada en vigor del Acuerdo.

- Categoría C

Disposiciones que el Miembro aplicará en una fecha posterior a un período de transición después de la entrada en vigor del Acuerdo y que requieren la prestación de asistencia y apoyo para la creación de capacidad.

La **sección III** contiene disposiciones para establecer un **comité permanente de facilitación del comercio en la OMC** y exigen que los Miembros tengan un comité nacional para facilitar la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones del Acuerdo. También contiene algunas disposiciones finales. (Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, OMC).

Perspectivas

Ahora bien, de acuerdo con las previsiones contenidas en el Informe sobre el Comercio Mundial 2015, tras la aplicación plena del AFC, se estima que el rango de reducción de los costos del comercio se situará entre el 9.6 y el 23.1 % y la mayor reducción (superior al 16 %) tendrá lugar en los países africanos y los países menos adelantados.

Específicamente hablando, se proyecta una reducción de los costos comerciales en un 18 % para los productos manufacturados y de 10.4 % para los productos agrícolas. Además, es posible que reduzca el plazo en más de un día y medio el tiempo necesario para importar mercancías y en casi dos el tiempo necesario para exportar (lo que supone una reducción del 47 % y del 91 %, respectivamente, tomando como referencia el promedio actual).

Se espera, pues, que con el AFC el comercio mundial experimente un impulso de hasta 1 billón de dólares anuales. De hecho, en el posicionamiento de la OMC se dice que, "... serían los países más pobres los que mayores beneficios obtendrían [por lo que] los efectos serían mayores que la eliminación de todos los aranceles existentes en el mundo".⁴ Según estas previsiones, el valor de las exportaciones de los países en desarrollo aumentará entre 170,000 y 730,000 millones de dólares al año. De hecho, las simulaciones del modelo de equilibrio general computable indican que, en el periodo 2015-2030, podría aumentar el crecimiento económico de los países en desarrollo en 0.9% y sus exportaciones en 3.5% anual.

La Facilitación del Comercio Exterior en México

En México llevamos poco más de veinte años hablando de políticas de facilitación, especialmente a tenor de la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), firmado en diciembre de 1992, y luego de que entrara en vigor el Proyecto de Facilitación del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (PROTLCUEM), en 2000.⁵

Empero, no fue sino con la publicación del Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia aduanera y de comercio exterior a los usuarios del comercio, el 31 de marzo de 2008, que se comienza a establecer en México un auténtico esquema especializado de los procesos de eliminación, simplificación, automatización y reforzamiento de los procesos aduaneros y de comercio exterior.⁶

Cuatro años más tarde, con las 6ª y 8ª modificaciones de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RCGMCE), publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de enero y el 1 de marzo de 2012,⁷ respectivamente, se instituyó la utilización de la Ventanilla Digital (Ventanilla Única, VUCE o VU) y el Comprobante de Valor Electrónico (COVE) en el despacho aduanero, dando con ello inicio el despacho electrónico en las aduanas del país, lo cual se hizo obligatorio en todas las aduanas a partir del 1º de junio de 2012 (Cancino y Trejo, pp. 185-186).

4 OMC, citada en "Entra en vigor el AFC, la mayor reforma del comercio mundial en la historia de la OMC", en *La Vanguardia*, 22 de febrero de 2017.

5 Así, la Unión Europea se constituiría después de 2007 en el tercer socio comercial de nuestro país. Lo importante del PROTLCUEM estriba en que planteó mecanismos de facilitación estrictos, siendo un programa tendiente a promover la cooperación bilateral en materia comercial, agilizando los trámites gubernamentales y empresariales para simplificar algunas de las actividades previstas en el Proyecto.

6 DECRETO por el que se otorgan facilidades administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior (DOF: 31/03/2008).

7 REGLAS de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2012 (DOF: 29/08/2012).

Sin duda, un paso importante para la facilitación del comercio en México lo constituye la reforma a la Ley Aduanera de 2013, presentada por el Ejecutivo Federal, la cual se inscribe en las líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y cuyos objetivos son la modernización de las aduanas, la inversión en infraestructura y la actualización e incorporación de mejores prácticas y procesos aduaneros.

La reforma establece el marco jurídico para dar sustento legal al sistema electrónico aduanero, que permite a los usuarios del comercio exterior, realizar, a través de un solo punto de entrada, todos los trámites de importación, exportación y tránsito de mercancías, estipulando el procedimiento para llevar a cabo el despacho aduanero con documentos digitales y electrónicos; empleando firmas electrónicas y sellos digitales, en sustitución de la presentación física de los documentos aduaneros y fiscales, lo que facilita el trámite aduanero e inhibe el uso de documentos falsos.

Asimismo, se admite la posibilidad de realizar el despacho aduanero en lugar distinto al autorizado; permite que los particulares promuevan directamente el despacho aduanero de mercancías sin la intervención obligatoria de los servicios de los agentes aduanales y que la intervención de los agentes aduanales sea opcional (sin que con ello se elimine la figura de agente aduanal); elimina la figura del apoderado aduanal; autoriza la importación temporal de locomotoras y equipo especializado hasta por un plazo de diez años y su cambio de régimen temporal a definitivo; admite la posibilidad de habilitar recintos fiscalizados estratégicos en todo el territorio nacional e incorpora la recomendación de la OMA de un reconocimiento único, mediante la implementación de herramientas de análisis de riesgo, a través de tecnología no intrusiva, entre otras medidas.⁸

Además, en el contexto del Marco SAFE, el 15 de octubre de 2015, México y Estados Unidos firmaron un Memorándum de Entendimiento para dar inicio al Programa de Despacho Aduanero Conjunto, que tiene como objetivo minimizar la doble inspección de cargamentos y medios en que se transportan. Este Programa contempla tres pilotos:

- En el Aeropuerto Internacional de Laredo, Texas, para carga aérea de los sectores de la industria automotriz, electrónica y aeroespacial, con destino a 8 aeropuertos mexicanos;⁹

8 La reforma a la Ley Aduanera fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de diciembre de 2013.

9 Este primer piloto inició ese mismo día, 15 de octubre de 2015.

- En las instalaciones de la aduana mexicana en Mesa de Otay (Tijuana Baja California), para cargamentos de productos agrícolas con destino a los Estados Unidos, y¹⁰
- En las Instalaciones de una planta ensambladora de computadoras, adyacentes a las instalaciones de la aduana de México en San Jerónimo, Chihuahua (10 millas al oeste de Ciudad Juárez) para cargamentos de computadoras y otros productos electrónicos con destino a Estados Unidos.

Con las inspecciones conjuntas de carga las autoridades aduaneras buscan facilitar el comercio y mejorar la seguridad de los procesos aduaneros, a través de: reducir los costos transaccionales de tiempos de despacho y de cruce transfronterizo, descongestionamiento en la frontera, optimización de la inversión en infraestructura y equipamiento y disuasión del fraude y el contrabando (SHCP, comunicado de prensa 121/2015).

Por su parte, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) está buscando transitar hacia la “Aduana del Siglo 21”, caracterizada por ser:

- Inteligente, con base en los usos intensivo y extensivo de tecnología para automatizar el despacho aduanero;
- Transparente, al dar a conocer los pormenores de la operación aduanera para generar certidumbre entre los agentes de comercio exterior;
- Competitiva, mediante la simplificación y estandarización de los procedimientos aduaneros;
- Colaborativa con todos los usuarios y los tres niveles de gobierno, y
- Global, para convertirse en referente internacional mediante la adopción de las mejores prácticas aduaneras. (5° Informe de Gobierno 2016-2017).

Dentro de este contexto, en el mes de abril de 2017, como parte de un programa piloto para aplicar el nuevo modelo de atención a pasajeros, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) eliminó los semáforos fiscales de revisión para el equipaje en la terminal 2 del Aeropuerto de la Ciudad de México. El mismo final tuvo la declaración de aduana para pasajeros procedentes del extranjero como una medida de simplificación. Además, las personas que porten consigo mercancía adicional a su equipaje y franquicia solo deben pagar haciendo la descripción de los artículos.

10 En la misma dinámica, el 12 de enero de 2016 dio inicio el segundo piloto de despacho conjunto de carga en la aduana mexicana de La Mesa de Otay, de productos incluidos en el Programa Nacional de liberación de Productos Agrícolas (NARP), como tomates, pepino, fresa, limón, zarzamora, cebolla, zanahoria, betabel ejote, sandía, plátano, uva, jícama, frambuesa, chícharo, coco, berenjena, entre otros, en el que podrán participar empresas certificadas (SHCP comunicado de prensa 005/2016).

Paralelamente, y en apego a las mejores prácticas internacionales, la revisión del equipaje se realiza sin necesidad de abrirlo, a través de equipos móviles de rayos X, durante el traslado del avión a las bandas donde los viajeros recogen el equipaje.

Este programa se irá implementado de manera paulatina en la Terminal 1 del Aeropuerto de la Ciudad de México, en los de Cancún, Los Cabos, Guadalajara y Monterrey, que en conjunto atienden al 85% de los pasajeros internacionales que arriban a nuestro país (SAT, Comunicado de Prensa 037/2017).¹¹

En un balance general, el 5° Informe de Gobierno refiere que la instrumentación del Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA) ha avanzado el 25%, a partir de fijarse como objetivos: la automatización del despacho aduanero de mercancía de carga, el fortalecimiento del control de vehículos ligeros en cruces fronterizos y mayor eficiencia en la supervisión de aduanas mediante herramientas de inteligencia de negocio, video vigilancia y tecnología de punta. Dicho proyecto abarca el 99% de las operaciones de mercancía comercial que se realizan en los 60 puntos principales de revisión aduanera y en los 52 cruces fronterizos del Norte y Sur del país.

En el informe se subrayan especialmente los avances en el tema de la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana, la cual busca reunir en una sola plataforma más de 500 trámites administrativos y que ya cuenta con servicios informáticos en la nube, alcanzando mayor rapidez y accesibilidad en los trámites. Se informó, incluso, que en junio de 2017 se registraron 196,501 usuarios de la Ventanilla Única, de los cuales 96.5% son empresas importadoras y exportadoras. De hecho, entre septiembre de 2016 y junio de 2017 la Ventanilla atendió 507 mil trámites de comercio exterior, en tanto que el Sistema Mexicano de Control de Exportaciones atendió 2,036 permisos en productos susceptibles de desvío. Esto, por mencionar algunos rubros que destacan, particularmente en uno de los temas más relevantes en materia de facilitación, como es el de aduanas.

Ahora bien, la amplia aceptación que ha tenido específicamente el Marco SAFE, ha propiciado que nuestro país firme cuatro Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM): con la República de Corea del Sur (11 de marzo de 2014), con Estados Unidos (17 de octubre de 2014), con Canadá (11 de mayo de 2016) y con Hong Kong de la República Popular de China (2017). A través de los ARM se reconocen sus programas Operador Económico Autorizado,¹² cuyos beneficios son una calificación favorable en el análisis de riesgo, lo que reduce el número de inspecciones en el momento del despacho aduanero y, en caso de que deban efectuarse, se

11 Este programa ya opera en la Terminal 1 del Aeropuerto de la Ciudad de México y en el Aeropuerto de Cancún.

12 El programa OEA de Estados Unidos es llamado Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) y en Canadá Partners in Protection (PIP)

da prioridad a su realización (Sistema de Administración Tributaria). Actualmente, México negocia ARMs con Costa Rica, Israel y la Alianza del Pacífico. (Compendium of Authorized Economic Operator Programmes. 2017 edition, WCO).¹³

Finalmente, el 26 de julio de 2016 México aceptó el Protocolo de Enmienda del AFC ante la OMC, pero entró en vigor hasta el 6 de abril de 2017.¹⁴ Cabe hacer notar que solicitó ser contemplado en la categoría A, es decir, de inmediata aplicación, evidenciando tanto la disposición de las autoridades mexicanas como el estado de la infraestructura institucional para hacer frente a las nuevas responsabilidades. De allí que, de acuerdo con la base de datos del AFC, a la fecha México ya logró implementar el 100 % de sus compromisos.

Desde nuestro punto de vista, en términos estrictamente institucionales, México ha dado pasos decisivos en su modelo de facilitación comercial, pero aún falta por ver su progreso en función del cumplimiento del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio de la OMC. No debemos soslayar el hecho de que, a pesar de la reciente puesta en vigor del AFC continúa pendiente la creación del Comité Nacional de Facilitación Comercial (de acuerdo con el AFC), que debe atender los compromisos del Acuerdo. En el mismo sentido, es menester consolidar el portal del Sistema Nacional de Información del Comercio Exterior. Ambos elementos son determinantes, entre otras cosas, porque ayudarán a dar viabilidad, sustento, transparencia, uniformidad en la administración, simplificación operativa y eficacia a nuestros procesos comerciales.

Este tipo de acuerdos resultan impostergables en el contexto de la economía global, desde luego no porque impliquen una apertura arancelaria, sino porque se busca que los gobiernos miembros contribuyan en la simplificación de las operaciones de comercio internacional (que favorezca tanto a empresas públicas como privadas). El AFC busca facilitar una mayor integración multilateral de las regiones del mundo a través de impulsar las cadenas globales de valor.

Por ello es que uno de los retos para México consistirá no solo en seguir impulsando la diversificación y ampliación comercial, sino en generar las condiciones óptimas para facilitar la circulación eficaz de mercancías con el resto de los paí-

13 El Marco SAFE, define al reconocimiento mutuo, que define como un concepto, a través del cual una medida o decisión tomada o una autorización otorgada por una Aduana, es reconocida y aceptada por otra Administración Aduanera.

Para que este Sistema de Reconocimiento Mutuo funcione, es esencial que:

- Los programas de OEA sean compatibles y cumplan con las normas y principios establecidos en el Marco SAFE;
- Se haya aceptado un conjunto de normas que incluyan disposiciones sólidas, tanto con las aduanas como para los OEA;
- Las normas sean aplicadas de manera uniforme, para que una Administración de Aduanas tenga confianza en la autorización realizada por otra,
- Existan leyes que permitan la aplicación de un Sistema de reconocimiento mutuo.

14 DECRETO Promulgatorio del Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se Establece la Organización Mundial del Comercio, hecho en Ginebra el veintisiete de noviembre de dos mil catorce (DOF: 06/04/2017).

ses miembro. Es así como se espera que se reduzcan los plazos de importación y exportación, disminuyan los costos de transacción entre 9 y 23 % y se generen 21 millones puestos de trabajo.¹⁵

México en los Indicadores de Facilitación del Comercio de la OCDE (IFC)

Los indicadores de la OCDE son el instrumento que permite estudiar y comparar los procedimientos fronterizos para 163 países de todos los niveles de ingresos, regiones geográficas y etapas de desarrollo. Utiliza la base de datos ESCAP-Banco Mundial, que proporciona la evaluación más actualizada del impacto potencial de la implementación de las medidas incluidas en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC. También permite a los países identificar sus fortalezas y debilidades en la facilitación del comercio, priorizar áreas de acción y movilizar asistencia técnica y creación de capacidades de una manera más específica.

Los IFCs de la OCDE no solo miden el alcance real en el que los países han introducido y aplicado medidas de facilitación del comercio, sino también su desempeño en relación con los demás, utilizando una serie de medidas cuantitativas en áreas clave del proceso fronterizo.

Así, de conformidad con la información de la herramienta interactiva de la OCDE, en la muestra de 163 países, México supera o está muy cerca del mejor desempeño en todas las áreas, excepto en disponibilidad de información y en los procedimientos de recurso (ver tabla 1). Su desempeño ha mejorado entre 2015 y 2017 en las áreas de tarifas y cargos, documentos, gobernanza e imparcialidad.

Su desempeño en las otras áreas de los IFC es estable, con excepción de los procedimientos de recurso, donde perdió terreno en comparación con el progreso realizado por las otras economías de la muestra (OECD).

Tabla 1: Indicadores de Facilitación de Comercio: México 2015-2017

IFC DE LA OCDE	2015	2017
Resoluciones anticipadas	1.44	1.333
Procedimientos de recurso	1.43	.857
Cooperación con agencias fronterizas externas	2	2

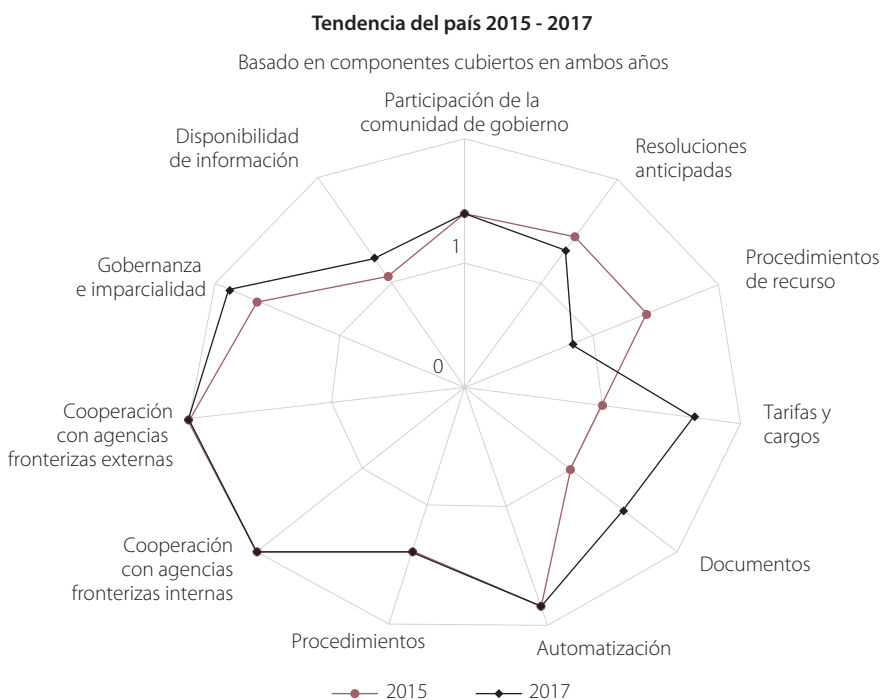
Continúa

15 *Ibid.*

IFC DE LA OCDE	2015	2017
Cooperación con agencias fronterizas internas	2	2
Tarifas y cargos	1	1.667
Formalidades (automatización)	1.83	1.833
Formalidades (documentos)	1	1.5
Formalidades (Procedimientos)	136	1.4
Gobernanza e imparcialidad	1.67	1.889
Disponibilidad de información	1.06	1.235
Participación de la Comunidad de Comercio	1.4	1.4

Fuente: elaboración y traducción propia con datos de la OCDE. Los IFCs toman valores de 0 a 2, donde 2 representa el mejor desempeño que se puede alcanzar. Se calculan sobre la información de la base de datos de los IFCs.

Gráfico 1: Tendencia 2015-2017 del desempeño de México de acuerdo con los indicadores sobre la facilitación del comercio de la OCDE



Fuente: OCDE, 2017.

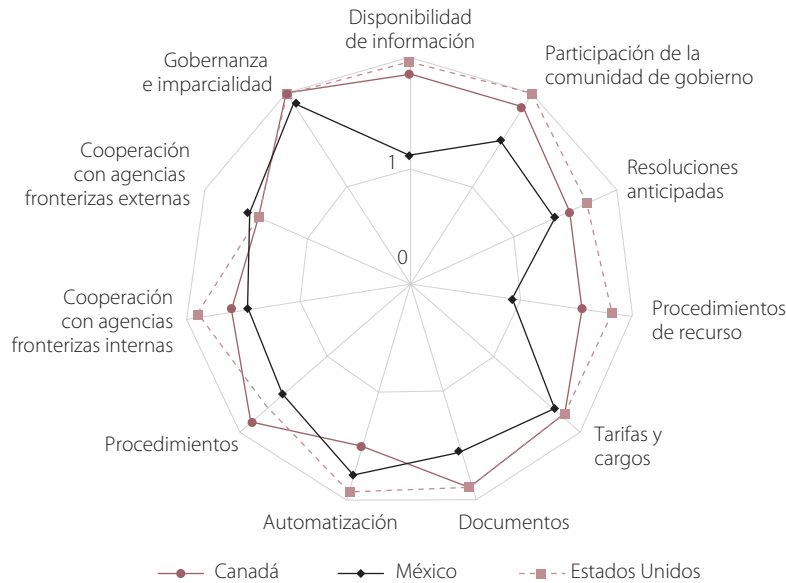
En cuanto a la comparación entre México, Estados Unidos y Canadá, miembros del TLCAN, es interesante observar que México, en cuanto a automatización, supera a Canadá, mientras que en disponibilidad de información y en procedimientos de recurso está muy por debajo del nivel de desempeño de los otros dos países. Con respecto a tarifas y cargos casi está al mismo nivel que Canadá y Estados Unidos y en Cooperación con Agencias fronterizas externas México supera con un ligero margen a las dos economías. (ver tabla 2).

Tabla 2: Indicadores de la OCDE Estados Unidos, Canadá y México

IFC de la OCDE	Estados Unidos	Canadá	México
Resoluciones anticipadas	1.71	1.55	1.40
Procedimientos de recurso	1.80	1.54	0.92
Cooperación con agencias fronterizas externas	1.46	1.46	1.55
Cooperación con agencias fronterizas internas	1.90	1.60	1.46
Tarifas y cargos	1.79	1.79	1.69
Formalidades (automatización)	1.92	1.50	1.77
Formalidades (documentos)	1.88	1.88	1.56
Formalidades (procedimientos)	1.66	1.86	1.48
Gobernanza e imparcialidad	2	2	1.89
Disponibilidad de información	1.95	1.86	1.14
Participación de la Comunidad de Comercio	2	1.86	1.50
Promedio	1.82	1.72	1.49

Fuente: elaboración y traducción propia con datos de la OCDE de 2017.

Gráfico 2: Indicadores sobre Facilitación de Comercio de la OCDE Canadá, México y Estados Unidos 2017



Fuente: OCDE, 2017.

Tal como era de esperarse, son muy pocos años para ponderar con más precisión y objetividad el avance y desarrollo de las políticas de facilitación en México, a la luz de la ratificación del AFC, y no hay duda de que se tendrá que acelerar la consolidación de su modelo de facilitación para hacer frente a los retos de la economía global.

Conclusión

La conformación del mercado internacional ha impuesto nuevos retos a los Estados. Aunque en nuestros días subsisten políticas económicas restrictivas al libre comercio entre las naciones, lenta pero ineluctablemente diferentes organismos internacionales han pugnado por el establecimiento de políticas y mecanismos de facilitación del comercio internacional. Tal es el caso de la Organización Mundial de Aduanas, la Organización Mundial de Comercio y la Comisión Económica para Europa, que trabajan en coordinación con otros organismos internacionales para la realización de acuerdos y, de manera destacada, proveer de los lineamientos acordes a una visión que concilia, como apuntó Kunio Mikuriya, secretario general de la OMA, en primer lugar, el principio de la seguridad nacional, en el marco de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, que obligaron a incrementar la efectividad de los controles fronterizos y, en segundo, el principio de facilitación del comercio legítimo, sin menoscabo de la soberanía de los países.

Sin duda, México ha avanzado institucionalmente en la creación de su modelo de facilitación comercial, atendiendo a sus compromisos internacionales, como el establecimiento de la Ventanilla Única, marco legal del sistema electrónico aduanero y la modernización de las aduanas y está dando pasos firmes con el Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA), que automatiza el despacho aduanero de mercancía de carga.

Un dato que ayuda a ilustrar el progreso de México en la materia, es el que proporciona el BM respecto de que México ocupa el primer lugar entre las economías de América Latina, de acuerdo con la clasificación mundial de facilitación de negocios y el lugar 49 en el mundo.¹⁶

No obstante, la entrada en vigor del Acuerdo sobre la Facilitación del Comercio de la OMA, el 22 de febrero de 2017, impone más desafíos, ya que, a pesar de sus avances en algunos de los indicadores para la facilitación del comercio de la OCDE, México todavía tiene que esforzarse para alcanzar el mejor desempeño, en particular en lo que se refiere a la disponibilidad de información y a los procedimientos de recurso (de apelación).

Ciertamente, con respecto a economías desarrolladas, como Estados Unidos y Canadá, nuestros principales socios comerciales, México presenta un desempeño moderado en materia de facilitación del comercio, en razón de que todavía es alto el costo del cumplimiento de los procedimientos fronterizos por el lado de las exportaciones (Enabling Trade Index 2016). Si a ello sumamos el tema de la gran dependencia de nuestra balanza comercial hacia esos países y, por lo tanto, la excesiva concentración a nivel de mercados,¹⁷ resulta fundamental e impostergable que México consolide su modelo de facilitación no sólo para mejorar el comercio hacia su frontera Norte, sino hacia cualquier territorio, bajo una perspectiva de mayor integración y diversificación de sus mercados, buscando fortalecer y ampliar, desde luego, el intercambio comercial con sus actuales socios comerciales.

No es casualidad que en el Reporte de Crecimiento y Desarrollo Inclusivo 2017, del Foro Económico Mundial, se recomiende privilegiar no solo los Tratados de Libre Comercio, sino darle más énfasis a la facilitación del comercio.

16 BM Doing Business, 2018.

17 Según el Sexto Examen de las Políticas Comerciales de México, preparado por la Secretaría de la OMC, nuestro país presenta un alto grado de concentración a nivel de mercados: las exportaciones a los Estados Unidos representaron el 81.2 % del total en 2015, cuatro puntos porcentuales más que en 2012, mientras que las importaciones procedentes de los Estados Unidos representaron el 47,4% del total en 2015, comparado con el 50,1 % registrado en 2012. En cuanto al flujo de Inversión Extranjera Directa (IED) procedente de los Estados Unidos, en 2015, representó más el 50 % del total en 2015, seguida de flujos provenientes de diversos países de la Unión Europea (cfr. World Trade Organization, Trade policy review.- Report by the Secretariat).

Podemos concluir que México ha transitado desde hace más de 30 años de una economía proteccionista hacia una economía abierta y moderna, promotora de la facilitación del comercio internacional, en tanto un mecanismo eficiente para incrementar la competitividad y el desarrollo económico. Ello cobra mayor relevancia si consideramos que a pesar de la histórica dependencia económica que tenemos con respecto a nuestros socios comerciales del Norte, México cada vez más apunta activamente en favor de la integración hacia otros mercados, más allá, incluso del regional.

Con todo, como se ha querido mostrar, las instituciones involucradas en la facilitación del comercio deben esforzarse más para alcanzar los mejores niveles de desempeño, para hacer de México un país más competitivo en el comercio internacional y atractivo para la inversión extranjera directa, que le permita ser más próspero.

Fuentes de consulta

Cancino Rodolfo y Trejo Pedro. *Nuevo Derecho Aduanero Electrónico*. México: Editorial Novum, 1ª edición, 2015. CARVAJAL Contreras, Máximo. *Derecho Aduanero*. México: Editorial Porrúa, 17ª edición, 2014.

JAMES E. Anderson & Eric van Wincoop. *Journal of Economic Literature* 42(3), (sep., 2004), pp. 691-751, citado en el Informe sobre Comercio Mundial 2015 de la OMC.

Informe sobre el Comercio Mundial 2015. Organización Mundial de Comercio
5º Informe de Gobierno, 2016-2017, Presidencia de la República.

Mikuriya, Kunio. En *Trade Facilitation, the Challenge for Growth and Development*. UNECE, Carol Cosgrove-Sacks and Mario Apostolov, 2003, pp.152-157.

Mesografía

Aplicación de Beneficios Derivados del Acuerdo de Reconocimiento Mutuo entre el Programa de Operador Económico Autorizado (OEA) de los Estados Unidos de América (C.TPAT) y el Programa OEA de México. Servicio de Administración Tributaria, junio del 2016. http://www.sat.gob.mx/comext/neeec/Documents/20160630_MANUAL_LLENADO_PEDIMENTO_ESPA%C3%91OL_USNA.pdf

Banco Mundial, Doing Business.- <http://espanol.doingbusiness.org/rankings>

Safe Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade, June 2015. World Customs Organization.

http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/safe_package.aspx

Guía de Implementación de la Facilitación del Comercio. CEPE/ONU <http://tfig.unece.org/SP/contents/org-wco.htm>

Organization for Economic Co-Operation and Development, Trade Facilitator Indicators, Mexico Summary, Trade Facilitation Performance.

<http://www.compareyourcountry.org/trade-facilitation?cr=oced&lg=en&page=0>

Recomendación No. 33, Recomendación y Directrices para el establecimiento de una Ventanilla Única, Comisión Económica para Europa-Centro de las Naciones Unidas para Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU).

https://aduanas.gob.do/vuce/files/acerca-de-vuce/marco-conceptual-vuce/Ventanilla_Unica_Recomendacion_33.pdf

http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe2015_e_final.pdf?la=en

World Customs Organization, Members who have expressed their intention to implement the WCO Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade.

<http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/wco-table-intention-to-implement-the-fos-en-fr-oct-2015-final.pdf?la=en>

World Economic Forum, *The Inclusive Growth and Development Report 2017*.

<http://reports.weforum.org/inclusive-growth-and-development-report-2017/>

World Economic Forum, *The Global Enabling Trade Report 2016*

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GETR_2016_report.pdf

World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2017-2018*.

<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/countryeconomy-profiles/#economy=MEX>

World Trade Organization, Trade Facilitation Agreement Database.

<https://www.tfadatabase.org/members/mexico>

World Trade Organization, Trade policy review, Report by the Secretariat. México. WT/TPR/S/352/Rev.1 [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(@Symbol=%20wt/tpr/s/*\)%20and%20\(\(%20@Title=%20mexico%20\)%20or%20\(@CountryConcerned=%20mexico\)\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(@Symbol=%20wt/tpr/s/*)%20and%20((%20@Title=%20mexico%20)%20or%20(@CountryConcerned=%20mexico))&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)

Prensa

SAT. Comunicado de Prensa 037/2017, *Revisa SAT equipaje sin molestar a pasajeros*, 13 abril, 2017.

http://www.sat.gob.mx/sala_prensa/comunicados_nacionales/2017/abril/Documents/com2017_037.pdf

SAT. *Retiran semáforo en la aduana de Cancún*, 1 noviembre, 2015. <https://www.gob.mx/sat/prensa/retiran-semaforo-fiscal-en-aduana-de-cancun>

SAT. Comunicado de Prensa 135/2014 *Firman Estados Unidos y México acuerdo de reconocimiento mutuo en materia aduanera único en el mundo, 19 de octubre de 2014*.

http://www.sat.gob.mx/sala_prensa/comunicados_nacionales/2014/octubre/Documents/com2014_135.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Comunicado de prensa 121/2015.- *México y Estados Unidos firman Memorandum de Entendimiento para Lanzar su Programa de Despacho Aduanero Conjunto*, 15 octubre, 2015

www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23589/comunicado_121_2015.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Comunicado de prensa 005/2016, *Inician México y EU segundo proyecto de despacho conjunto*, 12 enero, 2016.

www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/47542/Comunicado_005-2016_Inician_Mexico_y_EU_segundo_proyecto_de_Despacho_Conjunto.pdf

Diario Oficial de la Federación

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera, 9 de diciembre de 2013.

Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia aduanera y de Comercio Exterior, 31 marzo, 2008.

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5032270&fecha=31/03/2008

Decreto Promulgatorio del Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial de Comercio, hecho en Ginebra el veintisiete de noviembre de dos mil catorce, 6 de abril de 2017.

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5478938&fecha=06/04/2017

OCTAVA Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011 y sus anexos 1 y 22. 1 marzo, 2012.

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5235942&fecha=01/03/2012

SEXTA Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General de Comercio Exterior para 2011 y sus anexos Glosario de Definiciones y Acrónimos y 22. 13 enero, 2012

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5230169&fecha=13/01/2012

Siglas

ACIS. Advance Cargo Information System

ARM. Acuerdo de Reconocimiento Mutuo

ASYCUDA. Automated System for Customs Data

CBP-U.S. Customs and Border Protection-United States

C-TPAT. Customs Trade Partnership Against Terrorism

GATT. General Agreement on Tariffs and Trade

IFCs. Indicadores de Facilitación de Comercio de la OCDE

NARP. National Agriculture Release Program

OEA. Operador Económico Autorizado

OMC. Organización Mundial de Comercio

OMA. Organización Mundial de Aduanas

PMA. Países Menos Adelantados

RCGMCE. Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior

SIDUNEA. Sistema Aduanero Automatizado

UN/CEFAT. United Nation/Centre for Trade Facilitation and Electronic Business

UNECE. The United Nations Economic Commission for Europe

WCO. World Customs Organization

WTO. World Trade Organization

Anexo

Definición de los indicadores de facilitación del comercio de la OCDE

Disponibilidad de información	Puntos de consulta; publicación de información de comercio, incluso en Internet
Participación de la comunidad comercial	Estructuras para consultas; directrices establecidas para consultas; publicaciones de proyectos; existencia de herramientas de notificación y comentario
Resoluciones anticipadas	Manifestaciones previas de la administración sobre requerimientos a los involucrados en el comercio, en relación con el método de clasificación, de origen y valoración, etc, aplicadas a bienes específicos en el momento de la importación; las reglas y procesos aplicados a cada manifestación.
Procedimientos de recurso	La posibilidad y las modalidades para apelar las decisiones administrativas de agencias fronterizas.
Tarifas y cargos	Disciplinas sobre las tarifas y cargos impuestos a las importaciones y exportaciones; disciplinas sobre sanciones
Formalidades (documentos)	Aceptación de copias, simplificación de documentos de comercio; armonización de conformidad con los estándares internacionales
Formalidades (automatización)	Intercambio electrónico de datos; procedimientos automatizados de manejo de riesgo; pagos electrónicos.
Formalidades (procedimientos)	Racionalización de los controles fronterizos; presentación en un solo punto de toda la documentación requerida (ventanillas únicas); procesamiento pre-llegada; liberación de productos independientemente de la determinación definitiva y el pago de los derechos de aduana; tratamiento de productos perecederos; auditorías posteriores al despacho; operadores autorizados.
Cooperación de la agencia interna fronteriza	Delegación de control a las autoridades aduaneras; mecanismo institucionalizado de cooperación entre varias agencias fronterizas del país; coordinación/armonización de los requerimientos de información y controles de documentos; coordinación de inspecciones; infraestructura y uso de equipo coordinado y compartido
Cooperación de agencias de fronteras exteriores	Cooperación con países vecinos y terceros; alineación de procedimientos y formalidades; coordinación / armonización de los requerimientos de información y controles documentales; cooperación de manejo de riesgo; controles conjuntos
Gobernanza e imparcialidad	Estructuras y funciones aduaneras; responsabilidad; política de ética



Introducción

TODOS LOS AÑOS, A MÁS TARDAR EL 8 DE septiembre, el Poder Ejecutivo (Ejecutivo) entrega al Poder Legislativo (Legislativo), el paquete económico, a través del cual, se trazan los lineamientos de política hacendaria para el siguiente ejercicio fiscal. El paquete económico se compone por los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), la Iniciativa Ley de Ingresos de la Federación (ILIF), el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y, de ser necesario, de iniciativas para reformar leyes y disposiciones en materia hacendaria.

La discusión del paquete económico inicia en la Cámara de Diputados, que debe discutir y aprobar la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) a más tardar el 20 de octubre, para después enviarla a la Cámara de Senadores, que tiene como fecha límite para aprobarla el 31 de octubre. Posteriormente, la Cámara de Diputados debe aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a más tardar el 15 de

Paquete económico 2018: entre la reconstrucción, la transición y otros retos

Martín Cruz Campos*

noviembre. En este sentido es importante recordar que la aprobación del PEF es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados según lo establece el Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El presente artículo presenta una comparación del contenido más relevante de la propuesta enviada por el Ejecutivo con lo aprobado por el Legislativo, y destaca los principales aspectos en materia de ingreso, gasto y deuda pública para el año 2018.

Criterios Generales de Política Económica 2018

En los CGPE, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) define el marco macroeconómico con las principales variables que influyen en las finanzas públicas y que sirve como referente para la estimación de los ingresos y gasto público para el cierre del ejercicio fiscal en curso y el siguiente. Es decir, se presenta el panorama del entorno económico externo e interno; las principales variables macroeconómicas y los factores que influyen en ellas, así como los resultados de finanzas públicas obtenidos en los últimos cinco años y las proyecciones para los siguientes cinco años.

Los CGPE-2018 señalan que existe un contexto internacional de incertidumbre en los mercados financieros globales, de recuperación de la producción industrial de los Estados Unidos (EE. UU.) y de un repunte de los precios del petróleo. Adicionalmente,

* Analista en la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez.

indican que el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que el crecimiento económico mundial se acelere en 2017 y se mantenga firme durante 2018. En línea con ello, el FMI indicó en octubre que la actividad económica mundial está cobrando ímpetu y el crecimiento se intensificará en 2017 y 2018 en las economías avanzadas y emergentes, principalmente debido a una mejora en las condiciones financieras globales y a la recuperación registrada en 2017 de las economías avanzadas.

Dentro del escenario externo presentado por la SHCP, se destacan algunos factores que podrían limitar el desempeño de la economía mexicana en 2017 como la incertidumbre en el proceso de renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), medidas de política económica que pueda implementar el gobierno de EE. UU., la negociación de la salida del Reino Unido de la Unión Europea, una posible desaceleración de la economía china y algunas tensiones geopolíticas. Adicionalmente, para 2018 los principales riesgos que podrían modificar las estimaciones de crecimiento a la baja son una posposición de la renegociación del TLCAN o que alguno de sus miembros lo abandone, un menor dinamismo de la economía de EE. UU., un debilitamiento de la economía mundial, una alta volatilidad en los mercados financieros internacionales, una plataforma de producción de petróleo menor a la prevista y un incremento de las tensiones geopolíticas.

Cabe señalar que los CGPE-2018 mencionan que, si bien la incertidumbre respecto de la modernización del TLCAN representa un riesgo para la economía mexicana, existen tres factores que se deben tener en cuenta:

1. El eje de integración entre México y EE. UU. va más allá del TLCAN y se trata de fundamentos estructurales como las sinergias económicas entre ambos países, y estas dependen de la demografía y geografía, y otros elementos como la democracia y el Estado de Derecho.
2. El 44% de las exportaciones de México a EE. UU. se realiza fuera del marco del TLCAN. Para dar una mejor dimensión, se menciona que México realiza el 63% de su comercio con EE.UU.
3. En el caso extremo de que EE. UU. abandonara el TLCAN, prevalecería el trato de Nación Más Favorecida de acuerdo a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Con ello, el 60% del comercio total con EE. UU. corresponde a productos que se gravarían con un arancel promedio de 2.2% al importarse y de 1.3% al exportarse de EE. UU. Del 40% restante, 83.4% corresponde a productos que tendrían un arancel promedio de 6.6% al importarse y de 4.3% al exportarse.

Con base en lo anterior, la SHCP presentó una estimación de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) para 2017 de entre 2.0% y 2.6% y una estimación puntual de 2.2% para la estimación de finanzas públicas. Para 2018, la estimación de crecimiento es de entre 2.0% y 3.0%, con una estimación puntual de 2.5% para la estimación de finanzas públicas.

El cuadro 1 presenta las principales variables macroeconómicas consideradas en los CGPE-2017 y los CGPE-2018. La previsión del nivel de inflación se incrementa para 2017, sin embargo, se espera que este converja de nuevo con el objetivo del Banco de México (Banxico) de 3.0% al cierre de 2018. Adicionalmente, se considera una mejora en la proyección de la plataforma de producción de petróleo.

Cuadro 1. Marco macroeconómico para 2017 y 2018

Concepto	2017		2018
	CGPE-2017	CGPE-2018 ¹	CGPE-2018
Producto Interno Bruto			
Crecimiento % real (rango)	2.0 -3.0	2.0 - 2.6	2.0 - 3.0
Crecimiento % real (puntual para estimación de finanzas públicas)	2.5	2.2	2.5
Nominal (millones de pesos)	20,300.3	21,257.0	22,831.9
Deflactor del PIB (variación anual, %)	3.3	6.5	4.8
Inflación (%) dic. / dic.	3.0	5.8	3.0
Tipo de cambio nominal promedio (pesos por dólar)²	18.2	18.7	18.1
Tasa de interés nominal promedio (Cetes 28 días, %)	4.9	6.7	7.0
Cuenta Corriente			
Millones de dólares	-33,026.0	-20,457.0	-23,300.0
% del PIB	-3.0	-1.8	-1.8
Petróleo (canasta mexicana)			
Precio promedio (dólares / barril)	42.0	43.0	46.0
Plataforma de producción crudo (mbd) ³	1,928.0	1,944.0	1,983.0
Plataforma de exportación promedio (mbd)	775.0	989.0	888.0
Gas natural			
Precio promedio (dólares/ MMBtu)	3.2	3.0	3.0

¹ Cierre estimado según los CGPE-2018.

² El tipo de cambio aprobado para 2017 fue de 18.62 pesos por dólar.

³ La plataforma de producción aprobada para 2017 fue de 1,947.0 mbd.

mbd: Miles de Barriles Diarios.

MMBtu: Millones de BTU (Unidad Térmica Británica)

Fuente: elaboración propia con base en el documento *Análisis del Paquete Económico para el ejercicio fiscal 2018* del IBD.

Con base en este escenario macroeconómico, para 2018 la SHCP estimó en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación ingresos presupuestarios por 4 billones 735,000 millones de pesos (mdp), lo que representa el 20.7% del PIB, e ingresos por financiamiento de 501,376 mdp, equivalente a 2.2% del PIB. Por otro lado, estimó en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación un gasto neto total del sector público por 5 billones 201,685 mdp, equivalente a 22.8% del PIB. Por lo tanto la estimación del déficit económico para 2018 fue de 466,685 mdp, equivalente a 2.0% del PIB.

Adicionalmente, la SHCP estimó que los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), que representan la medida más amplia del déficit, ascenderían a 571,877 mdp, equivalente a 2.5% del PIB. De esta manera, el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), la medida más amplia de la deuda pública, se proyectó en 47.3% del PIB en 2018.

La información presentada en los CGPE-2018 permite examinar la trayectoria histórica de las principales variables de finanzas públicas como ingresos, gasto, requerimientos financieros y su saldo histórico. Como se observa en la gráfica 1, los ingresos presupuestarios aumentaron 2.3 puntos porcentuales (pp) del PIB entre 2011 y 2016, cuando éstos alcanzaron 24.8% del PIB. Este comportamiento se explica por una reducción en los ingresos petroleros de 4.6 pp del PIB, lo cual se vio más que compensado por aumentos en la recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto Especial sobre Producción Servicios (IEPS), que aumentaron 2.1 pp, 0.4 pp y 2.6 pp del PIB, respectivamente, además de un aumento de 1.9 pp del PIB de los ingresos no tributarios.

La SHCP estimó también que, al cierre de 2017, los ingresos presupuestarios ascendan a 22.7% del PIB considerando las operaciones compensadas asociadas al Remanente de Operación de Banco de México (ROBM). Si bien, este nivel es mayor al aprobado, de 21.5%, refleja principalmente que en 2017 el Gobierno Federal recibió la transferencia de 321,653 mdp por concepto de ROBM, equivalente 1.5 % del PIB, así como una caída de 0.5 pp del PIB en la recaudación de ingresos tributarios.

Hacia adelante, la SHCP espera que los ingresos presupuestarios se estabilicen alrededor del 20.8% para el periodo 2019-2023 y que alcancen 20.9% del PIB en 2022 y 2023.

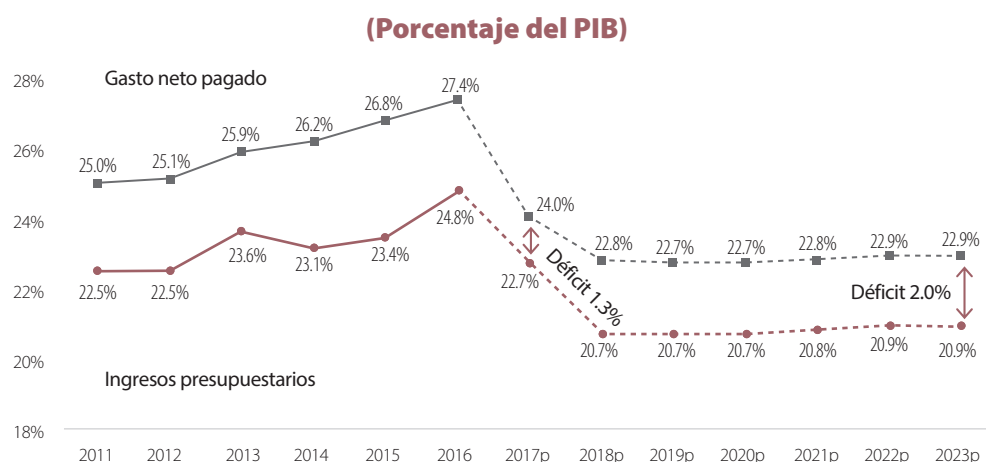
Por otro lado, la gráfica 1 también muestra la evolución del gasto, el cual aumentó alrededor de 2.4 pp del PIB entre 2011 y 2016 y se ubicó en 27.4% del PIB al final de este periodo. Como proporción del PIB, este es el nivel más alto del que se tiene registro desde 1990. Al observar las principales variaciones del gasto entre 2011 y 2016, se observa un aumento del rubro inversión financiera y otros por 1.9 pp

del PIB, el aumento del costo financiero del sector público por 0.5 pp del PIB, la reducción del gasto destinado a la inversión física en 0.7 pp del PIB y la reducción del gasto de operación en 0.5 pp del PIB.

Hacia los próximos años, la SHCP espera que el gasto neto pagado se mantenga en 22.8% del PIB, en promedio, para el periodo 2019-2023. A su interior, destaca la trayectoria del gasto en pensiones y jubilaciones, pues éste pasará de 3.5% del PIB a 4.1% del PIB entre 2018 y 2023.

Como resultado de las trayectorias de los ingresos presupuestarios y del gasto neto pagado tenemos que, para el periodo 2011-2016, la brecha entre ellos o déficit tuvo su punto más amplio en 2015 cuando alcanzó el 3.5% del PIB. Si bien se espera que al cierre de 2017 el déficit disminuya a 1.3% del PIB por el uso del ROBM, se prevé que se estabilice en un nivel de 2.0% del PIB para el periodo 2018-2023.

Gráfica 1. Trayectoria y proyección de los ingresos presupuestarios y del gasto neto pagado



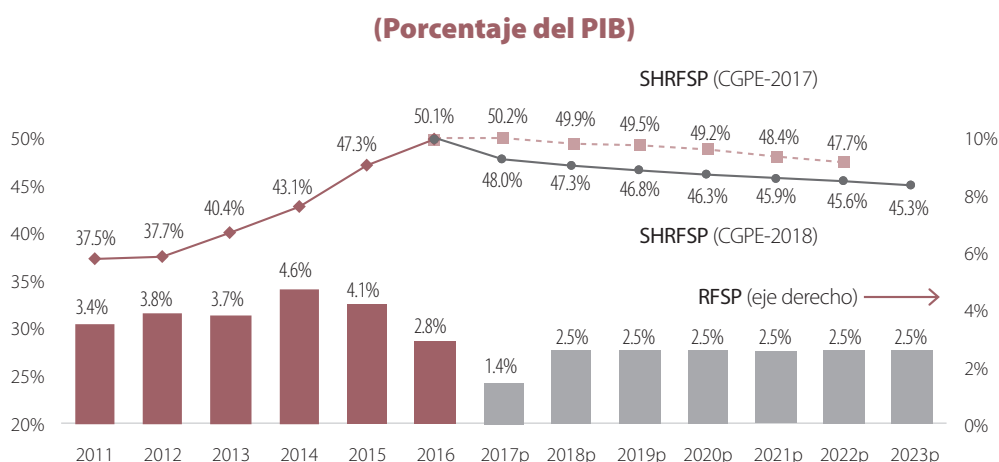
p – proyecciones estimadas en CGPE-2018.

Fuente: elaboración propia con datos de CGPE-2018.

En la gráfica 2 se presenta el comportamiento observado de los RFSP y las proyecciones de estos hasta 2023. Entre 2011 y 2016 se presentó una reducción de los RFSP como porcentaje del PIB, con un comportamiento mixto en los años intermedios. Se espera que en 2017 se reduzca a 1.4% del PIB si se consideran los ingresos por concepto de ROBM, en caso contrario sería de 2.9% del PIB. Posteriormente, los RFSP se situarán en 2.5% del PIB para el periodo de 2018 a 2023.

La gráfica 2 también muestra el comportamiento del SHRFSP, el cual se vio incrementado 12.6 pp del PIB entre 2011 y 2016, al pasar de 37.5% a 50.1% del PIB. Para el cierre de 2017 se prevé un SHRFSP de 48.0%, al considerar el ROBM, y de 49.5% si se excluye. Las perspectivas de SHCP muestran una trayectoria descendiente en los próximos años y se prevé que alcance 45.3% del PIB en 2023. Es importante notar que al comparar las proyecciones del SHRFSP presentadas en los CGPE-2018 con las publicadas en CGPE-2017 se observa una corrección a la baja.

Gráfica 2. Trayectoria y proyección de los Requerimientos Financieros del Sector Público y su Saldo Histórico



p- proyecciones estimadas en CGPE-2017 y CGPE-2018.

Fuente: elaboración propia con datos de CGPE-2017 y CGPE-2018.

Ley de Ingresos de la Federación 2018

La ILIF-2018 presentada por el Ejecutivo consideró ingresos totales por 5 billones 236,376 mdp, de los cuales 4 billones 735,000 mdp correspondían a ingresos presupuestarios y los 501,376 mdp a ingresos por financiamiento. Los ingresos presupuestarios se componían de ingresos del Gobierno Federal por 3 billones 551,700 mdp e ingresos de organismos y empresas por 1 billón 183,300 mdp. Dentro de los ingresos del Gobierno Federal, la recaudación tributaria propuesta fue de 2 billones 961,732 mdp y las transferencias al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED) por 422,306 mdp. De esta manera, la Recaudación Federal Participable (RFP)¹ se estimaba en 2 billones 879,921 mdp.

Entre las principales modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados se encuentran:

- El incremento del tipo de cambio de 18.1 a 18.4 pesos por dólar;
- El aumento en el precio del petróleo de 46.0 a 48.5 dólares por barril; y
- Un mayor techo de endeudamiento para el Gobierno de Ciudad de México al pasar de 4.5 miles de millones de pesos (mmp) a 5.5 mmp.

Como resultado de las modificaciones aprobadas por el Poder Legislativo, se incrementaron los ingresos presupuestarios en 43,291 mdp. Entre las principales variaciones se encuentran un incremento en la recaudación de ISR por 3,989 mdp, una menor recaudación por IEPS de combustibles por 8,251 mdp y mayores ingresos por aprovechamientos en el rubro de otros, con numeral 6.1.22.04 del artículo 1º. de la LIF-2018 por 2,993 mdp.

Con respecto al ISR, es importante destacar que conforme al artículo 152 de la Ley del ISR se prevé que la tarifa de las personas físicas se debe actualizar una vez que la inflación acumulada supere el 10% desde la fecha en la que se actualizó por última vez. Dicha actualización entrará en vigor a partir del 1 de enero del ejercicio siguiente en el que se haya presentado el mencionado incremento. En enero de 2017, la inflación acumulada desde diciembre de 2013 excedió el 10%, por lo que, de acuerdo con la Ley del Impuesto sobre la Renta, la tarifa aplicable a las personas físicas debe actualizarse a partir del 1 de enero de 2018.

1 La Recaudación Federal Participable es el conjunto de recursos que percibe la Federación por concepto de impuestos federales, derechos de minería y una parte de los ingresos petroleros provenientes del FMPED, del cual se desprenden los principales fondos de participaciones que la Federación transfiere a los estados y municipios.

También se estiman ingresos de operación de Pemex mayores en 10,073 mdp a lo previsto en la ILIF-2018. Al mismo tiempo se estiman mayores transferencias ordinarias del FMPED por 34,488 mdp.

Estas modificaciones dieron como resultado que la LIF-2018 contemple ingresos totales por 5 billones 279,667 mdp, lo que representa un aumento en términos reales de 3.1 % con respecto a la LIF-2017. Los ingresos presupuestarios serán de 4 billones 778,292 mdp, lo que representa un aumento de 4.6% en términos reales en su comparación con la LIF-2017. A su interior, destacan los incrementos reales de 12.7%, 4.9% y 4.8% en las transferencias del FMPED, la recaudación por IVA y la recaudación por ISR, respectivamente. Destaca también la caída en la recaudación por concepto de IEPS a gasolinas y diésel para combustión automotriz de 13.2% en términos reales. Por su parte, los ingresos derivados del financiamiento presentan una disminución real de 9.4%. Por consiguiente, la RFP se estima en 2 billones 902,722 mdp, lo que representa un aumento de 3.9% respecto a lo aprobado para 2017.

Adicionalmente, la LIF-2018 presenta medidas fiscales para las personas afectadas por los sismos del 7 y 19 de septiembre del 2017, las cuales incluyen la liberación de la obligación de efectuar pagos provisionales, diferimiento de los pagos bimestrales para el caso de los contribuyentes del Régimen de Incorporación Fiscal, diferimiento hasta en tres parcialidades de los pagos del IVA y del IEPS, diferimiento hasta en tres parcialidades del entero de las retenciones por salarios y hasta la posibilidad de realizar la deducción inmediata de las inversiones efectuadas en bienes nuevos de activo fijo en las zonas afectadas. Para la Ciudad de México y para algunos municipios de los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala, se estableció el beneficio de que las personas que perdieron totalmente sus hogares como consecuencia de los citados sismos, no paguen el ISR por los ingresos que reciban producto de la venta del terreno en donde se encontraba su casa habitación.

Cuadro 2. Ingresos 2017-2018 (Millones de pesos corrientes)

Concepto	2017		2018		Diferencia LIF-2018 vs LIF-2017
	LIF	ILIF	LIF	Diferencia LIF-ILIF	Porcentual real*
Ingresos Totales (1+2)	4,888,892.5	5,236,375.6	5,279,667.0	43,291.4	3.1
1. Ingresos Presupuestarios	4,360,913.8	4,735,000.1	4,778,291.5	43,291.4	4.6
Gobierno Federal	3,263,756.2	3,551,699.7	3,584,918.4	33,218.7	4.8
Impuestos totales	2,739,366.8	2,961,731.7	2,957,469.9	-4,261.8	3.0
ISR	1,425,802.0	1,562,197.9	1,566,186.8	3,988.9	4.8
IVA	797,653.9	876,936.1	876,936.1	0.0	4.9
IEPS	433,890.4	430,027.4	421,776.7	-8,250.7	-7.2
IEPS a gasolina y diésel para combustión automotriz	284,432.3	266,884.3	258,633.6	-8,250.7	-13.2
Artículo 2o-A, fracción I	257,466.0	239,501.0	231,250.3	-8,250.7	-14.3
Artículo 2o-A, fracción II	26,966.3	27,383.3	27,383.3	0.0	-3.1
Otros impuestos ¹	82,020.5	92,570.3	92,570.3	0.0	7.7
Contribuciones de mejoras	33.6	36.1	36.1	0.0	2.5
Derechos	44,757.3	46,399.5	46,399.5	0.0	-1.1
Productos	5,983.8	6,427.1	6,709.3	282.2	7.0
Aprovechamientos	86,712.9	114,799.4	117,792.3	2,992.9	29.6
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	386,901.8	422,305.9	456,793.5	34,487.6	12.7
Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED)	386,901.8	422,305.9	456,793.5	34,487.6	12.7
Organismos y Empresas	1,097,157.6	1,183,300.4	1,193,373.1	10,072.7	3.8
2. Financiamiento	527,978.7	501,375.5	501,375.5	0.0	-9.4
Partida informativa:					
Recaudación Federal Participable	2,665,463.6	2,879,921.3	2,902,721.9	22,800.6	3.9

* Se utiliza como deflactor el índice de precios implícito del PIB 2018=100 que, acorde con CGPE-2018, muestra una variación anual de 4.8%.

Nota: la suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

¹ Incluye impuestos a automóviles nuevos, impuesto al comercio exterior, accesorios, impuestos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos y otros.

Fuente: elaboración propia con base en el documento *Aportes al debate parlamentario 6: El Paquete Económico 2018, entre la reconstrucción y la transición del IBD.*

Presupuesto de Egresos de la Federación 2018

El PPEF-2018 presentado por el Ejecutivo consideró un gasto neto total² de 5 billones 201,685 mdp, de los cuales, 3 billones 696,997 mdp corresponden a gasto programable pagado, que agrupa las erogaciones asociadas a programas públicos para proveer bienes y servicios públicos a la población, destinados a cumplir con diversas actividades gubernamentales y a desarrollar actividades sociales y productivas. El resto, 1 billón 504,688 mdp corresponde a gasto no programable, que incluye las erogaciones derivadas del cumplimiento de las obligaciones legales que no corresponden a la provisión de bienes y servicios públicos, por lo que no es asociable a programas específicos y se refiere principalmente al costo financiero, a las participaciones a estados y municipios y a los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Adefas).

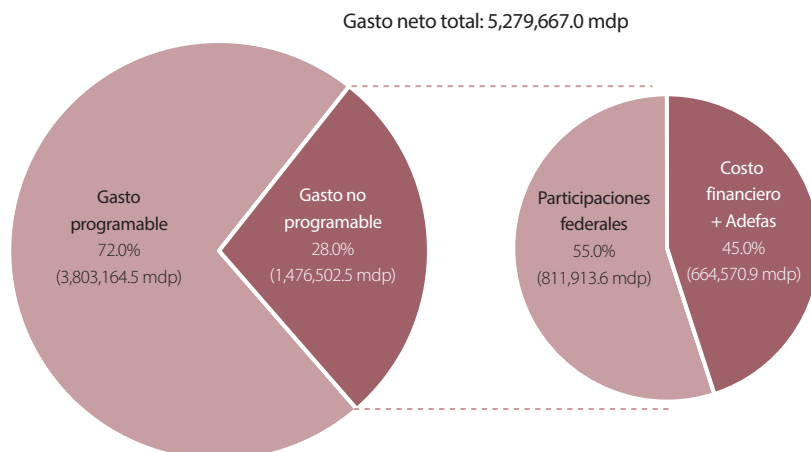
Los mayores ingresos aprobados en la LIF-2018 por 43,291 mdp implicaron un aumento en el gasto aprobado en el PEF-2018 por el mismo monto. Así, el gasto neto total aprobado es 5 billones 279,667 mdp, cifra mayor en 3.1% en términos reales al aprobado para 2017.

Durante el proceso de discusión y aprobación del PEF-2018, los recursos destinados a gasto programable aumentaron 1.9% con respecto al PPEF-2018 mientras que los destinados a gasto no programable se redujeron en 1.9%. En este sentido, el gasto programable aprobado es de 3 billones 803,165 mdp, equivalente a 72.0% del gasto neto para 2018. Esta cifra representa un aumento real de 2.2% respecto al aprobado para 2017.

A su vez, el presupuesto para gasto no programable aprobado es de 1 billón 476,503 mdp, lo que representa 28.0% del gasto neto. Esta cifra implica un crecimiento real anual de 5.3% respecto al aprobado para 2017.

2 El gasto neto se refiere a la totalidad de las erogaciones realizadas por el gobierno federal y los organismos y empresas de control presupuestario directo, en cumplimiento de sus atribuciones para proveer bienes y servicios públicos a la población, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública (SHCP, 2014).

**Gráfica 3. Composición del gasto neto devengado
(Millones de pesos y porcentajes)**



Fuente: elaboración propia con datos del PEF-2018.

Gasto programable por clasificación administrativa

El gasto programable en su clasificación administrativa agrupa el presupuesto de acuerdo a los ejecutores de gasto, ramos y entidades públicas.

Para los **Ramos autónomos** se aprobó un presupuesto de 118,132 mdp, 7.0% más en términos reales que el aprobado para 2017. El mayor crecimiento presupuestario respecto al PEF-2017 se presentó en Instituto Nacional Electoral con 53.3%. Cabe señalar que durante la discusión, los recursos para ramos autónomos propuestos en el PPEF se redujeron en 6,500 mdp, de los cuales 5,900 mdp corresponden al Consejo de la Judicatura Federal.

El total de los **Ramos administrativos** presentan una disminución real de 0.2% respecto a lo aprobado para 2017. Las principales reducciones porcentuales se registran en los ramos de Hacienda y Crédito Público (6.0%), Oficina de la Presidencia de la República (5.7%), Turismo (5.3%) y Comunicaciones y Transportes (4.7%). Por otro lado, los principales incrementos porcentuales se observan en Marina (13.4%), Defensa Nacional (11.4%), Relaciones Exteriores (9.9%) y Trabajo y Previsión Social (8.9%).

Con relación a los **Ramos generales** el PEF-2018 asigna un presupuesto mayor en 3.1% en términos reales, respecto al aprobado para 2017. Destaca la ampliación de 13.2%, equivalente a 49,274 mdp, al Ramo de Provisiones Salariales y Económicas.

Finalmente, para los **organismos y empresas** el PEF-2018 asigna un presupuesto mayor en 3.2% en términos reales, respecto a lo aprobado para 2017. Por una parte, las Entidades de Control Directo tendrán un aumento real de 3.6% mientras que las Empresas Productivas del Estado (EPE) tendrán un aumento real de 2.7%.

Cuadro 3. Clasificación administrativa del gasto programable devengado (Millones de pesos)

Concepto	2017		2018		Diferencia PEF-2018 vs PEF-2017
	PEF	PPEF	PEF	Reasignaciones	Porcentual real*
Total¹	3,550,387.6	3,731,687.9	3,803,164.5	71,476.5	2.2
Ramos Autónomos	105,351.1	124,631.7	118,131.7	-6,500.0	7.0
Legislativo	14,447.2	15,374.6	15,574.6	200.0	2.9
Cámara de Diputados	7,629.4	8,239.4	8,439.4	200.0	5.6
Cámara de Senadores	4,542.0	4,905.0	4,905.0	0.0	3.1
Auditoría Superior de la Federación	2,275.8	2,230.1	2,230.1	0.0	-6.5
Judicial	69,477.2	77,266.4	71,366.4	-5,900.0	-2.0
Suprema Corte de Justicia de la Nación	5,488.0	5,635.1	5,635.1	0.0	-2.0
Consejo de la Judicatura Federal	60,863.9	67,738.1	61,838.1	-5,900.0	-3.0
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	3,125.3	3,893.2	3,893.2	0.0	18.9
Instituto Nacional Electoral	15,071.2	25,015.3	24,215.3	-800.0	53.3
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1,728.6	2,033.0	2,033.0	0.0	12.2
Comisión Federal de Competencia Económica	537.2	618.1	618.1	0.0	9.8
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	1,153.9	1,227.7	1,227.7	0.0	1.5
Instituto Federal de Telecomunicaciones	1,980.0	1,998.0	1,998.0	0.0	-3.7
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	955.9	1,098.5	1,098.5	0.0	9.7

Continúa

Concepto	2017		2018		Diferencia PEF-2018 vs PEF-2017
	PEF	PPEF	PEF	Reasigna- ciones	Porcentual real*
Instituto Nacional Estadística y Geografía	7,033.7	7,588.9	7,788.9	200.0	5.7
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	2,554.8	2,979.0	3,029.0	50.0	13.1
Ramos Administrativos	978,730.3	997,241.9	1,023,678.7	26,436.7	-0.2
Oficina de la Presidencia de la República	1,819.6	1,797.4	1,797.4	0.0	-5.7
Gobernación	58,187.1	63,207.5	64,288.2	1,080.7	5.4
Relaciones Exteriores	7,819.2	8,603.2	9,003.2	400.0	9.9
Hacienda y Crédito Público	26,857.8	25,708.2	26,458.2	750.0	-6.0
Defensa Nacional	69,408.0	81,021.9	81,021.9	0.0	11.4
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	70,597.2	64,325.1	72,125.4	7,800.3	-2.5
Comunicaciones y Transportes	84,627.7	77,254.2	84,548.6	7,294.4	-4.7
Economía	9,524.6	9,528.4	9,578.4	50.0	-4.0
Educación Pública	267,655.2	275,443.3	280,969.3	5,526.0	0.2
Salud	121,817.5	121,934.8	122,557.3	622.5	-4.0
Marina	26,336.9	31,305.8	31,305.8	0.0	13.4
Trabajo y Previsión Social	3,536.1	3,837.0	4,037.0	200.0	8.9
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	16,018.9	16,666.2	16,766.2	100.0	-0.1
Medio Ambiente y Recursos Naturales	36,058.6	37,045.6	37,580.6	535.0	-0.5
Procuraduría General de la República	15,897.5	16,243.8	16,243.8	0.0	-2.5
Energía	2,361.6	2,410.3	2,470.3	60.0	-0.2
Desarrollo Social	105,339.6	106,645.5	106,645.5	0.0	-3.4
Turismo	3,947.5	3,716.2	3,916.2	200.0	-5.3
Función Pública	1,106.6	1,191.9	1,191.9	0.0	2.8
Tribunales Agrarios	882.2	951.0	981.0	30.0	6.1
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	121.3	131.2	131.2	0.0	3.2

Continúa

Concepto	2017		2018		Diferencia PEF-2018 vs PEF-2017
	PEF	PPEF	PEF	Reasignaciones	Porcentual real*
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	26,963.5	26,925.9	27,225.9	300.0	-3.6
Comisión Reguladora de Energía	340.0	280.0	346.9	66.9	-2.6
Comisión Nacional de Hidrocarburos	290.0	240.0	296.9	56.9	-2.3
Entidades no Sectorizadas	8,787.8	9,111.4	9,275.4	164.0	0.7
Cultura	12,428.3	11,716.2	12,916.2	1,200.0	-0.8
Ramos Generales	1,477,722.6	1,545,907.6	1,597,197.3	51,289.8	3.1
Aportaciones a Seguridad Social	642,744.2	699,664.1	699,664.1	0.0	3.9
Provisiones Salariales y Económicas	131,865.6	107,189.2	156,463.2	49,274.0	13.2
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	51,251.1	52,528.3	52,728.3	200.0	-1.8
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	651,861.8	686,525.9	688,341.7	1,815.7	0.8
Organismos y Empresas	1,610,672.0	1,741,451.8	1,741,451.8	0.0	3.2
Entidades de Control Directo	886,271.9	961,916.8	961,916.8	0.0	3.6
Instituto Mexicano del Seguro Social	622,682.6	679,284.3	679,284.3	0.0	4.1
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	263,589.3	282,632.6	282,632.6	0.0	2.3
Empresas Productivas del Estado	724,400.2	779,534.9	779,534.9	0.0	2.7
Petróleos Mexicanos	391,946.2	391,946.0	391,946.0	0.0	-4.6
Comisión Federal de Electricidad	332,454.0	387,588.9	387,588.9	0.0	11.3

Continúa

Concepto	2017		2018		Diferencia PEF-2018 vs PEF-2017
	PEF	PPEF	PEF	Reasigna- ciones	Porcentual real*
(-) Aportaciones, subsidios y transferencias	631,677.0	688,112.9	688,112.9		4.0

* Se utiliza como deflactor el índice de precios implícito del PIB 2018=100 que, acorde con CGPE-2018, muestra una variación anual de 4.8%.

Nota: la suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

¹ En los ramos se incluyen las Aportaciones ISSSTE y Apoyos Fiscales a Entidades de Control Directo. El total se reporta neto de Aportaciones ISSSTE y Subsidios y Apoyos Fiscales a Entidades de Control Directo.

Fuente: elaboración propia con datos del PEF-2017, PPEF-2018 y PEF-2018.

Gasto no programable

El gasto no programable se compone en un 55.0% por participaciones federales, en un 43.9% por costo financiero y en un 1.2% por Adefas.

El PEF-2018 considera 811,932 mdp para participaciones federales, que son transferencias federales no etiquetadas a las entidades federativas y municipios.³ Esta cantidad implica un crecimiento real de 4.3% respecto al aprobado para 2017.

Al mismo tiempo contempla 647,480 mdp para cubrir el pago de costo financiero, es decir recursos destinados al pago de intereses, comisiones y gastos de la deuda pública presupuestaria del gobierno federal y de las EPE; así como las erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca. Esta cantidad implica un aumento real del 7.9% respecto al aprobado para 2017.

³ De acuerdo con el segundo párrafo del inciso I del Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto se establezca la normatividad respectiva, las Participaciones podrán ser fiscalizables por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa.

**Cuadro 4. Gasto no programable
(Millones de pesos)**

Concepto	2017		2018		Diferencia PEF-2018 vs PEF-2017
	PEF	PPEF	PEF	Reasigna- ciones	Porcentual real*
Total	1,338,504.9	1,504,678.7	1,476,502.5	-28,185.1	5.3
Costo financiero	572,563.0	663,479.8	647,479.8	-16,000.0	7.9
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	742,566.2	806,516.7	811,931.6	5,414.9	4.3
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	23,375.7	34,691.1	17,091.1	-17,600.0	-30.2

* Se utiliza como deflactor el índice de precios implícito del PIB 2018=100 que, acorde con CGPE-2018, muestra una variación anual de 4.8%.

Nota: la suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

Fuente: elaboración propia con datos del PEF-2017, PPEF-2018 Y PEF-2018.

Gasto federalizado

El gasto federalizado se refiere a las transferencias de recursos federales que llegan a los gobiernos estatales y municipales y son el componente principal de los ingresos de estos.⁴

En el PPEF-2018, el Ejecutivo propuso un gasto federalizado de 1 billón 749,231 mdp, cifra inferior en 0.9% en términos reales respecto a lo aprobado en 2017.⁵ Lo anterior debido a que en la propuesta del Ejecutivo algunos recursos correspondientes a los Ramos 33 y 23 no contaban con recursos asignados, cuando en el PEF-2017 si se presentan. La mayor proporción de recursos la tenía el Ramo 28 con el 46.1% del gasto federalizado, después el 42.3% correspondía a la suma de los Ramos 25 y 33; mientras que los Convenios de descentralización, la protección social en salud y el Ramo 23 representaron 6.8%, 3.9% y 0.9% del total, respectivamente.

4 Para mayor detalle sobre los rubros que componen el gasto federalizado, ver el documento "Análisis de los Recursos Federales Identificados para las Entidades Federativas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018", Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez, 2017, disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3691>

5 Las entidades federativas que muestran las mayores caídas reales anuales son: Quintana Roo, Hidalgo y Aguascalientes con 5.4%, 5.1% y 3.5%, respectivamente.

La Cámara de Diputados aprobó un gasto federalizado de 1 billón 786,781 mdp, lo que significa 37,550 mdp más que lo propuesto por el Ejecutivo y un incremento de 1.2%, en términos reales respecto al PEF-2017.

En este contexto, el Ramo 28 tiene presupuestado 4.3% más en términos reales que lo establecido en el PEF-2017, lo que equivale a un total de 811,932 mdp. De manera análoga, se aprobaron aportaciones federales por 688,342 mdp, 0.8% más en términos reales respecto al PEF-2017.

Adicionalmente, el presupuesto identificado para el Ramo 23 es de 45,060 mdp, cifra 13.6% inferior en términos reales a lo aprobado para 2017; en esta ramo destaca la asignación de 2,500 mdp al Fondo para la Reconstrucción de las Entidades Federativas. Por su parte, el presupuesto para el Ramo 25, que ejerce la Ciudad de México, mostró una caída de 1.8% en términos reales.

Cuadro 5. Gasto Federalizado (Millones de pesos corrientes)

Concepto	2017		2018		Diferencia PEF-2018 vs PEF-2017
	PEF	PPEF	PEF	Diferencia PEF-PPEF	Porcentual real*
Total¹	1,684,728.2	1,749,230.9	1,786,781.2	37,550.3	1.2
Ramo 28 Participaciones Federales	742,566.2	806,516.7	811,931.6	5,414.9	4.3
Fondo General de Participaciones	528,169.7	580,787.2	585,339.9	4,552.7	5.8
Fondo de Fiscalización y Recaudación	33,318.3	35,999.0	36,284.0	285.0	3.9
Fondo de Fomento Municipal	26,654.6	28,799.2	29,027.2	228.0	3.9
Incentivos a la Venta Final de Diésel y Gasolina	22,063.3	22,404.5	22,404.5	0.0	-3.1
Incentivos Específicos del IEPS	12,923.1	14,233.1	14,233.1	0.0	5.1
ISAN y Fondo de Compensación del ISAN	11,050.9	13,112.0	13,112.0	0.0	13.2
Fondo de Compensación	4,903.0	4,978.8	4,978.8	0.0	-3.1
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	3,250.0	3,674.8	3,974.9	300.1	16.7
Participaciones para municipios que realizan comercio exterior	3,625.0	3,916.7	3,947.7	31.0	3.9
Participaciones para municipios exportadores de hidrocarburos	197.3	220.5	238.5	18.0	15.3
Incentivos Económicos	96,410.9	98,390.9	98,390.9	0.0	-2.6

Continúa

Concepto	2017		2018		Diferencia PEF-2018 vs PEF-2017
	PEF	PPEF	PEF	Diferencia PEF-PPEF	Porcentual real*
Ramo 33 Aportaciones Federales	651,861.8	686,525.9	688,341.7	1,815.7	0.8
Nómina Educativa y Gasto de Operación (FONE)	355,903.7	368,997.0	368,997.0	0.0	-1.1
Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	87,686.4	93,385.8	93,385.8	0.0	1.6
Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUNDF)	68,297.2	73,792.2	74,376.4	584.2	3.9
Infraestructura Social (FAIS)	67,420.2	72,844.7	73,421.4	576.7	3.9
Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	37,316.5	40,318.9	40,638.1	319.2	3.9
Aportaciones Múltiples (FAM)	21,696.9	23,442.6	23,628.2	185.6	3.9
Seguridad Pública (FASP)	7,000.0	7,000.0	7,000.0	0.0	-4.6
Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	6,540.9	6,744.8	6,894.8	150.0	0.6
Ramo 25 Previsiones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos²	51,251.1	52,528.3	52,728.3	200.0	-1.8
Gasto Federalizado identificado en el Ramo 23³	49,760.1	14,940.7	45,060.4	30,119.7	-13.6
Proyectos de Desarrollo Regional	17,207.8	100.0	17,953.0	17,853.0	-0.4
Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos	4,114.7	4,726.9	4,726.9	0.0	9.6
Fondos Metropolitanos	3,214.2	3,268.7	3,268.7	0.0	-3.0
Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas	2,476.2	2,702.8	2,923.5	220.7	12.7
Programas Regionales	2,837.4	0.0	2,858.3	2,858.3	-3.9
Fondo para el Fortalecimiento Financiero	3,243.6	n.a.	2,537.8	n.a.	-25.3
Fondo de Capitalidad	2,430.4	1,250.0	2,500.0	1,250.0	-1.8
Fondo para la Reconstrucción de las Entidades Federativas	n.a.	n.a.	2,500.0	n.a.	n.a.
Fondo Regional (10 Estados con menor IDH)	2,297.1	2,336.0	2,336.0	0.0	-3.0

Continúa

Concepto	2017		2018		Diferencia PEF-2018 vs PEF-2017
	PEF	PPEF	PEF	Diferencia PEF-PPEF	Porcentual real*
Operación y Mantenimiento del Programa de Seguridad y Monitoreo en el Estado de México	1,502.1	0.0	1,500.0	1,500.0	-4.7
Fondo para Fronteras	750.0	0.0	750.0	750.0	-4.6
Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad	443.4	500.0	500.0	0.0	7.6
Cámaras de Vigilancia en el Estado de Veracruz	n.a.	n.a.	350.0	n.a.	n.a.
Fondo de Apoyo a Migrantes	263.0	0.0	300.0	300.0	8.9
Provisión para la Armonización Contable	55.9	56.4	56.4	0.0	-3.7
Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal	8,924.3	0.0	0.0	0.0	-100.0
Convenios de Descentralización^{4,5}	120,586.6	119,744.6	119,744.6	0.0	-5.2
Educación Pública	96,428.3	100,731.2	100,731.2	0.0	-0.3
Salud	10,280.6	8,147.6	8,147.6	0.0	-24.4
Gobernación	5,122.4	5,094.1	5,094.1	0.0	-5.1
Medio Ambiente y Recursos Naturales	4,857.8	4,837.7	4,837.7	0.0	-5.0
Turismo	568.9	586.0	586.0	0.0	-1.7
Entidades no Sectorizadas	374.2	197.5	197.5	0.0	-49.6
Cultura	853.9	150.0	150.0	0.0	-83.2
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	0.4	0.4	0.4	0.0	-3.7
Función Pública	0.1	0.1	0.1	0.0	9.3
Poder Legislativo	100.0	0.0	0.0	0.0	-100.0
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2,000.0	0.0	0.0	0.0	-100.0
Desarrollo Social	0.0	0.0	0.0	0.0	-100.0

Continúa

Concepto	2017		2018		Diferencia PEF-2018 vs PEF-2017
	PEF	PPEF	PEF	Diferencia PEF-PPEF	Porcentual real*
Protección Social en Salud: Seguro Popular⁵	68,702.5	68,974.6	68,974.6	0.0	-4.2
Partida informativa:					
Recuadación Federal Participable	2,665,463.6	2,879,921.3	2,902,721.9	22,800.6	3.9

n.a. No aplica. n.d. No disponible. IDH. Índice de Desarrollo Humano.

* Se utiliza como deflactor el índice de precios implícito del PIB 2018=100 que, acorde con CGPE-2018, muestra una variación anual de 4.8%.

Nota: la suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

¹ Incluye Aportaciones al ISSSTE.

² Incluye los Recursos del Ramo 25 Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal y Previsiones para Servicios Personales para los Servicios de Educación Básica en el D.F., para el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto de Operación y para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

³ Se refiere a subsidios que se entregan a las entidades federativas para impulsar el desarrollo regional, estatal y municipal.

⁴ No incluye los recursos que transfieren a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, en virtud de que se trata de asignaciones cuya distribución se conoce una vez que se firman los respectivos convenios, que deben estar suscritos a más tardar al término del primer trimestre del año, conforme a lo previsto en el artículo 82 la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁵ El monto de los Convenios de Descentralización y de Protección Social en Salud Seguro Popular del PEF-2018 corresponde al monto propuesto en el PPEF-2018 a manera de aproximación debido a que, con la información del Dictamen del PPEF-2018, aún no es posible identificarlo.

Fuente: elaboración propia con datos del PEF-2017, PPEF-2018 y PEF-2018.

Consideraciones finales

El Paquete Económico 2018 estima que para el próximo año el crecimiento real de la economía mexicana se ubicará entre 2.0 y 3.0%. A pesar de que se prevé el fortalecimiento de la demanda interna, apoyado en la creación de empleos formales, la expansión del crédito, el aumento de los salarios, la convergencia de la inflación hacia el objetivo de 3.0% y la mejora de la confianza, existen riesgos que podrían afectar el desempeño de la economía mexicana en caso de que éstos se materialicen. Los principales riesgos son la posposición de la renegociación del TLCAN o que alguno de sus miembros lo abandone, un menor dinamismo de la economía de EE. UU., un debilitamiento de la economía mundial, una alta volatilidad en los mercados financieros internacionales, una plataforma de producción de petróleo menor a la prevista y un incremento de las tensiones geopolíticas.

En la LIF-2018 se aprobaron ingresos totales por 5 billones 279,667 mdp, de los cuales 4 billones 778,292 mdp corresponden a ingresos presupuestarios y 501,376 mdp a ingresos derivados del financiamiento. Mientras que en el PEF-2016 se aprobó un gasto neto devengado de 5 billones 279,667 mdp, de los cuales 3 billones 803,165 mdp corresponden a gasto programable y 1 billón 476,503 mdp a gasto no programable. El gasto federalizado se estima que ascenderá a 1 billón 786,781 mdp.

En este contexto, el paquete económico para el año 2018 continuó con el proceso de consolidación fiscal a través del control del gasto y la reducción del déficit fiscal y la deuda pública. Sin embargo, no abordó temas de mediano plazo que inciden en la sostenibilidad de las finanzas públicas como son la atención de las presiones de gasto por pensiones y salud, y el fortalecimiento de la inversión pública.

Fuentes de consulta

Cámara de Diputados. Dictamen de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/nov/20171109-A.pdf>.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/nov/20171109-B.pdf>.

Cámara de Diputados. Dictamen de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018 de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/oct/20171019-VI.pdf>.

Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez, 2017. Análisis del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2018. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3685>.

Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez, 2017. Análisis de los Recursos Federales Identificados para las Entidades Federativas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3691>.

Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez, 2017. Aportes al debate parlamentario 6: El Paquete Económico 2018, entre la reconstrucción y la transición. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3720>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica 2018. http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estadísticas Oportunas.

http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018 http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto.

Senado de la República. Minuta Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018. http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2017-10-26-1/assets/documentos/Dict_Ley_Ingresos.pdf.



E

EL DEBATE ESTÁ VIVO. LA RENEGOCIACIÓN del Tratado de Libre Comercio de América del Norte está en marcha y ha despertado expectativas en todo el espectro de posibilidades políticas y económicas, y la historia de la discusión para la creación de un TLCAN 2.0 o de su desaparición definitiva (en los extremos de los posicionamientos), no ha estado exenta de expresiones y análisis que destacan los riesgos y oportunidades que representan para las tres naciones del bloque norteamericano.

Una de ellas, quizá la más optimista, es la que propone que uno de los elementos de la reinención del acuerdo comercial tome en cuenta las nuevas tecnologías. Recordemos que al firmarse el acuerdo original en 1992, no estuvo contemplado ningún aspecto relacionado con tecnologías de la información y de comunicaciones y el término Internet está virtualmente ausente de la letra del acuerdo.

Los consumidores y el sector **telecomunicaciones** ante la renegociación del **TLCAN**

Carlos Ponce Beltrán*

Esto atañe directamente al capítulo de telecomunicaciones, por lo que esta etapa de renegociación es una oportunidad de actualizar los términos del acuerdo teniendo en la visión la economía digital y la posición de los usuarios/ consumidores.¹

Previamente a la Reforma de Telecomunicaciones de México, esta industria operaba en un panorama de competencia desigual y servicios con calidad deficiente, era costosa para los usuarios y tenía un bajo desarrollo tecnológico. Pero a partir de junio de 2013, fecha en que fueron aprobadas las Reformas Constitucionales en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión que propuso el titular del Ejecutivo Federal y aprobaron el Congreso Constituyente y las Cámaras de Senadores y Diputados durante la LXII Legislatura, el sector dio un vuelco extraordinario, según datos que han ido exponiendo, tanto el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)² como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

* Subprocurador de Telecomunicaciones en la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco).

1 En este texto se utilizan simultáneamente los conceptos **consumidor** y **usuario**, ya que la Ley Federal de Protección al Consumidor utiliza el concepto de consumidor (Art. 2, Fracción I) y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el de usuario como destinatario final del servicio de telecomunicaciones (Art. 3, Fracción LXXI).

2 *Las Telecomunicaciones a 3 1/2 Años de la Reforma Constitucional en México*. IFT, Diciembre de 2017.

En resumen, el sector telecomunicaciones, que representaba \$366 mil millones de pesos en Producto Interno Bruto (PIB) antes de la Reforma, para junio de 2017 fue de \$498 mil millones de pesos.³ Si durante los 6 años anteriores, el promedio de crecimiento de la economía nacional fue a una tasa promedio anual del 2.7%, el sector de las telecomunicaciones lo hizo a tasas del 8%. El año de 2017, la participación en el PIB de la industria de las telecomunicaciones tuvo una evolución destacable (de 3.0% en 2013, a 3.5% el 2^{do} trimestre de 2017), junto a un importante crecimiento en la inversión, 73% con respecto a 2014, con un relevante peso de la inversión extranjera directa entre 2015 y 2017.

Con esta dinámica evolución, y los beneficios que el aumento de la disponibilidad y calidad de los servicios les trae a todos los sectores de la economía y al consumidor mismo, a partir de agosto pasado el país enfrentó uno de los desafíos más complejos de los últimos años: la demanda del gobierno de los Estados Unidos por iniciar un proceso de renegociación del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en parte importante de los aspectos de la relación comercial entre los tres países.

En el campo de las telecomunicaciones, la posición norteamericana está centrada eminentemente en tres puntos: El primero de ellos (promover la provisión competitiva de servicios de telecomunicaciones facilitando el acceso a los mercados a través de una regulación transparente y un regulador independiente) está virtualmente superado, ya que la legislación mexicana desreguló el mercado de las telecomunicaciones desde los años noventa. La actual composición de los jugadores en el mercado nacional y la evolución misma del Instituto Federal de Telecomunicaciones, lo comprueban.

El segundo, que se expresa como “Asegurar compromisos para proporcionar acceso razonable para los proveedores de telecomunicaciones a través de interconexiones y accesos a instalaciones físicas y recursos escasos”, presenta hoy una enorme dificultad, en razón del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que declaró inconstitucional la “Tarifa Cero” decretada en la Reforma, e indicó que el IFT es el responsable, con “competencia originaria y exclusiva”, de definir las tarifas de interconexión, en un régimen asimétrico frente al agente preponderante. Las nuevas tarifas de interconexión de las redes de telecomunicaciones se anunciaron a finales del año pasado y están vigentes a partir del 1° de enero de este año.

El tercer y último punto es el que presenta mayor complejidad. Dice: “Establecer provisiones para proteger la elección de tecnología hecha por los proveedores de los servicios de telecomunicaciones”. La aceptación de esta demanda de la dele-

3 <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/pagina-de-inicio/2ite2017.pdf>

gación estadounidense implicaría la aprobación de estándares tecnológicos que no están presentes en la legislación mexicana, lo cual podría mostrar conflictos con la regulación nacional. Esta además podría trasgredir los derechos adquiridos para los usuarios/consumidores, pues es parte de los derechos fundamentales que fueron señalados en el nuevo apartado B del artículo sexto de la Reforma Constitucional y la forma en que fueron garantizados en el artículo 145 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR).

Estos dos últimos aspectos presentan dificultades operativas para ser asumidos tal cual en el tratado comercial, ya que pondrían en entredicho el papel del regulador (el IFT), y mostrarían contradicciones con lo dispuesto por el Poder Judicial de la Federación. No obstante, una nota de la revista *Expansión*⁴ revela que “según el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), autoridades de México y Estados Unidos trabajan en la armonización del uso de frecuencias, y se trabaja desde hace un año en las necesidades (técnicas) de transmisión de datos”.

Este punto de las negociaciones no debe ignorar los principios internacionales de la neutralidad tecnológica y de la red, que garanticen igualdad de condiciones para uso y acceso a tecnologías e información, en beneficio como siempre de los usuarios/consumidores de las redes.

Como puede observarse, a diferencia de otros puntos de la negociación y al haber finalizado cinco rondas de conversaciones trilaterales, en materia de telecomunicaciones no se advierten posiciones irreconciliables. La dinámica económica del sector en los tres países y el crecimiento de la inversión llevará, con toda seguridad a alcanzar acuerdos durante las pláticas de los próximos meses.

Finalmente, los tres países poseen ya mercados de telecomunicaciones maduros, con diferencias entre sí, pero que han convivido armónicamente durante todos estos años de evolución de la industria, y se observa difícil que detalles “técnicos” entorpezcan una solución benéfica para los consumidores y las empresas. La agenda de la delegación mexicana tiene como cometido alcanzar una mayor integración del mercado de las telecomunicaciones, con lo que se obtendrán provechos adicionales a esta Reforma Estructural de nuestro país.

Decíamos al inicio de este texto, que la discusión de los nuevos términos del TLCAN para los próximos años involucra también otros temas en los que el sector de las telecomunicaciones está fuertemente involucrado, aunque no se refiera específicamente a la industria. La evolución más importante y con mayor futuro,

4 “La renegociación del TLCAN pone en la mira las telecomunicaciones”. *Expansión*, 8 de agosto de 2017. <http://expansion.mx/empresas/2017/08/08/la-renegociacion-del-tlcan-pone-en-la-mira-las-telecomunicaciones>

la representan el Internet de las cosas y el comercio electrónico, que son el signo de la convivencia global a la que nos han llevado el uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, y que resulta impensable que no esté considerada en un tratado comercial. La prioridad de la negociación, al abordar estos temas, ha sido lograr una menor carga regulatoria e impositiva para empresas y consumidores que intercambian datos, mercancías y servicios de manera digital, lo que necesariamente redundará en una mejor accesibilidad de estos bienes para los consumidores de los tres países.

México, Canadá y los Estados Unidos de América están frente a la enorme oportunidad de generar un tratado con reglas claras sobre las telecomunicaciones y el comercio electrónico, y también de homologar otras normas que deben ser puestas en el centro del debate, ya que las regulaciones nacionales están diseñadas desde criterios muy disímolos, y ha llegado la hora de sincronizarlas, en beneficio de los últimos destinatarios del acuerdo comercial: los consumidores.

Efectivamente, el centro de la discusión sobre cómo se ofrecerán los servicios de telecomunicaciones (telefonía fija y móvil, Internet, TV de paga, etcétera) y cómo se llevará a cabo el comercio digital en Norteamérica finaliza en un criterio muy sencillo: tienen como destinatario y beneficiario último al consumidor. Más de 500 millones de consumidores en los tres países y un PIB conjunto con valor de más de 21 mil millones de dólares.⁵

En nuestro país, como en los Estados Unidos y en Canadá, el gobierno y empresas de telecomunicaciones buscan satisfacer de mejor manera la demanda de comunidades de usuarios cada vez más exigentes y dependientes de sus servicios para producir bienes, seguir innovando, generar riqueza, consumir y obtener información necesaria en su vida cotidiana.

Perspectiva de los usuarios frente a la modernización del TLCAN

Se puede considerar que frente a los retos que imponen las negociaciones para modernizar el TLCAN, en el ámbito de protección de los derechos de los consumidores de los bienes, productos y servicios de telecomunicaciones, México cuenta con el sólido blindaje legal e institucional derivado de la Reforma Estructural de Telecomunicaciones.

5 Canadá, a favor de extender negociación del TLCAN. Milenio. 13 de enero de 2018.

En términos de la economía de los usuarios/consumidores, destinatarios centrales de la Reforma, se ha visto que mientras entre junio de 2013 y agosto de 2017 la inflación ha tenido una tasa de crecimiento del orden del 17%, los precios de telecomunicaciones disminuyeron en 28.9%⁶ (100% la larga distancia nacional, 43% la telefonía móvil, 40% la larga distancia internacional). Aunado a ello, la variación del Índice de Precios de Comunicaciones ha sido siempre menor que el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Por lo que hace a la cobertura, y luego de la época de estancamiento anterior a la Reforma, las conexiones de internet se elevaron de 39% de los hogares en 2013, a un 49% a mediados de 2017, con 70 millones de usuarios mayores de 6 años.⁷ La velocidad del servicio también se incrementó: en 2015, el 84% de los hogares tenían Internet a velocidades entre 2 y 9.9 Mbps, y para mediados de 2017, el 80% contaban con una velocidad por arriba de los 10 Mbps, con un crecimiento en las conexiones de fibra óptica de 180% entre 2014 y 2017. El 62% de los suscriptores de telefonía móvil cuenta con internet de banda ancha en su celular, contra el 23% de 2013. Al concluir 2017, el sector registró un incremento de 6.2% en el número de suscripciones, para llegar a los 247.6 millones.⁸

En cuanto al tema de la calidad, México ocupa la posición 87 de 176 economías analizadas en el Índice de Desarrollo TIC en tecnologías de la información (IDT) 2017, realizado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Para el país representa una puntuación equivalente a 5.16, mientras que en 2016 este indicador resultó en 4.87, lo cual significó un crecimiento de 6%, el cual resultó más acelerado que el del promedio mundial equivalente a 3.4%.

Desde el punto de vista de la institucionalidad, los usuarios/consumidores cuentan con el IFT con mayor fortaleza y autonomía constitucional, donde se construyó la Coordinación de Política del Usuario que desde su creación ha logrado diseñar valiosas herramientas de información para la toma de decisiones de los consumidores. Y, en cuanto a la tutela de sus derechos, la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), organismo público descentralizado de la Secretaría de Economía, instauró —por mandato del artículo 21 transitorio de la LFTR— la Subprocuraduría de Telecomunicaciones, la cual rige su actividad defensora con base en la implementación complementaria de dos importantes ordenamientos: la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992 y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión del 2014.

6 Análisis del Mercado de las Telecomunicaciones 2T 2013-1T 2017. Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). 2017.

7 Número de usuarios de Internet, tomado del *Estudio de Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2017*. Asociación de Internet .MX, Mayo 2017.

8 Análisis del Mercado de las Telecomunicaciones 2T 2013-1T 2017. Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). 2017.

Esta nueva Subprocuraduría que inició operaciones en septiembre del 2015, informó que durante el 2017 las quejas contra proveedores de los servicios de telecomunicaciones se incrementaron solamente el 1.1% respecto del año 2016, mientras que el número de suscripciones creció 6.2% para llegar a un total de 247.6 millones. Dicho de otra manera, el crecimiento de suscriptores resultó mucho más acelerado que el número de consumidores inconformes, en una proporción de 6 a 1. Este indicador demuestra que los elementos de competencia y nuevo esquema de regulación de los servicios de telecomunicaciones de la Reforma Estructural en la materia han dado resultados positivos, ya que objetivamente se puede determinar que el número de usuarios ha aumentado y las quejas por la prestación del servicio no se incrementan al mismo ritmo.

De cara a posibles nuevas reglas de convivencia comercial entre Canadá, Estados Unidos y México en el marco de la modernización del TLCAN, los mexicanos cuentan también con un sólido frente institucional para garantizar sus derechos, el cual se ofrece mediante la sinergia de instancias públicas como son la SCT, el IFT, la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República, el Organismo Promotor de Inversiones en Telecomunicaciones (PROMTEL), la Secretaría de Economía y la PROFECO.

En síntesis. Ante cualquier escenario que implique la renegociación del TLCAN, los usuarios/consumidores de telecomunicaciones cuentan desde ya con el blindaje que les confirió la Reforma Estructural de Telecomunicaciones, cuyos efectos positivos ya se palpan en los siguientes rubros a) Contención inflacionaria; b) Disminución de costos para la economía familiar, así como para los negocios que dependen de las telecomunicaciones; c) Mayor cobertura, disponibilidad, accesibilidad o conectividad; d) Nuevas opciones de paquetes y proveedores derivados de una mayor competencia en el sector; e) Mejora en la calidad de los servicios; y f) Más fuertes y especializadas instituciones para la protección de sus derechos.

Pero el hecho sustancial es que los mexicanos contamos ahora con la fortaleza que nuestro catálogo de derechos humanos nos confiere; la cual se traduce en que el Estado garantizará que los servicios públicos de telecomunicaciones, en tanto son de interés general, sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias; cuestión constitucional que no puede ni debe ser revertido ni distorsionado por ningún instrumento internacional.

S

Resumen

E APLICA EL MÉTODO DE SIEGEL *ET AL.* (1995) para analizar el desempeño de las economías estatales (32), mesoregionales (7) y nacional de México en el periodo 2003-2013. El enfoque combina el modelo de insumo producto con la teoría del portafolio y mide el desempeño económico como función del crecimiento esperado en el valor de la producción bruta y en su volatilidad (desviación estándar). Se emplea el coeficiente de Sharp (1994) para establecer la retroalimentación entre crecimiento económico y estabilidad. Se utilizan tres matrices nacionales de insumo producto desarrolladas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) para los años 2003, 2008 y 2012. Las primeras dos se basan en la metodología del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la última en el método de ajuste biproporcional (RAS). Las matrices regionales se desagregan a 31 actividades económicas, empleando el método FLQ y las series del Producto Interno Bruto (PIB) para las entidades federativas de México generadas por el propio Inegi.

México: Desempeño de las economías locales. 2003-2013*

Alejandro Dávila Flores**

Miriam Valdés Ibarra***

Introducción

A mediados de la década de los ochenta del siglo pasado, México emprendió cambios cualitativos en su política comercial, transitando aceleradamente de un mercado interno fuertemente protegido por cuotas y aranceles, a uno de los esquemas de intercambio internacional de bienes, servicios y capitales más abiertos del mundo.¹

Durante los treinta años posteriores a esas decisiones, el PIB se duplicó en términos reales y la participación de las exportaciones en esa variable pasó del 15.3 al 35.2 por ciento, en tanto en el caso de las importaciones, ese mismo indicador

* Una versión más amplia de este ensayo se publicó en (Dávila y Valdés, 2016).

** Doctor en Economía y Profesor-Investigador en el Colegio de la Frontera Norte, UNAM, UAAAN, UAM y Universidad Autónoma de Chapingo. Centro de Investigaciones Socioeconómicas de la Universidad Autónoma de Coahuila. Investigador nacional del SNI (Sistema Nacional de Investigación).

*** Doctora en Economía Regional e Investigadora en el Centro de Investigaciones Socioeconómicas de la Universidad Autónoma de Coahuila. Investigadora nacional del SNI (Sistema Nacional de Investigación).

1 La Secretaría de Economía del Gobierno Federal reporta la existencia de 11 Tratados de Libre Comercio con 46 países, 32 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones con 33 países y 9 acuerdos de alcance limitado en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración. De igual forma, señala que: "México participa activamente en organismos y foros multilaterales y regionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la ALADI". <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico>, consulta realizada el 28 de abril del 2016. del 2016.

brincó del 7.5 al 33.8. Consecuentemente, el coeficiente de apertura de la economía mexicana, que era del 22.8 en 1985, alcanzó el 69 por ciento en el 2015.²

A lo largo de esos años, la participación de las exportaciones petroleras descendió del 68.2 al 6.2 por ciento, en tanto las no petroleras alcanzaron un máximo del 93.8 en el 2015. Al interior de este último grupo, las ventas internacionales de productos manufactureros ampliaron su cuota de participación del 72.2 al 95.1 por ciento, repartiéndose el resto las exportaciones agropecuarias (3.6 por ciento en el 2015) y las extractivas (1.3).

En el caso específico de las exportaciones manufactureras, su valor en dólares constantes se multiplicó 31 veces, registrando una tasa media anual de crecimiento real del 12.1 por ciento, 5.2 veces más elevada que la observada por el PIB en ese mismo periodo (2.3).

Los cambios percibidos en el valor real de las exportaciones de bienes también se caracterizaron por su gran variabilidad y concentración. Tres de los 97 capítulos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías acumularon el 60.5 por ciento de su valor real en el 2015: El capítulo 87, Vehículos terrestres y sus partes, con el 23.7; el 85, Máquinas y material eléctrico, con el 21.3 y; el 84, Aparatos mecánicos, calderas y sus partes, con el 15.5.

A un nivel más específico, 11 de las 599 fracciones arancelarias del Sistema Armonizado, es decir el 1.8 por ciento, acapararon el 50.6 del valor real de las exportaciones de bienes en el año 2015: Automóviles tipo turismo (8.6); Partes y accesorios de vehículos (6.6); Vehículos para transporte de mercancías (6.6); Petróleo crudo (4.9); Máquinas para el procesamiento de datos (4.8); Televisores (4.4); Aparatos eléctricos de telefonía o telegrafía (4.2); Otras máquinas y material eléctrico (3.1); Conductores aislados para electricidad (3); Otros aparatos mecánicos y partes (2.9) y; Tractores (2.3).

Esta evolución de las cifras del PIB y del comercio exterior de la economía mexicana, demuestra cambios sustantivos en el nivel, la composición y la estructura sectorial de su demanda final. En el primer caso, porque el PIB es la fuente principal del ingreso que respalda su nivel absoluto; en el segundo, porque el dinamismo de las exportaciones ha fortalecido la presencia de este componente de la demanda final en detrimento relativo del resto (consumo privado y de gobierno, así como la inversión bruta de origen doméstico) y, finalmente; porque la estructura sectorial de las ventas externas de bienes y servicios, también se ha transformado significativamente.

2 Los indicadores empleados en este apartado se calcularon con datos del Banco de Información Electrónica del Inegi, en consulta realizada el 28 de abril del 2016.

¿Cuáles han sido las repercusiones de estos cambios en el desempeño de la economía mexicana? ¿Cómo se han manifestado estos efectos en su ámbito espacial y sectorial?

El modelo estándar de comercio exterior se construye sobre cuatro relaciones básicas: 1. El vínculo entre la frontera de posibilidades de producción y la curva de oferta relativa; 2. Entre los precios y la demanda relativas; 3. Entre la oferta y la demanda relativas, que determina el equilibrio comercial en la economía mundial, y; 4. El efecto de los términos de intercambio³ en el bienestar de las naciones (Krugman y Obstfeld 2001).

Esta teoría postula que la expansión del comercio internacional produce beneficios globales, pues permite la especialización y con ella el acceso a los beneficios de las economías de escala. Esto ocurre aún y cuando existan diferenciales absolutos de productividad y salario, siempre y cuando los países se especialicen en la producción y exportación de bienes y servicios cuya elaboración requiere factores que posee con abundancia relativa e importe aquellos que demandan un uso intensivo de factores relativamente escasos en su territorio (principio de las ventajas comparativas). Sin embargo, al interior de las naciones tiende a generar efectos diferenciados en el ingreso, en las dinámicas de comportamiento sectorial (Krugman y Obstfeld 2001) y, consecuentemente, en el ámbito regional.

La dimensión espacial y sectorial de las transformaciones vinculadas con los cambios en la política comercial en los países en desarrollo, fue teorizada por Livas y Krugman (1992). Según su planteamiento, la localización espacial de los factores productivos es resultado de una tensión entre fuerzas centrípetas y centrífugas. En su formulación teórica las primeras están fundamentalmente determinadas por la interacción entre las economías de escala, la dimensión del mercado y los costos de transportación, elementos que se expresan en los eslabonamientos productivos hacia atrás y hacia adelante. Por su parte, su modelo identifica al incremento en los costos de movilidad urbana y en el monto de la renta de la tierra, como las fuerzas principales de dispersión.

Desde su perspectiva, la conformación de megalópolis en estos países es un subproducto del proteccionismo comercial en mercados internos relativamente pequeños. En estas condiciones, el balance entre fuerzas centrípetas y centrífugas propicia una fuerte concentración espacial de los factores productivos. La liberalización del comercio y el fortalecimiento del mercado externo alteran este equilibrio y permiten una relocalización espacial de las actividades económicas.

3 Es el coeficiente resultante de la división del índice de precios de las exportaciones sobre el de las importaciones.

La evidencia empírica disponible para el caso de México es consistente con esta formulación teórica, pues la apertura comercial propició un reacomodo relativo de las actividades industriales desde Ciudad de México, la megalópolis conformada durante la etapa proteccionista, hacia veinte zonas metropolitanas ubicadas, todas ellas, al norte de la capital de la república (Dávila 2011).

Múltiples trabajos de investigación han observado que esta relocalización no ha sido homogénea ni en el espacio ni en los sectores, pues la dinámica de crecimiento se ha focalizado en las industrias metalmecánica, del hierro y acero, electrónica, textil y automotriz.⁴

La racionalidad económica de estos movimientos tiene que ver con la optimización de los costos de transporte de insumos y bienes y servicios desde y hacia el mercado externo, éste último fuertemente concentrado en los Estados Unidos de América (EE. UU). Pero este movimiento de actividades manufactureras hacia el norte del país tiende a reconcentrarse en unas cuantas zonas metropolitanas: La búsqueda de economías de aglomeración, en especial de escala y localización,⁵ así como de las externalidades tipo Marshall,⁶ constituyen la lógica económica de estos patrones de relocalización espacial.

Las tendencias reseñadas sugieren también cambios estructurales en las demandas finales de las economías locales (estatales y regionales). Si esto es así: ¿Cuáles han sido sus efectos sobre su desempeño económico?

Siegel *et al.* (1995) desarrollaron un modelo que permite responder a esta pregunta. Se trata de una aplicación que combina el modelo básico de insumo producto de Leontief (1941) con técnicas de análisis propuestas por Markowitz (1959) para

4 El lector interesado puede consultar: (Gutiérrez 1994), (Guillermo y Graizbord 1995), (Hiernaux-Nicolás 1995), (Hanson 1997), (Graizbord y Ruiz 1999), (Mendoza y Martínez 1999), (Dávila 2000, 2004, 2005, 2011 y 2015), (Chamboux-Leroux 2001), (Mendoza 2002), (OECD 2003) y (Félix 2005).

5 Citando a Ohlin (1933), (Keilbach, 2000) enlista tres tipos de economías de aglomeración: 1) de *escala*, las cuales benefician directamente a las empresas que las generan; 2) de *localización*, forjadas por la concentración espacial de establecimientos de una misma industria, y 3) de *urbanización*, derivadas de la dimensión de la economía local.

6 Una externalidad, positiva o negativa, se genera cuando la función de producción o de utilidad de un agente económico es afectada por la acción de agentes económicos externos. Se clasifican en tecnológicas (cuando no son necesariamente transmitidas a través de mecanismos de mercado) y pecuniarias (aquellas propagadas por la vía del sistema de precios). Su distribución se imputa a la diseminación espacial del conocimiento (*spatial spillovers of knowledge*). Se han identificado dos tipos de externalidades: 1) Jacobs (1969, citado en Keilbach 2000), estas resultan de la variedad de productos y tecnologías en una localidad 2) Marshall (1920, citado en Keilbach 2000), se atribuyen a la especialización productiva de una ciudad en una industria en lo particular. Keilbach (2000) las relaciona con las economías de localización y de urbanización: Las externalidades tipo Marshall son externas a la firma, pero internas a la industria, lo cual las vincula con las economías de localización. Por su parte, las economías de urbanización pueden ocurrir en una economía local altamente especializada o muy diversificada. Así pues, si bien tanto las economías de aglomeración como las externalidades tienen relación con el proceso de concentración espacial de factores, se trata de conceptos distintos.

evaluar portafolios de inversión. En este trabajo se recurre a esta metodología para evaluar el desempeño de la economía mexicana en tres ámbitos espaciales: Nacional; mesoregional (se identifican siete que cubren la totalidad del territorio nacional) y para cada una de las 32 entidades federativas de México. En este marco general, los objetivos del artículo son:

1. Analizar la evolución de la demanda final de las economías estatales, mesoregionales y nacional durante el periodo del 2003 al 2013;
2. Construir modelos de insumo producto para la economía nacional, sus siete mesorregiones y las 32 entidades federativas de México, para los años 2003, 2008 y 2012;
3. Emplear el modelo de Siegel *et al.* (1995) para evaluar, en cada ámbito geográfico, el impacto de las transformaciones observadas en la demanda final sobre su respectivo desempeño económico. Esto se hará para el lapso del 2003 al 2013, y;
4. Utilizar el coeficiente de Sharp (1994) para evaluar, en cada caso, la retroalimentación entre el crecimiento económico y su volatilidad.

El propósito central de esta versión del ensayo es enfocarse en los resultados obtenidos, de manera que se han obviado los apartados de revisión de literatura especializada, así como el correspondiente a la presentación y discusión del enfoque metodológico empleado. El lector interesado puede abordarlos en la publicación citada en la primera nota al pie de página del presente documento.

Cambios en el nivel y estructura de las demandas finales

Con las matrices regionalizadas y las series del PIB para cada una de las mesoregiones y entidades federativas de la República mexicana, se realizaron las estimaciones del valor bruto de la producción y las de la demanda final.⁷

Los criterios para la conformación de las mesorregiones fueron: “contigüidad geográfica; exclusividad; distancia respecto a la frontera norte y; condiciones geográficas relevantes, específicamente la localización relativa de las entidades con respecto a las principales cadenas montañosas y a los litorales.” (Dávila *et al.* 2015, p. 276).

7 En el primer caso, la estimación se basa en el dato disponible del PIB (equivalente al valor agregado, ambos a precios básicos) y en la proporción (obtenida de la matriz nacional de insumo producto) del valor agregado con respecto al valor bruto de la producción. Conociendo los valores brutos de la producción de cada sector (x_i), su demanda final (f_i) se obtiene restando, al valor bruto de la producción, el valor de la producción destinada al abasto de la demanda intermedia.

La tabla 1 enumera los estados que integran cada región, así como sus respectivas participaciones en la población, la producción bruta y la superficie del país. Con tonalidades del negro al gris se destacan las tres regiones con la mayor participación en cada categoría. Por su parte, el mapa 1 delimita los territorios al interior del país.

Tabla 1. Regiones de México: participación (%) en la superficie, población y producción bruta nacional. 2003

Región	Entidades Federativas	Participación (%) en		
		Superficie	Población	Producción Bruta
1. Noroeste	Baja California; Chihuahua; Sonora; Baja California Sur; Sinaloa.	32.1%	11.1%	13.1%
2. Noreste	Coahuila; Nuevo León; Tamaulipas.	15.1%	9.3%	15.6%
3. Altiplano centro norte	Aguascalientes; Durango; Guanajuato; San Luis Potosí; Zacatecas.	15.1%	10.9%	9.2%
4. Occidente	Colima; Jalisco; Michoacán; Nayarit.	8.7%	11.9%	10.2%
5. Centro	Distrito Federal; Hidalgo; México; Morelos; Puebla; Querétaro; Tlaxcala.	5.1%	33.7%	34.8%
6. Sur	Chiapas; Guerrero; Oaxaca.	11.8%	10.0%	4.7%
7. Golfo sureste	Campeche; Quintana Roo; Tabasco; Veracruz; Yucatán.	12.1%	12.4%	13.0%
País	México	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: (Dávila *et al.* 2015, p. 276).

En el caso de los estados, y a causa del abatimiento de los yacimientos petroleros, sólo Campeche tuvo tasas negativas (-3.2 por ciento anual). En el otro extremo, siete entidades federativas alcanzaron crecimientos reales en su demanda final superiores al cuatro por ciento anual durante esos años (2003-2013): Aguascalientes (5.2), Baja California Sur (5.1), Zacatecas (4.9), Sonora y Querétaro (4.7), Quintana Roo (4.5) y Nuevo León (4.3).

Cambios en las estructuras de las demandas finales

La tabla 2 presenta un resumen de las modificaciones observadas en las estructuras de las demandas finales durante el periodo 2003-2013. Las primeras dos columnas contienen los índices de concentración de los ocho y cuatro sectores más importantes en la demanda final en el año 2013. En los primeros tres renglones se presentan los promedios para las regiones, estados y la media nacional. En los siguientes dos, aparecen valores máximos y mínimos de las regiones y en los últimos dos los correspondientes a los estados. Las columnas tres y cuatro computan los cambios porcentuales observados en los índices de concentración entre el año inicial (2003) y el final (2013). La última columna calcula la participación de los cuatro sectores más relevantes en el cambio en los índices de concentración.

Mapa 1. Mesoregiones de México



Fuente: (Dávila *et al.* 2015, p. 277).

Tabla 2. México, mesoregiones y estados de México: Índices de concentración sectorial de la demanda final en el 2013 (%) y cambios en los índices de concentración durante el periodo 2003-2013 (%)

	Índices de concentración de la demanda final en el 2013		Cambio en los índices de concentración de la demanda final. 2003-2013		Participación en el cambio total
	8 sectores	4 sectores	8 sectores	4 sectores	4 / 8 sectores
Promedios					
Regiones	43.0%	29.0%	9.2%	7.6%	83.1%
Estados	44.5%	30.6%	10.7%	8.9%	82.9%
Nacional	43.9%	32.1%	9.7%	8.4%	86.2%
Valores extremos en las regiones					
Máximo ^a	50.8%	37.7%	10.2%	9.4%	91.5%
Mínimo ^b	38.0%	23.4%	7.8%	6.7%	na
Valores extremos en los estados					
Máximo ^c	67.2%	59.8%	18.9%	18.5%	97.7%
Mínimo ^d	18.5%	6.6%	4.8%	4.0%	82.4%

a Se trata de la región noreste en los cuatro casos.

b Regiones sur, occidente, altiplano centro-norte y occidente, respectivamente.

c Tabasco, Tabasco, Sonora y Sonora, respectivamente.

d Campeche, Puebla, Guanajuato y Guanajuato, correspondientemente

Fuente: Modelos regionales de Insumo Producto. Elaborados por los autores en base a la metodología referida en este documento con información del Inegi (Matrices de Insumo Producto 2003, 2008 y 2012 y estadísticas del Producto Interno Bruto de las Entidades Federativas).

En el plano nacional, ocho de las 31 actividades económicas ganaron terreno en la demanda final entre el 2003 y el 2013. En conjunto, incrementaron su participación en este indicador en 9.7 puntos, pasando del 34.2 por ciento de la demanda final en el 2003 al 43.9 en el 2013. Cuatro de estas actividades concentraron el 86.2 por ciento del aumento relativo en la demanda final: Maquinaria y equipo (subsectores 333 a 336 de la clasificación SCIAN —Sistema de Clasificación Industrial de América del norte—); Servicios financieros y seguros; Comercio e Información en medios masivos. Este selecto grupo de actividades económicas duplicó su peso relativo en la demanda final durante el periodo (pasando del 8.4 al 16.8 por ciento).

En buena medida esta expansión se dio en detrimento de tres actividades industriales: Minería petrolera; la petroquímica, química e industrias del plástico y hule (subsectores 324 a 326 del SCIAN) y; las metálicas básicas y la fabricación de productos metálicos (subsectores 331 y 332). Este subconjunto de actividades perdió más de un tercio (34.2 por ciento) de su peso relativo en la demanda final, al pasar del 15.7 por ciento del total en el 2003 al 10.4 diez años más tarde (5.3 puntos menos).

Las pautas regionales y estatales fueron muy similares a las nacionales, con índices de concentración y cambio ligeramente más pronunciados en las entidades federativas.

La región noreste es la que alcanza los valores máximos en los índices de concentración de cuatro (37.7 por ciento) y ocho sectores (50.8), así como en sus variaciones durante los años analizados (9.4 y 10.2 por ciento, respectivamente). Tres de los cuatro sectores con los mayores índices de concentración en esta región coinciden con los ubicados en esta categoría en el ámbito nacional. La excepción es la industria alimentaria del noreste, que aparece en este grupo en lugar del Comercio.

En el caso de los estados, Tabasco alcanzó los índices de concentración más elevados, en tanto los aumentos más significativos durante el periodo se registraron en el estado de Sonora. En Tabasco la minería petrolera fue el sector con mayor peso específico en la demanda final, los tres restantes coinciden con actividades ubicadas en ese mismo grupo en el plano nacional (Comercio, Servicios financieros y Servicios de información). En Sonora, la minería no petrolera se ubica entre los más importantes los tres restantes (Maquinaria y equipo, Servicios financieros y Servicios de información), también figuran en este subconjunto en el ámbito nacional.

Así pues, los datos muestran cambios en las estructuras de las demandas finales y una profundización en los niveles de especialización sectorial. ¿Cómo repercutieron estas tendencias en la evolución del desempeño económico de estas economías?

Desempeño de las economías locales

En el marco metodológico adoptado, el desempeño de una economía es función directa de la esperanza media del crecimiento en el valor de su producción bruta, e inversa de los niveles de volatilidad de la misma variable. Inicialmente analizaremos la evolución de cada uno de estos elementos por separado, para posteriormente observar ambos criterios de forma simultánea.

Crecimiento esperado en los valores brutos de la producción

En línea con el comportamiento de la demanda final, el crecimiento estimado del valor bruto de la producción en México alcanzó tasas reales del 2.5 por ciento anual entre el 2003 y el 2013.⁸ También las dinámicas regionales y estatales en la evolución de esta variable son muy parecidas a las ya descritas para el caso de la demanda final.

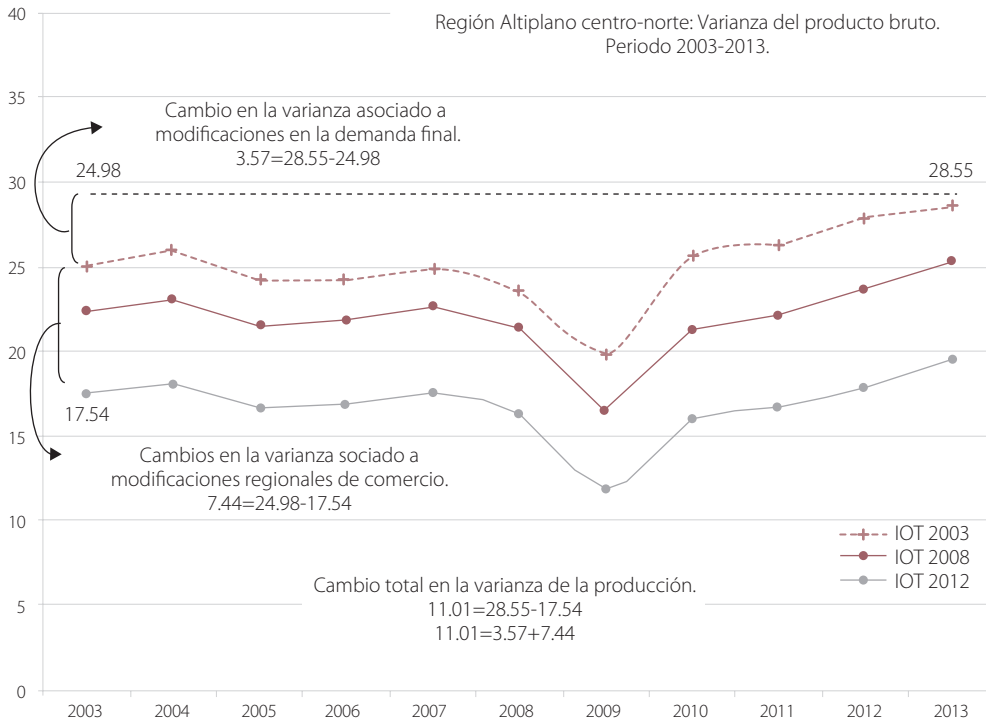
Evolución de las varianzas de los valores brutos de la producción

En el enfoque propuesto por Siegel *et al.* (*op. cit.*), las modificaciones en el nivel de la varianza del valor bruto de la producción (o del empleo), se explican por: 1) Las alteraciones en el nivel y la estructura de la demanda final, o; 2) Los cambios en los coeficientes regionales de comercio intersectorial. A fin de identificar la fuente de las fluctuaciones en la estabilidad, se calcularon tres series con la varianza anual observada entre el 2003 y el 2013 con cada una de las tres matrices disponibles, es decir las de los años 2003, 2008 y 2012. Todos estos cálculos se hicieron para cada una de las 32 entidades federativas de la República mexicana, de las siete mesorregiones consideradas y para el conjunto del país. Los resultados se presentan en el anexo 1 del trabajo.

Para ilustrar el procedimiento, analizaremos el caso de la región altiplano centro norte de México (ver gráfica 1). Las tres líneas miden la evolución de la varianza en la producción bruta con cada una de las tres matrices de insumo producto empleadas. El cambio total (+11.01) resulta de restar, al nivel de la varianza cuantificado en el 2013 con la matriz del 2012 (28.55 unidades), el monto registrado en el 2003 con la matriz de este mismo año (17.54).

8 Este valor refleja la esperanza de crecimiento en el valor bruto de la producción.

Gráfica 1. Región altiplano Centro-Norte de México. Varianza del valor bruto de la producción. Periodo 2003-2013



Fuente: Modelos regionales de Insumo Producto. Elaborados por los autores en base a la metodología referida en este documento con información del Inegi (Matrices de Insumo Producto 2003, 2008 y 2012 y estadísticas del Producto Interno Bruto de las Entidades Federativas).

Posteriormente se calculan las variaciones asociadas a cada uno de los dos componentes mencionados arriba: La modificación en el nivel absoluto de la varianza originada por las alteraciones en el nivel y la estructura de la demanda final (3.57 unidades), se obtiene calculando la diferencia entre el valor correspondiente al año 2013 con respecto al 2003 ($3.57 = 28.55 - 24.98$), obtenidos ambos con la matriz del 2012.

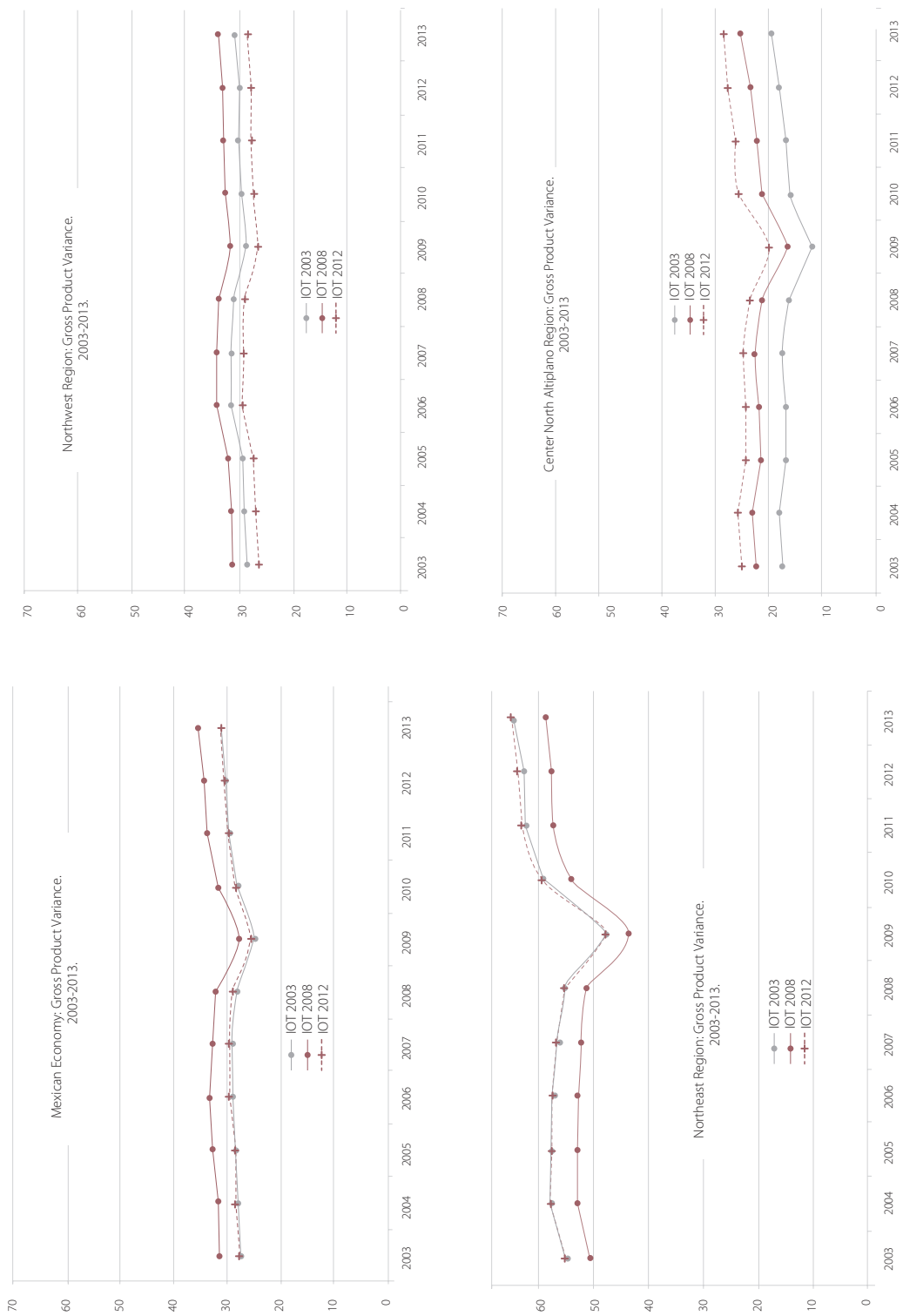
El impacto sobre la varianza de la producción asociado a las modificaciones en los coeficientes regionales de comercio se estima por diferencia entre la varianza calculada para el 2003 con las matrices del 2012 y el 2003). Estos valores fueron de 24.98 y 17.54, respectivamente, resultando una variación de 7.44 unidades. Al sumar los dos componentes, se obtiene el cambio total en la varianza ($3.57 + 7.44 = 11.01$).

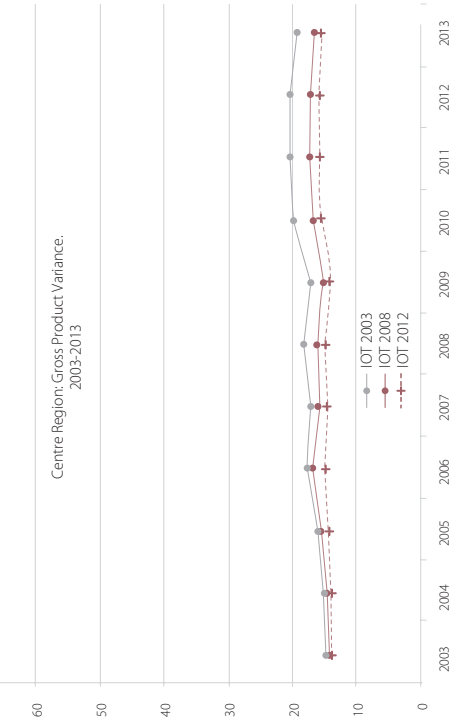
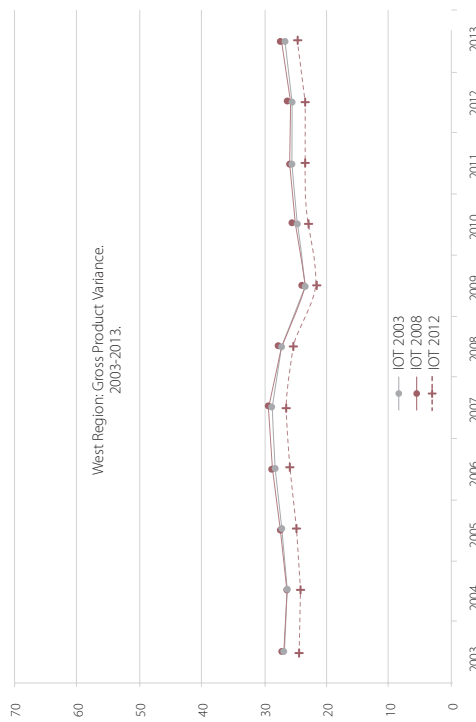
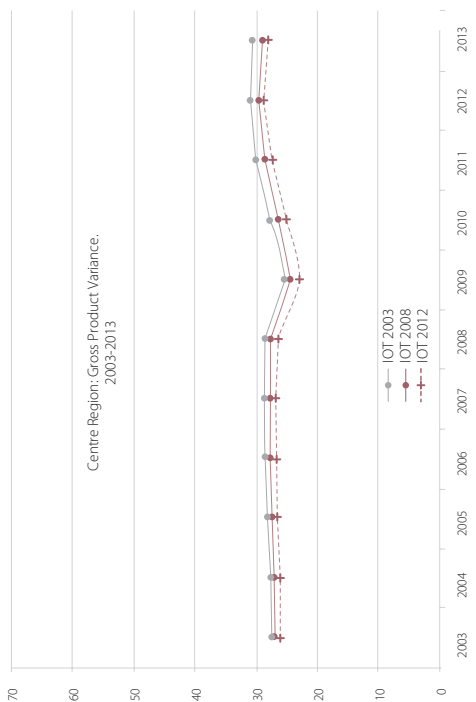
Empleando una misma escala a fin de facilitar la comparación, la gráfica 2 muestra el comportamiento de la varianza de la producción bruta en el país y en cada una de sus siete mesoregiones. Como ya se indicó arriba, los resultados para las entidades federativas pueden consultarse en el anexo 1.

Para la economía mexicana en su conjunto, aún y cuando la volatilidad asociada a la estructura de la demanda final creció en 3.3 unidades (pasando de 27.7 en el 2003 a 31 en el 2013), estos cambios fueron más que compensados por la reducción asociada a los coeficientes regionales de comercio (-3.6). El resultado neto fue una ligera disminución en el indicador de volatilidad.

En el ámbito mesoregional, el noreste alcanzó los mayores niveles de volatilidad, en tanto el noroeste, altiplano centro-norte, occidente y centro, registraron montos similares a los del país. Los niveles más bajos de inestabilidad se observaron en las regiones sur y golfo-sureste.

Gráfica 2. México y mesoregiones de México. Varianza del valor bruto de la producción. Periodo 2003-2013

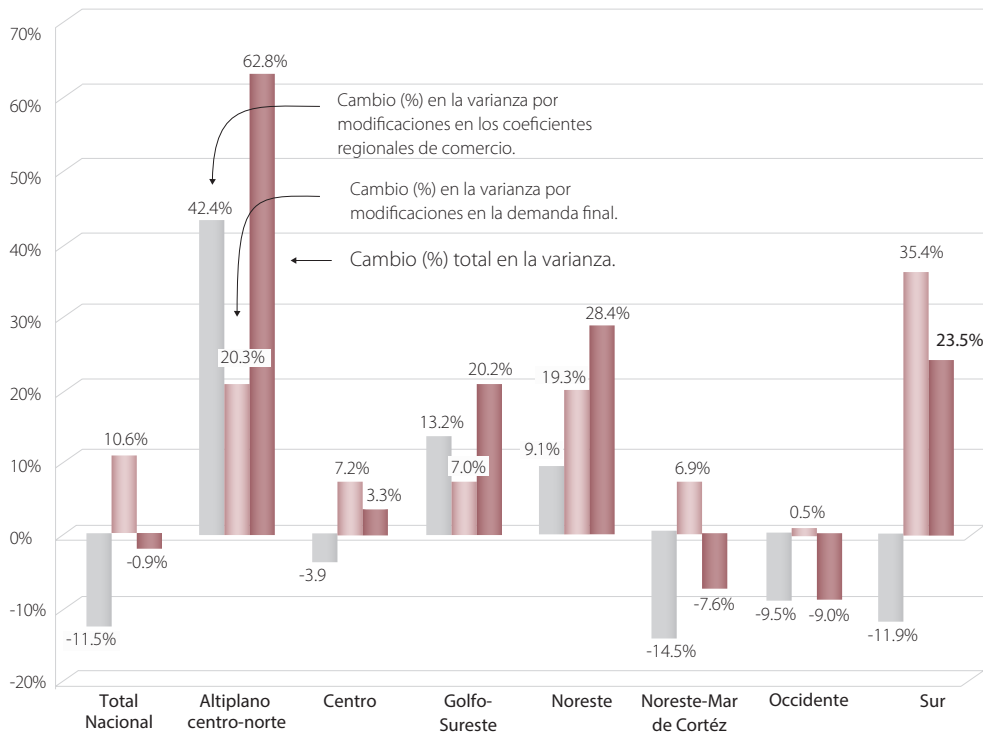




Fuente: Modelos regionales de Insumo Producto. Elaborados por los autores en base a la metodología referida en este documento con información del Inegi. Matrices de Insumo Producto 2003, 2008 y 2012 y estadísticas del Producto Interno Bruto de las Entidades Federativas.

También se computaron los cambios porcentuales de la varianza de la producción bruta para el conjunto del país, así como para cada una de sus siete mesoregiones y sus 32 entidades federativas. Esta información se detalla en el anexo 2 del ensayo. En la gráfica 3 se presentan los resultados a nivel nacional y meso regional.

**Gráfica 3. México y mesoregiones de México.
Factores de cambios en la varianza del valor bruto de la producción.
Periodo 2003-2013. (Porcentaje del total)**



Fuente: Modelos regionales de Insumo Producto. Elaborados por los autores en base a la metodología referida en este documento con información del Inegi (Matrices de Insumo Producto 2003, 2008 y 2012 y estadísticas del Producto Interno Bruto de las Entidades Federativas).

Los cambios en los coeficientes regionales de comercio contribuyeron a atemperar la volatilidad de la producción bruta en México, así como en las regiones noreste, sur, occidente y centro. Este mismo factor propició su mayor inestabilidad en el altiplano centro-norte, el golfo-sureste y el noreste.

Por su parte, las transformaciones en la estructura de la demanda final propiciaron mayor volatilidad de la producción en el país, en sus siete mesoregiones y en 20 de sus 32 sus entidades. Este factor de inestabilidad fue particularmente rele-

vante en las regiones Sur, Altiplano Centro-Norte y noreste. Conjuntando ambos componentes, los mayores incrementos porcentuales en los niveles de volatilidad se observaron en las regiones altiplano centro-norte, Noreste y Sur.

En el caso de las entidades federativas, el comportamiento puede resumirse en los siguientes términos: La volatilidad total se incrementó en 19 de 32 estados; los cambios en la demanda final la aumentaron en 20 entidades y la reducción de los coeficientes de insumos intermedios locales en 17.

Evaluación del desempeño económico

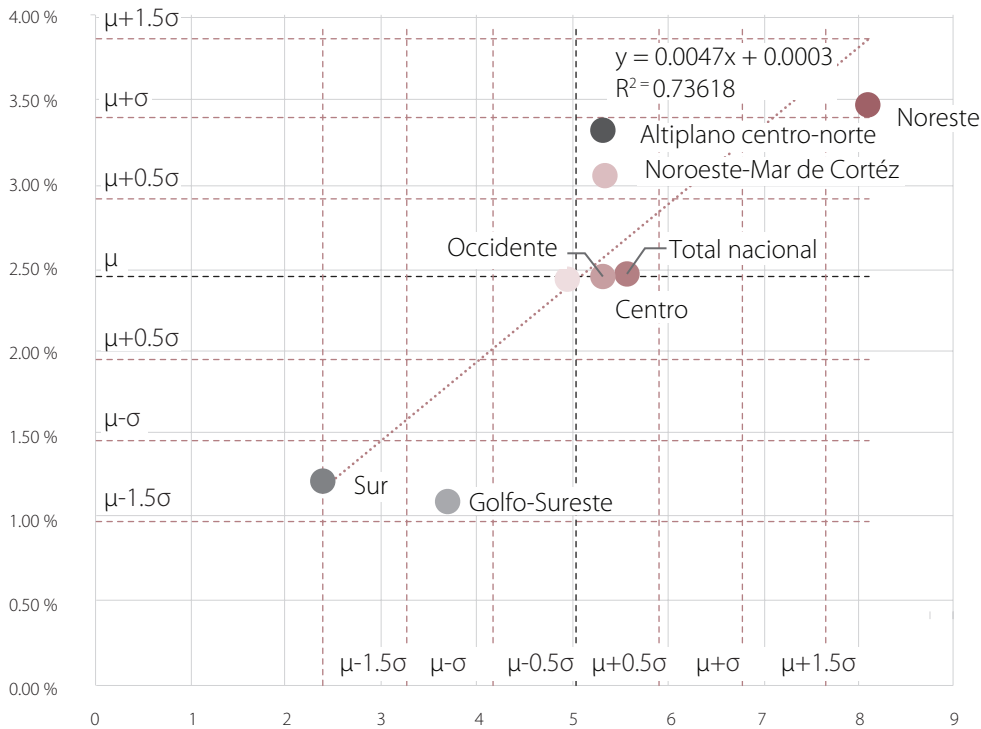
Una vez computada la volatilidad, puede analizarse el desempeño de una economía como una función directa de su expectativa de crecimiento (determinada por la tasa media del crecimiento real observado en el valor bruto de la producción) e inversa de su inestabilidad (cuyo indicador es la desviación estándar de la producción bruta, la cual se obtiene calculando la raíz cuadrada de su varianza).

Los resultados se muestran en las gráficas 4 y 5. La primera contiene la información de las regiones, en tanto la segunda muestra los datos de las entidades federativas. Ambas fueron evaluadas con las matrices de insumo producto del 2012⁹ y tienen la misma composición: En el eje horizontal aparece el indicador de volatilidad, es decir, el promedio de la desviación estándar de la producción bruta durante el periodo 2003-2013; en tanto el eje vertical mide el otro criterio de desempeño; la esperanza de crecimiento en la producción bruta. Empleando medidas de dispersión respecto a la media de cada variable, se identifican rangos de volatilidad y de crecimiento esperado, los cuales se delimitan con líneas punteadas perpendiculares a cada eje.¹⁰

9 El mismo ejercicio se realizó con las matrices del 2003 y el 2008. Ambas son consistentes con lo observado en el 2012 y arrojan resultados similares. No se presentan en el trabajo por razones de espacio.

10 Se definieron cinco rangos de nivel en cada una de los dos variables: Muy bajo (observaciones con un valor inferior a la media menos una desviación estándar; bajo (las situadas entre la media menos una desviación y la media menos la mitad de la desviación estándar); medio (valores localizados entre la media más o menos la mitad de la desviación estándar); alto (valores ubicados entre la media más la mitad de la desviación estándar y más una desviación estándar) y; muy alto (valores superiores a la media más una desviación estándar).

Gráfica 4. Desempeño económico de las regiones de México: Tasa media de crecimiento real de la producción bruta (%) y desviación estándar promedio (%). 2003-2013. Evaluación realizada con las matrices de insumo producto del 2012



Fuente: Modelos regionales de Insumo Producto. Elaborados por los autores en base a la metodología referida en este documento con información del Inegi (Matrices de Insumo Producto 2003, 2008 y 2012 y estadísticas del Producto Interno Bruto de las Entidades Federativas).

Los resultados muestran un *trade off* entre crecimiento y volatilidad: A mayor dinamismo de la producción, menor estabilidad o, de manera equivalente, mayor volatilidad. De igual forma, se dibuja una línea de tendencia que permite identificar los niveles medios de correspondencia entre crecimiento y volatilidad.

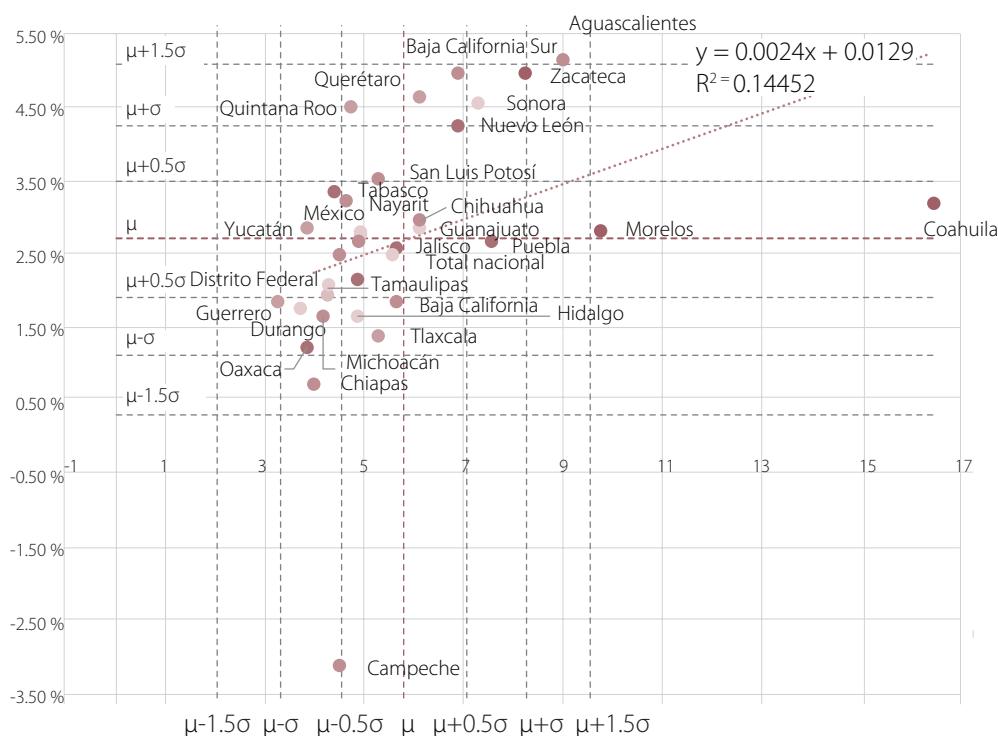
Durante esos años, la producción bruta del Noreste fue la que más creció (3.48 por ciento anual), ubicándose en el rango “muy alto” en este aspecto. Pero también fue la región con la mayor volatilidad (en promedio, la desviación estándar de la producción bruta fue del 8.07), siendo la única mesoregión del país localizada en la zona de muy alta volatilidad. Por su parte, el altiplano centro-norte logró un nivel alto de crecimiento (3.32), pero a diferencia del Noreste, permaneció en una zona de volatilidad media (5.34). En esa misma franja de inestabilidad se situaron

otras tres regiones; noroeste, centro y occidente (con desviaciones de 5.35, 5.32 y 4.96 por ciento, respectivamente), pero las dos últimas permanecieron en el área de crecimiento medio, con tasas del 2.44 y 2.41 por ciento, en tanto la región noroeste se ubicó en el rango de alto crecimiento (3.05), pero con un ritmo inferior al del altiplano centro-norte. Así pues, se puede concluir que ésta región fue la que mostró la mejor combinación de crecimiento y volatilidad, pues alcanzó una expansión de la producción ligeramente inferior a la del Noreste, pero mucho más estable. De igual forma, con un nivel de estabilidad similar al de las regiones noroeste, centro y occidente, consiguió mejores ritmos de crecimiento económico.

En el otro extremo se encuentran las dos regiones con menor crecimiento (la golfo-sureste y sur). Claramente la primera tuvo el peor desempeño, pues con niveles de volatilidad superiores a los de la región sur, registró menor crecimiento (1.08 por ciento, contra 1.21).

El análisis del desempeño económico de las entidades federativas muestra dos valores extremos: 1) El del estado de Coahuila, con un nivel de volatilidad (16.4) casi tres veces superior al promedio nacional y un crecimiento económico localizado en la parte alta del rango medio (3.19 por ciento), y; 2) el de Campeche, el único estado de la República mexicana con tasas negativas (-3.11 por ciento) en la evolución de su producción bruta a lo largo del periodo 2003-2013.

Gráfica 5. Desempeño económico de las entidades federativas de México: Tasa media de crecimiento real de la producción bruta (%) y desviación estándar promedio (%) 2003-2013. Evaluación realizada con las matrices de insumo producto del 2012



Fuente: Modelos regionales de Insumo Producto. Elaborados por los autores con base en la metodología descrita en este documento con información del Inegi (Matrices de Insumo Producto 2003, 2008 y 2012 y estadísticas del Producto Interno Bruto de las Entidades Federativas).

Seis estados se ubicaron en la zona de crecimiento muy alto en su producción bruta: Aguascalientes (5.17), Baja California Sur (4.99), Zacatecas (4.97), Querétaro (4.63), Sonora (4.57) y Quintana Roo (4.52). De este grupo, los menores índices de volatilidad se observaron en Quintana Roo (4.73, rango bajo), Querétaro y Baja California Sur (colocados en un nivel medio de inestabilidad, con desviaciones de 6.13 y 6.89, respectivamente). Con los criterios de evaluación aquí empleados, se trata de las entidades con el mejor desempeño económico durante el periodo.

El reverso de la medalla lo ocuparon nueve estados ubicados en los estratos bajo (Tlaxcala, Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Hidalgo, Durango y Baja California) y muy bajo (Campeche y Chiapas) de variación de la producción bruta. De este conglomerado, las desviaciones estándar más elevadas se registraron en Baja California (5.64), Tlaxcala (5.28), Hidalgo (4.89) y Campeche (4.51), siendo así las entidades con los niveles más precarios de desempeño económico.

En la propuesta de Markowitz (1959), un portafolio es eficiente cuando no existe algún otro que pueda brindar mayor rendimiento al mismo nivel de riesgo, o bien; que, dado un nivel de rendimiento, garantice la desviación estándar mínima (la menor volatilidad o riesgo). Con estos elementos de valoración, es claro que en el ámbito mesoregional el altiplano centro-norte se perfila como la de mejor desempeño. Sin embargo, al nivel de entidad federativa, no es posible determinar, sin ambigüedad, el estado con el mejor desempeño económico durante el periodo.

Con el propósito de establecer un criterio preciso de valoración, William F. Sharpe (1994) desarrolló el coeficiente que lleva su nombre, el cual permite identificar el portafolio con la mejor combinación de rendimiento y riesgo. Este índice mide el rendimiento por unidad de riesgo, para lo cual computa la diferencia del beneficio esperado de un portafolio respecto al de referencia. El resultado se divide entre la desviación estándar del portafolio examinado. La fórmula es la siguiente:

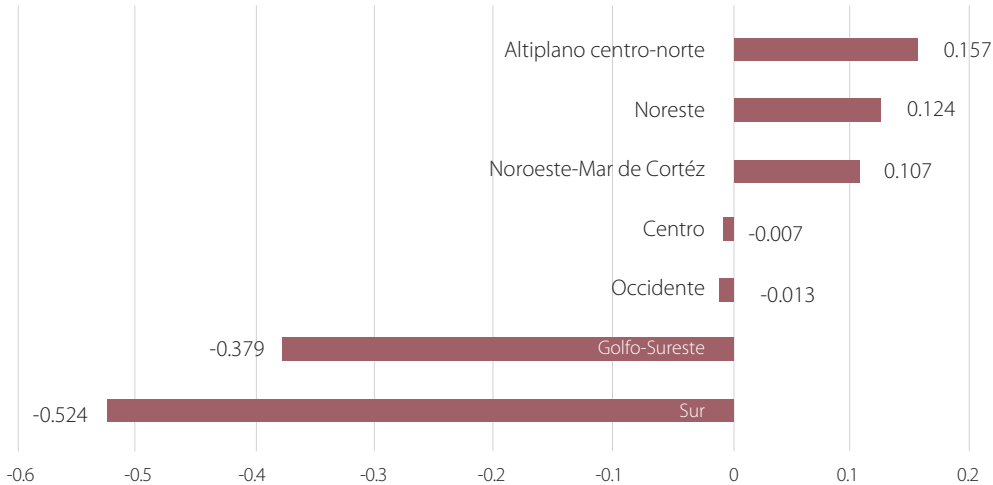
$$3) S = \frac{R[F] - R[B]}{\sigma[F]}$$

3) Dónde: R[F] corresponde al rendimiento del portafolio F, R[B] corresponde al rendimiento del portafolio de referencia y $\sigma[F]$ es la estimación de la desviación estándar asociada al portafolio F.

Originalmente el portafolio de referencia era uno libre de riesgo. Posteriormente surgieron aplicaciones en las cuales existían con el portafolio a evaluar, pero con menor riesgo. Inclusive, en algunas aplicaciones se omite el rendimiento de referencia, estimando únicamente el *ratio* rendimiento-volatilidad de la opción evaluada. Esta última solución fue cuestionada por Sharpe (1994).

Tomando como referencia el "portafolio nacional", cuyo rendimiento (TMCA) fue del 2.48 %, la región altiplano centro-norte alcanzó el mejor desempeño, pues al computarse su diferencial de crecimiento respecto a la media nacional y dividirse por su desviación estándar, alcanzó el valor máximo del coeficiente de Sharpe (0.157). En el extremo opuesto se ubicó la región sur (-0.524). Otras dos regiones (Noreste y Noroeste-Mar de Cortés) se colocaron en las posiciones dos y tres, respectivamente, con coeficientes positivos de 0.124 y 0.107. Los lugares cuatro, cinco y seis, fueron ocupados por las regiones Centro, Occidente y Golfo-Sureste (ver gráfica 6).

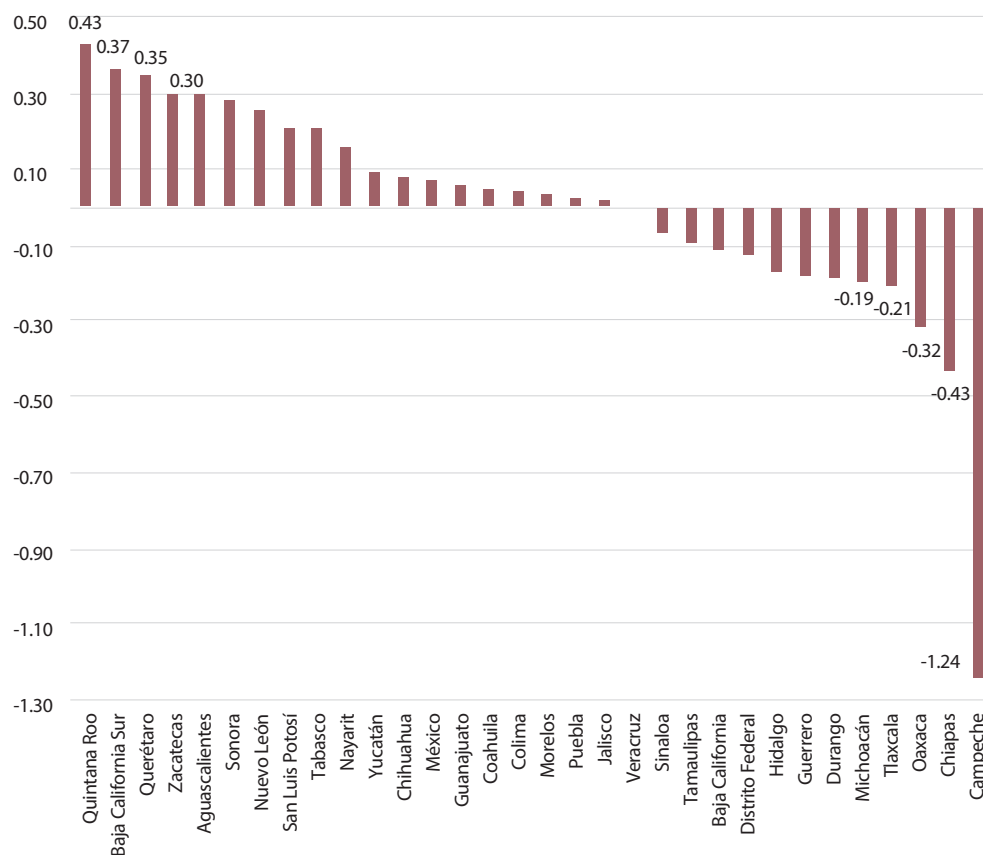
Gráfica 6. Desempeño económico de las regiones. Coeficiente de Sharpe.
Rendimiento del Portafolio de Referencia: 2.48 %, TMCA Nacional



Fuente: Modelos regionales de Insumo Producto. Elaborados por los autores en base a la metodología referida en este documento con información del Inegi (Matrices de Insumo Producto 2003, 2008 y 2012 y estadísticas del Producto Interno Bruto de las Entidades Federativas).

En el caso de las entidades federativas, los resultados se presentan en la gráfica 7. Se despliegan las etiquetas con los valores del coeficiente de Sharpe de los cinco estados ubicados en los extremos. Con un *ratio* de 0.43, Quinta Roo ocupó la primera posición, seguida por Baja California Sur (0.37), Querétaro (0.35), Zacatecas y Aguascalientes (ambas con 0.3). En la parte baja se situaron; Michoacán (-0.19), Tlaxcala (-0.21), Oaxaca (-0.32), Chiapas (-0.43) y Campeche (-1.21).

Gráfica 7. Desempeño económico de las entidades federativas. Coeficiente de Sharpe. Rendimiento del Portafolio de Referencia: 2.48 %, TMCA Nacional



Fuente: Modelos regionales de Insumo Producto. Elaborados por los autores en base a la metodología referida en este documento con información del Inegi (Matrices de Insumo Producto 2003, 2008 y 2012 y estadísticas del Producto Interno Bruto de las Entidades Federativas).

Conclusiones

Los datos reflejan la profundización de la especialización de las economías locales a medida que avanzó la liberalización del comercio exterior de México. Esta tendencia se explica por el nuevo balance entre las economías de transporte y de aglomeración propiciadas por el acceso al mercado exterior.

Los efectos sobre el desempeño económico han sido contrastantes, pues si bien algunas economías locales alcanzaron tasas de expansión aceptables en su producción bruta, el crecimiento ha sido moderado en la mayoría de las entidades fe-

derivadas. Por otra parte, la creciente especialización productiva ha incrementado los niveles de inestabilidad, particularmente en estados y regiones en los cuales la industria de maquinaria y equipo tiene un peso preponderante.

Con el dinamismo de las exportaciones se ahondaron los cambios en el monto y la estructura de la demanda final de la economía mexicana. Así mismo, se acentuó su concentración sectorial y se elevaron los niveles de volatilidad de la producción bruta asociados a estas transformaciones. Esto ocurrió en los tres ámbitos geográficos visualizados: País, mesorregiones y entidades federativas.

Las repercusiones de las modificaciones en los coeficientes de insumos intermedios locales sobre la volatilidad fueron diferenciadas. En el plano nacional, tuvieron un aporte positivo que compensó la inestabilidad producida por las alteraciones en la demanda final, por lo cual la varianza total registró una ligera caída neta (-0.9 %). Algo similar ocurrió en las regiones noroeste-Mar de Cortés y occidente. En las regiones centro y sur también tuvieron un efecto positivo, pero este resultó insuficiente para compensar la mayor inestabilidad relacionada con los cambios estructurales en la demanda final, por lo cual la varianza neta aumentó. En las tres regiones restantes (altiplano centro-norte, golfo-sureste y noreste), ambos factores se combinaron para acentuar la inestabilidad de su producción bruta. En el caso de las entidades federativas, el nivel de volatilidad total se incrementó en 19 de 32 estados; los cambios en la demanda final la aumentaron en 20 entidades y la reducción de los coeficientes de insumos intermedios locales en 17.

Al integrar los dos indicadores del desempeño económico (esperanza de crecimiento y desviación estándar) con el coeficiente de Sharpe, la región altiplano centro-norte resultó la mejor evaluada (0.43), seguida por la noreste (0.124) y la noroeste-Mar de Cortés (0.107). En el otro extremo se situaron las regiones sur (-0.524) y golfo-sureste (-0.379). En el ámbito estatal, Quintana Roo (0.43), Baja California Sur (0.37), Querétaro (0.35), Zacatecas y Aguascalientes (0.3 en ambos casos), alcanzaron los mejores resultados. El reverso de la moneda apareció en los estados de Campeche (-1.24), Chiapas (-0.43), Oaxaca (-0.32), Tlaxcala (-0.21) y Michoacán (-0.19).

Al cruzar estas tendencias con resultados previos de investigación, se puede concluir que la mayor participación de las exportaciones en la producción bruta no garantiza los mejores resultados. Por ejemplo, en el ámbito mesorregional, las regiones noroeste-Mar de Cortés y noreste, alcanzaron cuotas de exportación más elevadas que la región altiplano centro-norte (22.7, 20.4 y 16 por ciento, respectivamente) (Dávila *et al.* 2015), sin embargo, ésta última registró un coeficiente de desempeño económico superior. Al considerar el contenido nacional exportado en la producción bruta, el altiplano centro-norte superó a la región noroeste-Mar de Cortés (10.2 y 8.8 en cada caso) (Dávila *et al.* 2015). Así pues, para concretar me-

jores registros de desempeño tienen más relevancia el contenido neto exportado, la diversidad sectorial y la mayor densidad de las cadenas productivas locales.

Dos líneas de investigación nos parecen relevantes para profundizar en el tema del desempeño de las economías locales en México:

1. Aplicar el método desarrollado por Siegel *et al.* sustituyendo el modelo básico de insumo-producto de Leontief por modelos ampliados, estos últimos contruidos con matrices de contabilidad social. Lo anterior facilitará la adecuada integración de los efectos del ingreso en el funcionamiento del sistema económico de referencia, así como la inclusión de los impactos de cambios exógenos sobre su distribución.
2. En el marco analítico indicado en el apartado previo y aplicando técnicas de optimización restringida, realizar ejercicios de simulación del impacto de diferentes opciones de política sobre el desempeño económico, especialmente de estrategias de diversificación productiva basadas en el enfoque de *clusters* de innovación.

Fuentes de consulta

Chamboux-Leroux, Jean-Ives. 2001. Efectos de la apertura comercial en las regiones y la localización industrial en México. *Comercio exterior*.

Dávila, Alejandro. 2000. Impactos económicos del TLCAN en la frontera norte de México (1994-1997). En *TLCAN ¿Socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, coordinado por Beatriz Leycegui y Rafael Fernández de Castro. México: ITAM-Miguel Ángel Porrúa.

_____. 2004. México: concentración y localización del empleo manufacturero. 1980-1998. *Economía mexicana* XIII (2).

_____. 2005. Industrial Clusters in Mexico. In *Clusters and Global Value Chains in the North and the Third World*, compilado por Elisa Guliani, Pieter Maine and Roberta Rabelotti, 231-257. Ed. Ashgate.

_____. 2011. "La economía de Coahuila en el gozne de dos siglos: de la atalaya al ágora." En: Cerutti, Mario y Villarreal, Javier: *Coahuila (1910-2010) Economía, historia económica y empresa*, Instituto Coahuilense de Cultura y Universidad Autónoma de Coahuila, pp. 13-63.

Dávila, Alejandro. 2015. "¿Por qué y cómo elaborar modelos interregionales de insumo producto mediante la aplicación de métodos indirectos de estimación?" En, Dávila, Alejandro (Coordinador): *Modelos interregionales de insumo producto de la economía mexicana*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Coahuila y Universidad Autónoma de Nuevo León, México, D. F., junio, pp. 7-26.

Dávila, Alejandro; Chapa, Joana y Ayala, Edgardo. 2015. "Análisis comparativo de las estructuras productivas de las mesorregiones de México: La difícil adaptación al cambio en la política comercial." En, Dávila, Alejandro (Coordinador): *Modelos interregionales de insumo producto de la economía mexicana*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Coahuila y Universidad Autónoma de Nuevo León, México, D. F., junio, pp. 275-319.

Dávila Flores, Alejandro y Valdés Ibarra, Miriam. 2016. Mexico: Economic performance of local economies. 2003-2013. *ECORFAN Journal-Mexico*, Vol. 7, No. 16 pp 1-22.

Félix Verduzco, Gustavo. 2005. Apertura y ventajas territoriales: Análisis del sector manufacturero en México. *Estudios económicos* 20 (1).

Graizbord, Boris y Crescencio Ruiz. 1999. Reestructuración regional sectorial en México, 1980-1993: una evaluación. *Comercio exterior* 49 (4).

Guillermo, Adrián y Boris Graizbord. 1995. La reestructuración regional en México: cambios de la actividad económica urbana, 1980-1988. *Comercio exterior* 45 (2).

Gutiérrez, Manuel. 1994. América del Norte: Las regiones de México ante el TLC. *Comercio exterior* 44 (11).

Hanson, Gordon H. 1997. Increasing Returns, Trade and the Regional Structure of Wages. *The economic journal* (107): 113-133.

Hiernaux-Nicolás, Daniel. 1995. Reestructuración económica y cambios territoriales en México. Un balance 1982-1995. *Estudios regionales* (43).

Keilbach, Max. 2000. *Spatial Knowledge Spillovers and the Dynamics of Agglomeration and Regional Growth*. Alemania: Physica-Verlag.

Krugman, Paul y Obstfeld, Maurice. 2001. *Economía Internacional. Teoría y Política*, Ed. Addison Wesley, 5a edición, Madrid, España.

Leontief, Wassily. 1941. *The Structure of the American Economy, 1919-1939*. New York: Oxford University Press.

Livas, Raúl y Paul Krugman. 1992. Trade Policy and The Third World Metropolis, NBER. Working paper series (4238).

Markowitz, H.M. 1959. *Portfolio Selection*. New York: Wiley Press.

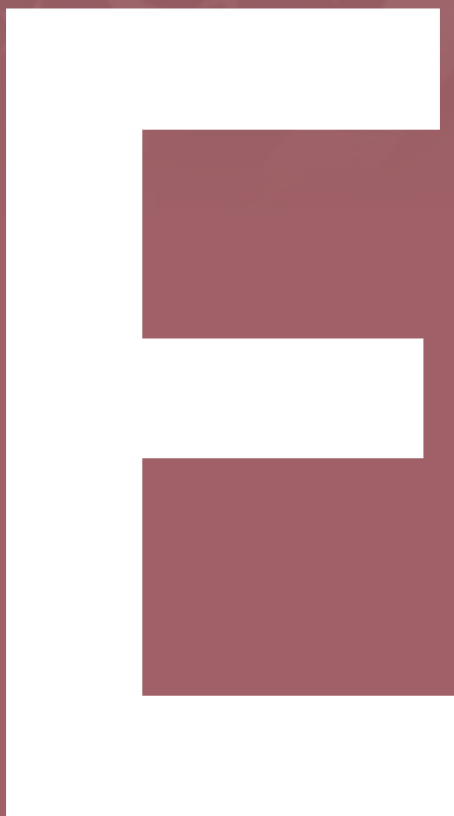
Mendoza, Jorge E. y Gerardo Martínez. 1999. Un modelo de externalidades para el crecimiento manufacturero regional. *Estudios económicos* 14 (2).

Mendoza, Jorge E. 2002. Agglomeration Economies and Urban Manufacturing Growth in the Northern Border Cities of Mexico. *Economía mexicana* XI (1).

_____. (2003). *Territorial Reviews*. Mexico. OECD publications.

Sharpe, W. F. 1994. The Sharpe ratio, *The journal of portfolio management*. Institutional Investor Journals, 21(1), pp. 49-58.

Siegel, Paul B., Johnson Thomas G. and Alwang Jeffrey. 1995a. Regional Economic Diversity and Diversification: Seeking a Framework for Analysis. *Growth and change* 26 (2): 261-284.



E

Estados Unidos y el cuestionamiento a los Tratados de Libre Comercio

L PRESIDENTE DE ESTADOS UNIDOS, DONALD Trump, desde que era candidato por su partido a la presidencia, presentaba en su discurso de campaña la necesidad de revisar la apertura comercial y los tratados de libre comercio, los argumentos son los efectos negativos que han originado sobre el déficit de comercio exterior, el menor crecimiento económico y el empleo. En su retórica el senador Sanders, precandidato por el partido Demócrata, así como Hillary Clinton, quien fue la candidata por este último partido, tenían contenidos similares de revisión de las relaciones comerciales con México. Cualquiera que hubiera sido el presidente de dicho país, hubiera replanteado el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). A pesar de que los Estados Unidos fueron los impul-

Las **negociaciones del TLCAN** y la falta de Política Económica de México para continuar o salir del Tratado

Arturo Huerta González*

sores del libre comercio a nivel mundial, para expandir su mercado, terminaron siendo perdedores frente a China y otros países. Los acuerdos comerciales y el libre comercio han llevado a muchas empresas estadounidenses a dejar de invertir en su país y trasladar procesos productivos para invertir en países con menores salarios (como en México) para abaratar costos y mejorar competitividad y de ahí exportar a EE. UU., lo que atenta sobre el crecimiento económico y la generación de empleos en tal país.

El discurso del presidente Donald Trump se ha centrado contra las prácticas comerciales desleales de otros países como la causa de su déficit de comercio exterior y sus problemas. Sin embargo, no se analiza el porqué han sido perdedores frente a otros países. Ello no ha sido por prácticas comerciales desleales (que de hecho también ellos las han instrumentado), sino habría que analizar el porqué la productividad y competitividad de otros países han sido superiores a las de ellos. Ello estaría vinculado al crecimiento de la inversión productiva, a la instrumentación de política industrial, como al manejo del tipo de cambio. Los coeficientes de inversión de China han sido mayores en los últimos años que los de Estados Unidos. En el año 2000 la relación de inversión respecto al PIB en China fue de 34.4 % y la de Estados Unidos era de 23.5 % y en 2015 la relación de inversión

1 Doctor en Economía y Profesor de la Facultad de Economía en la UNAM.

en China pasó a ser 45.4 % y la de Estados Unidos disminuyó a 20.3 %. (Datos de World Development Indicators). El crecimiento de la productividad está asociado al crecimiento de la inversión. Al caer la inversión en Estados Unidos, pasa a tener menor crecimiento de la productividad y competitividad que aquellos países que sí incrementan la inversión, como ha sido el caso de China. A ello se suma el comportamiento de las monedas de tales países. El dólar por lo general ha permanecido apreciado, dada la afluencia de capitales a dicho país, y China por mucho tiempo trabajó con tipo de cambio competitivo, lo que favorecía su competitividad a diferencia del dólar apreciado de Estados Unidos, llevando a China a incrementar su superávit de comercio exterior con Estados Unidos.

Donald Trump sostiene en su discurso como tema importante un comercio justo, administrado, que permita reducir el déficit e impulsar su dinámica económica y empleo. Con base en lo anterior tomó la decisión de abandonar el Tratado de Asociación Trans-Pacífico (TPP, por sus siglas en inglés) y pugna por la revisión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y contra los acuerdos multilaterales y a favor de los acuerdos bilaterales, donde ellos impondrán sus condiciones, bajo la consigna de que “no vamos a dejar que se sigan aprovechando de EE. UU”. Pero no se observa que vaya a instrumentar una política industrial y de inversión encaminada a desarrollar las fuerzas productivas para alcanzar los niveles de productividad para salir airoso en el comercio internacional, como para enfrentar la competencia frente a importaciones e incrementar exportaciones.

En la reunión del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) celebrada en VietNam, Donald Trump mantuvo su discurso de tener comercio no solo libre, sino justo, lo que para ellos representa la reducción de su déficit de comercio exterior. El representante de Comercio de Estados Unidos, Robert Lighthizer dijo que la era actual del comercio llegó a su fin y que Estados Unidos “utilizará su influencia económica para lograr un comercio verdaderamente justo y equitativo”, lo que refleja que en los acuerdos comerciales bilaterales que establezcan harán valer su fuerza para imponer reglas que les permitan incrementar exportaciones y reducir importaciones para alcanzar el ajuste de su balanza comercial e impulsar su crecimiento económico.

A través de normar el comercio con sus socios comerciales, el gobierno de EE. UU pretende desarrollar sus fuerzas productivas para volver a ser lo que fueron antes (America First), debido a que si no lo logran, serán desplazados por China en los próximos años.

Posiciones de EE. UU. en la renegociación del TLCAN

En las renegociaciones del TLCAN, el gobierno de Estados Unidos ha establecido una serie de temas a revisar encaminados a disminuir su déficit de comercio exterior. Estados Unidos ha impuesto la defensa de la propiedad intelectual, así como medidas contra la corrupción, donde propone la participación de la sociedad en los esfuerzos para enfrentarla, así como obligaciones en materia ambiental y laboral encaminadas, estas últimas, a homologar los salarios y las prestaciones laborales. Sobresale también la revisión de las barreras fitosanitarias, así como de las compras gubernamentales, telecomunicaciones, energía y servicios financieros, y trata de cambiar las reglas de origen a su favor. También ha colocado la cláusula cambiaria encaminada a “evitar la manipulación de los tipos de cambio que favorezcan ventajas competitivas injustas”.

En la quinta etapa, EE. UU. agregó a las mesas de negociación: aumentar la transparencia en los procedimientos de licencia de importaciones y exportaciones y evitar distorsiones en el comercio por acciones monopólicas; y que no se establezcan restricciones a las transferencias de capital relacionadas a las inversiones, y en caso de expropiaciones que exista una compensación expedita, adecuada y efectiva coherente con sus principios y prácticas para garantizar la protección de su soberanía. Con ello EE. UU. quiere evitar que sus socios comerciales impongan medidas de regulación a través de licencias de exportaciones e importaciones, así como evitar que regulen la transferencia de ganancias de sus empresas, y que se ciñan a sus leyes en torno a la protección de las empresas estadounidenses.

Reglas de origen

EE. UU. quiere aumentar el valor agregado de la región, de los productos que se comercializan entre ellos, y sobre todo aumentar el valor agregado de ellos, para que los productos puedan seguir gozando del arancel cero en las transacciones comerciales. Así, en el caso de la industria automotriz, el valor agregado regional actual es de 62.5 % y quiere que pase a 85 %, y que el 50 % sea con sus insumos. Con ello quiere, sobre todo, reducir la presencia de los productos provenientes de China y del resto de Asia que llegan a la economía mexicana, que utilizan las empresas transnacionales que exportan productos hacia el mercado estadounidense, y que han reducido la presencia de los productos e insumos estadounidenses en la economía mexicana, (cuadro 1).

Comercio Exterior de México con EE. UU. y China
(miles de millones de dólares y tasas de crecimiento promedio anual)

	1995	2015	t.c.p.a.
Exportaciones a EE. UU.	66.6	308.9	8.0%
Importaciones de origen de EE. UU.	53.9 (74.4%)	186.8 (47.3%)	6.4%
Importaciones de origen de China	0.52 (0.7%)	70.0 (17.7%)	27.8%
--			

Fuente: Inegi.

De representar las importaciones provenientes de EE. UU. el 74.4 % del total importado en 1995, pasaron a ser el 47.3 % del total en 2015, teniendo un crecimiento promedio anual de 6.4 % en dicho periodo, y en cambio las importaciones provenientes de China de ser el 0.7 % del total en 1995, pasaron a ser el 17.7 % en 2015 y tuvieron una tasa de crecimiento promedio anual en dicho período de 27.8 %.

Mientras México tuvo un superávit de 122 mil millones de dólares con EE. UU. en 2015, con China tuvo un déficit de 65 mil millones de dólares, y con el resto de Asia de 54 mil millones de dólares, evidenciando cómo las empresas exportadoras, importan insumos de China y del resto de Asia, aprovechan la baratura de mano de obra en México para mejorar competitividad y de aquí exportar sobre todo al mercado estadounidense.

México y Canadá se han opuesto a la postura de reglas de origen de Estados Unidos, argumentando que ello afectará las cadenas de suministro y que resultarán más caros los suministros provenientes de este último, y que ello afectará la competitividad de los países del TLCAN, debido a la baratura de los insumos provenientes de China y del resto de Asia.

México no tiene contrapropuesta para que el mayor valor agregado sea nacional, debido a que no tiene condiciones para ello, dado el rompimiento de cadenas productivas que se ha dado en el país, y porque no tiene política industrial dirigida a incrementar la capacidad productiva, por lo que terminará cediendo a la postura de EE. UU. .

El gobierno mexicano y *el cuarto de junto* se han pronunciado por que se trasladen al país las cadenas de valor, evidenciando que no hay condiciones internas para que sean empresas nacionales las que aumenten el valor agregado de la región. Al parecer se pugna porque empresas estadounidenses produzcan en México dichos productos, utilizando insumos de ellos, argumentando que con más comercio Estados Unidos podría reducir el déficit de comercio exterior que tiene con México.

De lograr aumentar el valor agregado con el traslado de inversionistas estadounidenses a México, junto a mayores insumos provenientes de dicho país, México solo se beneficiaría de la mano de obra que se incorpore a dicho proceso productivo, pero sin que ello genere dinámica multiplicadora hacia el resto de la industria manufacturera, y el efecto sobre el sector externo sería negativo, debido a que continuaría el alto componente importado de las exportaciones, y se incrementaría la remisión de utilidades al exterior por la mayor extranjerización de la economía. El efecto neto sobre el empleo nacional no es claro, debido a que EE. UU. puede plantear en las renegociaciones que se contrate a trabajadores de su país en tales cadenas de valor con los salarios que ellos obtienen en su país. Además, las mayores importaciones de insumos provenientes de EE. UU., seguirán atentando sobre la producción nacional, y sobre el empleo ubicado en dichas ramas productivas que sería desplazado por las mayores importaciones.

Petróleo, telecomunicaciones y servicios financieros

Después de que el petróleo no estuvo presente en el TLCAN, ahora se introduce a petición de EE. UU. dentro de su estrategia de seguridad energética, y México en su afán de retenerlos del tratado, señala que el petróleo será para la seguridad energética de América del Norte, reflejando una clara subordinación a los intereses estadounidenses.

El secretario de Relaciones Exteriores del país, Luis Videgaray destacó en Texas el 15 de noviembre de 2017, el potencial energético como uno de los factores clave para la integración regional. Se ofrece el petróleo mexicano a los inversionistas estadounidenses y canadienses para que inviertan, exploten el petróleo y sus derivados, evidenciando la clara entrega de la riqueza nacional a las empresas transnacionales y a los intereses del gobierno de Estados Unidos.

EE. UU. ha colocado dentro de la renegociación, la eliminación de subsidios a las empresas públicas, dirigido ello hacia Pemex y la Comisión Federal de Electricidad, para dejarlas más indefensas frente a las empresas petroleras y eléctricas estadounidenses, para que éstas puedan tener mejores ventajas competitivas en dichos sectores. En vez de que el gobierno de México mantenga el control de dicho sector para las presentes y futuras generaciones, lo pone a disposición del gobierno estadounidense para que ellos determinen la estrategia petrolera y energética a seguir, a costa de perder el control soberano sobre dicho sector, así como la renta petrolera, lo que ahondará los desequilibrios macroeconómicos, ya que el gobierno verá reducidos los ingresos petroleros, y las divisas derivadas de las exportaciones.

EE. UU. ha pedido que Telecomunicaciones y Servicios Financieros se abran y flexibilicen para que sus empresas puedan copar dichos sectores de alta rentabilidad en nuestra economía. En tales sectores estratégicos, el gobierno mexicano no podrá incidir en su comportamiento a favor del impulso de la dinámica económica nacional, pues Estados Unidos ha establecido en la renegociación del TLCAN que no quiere que los gobiernos fijen las pautas o reglas de comportamiento de sus inversiones y se garantice la protección de la soberanía de su país.

Propiedad intelectual

EE. UU. busca imponer a los países miembros, los estándares de protección que existen en su país, a fin de salvaguardar los derechos de propiedad intelectual de sus empresas, en relación con patentes, derechos de autor, marcas y secretos comerciales y que no se imponga transferencia de tecnología de las empresas a los gobiernos. Esto mantiene los diferenciales de productividad y competitividad a favor de sus empresas contra las nacionales, y amplía el rezago de la economía nacional frente a la estadounidense.

Los productos agrícolas en el TLCAN

EE. UU. quiere imponer restricciones a productos agrícolas estacionales provenientes de México para proteger a sus productores. La mitad de las frutas que ellos importan, vienen de México, así como las dos terceras partes de los vegetales. El 31 % de las importaciones agrícolas de EE. UU., provienen de México. El 60 % del trigo consumido en México, es importado, el 30 % del maíz es importado, el 95 % del consumo de soya es importado, el 90 % del arroz es importado.¹ EU quiere en las renegociaciones eliminar las medidas fitosanitarias que obstaculizan sus exportaciones agrícolas, y que se faciliten las demandas por dumping en EU contra importaciones de vegetales, y con ello establecer medidas de salvaguardas a los productos perecederos.

El gobierno mexicano no ha puesto objeción al capítulo agrícola debido a que tenemos superávit de comercio exterior, y ello lo explican las exportaciones de frutas, de hortalizas y de cervezas. En cambio, somos deficitarios en granos básicos, y el gobierno de México no presenta posición alguna en defensa de los productores de granos básicos en las renegociaciones, para retomar la autosuficiencia alimentaria y reducir la dependencia de importaciones agrícolas para satisfacer el consumo nacional.

1 Martínez, G., et al. "Tendencias recientes del sector primario en México". En *Observatorio Económico*. México: BBVA Research.

Capítulo 19

EE. UU. se queja de la existencia de subsidios ilegales y de competencia desleal y en las disputas correspondientes ha perdido, de ahí su propósito de que se elimine el Capítulo 19 del TLCAN que comprende los medios para resolver las controversias y disputas comerciales derivadas de prácticas anticompetitivas o de *dumping*. Dicho capítulo establece que las controversias se diriman con arbitraje de terceros fuera del TLCAN, los cuales establecen cuotas compensatorias, y las prácticas *antidumping*, que EE. UU. quiere eliminar. Su posición es que los conflictos se resuelvan en sus tribunales, donde participen las empresas en conflicto.

Si se elimina el Capítulo 19, Canadá ha señalado que se retiraría del TLCAN; la posición de México es la modernización de dicho capítulo, dando con ello entrada a las demandas de EE. UU., con lo que evidencia que cederá ante las posiciones de este para mantener el TLCAN.

Compras gubernamentales

En lo referente a las compras gubernamentales, EE. UU. quiere revertir el acceso de las empresas canadienses y mexicanas a las compras del gobierno estadounidense. Ha planteado plena reciprocidad en compras de gobierno; que éstas estén en función de lo que adquiera un país del otro, y que también haya reciprocidad en el acceso a oportunidades de mercado para bienes, servicios y proveedores. Ellos están en su derecho de defender a sus productores exigiendo trato recíproco. En cambio, el gobierno mexicano no tiene una postura para defender las compras gubernamentales a favor de los productores nacionales. De hecho, las cedió desde el inicio del TLCAN.

Cuestión salarial

Canadá y Estados Unidos están contra los bajos salarios que se pagan en México; demandan que estos se incrementen y que se homologuen con las prestaciones laborales. Exigen que se cumplan las leyes laborales básicas establecidas a nivel internacional.

El diferencial de salarios entre México y Estados Unidos es la ventaja comparativa que le ha permitido a México tener superávit de comercio exterior frente a tal país, por lo que México no piensa modificar la política salarial debido a que ello es lo que incentiva los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) hacia el país, para

abaratar sus costos de producción y de aquí exportar. La postura del gobierno de México es que los salarios en México son determinados por el mercado. De hecho, las políticas monetaria y fiscal restrictivas predominantes, aunado al libre comercio, son las causantes de las altas tasas de desempleo, que presionan a la baja los salarios. Los empresarios mantienen bajos salarios para abaratar costos y mejorar su posición competitiva en el mercado internacional para incrementar exportaciones, a costa de afectar a los productores que producen para el mercado interno, debido a que tal política salarial mantiene restringida la demanda.

El líder del principal sindicato de trabajadores de Canadá, presente en la quinta ronda de renegociación del TLCAN, señaló que si México no accede a elevar salarios y el nivel de vida de los trabajadores no habrá firma de tratado. Y también dijo que no habría necesidad de discutir el tema de reglas de origen de las automotrices, si EE. UU. mantiene la idea de que el 50 % del contenido de la producción de la región, debe ser de ellos.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) por su parte declaró que la “competitividad no debe basarse en salarios”, sino que “se requiere tecnología e innovación para mejorar el desarrollo” (*El Financiero*, septiembre 7, 2017) y el problema es que en México no hay crecimiento de inversión encaminada al desarrollo tecnológico para incrementar productividad y competitividad, y de ahí el porqué se mantienen los bajos salarios.

Cláusula cambiaria

Estados Unidos, ha venido perdiendo competitividad, como lo dijimos anteriormente, tanto por su bajo crecimiento de productividad, derivado de la caída de la inversión en la actividad productiva, así como por la fortaleza del dólar. De ahí que ha introducido la cláusula cambiaria encaminada a que ningún país miembro del acuerdo, la utilice como herramienta competitiva, para no perder frente a sus socios comerciales. Dicha cláusula cambiaria implica una clara interferencia en el manejo soberano de los otros gobiernos de su política económica, pues cada uno es libre de determinar la política económica de acuerdo a sus objetivos. Si un país tiene déficit de comercio exterior, una de las herramientas para disminuirlo, es devaluar su moneda para encarecer importaciones y estimular la producción interna de dichos bienes, a fin de restringir el crecimiento de importaciones, por lo que reduciría el déficit comercial e impulsaría el crecimiento económico. De establecerse la cláusula cambiaria, no podría devaluar la moneda y tendría que proceder a restringir la actividad económica (a través de recortes presupuestales y alzas de la tasa de interés) para disminuir el crecimiento de importaciones, y a la vez restringiría más los salarios para mejorar competitividad para incrementar exportaciones.

De esa forma, tal política cambiaría contraería el crecimiento económico y acen-
tuaría la desigualdad del ingreso, además de llevarnos a mayor endeudamiento
externo para financiar el déficit de comercio exterior y para mantener estable la
paridad cambiaria, y el problema es cómo se pagará el mayor endeudamiento.

La cláusula de rescisión del TLCAN cada cinco años

La posición del gobierno de Estados Unidos es la rescisión y renegociación del
TLCAN cada cinco años. El gobierno de México y Canadá están contra tal postura
y argumentan que ello afectaría las decisiones de inversión de largo plazo. México
ha contrapropuesto que se evalúe cada cinco años el TLCAN, pero sin la rescisión del
tratado, para no afectar las inversiones de largo plazo. Sin embargo, la evaluación,
llevará a que los afectados pidan que se revise aquello que los perjudica, lo que
podrá afectar las inversiones de largo plazo. Si en dicha evaluación, Estados Unidos
sigue manifestando déficit de comercio exterior, volverá a plantear modificacio-
nes al acuerdo comercial encaminadas a seguir incrementando reglas de origen
a su favor, para incrementar sus exportaciones y frenar importaciones para reducir
su déficit de comercio exterior e impulsar su crecimiento económico. Ello afectaría
las inversiones de largo plazo en México y Canadá, y si estos países no aceptasen los
planteamientos de EU, esto podría dar por terminado el acuerdo comercial. Podrá
aceptar que se evalúe cada cinco años, pero con rescisión y no con continuidad, pues
si en dicha evaluación sigue perdiendo, no le convendría mantenerlo. Ello evidencia
que el libre comercio llega a su fin, ya que Estados Unidos está a favor de un comer-
cio administrado que impulse sus exportaciones y reduzca sus importaciones, para
favorecer su producción nacional y reducir su déficit de comercio exterior.

El cuarto de junto

Los empresarios del *cuarto de junto*, quieren “mantener y reforzar el TLCAN para
generar certidumbre a la inversión, impulsar la competitividad...y beneficiar a los
consumidores con productos a precios competitivos”. La preocupación de man-
tener el Tratado es para seguir promoviendo entrada de IED. Ellos están más por
promover entrada de inversiones que impulsen cadenas de valor y de abasto, que
traigan insumos de EE. UU., para que este país reduzca su déficit comercial con
México, sin frenar el libre comercio.

No hay preocupación de que el abasto sea satisfecho por productores nacionales y
además no existe política industrial y crediticia que lo impulse. Al igual que el go-
bierno, están a favor de que sigan fluyendo insumos importados para mantener
competitividad, y no porque sean las empresas nacionales las que incrementen la

inversión para que el valor agregado de las exportaciones sea nacional. Así mismo, están en pro de beneficiar a los consumidores con productos importados, en vez de satisfacer el consumo interno con productos nacionales para así impulsar la producción, generar empleos y mejor bienestar para los nacionales. No se dan cuenta de que al favorecer a los consumidores con productos importados, estos desplazan a la producción nacional, lo que aumenta el desempleo y reduce salarios, por lo que se reducirá el poder adquisitivo para la mayoría de los consumidores.

El Consejo Coordinador Empresarial (CCE) en el *cuarto de junto* ha señalado que “los empresarios sabemos que la integración aumenta la competitividad...la ruta debe ser más comercio y más integración” (*El Financiero*, septiembre 6, 2017). No reconocen que a pesar del mayor comercio e integración que ha generado el TLCAN, ello no se ha traducido en mayor desarrollo industrial ni económico ni de empleo, sino que ha atentado sobre las condiciones endógenas de acumulación y nos ha llevado a depender de la entrada de capitales y a extranjerizar más al país para allegarnos de dichos flujos de capital. El proyecto impulsado por tales políticas, y del CCE es una integración subordinada a Estados Unidos y al capital internacional.

No se ha logrado avanzar mucho respecto a las demandas estadounidenses

En las primeras 5 rondas de renegociación del TLCAN, no ha habido avances significativos. Se ha señalado por funcionarios mexicanos que hay siete capítulos del TLCAN que están técnicamente listos, pero falta voluntad política por parte de los tres socios comerciales para finiquitarlos. Ellos son: el de anticorrupción, telecomunicaciones, buenas prácticas regulatorias, medidas sanitarias y fitosanitarias, facilitación comercial, comercio electrónico, obstáculos técnicos al comercio y en varios anexos sectoriales. Al parecer Estados Unidos ha impedido el cierre de estas mesas y temas, porque no ha avanzado en los aspectos claves que le permitirían reducir su déficit de comercio exterior.

La posición firme del gobierno de Estados Unidos para alcanzar dicho propósito, lo ha llevado a endurecer sus demandas en las modificaciones de las reglas de origen, como en la eliminación del capítulo de solución de controversias de disputas comerciales, las compras de gobierno, la cuestión salarial, y la cláusula de extinción.

El representante comercial de EE. UU. ha dicho que de lograrse estos objetivos, podrían modernizar y balancear el TLCAN en función de los trabajadores y empresarios estadounidenses. Y ha insistido en que a menos que Canadá y México atiendan las principales demandas de EE. UU. sobre el TLCAN, las negociaciones no llegarán a un resultado satisfactorio. El gobierno estadounidense reitera que están dispuestos a dejar el pacto si no se resuelven los problemas clave.

Estas demandas de EE. UU. son consideradas por los demás miembros del Tratado inaceptables. México y Canadá han declarado que no harán contrapropuestas al planteamiento de las reglas de origen. Y a su vez México no quiere modificar la cuestión salarial. México y Canadá no están dispuestos a ceder y perder posiciones para que Estados Unidos alcance el acuerdo equitativo que busca.

El tiempo avanza y persisten las diferencias, por lo que no se vislumbra de que se vaya a lograr un pronto acuerdo en las renegociaciones encaminadas a la *modernización* del TLCAN.

El hecho de que no avancen las renegociaciones, hace que esté latente la incertidumbre del término del TLCAN, lo que mantiene restringidas decisiones de inversión internas, como las que provienen del exterior.

México cede para mantener el TLCAN y la eventualidad de los acuerdos bilaterales

México cede al parecer en telecomunicaciones, servicios financieros, como en las medidas sanitarias y fitosanitarias, así como en las demandas de trato preferencial y seguridad a la inversión y propiedad intelectual, donde México no tiene postura a favor de transferencia de tecnología a favor de las empresas nacionales. Se protege la propiedad intelectual a favor de Estados Unidos, lo que mantiene los diferenciales de productividad, de precios y ganancias en detrimento del país. Cede a muchas demandas de Estados Unidos para que se mantenga en el TLCAN y así las empresas transnacionales que producen para el mercado de Estados Unidos, y la dinámica de las exportaciones.

México ha encarado el déficit de comercio exterior a través de promover entrada de capitales, instrumentando altas tasas de interés y reformas estructurales de privatización y extranjerización. El problema es que los mecanismos de promoción de entrada de capitales se estrechan y de ahí el afán de mantener el TLCAN para que continúe el flujo de IED para financiar el déficit de comercio exterior y el libre movimiento de mercancías y capitales. El problema es que las presiones sobre el sector externo son crecientes y mayores serían los requerimientos de entrada de capitales, y es difícil que la continuación del TLCAN le asegure dichos flujos de inversión.

Estados Unidos continuará en las negociaciones esperando obtener mayores concesiones de México y Canadá, y al no lograr con éstas reducir el déficit de comercio exterior que espera, lo dará por terminado y planteará acuerdos bilaterales, donde retomará lo ya alcanzado a su favor para seguir imponiendo en las nuevas renegociaciones bilaterales las reglas a su favor. Como Estados Unidos es el principal socio comercial de cada uno de ellos, terminarán aceptando negociar un acuerdo bilateral.

Se ha señalado que Donald Trump no tiene apoyo empresarial respecto al TLCAN

La Cámara de Comercio Americana ha dicho que de salirse Estados Unidos del TLCAN, pueden impugnar la decisión ante la Corte Suprema de Justicia de dicho país, debido a que consideran que ellos serán los más dañados. Sin embargo, perfectamente el gobierno estadounidense puede responder con el apoyo de todos los productores que saldrían beneficiados con la ruptura del TLCAN, tanto porque recuperarían mercados que han perdido por las importaciones, como porque podrán avanzar en la sustitución de importaciones, e incrementar el valor agregado nacional de sus exportaciones. Cabe aclarar que la decisión de salida del TLCAN no pasa por el Congreso, solo pasaría si hay modificaciones al mismo.

Los gobiernos de México y Canadá esperan que el gobierno de Donald Trump ceda ante las presiones de políticos y empresas para mantener el acuerdo. Siguen esperanzados en que el libre comercio continúe, sin reconocer que éste no satisface los objetivos de crecimiento, empleo y bienestar de las economías, sino que solo actúa en beneficio de las empresas transnacionales y no de las economías, razón por la cual el gobierno de EE. UU. quiere un comercio administrado que impulse el crecimiento de su economía.

¿Qué pasará en la economía mexicana si termina el TLCAN?

Se ha señalado que el término del TLCAN llevaría a romper cadenas de valor en Estados Unidos y México, y se contraería la producción y se perderían empleos, así como mercados de abasto.

El gobierno mexicano ha mencionado que más del 50 % del comercio con EE. UU. ocurre fuera del TLCAN. Sin tratado, el 64.7 % de las exportaciones a Estados Unidos pagarían arancel y este sería normado por las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), donde México recibiría el trato de nación más favorecida, por ser economía en desarrollo y sus exportaciones estarían sujetas a un arancel promedio de 3.5 % para ingresar a Estados Unidos, siendo que con el TLCAN han sido de cero para las exportaciones que cumplen con los acuerdos establecidos. Habría productos, como los automotrices y las hortalizas que tendrían aranceles altos, por lo que tales exportaciones se verían afectadas.

Hay que considerar que la industria automotriz en nuestro país aporta el 3.2 % del PIB y el 18.3 % del PIB manufacturero y que somos el cuarto país exportador de autos a nivel mundial. Dicha industria genera 730,923 empleos directos y 370,000 indirectos, por lo que una caída de exportaciones de autos afectará a la industria nacional y al empleo, si el gobierno no instrumenta políticas que contrarresten tal situación.

Al poner barreras EE. UU. a las exportaciones mexicanas, o al aumentar el arancel de las mismas, se reducirá el crecimiento de las exportaciones, así como la entrada de IED al país para exportar hacia dicho mercado. Ello aumentará el déficit de comercio exterior y reducirá el superávit de cuenta de capitales de la balanza de pagos, lo que presionará sobre el tipo de cambio, y obligará al Banco Central a aumentar la tasa de interés para atraer capitales, y al gobierno a restringir más su gasto público para contraer la actividad económica y las presiones de demanda sobre importaciones. El Banco Central y el gobierno reaccionarán así para evitar la devaluación del peso y evitar que ello afecte al capital financiero ubicado en el país y su salida del país, pues ello devaluaría más la moneda y desquiciaría al sector financiero. Al tratar de frenar la devaluación, evita que la paridad cambiaria juegue un papel positivo en la competitividad para con ello contrarrestar los mayores aranceles que EE. UU. establecería al término del TLCAN, por lo que se frenarán las exportaciones. EE. UU. seguirá siendo nuestro principal mercado de exportaciones, como lo era antes del TLCAN, donde alrededor del 65 % de las exportaciones se canalizaban a dicho país, y con el TLCAN han pasado a ser el 80-82 % del total exportado. México es el segundo destino de las exportaciones de Estados Unidos. Suman 236 mmd, es 15.7%. Antes del TLCAN México era el tercer destino de las exportaciones de EE. UU. México es el tercer oferente de productos importados de Estados Unidos, suman 297 mmd (datos del Inegi).

Las políticas monetarias y fiscales restrictivas disminuirán más la actividad económica y acentuarán los problemas productivos y las presiones de oferta sobre el sector externo, además de aumentar los problemas de insolvencia.

EE. UU. sí tiene capacidad de respuesta. La política de reducción de impuestos a las corporaciones del 35 % al 20 %, está encaminada, junto a la baja tasa de interés y la política proteccionista, a estimular la inversión para sustituir importaciones e incrementar el valor agregado nacional de sus exportaciones. En cambio, México no tiene política para contrarrestar el freno a las exportaciones que ocasionaría el término del TLCAN.

México no tiene viabilidad de diversificar exportaciones, dada la desaceleración del comercio mundial, y su baja competitividad. A pesar de plantear que su Plan B es establecer tratados de libre comercio con China y el resto de Asia, con tales países enfrenta déficit de comercio exterior crecientes, evidenciando que no tiene viabilidad alguna de tener éxito. El gobierno ha planteado que hay que diversificar el origen de importaciones, como si el país fuera a contar con entrada de capitales para financiarlas. No planea instrumentar políticas dirigidas a sustituir importaciones con producción nacional. No tiene política fiscal, industrial, agrícola, ni crediticia para impulsar el mercado interno y la producción nacional.

Al desaparecer el TLCAN, se podría retomar políticas de subsidios a favor de empresas de la industria manufacturera y del sector agrícola que han sido afectadas o desaparecieron con el TLCAN, lo que permitiría impulsar la producción nacional, tanto para sustituir importaciones, como para aumentar el componente nacional de las exportaciones. El problema es que el gobierno está contrayendo el gasto público y predominan altas tasas de interés, por lo que no habría aumento de la inversión ni pública ni privada para dinamizar el mercado interno, para avanzar en la sustitución de importaciones y contrarrestar la caída de exportaciones.

El secretario de Comercio de EE. UU., Wilbur Ross, señaló el 14 de noviembre de 2017 que “en cualquier negociación, si una parte que de hecho no está preparada para retirarse cualquiera que sea la situación, esa parte va a perder”, y ello está dirigido a México, pues no tiene política económica alguna que contrarreste la caída de exportaciones que ocasionará el término del TLCAN.

EE. UU. reconoce que el principal problema es con China

El mayor déficit de comercio exterior que tiene Estados Unidos es con China, de alrededor de 368 mil millones de dólares. Además, dicho país no respeta los derechos de propiedad de las empresas transnacionales, a las cuales les exige que transfieran tecnología al gobierno, para éste pasársela a las empresas nacionales. Por más que Donald Trump se ha opuesto a esto, el gobierno chino no modifica dicha política. El gobierno de Estados Unidos se ha quejado también que los productos del acero provenientes de China hacen *dumping*, pero hasta la fecha no aplica acciones anti-*dumping* contra tales productos. Estados Unidos no puede endurecer su posición frente a China, dado el fuerte poder de negociación que este país tiene, al ser el principal acreedor de la deuda del gobierno de Estados Unidos, y que requiere de su apoyo para contener a Corea del Norte como amenaza de Estados Unidos. Si EE. UU. no responde fuerte frente a China para reducir el déficit de comercio exterior, como para que se respete la propiedad intelectual, seguirán los problemas de menor crecimiento y disparándose el diferencial de crecimiento entre tales economías, además de evidenciarse la debilidad política del gobierno de Estados Unidos, frente al de China. Y si Estados Unidos responde fuerte, China no se quedaría cruzada de brazos, y también respondería, lo que puede llevar a acentuar una guerra comercial, y a la desestabilización del mercado de capitales, lo que estaría en función de las características y magnitudes de las represalias mutuas que instrumenten.

El gobierno de EE. UU. y la OMC

Desde que Donald Trump llegó al gobierno, las críticas a la OMC, han sido constantes. Estados Unidos en sus propósitos de restringir importaciones, ha cuestionado a dicha institución, en el sentido de que ellos no han sido tratados con justicia. Han señalado que el sistema de solución de disputas de la OMC ha sido dañino para EE. UU.

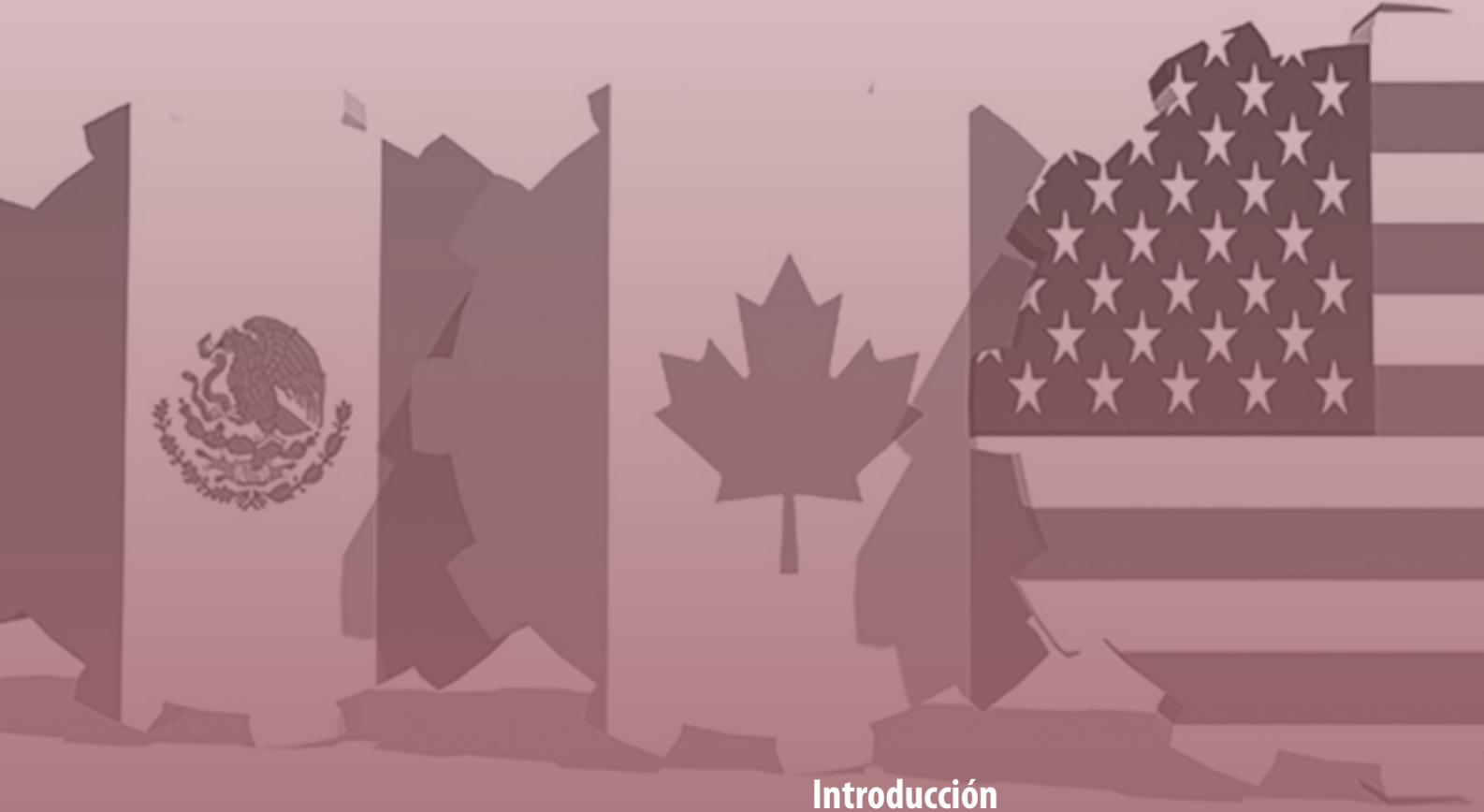
Donald Trump está bloqueando el nombramiento de nuevos jueces para los paneles de arbitraje de la OMC y si se mantiene dicha política, el sistema completo de solución de controversias de la OMC se paralizará. Al debilitar a la OMC, Estados Unidos podría aplicar medidas de salvaguarda para su producción, lo que restringiría las importaciones que considere afecten la producción y el empleo en su país. Y con la OMC fuera del panorama, EE. UU. lanzará una nueva iniciativa para alcanzar acuerdos bilaterales sobre reglas comerciales. Dado que EE. UU. sigue siendo un mercado vital para la mayoría de los exportadores, todos aceptarían tal iniciativa.

Multilateralismo vs. bilateralismo y comercio administrado

Ante el rechazo de Estados Unidos de participar en el Tratado de Asociación Trans-Pacífico y su oposición al multilateralismo y su pronunciamiento por los acuerdos bilaterales y el comercio administrado, los países asiáticos toman la iniciativa para impulsar el multilateralismo y el libre comercio, como la manera de resistir la guerra comercial que se deriva de los planteamientos de Estados Unidos.

Japón y otros países del Asia-Pacífico, tratan de revivir el TTP sin la participación de EE. UU. Los defensores del libre comercio señalan que ese es el camino correcto. México participa en dicho proceso, sin tener las condiciones de productividad y competitividad para salir airoso de la mayor apertura que ello implicaría.

Para que se mantenga el libre comercio presente en los acuerdos multilaterales, los países tienen que tener niveles de productividad y competitividad. En cambio, los países que no cuentan con la capacidad productiva y competitiva enfrentarán menor crecimiento económico y crecientes déficit de comercio exterior que tienen que ser financiados. Al no contar con flujos suficientes para ello, se tiene que frenar más al crecimiento económico para reducir las presiones sobre el sector externo, y se compromete a su vez la apertura comercial y la permanencia en dichos acuerdos comerciales, lo que evidencia los límites del libre comercio para muchos países.



Introducción

E

L PREÁMBULO DEL TEXTO DEL TRATADO DE Libre Comercio de América del Norte contiene las intenciones que llevaron a Canadá, Estados Unidos y México, a firmar ese instrumento: crear un mercado más extenso y seguro para los bienes y los servicios producidos en sus territorios; establecer reglas claras y de beneficio mutuo para el intercambio comercial; fortalecer la competitividad de sus empresas en los mercados mundiales; alentar la innovación y la creatividad; y fomentar el comercio de bienes y servicios que estén protegidos por derechos de propiedad intelectual.¹

Después de casi 24 años de haber entrado en vigor puede afirmarse que el TLCAN ha cumplido con su cometido. Hoy día la región de América del Norte sigue siendo una de las áreas de

1 Preámbulo del TLCAN disponible en <http://www.economia-snci.gob.mx/sicait/5.0/doctos/TLCAN.pdf>.

Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte “**TLCAN**” y sus perspectivas

Marcela Guerra Castillo*

libre comercio más grandes e importantes del mundo. Alberga 482 millones de habitantes, lo que equivale al 7% de la población mundial; genera 28% del Producto Interno Bruto Mundial y realiza el 16% del comercio global.

La interdependencia económica alcanzada se constata en la articulación de las cadenas productivas, especialmente en los sectores manufacturero y agroalimentario.

Fue en el debate electoral para renovar la presidencia en Estados Unidos que se puso sobre la mesa la propuesta de modernizar el TLCAN. Desde la perspectiva del ahora presidente Donald Trump, ese instrumento ha sido “catastrófico” para las empresas y trabajadores estadounidenses, en consecuencia es deseable abandonarlo.

México, Estados Unidos y Canadá inician una negociación después de haber realizado consultas en sus respectivos países para identificar los propósitos y los temas que debían discutirse.

Estados Unidos llegó a la negociación con una posición contundente: la modernización del TLCAN sería posible en la medida en la que contribuyera a reducir el déficit comercial con México que en 2016 alcanzó 63.2 mil millones de dólares.

* Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores, América del Norte e integrante del grupo de Senadores de la República que da seguimiento a la negociación para modernizar el TLCAN.

En esta colaboración se abordarán los objetivos con los que cada contraparte llega a la negociación; los puntos de tensión identificados en este proceso; las consecuencias que se visualizan en cada país en caso de no concretarse la modernización, así como la apuesta que numerosos actores están haciendo para que se consolide un TLCAN 2.0 pensando en el valor geopolítico que supone la región ante un contexto internacional complejo.

Objetivos en la negociación. Canadá, Estados Unidos y México

La negociación del TLCAN comenzó el 16 de agosto de 2017. Los objetivos que cada Parte presenta fueron los siguientes:

Canadá

Para Canadá el libre comercio es visto como el instrumento que permite crear las mejores condiciones para el crecimiento, la generación de empleos y la prosperidad para los individuos y las familias de los trabajadores.

Los canadienses desean mejorar el TLCAN para favorecer la integración regional y hacer que las compañías de los tres países sean más competitivas en el mercado global creando más empleos en el continente. Se han manifestado por apoyar los esfuerzos tendientes a asegurar la protección ambiental, detener el cambio climático y la inclusión de un capítulo sobre la equidad de género y otro sobre los indígenas.

Canadá impulsa también una reforma al proceso de solución de controversias entre los inversores y los Estados, para garantizar que los gobiernos tengan el derecho de regular en aras del interés público.

Estados Unidos

Estados Unidos se presenta a la negociación con los objetivos de mejorar la balanza de pagos y reducir el déficit comercial con los socios del TLCAN, manteniendo un acceso a mercado igualitario sin aranceles para bienes industriales y agrícolas; acordando nuevos estándares para la implementación de acuerdos de la Organización Mundial del Comercio "OMC" en materia del comercio y aduanas.

Este país pretende asegurar un acceso de mercado justo, igualitario y no discriminatorio para los estadounidenses que dependan de la protección de la propiedad intelectual.

Ha impulsado incluir el tema laboral en la negociación, así como el tema ambiental y que cada país se comprometa a desalentar la corrupción e implementar penas adecuadas para la misma; eliminar el capítulo 19 de solución de controversias preservando su habilidad para hacer cumplir las leyes comerciales de manera efectiva.

México

Comprometido con el libre comercio, México llega a la negociación convencido de que es necesario fortalecer la competitividad de América del Norte, desarrollando esquemas para impulsarla aprovechando los desarrollos tecnológicos; promoviendo una mayor participación de más industrias y empresas en las cadenas globales de valor; beneficiándose de las oportunidades que presenta la economía del siglo XXI para fortalecer la integración y seguridad de América del Norte.

Nuestro país busca también promover la certidumbre del comercio y las inversiones; reconociendo la efectividad de los mecanismos de solución de controversias para hacer más predecible el comercio regional dentro de un marco de reglas establecidas.

Los negociadores mexicanos tienen claridad e instrucción de aceptar la inclusión de disciplinas que no existían hace más de dos décadas como el comercio electrónico, la incorporación de PYMES, movilidad de personas de ciertas profesiones, telecomunicaciones y energía, entre otros. Así como de rechazar un esquema que implique retroceso en lo alcanzado por el TLCAN como lo sería un comercio administrado o la imposición de aranceles o cuotas.

Puntos de tensión

De agosto a noviembre de 2017 se han realizado cinco rondas de negociación a través de la instalación de 27 mesas de trabajo.

En las mesas en las que se tratan las materias de anticorrupción; propiedad intelectual y servicios financieros; Canadá, Estados Unidos y México han tomado como texto base el que fue negociado en el TPP, lo que ha facilitado la negociación en esos aspectos.

Los principales puntos de tensión están identificados: reglas de origen; el capítulo 19 sobre solución de controversias; la cláusula de extinción o *sunset clause*; la estacionalidad en remedios comerciales.

Las **reglas de origen** son los criterios acordados para determinar las características que debe cumplir un bien para ser originario de América del Norte y gozar de las preferencias arancelarias que los tres países acordaron desde 1994.

México ha mostrado disposición para revisar y analizar cuáles serían las industrias que podrían hacer un esfuerzo adicional para fortalecer la integración productiva en la región del TLCAN, mediante la modificación de las reglas de origen, siempre y cuando se evite endurecerlas al grado de afectar las cadenas productivas y la competitividad de la región.

En la negociación iniciada en 2017, Estados Unidos presentó la propuesta de modificar las reglas de origen en el sector automotriz para que el contenido pasara de 62.5% a 85% del cual, el 50% deberá ser de contenido estadounidense. Para México y Canadá esta posición es inaceptable porque plantea el beneficio solamente de Estados Unidos en detrimento de la competitividad regional.

En nuestro país, la industria automotriz genera 18.3% del PIB manufacturero, el 3.1 del PIB nacional y más de 730 mil empleos directos.

Este sector es el que más articulación de cadenas productivas ha logrado y en el que Estados Unidos exporta 77% de autopartes a Canadá y México, en tanto que el 92.5% de las autopartes que exporta México se dirige el 2.9% a Canadá y 89.5% a Estados Unidos.

Respecto al **capítulo 19 de solución de controversias**, el cual establece la creación de paneles binacionales sobre la revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatoria, Estados Unidos presentó como objetivo de negociación la eliminación de este capítulo, que para México y Canadá son fundamentales. Este último país ha señalado en reiteradas ocasiones su disposición de levantarse de la mesa de negociación en caso de que Estados Unidos insista en eliminar un capítulo que asegura el cumplimiento de las reglas de intercambio comercial y de inversión; así como los términos de obligación para las Partes en cuanto a los compromisos adquiridos.

Por otra parte, Estados Unidos pretende imponer la **cláusula de extinción o "sunset clause"** para que el TLCAN sea revisado y ratificado cada 5 años o de lo contrario, se daría por concluido.

México y Canadá no están de acuerdo con estos planteamientos porque el grado de incertidumbre que generaría la eventual revisión representa una amenaza para la estabilidad de las inversiones. En la ronda 5 México hizo una contrapropuesta que consiste en revisar el texto con periodicidad pero sin que se señale que su término estaría comprometido.

Otro tema que genera tensión es el de la **estacionalidad en remedios comerciales**. A fin de favorecer a los estados de Florida y Georgia, Estados Unidos busca la simplificación en el inicio de las investigaciones antidumping para productos temporales, principalmente agrícolas, cuyo efecto obstaculizaría el acceso de estos productos en los que México es líder.

California, Arizona y Washington al tener a México como principal mercado de sus productos, temen que nuestro país asuma medidas espejo que los terminaría afectando.

Se han dejado ver discrepancias también en el **tema laboral**. Estados Unidos y Canadá se han referido a la posibilidad de establecer un salario mínimo estándar para la región. México ha respondido que el establecimiento del salario mínimo es un asunto interno que no está dispuesto a abordar sobre la mesa de negociación.

Los puntos de tensión han dado lugar a múltiples suposiciones de las que no escapa la posibilidad de pensar en que el TLCAN podría concluir y los efectos que esto implicaría se comienzan a cuantificar.

Y si no hay TLCAN 2.0...

En los tres países se han hecho proyecciones de los impactos que se presentarían en las economías en caso de que el TLCAN llegara a su fin.

Dada la pertenencia de Canadá, Estados Unidos y México a la OMC, en un escenario sin TLCAN, se aplicarían las reglas de esta organización y su cláusula de la Nación Más Favorecida. Bajo este esquema sólo 35% de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos y el 36% a Canadá entrarían libres de aranceles.

Hay coincidencia entre los analistas al apuntar que se generaría incertidumbre entre consumidores e inversionistas; la productividad y el PIB a mediano plazo serían más débiles para los tres países. No se descarta el incremento de la inflación en Canadá, Estados Unidos y México por el impacto del cobro de aranceles.

Sin TLCAN, México pagaría tasas de 4.8% en promedio por el envío de productos agrícolas. Las exportaciones totales de nuestro país hacia Estados Unidos caerían 8%, mientras que los envíos de automotores, textiles, confecciones, calzado y productos agroindustriales tendrían caídas de dos dígitos.

Las economías de las entidades federativas con más dependencia del comercio que tendrían un impacto inmediato si concluyera el TLCAN serían Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Querétaro, Sonora y Tamaulipas.²

2 Ver <http://www.economiahoy.mx/economia-eAm-mexico/noticias/8729357/11/17/Cuales-son-los-14-estados-que-se-verian-mas-afectados-si-termina-el-TLCAN.html>, consultado el 1 de diciembre de 2017.

El efecto inmediato para la economía canadiense sería la reducción de su PIB en 1%. Los volúmenes comerciales con Estados Unidos se verían impactados con la imposición de un arancel del 10% en promedio, aunque los efectos directos para las industrias de cada provincia serían consecuencia de la dependencia que éstas tengan de las exportaciones dentro de la región TLCAN.

Recientemente se dio a conocer el documento "*The day after NAFTA*"³ en el que se refiere que las industrias canadienses más vulnerables ante el término del TLCAN serían las de equipos de transporte; la de textiles, ropa y pieles; la de equipos electrónicos; alimentos, bebidas y tabaco; productos químicos.

Los economistas canadienses prevén que el dólar canadiense podría sufrir una depreciación.

En cuanto a las provincias canadienses afectadas se encuentran New Brunswick, Alberta y Ontario que envían más del 80% de sus exportaciones a Estados Unidos.

Por otra parte, en Estados Unidos se proyecta una disminución del PIB de 0.2% en 5 años. Los estados fronterizos con fuerte exposición agrícola son los más vulnerables.

El mayor impacto en la economía de Estados Unidos surgiría de una productividad potencialmente menor debido a las interrupciones en las cadenas de suministro. Dado que cerca de 8 millones de empleos en Estados Unidos dependen del TLCAN, el desempleo podría aumentar.

Entre los Estados de la Unión Americana que más resentirían la salida del TLCAN se encuentran Texas cuya cifra de comercio total con México alcanzó 174 mil millones de dólares; California, con un monto comercial realizado con nuestro país de 71.6 mil millones de dólares; Michigan con 61 mil millones de dólares,⁴ durante 2016 en los tres casos.

Son tantos los intereses en juego en la región de América del Norte, que es deseable que las diferencias persistentes entre los tres países se superen.

3 Ver Douglas Porter, "The Day after NAFTA. Economic Impact Analysis". BMO Capital Markets Economics, November 2017, disponible en <https://economics.bmocapitalmarkets.com/economics/reports/20171127/BMO%20Economics%20Special%20Report%20-%20The%20Day%20After%20NAFTA.pdf>.

4 Ver http://www.naftamexico.net/states/map/#state_43, consultado el 1 de diciembre de 2017.

Conclusión: la apuesta por la modernización del TLCAN

El Secretario de Economía Ildefonso Guajardo ha expresado en numerosas ocasiones que el producto final del TLCAN solo podrá ser un acuerdo que permita mostrarles a las poblaciones de los tres países que obtuvieron algún beneficio importante.

América del Norte pensada como región tiene un gran potencial y tareas por realizar para posicionarse en el mundo. Previa a la agenda comercial que Donald Trump impuso en Estados Unidos, fueron numerosos los analistas de los tres países que recomendaban avanzar en la integración trilateral por las ventajas que de ella se derivaban.

La oportunidad que ofrece la modernización del TLCAN implica definir las reglas y disciplinas del comercio del siglo XXI con las que América del Norte y otras regiones funcionarán los años venideros, determinando con ello el camino que el comercio mundial puede tomar en el futuro.

Con reglas mutuamente acordadas, el devenir de América del Norte rebasaría varias fronteras. La innovación, inversión y producción en el sector energético confiere una ventaja competitiva a esta región a escala mundial.

En los sectores manufacturero y agroalimentario que ya son competitivos, la conquista de mercados y el abastecimiento de los mismos asegurará mercados laborales y mayor acercamiento de las cadenas de suministro.

Canadá, Estados Unidos y México tienen avances relevantes en la difusión de mapas de clústeres de los diferentes sectores productivos, este hecho evidencia las oportunidades para que pequeñas y medianas empresas se incorporen a la dinámica comercial y logren beneficiarse en los eslabones productivos o de distribución de esos sectores.

El TLCAN ha dado pauta al acercamiento e interlocución de las autoridades de los tres países para que haya acuerdos en desafíos comunes más allá del comercio como es el caso de la seguridad, cuestiones legales, criminalidad internacional, desarrollo hemisférico y medio ambiente.

La pertenencia de México a instrumentos internacionales de libre comercio ha sido útil para avanzar en diversos ámbitos como la transparencia, mejora regulatoria, seguridad, estado de derecho.

En el actual proceso de modernización del instrumento comercial apostamos porque los equipos negociadores logren conciliar sus posiciones sin retroceder en los avances que el libre comercio ha proporcionado a los tres países, logrando acceso

de bienes y servicios sin restricciones de mercado; establecimiento y uso de reglas de origen para garantizar beneficios regionales del TLCAN; actualización de los procedimientos aduaneros y facilitación del comercio.

No está siendo una negociación sencilla y el resto del camino por andar tampoco lo será.

Deseamos finalizar comentando que el TLCAN es una herramienta, un medio y no un fin en sí mismo. En el entendido de que se logre arribar a un TLCAN 2.0, hará falta trabajar para que políticas públicas y la expedición de legislación acordes al siglo XXI impulsen a nuestro país hacia el crecimiento económico, la innovación y la competitividad internacional con el propósito de que un número mayor de mexicanos sea favorecido.

Fuentes de Consulta

DE LA MORA, Luz María. "The NAFTA Negotiations: A Mexican Perspective". *Publicado en el Wilson Center, Mexico Institute el 25 de septiembre de 2017, disponible en https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/the_nafta_negotiations_a_mexican_perspective.pdf.*

DOUGLAS PORTER, CFA, "The Day after NAFTA. Economic Impact Analysis". BMO Capital Markets Economics, November 2017, disponible en <https://economics.bmocapitalmarkets.com/economics/reports/20171127/BMO%20Economics%20Special%20Report%20-%20The%20Day%20After%20NAFTA.pdf>.

PETRAEUS, David H. y ZOELLICK, Robert. "América del Norte. El momento de un nuevo enfoque". *Informe del Grupo de Trabajo Independiente num. 71, Council on Foreign Relations, EUA, 2014, disponible en https://www.cfr.org/content/publications/attachments/TFR71_America_del_Norte.pdf.*

RUBIO, Luis. "THE RISKS OF ENDING NAFTA". *Publicado en el Wilson Center, Mexico Institute el 15 de octubre de 2017, disponible en <https://www.wilsoncenter.org/article/the-risks-ending-nafta>.*

WAYNE, Earl Anthony. "Avoid Chaos: Negotiate A Modern NAFTA". *Forbes, 15 de noviembre de 2017, disponible en <https://www.forbes.com/sites/themexicoinstitute/2017/11/15/avoid-chaos-negotiate-a-modern-nafta/#3d2406e34f74>.*

Información de: North American Energy Integration: The Canadian Perspective, A working Paper of the Americas Society/Council of the Americas. Energy Action Group, Ottawa, February. Consultado en diciembre 2017., disponible en <http://www.as-coa.org/sites/default/files/NorthAmericanEnergyReport.pdf>.

Información de: Relatoría del Conversatorio del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales COMEXI "Mexico and NAFTA. What is possible and what is likely?". *Relatoría, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Senado de la República, 8 de septiembre de 2017, disponible en http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Relatoria_ComexiTLCAN_080917.pdf.*

Información de: http://www.naftamexico.net/states/map/#state_51



S

IN DUDA, ABORDAR EL TEMA DE LOS RETOS de nuestro país en la frontera sur, implica revisar diversas aristas de un entorno complejo, muy amplio, de lo que está sucediendo en México, que es un país de origen, retorno, tránsito, asilo y de protección complementaria de migrantes.

Ante su complejidad, esta problemática presenta diversas implicaciones en el territorio nacional que involucran a los tres órdenes de gobierno, así como a numerosas organizaciones civiles defensoras de los derechos, de la seguridad y del bienestar de los migrantes, fundamentalmente de aquellos que emigran hacia otras entidades del centro y el norte del país, al igual que hacia los Estados Unidos, buscando mejores niveles de vida, huyendo de la pobreza y de la violencia en sus países de origen.

El fenómeno de la migración humana en el mundo se ha intensificado en los últimos años. En 1990 se estimaba que 153 millones de personas vivían en un país diferente al de su

Los retos de México en la frontera sur*

Humberto Mayans Canabal**

“La democracia es aquella forma de gobierno y de sociedad que se inspira, por encima de cualquier otra consideración, en la conciencia y el sentimiento de la dignidad del hombre”.

Thomas Mann

nacimiento, cifra que se incrementó a 244 millones en 2015. México ocupa el segundo lugar a nivel mundial de emigrantes con 12.3 millones en 2015, superado únicamente por la India con 15.6 millones.¹ También la población en condición de refugio ascendió a 14.4 millones en 2014, aumentando un 23 por ciento respecto al año anterior.²

En particular, en este artículo abordaré el tema de los derechos humanos de migrantes y refugiados que transitan por nuestra frontera sur, a partir de cinco apartados, interconectados entre sí, a saber: el Estado de Derecho, la pobreza y marginación, la situación en Centro América, la Seguridad en esta vasta región y, por último, los factores del medio ambiente y el cambio climático vinculados a la movilidad humana, en el corto y mediano plazo.

Estos cinco capítulos tienen que ver directamente con la realidad presente y futura de la frontera sur mexicana, y las que podemos llamar “sus áreas de influencia”, como son la región sur-sureste de México y los países de la región centroamericana.

* Artículo elaborado con base en la Conferencia Magistral impartida por el autor en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, en el Primer Congreso Internacional “Los Derechos Humanos de los Migrantes y Refugiados en la Frontera Sur”, el 17 de noviembre de 2017.

** Senador de la República y Presidente de la Comisión de Asuntos Fronterizos Sur.

1 SEGOB. CONAPO. Fundación Bancomer. Anuario de Migración y Remesas 2016.

2 *Idem.*

Estado de Derecho

El Estado de Derecho,³ es un amplio concepto que va más allá de la mera aplicación o imperio de la ley.

Contempla, entre otras condiciones, una división efectiva de poderes, la existencia de tribunales, y la de órganos constitucionales capaces de resolver con eficacia y prontitud las controversias que se presentan, así como la plena vigencia de los derechos y libertades fundamentales de la ciudadanía.

En los últimos diez años, México ha construido el marco legal que garantiza el respeto y la preservación de los derechos humanos de nuestra población y de quienes transitan o residen temporalmente en el país.

La reforma a nuestra Constitución Política realizada en 2011,⁴ reconoce la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, e incorpora, también progresivamente, la perspectiva de los derechos humanos en los programas de gobierno, y se incluye como un objetivo de la enseñanza pública el respeto a estas garantías individuales.

Estas reformas constitucionales a favor del individuo, asumieron el principio “pro persona”, que determina que: “cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano”.

Este nuevo marco constitucional fortaleció la tutela del Estado para proteger y resguardar la vida y la vigilancia de **la integridad personal de todos quienes residen permanente o transitoriamente en el país, y estas disposiciones son obligatorias para todas las autoridades mexicanas en todo el territorio nacional.**

Por ello, se presupone que, en materia migratoria, todo servidor público que trate o se relacione con personas migrantes está obligado y debe asegurarse que tengan acceso a la justicia y estén debidamente enterados sobre sus derechos a la información, asistencia legal y consular, defensa pública y traductor o intérprete en caso necesario.

Además de esas reformas constitucionales, los órganos legislativos federales, las Cámaras de Senadores y de Diputados, han trabajado recientemente para reformar y adecuar otras leyes y reglamentos con el propósito de fortalecer el trabajo de las instituciones en cuanto a derechos humanos. Es el caso de la Ley de Mi-

3 Instituto de Investigaciones Jurídicas. “Estado, Derecho y Democracia en la condición actual”, Dr. Sergio Márquez Rábago, *Estado de derecho en México*, septiembre de 2011, pág. 226. **Estado de Derecho:** el imperio de la ley, la división de poderes, legalidad de la administración, derechos y libertades fundamentales, existencia de un tribunal constitucional y, la independencia de los órganos constitucionales administrador y resolutor de las controversias electorales.

4 Se reformaron los artículos 1.º, 3.º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105.

gración y su reglamento; la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y su reglamento; y la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, particularmente en su capítulo décimo noveno “Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes”, así como la recientemente promulgada por el titular del Ejecutivo federal, Ley General sobre Desaparición Forzada de Personas y de Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda.

No obstante, debemos reconocer que es una realidad cotidiana la continua denuncia de violación de los derechos humanos de los migrantes que cruzan por la frontera sur de México, aunque justo es decirlo que sucede más en la fase administrativa, que tiene que ver con su condición migratoria, que en el ámbito de la procuración de justicia, al cual, ciertamente, muchos no tienen acceso, lo que constituye a su vez una violación a sus derechos humanos.

Otra importante transformación jurídica en el país, es el Nuevo Sistema de Justicia Penal, que inició en 2008. En el sistema anterior, el proceso tenía como base los expedientes; en cambio, el nuevo sistema aplica una metodología con base en audiencias. Esto quiere decir que el juez no decide sobre un expediente, sino que decide sobre lo que le exponen las partes en una audiencia. El juez tiene que escuchar directamente a dos partes contrarias, escucha al ministerio público, escucha a la defensa, y luego decide.

Sin embargo, los hechos en su práctica han evidenciado debilidades y fallas que han permitido la liberación de presuntos delincuentes por errores de diversa naturaleza, lo que ha puesto en entredicho este sistema que debemos perfeccionar.

En 2015, el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su visita a México, declaró⁵ que: “para un país que no se encuentra en medio de un conflicto armado o bélico tradicional, las cifras calculadas son, simplemente, impactantes”. Ello, al conocer las estadísticas oficiales que indican que el 98 por ciento de los crímenes cometidos en el país quedan sin resolver.

La falta de cumplimiento en la aplicación de la ley y observancia de sus disposiciones reglamentarias no significa otra cosa que debilidad institucional, al igual que sucede en los países de Centro América.

Recientemente concluyó la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia,⁶ realizada a petición de la Procuraduría General de la República.

En esa consulta participaron reconocidas instituciones tales como el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Instituto Nacional de Ciencias Penales, el propio Senado de la República y la Cámara de Diputados, entre otras.

5 Diario *El Universal*. 3 de noviembre de 2017.

6 Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia. Informe Ejecutivo 2017. 90 páginas.

El Informe presentado nos aporta diversas observaciones, entre las que destaco las siguientes:

- **En materia de seguridad y procuración de justicia**, se señala que un reto fundamental en la relación seguridad pública - procuración de justicia consiste en dar fluidez y estabilidad a los procesos de intercambio de información, pues hasta el momento las experiencias han tenido éxitos muy limitados.
- **En materia de investigación criminal**, la consulta identifica que hace falta reducir sustancialmente la documentación de las carpetas de investigación, que hay ausencia de mecanismos eficaces de supervisión y falta de claridad en las expectativas que se tienen sobre el trabajo ministerial y, que el modelo al que debe aspirarse es el de un fiscal imparcial y autónomo, con amplias facultades de decisión y un buen modelo de supervisión de su labor.
- **En materia de política criminal**,⁷ el documento publicado expresa que la ausencia de una política criminal de Estado dificulta mucho el funcionamiento del sistema de procuración de justicia e impacta también al sistema de seguridad pública. Mientras no tengamos enunciados explícitos en materia de política criminal y mecanismos para hacerlos efectivos, muchos de los problemas que aquejan a nuestro país permanecerán sin ser resueltos.
- **En materia de delincuencia organizada**, se plantea la necesidad de crear grupos multidisciplinarios especializados en la investigación de este fenómeno, siendo el objetivo más claro el financiero; se recomienda especializar y dar estabilidad al personal de investigación encargado de realizar esta función y se plantea fortalecer las acciones de colaboración técnica con otros países; y
- **En materia de derechos humanos**, el reto parece estar en el liderazgo y la gestión al interior de las procuradurías, con acciones que aseguren una atención adecuada a las víctimas y que se castigue a los funcionarios que no lo hagan.

Esta muy apretada y seguramente insuficiente descripción sobre la evaluación de nuestro sistema de justicia penal, nos muestra el tamaño del reto de carácter político e institucional que tenemos por delante para hacer efectivas las reformas que en materia de derechos humanos están vigentes y esperan su cabal observancia y cumplimiento, no solo en beneficio de los connacionales, sino también de las personas migrantes.

7 Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia. Informe Ejecutivo 2017: La política criminal constituye la expresión de la política pública del Estado mexicano para el tratamiento de los delitos. Su ausencia, como una herramienta explícita de planeación y conducción de las acciones estatales, evidencia una deficiencia estructural en el sistema de justicia penal, pág. 26.

Al final, toda esta adecuación o modernización jurídica en nuestro país responde a la obligación del Estado para preservar la integridad de los derechos humanos y propiciar el desarrollo de nuestra sociedad.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y su presidente, el licenciado Luis Raúl González Pérez, han realizado un buen trabajo a favor de los derechos humanos. Sin embargo, su trabajo y también, el no menos importante, de las organizaciones de la sociedad civil ocupadas en este tema, se enfrentan a estas debilidades e insuficiencias del sistema de impartición de justicia en el país.

Ante ello, no es posible garantizar a plenitud la integridad de los derechos humanos de la población y de los migrantes, no obstante la existencia de la Quinta Visitaduría de la CNDH, encargada de atender las violaciones a los derechos humanos de los migrantes que transitan por nuestro país.

Luego entonces, no tenemos un problema de leyes. El reto de nuestro país es hacerlas cumplir cabalmente pues en su aplicación tenemos importantes deficiencias que debemos superar.

Es indispensable, por lo tanto, incorporar la cultura de respeto y protección a los derechos humanos en todas las instituciones nacionales, sobre todo las vinculadas con el fenómeno migratorio, especialmente entre el personal del Instituto Nacional de Migración, las procuradurías o fiscalías estatales y los cuerpos policiacos en México.

Pobreza y marginación

Es evidente la realidad de pobreza y marginación en amplios sectores de la población de la frontera sur y de la región sur-sureste del país, así como la falta de infraestructura física moderna y serias deficiencias educativas en el más amplio sentido de la palabra.

Nuestra frontera sur tiene condiciones propias, pero también reproduce otras que provienen de un entorno geográfico más amplio, tanto al norte, en la región sur-sureste de nuestro país, como hacia el sur, en los países vecinos, principalmente Guatemala, Honduras y El Salvador.

Las condiciones actuales se han configurado a partir de una amplia gama de aspectos que se presentan en la zona y también por aquellos que confluyen hacia esta región, que en conjunto configuran diversas vertientes o modalidades de violaciones a los derechos humanos fundamentales, no solo de los migrantes y refugiados, **sino también de los propios habitantes de la franja fronteriza y de la región sureste.**

En septiembre pasado, el rector de la UNAM, el doctor Enrique Graue declaró,⁸ con toda certeza que: "los migrantes son hijos de la desigualdad y de la lacerante inequidad social en que se vive, un rumbo económico y social que México tiene que corregir". Y en octubre, el señor rector declaró: "necesitamos estudiar, entender, ser justos y equitativos, porque también somos un país que recibe migrantes, y con la dignidad y justicia que pedimos para nuestros connacionales en Estados Unidos, así debemos tratar a los migrantes centroamericanos que cruzan nuestra frontera sur".⁹

Nuestra línea fronteriza sur tiene una extensión de 1 mil 149 kilómetros¹⁰ y territorialmente está delimitada por 23 municipios mexicanos, en los que viven poco más de 1.6 millones de habitantes de los estados de Tabasco, Chiapas, Campeche y Quintana Roo; de ellos, una proporción aproximada al 25 por ciento es población indígena, es decir, 400 mil habitantes.

Y de lo que nos olvidamos en muchas ocasiones, es que del otro lado, hacia el sur, hay 95 municipios guatemaltecos de cuatro departamentos¹¹ donde viven 4.3 millones de habitantes,¹² de los cuales el 67 por ciento en promedio están en condición de pobreza, y la pobreza extrema ronda los 40 puntos porcentuales. Y además colindamos con dos distritos de Belice¹³ con estimaciones de pobreza similares.

Son, en conjunto, y así debemos verlo, alrededor de 6 millones de personas que comparten cultura, territorio, idioma, medios, condiciones de vida y muchos otros factores que nos son comunes, en lo que algún momento se denominó Mesoamérica.

En la parte mexicana predomina igualmente la pobreza, la marginación, la deficiente prestación de servicios públicos y malos sistemas de comunicaciones, así como una inadecuada educación. Ejemplifico: el analfabetismo en los 23 municipios de la frontera sur es de 15.1 por ciento, más del doble que la media nacional que es de 6.9 por ciento.

Alrededor del 66 por ciento de los habitantes de estos 23 municipios viven en condición de pobreza, son más de 1 millón de personas, y del total de habitantes, el 31 por ciento, 500 mil personas, padecen pobreza extrema.

8 *Excélsior*. Migrantes, hijos de la desigualdad en México: Graue. 12 de septiembre de 2017.

9 *El Universal*. Inauguración del Foro 20/20. 26 de octubre de 2017.

10 956 km con Guatemala y 193 km con Belice.

11 <http://www.guate360.com/guatemala>. Distritos: Petén 13 municipios; Quiché 21 municipios; San Marcos 29 municipios y Huehuetenango 32 municipios.

12 Banco de Guatemala. Guatemala en cifras 2017. 72 pp.

13 Corozal y Orange Walk.

Las cifras de agosto pasado del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Coneval,¹⁴ indican que la pobreza aumentó en tres de las cuatro entidades del sureste: Tabasco, Chiapas y Campeche, a contrapelo de lo que sucedió en el resto del país. Por ello es posible inferir que las condiciones de la franja fronteriza no han cambiado y es probable que hayan empeorado.

Esta es una muestra de la situación actual de la frontera. Y si revisamos el nivel regional, las cuatro entidades de la región sureste, se confirma lo que al inicio de este artículo comenté. Las circunstancias en la frontera se reproducen a partir de la situación regional.

Por ejemplo: la evolución del Producto Interno Bruto (PIB) del país indica que la participación **de los estados de la región Centro** en el PIB nacional creció dos puntos porcentuales entre 2010 y 2015; el PIB de **los estados del norte** creció un punto porcentual y el PIB **de los estados del sur-sureste se redujo en dos puntos porcentuales en el mismo periodo.**

Y el reporte de la organización “¿Cómo Vamos?” con datos de Inegi, señala que Tabasco, Campeche y Chiapas siguen decreciendo en su actividad económica. Tabasco, en el primer trimestre de 2017 decreció un 11.6 por ciento, Campeche un 10 por ciento y Chiapas un 1.9 por ciento. Y el segundo trimestre mostró un comportamiento similar.

En materia de infraestructura carretera, los datos indican que el sureste sigue retrocediendo. El Inegi reporta que en el año 2000, la proporción de la red de la región era del 12 por ciento respecto al total nacional. Para 2011, la proporción era del 11.29 por ciento. Es decir, no ha existido inversión pública suficiente para ampliar y modernizar las carreteras de la zona y mucho menos para ponerla al ritmo de crecimiento del resto del país.

Este panorama es hasta cierto punto inexplicable a la luz de las ventajas de la región, que es depósito de nuestra principal riqueza acuífera nacional, pues la Cuenca Grijalva–Usumacinta es la séptima reserva mundial de agua; que alberga una de las más ricas diversidades naturales del continente americano y que sigue siendo una de las principales fuentes de hidrocarburos y de generación de energía eléctrica para el país.¹⁵ En los territorios de Tabasco, Veracruz y Chiapas se produce el 97 por ciento de la totalidad de hidrocarburos¹⁶ del país y, en cuanto al gas, en esta región se produce el 61 por ciento del total nacional.

14 Coneval. Evolución de la pobreza 2010–2016. Agosto 2017.

15 Angostura y Malpasos con almacenamiento conjunto de más de 23 mil hectómetros cúbicos.

16 Pemex. Anuario Estadístico 2014. En los datos anotados no se considera la producción en aguas territoriales.

Y esta región del sur-sureste seguirá aportando su riqueza energética al país, pues recientemente se han anunciado nuevos yacimientos: en julio pasado, en las aguas someras del litoral de Tabasco el pozo exploratorio Zama 1 localizó un estimado de 1 mil 400 millones de barriles de hidrocarburos ligeros; y el pasado 5 de noviembre el presidente Peña Nieto anunció otro gran yacimiento de al menos 1 mil 500 millones de barriles, en Cosamalopan, Veracruz.

Ahora bien, es necesario reconocer que las condiciones generales de rezago no han cambiado debido a una falta de atención por parte del Estado mexicano y de los gobiernos de las cuatro entidades del sureste. Pero esto no es de ahora. Las deficiencias, los rezagos, las desventajas se han construido y arraigado desde hace décadas.

El origen de esta situación preocupante lo encuentro en la falta de una estrategia de atención integral y permanente hacia esta región, pues es evidente que desde hace muchos años se ha privilegiado la canalización de programas e inversiones públicas y privadas hacia las porciones centro y norte del país.

Con ello se ha producido un grave desequilibrio regional que hoy permite el re-crecimiento de los rezagos sociales, pero también el desarrollo de muchas otras actividades ilícitas no productivas ni de beneficio social o económico para la región, poniendo en entredicho la gobernanza de la zona.

Una evaluación en 2005¹⁷ sobre el impacto del Tratado de Libre Comercio,¹⁸ a diez años de su entrada en vigor, señaló que: “el grueso del crecimiento que se dio en nuestro país ocurrió en la zona norte, creciendo menos la zona centro y muy poco la zona sur. Por ejemplo, **el Producto Interno Bruto en el norte de México, de acuerdo a cifras del Inegi, creció 50 % en estos diez años; el centro 27 % y el sur 18 %**. Esto equivale a un crecimiento medio anual superior al 4 % en el norte, de alrededor de 2 % en el centro y de menos del 2 % en el sur”. Concluyo la cita.

Además, este informe puntualizó que, y lo cito nuevamente: “...la inversión extranjera directa no va al sur. Básicamente no va por dos razones: primero, porque no tenemos el mismo grado de capital humano —la educación es mucho más deficiente que en el norte, no hay escuelas de capacitación, y no hay investigación científica y tecnológica— y segundo, por la falta de infraestructura, lo cual se comprueba con una simple ojeada a la calidad de las carreteras de Sonora o Nuevo León frente a las de Tabasco o Chiapas. Lo mismo ocurre con el resto de la infraestructura. En el grupo de trabajo **se insistió en que hace falta mucho más inversión hacia el sur, muy focalizada, y con un programa específico de desarrollo para esa región**. En concreto,

17 Pedro Aspe. “Nuestro futuro en América del Norte”. Entrevista publicada en la Revista *Nexos* a partir de la entrevista de Héctor Aguilar Camín en el programa Zona Abierta.

18 Fuente: CEPAL. EITLC se firmó en diciembre de 1992 y entró en vigor el 1 de enero de 1994. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/4213/introd~1.htm>.

el grupo propone que se cree un fondo de inversión física y de capital humano para América del Norte, concentrado en la región del centro-sur mexicano”.

Estas aseveraciones se hicieron hace 12 años y siguen siendo vigentes y concluyentes. La realidad señala que mientras que en los 38 municipios de la frontera norte, solo 3¹⁹ tienen un índice de pobreza superior al 60 por ciento, en la franja fronteriza sur: 22 de sus 23 municipios tienen una pobreza superior al 60 por ciento de la población. De ahí que se registre expulsión de mano de obra, especialmente de manera intensiva en Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Puebla.

Por ello no es de extrañar que se afirme que México corre el riesgo de partirse en dos, pues en los hechos las diferencias son tan amplias que ya somos dos países: uno, el del sur-sureste atrasado, pobre, depauperado, y el otro, conformado por las regiones centro y norte con mayores ventajas, oportunidades y prosperidad creciente.

En la región sur-sureste no se invierte en infraestructura física porque no hay desarrollo y no hay desarrollo porque carecemos de infraestructura suficiente y moderna.

Es un círculo vicioso que confío se romperá **con las Zonas Económicas Especiales**, decretadas por el presidente Peña Nieto, que están abriendo oportunidades para la inversión privada con amplias facilidades.

A la fecha existen formalmente cinco grandes zonas económicas: el corredor del Istmo de Tehuantepec, desde Coatzacoalcos, Veracruz hasta Salina Cruz, Oaxaca; Puerto Chiapas en Tapachula; Lázaro Cárdenas, Michoacán, el nicho tecnológico en Puerto Progreso, Yucatán y, la del corredor petrolero Campeche–Tabasco.

Dentro de esta estrategia, identifiqué la necesidad de concretar algunos grandes proyectos para apuntalarlos. Por ejemplo, la ampliación del Puerto de Dos Bocas junto con la construcción del ferrocarril desde la Estación Roberto Ayala o Estación Chontalpa en Huimanguillo hacia este puerto en Paraíso, para conectarlo al ferrocarril del sureste; y, en el lado del Pacífico, la ampliación de Puerto Chiapas y la construcción del gasoducto Jaltipan–Salina Cruz–Tapachula, que alimentaría a esa parte de la región sureste y que contribuiría a la integración con Centro América.

Estas zonas económicas, son sin duda, una gran oportunidad, pero considero que, dada la envergadura de los rezagos, pueden no ser suficientes, pues su viabilidad depende de que en el país se establezca una concepción de desarrollo integral para toda la región.

19 Sedesol/Coneval. Informe Anual sobre la situación de pobreza y marginación. Janos, Ascensión y Manuel Benavides, los tres de Chihuahua.

La visión tradicional hacia la región sureste se ha enfocado en las actividades extractivas y de expoliación de los recursos naturales. Desde la extensiva deforestación de las selvas durante los siglos XVIII y XIX, pasando por los proyectos inacabados de los desarrollos agropecuarios de la Chontalpa y de Balancán–Tenosique en la segunda mitad del siglo XX en Tabasco, hasta las más recientes políticas de explotación de los hidrocarburos, que han carecido de programas complementarios o compensatorios para disminuir los impactos y los desequilibrios económicos, sociales y ambientales, así como la falta de aquellas acciones que hubieran permitido que la población residente pudiera incorporarse de mejor manera a estas actividades, tales como las proveedurías locales y la capacitación para el trabajo especializado.

Un ejemplo más reciente de una limitada planeación en las políticas de desarrollo y de los programas sociales es el polo turístico de Quintana Roo, que sin duda ha generado riqueza y desarrollo para ciertos sectores de la entidad.

No obstante, los datos de 2016 de Coneval indican que más de 470 mil de sus habitantes permanecen en condición de pobreza. En particular, en el municipio de Benito Juárez, donde se ubica Cancún,²⁰ el 26.3 por ciento de su población está en condición de pobreza (174 mil personas) y otro 41.8 por ciento (276 mil personas) tienen condiciones de vulnerabilidad por carencias sociales.

No es aventurado decir que la pobreza, la marginación, la desigualdad, el muy reducido nivel educativo, el desorden en el crecimiento de nuestros asentamientos humanos, entre otros, casi se han perpetuado en el sur-sureste, en perjuicio de sus habitantes, lo que configura, en un amplio sentido, **una violación a sus derechos humanos.**

No olvidemos dentro de este panorama al amplio grupo de habitantes indígenas de la región, los más marginados entre los marginados: casi 5 millones en la región sur-sureste, el 73.1 por ciento del país, de los cuales 1.5 millones habitan en las cuatro entidades fronterizas del sureste.²¹

Desde otro punto de vista, destaco aquí un factor que poco se advierte para explicarnos los rezagos, particularmente en el terreno laboral. El informe Un Puente entre dos Méxicos de 2016 del Instituto Mexicano para la Competitividad, el IMCO, señala que México se encuentra entre los 9 países con mayor dificultad para cubrir vacantes laborales, pues el 34 por ciento de los jóvenes que buscan empleo carecen de las habilidades técnicas necesarias.

20 Sedesol/Coneval. Informe Anual sobre la situación de pobreza y marginación.

21 Inegi. Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa 2015.

También indica que persiste una gran brecha entre el sistema educativo y los sectores productivos en **las diez entidades más rezagadas** de México.²² Es decir, no hemos sido capaces de hacer compatibles los planes de estudio, especialmente los tecnológicos y los de capacitación para el trabajo, con las vocaciones productivas de estas entidades.

Para intentar superar estas condiciones, en 2014 el Conacyt y otras organizaciones públicas y privadas, diseñaron una Agenda Estatal de Innovación para identificar nichos y oportunidades de desarrollo. Sin embargo, el reporte del IMCO concluye que persiste la falta de conexión y coordinación entre los sistemas educativos y la industria.

Y para ilustrar este punto cito como ejemplos el de Chiapas, que tiene 15 programas educativos del Conalep y solo 4 están alineados a la Agenda del Conacyt. Y Oaxaca, que de 11 programas del Conalep, solo 2 están alineados con esa agenda.

Y en los Centros de Capacitación para el Trabajo, los CECATI, siguen enseñando taquígrafía y servicios secretariales entre otras materias similares, en estos tiempos de la gran expansión e importancia de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Se apunta en este informe que, de acuerdo con sus programas de estudio, **se toma un 44 por ciento más de tiempo en preparar a una persona en “estilismo y bienestar personal” que en “producción industrial de alimentos”**.

En el mundo actual de las tecnologías de la información y las comunicaciones, el Inegi informó que en 2015, **el 81 por ciento de las viviendas de la región sureste** no contaba con al menos una computadora. Los datos de 2016 del propio Inegi,²³ indican que Guerrero, Veracruz, Puebla, Oaxaca y Chiapas están entre 15 y 33 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional (47.0 %) en cuanto a hogares con disponibilidad de Internet.

Y a partir de estos datos, concluyo que en estas instituciones no existe la visión necesaria para modernizar sus programas de estudio hacia programas de investigación y capacitación tecnológica para que sus egresados puedan incorporarse a la sociedad del conocimiento, que es una realidad en todo el mundo. Por ello, considero necesaria la revisión profunda de los programas educativos en la región, para que enlacemos la preparación académica con la vocación productiva y conforme a los avances tecnológicos.

22 IMCO. Un Puente entre dos Méxicos. Las entidades más rezagadas son: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Pág. 79

23 Inegi. Estadísticas a propósito del día mundial de Internet. Mayo de 2017. Datos al segundo trimestre de 2016. Encuesta realizada en 49 ciudades seleccionadas a nivel nacional.

Con la reforma energética, se estima que llegarán al país inversiones por más de 80 mil millones de dólares,²⁴ y por ello nuevamente tenemos el reto de capacitar a los jóvenes para su incorporación a estas actividades que tomarán un nuevo impulso en la región en los años por venir. Estos son algunos de los cambios estructurales que urgen en la zona.

Sin capacitación para el trabajo, educación de calidad, investigación científica y tecnológica y, formación de capital humano no hay futuro.

En conclusión, es indispensable rescatar al sur-sureste, con una visión de desarrollo regional, con políticas integrales, de gran envergadura y continuado aliento, con infraestructura física moderna, con nuevas tecnologías, tales como la infraestructura hidroagrícola, la de comunicaciones y, con capacitación para el trabajo y educación de calidad para desarrollar el talento de nuestros jóvenes.

Centro América

Entender lo que pasa en Centro América²⁵ es fundamental para entender la realidad de la frontera sur y el sur-sureste de México.

Esta porción del continente americano está constituida geográficamente por siete países, que podemos diferenciar en dos grupos: Costa Rica y Panamá en vías de desarrollo, con estabilidad y relativa prosperidad y, el otro grupo integrado por Nicaragua, Honduras, Guatemala, El Salvador y Belice, con serias dificultades económicas y de desarrollo social, expulsores de población por la pobreza y los altos índices de violencia.

Para tener un marco de referencia, cito aquí algunos datos importantes²⁶ sobre esta región:

- Centroamérica tuvo en el año 2011 aproximadamente 3 millones más de personas pobres que en el 2000; pasó de 17.8 a 20.8 millones durante ese periodo.
- Honduras es el país más pobre de la región con 61.9 % de la población en esa situación.

24 Economiahoy.com. Inversiones por la reforma energética alcanzan los 80,327 mdd: Coldwell. <http://www.economiahoy.mx/nacional-eAm-mx/noticias/8712183/10/17/Inversiones-por-la-reforma-energetica-alcanzan-los-80327-mdd-Coldwell.html>.

25 Población 2017: 47 millones de habitantes. <https://www.saberespractico.com/estudios/paises-y-poblacion/poblacion-de-los-paises-de-america-central-actualizado/>.

26 Estadísticas de Centro América 2013. Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Publicación de www.estado.nacion.or.cr.

- Guatemala es el país más desigual de la región,²⁷ seguido de Honduras. En el 2016, sus índices de desigualdad fueron de los más elevados en América Latina.
- En los últimos 50 años, el Producto Interno Bruto (PIB) por habitante creció más rápidamente en Costa Rica y Panamá, ampliando la brecha en la producción de estos países respecto al resto de la región.
- El PIB de Centroamérica en 2016 ascendió a 227 mil 483 millones de dólares, una cuarta parte del PIB de México y la vigésimo quinta parte del PIB continental.²⁸
- Centroamérica es la región más violenta del mundo sin guerra. La tasa regional de homicidios prácticamente se duplicó durante la última década, al pasar de 22 a 40 por cada 100 mil habitantes entre el 2000 y el 2011; en 2016²⁹ la tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes en Guatemala fue de 27.3; en Honduras de 59.1 y en El Salvador de 81.2. San Pedro Sula es la ciudad más violenta del mundo después de Caracas.

Aquí tengamos en cuenta que la Organización Mundial de la Salud considera que tasas superiores a 10 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes evidencian un problema de salud pública.³⁰

- La población penitenciaria de Centroamérica aumentó un 85 % durante la última década, al pasar de cerca de 44 mil personas en el año 2000 a 82 mil en el 2011. El principal aumento de población penitenciaria lo registró El Salvador con 17 mil personas, 2,2 veces la cantidad que tenía en el año 2000.

Con estas condiciones son con las que convive nuestra frontera sur: pobreza, marginación, violencia, desigualdad y fuertes desequilibrios en el desarrollo económico.

Por ello, los habitantes de Guatemala, Honduras y El Salvador, el llamado triángulo del norte, buscan otro entorno y mejores medios de vida fuera de sus países de origen.

Así se explica el paso de entre 400 mil y 500 mil personas por año por la frontera sur, que provienen de esta región.

27 Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala. <https://cerigua.org/article/guatemala-el-cuarto-pais-mas-desigual-de-latinoame/>. 10 de marzo de 2016.

28 <http://www.bancomundial.org/es/country/guatemala>. http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Regional_Economico.html?idioma=spanish.

29 <https://pensandodesdecentroamerica.wordpress.com/2017/01/19/tasas-de-homicidios-en-centroamerica-del-2006-al-2016-balance-de-una-decada/>.

30 *La Jornada*. En niveles epidémicos, la tasa de homicidios dolosos en el país. 23 de diciembre de 2015.

Las cifras oficiales³¹ mexicanas indican que durante 2015 se presentaron ante la autoridad migratoria a 198 mil 141 extranjeros y en 2016 fueron 186 mil 216. De estos últimos, más del 80 por ciento eran de los países del llamado triángulo del norte.

Como parte de los migrantes presentados, se reportan más de 20 mil niños, niñas y adolescentes en 2015 y más de 17 mil en 2016.

En consecuencia, es indispensable articular un programa multinacional de desarrollo económico y social para resolver estos problemas, similar al que promovieron los presidentes Peña Nieto y Barack Obama y que no fructificó con la llegada de Donald Trump a la Presidencia de los Estados Unidos de América.

México, Canadá y los Estados Unidos, junto con Belice, Guatemala, Honduras y El Salvador deben unir sus esfuerzos para realmente cambiar la grave situación de esta región, fortaleciendo su Estado de Derecho y abatiendo la violencia y la pobreza.

Seguridad y delincuencia

Este es un tema sensible y del que estamos todos bastante bien enterados. Sin embargo, creo conveniente repasar algunos aspectos relevantes.

En los cuatro estados del sureste viven más de 10 millones de personas y en esas entidades existen serias disparidades y una alta vulnerabilidad ante las conductas humanas distorsionadas.

En el sureste, particularmente en la franja fronteriza, se presenta, lo sabemos bien, el tráfico ilícito de armas, de drogas, de animales, de mercancías y trata de personas. Se denigra y violenta a sus habitantes y a quienes por ahí transitan desde algún otro país, sea centroamericano o no, con dirección hacia el norte del continente. Hay secuestros, violaciones, homicidios, explotación sexual y extorsiones. Y este conjunto de conductas ilícitas tienen componentes multinacionales.

Es conocido que en la región trabajan organizaciones de delinquentes de carácter transnacional, como las bandas organizadas y los cárteles del narcotráfico, que han extendido sus actividades hacia otro tipo de ilícitos.

Por ejemplo, los mara salvatrucha, con orígenes centroamericanos, nacidos como organización en Los Ángeles, California y presentes ahora en los barrios de ciudades de la costa oeste de Estados Unidos, como Nueva York, Virginia o Carolina del Norte, y con registros recientes de actividad en Texas y California, han tejido una gran organización criminal que llega inclusive hasta Italia.

31 SEGOB. Unidad de Política Migratoria. Estadísticas migratorias 2016. Síntesis.

Durante la década pasada, su organización tuvo una merma considerable, sobre todo porque en los Estados Unidos tomaron serias medidas en su contra. Y con todas las limitaciones que tienen, El Salvador y Honduras hicieron lo propio.

Sin embargo, actualmente los mara, en proceso de reorganización en Honduras y El Salvador, ya están retando al poder del Estado por su capacidad de organización y de armamento.

Y en Norte América ya se vislumbra su resurgimiento. De hecho, el presidente Trump anunció el combate a estas bandas mediante la operación Toro Rabioso, con el que se han detenido a 267 integrantes tanto en El Salvador como en los Estados Unidos.³²

Desafortunadamente, a partir de su actividad criminal el presidente Trump, como sabemos, ha generalizado sus calificativos negativos hacia todos los migrantes.

Los mara no solo están resurgiendo en Estados Unidos. Noticias recientes indican que en la frontera de Guatemala y Chiapas han empezado a reconstruir sus grupos y a retomar sus prácticas delictivas y hay indicios de que están cooptando jóvenes en otras entidades del sureste, como Oaxaca.

De hecho, las autoridades de Chiapas informaron que a inicios de este año habían detenido a 161 integrantes de estas bandas.³³

El Instituto Español de Estudios Estratégicos ha reportado que todo aparenta que los antiguos grupos enemigos, los mara del MS13 y los del Barrio 18, se están aliando con el nombre de Mara 520. Y además, todo parece indicar que ya están asociados con los grupos de la delincuencia organizada, haciendo el trabajo sucio para los narcotraficantes.

Sabemos también que desde hace años, los zetas, el cártel del Golfo y otros cárteles operan en la región para mantener el tráfico de drogas y hasta hace algunos meses, operaban alrededor del ferrocarril del sureste, la famosa Bestia, extorsionando y vejando a los migrantes que lo utilizan como medio de transporte hacia el norte de nuestro país.

Si contrastamos este panorama y revisamos las condiciones de las autoridades locales en la franja fronteriza de nuestro país nos daremos cuenta de las grandes limitaciones que tienen para enfrentar a las grandes organizaciones criminales. **Hay una gran debilidad institucional local.**

32 <http://www.20minutos.es/noticia/3190234/0/trump-reitera-su-promesa-de-destruir-mara-salvatrucha/>. noviembre de 2017.

33 <https://www.publimetro.com.mx/mx/pais/2017/02/21/detienen-58-presuntos-mara-salvatrucha-chiapas.html>.

Por todo lo expuesto, el fenómeno migratorio, las solicitudes de refugio, las nuevas condiciones impuestas por el gobierno de los Estados Unidos y los desequilibrios sociales y económicos de la región, demandan el diseño de una estrategia integral que vea hacia el interior de nuestro país, pero sin dejar de lado las relaciones y acuerdos internacionales de integración con los países centroamericanos.

Es un hecho que los migrantes víctimas de algún delito, carecen de los recursos necesarios para llevar a cabo un litigio, agravado en muchos casos por la falta de dominio del idioma español, desconocimiento de sus derechos y desconfianza en las autoridades.

El pasado 1 de noviembre del 2017, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, en voz de su titular, Jaime Rochín, informó³⁴ que en los últimos tres años, cinco mil centroamericanos han pedido su apoyo al considerarse víctimas de algún delito en nuestro país.

Además, ya se registra que muchos de los migrantes se están quedando en México y que el número de solicitudes de refugio también va en aumento. La Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, la ACNUR, estimó que entre 2014 y 2015 las solicitudes de refugio ante nuestras autoridades crecieron alrededor del 77 por ciento.³⁵ Y en el periodo 2011 a 2016, las solicitudes de refugio en México se han incrementado en un mil por ciento.³⁶

El gobierno federal ha instrumentado un mecanismo para regular el tránsito por la frontera sur a través de la entrega de tarjetas a visitantes, sobre todo de Guatemala. Son las tarjetas de residente temporal (TRT), de visitante regional (TVR) y las tarjetas de visitante de trabajador fronterizo (TVTF). En total, el actual periodo de gobierno informa que se han entregado aproximadamente 500 mil tarjetas³⁷ para aquellas personas que manifiestan su interés por ingresar a nuestro país bajo esas condiciones.

Sin embargo, el gobierno federal debe fortalecer su presencia en la región para incrementar la gobernabilidad, fortalecer sus instituciones de impartición de justicia, propiciar inversiones productivas, mejorar la prestación de los servicios de educación y de salud, además de formular y/o fortalecer esquemas de coordinación con las cuatro entidades del sureste, sin olvidar los acuerdos internacionales para reducir la migración, que es, como se ha reiterado, propiciada por la pobreza, las bajas oportunidades de empleo y los altos índices de delincuencia en Centro América.

34 *El Universal*. 1 de noviembre de 2017.

35 <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/M%C3%A9xico-ingresar%C3%A1-al-club-de-pa%C3%ADses-que-regulan-el-derecho-de-asilo-171853.html>.

36 <http://www.jornada.unam.mx/2017/06/20/politica/005n2pol>.

37 SEGOB. Comparecencia ante el Senado de la República. 22 de noviembre de 2017.

Es necesario avanzar en la instauración de un mando único en las policías estatales y transformar a las policías municipales en lo que antes se conocían como policías de barrio, policías validados por la propia ciudadanía y que haya realmente control por parte de la sociedad.

En consecuencia, velar por el respeto de los derechos humanos de todos quienes transitan o viven en la región representa un desafío de gran envergadura para todas las instituciones mexicanas y para todas las organizaciones sociales ocupadas en atender este fenómeno.

Si no resolvemos las condiciones extremas de pobreza, marginación y violencia en toda la región, no podemos aspirar a que las cosas cambien.

Tenemos que trabajar todos con eficiencia para resolver los problemas estructurales y no solo de manera parcial y mediática.

Medio ambiente y cambio climático

Para terminar, abordaré rápidamente el nuevo fenómeno de la migración ocasionada por los factores ambientales, en la que poco reparamos y que puede representar en el futuro próximo un nuevo reto a atender en materia migratoria, no solo al interior de un país en particular o de una región, sino que puede ser de carácter global.

Los fenómenos meteorológicos, intensificados por el cambio climático, han generado en el pasado reciente grandes daños en nuestro país y en las naciones centroamericanas. Y eso ha obligado al cambio de residencia de un importante número de personas.

Vale la pena citar lo sucedido con los huracanes Mitch en 1998 y Stan en 2005, que obligaron al cambio de residencia de cientos de personas en Centro América y que ocasionaron daños y afectaciones que Honduras y El Salvador no han podido superar a la fecha.

El huracán Mitch³⁸ ocasionó la muerte de aproximadamente 11 mil personas y la desaparición de otras 8 mil en toda Centro América y la parte sureste de México, afectando también a Florida en los Estados Unidos de América. Los daños ascendieron a 5 mil millones de dólares (1998) y a 6 mil calculados a precios de 2006. Se estima que más de 1.5 millones de personas resultaron damnificadas y más de 285 mil familias perdieron o vieron afectadas sus viviendas.

38 Meteorología RD. Centro de Información y boletines Meteorológicos. Historia del huracán Mitch en 1998.

Por su parte, el huracán Stan³⁹ afectó a Nicaragua, El Salvador, Honduras, Belice y el sureste de nuestro país. Ocasionó múltiples daños, especialmente en las regiones agrícolas por la gran cantidad de lluvias que generaron los fenómenos monzónicos que lo acompañaron.

Además, en 2007, 2008 y 2009 el estado de Tabasco sufrió severas afectaciones por inundaciones sucesivas ocasionadas por frentes fríos. Tan solo en 2007, los daños alcanzaron los 31 mil millones de pesos, afectando a 350 mil viviendas y a casi 1.5 millones de sus habitantes en todo el territorio estatal, de acuerdo con los cálculos de la CEPAL.⁴⁰ Se consideró que el desastre natural de 2007 es el más costoso en el país, después del terremoto de Ciudad de México en 1985 y similar en daños a los ocasionados por los huracanes Wilma y Stan, que afectaron a 7 estados del país.

Por otra parte, actualmente se registra una prolongada sequía en algunos países del triángulo del norte, lo que ha ocasionado hambrunas y también fortalecido el fenómeno migratorio hacia el norte del continente,

En suma, toda esta gran porción continental, la región sureste de México y Centro América, es altamente vulnerable al cambio climático, sobre todo por la elevación del nivel del mar y sus efectos erosivos, a causa del calentamiento y el deshielo de los polos, además de una mayor frecuencia e intensidad de tormentas y huracanes.

El pasado mes de septiembre fuimos testigos de la devastación causada por los cada vez más intensos huracanes en Estados Unidos, Puerto Rico, Haití, República Dominicana, Cuba y otras pequeñas islas, así como los inusuales comportamientos de algunos de esos ciclones.

En octubre pasado, el huracán Ofelia, formado en el centro del Atlántico, en lugar de tomar su rumbo natural hacia América, se dirigió hacia Europa y afectó a Inglaterra y países aledaños.

Estas son muestras de lo que puede acontecer en la próxima década.

En particular, Tabasco sufre desde hace varios años la erosión marina que se agravará en los próximos lustros. Y en el Caribe y Centro América no serán la excepción.

En el mapa de riesgos global, esta porción del territorio americano es una de las más vulnerables en el mundo.

39 <http://tiempoyclimasv.blogspot.mx/2015/10/decimo-aniversario-del-huracan-stan.html>.

40 Cenapred, Tabasco: características e impacto socioeconómico de las inundaciones provocadas a finales de octubre y a comienzos de noviembre de 2007 por el frente frío número 4. 16 de junio de 2008.

El doctor Mario Molina, mexicano, premio Nobel de Química en 1995, y sus colaboradores⁴¹ afirmaron: “existe un claro consenso entre la comunidad científica respecto a que las alteraciones del clima en muchas partes del mundo se deben al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por la actividad humana”.

Si no revertimos las causas que originan el cambio climático, nos enfrentaremos, entre otros efectos, a migraciones forzadas por estos factores. Y no estamos preparados para ello.

Este es un factor adicional que vale la pena analizar profundamente por parte de los especialistas tanto en materia de los derechos humanos como por los expertos ambientalistas.

Hay que reconocer que hemos avanzado poco para atender este problema, que tiende a agravarse ante la decisión del presidente Trump de retirar a los Estados Unidos de los Acuerdos de París.

No obstante, México ha mantenido su voluntad política de continuar atendiendo las causas del cambio climático y, ha manifestado su convicción de que este es un esfuerzo de colaboración internacional.

Ante ello, anoto brevemente que el 25 de octubre pasado, el presidente Peña Nieto participó en la Cuarta Cumbre México–Comunidad del Caribe (Caricom), en la que presentó una estrategia de atención integral de riesgos de desastres México–Caricom y en ella se anunció que nuestro país aportó 14 millones de dólares para seguros contra riesgos en la región.⁴²

En suma, concluyo comentando que la realidad que nos enfrenta todos los días en materia migratoria, de violación de los derechos humanos y el incremento de las solicitudes de refugio en nuestro país, reclama que nuestros principales esfuerzos en México deban dirigirse a construir un solo país, homogéneo, igualitario, con más oportunidades, orientado al abatimiento de los rezagos sociales y económicos. Es decir, un solo México.

Un país solidario con los países hermanos de Centro América, particularmente con los que integran el triángulo del norte, para que puedan superar la pobreza, la marginación la violencia y con ello tener un mejor futuro.

41 Mario Molina, José Sarukhán, Julia Carabias. *El cambio climático*. Fondo de Cultura Económica. Reimpresión 2017.

42 Instituto Gilberto Bosques. Nota Informativa sobre la visita del presidente Peña Nieto a Belice el 25 de octubre de 2017. México es miembro de Caricom desde 1974 como observador.



D

URANTE LARGOS AÑOS, LOS NEOLIBERALES mexicanos en el poder presentaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte como la llave del paraíso terrenal: con el TLC, antes motor de todos los cambios y hoy un simple acuerdo comercial en el discurso oficial, llegaríamos en poco tiempo al primer mundo; México sería la “potencia” que ahora promete el candidato José Antonio Meade a los electores desmemoriados.

Sólo después del arribo de Donald J. Trump a la presidencia de Estados Unidos, y del inicio de la renegociación del tratado –oscura, un enigma incluso para los integrantes del Senado mexicano–, los dogmáticos del libre comercio han descubierto que hay vida después del TLC e incluso han llegado a minimizar los efectos que su cancelación tendría para nuestro país.

A la luz de las tortuosas rondas de renegociación del TLCAN, hemos venido a enterarnos de que, después de todo, el mundo no se acaba si el vociferante de la Casa Blanca decide, en una noche de televisión y *big mac*, que su país debe abandonar el acuerdo.

23 años del **Tratado de Libre Comercio de América del Norte**

Dolores Padierna Luna*

De las declaraciones públicas del Secretario de Economía, Ildefonso Guajardo, así como de información que los negociadores han proporcionado a empresarios y legisladores, podemos deducir que, hasta ahora, la renegociación no ha abordado los temas fundamentales. Sin embargo, los obstáculos que han puesto los negociadores de Trump han prendido alertas en México y Canadá.

Un reporte de agencias de noticias (12 de diciembre de 2017) da cuenta de que los tres países “registran un avance de 75 por ciento en algunos de los capítulos pendientes de la renegociación del TLCAN como comercio digital, telecomunicaciones y anticorrupción”. Citando “fuentes cercanas al proceso”, las agencias Notimex y Dpa dijeron que “lo que se busca es privilegiar el diálogo técnico en los temas donde se siente que pueden avanzar para la sexta ronda en Montreal”.

Desde el arribo de Trump al poder, los medios estadounidenses han dado por hecho, una y otra vez, que Washington invocará en cualquier momento el artículo 2205 del TLC, que indica el camino para abandonarlo: la parte interesada en hacerlo debe notificar al resto, por escrito, seis meses antes de “denunciarlo”.

Esto significa que la trumpiana decisión podría tomar a México en el fragor de una contienda electoral que se adivina ya complicada si no es que riesgosa.

* Senadora de la República y Secretaria de las Comisiones de Comercio y Fomento Industrial, de Gobernación e integrante del grupo de Senadores de la República que da seguimiento a la negociación para modernizar el TLCAN.

El largo camino del tratado

En la década de los ochentas en México el crecimiento económico sufrió una importante desaceleración al promediar 2.3% anual, muy por debajo del 6.5% que había logrado entre 1940 y 1980.¹ Los gobiernos de aquella época interpretaron que la caída del crecimiento era producto de que el modelo de desarrollo, enfocado principalmente hacia el mercado interno y apoyado con el proteccionismo a las empresas mexicanas y la intervención directa del Estado en muchas actividades económicas, se había agotado.

A partir de 1986 México cambió drásticamente el modelo de desarrollo, en gran medida por presiones del Fondo Monetario Internacional, cuando se incorporó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), lo que supuso eliminar los precios oficiales y reducir los aranceles a las importaciones; es decir, abandonar las políticas proteccionistas y abrirse al mercado internacional.

En 1995, el GATT fue sustituido por la Organización Mundial de Comercio (OMC), a la que México siguió adherido. El siguiente paso fue la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994.

El proceso de apertura comercial ha continuado y a la fecha México ha celebrado 12 tratados comerciales con 46 países; sin embargo, el más importante sigue siendo, por mucho, el TLCAN. En 1994, cuando entró en vigor, el 87.3% de las exportaciones se destinaron a Estados Unidos y Canadá y en 2016 esta proporción sólo se redujo al 83.7%.² Dentro del TLCAN destaca la enorme dependencia de las exportaciones hacia los Estados Unidos que representan el 80.9%.³

En 2017 se cumplieron 23 años de que entró en vigor el TLCAN suscrito entre México, Estados Unidos y Canadá, este tratado tenía como propósito principal *“Facilitar el movimiento de los bienes y la prestación de los servicios a través de las fronteras, además de ofrecer la protección y la vigilancia adecuadas que garanticen el cumplimiento efectivo de los derechos de propiedad intelectual; adoptar los procedimientos internos que permitan la aplicación e implementación del Tratado.”*⁴

1 Cálculos propios con base en INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales.

2 Cálculos propios con base en INEGI. Balanza Comercial por Países.

3 Ibidem.

4 <http://www.tlcan.com.mx/principios-del-tlcan.html>.

El primer mundo, oferta incumplida

Hay muchas evidencias de que México no se preparó adecuada ni suficientemente para enfrentar el nuevo entorno, que requería incrementar sustancialmente la competitividad del país para atraer y mantener las inversiones que le permitieran un ritmo de crecimiento suficiente y sostenido.

Según el Foro Económico Mundial, en 2000, México ocupaba el lugar 42 de 80 países en el Índice Global de Competitividad (IGC). En 2017 ocupó el lugar 51 de 137 países. En contraste, Estados Unidos se mantuvo en el segundo lugar y Canadá cayó del 3 al 14. Muchos de los indicadores que se utilizan para medir la competitividad tienen que ver con el ámbito interno, más que con sus relaciones comerciales con el exterior.

Así, por ejemplo, en 2017, México ocupa el lugar 61 en infraestructura; el 123 en eficiencia de las instituciones; el 80 en educación superior; el 105 en eficiencia del mercado laboral; el 71 en desarrollo tecnológico; el 56 en innovación y el 85 en la disponibilidad de servicios financieros.

A pesar de la gran cantidad de tratados comerciales y en especial del TLCAN, estos importantes rezagos han impedido atraer inversiones para garantizar un crecimiento suficiente y sostenido.

Sólo baste señalar que la Inversión Extranjera Directa que México ha recibido durante la vigencia del TLCAN sólo ha sido el 1.6% del total mundial y equivale al 2.7% del PIB. Estados Unidos recibió el 16.9% y Canadá el 2.6%.⁵

La mayoría de las empresas mexicanas, acostumbradas a desarrollarse en un ambiente proteccionista, no se adecuaron al nuevo entorno en el que tenían que competir con las empresas globales. Muchas empresas mexicanas desaparecieron y otras que tenían potencial para incorporarse al mercado global, fueron adquiridas por empresas extranjeras.

Una limitación secular del modelo de desarrollo ha sido la baja inversión en general, y en investigación, desarrollo e innovación en particular, lo que ha limitado aún más la competitividad del país e incrementado la dependencia del exterior.

A nivel mundial, el gasto en investigación y desarrollo equivale al 2.2% del PIB, en Estados Unidos el 2.8%, en Canadá 1.6% y en México sólo 0.5%.⁶ Este bajo nivel ex-

5 Cálculos propios con información de la base de datos del Banco Mundial.

6 Base de Datos del Banco Mundial.

plica por qué México es tan dependiente de tecnologías importadas y la industria manufacturera enfocada a la exportación es en gran medida maquiladora.

Adicionalmente, el gobierno mexicano se desentendió de la obligación constitucional ordenada en el Artículo 25, que a la letra dice *“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.”*

Hay muchas evidencias del limitado cumplimiento de esta obligación constitucional. Los gobiernos neoliberales no sólo se deshicieron de su participación directa en actividades económicas estratégicas, sino que dejó que las “fuerzas del mercado” condujeran el desarrollo nacional.

En teoría, el TLCAN era una buena opción para implementar exitosamente el nuevo modelo de desarrollo, entre otros factores porque la población de los tres países que era de 363 millones de personas en 1993 constituía un mercado potencial muy atractivo para que pudiera desarrollarse exitosamente el libre mercado. (Cuadro 1).

En ese año, el PIB de los países del TLCAN era de 11.9 billones de dólares, el 24.1% del PIB mundial (Cuadro 2) y el PIB per cápita era de 31,436 dólares, 3.5 veces mayor al promedio mundial.

De las promesas a los hechos

En 1993 el presidente Carlos Salinas de Gortari, declaró que el TLCAN estaba diseñado para 1) acelerar el crecimiento económico, 2) cerrar la brecha con Estados Unidos, 3) mantener a los mexicanos en el país (migración) mediante la creación de fuentes de trabajo y, 4) mejorar salarios y condiciones de desigualdad.

Desde el punto de vista estrictamente comercial, si nos atenemos al aumento exponencial de las exportaciones, el TLC ha sido un éxito. Pero si sus propósitos eran los enunciados por Salinas, pues entonces hay mucha materia de discusión, como se ve adelante.

1. El crecimiento no se aceleró, ya que ha promediado 2.5% anual, sólo un poco más del 2.3% de la década de los ochentas.

2. Debido a que la población de México aumentó 1.5% en promedio anual más del 1.0% en que aumentó en Estados Unidos y Canadá, la brecha entre el PIB per cápita entre México y sus socios se incrementó. En 2016 el PIB per cápita de México cayó del 35.2 al 31.6% del de Estados Unidos y del 43.6 al 39.0% del de Canadá.
3. Limitado al flujo de bienes y servicios, el TLC dejó fuera la libre circulación de las personas. Vamos, ni siquiera se discutió la necesidad de integrar un mercado laboral para cubrir las necesidades de los países del norte. La desigualdad y el pobre desempeño económico de México propiciaron que se disparara la migración. Tras la firma del tratado entre 1995 y 2000, 464 mil personas se fueron cada año del país, sobre todo a Estados Unidos. Entre 2005 y 2010 la cifra subió hasta 708 mil personas al año. Los efectos de la crisis económica que arrancó en 2008, mezclados con el endurecimiento de las políticas migratorias, han revertido la tendencia y la migración se ubicó, entre 2010 y 2015, en 227 mil personas por año.⁷
4. Decir que como resultado del TLC los salarios han mejorado o que se ha reducido la desigualdad, sería un mal chiste. El salario mínimo, que sirvió como referencia para la determinación de los contractuales hasta 2015, cayó 24.6% en términos reales con respecto a 1994.⁸ El salario de los trabajadores afiliados al IMSS cayó 16.3%.⁹ Las remuneraciones medias reales de los trabajadores en la industria manufacturera de exportación, que son los que en teoría han sido beneficiarios directos de la apertura comercial sólo aumentaron 0.2% entre 2007 y 2016, periodo para el cual se dispone de información.¹⁰

Entre el primer trimestre de 2005 y el tercer trimestre de 2017, periodo para el cual se dispone de información, la población con ingreso laboral inferior al valor de la canasta alimentaria aumentó 20.2%.¹¹

7 CONAPO. Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte.

8 CONASAMI. Evolución del salario mínimo real deflactado con el Índice Nacional de Precios al Consumidor para familias con ingresos de hasta 1 salario mínimo.

9 Cálculos propios con base en IMSS. Salario promedio de los trabajadores asegurados ante el IMSS, deflactado por el índice de precios al consumidor de la canasta básica.

10 INEGI. Establecimientos con programa IMMEX.

11 CONEVAL. Índice de tendencia laboral de la pobreza.

La insuficiencia de ingresos de la población ha propiciado que los niveles de pobreza prácticamente se mantengan. En 1992, el 53.1% de la población (46.1 millones de personas) estaban en situación de pobreza de patrimonio.¹² En 2016 el porcentaje sólo se redujo a 52.9% afectando a 64.9 millones de personas.¹³

La desigualdad, medida a través del índice de Gini, sólo disminuyó de 0.475 en 1992 a 0.448 en 2016.¹⁴

Los gobiernos mexicanos se han limitado a evaluar los resultados del TLCAN a partir de los saldos del intercambio comercial, y por ello concluyen que ha sido exitoso. Efectivamente las exportaciones de México han crecido a una tasa del 8.4% en promedio anual, prácticamente lo mismo que crecieron las importaciones. (Cuadros 4 y 5).

La dependencia de las exportaciones del mercado estadounidense es muy elevada, ya que a ese mercado se destina alrededor del 82%¹⁵, porcentaje que se ha mantenido durante la vigencia del TLCAN. Esta enorme dependencia hace muy vulnerable al país no sólo del comportamiento económico de los Estados Unidos sino de los vaivenes políticos, como ha quedado claro desde el arribo de Donald Trump al poder. Incertidumbre, es la palabra que define no sólo los tratos comerciales, sino el conjunto de la relación con Estados Unidos.

El eventual fin del TLC ha provocado un debate sobre el futuro. Algunos analistas piensan que tendría un efecto muy perjudicial para México. Desde el gobierno se apresuran a minimizar los daños y a decir, con un optimismo de escenografía, que aunque se cancele el tratado no caeríamos en el vacío porque tenemos las normas de la OMC.

Las importaciones han corrido una suerte distinta de las exportaciones. En 1993, 69.3% de las importaciones nacionales procedían de Estados Unidos. Para 2016, este rubro había disminuido a 46.4%¹⁶. Hay que señalar que alrededor del 77%¹⁷ de las importaciones no petroleras, son de bienes intermedios que se agregan a

12 **Pobreza de patrimonio:** insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

13 CONEVAL. Medición de la pobreza por ingresos 1992-2016.

14 INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 1992 y 2016.

15 INEGI. Exportaciones de bienes y servicios.

16 INEGI. Importaciones de bienes y servicios por países.

17 Banco de México. Balanza comercial de mercancías.

los productos que posteriormente se exportan, principalmente a Estados Unidos. Esto significa que una eventual reducción en el comercio con ese país implicaría también un descenso de las importaciones.

La balanza comercial, favorable a México, es un efecto positivo del TLCAN (antes del tratado la relación era inversa). En 2016, aportó al país 123 mil millones de dólares que permitieron disminuir considerablemente el déficit que se tiene con otros países, sobre todo el de 70 mil millones de dólares con China.¹⁸

Las relaciones comerciales con Canadá son mucho menos relevantes. Las exportaciones sólo representan el 2.8% del total y las importaciones el 2.4%. Con este país también la balanza comercial es favorable para México. En 2016 fue de 800 millones de dólares.¹⁹

La renegociación

La eventual salida de los Estados Unidos del TLCAN no necesariamente implicaría su desaparición ya que es muy posible que se mantenga con Canadá; sin embargo, quedaría muy disminuido. De un mercado potencial de 359 millones de personas se reduciría a 167 millones.

Trump lo ha dicho claro: *"El TLCAN ha sido muy muy malo para este país. Ha sido muy malo para nuestras compañías y para nuestros trabajadores y vamos a hacer cambios muy grandes o de lo contrario nos desharemos del tratado de una vez por todas"*.²⁰

En julio de 2017, el gobierno de los Estados Unidos dio a conocer sus objetivos en la renegociación del TLC, un conjunto de planteamientos generales sin novedades respecto de lo trascendido.

En el centro se encuentra el afán estadounidense de disminuir su déficit comercial con México y Canadá, un contrasentido si se parte del hecho de que cualquier tratado comercial no puede tener como meta aumentar o disminuir el saldo de la balanza comercial entre sus países miembros. Se trata de que tales países, como región, aumenten exportaciones y disminuyan importaciones hacia el resto del mundo, lo que sólo se puede lograr a través del incremento conjunto de la competitividad.

18 INEGI. Balanza comercial por países.

19 Ibidem.

20 <http://www.elfinanciero.com.mx/mundo/trump-planea-hacer-grandes-cambios-al-tlcan-o-acabar-con-el.html>

El secretario de Economía, Ildefonso Guajardo, manifestó preocupación porque Estados Unidos haya planteado como objetivo general la reducción del déficit.²¹ Aunque no precisó en qué fundamenta su preocupación, seguramente está pensando o tiene conocimiento de que Estados Unidos proponga medidas concretas para lograrlo.

Un aspecto muy preocupante, que sigue sobre la mesa de negociaciones, es la pretensión estadounidense de eliminar el Capítulo 19 del TLC, que se refiere a la posibilidad que tienen los exportadores de acudir a tribunales internacionales ante prácticas anticompetitivas como *dumping* o aplicación de subsidios, lo que definitivamente no debería ser aceptado por México.

Hay algunos temas vinculados a la modernización del tratado, como el comercio electrónico, reglas de origen, propiedad intelectual, telecomunicaciones y servicios financieros, que introducen elementos que no estaban presentes cuando se firmó el TLC en 1993.

Se plantea prohibir la manipulación del tipo de cambio para obtener una ventaja competitiva injusta. Este objetivo también puede tener varias interpretaciones. Según las autoridades monetarias mexicanas, el tipo de cambio se fija por libre flotación, lo que implicaría que no se manipula y mucho menos para obtener ventajas competitivas. Sin embargo, la Comisión de Cambios (Banxico y SHCP) sí interviene en el mercado ante devaluaciones abruptas, mediante tres mecanismos: la oferta de dólares utilizando las reservas internacionales, la tasa de interés objetivo y, recientemente, las coberturas cambiarias, lo que a juicio de algunos podrían estar manipulando el tipo de cambio y pudiera ser un argumento que esgrima Estados Unidos para presionar a México.

Hay otros temas que son positivos, pero que implican importantes retos para el país. Dentro de ellos destacan la eliminación de corrupción, la prohibición del trabajo infantil y forzado, y el trabajo decente.

La eliminación de la corrupción constituye un enorme reto para México. En el sexenio de Peña Nieto se ha convertido, a fuerza de escándalos, en una marca del país.

En relación con el trabajo infantil y forzado, en principio no debería haber mayor problema, ya que no es una práctica en las empresas dedicadas a las exportaciones, quizá con excepción del sector agropecuario. Sin embargo, no debe soslayarse que sí existe en otras actividades. De acuerdo con el INEGI, 2.5 millones de

21 <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/insistencia-de-eu-con-los-deficits-en-tlcan-es-preocupante-guajardo.html>

niños y jóvenes de entre 5 y 17 años trabajan, lo que representa el 8.6% de este grupo de población.²² La existencia de esta práctica pudiera ser un elemento más de presión para las relaciones comerciales con los Estados Unidos.

En cuanto al establecimiento de leyes que regulen condiciones adecuadas de salarios mínimos, horas de trabajo y acceso a la seguridad social hay que señalar que México ha suscrito con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desde hace varios años, el compromiso de promover lo que se denomina trabajo decente, aunque el camino es largo de andar. El 57.2% de la población ocupada está en condición de informalidad laboral²³ y a este grupo de población no se le puede asegurar ni un salario adecuado, ni horario de trabajo y mucho menos acceso a la seguridad social.

En materia de energía se plantea promover reformas continuas de apertura del mercado de energía, lo que ya ha hecho México de manera unilateral, con la reforma energética privatizadora. Este es un gran tema que deberá analizarse con todo cuidado. Es indiscutible que el gobierno actual está en total acuerdo con la integración energética de América del Norte, sin que haya analizado con responsabilidad sus implicaciones y riesgos.

Por su parte, el gobierno mexicano elaboró un documento denominado "*Prioridades de México para la Modernización del TLCAN*", tan general que no permite tener un posicionamiento debidamente fundamentado sobre sus implicaciones.

En primer lugar, el documento habla de la "modernización" del tratado y no de su "renegociación", con lo que implícitamente se está considerando que, en sus 23 años de existencia, los resultados para México han sido exitosos, lo que es cuestionable. Si bien el comercio trilateral ha crecido de manera significativa y le ha permitido a México un crecimiento de algunos sectores económicos y de regiones específicas, no se ha traducido en un detonador del desarrollo de otros sectores económicos y mucho menos de otras regiones. Por el contrario, ha propiciado la ruptura de cadenas productivas e incluso la desaparición de muchas ramas industriales.

La experiencia pasada, debía servir para rectificar el rumbo, antes de pensar que la "modernización" del tratado ahora si va a ser la única posibilidad de crecer al ritmo que se necesita para mejorar la precaria situación en que se encuentran muchos millones de mexicanos.

22 INEGI. Módulo de Trabajo Infantil de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

23 INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

Si no se inscriben las relaciones comerciales dentro de una estrategia integral que permita aprovecharlas en beneficio del país, seguiremos con un crecimiento mediocre y con la lacerante desigualdad en la que somos campeones mundiales.

“Entre los países de la OCDE”, se lee en un reciente reporte del organismo, “México registra las mayores desigualdades en el ingreso familiar, con individuos en el 20 por ciento superior de la pirámide de ingreso que ganan 10 veces más que aquellos en el 20 por ciento más bajo. Los altos niveles de desigualdad vertical también se encuentran en los ingresos y la salud” (*La Jornada*, 15 de noviembre de 2017).

A falta de una evaluación clara, debidamente sustentada y objetiva del TLCAN, es muy cuestionable que se pretenda entrar a una renegociación que sólo tenga por objeto modernizarlo.

Los objetivos de México ante la renegociación se fijaron en cuatro ejes:

1. **Fortalecer la competitividad de América del Norte.** Sin contar que este objetivo no está en las prioridades de Estados Unidos, no se dice cómo se conseguiría alcanzar esa meta. Los siete conceptos que se incluyen como parte de este eje sólo se refieren a aumentar los flujos comerciales, eliminar barreras injustificadas al comercio y buscar mecanismos innovadores de movilidad laboral. Todo ello se oye muy bien, pero no se dice qué significa ni como se podrá lograr.
2. **Avanzar hacia un comercio regional inclusivo y responsable.** Dentro de este eje se menciona fomentar una mayor participación de las PYMES, fomentar el cumplimiento de compromisos internacionales en materia laboral, combatir la corrupción, cooperación en materia de medio ambiente e incorporar la perspectiva de género. Todos estos temas debieran ser prioritarios para México, independientemente de que se incorporen o no al tratado. En casi todos ellos nuestro país presenta grandes rezagos.
3. **Aprovechar las oportunidades de la economía del siglo XXI.** En este aspecto, de lo que aparentemente se trata es de incorporar temas que no estaban presentes en 1994, como la apertura energética de México, la economía digital, el comercio electrónico, y avances en telecomunicaciones y servicios financieros. En todos estos temas nos llevan amplia ventaja tanto Estados Unidos como Canadá, que seguramente aprovecharán en su beneficio y México se hará cada vez más dependiente de sus contrapartes, con beneficios inciertos y enormes riesgos.
4. **Promover la certidumbre del comercio y las inversiones en América del Norte.** Esto se pudiera interpretar como una respuesta a la intención de Estados Unidos de eliminar el Capítulo 19, aunque se trata de “vestir” con

planteamientos tan extraños como consolidar el régimen legal de las empresas productivas del Estado para que sean eficientes o brindar certidumbre jurídica a los proveedores mexicanos en contrataciones públicas.

En síntesis, los planteamientos públicos son tan generales que no permiten un mayor análisis. Parece que sólo se produjo un sucinto documento para cubrir el expediente y no para explicar los verdaderos propósitos de la renegociación, obligada para México, porque antes de Trump nadie en el gobierno ni en el sector empresarial había dado señales de querer “modernizar” el TLC. Antes de que el magnate se hiciera del poder, en las elites mexicanas se pensaba que la “modernización” había quedado resuelta con la firma del Acuerdo Transpacífico, abandonado por Estados Unidos.

A la fecha se han llevado a cabo cinco rondas de negociación, de las que parece ser que no ha habido avances significativos ni tampoco por haberse abordado los temas polémicos.

Aparentemente sólo han sido reuniones de trámite en las que se discutieron temas de poca relevancia, como algunos aspectos de las reglas de origen. Tampoco se sabe que se haya puesto sobre la mesa la propuesta alternativa de México sobre la evaluación periódica del TLCAN, anunciada por el Secretario de Economía.

Los temas más espinosos, como el contenido regional de la industria automotriz, la solución de controversias, las compras de gobierno y la cláusula de extinción, siguen en el limbo. Lo que ha trascendido es que México los ha abordado, aunque sólo para pedir a los representantes de Estados Unidos que los expliquen con mayor detalle.

La próxima reunión se programó hasta finales de enero de 2018 y se celebrará en Montreal. Mientras tanto, se dijo que continuarán las pláticas durante diciembre entre grupos específicos de negociadores, lo que puede considerarse como preparatorias de la sexta ronda. Hay que recordar que al principio de las negociaciones se había previsto por lo menos siete rondas, que se pretendían concluir este año.

Con el nuevo calendario, la séptima ronda posiblemente se llevaría a cabo hacia marzo de 2018, cuando ya haya iniciado el proceso electoral en México, lo que puede modificar el panorama futuro del TLCAN ya que se ve difícil que para esa fecha hayan concluido las negociaciones, lo que pudiera ocurrir incluso después de las elecciones.

Más allá de los tiempos, el proceso va a ser muy complejo, ya que el gobierno de México ha dicho en varias ocasiones que las negociaciones con los Estados Unidos serán “integrales”, es decir, no sólo incluirían temas de comercio sino otros como derechos humanos, migración y seguridad, lo que implicaría la superposición de objetivos, que por una parte pudieran fortalecer la posición negociadora de México, pero que también implica riesgos de confrontación con un personaje impredecible, mentiroso y manipulador.

La renegociación nos alcanzó en una coyuntura política delicada, pues en 2018 se celebrarán las elecciones.

Otro aspecto que hay que considerar son los tiempos políticos de los Estados Unidos y de México. En ambos casos, 2018 será año electoral, por lo que es difícil pensar que en estas circunstancias culminen las negociaciones.

Mientras tanto, la incertidumbre permanece. Aunque aún no se han manifestado efectos negativos concretos en las relaciones comerciales de México con los Estados Unidos, como por ejemplo en las exportaciones, ya que, durante los primeros nueve meses de 2017, crecieron 8.2%,²⁴ respecto al mismo periodo de 2016, la situación sí ha afectado las expectativas de crecimiento y ha propiciado la volatilidad del tipo de cambio.

Aunque ninguno de los tres gobiernos del TLCAN ha sido explícito en lo que espera concretamente de la renegociación, se puede interpretar que tanto México como Canadá estarían en la posición de lograr acuerdos similares a lo negociado en el fallido TPP, del que se salió Estados Unidos. Si esto es cierto, sería una señal de que las negociaciones partirían de posiciones diametralmente opuestas, lo que incrementa la posibilidad de que al final del camino se disuelva el tratado, lo que evidentemente tendría efectos negativos para México, por lo menos en el corto plazo.

México debe estar preparado para los distintos escenarios a fin de tomar medidas efectivas para minimizar los riesgos. Hasta la fecha, el gobierno de Peña Nieto sólo ha dicho que está preparado para la negociación y que si no es benéfica para el país está dispuesto a salirse. Lo que no ha dicho es qué haría en este último caso. En consecuencia, es muy importante que sea más específico en su posición ante los distintos escenarios, con lo cual por lo menos reduciría la incertidumbre y la afectación que ella ocasiona en las expectativas y en los mercados.

El gobierno mexicano ha hablado de un plan B, sin que haya definido con suficiencia en qué consiste. Lo único que ha trascendido es que buscará la diversificación de las exportaciones.

Eso es, en esencia, lo mismo que Trump está planteando. Según una entrevista publicada en la revista especializada *Agriculture*, Trump ha pedido a los agricultores estadounidenses preparar un plan alternativo en previsión del fracaso de

24 INEGI. Exportaciones de bienes y servicios por países.

la renegociación. “La diversificación puede ser una oportunidad”, dijo Trump, en un mensaje dirigido a los agricultores de su país, que tienen sus principales mercados en México y Canadá.

La idea de esperar a que Trump se levante una mañana, coma una hamburguesa, se indigeste y, tras dar un manotazo, se levante de la mesa, aparece en los sueños de funcionarios mexicanos que creen que el magnate pagaría así los costos políticos del fin del tratado. Olvidan que la base electoral trumpiana culpa a México de sus males y que, a los ojos de sus votantes, el fin del TLCAN sería una medalla más en el pecho de su héroe.

No es el fin del mundo porque tenemos las reglas de la OMC, se dice, y es cierto. Pero sucede que los aranceles que México aplica al amparo del organismo mundial son más altos que los vigentes con el TLCAN. ¿Cuáles y en qué áreas se reducirán para intentar mantener los flujos comerciales? Ese es un gran tema que estará en manos de un gobierno que en los próximos meses estará más ocupado en la guerra electoral que en cualquier otro asunto.

Muchos especialistas coinciden en que más que un asunto de aranceles, el TLCAN fue una herramienta que brindó seguridad jurídica a los inversionistas. En ese sentido, México debería estar preparado para desarrollar un entramado jurídico de certeza para los inversionistas, que sustituya las normas del tratado.

Por supuesto, las leyes no bastarían. México debería dejar claro a los inversionistas que en este país se cumple la ley y se persigue a los corruptos. Muchos dudamos de que este gobierno tenga la voluntad de dar esos pasos para brindar certeza a los capitales.

Sin avances reales en seguridad pública, estado de derecho, combate a la corrupción, efectiva lucha contra la pobreza y la desigualdad, no habrá discurso que nos salve del fin del TLCAN. Afuera, algunos creyeron en aquella temprana e ingenua portada de la revista *Time*: “Saving Mexico”, decía el enorme titular. Y así le fue al país.

Información estadística

Cuadro 1. Población total						
	1990	1993	2000	2010	2016	TMCA 1993-2016
Estados Unidos	249,623,000	259,919,000	282,162,411	309,347,057	323,127,513	1.0
Canadá	27,791,000	28,833,410	30,769,700	34,005,274	36,286,425	1.0
México	85,609,404	90,600,453	102,808,590	118,617,542	127,540,423	1.5
TLCAN	363,023,404	379,352,863	415,740,701	461,959,873	359,413,938	1.1
Mundo	5,282,715,991	5,541,075,501	6,115,974,486	6,924,282,937	7,442,135,578	1.3
% del TLCAN	6.9	6.8	6.8	6.7	6.5	

Fuente: base de datos del banco mundial.

Cuadro 2. Producto interno bruto (millones de dólares ppp de 2011)						
	1990	1993	2000	2010	2016	TMCA 1993-2016
Estados Unidos	9,251,560	9,836,264	12,975,536	15,273,331	17,213,816	2.5
Canadá	869,849	881,681	1,151,769	1,383,993	1,563,501	2.5
México	1,074,183	1,207,281	1,527,336	1,822,543	2,146,649	2.5
TLCAN	11,195,592	11,925,226	15,654,641	18,479,867	20,923,965	2.5
Mundo	47,078,590	49,520,349	63,176,393	91,280,387	111,806,988	3.6
% del TLCAN	23.8	24.1	24.8	20.2	18.7	

Fuente: base de datos del banco mundial.

Cuadro 3. Producto interno bruto per cápita (dólares ppp de 2011)						
	1990	1993	2000	2010	2016	TMCA 1993-2016
Estados Unidos	37,062	37,844	45,986	49,373	53,273	1.5
Canadá	31,300	30,578	37,432	40,699	43,088	1.5
México	12,547	13,325	14,856	15,365	16,831	1.0
TLCAN	30,840	31,436	37,655	40,002	42,963	1.4
Mundo	8,912	8,937	10,330	13,183	15,024	2.3
% Del TLCAN	3.5	3.5	3.6	3.0	2.9	

Fuente: base de datos del banco mundial.

Cuadro 4. Exportación de bienes y servicios (millones de dólares)

	1990	1993	2000	2010	2016	TMCA 1993-2016
Estados Unidos	551,874	654,800	1,096,835	1,852,335	2,264,313	5.6
Canadá	148,911	168,142	328,372	469,066	474,219	4.6
México	48,866	61,188	179,640	313,989	399,126	8.4
TLCAN	749,651	884,130	1,604,847	2,635,390	3,137,659	5.7
Mundo	4,300,214	4,904,632	7,915,717	18,916,209	20,705,068	6.2
% del TLCAN	17.4	18.0	20.3	13.9	15.2	

Fuente: base de datos del banco mundial.

Cuadro 5. Importación de bienes y servicios (millones de dólares)

	1990	1993	2000	2010	2016	TMCA 1993-2016
Estados Unidos	629,729	719,974	1,472,630	2,364,992	2,786,284	5.9
Canadá	147,858	168,030	286,676	499,993	510,410	4.9
México	51,768	69,670	183,589	326,637	418,276	8.4
TLCAN	829,355	957,674	1,942,895	3,191,622	3,714,970	5.9
Mundo	4,300,214	4,904,632	7,915,717	18,916,209	20,705,068	6.2
% Del TLCAN	19.3	19.5	24.5	16.9	17.9	

Fuente: base de datos del banco mundial.

Saldo de la balanza comercial (millones de dólares)

	1990	1993	2000	2010	2016	TMCA 1993-2016
Estados Unidos	-77,855	-65,174	-375,795	-512,657	-521,971	7.6
Canadá	1,052	112	41,696	-30,927	-36,191	Ns
México	-2,902	-8,482	-3,949	-12,648	-19,150	7.5
Tlcan	-79,704	-73,545	-338,048	-556,232	-577,311	7.9

Fuente: base de datos del banco mundial.

M

ÉXICO ES UNA NACIÓN QUE CONSTANTEMENTE tiene retos por superar y siempre ha encontrado formas de salir adelante —como gobierno y sociedad— inclusive en las malas y en las peores.

Hoy día nos enfrentamos a varias incertidumbres que hemos arrastrado desde hace tiempo. La primera fue la caída en los precios del petróleo, los cuales no se han recuperado desde 2014 cuando rápidamente el mercado de crudo se desplomó y que tuvo severas afectaciones en los presupuestos federales, estatales y locales, lo cual repercutió en los servicios públicos y en el bolsillo de los mexicanos.

La segunda sería el triunfo de Donald J. Trump, en los comicios electorales estadounidenses de 2016, quien desde campaña ha tenido un discurso hostil contra nuestro país, pero sobre todo apuntando a una de las comunidades más trabajadoras pero vulnerables de EE.UU, los migrantes indocumentados que radican al norte del Río Bravo.

Agenda Turística Sustentable y Proyecto Económico de Nación

Luz María Beristain Navarrete*

Y por último, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), su re-negociación, o posible abandono, porque hay que considerar el rompimiento del TLCAN como algo real para poder estar preparados a esta eventualidad.

Ante estas problemáticas los mexicanos nos hemos tenido que poner creativos, buscando soluciones integrales en beneficio de la sociedad y con miras a modernizar la economía que, siendo francos es, hasta el momento, demasiado dependiente de energías contaminantes como los combustibles fósiles y entrelazada de una manera demasiado estrecha a la de Estados Unidos, ya que 84% de nuestras exportaciones van al país vecino de Norteamérica.

En este sentido, el turismo, fue un gran respiro ante los azotes que venían del exterior para México. No es, ni se le debe considerar la única solución ante los estancamientos y retos económicos del país, porque a pesar de los efectivos programas empleados tanto por el sector público y privado para fortalecerlo, no carece de riesgos, que van desde los desastres naturales hasta las alertas de viaje por motivos de seguridad realizados por gobiernos extranjeros. El turismo no es endeble, pero tampoco a prueba de todo.

* Senadora de la República y Secretaria de las Comisiones de: Relaciones Exteriores, Comisión de Turismo, Comisión de Pesca y Acuicultura y Comisión Especial de Cambio Climático.

Se han dado diversos logros en el ámbito de la industria turística en el país. Solamente el año pasado se anunció que México había subido un puesto en el *ranking* global de la Organización Mundial del Turismo (OMT), al superar con 35 millones de visitantes a Turquía y quedar en séptima posición, en un no tan distante sexto lugar que recurrentemente ocupa Alemania. Se estima que de seguir por este acertado rumbo, producto del arduo esfuerzo de la sociedad en su conjunto, todavía podríamos aumentar en esta tabla global otros dos lugares antes de terminada la LXIII Legislatura, según registra la Secretaría de Turismo.

Una de las primeras iniciativas que impulsé ante la Cámara Alta fue en apoyo a esta industria, pero sobre todo con mira a impulsar el turismo cultural en el país. En 2013 propuse que se reformaran diversas disposiciones de la Ley General de Turismo para fomentar la inclusión de todos los sectores turísticos; los artesanos, PYMES y grandes empresarios para que en conjunto se crearan nuevos atractivos turísticos.

Era cierto que ya existían apoyos y programas públicos que impulsaban el turismo cultural, pero eran insuficientes, y fue gracias a la cercanía con la gente de Quintana Roo que en conjunto tuvimos la visión para desde el Congreso de la Unión apoyar este sector, que durante décadas fue importante para la economía mexicana, pero hoy en día se ha convertido en piedra angular de la misma.

Asimismo, toda legislación impulsada con respecto al turismo debe tener, por supuesto una base legal y constitucional, pero también una visión de sustentabilidad que así como lo especifica el artículo 3º Fracción XIX de la Ley General de Turismo debe cumplir con las siguientes directrices:

- a) Dar un uso óptimo a los recursos naturales aptos para el desarrollo turístico, ayudando a conservarlos con apego a las leyes en la materia;
- b) Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservando sus atractivos culturales, sus valores tradicionales y arquitectónicos, y
- c) Asegurar el desarrollo de las actividades económicas viables, que reporten beneficios socioeconómicos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo y obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida. En este sentido, impulsé un punto de acuerdo, por el cual exhorto, respetuosamente, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados para que en el próximo Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2018 contemple específicamente el proyecto turístico sustentable y cultural de la zona arqueológica de Xcabal al sur del Estado de Quintana Roo.

El potencial de esta antigua ciudad maya es imprescindible, no solamente para el estado que represento en el Congreso de la Unión, sino para México. Como mencionamos anteriormente, el día de hoy Alemania nos supera en cantidad de visitantes extranjeros al año por alrededor de 200 mil de acuerdo a la OMT. Se espera que con la inauguración de Xcabal a principios del próximo año se reciban 800 mil turistas adicionales. Además de revitalizar el aeropuerto de Chetumal, reducir la brecha de desigualdad económica entre el sur y norte quintanarroense, e influir en la economía con una inversión de 2 mil millones de pesos del sector privado y 600 millones del público.

Todo esto con la sustentabilidad en mente, porque a pesar de que estamos en los últimos meses de 2017, este sigue siendo el Año Internacional del Turismo Sostenible para el Desarrollo, declarado así por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), basado en esto la agenda de mi trabajo legislativo ha sido: dar prioridad a los proyectos turísticos sustentables, aumentar la oferta y promoción de productos ecoturísticos, exigir claridad y rendición de cuentas en los dictámenes de transparencia ambiental y detectar con la finalidad de detener cualquier caso de sobreexplotación de recursos naturales, además de los establecidos en el programa de la ONU que están planeados alrededor de la agenda 2030, cuyo alcance es universal y comprende los valores de diversidad, respeto al patrimonio cultural y natural de la humanidad, la comprensión mutua entre distintos pueblos, la paz y la seguridad.

Sin embargo, no tenemos que darle solamente preponderancia a lo internacional, o incluso federal, en el ámbito local también tenemos que rendir cuentas, al fin y al cabo son los ciudadanos de Quintana Roo los que me dieron su confianza para llevar sus voces y preocupaciones a la máxima tribuna del país.

Uno de mis más grandes esfuerzos es, apegada a la ideología de izquierda, combatir el neoliberalismo que considera todo, incluyendo a los seres humanos como una mercancía, para de esta forma conseguir una sociedad económica y socialmente más justa, en donde la riqueza, de la que hay bastante en México, pueda ser disfrutada por todos.

La pieza central de esta lucha sería regular, a través del Estado de Derecho y en estricto apego a la ley, basándome en el Artículo 25 de la Constitución el conocido "Todo Incluido" en las zonas hoteleras de Quintana Roo y a nivel federal en donde esto también pueda ser un problema.

La lógica es que las grandes cadenas turísticas pueden ofrecer un sinfín de variedad en bienes y servicios a bajo costos sin que los turistas salgan de los hoteles y con ello rompen el esquema de sana competitividad porque no dejan al pequeño

y mediano empresario tener el mismo flujo de clientes, sobre todo aquellos que se dedican a un turismo más cultural; ya sea educativo, arqueológico o de apreciación a la naturaleza, etcétera y esto tiene como consecuencia un desequilibrio económico y desigualdad en oportunidades de desarrollo.

El “Todo Incluido” es parte importante de la industria turística, aclaro, no es mi intención prohibirlo, eso sería un esfuerzo necio y fútil, pero sí es mi obligación como servidora pública y Secretaria de la Comisión de Turismo del Senado de la República buscar alternativas para apoyar la economía local y de esta forma garantizar la sana convivencia comercial, económica y turística en el país.

En México hay 9,500 empresas dedicadas al hospedaje concentradas en 15 entidades, de las cuales 400 ofrecen el esquema de “Todo Incluido” y la mayoría de estos, se encuentran en Quintana Roo.

Nuestra nación es un ejemplo exitoso del desarrollo turístico a nivel mundial, esto nos obliga, a los legisladores, a proponer un marco normativo institucional que esté a la altura de las circunstancias. En países de alta afluencia turística como lo son España, Grecia e Italia se han generado leyes similares a la que yo he propuesto, por tanto hay precedentes internacionales que respaldan la noción de apoyar la economía local a través de esta regulación y buscar los equilibrios que aminorarán los contrastes políticos, sociales y económicos que tristemente, muchas veces, condenan a amplios sectores de la población a la pobreza por falta de oportunidades.

Según la Lista de Patrimonio Mundial promovida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), México cuenta con 27 sitios de patrimonio cultural, seis naturales y uno mixto, esto nos coloca en una situación de privilegio ante América Latina y el mundo, aprovecharlos de manera responsable para garantizar sustentabilidad y una apropiada distribución de la riqueza es clave para salvaguardar los intereses nacionales y el proyecto de nación por el cual debemos trabajar.

La encomienda que me dio la sociedad quintanarroense es precisamente esa, la de trabajar por un México que tanto los votantes que me dieron su confianza, como sus hijos y futuras generaciones, puedan aprovechar las maravillas que dejaron, por ejemplo, nuestros ancestros prehispánicos y las formaciones naturales que decoran el paisaje de nuestro país para que sigan llevando sustento a sus familias y a la vez, como indicaba El Consejo Nacional para las Cultura y las Artes —antes de convertirse en la Secretaría de Cultura— el patrimonio del país, en una herramienta de identidad nacional que nos ayuda a fortalecer nuestros valores y raíces culturales; promover el respeto a la diversidad y la creatividad humana, que se traduce en riqueza para el desarrollo de vida de las comunidades.

Con estas acciones y un claro proyecto de turismo sustentable se ha buscado contribuir a sostener una economía sólida, la cual hoy en día ayuda a mantener una postura firme en las renegociaciones del TLCAN. De hecho, Fernando Olivera, Secretario de Turismo de Guanajuato y Presidente de la Asociación de Secretarios de Turismo de México, aseguró que en este punto tendremos una negociación exitosa.

Con un crecimiento de 11% de turistas estadounidenses hacia México en el primer semestre del 2017 es un sector fuerte y con desarrollo de acuerdo a declaraciones del Secretario de Turismo, Enrique de la Madrid.

Por otro lado, la relación con Canadá, además de la amistad y el respeto la identifican los rubros de migración, seguridad, cultura, inversiones y turismo, los visitantes canadienses a nuestro país ascienden a los 2 millones anuales y 200 mil mexicanos visitan esta nación norteamericana al año. El intercambio cultural y económico que se da entre los tres países de la zona norteamericana es uno de los puntos más fuertes de los acuerdos tripartitos y por ende una de las bases de negociación del TLCAN que menos riesgos corre.

La LXIII Legislatura no ha concluido, queda suficiente tiempo para hacer mucho más en tanto a turismo y sustentabilidad se refiere, pero también a todos los temas que como mexicanos nos preocupan, como las relaciones internacionales del país y las renegociaciones del TLCAN que van intrínsecamente relacionadas con mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a los cuales buscamos beneficiar con nuestro trabajo.



H

ACE UNOS DÍAS TUVE LA OPORTUNIDAD DE presentar, junto con la Dra. Gina Villagómez Valdez, una investigación plasmada en el libro *Género y Vejez en México* del cual fui coautora.

Resulta preocupante y digno de ocuparse el tema de la vejez en nuestro país, debido a que la esperanza de vida en México cada año es superior debido a diversos factores, entre los que podemos mencionar las aportaciones de las ciencias médicas, el descenso de la fecundidad y de la mortalidad infantil. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) estima que en 2030, el país tendrá más adultos mayores que jóvenes menores de 15 años, y para 2050, un 30% de la población tendrá más de 60 años, lo que muestra la importancia de promover cambios estructurales que fortalezcan a la gente mayor. Ante este panorama, estamos a tiempo para pensar y actuar de manera diferente reconociendo que México enfrentará problemas vinculados a la vejez si no se toman las medidas necesarias.

Género y Vejez en México, retos y oportunidades

Rosa Adriana Díaz Lizama*

En 2010 los adultos mayores de 70 años sumaron 5.1 millones; en 2015 fueron 7.1 millones y en 2050 la cifra será de 18.4 millones. Al respecto, la Organización Mundial de la Salud estima que entre 2015 y 2050 la proporción de gente mayor de 60 años se multiplicará casi por dos, pasando del 12% al 22%, en números absolutos. el aumento previsto es de 900 millones a 2,000 millones de personas. Estas cifras significan un reto muy grande, puesto que la esperanza de vida se incrementará significativamente al igual que los padecimientos dentro de este rango de edad.

Datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS, 2013), muestran que sólo una cuarta parte de los adultos mayores se encuentran pensionados (26.1%); este porcentaje es casi dos veces mayor en los varones (35%) que en las mujeres (18.5%). Tres cuartas partes (77.8%) de las pensiones provienen del IMSS, mientras que una sexta parte (14.7%) las otorga el ISSSTE y 7.5% otras instituciones. En los hombres, 47.3% de pensionados se da por jubilación o tiempo de servicio; 43.1% por retiro, vejez o cesantía en edad avanzada y sólo 4.7% es pensionado por accidente o enfermedad de trabajo. En las mujeres esta configuración cambia radicalmente, 45.3% está pensionada por viudez, 39.6% por jubilación o tiempo de servicio y 19.2% por retiro, vejez o cesantía en edad avanzada.

* Senadora de la República e integrante de la Comisión para la Igualdad de Género, de Vivienda, de Comercio y Fomento Industrial y de Desarrollo Social.

Por su parte, la Secretaría de Salud asegura que la prevalencia nacional de demencia y deterioro cognitivo, principalmente de Alzheimer, representa una cifra mayor a 6% en las personas mayores de 60 años. Asimismo es importante la cifra de casos de osteoporosis, depresión, lesiones por caída, trastornos nutricionales, problemas de salud bucal, así como de pérdida de visión y audición, entre muchos otros males. De las cifras emitidas por el Instituto Nacional de las Personas Mayores (INAPAM), más de diez millones de mexicanos son mayores de 60 años, de los cuales 21.4% tiene problemas de acceso a la alimentación; 26% a servicios de salud; 28% no tienen seguridad social y 16% no cuentan con servicios en su vivienda. Un dato impresionante es que 10 de cada 100 mexicanos son mayores de 60 años y solo 2 de cada 10 pueden sostenerse económicamente por sí solos, viviendo la mayoría en situación de dependencia o de carencia.

Aunado a lo anterior nuestros adultos mayores se enfrentan todos los días a situaciones de desigualdad social, enfermedad, vulnerabilidad, malos tratos, inequidad, discriminación, además de que se tienen que ir adaptando a una nueva realidad debido a su edad y que trae como consecuencia el deterioro paulatino de sus órganos. Los esfuerzos que se realizan para mejorar la situación económica, de salud y no discriminación de la población mayor en México, nos han llevado a crear ordenamientos y disposiciones jurídicas contenidas de derechos a su favor; incluso se ha establecido la creación del INAPAM, organismo público descentralizado rector de la política nacional que vela por el mejoramiento de las condiciones de vida de los adultos mayores.

Ante el panorama que se nos avecina, resulta fundamental asignar mayores recursos con un enfoque de transversalidad para programas y políticas públicas a favor de los adultos mayores. Por ello, y como miembro del Senado del Grupo

Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, he sometido a consideración una Proposición con Punto de Acuerdo para que sea tomada en cuenta y se discuta en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2017. Esta Proposición está sustentada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que tiene, entre otros objetivos, transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente, conforme a la estrategia que requiere articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población, protegiendo los derechos de las personas adultas mayores para garantizar su calidad de vida en materia de salud, alimentación, empleo, vivienda, bienestar emocional y seguridad social.

Es preciso que autoridades legislativas nos vinculemos con los generadores de conocimiento en las universidades y centros de investigación para identificar los aspectos de mayor relevancia que requieren apoyo específico. De esta forma será posible la asignación de recursos para el diseño y puesta en marcha de políticas públicas acordes a las realidades de nuestro país tomando en consideración las diferencias determinadas por la edad, género, etnia, discapacidad y contextos de los grupos más vulnerables como los adultos mayores. Merece especial atención la situación de desigualdad en la que se encuentran las mujeres en nuestro país, motivo por el cual consideramos oportuna la aportación del libro *Género y Vejez en México* realizado por investigadores e investigadoras de diversas disciplinas e instituciones académicas, que han centrado sus esfuerzos para contribuir a la generación de conocimiento aportando información relevante, oportuna y actualizada de las condiciones de vida de la gente mayor y, en este caso particular, de la situación de las mujeres. Con investigaciones científicas y cambios legislativos, es posible contribuir a aminorar la situación de vulnerabilidad de la población más necesitada de nuestro país.

El enigma del capital y la crisis del capitalismo

Autor: Harvey David

Publicado por: Ediciones Akal

En la segunda reimpresión de su obra en español, el texto del profesor David Harvey, analiza las fracturas periódicas del sistema capitalista, y ofrece un seguimiento para comprender las crisis y las tendencias inevitables en su desarrollo.

Propone un análisis que parte de la crisis del 2008, con una extensa información detallada y sistemática acerca de la crisis económica y social que dio pie a la fractura más importante desde el evento de 1929-1930.

El autor inicia con un relato abrumador que refleja el momento intelectual de gran desasosiego que se vivía ante la crisis del 2008: la Reina Isabel II cuestionó a los economistas de la *London School of Economics*, en noviembre de ese año, cómo era posible que pasara desapercibido el resquebrajamiento mundial más importante en el arranque del tercer milenio. Los economistas guardaron un silencio total. Sólo seis meses después ofrecieron, en una correspondencia colectiva, cierto tipo de justificación: habían perdido de vista lo que identificaban como “los riesgos sistémicos” y se habían extraviado en una “política de denegación” ante la realidad.

Esta excusa minimizaba lo que había estado sucediendo antes de aquel fatídico noviembre. Y es que las bases de la crisis se dieron en 2006 y 2007, con una oleada incontenible de créditos de vivienda que sus propietarios no podían pagar. Lo que modificó el paisaje ur-

bano en Cleveland, Florida, California, Arizona y Nevada, mostrando casas abandonadas y un ritmo de desahucios imparable a nivel nacional en Estados Unidos. Primero, de familias afroamericanas y, en segundo lugar, entre la clase media blanca anglosajona

A fines del 2007, cerca de dos millones de familias habían perdido sus hogares y cuatro millones se encontraban en situación próxima al desahucio. Con una lógica altamente perniciosa donde el precio de las viviendas caía abruptamente, pero las familias se enfrentaban a deudas por sus casas con un valor superior al que costaban en el mercado. Era una incongruencia sólo explicable a partir de quienes habían otorgado los créditos y quienes impulsaban los cobros y desahucios: la banca pivada.

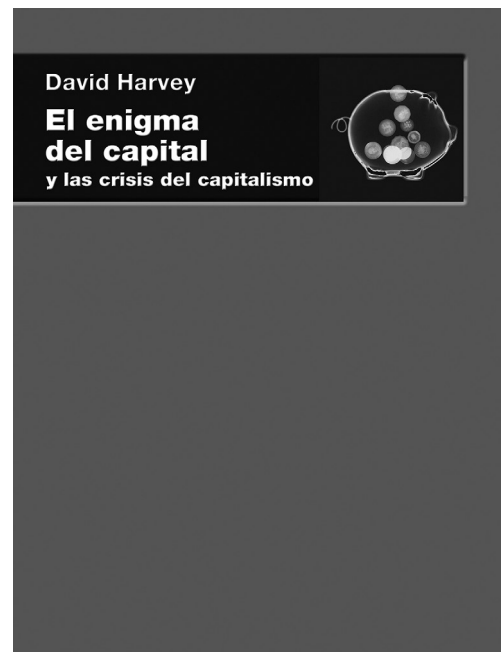
Para el otoño del 2008 la <<crisis de las hipotecas>> desencadenó la quiebra de los principales bancos de Wall Street y provocó un efecto en cadena hacia el sistema bancario y financiero y las bolsas de valores en el mundo. Asimismo, las aseguradoras financieras fueron incapaces de ofrecer respaldo o garantías al conjunto de deudores individuales y/o corporativos.

Para enfrentar esta situación, la Reserva Federal proponía una operación de rescate por 700 mil millones de dólares destinados al sistema bancario privado mediante una inyección de fondos de emergencia del Estado.

Harvey apunta que la magnitud de esta conmoción colocaría en duda la capacidad del modelo neoliberal y sus supuestos, es decir, libertad individual, otorgar una sobreestimación a la privatización, el libre mercado y el libre comercio, así como discursos en defensa de la desregulación por parte del Estado en la economía, el trabajo y la acumulación empresarial con una orientación evidente: *privatizar los beneficios y socializar los riesgos*.

El autor muestra cómo la especulación financiera superaba en más de 12 veces a la producción real de todo el mundo; cómo el capital ficticio aparecía absorbiendo al capital productivo real y las capacidades de regulación estatal hacia los bancos prácticamente habían desaparecido.

De esta manera, Harvey ofrece explicaciones en distintos niveles acerca de la naturaleza y causa de la crisis del 2008. La discusión que proporciona permite alcanzar una visión más estratégica y crítica de las dinámicas allí originadas. Para él no existe un <<enigma del capital>> sobre las crisis, sino mecanismos que las perpetúan y acentúan por factores y procesos diferenciales. He ahí lo que los economistas no se atrevieron a explicarle a la Reina de Inglaterra, sin provocar una situación de incomodidad evidente. En este texto su autor propone un análisis capaz de ofrecer una perspectiva más integral sobre los procesos que dieron pie a la lúgubre crisis del 2008.



El Tango. Cuatro conferencias

Autor: Jorge Luis Borges

Publicado por: Lumen

El 30 de septiembre de 1965, el diario La Nación, de Buenos Aires, anunciaba la celebración de “un ciclo de conferencias que ofrecerá todos los lunes de octubre a las 19 en el primer piso, departamento 1, de la calle General Hornos 82...” en las que “De temas del tango hablará Jorge L. Borges”.

Se trataba de cuatro conferencias. Delimitadas con extraordinaria precisión. En cuyos contenidos se abordaría: PRIMERA CONFERENCIA: Los Orígenes del Tango; SEGUNDA CONFERENCIA: De Compadritos y Guapos; TERCERA CONFERENCIA: Evolución y Expansión y, por último, CUARTA CONFERENCIA: El Alma Argentina.

La historia de estas conferencias es absolutamente fantástica, como toda la obra del autor. Estas permanecieron sin publicarse durante cinco décadas, por haber sido grabadas y guardadas en casetes por uno de los asistentes a las exposiciones de Borges. Pasaron así cincuenta años, desde 1969 a 2017, antes de su autenticación y autorización editorial correspondientes.

En estas conferencias, celebradas en un departamento de un barrio porteño de Buenos Aires, Borges elaboró un recorrido sistemático de la historia del tango y de la cultura urbana; así como de los protagonistas principales –músicos, compositores e intérpretes del tango en sus comienzos. Aprovechó en una amplia indagación para entrar a la simbología, lírica y contenidos del género. Destacando el perfil equívoco con que resultó originalmente analizado y aclarando sus fuentes y adhesiones con la cultura nacional del país.

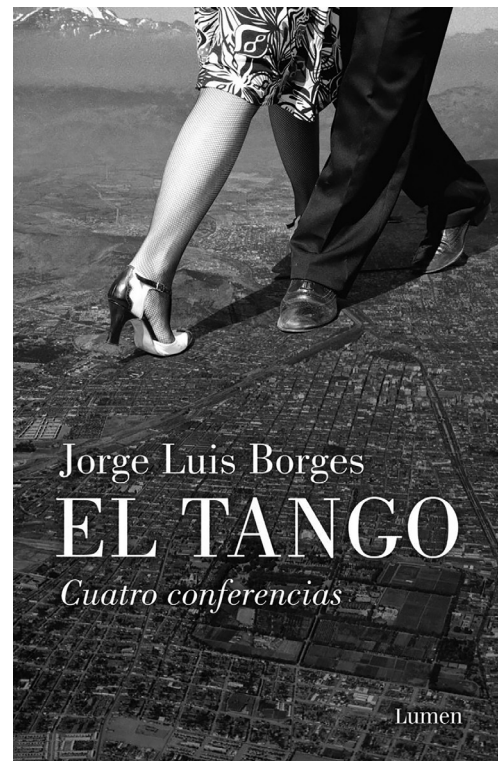
En ese sentido, Borges cita lo que distingue y permite reconocer a “un argentino”. Borges conecta el gaucho y el tango, realiza una investigación detallada sobre la génesis de ese personaje de la ciudad y la pampa y su génesis, dando origen a las charlas impartidas en 1965. Es un largo itinerario de reflexión, que Borges traslada en su exposición a la reconstrucción del alma citadina de Buenos Aires.

Borges allana y aclara, con alto sentido polémico, qué es el tango. En su reflexión el tango posee una raíz infame. En un principio no es aceptado por el pueblo. Las mujeres no querían

bailarlo. Y por igual, se ha visto que lo bailaban entre hombres. Y lo resume con descripción infinita: "Tenemos, pues, a los personajes: tenemos al compadrito, al rufián, tenemos al niño bien, patotero, y tenemos a la mujer de mala vida, también. En cuanto a los cortes, los cortes los hacía el hombre, no los hacía nunca la mujer. El que mandaba en el baile era el hombre y la mujer lo aceptaba. Y el tango procede de la milonga. Es decir, toda esa tristeza del tango es lo que ha llevado a (la) gente a afirmar que el tango es <<un pensamiento triste que se baila...>> (Enrique Santos Discépolo).

A partir de 1910, Borges expone que Argentina es percibida por el mundo. Y el tango se baila en París, Londres, Roma, Viena, Berlín, San Petersburgo. En ese instante de su reflexión, Borges matiza lo anterior: el tango no es un pensamiento; es una emoción.

Precisamente, en ese recorrido, Jorge Luis Borges nos presenta un cuadro excepcional para mejor entender la sensibilidad que ha constituido un país y una expresión musical y cultural única: el tango.



¿Quién domina el Mundo?

Autor: Noam Chomsky

Publicado por: Ediciones BSA

Noam Chomsky presenta un enérgico y detallado panorama sobre la situación internacional y el papel que desempeñan los Estados Unidos a escala mundial.

Describe la condición militarista e intervencionista de la política exterior estadounidense tan claramente que, hasta el *Bussines Week*, órgano de sobrada parcialidad hacia la política exterior norteamericana, dejó entrever el rigor de su análisis con el siguiente comentario: "Con lógica implacable, Chomsky nos obliga a escuchar con atención lo que nuestros dirigentes nos cuentan, y a discernir lo que omiten... Estemos de acuerdo con él o no, si no lo escuchamos saldremos perdiendo".

Se trata de una contribución al tema estructurada en 23 secciones. Misma que incluye ensayos endógenos que guardan estrecha relación con las definiciones de política exterior. Bajo esa preocupación, Chomsky pretende demostrar la conexión entre lo interno y externo de las decisiones políticas de los Estados Unidos. Al vincular el declive estadounidense con el fracaso de la política global en terrenos muy amplios: terrorismo, tortura y, en especial, desde los años 60's, con las reacciones del nacionalismo a nivel mundial para enfrentar la hegemonía de los Estados Unidos.

Kissinger, citado por Chomsky, declaró que la esencia de la política exterior era definir al nacionalismo independiente de "virus que podría contagiarse". Pero además, por la ampliación de las protestas nacionalistas, Estados Unidos concibió organizar fuerzas de contención para enfrentar las protestas mundiales contra la política norteamericana de forma secreta. De ello se hizo eco Samuel Huntington, quien expresó la necesidad de éxito de la misma como sigue: "Los arquitectos del poder en Estados Unidos deben crear una fuerza que pueda sentirse pero no verse. El poder mantiene su fuerza cuando permanece en la oscuridad; expuesto a la luz del sol comienza a evaporarse". La afirmación anterior solamente admite la existencia de una declinación del poder, en la medida que debe disimularse para ser ejercido. Lo que afecta la capacidad de "dominar el mundo" bajo reglas que transgreden el orden internacional.

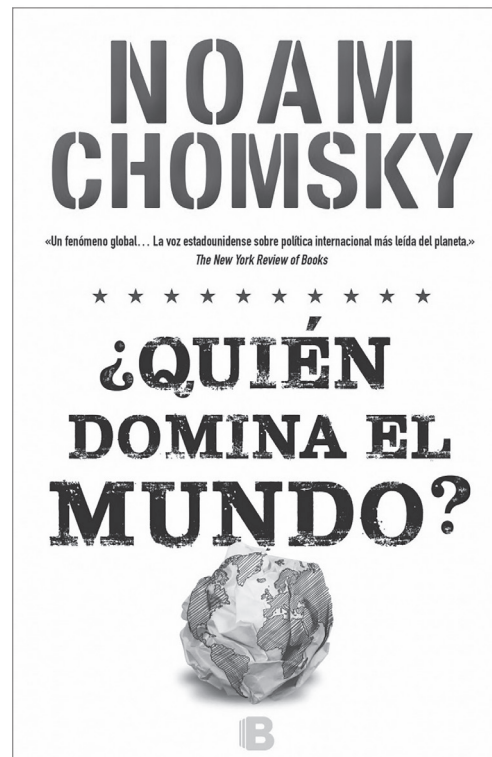
Chomsky ilustra, en términos históricos, el fracaso de esta política de dominio. La razón se impone al discutir la noción de seguridad. Es decir: "seguridad" ¿para quién? No para la población y sí para el Estado. Con las filtraciones de WikiLeaks se confirmó el profundo desprecio que las élites le profesan a la democracia.

Esto último se ha traducido en destruir los mecanismos y espacios institucionalizados de la democracia política tal cual. Con ello, el declive de la democracia norteamericana es sustantiva: campañas sin contenido, control de candidaturas y partidos por el gran capital financiero y una concentración de la riqueza nunca antes vista.

No por casualidad la publicación *Foreign Affairs* editó un número, en noviembre-diciembre de 2011, con la siguiente pregunta: ¿Está acabado Estados Unidos?

Al final de la II Guerra Mundial, Estados Unidos controlaba 50% de la riqueza mundial y hoy sólo controla 25%. Es decir: la declinación no sólo es política, sino económica. Es por ello que, Estados Unidos, poseyendo la mayor capacidad de destrucción militar y nuclear, no goza del mayor nivel de respaldo político en áreas del mundo donde ha emergido amplio rechazo a sus políticas.

En ese sentido, Chomsky se replantea no sólo la cuestión de ¿quién gobierna el mundo? sino de ¿qué principios y valores gobiernan el mundo? De allí la relevancia de repasar las últimas siete décadas de política mundial de los Estados Unidos en esta nueva publicación de Noan Chomsky, revelando las directrices, limitaciones y contradicciones que las sostienen.



MARÍA EUGENIA ROMERO SOTELO

Los **orígenes** del **neoliberalismo**

en México

La Escuela Austriaca

OS ORÍGENES DEL NEOLIBERALISMO EN MÉXICO: la escuela austriaca, es un texto necesario para todo aquel que se encuentre interesado en entender y encontrar las raíces del neoliberalismo en México como parte de su cultura política y económica. Es una lectura que aporta elementos para el crecimiento académico y profesional en la economía y en las ciencias sociales, pero en especial es relevante para el mejor conocimiento del México actual. Es un trabajo rico en conocimiento y poderoso como elemento de economía, de la política y de política económica, en síntesis es una excelente invitación para acercarnos al estudio de la ciencia económica, por ejemplo: permite el acceso fácil a la disciplina del pensamiento económico y a la historia económica.¹

1 (Se retoma la vigencia y pertinencia del estudio de estas subdisciplinas económicas).

Los orígenes del neoliberalismo en México. La Escuela Austriaca

María Eugenia Romero Sotelo

Irma Irene Bernal Soriano*

Una de las cualidades de la obra para el lector es la posibilidad de encontrar elementos de interés, invitándonos al cuestionamiento constante del mundo actual. Es un trabajo que posee una riqueza tal, que abre las vetas de la reflexión intelectual a futuras investigaciones. No encontraremos nunca de este libro una reseña igual a la otra, porque sencillamente la obra puede ser comprendida por ópticas distintas en función del interés de cada lector. Otro elemento valorativo del libro es su lenguaje, ya que se presenta muy amigable al lector y lo invita a concluir la lectura.

Resulta fascinante cómo la autora sigue el hilo conductor a partir de la pregunta clave que se encuentra implícita en el trabajo ¿Cuál fue el origen del neoliberalismo en México? ¿Quiénes son la influencia teórica, metodológica e ideológica de esta corriente de pensamiento en nuestro país? ¿Quiénes fueron sus representantes nacionales que hicieron posible el desarrollo del pensamiento y que éste se incrustara en la República mexicana? ¿Qué tuvieron que hacer para alcanzar tal fin? Para contestar las interrogantes indispensables para conocer el México actual, aparecen tres ejes clave que se mezclan y yuxtaponen para dar origen al pensamiento actual de nuestro país: el neoliberalismo, sin perder la circunstancia histórica, la visión de largo plazo y la perspectiva internacional para comprender el juego de la teoría económica, los personajes y el papel de las instituciones.

* Doctora en Economía de la Facultad de Economía en la UNAM.

Es precisamente bajo la perspectiva internacional y la circunstancia histórica donde se comprende la importancia del **periodo de entreguerras** (1919-1939), como aquel periodo de conflicto bélico, revolución, crisis, depresión económica, que cita la autora para explicar cómo se consolida la Escuela Austriaca y cómo se logrará expandir en el mundo. Romero Sotelo matiza al pensamiento económico de la época, al señalar en este periodo la ruptura del pensamiento neoclásico, que dará pauta a su reformulación en el Coloquio Lippman y en el seminario en Mont Pèlerin. La autora bautiza al periodo de entreguerras como un periodo efectivamente convulso, complejo, pero de gran desarrollo teórico e intelectual, muy fructífero para la ciencia económica. La Escuela Austriaca forma parte del momento de ideas económicas, donde además **el factor migratorio, aplicado a la intelectualidad** desempeña un elemento angular en su difusión y arraigo, en especial atención en los Estados Unidos, pero también con el resto del mundo. México no será la excepción, de hecho, juega un papel vital por la geografía económica y política con el país del norte.

La obra se compone de una introducción y nueve capítulos. Es un trabajo que se ha realizado con fuentes primarias con una amplia investigación de archivo, lo que da pie a encontrar un resultado nuevo, certero y muy valioso en la historia del pensamiento económico en México, caracterizado por contener unas hipótesis y conclusiones que hasta el momento previo a la publicación de la obra, nadie había hecho o dicho: **el neoliberalismo en nuestro país no es una creación de la década de los 80**, sus orígenes y planteamientos están en el periodo cardenista y fueron desarrollados a partir de la ruptura y **debate interno** entre el director general del Banco de México Luis Montes de Oca —todo un liberal de pasión y profesión—, con el secretario de Hacienda Eduardo Suárez, creador de la escuela desarrollista en la nación mexicana.

Un elemento que me interesa destacar del libro es la contundencia y claridad con que se pone de manifiesto **el debate del pensamiento económico mexicano**, que como mencioné en el párrafo precedente inicia en la era cardenista, pero no terminará ahí, fue una pelea intelectual y práctica que no terminó hasta que se ganó la batalla, la banca nunca quitó el dedo del renglón, debatieron y cuestionaron la política económica de Ávila Camacho, de Miguel Alemán y con López Mateos la batalla fue brutal hasta el punto de publicar el famoso artículo, “¿Por cuál camino señor presidente?”²

Al estudiar el origen o causa del debate, encontró la autora que la razón era la política económica planteada por el presidente Lázaro Cárdenas, que iba en contra de los intereses sobre todo del famoso grupo de banqueros y financieros denominado BUDA,

2 Romero, Ma. Eugenia, *Orígenes*, 2016, p. 223.

el cual debe su nombre a los cuatro banqueros que eran sus principales miembros: Raúl Bailleres, Salvador Ugarte, Mario Domínguez y Ernesto J. Amescua, estando a la cabeza de la oposición cardenista, como ya se mencionó, el liberal Luis Montes de Oca. Este último coincidía plenamente con los planteamientos de la Escuela Austriaca, en especial con la obra de Ludwig von Mises y más tarde con la de Friederich von Hayek. También entran como personajes mexicanos importantes Gustavo R. Velasco, Faustino Ballvé y Aníbal de Iturbide, todos ellos contribuyeron al diseño y desarrollo del proyecto de país desde la perspectiva del pensamiento ortodoxo.

Dentro de las coincidencias que los liberales mexicanos tienen con las obras de Mises y Hayek destacan en primer lugar al factor de producción capital y a los empresarios, como agentes del cambio, Romero Sotelo puntualiza esta parte del pensamiento austriaco y lo retoma al señalarlo como **los dos motores importantes del proceso económico**, cito textual:

La estigmatización de las políticas desarrollistas como populistas por parte de un sector de los empresarios mexicanos tienen sus raíces en las reflexiones de von Mises, repetidas constantemente para descalificar todo lo que se relacionara con la intervención del Estado en la economía en aras de una distribución del ingreso más equitativa. Así mismo Von Mises vincula las políticas económicas desarrollistas del gobierno mexicano con el sistema socialista y defiende al capitalismo como un sistema de organización social mucho más eficiente, aconsejando a los países atrasados no seguir con las llamadas políticas 'populares'.³

Antes de esta obra, resultaba desconocido para todos nosotros, o tal vez conocido solo para el sector empresarial que impulsó el proyecto neoliberal en los cuarenta; de las visitas que los personajes de la Escuela Austriaca hicieron a nuestro país llaman la atención sus recomendaciones y diagnósticos que años más tarde se retomarían y cumplirían. La Dra. Ma. Eugenia Romero Sotelo evidencia la relación personal y directa que existía entre Montes de Oca, Mises y Hayek, todo enmarcado dentro de un proyecto internacional. El texto clarifica cómo es esta relación de camaradería, e incluso las participaciones a nivel internacional de los mexicanos en las reuniones del grupo neoliberal de Mont Pèlerin, hasta el punto de que México llegó a ser sede de una de sus conferencias, así como de forma constante los simpatizantes empresarios mexicanos de la Escuela Austriaca impulsaron y divulgaron sus ideas. La divulgación a través de la cultura, conferencias, revistas, periódicos, textos y sobre todo en la educación resultaron ser la mejor arma de combate al pensamiento desarrollista.

3 *Ibid*, p. 105

En la obra se explicita el papel que tendrá la difusión de las ideas, la cuales se impulsarán a partir del Instituto Mexicano de Cultura y del Instituto Tecnológico de México (ITM), que más tarde se convertiría en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), que tendrá una misión concreta, proporcionar una alternativa de política económica al cardenismo, y un plan de estudios superiores alterno a lo que ellos percibían como la ideología de izquierda en la Universidad Nacional Autónoma de México, reguladas por el Estado. Romero Sotelo ubica también la creación del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y la Universidad Iberoamericana, instituciones que surgen en la época con diferentes patrocinios.

Llama la atención lo declarado por el banquero Aníbal de Iturbide integrante del grupo BUDA cuando afirmó que las dos instituciones creadas tanto el Instituto Mexicano de Cultura y el ITM tenían que alentar el desarrollo industrializador de México, mediante el cambio de mentalidad de la gente, porque con la mentalidad socialista de izquierda resultaría imposible. La Dra. Romero Sotelo recupera de la entrevista la siguiente y contundente afirmación:

La creación del Instituto Tecnológico de México tuvo como meta la creación de una escuela de economía donde egresaran los futuros hombres que manejarían la economía tanto privada como pública de México.⁴

En nuestra actualidad, podemos ver lo que ha pasado desde la creación del ITM en 1946, ciertamente lograron desplazar a los economistas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Este fue un elemento de estrategia completamente planeado con resultados alcanzados de manera favorable, tan sólo basta mirar el secretario de Hacienda y a sus predecesores.

Entre los socios fundadores del ITAM, Romero Sotelo señala siete de los principales bancos mexicanos y varias empresas de Monterrey, incluidas la Compañía Cervecería Moctezuma y la Compañía Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey. La asociación incluyó a empresarios, banqueros e individuos con carreras tanto en la empresa privada como en el sector público. La lista completa con nombres y apellidos aparece en sus páginas además de estar respaldado el texto con el anexo de las fuentes primarias.

Existen dos capítulos clave uno de ellos titulado *El sostén: los Bailleres y otros empresarios*, además del capítulo del *pensamiento único y la construcción de sus instituciones*, que es el que cierra la obra. Estos capítulos son complementarios entre

4 *Ibid*, p. 121.

ellos, porque muestran la sincronía entre el elemento ideológico y su expansión con el poder económico, lo cual se muestra muy necesario para sustentar el pensamiento ortodoxo y darle una continuidad al poder económico, evitando así el regreso al desarrollismo mexicano de la época de oro del capitalismo mexicano.

En el Epílogo a manera de reflexión final, es muy puntual la autora, cuando expresa el sentido de todos los elementos que fueron importantes para la construcción del pensamiento neoliberal basado en la escuela austriaca.

Para la década de los ochenta, cuando se inició la instauración del modelo neoliberal en el país, ya había desaparecido la generación de liberales que se habían dado a la tarea de formar cuadros para construir un proyecto alternativo al cardenismo, y con ello, al nacionalismo económico. Sin embargo, habían tenido la inteligencia de formar a sus relevos en instituciones educativas de nivel superior. En los centros que habían fundado, **formaron una élite capaz de modificar las instituciones de la Revolución y el cardenismo para conducir al país hacia una política económica y social liberal**. Por lo tanto, el neoliberalismo en México tiene raíces profundas: se desarrolló a lo largo del siglo XX con miras a limitar la participación estatal en la economía y acabar con el proteccionismo, promoviendo el libre cambio y la inversión extranjera, y durante ese siglo se mantuvo en constante tensión con el Estado de la Revolución mexicana, del que fue antítesis.⁵

La autora logró demostrar a lo largo de toda la obra que detrás de la supuesta *objetividad* de la teoría económica hay política que se sustenta sobre el propio pensamiento neoclásico y construye la filosofía neoliberal que va más allá de la economía. El texto evidenció un debate interno, constante que continúa hasta nuestros días, la pugna entre el libre mercado y el estado interventor activo.

Recomiendo ampliamente su lectura.

5 *Ibid*, p. 266.



ISSN 2395-8138



9 772395 813008

