

# CÁMARA

JUNIO 2018 / NÚMERO 84

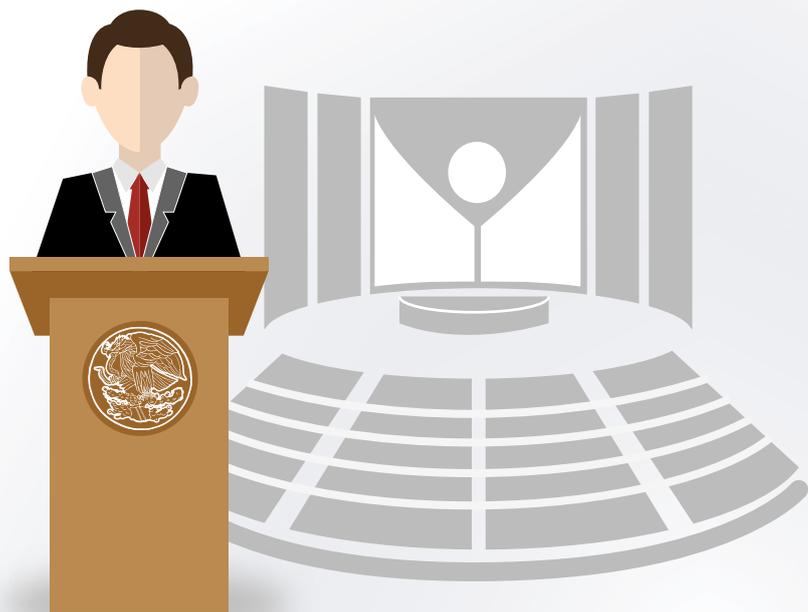


EL NUEVO AEROPUERTO  
INTERNACIONAL DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

GRACIAS,  
PERROS TRABAJANDO

**Ley General de Comunicación Social  
Se da cumplimiento  
al mandato de la SCJN**

Al día de hoy,  
los números son importantes,



con más de

196

sesiones,

620

dictámenes  
en esta legislatura,



los resultados están ahí



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

# CONTENIDO

## A PROFUNDIDAD



Fotografía: flickr.com/photos/esquerrabarcelona

LEY GENERAL DE  
COMUNICACIÓN SOCIAL  
SE DA CUMPLIMIENTO AL  
MANDATO DE LA SCJN

3



Fotografía: flickr.com/photos/juantiagues

GRACIAS,  
PERROS TRABAJANDO

8

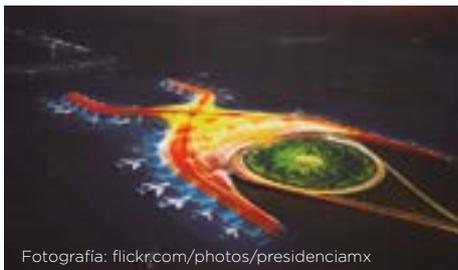


Fotografía: flickr.com/photos/presidenciamx

FORTALECIMIENTO DE LA  
INDUSTRIA SIN CHIMENEAS

14

## NUESTROS CENTROS



Fotografía: flickr.com/photos/presidenciamx

CESOP  
EL NUEVO AEROPUERTO  
INTERNACIONAL DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

20

CEFP  
CRIPTOMONEDAS:  
PANORAMA FINANCIERO  
Y FISCAL

30



Fotografía: flickr.com/photos/presidenciar

CEDRSSA  
LOS PEQUEÑOS  
PRODUCTORES RURALES  
EN MÉXICO

38

CELIG  
MUJERES EN LA TOMA DE  
DECISIONES

44

CEDIP  
LA EDUCACIÓN SUPERIOR  
EN MÉXICO, DETONADOR  
DE COMPETITIVIDAD Y  
DESARROLLO

50

## ÁLBUM



DIP. VIRGILIO DANTE  
CABALLERO PEDRAZA  
COORDINADOR DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DE MORENA

56

## ARTE Y CULTURA



Fotografía: flickr.com/photos/galaxyfm

GABRIEL GARCÍA MÁRQUEZ  
EL MAESTRO DEL REALISMO  
MÁGICO

58

DISERTACIONES DE  
FRANCISCO J. MÚGICA  
SOBRE LA CONSTITUCIÓN

62

Edgar Romo García  
Presidente

Martha Sofía Tamayo Morales  
Edmundo Javier Bolaños Aguilar  
Arturo Santana Alfaro  
María Ávila Serna  
Vicepresidentes

Sofía del Sagrario de León Maza  
Mariana Arámbula Meléndez  
Isaura Ivanova Pool Pech  
Andrés Fernández del Valle Laisequilla  
Ernestina Godoy Ramos  
Verónica Bermúdez Torres  
María Eugenia Ocampo Bedolla  
Ana Guadalupe Perea Santos  
Secretarios

#### JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Marko Antonio Cortés Mendoza  
Coord. GPPAN  
Presidente

Carlos Iriarte Mercado  
Coord. GPPRI  
Jesús Zambrano Grijalva  
Coord. en Funciones GPPRD  
Jesús Sesma Suárez  
Coord. GPPVEM  
Virgilio Dante Caballero Pedraza  
Coord. GPMorena  
Macedonio Salomón Tamez Guajardo  
Coord. GPMC  
Luis Alfredo Valles Mendoza  
Coord. GPNA  
José Alfredo Ferreiro Velazco  
Coord. GPES

#### CENTROS DE ESTUDIOS

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

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

Arq. Nezahualcóyotl Vázquez Vargas  
Director General del Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública (CESOP)

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

Lic. Aurora de la Luz Aguilar Rodríguez  
Directora General del Centro de Estudios para el  
Logro de la Igualdad de Género (CELG)

#### CONSEJO EDITORIAL

Óscar Manuel Argüelles Dorantes  
Coordinador de Comunicación Social

Juan Antonio Valtierra Ruvalcaba  
Director General Editorial e Imagen Legislativa

Lourdes González García  
Editora responsable

Aída Espinosa Torres  
Luz María Mondragón Cruz  
Alberto Ramírez Rivera  
Juana Galicia Reyes  
Redacción

René Ortega Loya  
Corrector

Ricardo Hurtado Martínez  
Diseño de interiores, de portada y diagramación

# PRESENTACIÓN

Legislar en materia de comunicación social era uno de los grandes pendientes de la LXIII Legislatura, la cual se dio a la tarea de aprobar durante el último periodo ordinario de sesiones la Ley General de Comunicación Social, y con ello dar cumplimiento además al mandato de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La nueva ley establece las reglas bajo las cuales se deberá contratar la publicidad, misma que únicamente podrá tener el carácter institucional y de fines informativos, educativos o de orientación social.

En este número de revista CÁMARA explicamos los principales preceptos de esta nueva normatividad, que busca poner fin al vacío legal en materia de propaganda gubernamental y comunicación social institucional en los tres niveles de gobierno, ya que se vigilará y fiscalizará el destino de cada presupuesto en pauta publicitaria.

En los últimos meses se ha generado un debate en torno a la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, y en nuestra edición de junio traemos a ustedes una interesante colaboración al respecto, elaborado por el Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública (CESOP).

El texto nos presenta un panorama general en el que se abordan los antecedentes, la viabilidad del proyecto, los contratos y licitaciones, toda esta información extraída fundamentalmente de la página del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, ea cual es responsable de construir, administrar, operar y explotar el NAICM conforme al título de concesión otorgado por el gobierno federal por 50 años.

El documento presenta además algunos anexos sobre las principales licitaciones de obras y montos comprometidos, así como los argumentos a favor y en contra de la obra.

La Cámara de Diputados aprobó en abril pasado la Ley de los Derechos de las Personas Usuarias de Perros Guía o Animales de Servicio, que establece un nuevo marco legal para permitir y garantizar que estos canes puedan acompañar a sus dueños a cualquier espacio donde se desenvuelvan, público o privado.

Datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) estiman que en México existen más de siete millones de personas con algún tipo de discapacidad, por lo que para muchas de ellas los perros guía son vitales. Son animales capaces de dar un vuelco a la vida de sus dueños, gracias a su empatía e incansable dedicación. Son luz en la oscuridad.

Esta ley tiene como objetivo colocar a México al nivel de otras legislaciones en el mundo que privilegian la cultura de respeto, tolerancia e igualdad, recogiendo en un marco jurídico los derechos y obligaciones de los usuarios de perros guía y asistencia médica.

Hablar de realismo mágico es imposible sin hacer referencia a Gabriel García Márquez y a su obra maestra Cien años de Soledad, que le permitió además ser galardonado con el Premio Nobel de Literatura en 1982. A 51 años de la publicación del primer ejemplar de esta novel, en revista CÁMARA hacemos un sencillo homenaje al escritor colombiano.

Cámara, año 8, número 84, junio 2018, es una publicación que edita y distribuye la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio A, basamento, colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza, Código Postal 15960, México, Distrito Federal, teléfono (55) 50 36 00 00, extensión 2197.

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

Se autoriza la reproducción total o parcial de cualquier texto, si se cita el título, el autor y la fuente.  
El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente la posición institucional de la Cámara de Diputados.

Impresa en Talleres Gráficos de México  
Tiraje 1,000 ejemplares  
revistacamara@congreso.gob.mx

# Ley General de Comunicación Social

## Se da cumplimiento al mandato de la SCJN

La Ley General de Comunicación Social, aprobada recientemente por el Congreso de la Unión, tiene como principal mandato fijar criterios en el manejo de los presupuestos de publicidad oficial de las dependencias de gobierno y con ello frenar el uso excesivo de recursos para la contratación de publicidad oficial; evitar la parcialidad en la aplicación de recursos públicos para gastos de comunicación social, y la contratación de espacios de publicidad oficial para promociones personales.



Fotografía: flickr.com/photos/looli

Con esta nueva ley se pretende terminar con el vacío normativo en materia de propaganda gubernamental y comunicación social institucional, tanto en entidades federativas, municipios y demarcaciones de la Ciudad de México. Este instrumento jurídico se deberá aplicar en la contratación de publicidad gubernamental, la cual únicamente podrá tener el carácter institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social. Las dependencias no podrán influir en los periodistas o coberturas noticiosas; la asignación de recursos se hará con criterios de eficiencia y transparencia económicas. Se vigilará y fiscalizará el destino de cada presupuesto en pauta publicitaria. Los medios se disputarán la pauta oficial con base en su cercanía con la sociedad, no por sus relaciones con el poder.

### **Camino andado**

Con la reforma político-electoral de 2014 se fijó la creación de una ley sobre presupuestos de comunicación social y política. Ante la exigencia social para aprobar una ley sobre el tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aceptó el amparo de la organización Artículo 19 y determinó que el Congreso debía aprobar la ley antes del 30 de abril de 2018. Para entonces, las cámaras de Diputados y de Senadores ya tenían 11 propuestas de ley. El Congreso definió que cuatro de esas iniciativas serían objeto de análisis.

Finalmente, en el último periodo de sesiones la Cámara de Diputados aprobó la ley con 205 votos del PRI, PVEM y Nueva Alianza a favor, y 168 votos del PAN, PRD, MC y Morena en contra. Posteriormente se aprobó en lo general y en lo particular en el Senado con 60 votos a favor, 46 en contra y una abstención, que reglamenta el artículo 134 de la Constitución, reformado en 2014. La ley se remitió al Ejecutivo federal para que sea promulgada.



Fotografía: flickr.com/photos/poligran

Esta ley busca garantizar que el gasto destinado a comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

En su artículo 4 la ley dice que “la difusión de mensajes de comunicación social y la propaganda que difundan los sujetos obligados por esta ley deberá: Ser de interés y utilidad pública. Que la información que se difunda resulte necesaria para la población, tenga fines informativos, educativos o de orientación social y tenga por objeto lograr el bienestar general de la comunidad”.

Además, otro de sus objetivos es que se fortalezca “a las instituciones del Estado. Que se evite que a través de la comunicación social o la propaganda gubernamental se denigre a otras instancias o poderes, así como a quienes los integran; y ser imparcial. No influir de manera directa o indirecta en la equidad de la competencia entre precandidatos, candidatos y partidos políticos”.

### Dictamen

El dictamen señala que estas disposiciones serán aplicables a los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y las entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno. Será la Secretaría de Gobernación y sus equivalentes en el ámbito de las entidades federativas y los municipios, las encargadas de regular el gasto en materia de comunicación social.

Esta ley dispone que los medios de comunicación que pretendan participar en la contratación de propaganda deberán estar inscritos previamente en el Padrón Nacional de Medios de Comunicación, el cual estará a cargo de la Secretaría de Gobernación. La revisión y fiscalización de los recursos públicos federales en la materia se realizará a través de la Auditoría Superior de la Federación.

### Tiempos de Estado

Además, los entes públicos no podrán convenir el pago de créditos fiscales, ni de cualquier otra obligación de pago a favor de la autoridad, a través de la prestación de servicios de publicidad, impresiones, inserciones y demás actividades en materia de comunicación social.

Las entidades gubernamentales tampoco podrán destinar recursos presupuestarios para tiempos comerciales, a menos que hayan solicitado en primera instancia los tiempos de Estado, y éstos no estuvieran disponibles.

En cuanto a los tiempos oficiales, se incluye que éstos serán utilizados para la difusión de contenidos de carácter institucional y con fines informativos, educativos, culturales y otros asuntos de interés social. En casos de emergencia derivados de situaciones de salud, desastres naturales o de protección civil, se podrán difundir

campañas de comunicación para mantener informada a la población.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión de toda campaña de comunicación social en los medios de comunicación.

Con este nuevo marco legal se establece la obligación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de registrar en el Sistema Público, a cargo de la Secretaría de la Función Pública, la información desglosada por partida presupuestal de los gastos en campañas de comunicación social. Además están obligados a poner a disposición del público y mantener actualizado un informe semestral sobre el gasto en campañas de comunicación social en su portal de transparencia.

Se sancionará a los órganos que difundan las campañas de comunicación social violatorias a los principios rectores, a las instituciones que excedan los límites y condiciones establecidas para los informes anuales de labores de los servicios públicos, así como a quienes incumplan cualquiera de las disposiciones contenidas en el ordenamiento.

En este caso, ya sean autoridades federales, estatales o municipales se informará a su superior y, en su caso, se presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias ante el agente del Ministerio Público, a fin de que se proceda en términos legales.

### **Debate en la Cámara de Diputados**

Durante la discusión en la Cámara de Diputados, Ricardo García Portilla (PRI), dijo que esta ley contempla un mecanismo de transparencia; engloba la propaganda gubernamental en el concepto de comunicación social; asegura que la publicidad no influya en la equidad de las contiendas electorales; reduce el gasto en comunicación social por parte del gobierno; garantiza la libertad de expresión; mide la eficacia y el control en el uso de recursos públicos, y prevé sanciones para quienes no acaten lo dispuesto en la norma.

A su vez, el diputado Arturo Hui-cochea Alanís (PRI) afirmó que la ley no contempla un tope de gasto límite al gobierno federal en materia de contratación de publicidad en medios de comunicación, sino un régimen flexible.



Fotografía: flickr.com/photos/javivoland



“Ciertamente no establece topes al gasto público, porque establecer el tope incentiva el agotamiento del recurso. El gobierno puede y debe gastar incluso menos que cualquier porcentaje que fijemos de manera rígida en la ley. Es mejor un régimen flexible, siempre a la baja”, comentó.

En contraste, el diputado Jorge Triana (PAN) argumentó que la ley es una copia de la iniciativa que presentó el PRI. “Lo que vamos a votar en este momento no atiende un problema de comunicación gubernamental en



Fotografía: flickr.com/photos/bertobox

nuestro país, no hay criterios claros para la asignación de recursos públicos emanados de los impuestos de la gente. La propuesta que nosotros hacíamos sí lo incluía”, dijo.

En tanto, aunque la bancada de Morena originalmente votó en favor de esta ley en la Comisión de Gobernación, la diputada Ernestina Godoy anunció el voto en contra de su bancada en el pleno por cuatro razones: por congruencia; porque no se ajusta al mandato constitucional de eficiencia del gasto; porque incumple los criterios del amparo que presentó Artículo 19, y porque “este dictamen convierte en ley el derro-

che del dinero público, el culto a la personalidad, el financiamiento discrecional a medios y locutores que repiten la narrativa oficial”.

La presidenta de la Comisión de Gobernación, Mercedes del Carmen Guillén Vicente (PRI), explicó que la Ley General de Comunicación Social será un ordenamiento de interés nacional y de observancia en toda la República.

Argumentó que se incluyó lo expresado por todas las iniciativas que presentaron legisladores de todos los partidos, por lo que la consideró “un avance fundamental” que implicará “fiscalizar el gas-

to en comunicación social de todos los poderes, de los tres órdenes de gobierno y los entes públicos para someterlo a principios de racionalidad, economía, transparencia, tal y como lo prescribe el artículo 2 del dictamen en cuestión. Ello con el fin de evitar la improvisación y establecer mecanismos para una estricta evaluación de la comunicación social”.

Finalmente, la ley estipula que la información del Padrón de medios estará disponible de forma pública y será accesible vía electrónica para que la publicidad oficial pueda ser regulada.



# Gracias, perros trabajando

La historia podría resumirse en el tópico: La Cámara de Diputados aprobó la Ley de los Derechos de las Personas Usuarias de Perros Guía o Animales de Servicio. Es decir, un nuevo marco legal para permitir y garantizar que estos canes estén siempre cerca de sus dueños en cualquier espacio donde se desenvuelvan, público o privado.

Pero no, no es un tópico más. La aprobación de esta ley va más allá. Significa un avance para México en temas sensibles: discapacidad, no discriminación, inclusión, igualdad, diversidad y tolerancia.

Aprobada por unanimidad -299 votos a favor, cero en contra, cero abstenciones- este logro legislativo no pertenece a la estirpe de las leyes polémicas que sacuden a la opinión pública. Sin embargo tiene una dimensión trascendente. Dice adiós a una era de penumbra en un campo de los derechos. Y contribuye a construir nuevas generaciones educadas con valores justos, solidarios.

Esta ley tiene un objetivo: que México esté al nivel de otras legislaciones en el mundo que privilegian la cultura de respeto, tolerancia e igualdad, recogiendo en un marco jurídico los derechos y obligaciones de los usuarios de perros guía y asistencia médica. Los diputados de la LXIII Legislatura hacen el cambio.

La historia comenzó en Canadá, en los años 60 del siglo pasado. También fueron pioneros Francia, Luxemburgo y Reino Unido. Les corresponde el honor de ser los primeros en reconocer a personas con discapacidad, y a incluir la importancia que representan los perros guía.

## El fin de la oscuridad

Nadie está exento de nacer con alguna discapacidad. O adquirirla en cualquier momento de la vida -aunque muchos piensan: “a mí no me pasará”-.

Datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) estiman que en México existen más de siete millones de personas con discapacidad: debilidad visual (58.9%), diabetes, autismo, convulsiones, epilepsia... un dilatado y doloroso etcétera. De esta población sólo el 30% tiene empleo formal.

Tiempos recientes ven el esfuerzo para visibilizar a estos grupos sociales en situación de vulnerabilidad. Aquí todavía es difícil vivir con discapacidad, especialmente debilidad visual o problemas complejos como el autismo. Significa enfrentar día tras día cientos de obstáculos, un entorno lleno de barreras. Por si no fuera suficiente, hay que padecer miradas cuestionadoras, rechazos, burlas, lenguaje inapropiado. Circunstancias que no favorecen un país con verdadera inclusión.

Por eso, para muchas personas con discapacidad, los perros guía son vitales. Animales capaces de dar un vuelco a la vida de sus dueños, gracias a su empatía e incansable dedicación. Son luz en la oscuridad.

José no ve. *Capitán*, su noble perro guía, es sus ojos. No imagina la vida sin él. Llevan años juntos. Han enfrentado la incompreensión social. En algunos restaurantes le niegan la entrada al can. “El perro afuera”, ha sido la orden tajante. Sin importar que José depende totalmente de su amigo de cuatro patas. “Estorba, hay que evitar problemas a los demás comensales”, insensibles pretextos se dan. Igual ocurría para ingresar a medios de transporte. No consideraban que él no se podía separar del sabueso.

Ana sufre diabetes. Junto a ella siempre va *Capulín*, un atlético perro negro calificado para

detectar si su dueña requiere urgente inyección de insulina.

Daniel tiene once años y padece autismo. A veces presenta crisis de pánico. La presencia de su querido *Rocky* le inyecta sedante calma. El fiel can nunca deja a su pequeño dueño, ni en la cama del hospital. Por donde va el niño va la mascota. El infante a veces hasta rehúye el contacto con su propia familia, menos con su amigo peludo. En él sí confía plenamente. La vida de todos, paciente y familia, cambió para bien con la llegada de *Rocky*.

Hoy hay perros que cuidan a personas con diabetes, epilepsia, autismo y depresión. Gracias a su entrenamiento, algunos son capaces de identificar cuando su dueño necesita un medicamento para evitar crisis médicas. Además, son una magnífica terapia para aquellos que tienen trastornos neurológicos, psicológicos y psiquiátricos.

Los perros guía estudian. Van a la escuela. Están entrenados para ayudar en emergencias, evitar accidentes y peligros eventuales. Para que sus dueños no caigan en alcantarillas sin tapa. Encontrar ascensores, sanitarios, entrar y salir de ellos. Viajar en los medios de transporte. Transitar por las calles, por lugares públicos y privados. Esquivar obstáculos de manera adecuada para proteger a las personas y guiarlas a sitios determinados

Las personas que requieren de algún animal -guía o de servicio- han logrado la independencia gracias a estos seres, que más allá de fungir como guía, cumplen con la función de llenar el vacío que su discapacidad o trastorno les genera.

No obstante, en uno de cada cuatro casos, todavía se les niega el acceso a los lugares públicos.

## Perros trabajando

Hay otro extremo. Falta información al público sobre el papel vital que desempeñan. Existen perso-

nas que sienten simpatía innata hacia los canes, no faltan quienes se derriten cuando ven a un perro guía. Y hasta sin pedir permiso se acercan a él, lo acarician, le hablan y lo distraen. No analizan, no meditan, que no deben hacer esto.

Y es que esta clase de perros no son canes comunes. Realizan tareas altamente especializadas a las que deben poner atención casi milimétrica. Si la gente los abrumba con sus expresiones de afecto, les causan problemas: los distraen y los ponen en riesgo, tanto a ellos como a los propietarios.

Se debe comprender que un perro guía es realmente como una extensión del cuerpo de la persona en situación de discapacidad. Entonces, se debe respetar a estos animales, porque están trabajando.

Los perros también requieren alimento especial y cuidados minuciosos para proteger su salud. De su buen estado general depende la independencia de movimiento de sus dueños. Son amigos incondicionales.

Antes de morir, el científico más popular del mundo, Stephen Hawking, firmó, conjuntamente con otros pares, la Declaración de Cambridge (2012) que afirma que animales como los perros tienen conciencia. Muchos de ellos, una conciencia muy parecida a la de las personas. En el manifiesto, los hombres de ciencia destacaron que la marca distintiva de nuestra especie es la conciencia moral, y ella nos hace responsables de encontrar un equilibrio sostenible.

México avanza con la aprobación de la Ley de los Derechos de las Personas Usuarias de Perros Guía o Animales de Servicio. Es un salto enorme.

## Derechos y obligaciones

Esta ley aporta elementos jurídicos para defender los derechos de las personas que usan algún animal de asistencia, debido a cualquier tipo de discapacidad motriz o cognitiva. Establece las





Fotografía: flickr.com/photos/hmendez\_ph

obligaciones de quienes emplean estas especies. Y sanciona a los que nieguen, injustificadamente, el acceso a espacios públicos y privados.

Garantiza que las personas que sufren alguna discapacidad tengan una vida sin discriminación y que su condición física no sea un obstáculo para vivir plenamente.

La ley considera la creación del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS). Son 30 artículos, divididos en siete capítulos y cuatro preceptos transitorios. Entre sus puntos relevantes:

Identificará a los usuarios de perros guía con un certificado de reconocimiento y una calificación de la discapacidad que debe expedir el sector salud.

Esta identificación contendrá los datos personales del propio usuario, su tipo de discapacidad, la clase de perro guía o animal de servicio que usa, y los datos del centro de adiestramiento.

También emitirá la acreditación de perro guía o animal de servicio, de aquellos que hubieran sido for-

mados para tal fin en algún centro de adiestramiento certificado por la autoridad competente.

Los usuarios podrán acceder a los espacios en general, independientemente de su carácter público o privado, en condiciones de igualdad con el resto de las personas.

Señala los espacios y medios de transporte, públicos y privados, a los que los usuarios de dichos animales pueden ingresar, los límites de acceso en determinadas áreas y las maneras en que deben viajar.

Se indica, por ejemplo, que en el caso de los establecimientos del sector turístico, las personas pueden ingresar acompañados de sus perros guía a hoteles, campamentos, balnearios, parques acuáticos, de atracciones, temáticos y zoológicos, así como a playas, ríos, lagos y otros cuerpos de agua.

Los usuarios de dichos animales no podrán ingresar a zonas de manipulación de alimentos, quirófanos, zonas de cuidados intensivos, aguas de las piscinas, los destinados a la restauración y aquellas que requieran condicio-

nes higiénicas especiales.

Respecto al transporte, en taxis, con capacidad máxima para cinco personas, los perros deben ir tendidos a los pies del usuario; en los aviones deberán mantenerse al lado de su dueño; y en el metro la persona deberá ocupar los asientos reservados y los animales deben ir tendidos a sus pies o a su lado.

Se precisa que los usuarios no pueden ejercer su derecho de ingreso cuando los perros guía o de servicio muestren falta de higiene, signos evidentes de enfermedad, como disposiciones diarreicas, secreciones anormales, heridas abiertas, o haya situaciones de riesgo inminente y grave para la integridad física del usuario o de terceros.

La legislación también estipula que el usuario deberá contar con una póliza de responsabilidad civil, que cubra los daños a terceros ocasionados por el perro guía o animal de servicio.

Se prohíbe cualquier tipo de discriminación en el ámbito laboral. Durante el tiempo de trabajo, las personas tienen derecho a mantener a su lado en todo momento a su guía.

# Fortalecimiento de la industria sin chimeneas

**D**urante 2017, la industria turística nacional logró captar 19 mil 098.9 millones de dólares con la llegada de 35 millones 73 mil 700 turistas internacionales entre enero y noviembre, convirtiéndose en el tercer sector generador de divisas para el país, después de las industrias petrolera y de manufactura.

El turismo genera aproximadamente 6 millones de empleos anuales y aporta el 8.3% del Producto Interno Bruto (PIB), distribuido en transporte, restaurantes, alojamiento, comercio, artesanías y otros.





En este contexto, la Cámara de Diputados avaló la creación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía de Turismo (SNIEGT), para generar, difundir, promover, administrar, conservar y suministrar información que permita mejorar y ampliar este sector fundamental para la economía del país.

De acuerdo con datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT), México logró escalar en esta materia, de la posición 15 a la octava entre 2012 y 2016, ubicándose por arriba de potencias turísticas como Tailandia y Turquía.

Este Sistema tiene como objetivo incrementar la generación, promoción, análisis y difusión de información turística y estará integrado por una plataforma informática con mecanismos y componentes de hardware y software, necesaria para el almacenamiento y resguardo de los datos generados.

Los prestadores de servicios turísticos proporcionarán, veraz y oportunamente, los datos e informes que les soliciten las autoridades para fines estadísticos, censales y geográficos, así como prestar apoyo a las mismas.

## Aspectos relevantes del SNIEGT

- El Pleno de la Cámara de Diputados aprobó en abril pasado el dictamen que crea el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica de Turismo (SNIEGT), para generar, difundir, promover, administrar, conservar y suministrar información del sector.
  - Se prevé como obligación de los prestadores de servicios turísticos, proporcionar con veracidad y oportunidad datos e informes que les soliciten las autoridades competentes para fines estadísticos, censales y geográficos.
- El Sistema tendrá como herramienta principal el Atlas Turístico de México para la generación, promoción, análisis y difusión de información en la materia, el cual se coordinará con otras dependencias e instituciones y, en forma concurrente, con las entidades federativas y municipios.
  - La Secretaría de Turismo será responsable de incorporar en el Sistema una plataforma informática que contenga mecanismos y componentes de hardware y software, necesarios para el almacenamiento y resguardo de la información generada.
- El Sistema emitirá estadísticas sobre el sector, lo que se traducirá en una herramienta para fortalecerlo, y que los tres órdenes de gobierno implementen políticas públicas a su favor.
  - Se conocerá con veracidad lo que ocurre en materia turística en México, lo que se traduce en una herramienta para mejorar esta rama económica y aprovechar los recursos con que cuenta el país.



Fotografia: flickr.com/photos/jikatu





El dictamen aprobado precisa que el SNIEGT “se puede traducir en una herramienta que permita mejorar esta rama económica y una mejor forma de aprovechar los recursos con los que cuenta el país”.

### **Avanza México en turismo**

El turismo es un elemento primordial para mejorar la calidad de vida de millones de familias mexicanas. La estrategia instrumentada en materia turística ha resultado eficaz y eficiente, debido a los avances en la economía y la población.

Datos de la Secretaría de Turismo indican que al cierre de octubre de 2017, más de 31.6 millones de turistas internacionales arribaron al territorio nacional, cifra que representó un aumento de 11.8% en comparación con el mismo periodo de 2016.

Los ingresos de divisas por turismo ascendieron a 17 mil 372 millones de dólares; es decir, un aumento del 9%. Respecto al empleo, el aporte del turismo generó, durante los tres primeros trimestres del año, más de 10 millones de puestos de trabajo en todo el país, incluyendo los indirectos.

Todos estos resultados superan las proyecciones planteadas y se espera que alcancen niveles récord en el arribo de extranjeros, con un total de 38 millones y un ingreso de divisas de alrededor de 21 mil millones de dólares, constituyendo una de las principales fuentes de divisas.

En el entorno internacional, las perspectivas son optimistas en cuanto al crecimiento de la economía nacional para este año, pronosticaron el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

# El Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México

Salvador Moreno Pérez\*

Fotografía: flickr.com/photos/presidenciamx

## Introducción

Derivado de la polémica en torno a la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) el documento presenta un panorama general organizado en torno a los siguientes aspectos: antecedentes, la viabilidad del proyecto, los contratos y licitaciones, así como los principales argumen-

tos a favor y en contra de la obra, comentarios finales a manera de conclusión, además se incorporan algunos anexos sobre las principales licitaciones de obras y montos comprometidos.

Es importante destacar que la información que aquí se presenta, en su mayoría fue tomada de la página del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México,<sup>1</sup> S.A. de C.V. (GACM), empresa de participación estatal mayoritaria, responsable de construir, administrar, operar y explotar el NAICM conforme al título de concesión otorgado por

<sup>1</sup>[www.aeropuerto.gob.mx](http://www.aeropuerto.gob.mx)

el gobierno federal por 50 años y que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de enero de 2015.<sup>2</sup>

## Antecedentes

La construcción del NAICM se sustenta en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que tiene como objetivo contar con una infraestructura de transportes que implique menores costos para realizar la actividad económica mediante

<sup>2</sup>SEGOB, Diario Oficial de la Federación, 26 de enero de 2015, México. Disponible en [[www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)], consulta: 23 marzo de 2018.



tividad e infraestructura, respectivamente; en calidad de transporte aéreo ocupa la posición 67 de 137 países evaluados en 2017.<sup>3</sup>

Con la finalidad de solucionar las necesidades aeroportuarias y fomentar la competitividad y crecimiento económico, el gobierno federal propuso construir el NAICM, de forma colateral, porque el aeropuerto transformará la Zona Oriente del Valle de México para convertirla en nuevo polo de desarrollo, según la visión del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México.<sup>4</sup>

### El proyecto del NAICM

El NAICM ocupará una superficie de casi 5 mil hectáreas ubicadas al oriente de la Ciudad de México,

en los terrenos del ex Vaso de Texcoco (ver Mapa 1). En una primera fase contará con una sola terminal de 743 mil metros cuadrados, equivalente a 12 veces el tamaño de la plancha del zócalo de la ciudad de México.<sup>5</sup>

En su primera etapa tendrá capacidad para recibir hasta 50 millones de pasajeros cada año, lo que se traduce en cerca de 440 mil vuelos. En su máximo desarrollo tendrá dos terminales y seis pistas que permitirán que puedan aterrizar y/o despegar hasta tres aviones al mismo tiempo, y podrá recibir hasta un millón de vuelos al año, que equivaldría a 120 millones de pasajeros, aproximadamente cuatro veces más que el actual aeropuerto (véase Cuadro 1).<sup>6</sup>

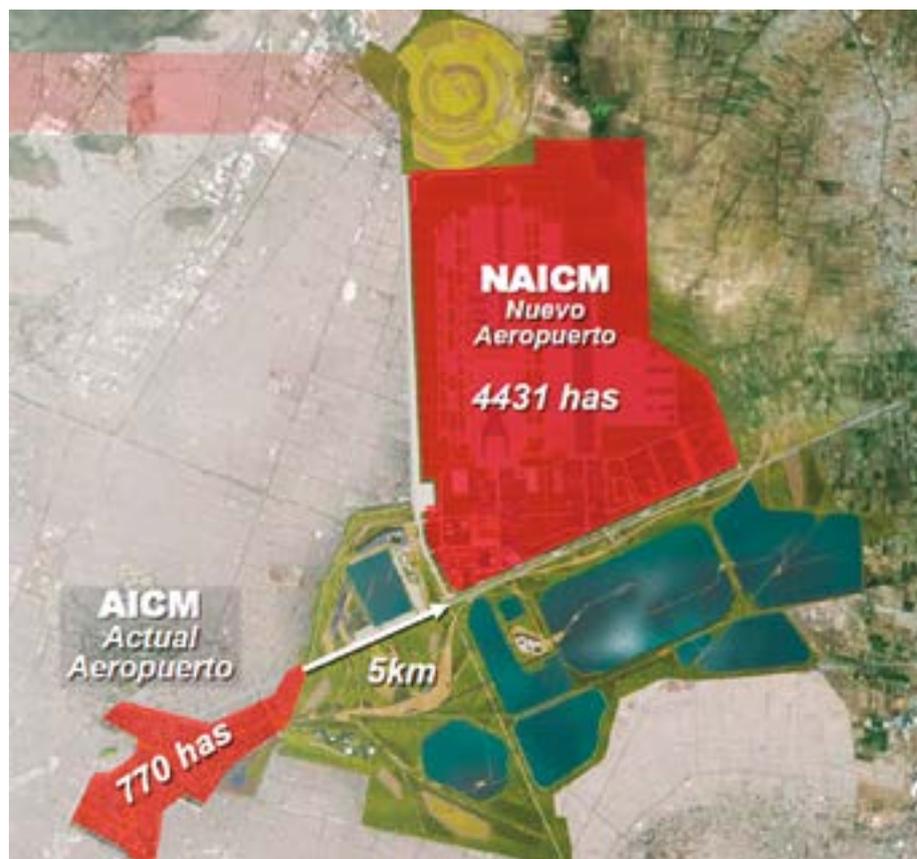
<sup>3</sup>Word Economic Forum, Global Competitiveness Index 2017-2018, Geneva, 2017.

<sup>4</sup>SCT-GACM, Visión integral del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, México, 2016, p. 21

<sup>5</sup>Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, Preguntas frecuentes Nuevo Aeropuerto. Disponible en [www.aeropuerto.gob.mx], consulta: 20 de abril de 2018.

<sup>6</sup>GACM-SCT, Visión integral del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, México, 2016

Mapa 1. Ubicación estratégica



la modernización, ampliación y conservación de la infraestructura del transporte aéreo.

La necesidad de construir un nuevo aeropuerto se basa en la saturación del Aeropuerto Internacional Benito Juárez, tanto de pasajeros como de mercancías. Dicha terminal aérea concentra el 65% de las mercancías que nuestro país comercia con el resto del mundo, por lo que es fundamental para el desarrollo de la competitividad del país, según el GACM.

De acuerdo con datos del Foro Económico Mundial, México ocupa las posiciones 51 y 62 en competi-

Fuente: Tomado de SCT, GACM, Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México, México, 2015.

## Cuadro 1. NAICM. Programa de desarrollo progresivo

Actual AICM	Primera fase	Máximo desarrollo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 32 millones de pasajeros por año</li> <li>• 365,000 operaciones por año</li> <li>• 2 pistas paralelas no simultáneas</li> <li>• 96 plataformas de aeronaves</li> <li>• 770 hectáreas de terreno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50 millones de pasajeros por año</li> <li>• 410,000 operaciones por año</li> <li>• 3 pistas paralelas simultáneas</li> <li>• 118 plataformas de aeronaves</li> <li>• 4,431 hectáreas de terreno</li> <li>• 76 posiciones de contacto y 42 posiciones remotas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 120 millones de pasajeros por año</li> <li>• 1,000,000 operaciones por año</li> <li>• 6 pistas con operación triple simultánea</li> <li>• 210 plataformas de aeronaves</li> <li>• 4,431 hectáreas de terreno</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en GACM-SCT, *Visión integral del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*, México, 2016

El diseño arquitectónico del NAICM estuvo a cargo de los arquitectos Fernando Romero, fundador del despacho de arquitectura FR-EE, y Norman Foster, ganador del Premio Pritzker (reconocimiento equivalente al Nobel de Arquitectura).<sup>7</sup>

La obra cuenta con el apoyo y asesoría técnica de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) con un costo aproximado de poco más

<sup>7</sup> Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, op. cit.

de 2,126 millones de pesos. En un inicio se contempló que la obra tendría un costo de 120 mil millones de pesos (alrededor de siete mil millones de euros), y el tiempo de construcción fue previsto de 2015 a 2020.<sup>8</sup>

Producto de la cooperación con la OCDE, el 30 de enero de

<sup>8</sup> Acuerdo entre la SCT y la OCDE para el fomento de la integridad, la transparencia y las buenas prácticas en la contratación pública para el desarrollo y construcción del NAICM. Disponible en [[http://www.sct.gob.mx/uploads/media/Anexo\\_Acuerdo\\_SCT-OCDE.pdf](http://www.sct.gob.mx/uploads/media/Anexo_Acuerdo_SCT-OCDE.pdf)], consulta: 10 de abril de 2018.

2018 se aprobó un pronunciamiento de cero tolerancia a conductas corruptas por el Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, avalado por dicha organización, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Secretaría de la Función Pública (SFP).<sup>9</sup>

### Viabilidad del Proyecto

El secretario de Comunicaciones y Transportes, Gerardo Ruiz Esparza informó a diputados federales que para determinar el lugar de construcción del NAICM el gobierno se basó en estudios de organismos internacionales dedicados a ese tema. “El gobierno de la República, con la participación de organismos altamente especializados como MITRE (agencia experta en estudios aeronáuticos) y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) realizaron estudios aeronáuticos, hidrológicos, ambientales, de mecánica de suelos, de ingeniería y arquitectónicos, los cuales determinaron que el lugar más adecuado para establecer las nuevas instalaciones del aeropuerto se sitúa en la zona contigua del actual”<sup>10</sup>, aseguró el

<sup>9</sup> Disponible en [<http://www.aeropuerto.gob.mx/doc/manifiesto/CEROTOLERANCIA.pdf>], consulta: 10 de abril de 2018.

<sup>10</sup> Autor, título de la nota, *El Universal*, 24 de septiembre de 2014. Disponible en [[www.eluni-](http://www.eluni-)

### Esquema 1. Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Proyecto



Fuente: Tomado de SCT, GACM, *Avances del Proyecto Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México*, México, 2016.

funcionario ante las comisiones de Infraestructura y Comunicaciones de la Cámara de Diputados.

El estudio sobre la visión integral del NAICM elaborada por el GACM lo plantea como un proyecto aeroportuario icónico porque estará entre los tres sustentables más grandes del mundo. Entre los aspectos sobresalientes destacan la localización estratégica para el desarrollo; la mitigación de inundaciones y riesgos sanitarios; funcionará como nuevo pulmón para el Valle de México, con mayores opciones de conectividad y movilidad, lo que provocará un equilibrio urbano para la Zona Metropolitana de la ciudad de México y será un polo generador de desarrollo y empleo.<sup>11</sup>

El mismo estudio destaca que los terrenos son propiedad del Gobierno Federal en la zona contigua al AICM. La obra se plantea con 300 km<sup>2</sup> de zona de impacto que abarca 11 municipios del Estado de México y tres delegaciones de la capital del país. Además de lo anterior, se menciona la cercanía con el centro de deman-

<sup>11</sup>GACM-SCT, Visión integral del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, México, 2016.

da; la factibilidad técnica, ambiental e hidráulica, sociopolítica y administrativa de la zona y el aprovechamiento de los recursos existentes del AICM, entre otras.

También se contemplan medidas medioambientales (como el bosque metropolitano), de conectividad y movilidad, mediante la construcción de infraestructura de transporte como carreteras y la transformación del actual aeropuerto (véase Mapa 2).<sup>12</sup>

Para llevar a cabo esas acciones se prevé una inversión superior a los 19 mil millones de pesos a ejecutarse entre 2014-2018.<sup>13</sup>

De los beneficios sociales por la construcción del NAICM, el GACM destaca que 3.9 millones de personas se beneficiarían de manera directa; además de la creación de 450 mil empleos al alcanzar su máxima operatividad y la creación de 160 mil nuevas fuentes de trabajo durante su construcción.<sup>14</sup>

El plan integral del proyecto se

<sup>12</sup>Idem.

<sup>13</sup>GACM-STC, Avances del Proyecto Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México, México, abril 2016.

<sup>14</sup>SCT-GACM, Avances del Proyecto Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México, México, 2016.

da bajo una visión compartida entre el gobierno federal y sus distintas dependencias, así como de las direcciones del Distrito Federal y el Estado de México (véase Esquema 3)

Una vez que inicie operaciones el NAICM, el actual AICM dejará de operar debido a que técnicamente es incompatible tener dos aeropuertos operando de manera simultánea en una distancia inferior a 18.5 km.

Una visión contraria a la del GACM fue presentada por la Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad que, de acuerdo con un análisis de manifestaciones de impacto ambiental, concluye que el desarrollo del proyecto NAICM debió ser rechazado por la DGIRA debido a que existe incertidumbre que surge de la omisión deliberada de información, que no permite una evaluación correcta del posible impacto ambiental de la obra.<sup>15</sup>

<sup>15</sup>Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad, Análisis del resolutivo SGPA/DGIRA/DG/09965 del proyecto "Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C. V.;" MIA-15EM2014V0044, Grupo de Análisis de Manifestaciones de Impacto Ambiental, enero de 2015, México.

**Esquema 2. Estrategia integral para transformar la Zona Oriente del Valle de México**



Fuente: GACM-SCT, Visión integral del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, México, 2016.

## Mapa 2. Beneficios ambientales del NAICM



Fuente: Tomado de SCT, GACM, *Avances del Proyecto Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México*, México, 2016.

## Esquema 3. Dependencias que participan en la ejecución del NAICM



Fuente: Elaboración propia con base en GACM-SCT, *Visión integral del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*, México, 2016

Entre las deficiencias técnicas de la manifestación de impacto ambiental señalan las siguientes: 1) el proyecto contempla la siembra de 264,534 organismos de especies exóticas invasoras como una de las principales medidas de compensación; 2) se pretende construir en la zona con mayor vulnerabilidad y omite la presentación de estudios de riesgo ambiental asociados a la posibilidad de inundaciones ante eventos hidrometeorológicos; 3) no existen elementos técnicos suficientes para asegurar que las obras hidráulicas que supuestamente desviarán los escurrimientos sean suficientes para evitar las inundaciones en la zona del proyecto y en zonas aledañas; 4) pretende duplicar y mejorar la calidad ambiental de los humedales; sin embargo, no se presenta ningún tipo de información sobre cómo se crearán y mantendrán estos nuevos cuerpos de agua; 5) no existen escenarios hídricos que permitan evaluar la factibilidad del recurso dentro de la red municipal de agua potable en cada una de las etapas del proyecto; 6) los elementos técnicos para evaluar el impacto que sufrirán las aves son completamente deficientes, exceptúan información deliberadamente, no cuenta con un programa adecuado para el manejo de la ornitofauna, minimizan el riesgo por colisión entre las aves y los aviones.

Por su parte, Javier Buenrostro, especialista de la UNAM, se pregunta que "en caso de escasez de agua ¿qué pasará? ¿Se le recortará al aeropuerto, a sus locales comerciales y a los turistas de clase mundial o se hará en detrimento de las colonias populares y de la gente humilde que hoy en día está condenada a vivir con cortes cotidianos del suministro? La respuesta es obvia". De esa forma se profundizará la desigualdad social y el acceso al vital líquido, aseguró Buenrostro.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Javier Buenrostro, "El desastre ecológico como negocio privado: El Nuevo Aeropuerto Internacional de Ciudad de México", RT, 24 de febrero de 2018, México. Disponible en [https://actualidad.rt.com/opinion/javier-buenrostro/263912-desastre-ecologico-negocio-privado-aeropuerto-mexico], consulta:25 de abril de 2018.

En el mismo sentido, el ex director de la Comisión Nacional del Agua, José Luis Luege Tamargo, se manifestó en contra de la construcción del NAICM porque "...no sólo es inconstitucional, incompatible y muy costoso, sino que dicho 'botín' de la presidencia implica un altísimo riesgo para la población y la infraestructura de la Ciudad de México"<sup>17</sup>.

En el estudio denominado: *Consideraciones hidrológicas y ambientales para el posible desarrollo de infraestructura aeroportuaria en el Lago de Texcoco*, elaborado por la Conagua en 2012, la conclusión es determinante: "la construcción del NAICM representa un alto riesgo para la ciudad en términos de inundación, y es incompatible con la vocación reguladora de grandes volúmenes de agua de lluvia y drenajes

<sup>17</sup> Álvaro Delgado, El Nuevo Aeropuerto "inconstitucional, muy costoso y de altísimo riesgo", Proceso, 28 enero de 2016 Disponible en [https://www.proceso.com.mx/427895/el-nuevo-aeropuerto-inconstitucional-muy-costoso-y-de-altisimo-riesgo], consulta: 25 de abril de 2018.

que tiene el vaso del lago de Texcoco. Es igualmente incompatible con los servicios ambientales que presta el lago Nabor Carrillo como refugio de aves migratorias"<sup>18</sup>.

**Contratos, licitaciones y auditorías**

La estrategia de ejecución del proyecto del NAICM ha transitado por varias etapas o fases; las primeras se concentraron en el diseño y la planeación, ahora el proceso se encuentra en la etapa de contratación-construcción.

De acuerdo con la información oficial, en 2015 los procesos de contratación pública fueron desglosados en 21 paquetes (véase Cuadro 2).

Durante 2016 se desarrollaron seis obras para poder construir en el terreno: barda y caminos perimetrales, drenaje pluvial temporal, campamento de obra, limpieza y nivelación, remoción de escom-  
<sup>18</sup> Ídem.

**Cuadro 2. Paquetes principales para la construcción del NAICM**

Obras preliminares	1. Nivelación del terreno
	2. Drenajes pluviales y sanitarios
	3. Cimentación de terminal
	4. Subestación eléctrica
	5. Pistas (2,3 y 6) / calles de rodaje / túneles
	6. Torre y centro de control
Infraestructura principal 2016-1	7. Edificio terminal
	8. Terminal de combustibles
	9. Plataforma de embarque
	10. Línea de distribución de combustible
	11. Sistemas de ayudas a la navegación (NAVAIDS)
	12. Túnel central / servicios
	13. Ayudas visuales
Para puesta en operación 2016-2 & 2017	14. Estaciones de bomberos
	15. Edificios de soporte
	16. Entronques viales de acceso (1ª fase)
	17. Centro multimodal de transporte
	18. Estacionamiento de empleados
	19. Centro de operaciones
	20. Estacionamiento general
	21. Entronques viales de acceso (2ª fase)

Fuente: Tomado de SCT, GACM, Avances del Proyecto Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México, México, 2016.

bros y caminos de acceso.

Ese mismo año se llevaron a cabo licitaciones de obras relevantes como: las pistas dos y tres, subestación eléctrica, losa de cimentación del edificio terminal, losa de cimentación del centro de transporte terrestre multimodal, pilotes para edificio terminal, torre de control y centro de transporte terrestre multimodal; también se iniciaron los procesos de licitación para la construcción del edificio terminal y de la torre de control.

En febrero de 2017 se reportaron los siguientes avances: la conclusión de la etapa de planeación, estudios, proyectos y el plan maestro del proyecto. Se están ultimando las obras de preparación del sitio. Asimismo, se han licitado las obras más importantes, comprometiendo recursos por más de 115 mil millones de pesos, equiva-

lentes a cerca del 65% del valor total del proyecto.<sup>19</sup>

Además, se inició la construcción de dos pistas y la cimentación del edificio terminal, torre de control y centro de transporte terrestre. Para el financiamiento del proyecto se colocaron dos mil millones de dólares en bonos a 10 y 30 años. Se prevé ampliar esta emisión hasta seis mil millones de dólares con lo que se resuelven las necesidades de recursos para la presente administración.

El GACM reportó que en las últimas 10 licitaciones participaron más de 350 empresas. Para 2017 se contemplaron 20 licitaciones que representan 85% del valor total del proyecto.

<sup>19</sup> GACM-SCT, Comisión Especial de Seguimiento de la Construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, 3ª Reunión Ordinaria, México, febrero de 2017, pág.18.

En materia de transparencia y acceso a la información, el GACM destacó la publicación de contrataciones abiertas (desde febrero de 2017), ha publicado 248 contrataciones por un monto de 127 mil millones de pesos. En 2016 se practicaron ocho auditorías por la ASF y la SFP, las cuales implicaron una revisión de más del 70% de los contratos formalizados en 2015.

Desde el mes de marzo de 2018 los indicadores en materia de contrataciones abiertas reportan la existencia de 321 contratos con un valor financiero total de poco más 137 mil millones de pesos (véanse Cuadro 3 y Gráficas 1 y 2).

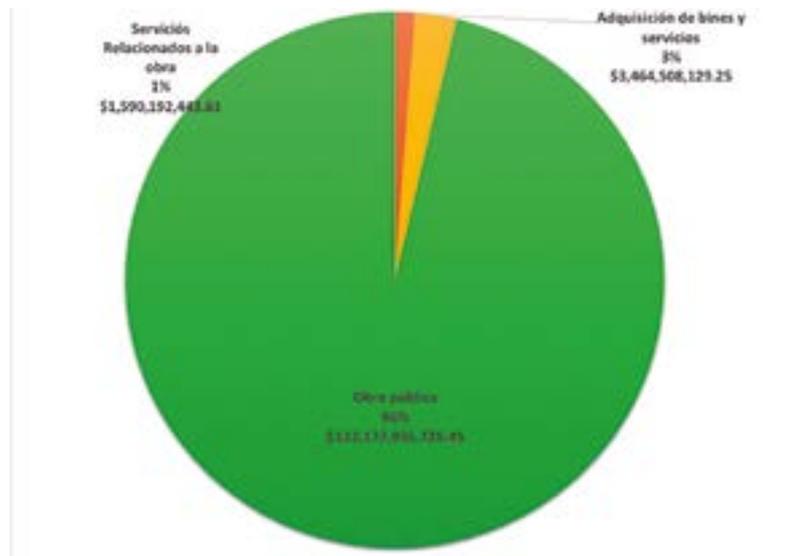
La estrategia financiera pretende que el NAICM sea un proyecto autofinanciable por la utilización de un esquema de recursos públicos y privados. La mitad de los recursos tendrá como fuente el capital pri-

**Cuadro 3. Indicadores en materia de contrataciones abiertas**

Marzo 2018	
Nro. de contratos	321 13va. actualización (información a diciembre 2017)
Valor total	137,232 millones de pesos (mdp)
Procedimiento de contratación	
Adjudicación Directa	0.4% 599 mdp
Contrataciones ASA	2.0% 2,756 mdp
Convenios de colaboración	6.4% 8,742 mdp
Invitación a Tres	4.0% 5,539 mdp
Licitación Pública	87.1% 119,596 mdp
Destino de contratación	
Obras Públicas (OP) y Servicios Relacionados a la Obra (SRO)	97.5% 133,7 mdp
Adquisición de Bienes y Servicios (ABS)	2.5% 3,464 mdp
Estatus de los contratos	
Contratos vigentes	73 128,848 mdp (94% del total contratado) 96% OP
Contratos concluidos	248 8,383 mdp

Fuente: Indicadores en materia de contrataciones abiertas. Disponible en [www.aeropuerto.gob.mx], consulta: abril de 2018.

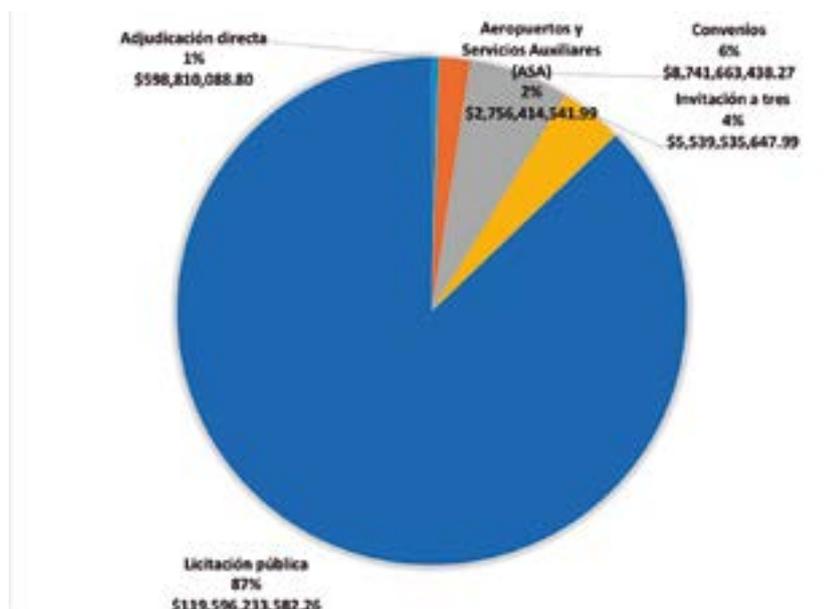
**Gráfica 1. Contratos y convenios relacionados con la construcción del NAICM. Por destino de la contratación (marzo de 2018)**



Fuente: Indicadores en materia de contrataciones abiertas Disponible en [www.aeropuerto.gob.mx], consulta: abril de 2018.

**Gráfica 2. Contratos y convenios relacionados con la construcción del NAICM.**

**Por procedimiento de la contratación (marzo de 2018)**



Fuente: *Indicadores en materia de contrataciones abiertas*. Disponible en [www.aeropuerto.gob.mx], consulta: abril de 2018.

vado mediante créditos bancarios y emisión de bonos; la otra parte será con recursos públicos fiscales multianuales. Se contempla que el gobierno federal recupere su inversión en un plazo de 20 años a partir del inicio de operaciones.<sup>20</sup>

La información más reciente del GACM sobre el avance físico y financiero de las obras, con corte al 31 de marzo de 2018, indica lo siguiente: un importe comprometido de poco más de 118 mil millones de pesos; 96 mil millones en obras de lado tierra, 15 mil millones en obras de lado aire y casi 8 mil millones en obras preliminares y estudios como se detalla en la Gráfica 3 (para mayor detalle consultar anexos del cuadro 1 al 3).

Aunque se afirma que la transparencia es uno de los aspectos más destacados en los informes de avances del GACM, existen opiniones contrarias. Un trabajo de Mathieu Tourliere en la revista *Proceso* afirma que los grandes

20 GACM-SCT, Beneficios generales del proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, México, 2016.

contratos de obra pública fueron para empresas afines a intereses de Enrique Peña Nieto. En lo que toca a la construcción del NAICM destaca la participación de las empresas del Grupo Hermes –de la familia Hank– entre las que se encuentran: la constructora GIA + A, de Hipólito Gerard Rivero, y la constructora Omega, que ganaron la licitación por 84 mil millones de pesos. El artículo afirma que la in-

formación oficial es incompleta y confusa.<sup>21</sup>

Lo anterior se pudo corroborar al consultar la lista de obras iniciadas en 2015 en la página oficial, el concepto de la obra es incompleto y no se encontró el dato de las empresas ganadoras de las licitaciones; el gasto total reportado fue de 6,494 millones de pesos.

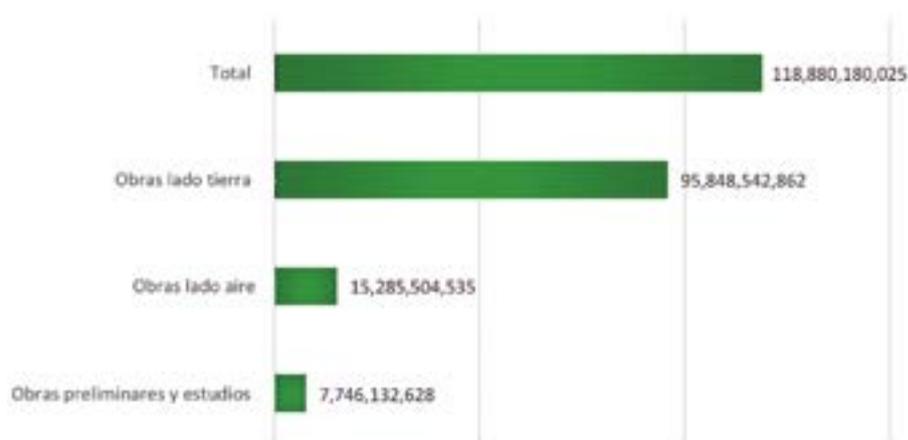
En la Cámara de Diputados se conformó una Comisión Especial de Seguimiento a la Construcción del NAICM, en boletín de prensa la comisión informó sobre el apoyo que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) debía de realizar a las “auditorías forenses” del GACM, respecto de la administración y ejercicio de los recursos públicos vía fideicomisos, así como fiscalizar el esquema financiero, la línea de crédito adquirida y los bonos verdes contemplados en el proyecto.<sup>22</sup>

21 Proceso, número 2160, 25 de marzo de 2018, pp. 6-9.

“Rafael Hernández anuncia solicitud para que auditoría superior Fiscalice fideicomisos del nuevo aeropuerto”, Boletín de Prensa, Cámara de Diputados, 29 de marzo, 2017. Disponible en [http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/77574/388827/file/B15.pdf], consulta: 17 de abril de 2018.

22 “Rafael Hernández anuncia solicitud para que auditoría superior Fiscalice fideicomisos del nuevo aeropuerto”, Boletín de Prensa, Cámara de Diputados, 29 de marzo, 2017. Disponible en [http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/77574/388827/file/B15.pdf], consulta: 17 de abril de 2018.

**Gráfica 3. Obras comprometidas (pesos), corte al 31 de marzo de 2018**



Fuente: Elaboración propia con base en GACM, Avance Físico Financiero. Disponible en [www.aeropuerto.gob.mx], consulta 23 de abril de 2018.

La ASF elaboró un Programa de Fiscalización 2015-2020 para verificar el cumplimiento del Plan Integral de Financiamiento del NAICM, que incluye fuentes de financiamiento, obras públicas y sus impactos.

Entre 2014 y 2016 la ASF llevó a cabo seis auditorías relacionadas con los ingresos públicos y los recursos privados que provienen de la contratación de una línea de crédito y la emisión de bonos por 6 mil millones de dólares, que serán liquidados con recursos de la Tarifa de Uso de Aeropuerto (TUA).<sup>23</sup>

En el mismo periodo la ASF realizó 18 auditorías relacionadas con los procesos de planeación, contratación y ejecución, así como los servicios relacionados con el NAICM.

De las auditorías practicadas por la ASF se han promovido 146 acciones. Aquí sólo se destacan algunas de las observaciones y promociones de responsabilidad pendientes por atender al corte de octubre de 2017:

- No se suscribió un acuerdo con la SEDENA para las obras que realizó (construcción de la primera etapa del proyecto integral de la barda y camino perimetral, alumbrado, servicios inducidos y casetas de acceso para el NAICM).

- No existe un estudio como parámetro para asegurar que la propuesta presentada por la SEDENA, sobre la construcción del proyecto integral de la barda y camino perimetral (con todas las obras adyacentes), se encontraba dentro de costos de mercado, ni justificaron las razones por las cuales se adjudicó directamente.

- Deficiencias en los avances físico-financieros por la contratación de estudios de instrumentación geotécnica generando pagos pendientes por trabajos adicionales o extraordinarios no reconocidos.

- Con relación a las obras hidráulicas se detectó duplicidad de

<sup>23</sup> Auditoría Superior de la Federación, Informe especial. Estrategia de fiscalización del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, México, octubre de 2017.

los costos indirectos en la construcción y mantenimiento de caminos.

- No se resguardó ni custodió la documentación comprobatoria de los procesos de adjudicación, contratación de los proveedores y prestadores de servicios.

- No se formalizó un convenio que haya modificado el presupuesto por ejercicio anual, inicio de los trabajos, ni por el importe del anticipo, esto por el retraso en la firma de un contrato.

- En la construcción de la losa de cimentación del edificio terminal se adjudicó directamente el contrato a un contratista con una propuesta 61.4% más elevada que la propuesta de menor costo.

### **Argumentos a favor y en contra de la construcción del NAICM**

Después de que el candidato a la presidencia de la República por la coalición “Juntos haremos historia”, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), habló de la posibilidad de cancelar la construcción del NAICM en caso de ganar las elecciones, se generó una serie de reacciones tanto a favor como en contra de esa postura. Éstas se dieron entre los candidatos a la presidencia por la coalición “Todos por México” José Antonio Meade, y la coalición “Por México al Frente”, Ricardo Anaya, así como entre diferentes sectores sociales, entre ellos: especialistas ambientales y de infraestructura, miembros del sector empresarial, funcionarios públicos y organismos internacionales.

Los argumentos a favor de la construcción del NAICM destacan el grado de avance de la obra, los efectos económicos multiplicadores, como la creación de empleos para su construcción y funcionamiento, el elevado número de contrataciones y licitaciones, los altos costos que implicaría la indemnización por la cancelación de contratos.

El más reciente fue el pronunciamiento del empresario Carlos

Slim, el pasado 16 de abril, quien en conferencia de prensa dijo que suspender la construcción del NAICM es clausurar el crecimiento del país, y operar dos aeropuertos -el actual y el de Santa Lucía, como se propone- implicaría problemas técnicos de seguridad.

El GACM informó que se llevó a cabo una consulta social a 15 mil 750 personas: usuarios del AICM, habitantes de San Salvador Atenco y Texcoco, y 94 de cada 100 coincidió que el NAICM traerá beneficios al país.<sup>24</sup>

El periódico *El Universal* realizó una encuesta telefónica en 2014, lo resultados mostraron que la mayoría de los habitantes de la Ciudad de México y los municipios conurbados saben de la construcción del NAICM y están a favor del proyecto (64% de los encuestados) y desean que los terrenos del

<sup>24</sup> “Encuesta señala que el NAICM traerá beneficios al país: GACM”, Milenio diario. Disponible en [http://m.milenio.com/region/naicm-beneficios-gacm-texcoco-san\_salvador\_atenco-milenio-noticias\_0\_923307959.html], consulta:25 de abril de 2018.



actual aeropuerto se conviertan en zona ecológica.<sup>25</sup>

En tanto, los argumentos en contra de la construcción indican que existe opacidad en los contratos y licitaciones, inversiones cuantiosas y altos costos de mantenimiento debido al hundimiento de los suelos y destrucción de los cerros aledaños para rellenar el terreno.

Respecto a la ubicación de la obra, los argumentos a favor destacan el rescate de la región del ex lago de Texcoco. En contraste, investigadores de la Universidad Autónoma de Chapingo aseguran que la construcción del NAICM está provocando desequilibrio hidrológico de la cuenca del Valle de México, alrededor del lago de Texcoco, y daños al ecosistema debido a que la Secretaría de la Defensa Nacional otorgó 25 permisos de uso de explosivos y detonantes para extraer

<sup>25</sup>El Universal, 9 de septiembre de 2014, México. Disponible en [http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/impreseo/avalan-la-construccion-de-aeropuerto-para-df-218506.html], consulta: 25 de abril de 2018.

tezontle y basalto a nueve empresas y cinco personas físicas para la obra.<sup>26</sup>

### Comentarios finales

En la construcción del NAICM se puede destacar el esfuerzo por publicar documentos importantes. A pesar de ello la información relacionada con los presupuestos y los grados de avances es limitada. Así lo detectó por ejemplo la Auditoría Superior de la Federación y organizaciones civiles como México Evalúa.

Una eventual cancelación deberá considerar que no sólo se trata de la construcción del NAICM, sino también de una serie de obras en la zona de influencia en materia hidráulica, como plantas de tratamiento, rehabilitación de áreas verdes y obras viales para mejorar la conectividad y movilidad, entre las más importantes.

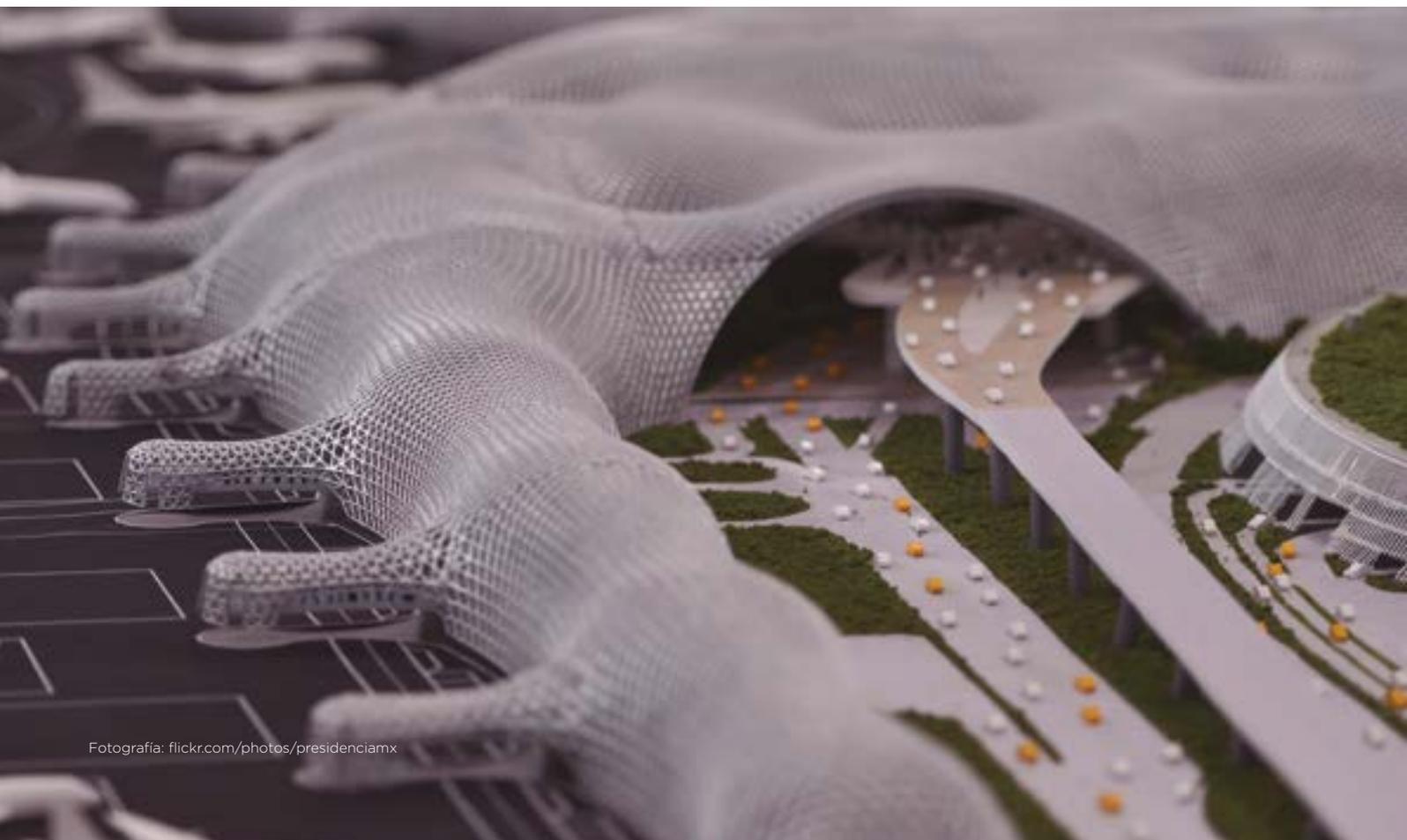
No obstante, diversos estudios de expertos en materia socio ambiental destacan los daños ecoló-

<sup>26</sup>La Jornada, 17 de abril, p. 5

gicos de la obra como la tala de árboles y la destrucción de cerros de forma inmoderada para rellenar y hacer firmes los suelos de las pistas del NAICM.

Las últimas notas de prensa señalan que se tendrá que cortar una parte del cerro de Chiconautla ubicado en los límites de Ecatepec, Tecamac y Acolman para que los aviones no tengan problemas para despegar o aterrizar. Ello ocasionará daños al entorno ecológico de la región.

La discusión en torno a la construcción del nuevo aeropuerto se ha convertido en una noticia que ha ocupado un lugar importante en los noticieros y periódicos nacionales, debido a la polémica desatada por el proyecto alterno en la base militar de Santa Lucía propuesto por el candidato Andrés Manuel López Obrador. La disputa implicó al sector empresarial con el cual se reuniría el candidato en una mesa de análisis, misma que fue cancelada. A la conclusión del presente artículo, la discusión continúa y las obras del proyecto también.





CENTRO DE ESTUDIOS DE FINANZAS PÚBLICAS

# Criptomonedas: panorama financiero y fiscal

## 1. Antecedentes

El concepto “moneda criptográfica” se dio a conocer por primera vez en 1998 por Wei Dai, quien propuso un sistema de intercambio de valor y cumplimiento de contratos basado en una moneda electrónica irrastreadable; es decir, un nuevo tipo de dinero mediante la encriptación privilegiando el anonimato, llamándola “b-money”. No obstante, dicha propuesta no generó mayor desarrollo sobre el tema.

Pasaron 10 años para que una persona o grupo de personas, bajo el seudónimo Satoshi Nakamoto, publicara un documento denominado “Bitcoin: un sistema de efectivo electrónico” con la idea de crear una red de pagos electrónicos basado en pruebas criptográficas. Con ello, se busca la intervención de dos partes interesadas en realizar operaciones financieras directamente, sin la necesidad de un tercero confiable, a fin de reducir los costos de transacción y de comisión utilizando un software denominado Bitcoin Core.

A partir del Bitcoin se han desarrollado otras ofertas que adoptan su diseño y normas. Sin embargo, la comercialización del Bitcoin se ha incrementado consistentemente alcanzando un valor individual y global por encima del de otras monedas digitales.

Uno de los motivos por el que las criptomonedas son cada vez

más populares es el hecho de que se encuentran en un sistema descentralizado cuya actividad no está regulada por ningún organismo público. Los usuarios han encontrado en las criptomonedas un instrumento para mantener su propio capital y evitar posibles contratiempos que puedan ir surgiendo dentro del sistema económico tradicional.

El uso de las criptomonedas, como medio de pago alternativo a las tarjetas de crédito o de otros pagos electrónicos, se orienta a facilitar la comercialización en internet mediante una aplicación o bitcoin wallet, incluso para ser utilizado físicamente en ciertas empresas.

El valor inicial de una criptomoneda parte de la complejidad de un algoritmo para luego establecer su utilidad mediante la oferta y la demanda, marcado por una gran volatilidad ya que su precio, a diferencia de las monedas tradicionales, no está regulado o respaldado por ninguna entidad financiera o banco central, lo que ha incentivado a los inversionistas a la especulación y con ello a la búsqueda de grandes rendimientos.

Este nuevo mercado de criptomonedas también ha abierto espacios para la defraudación, ya que a pesar del potencial innovador tecnológico también se han realizado estafas, como la utilización de esquemas piramidales o clubes de

inversión basados en promesas de altos rendimientos, a cambio de una inversión inicial en la que invitando a más personas al sistema y éstos a su vez incluyendo a otros usuarios, con poca o nula transparencia, suelen desaparecer en un determinado tiempo.

En tal sentido, su regulación jurídica resulta necesaria en cuanto al reconocimiento de la existencia de las criptomonedas, así como para reglamentar los servicios de quienes podrían estar autorizados para ello a través de medios tecnológicos, su organización, operación y funcionamiento y con ello acotar los espacios para las prácticas irregulares.

Ésta regulación se esperaría fuera igualmente flexible, para no desalentar su uso regular en beneficio del desarrollo de los sistemas financieros y de las actividades económicas, pero también previniendo al avance de las tecnologías de la información, como la computación cuántica y la inteligencia artificial.

## 2. Generalidades

### 2.1 Definición.

Debido al auge que ha tenido el tema en cuestión, en mayo de 2014 se agregó oficialmente la palabra criptomonedas al diccionario de Oxford, definiéndose como: “una moneda digital que utiliza técnicas de encriptación para estructurar me-

diante reglas definidas la generación de unidades de moneda y para verificar las transacciones de manera independiente de cualquier banco”<sup>1</sup>.

En otras palabras, las criptomonedas son una representación digital de valor que pueden ser usadas como medio de pago en el intercambio de bienes y servicios, como unidad de cuenta y como depósito de valor. En términos prácticos, son monedas digitales generadas por computadoras<sup>2</sup>.

A partir del software de Bitcoin, se desarrollaron nuevos programas para implementar otras monedas digitales conocidas como Altcoins, las cuales derivan del código fuente de Bitcoin. Cabe señalar que existe gran variedad de Altcoins, pero en general son implementaciones de monedas que se bifurcan desde Bitcoin, diferenciándose en que cada una utiliza su propia plataforma digital.

## 2.2 Características

En esencia, las criptomonedas perte-

<sup>1</sup>Definición. Disponible en: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/cryptocurrency>

<sup>2</sup>Financial Action Task Force (FATF, 2015). Guidance for a risk-based approach. Virtual Currencies.

necen a desarrollos monetarios con soporte electrónico en donde el manejo y administración de los activos es descentralizado, a diferencia de los medios de pago digitales que funcionan a través de sistemas centralizados, como bancos, en donde los usuarios son parte del sistema y quienes realizan las transacciones con otros usuarios del mismo sistema, siendo ellos mismos el centralizador del repositorio de los activos físicos. Entre las principales características de las criptomonedas se encuentran:

- **Descentralizadas:** No están controladas por ningún Estado, banco o institución financiera.

- **Anónimas:** Preservan la privacidad al realizar transacciones, al no requerir ser enviadas a través de un banco, debido a que viajan electrónicamente y son revisadas por la red.

- **Internacionales:** Pueden ser utilizadas en cualquier país del mundo por igual, con excepción de países como China, Taiwán, Vietnam, Kirguistán, Bolivia, Ecuador e Islandia.

- **Seguras:** Mediante la utilización de la firma electrónica se añaden los datos de origen que permiten al receptor probar la integridad por lo

que se pueden rastrear los flujos de intercambio de dinero y así protegerlos contra falsificaciones.

- **Más rápidas:** Las transacciones son mucho más rápidas que las utilizadas a través de entidades financieras.

- **Uso voluntario:** Al no ser monedas autorizadas por los gobiernos, su uso es discrecional.

## 2.3 Tipos

El mercado de criptomonedas se basa en una red que comprueba y registra cada transferencia en un libro llamado cadena de bloques o *blockchain*. Al proceso de verificación y confirmación de las transacciones en la cadena de bloques se le conoce como “minería”.

A la fecha, existen poco más de 1 mil 500 criptomonedas y la principal diferencia entre éstas es el algoritmo que utilizan<sup>3</sup>.

La bitcoin es la que más se utiliza y hasta hoy su número se encuentra limitado permanentemente; nunca habrá más de 21 millones de bitcoins

<sup>3</sup>Conduusef (2017). Criptomonedas: cinco cosas que deber saber de ellas. Proteja su dinero, 24-26.

Tipos de Criptomonedas

Nombre	Símbolo	Capitalización del mercado (dólares)	Precio (dólares)	Año de creación	Descripción
Bitcoin	BTC	\$134,458,711,530	\$7,935.26	2009	Es la criptomoneda más valiosa representando al mercado en su mayoría. Incorpora al algoritmo del Bitcoin la capacidad de procesar pequeños fragmentos de código, llamados contratos inteligentes.
Ethereum	ETH	\$44,372,155,738	\$450.61	2015	La principal diferencia con Bitcoin es la inmediatez en las transacciones de Ripple. Ésta moneda trabaja con bloques más grandes que Bitcoin, por lo que necesita computadoras de mayor capacidad de almacenaje.
Bitcoin Cash	BCH	\$14,799,229,913	\$868.37	2017	Se basa en el mismo código que Bitcoin pero perfeccionando la velocidad de transacción y el acceso al proceso de minería.
Litecoin	LTC	\$7,485,797,334	\$134.08	2011	

Nota: con datos al 28 de marzo de 2018.

Fuente: elaborado por el CEFP con información de Coin Market Cap.

en existencia<sup>4</sup>. Por el momento, se cuenta con 16 millones y se estima que para 2032 se alcance un 99% del valor final, suponiendo que los avances tecnológicos que se registren en el futuro no alteren sustancialmente este proceso de ampliación y vulnere sus restricciones. Una de las desventajas de esta restricción, es que si la demanda aumenta, entonces el valor de la criptomoneda tenderá a incrementarse.

## 2.4 Tecnología blockchain

El *blockchain* es una plataforma digital en la cual se registran y verifican las transacciones que utilizan monedas virtuales; registros públicos que no pueden ser modificados o borrados, con la característica de que su uso no requiere la autorización de algún banco central, pero si depende de la criptografía.

Las operaciones que se realizan en la red se van agrupando en bloques y los “mineros”, para validarlas, utilizan una especie de claves informáticas llamadas hash, las cuales son fórmulas matemáticas que sintetizan en pocos caracteres una gran cantidad de información. Se reconoce entre sus características que no hay dos *hash* iguales y que no se pueden modificar. Además, cada bloque cuenta con un *hash* nuevo y al unirse con el *hash* del bloque inmediatamente anterior se crea una cadena en cada operación formando la cadena de bloques o *blockchain*.

Entonces, el trabajo de los “mineros”, además de generar criptomonedas, también radica en la de confirmar y verificar las transacciones y escribirlas en la cadena de bloques.

## 2.5 Minería

La minería como actividad se refiere a la explotación de las minas o extracción de minerales; sin embargo, al hablar de criptomonedas consiste en invertir una enorme cantidad de potencia de procesamiento de un ordenador para descifrar un problema matemático dando como resultado una criptomoneda.

<sup>4</sup>Cryptocurrency. Disponible en: <https://www.technologyreview.com/s/425142/cryptocurrency/>

Por lo tanto, “minar” para obtener criptomonedas requiere de ciertas herramientas de software libre y un equipo dedicado al rig minera<sup>5</sup>. Entonces, el “minado” consiste en la introducción de números aleatorios para realizar esos cálculos esto es, a mayor número de cálculos por segundo, más probabilidad se tendrá de acertar y, por lo tanto, de generar una criptomoneda.

Al inicio de las criptomonedas, se podía “minar” con tarjetas gráficas de videojuegos; sin embargo, ahora hay un hardware específico para el “minado” de criptomonedas y con costos elevados. Por ejemplo, en China existen granjas de “minado” acaparando el mercado con más del 70%<sup>6</sup>.

Por lo que ahora, “minar” desde una computadora doméstica estará en función del potencial que se logre, ya que el costo de rentabilidad de “minado” estará en función de factores como el precio de la electricidad, lo que hace prácticamente imposible competir con las granjas de minado en China, dado un costo comparativo relativamente más bajo de la electricidad aparentemente subsidiado por el gobierno.

<sup>5</sup>Es un sistema informático utilizado para minar criptomonedas mediante una tarea exclusiva de la tarjeta gráfica, el resto de los componentes como el procesador o la memoria ram pasan a segundo plano.

<sup>6</sup>Finanzas. Disponible en: [https://retina.elpais.com/retina/2017/07/28/tendencias/1501236974\\_154734.html](https://retina.elpais.com/retina/2017/07/28/tendencias/1501236974_154734.html)

El investigador en políticas públicas Christopher Malmo considera que la “minería” de Bitcoin es potencialmente más intensiva en electricidad que la minería de oro, y calcula que una sola transacción de Bitcoin usa aproximadamente suficiente electricidad para alimentar a 1.57 hogares estadounidenses por un día<sup>7</sup>. Además, Malmo reflexiona sobre el hecho de mantener un alto consumo de energía con la finalidad de contar con una red más segura, tomando en cuenta el impacto ambiental que tendría como consecuencia, en particular, si las fuentes de energía se respaldan en el uso de recursos no renovables como el carbón y el petróleo.

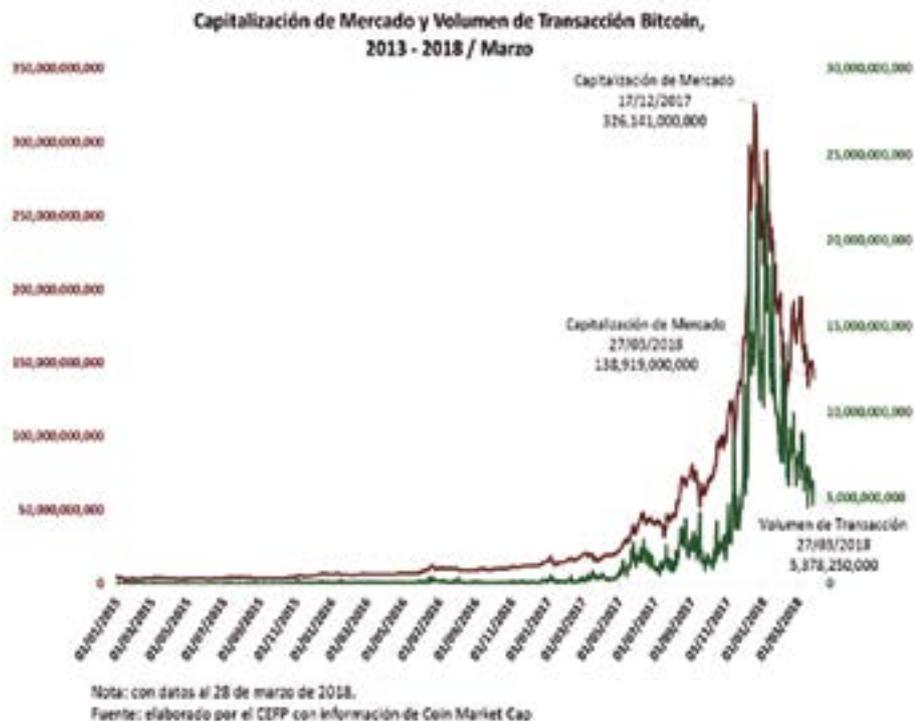
En este orden de ideas, el valor de una criptomoneda está en función de la energía utilizada para resolver los algoritmos.

## 3. Mercado de criptomonedas en México y su participación a nivel internacional

De 2010 a inicios del 2017, el número de empresas que participan en el sector de tecnología financiera (o fintech) a nivel global pasó de 3 mil a más de 8.8 mil, lo que representa una tasa de crecimiento promedio anual

<sup>7</sup>Bitcoin es insostenible, Chistopher Malmo. Junio 2015. Disponible en: [https://motherboard.vice.com/en\\_us/article/ae3p7e/bitcoin-is-unsustainable](https://motherboard.vice.com/en_us/article/ae3p7e/bitcoin-is-unsustainable)





de 19.6 %. Además, el fondeo pasó de 15.3 mil millones de dólares a 101 mil millones de dólares durante el mismo periodo, reflejando una tasa de crecimiento promedio anual de 37.1 %<sup>8</sup>. Actualmente se estima en 870 mil millones de dólares<sup>9</sup>.

El valor de mercado de la industria de servicios de tecnologías de información y desarrollo de software en México se estima en 11.3 mil millones de dólares en 2016, reflejando un incremento de 8.65 % respecto al año previo.

El 49.2 % de las empresas del sector de tecnología financiera del mundo se encuentran en el continente americano, el 30.4 % en Europa y el 20.4 % restante en Asia Pacífico<sup>10</sup>. En México operan alrededor de 160 empresas, las cuales han otorgado más de mil millones de pesos en créditos y cuentan con más de 540 mil usuarios activos<sup>11</sup>.

De acuerdo con Fintech Radar México (2017), desde agosto de

2016 hasta julio de 2017, se identificaron 238 startups fintech distribuidas en 11 segmentos diferentes, lo que representó un incremento del 50 %. Esto posiciona a México con el ecosistema fintech más grande de América Latina. Actualmente, los seis segmentos fintech principales en México son: préstamos (23%), pagos y remesas (22%), gestión de finanzas empresariales (15%), gestión de finanzas personales (10%), crowdfunding (9%), seguros (6%) y los restantes cinco segmentos fintech quedan por debajo del 5 % de las startups identificadas<sup>12</sup>.

En 2017, Ernst & Young realizó un análisis sobre el índice de adopción de tecnología financiera, señalando que el promedio de adopción del sector fintech en mercados emergentes (incluyendo a Brasil, China, India, México y Sudáfrica) es de 46 %, cifra mayor al promedio global<sup>13</sup>. En México el promedio es 36 %, mientras que en China es 69 %. Además, señala que la utilización de servicios fintech crecerá en promedio 52 % globalmente, en donde la mayoría de los usuarios se encuentra

en Singapur, México y Sudáfrica.

Por otra parte, la plataforma digital de intercambio de criptomonedas<sup>14</sup> más grande del mundo se llama Bitfinex, la cual permite la transacción de Bitcoin, Ethereum, Litecoin, Ethereum Classic, Ripple, NEO, Dash, entre otras<sup>15</sup>. Particularmente, una de las maneras más fáciles para comprar y vender criptomonedas como Bitcoin, Ethereum y Ripple en México, es la casa de cambio Bitso, que es una plataforma con la posibilidad de intercambiar monedas digitales por pesos mexicanos y viceversa. Dicha plataforma es de intercambio libre, ya que empata el precio de compra de una orden con el precio de venta de otra para determinado activo y ejecuta un intercambio, cobrando una comisión por transacción<sup>16</sup>.

En marzo de 2018, la capitalización de mercado de las criptomonedas equivale a 300, 373, 130, 884 dólares; en donde, la criptomoneda más popular es el Bitcoin (BTC) representando 40.1 % del total<sup>17</sup>. Irónicamente, el BTC es considerado también como el activo más riesgoso del mundo. La Directora General del Fondo Monetario Internacional (FMI), Christine Lagarde, señaló que los activos virtuales podrían generar vulnerabilidades en el sistema financiero global, ilustradas por su rápido crecimiento y volatilidad, en particular el BTC<sup>18</sup>. Además, el gobernador del Banco de Inglaterra, Mark Carney, mencionó el pasado 13 de marzo que el Bitcoin enfrenta una crisis en materia de regulación.

El 27 de marzo de 2018, el precio del BTC fue 7,922.53 dólares por unidad, presentando una disminución mensual de 1,759.85 dólares (-18.2%). Además, es mayor respecto al observado un año atrás, reflejando un aumento de 6,882.04 dólares (661.4%). Cabe destacar, que el 16 de diciembre de 2017 se registró su

<sup>8</sup> International Organization of Securities Commissions (IOSCO, 2017). Research Report on Financial Technologies (Fintech).

<sup>9</sup> Panorama del Fintech en México, Endeavor México, febrero 2017.

<sup>10</sup> La Evolución del Sector Fintech, Fundación de Estudios Financieros, A.C., febrero 2017.

<sup>11</sup> Las empresas fintech. Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/articulos/fintech-las-empresas-tecnologicas-que-hacen-mas-faciles-y-accesibles-los-productos-y-servicios-financieros>

<sup>12</sup> Ecosistema fintech en México. Disponible en: <https://www.finnovista.com/actualizacion-fintech-radar-mexico/>

<sup>13</sup> Promedio porcentual de los consumidores digitales activos utilizando servicios de tecnología financiera.

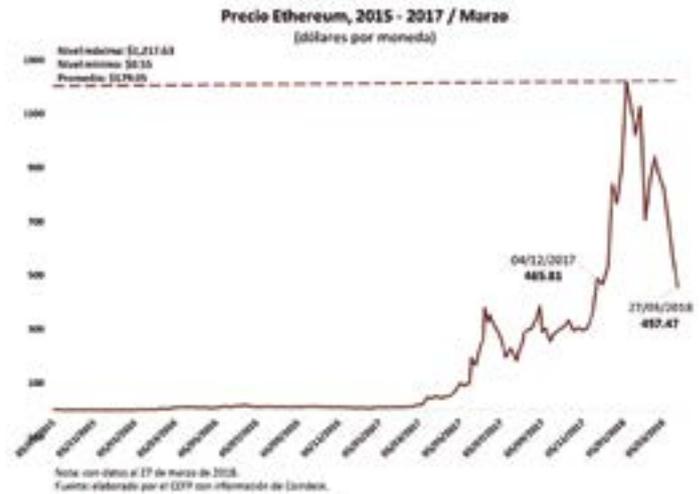
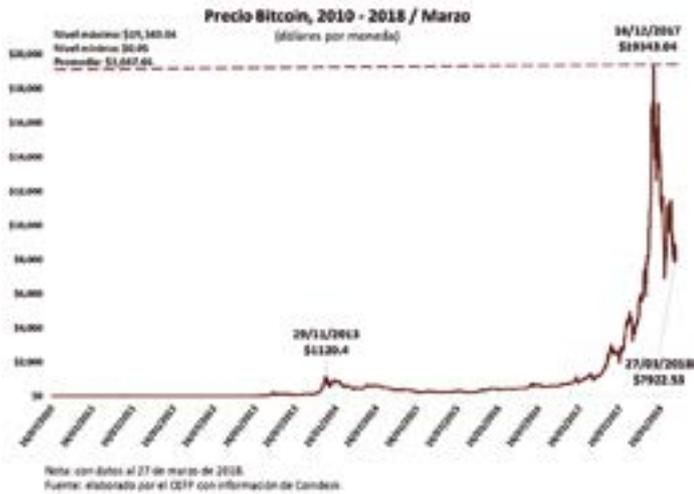
<sup>14</sup> EY (2017). EY FinTech Adoption Index 2017. The rapid emergence of FinTech.

<sup>15</sup> Página oficial Bitifinex: <https://www.bitfinex.com/fees>

<sup>16</sup> Página oficial Bitso: <https://blog.bitso.com/qu%C3%A9-es-bitso-y-c%C3%B3mo-funciona-3564dcf9d96a> y <https://bitso.com/?l=en>

<sup>17</sup> La información se obtuvo de: <https://coin-marketcap.com/>

<sup>18</sup> Recuperado de: <https://www.theguardian.com/technology/2018/mar/13/imf-christine-lagarde-calls-bitcoin-crackdown-cryptocurrencies>



417.93 dólares (-47.74%).

mayor nivel desde 2010 (19,343.04 dólares). Para el caso del Ethereum, el precio al 27 de marzo de 2018 fue 457.47 dólares por unidad, presentando una disminución mensual de 417.93 dólares (-47.74%).

En nuestro país se reportan diversas tiendas, comercios y servicios que aceptan criptomonedas como forma de pago; por ejemplo, 7 Eleven y Gandhi. La utilización de las criptomonedas pudiera fomentar el crecimiento internacional de las empresas y al incrementar las opciones de pago con un impacto positivo en las ventas.

#### 4. Regulación en México

##### 4.1 Ley Fintech

En un entorno en donde la Reforma Financiera se orientó, entre otros objetivos, a una mayor competencia en el sector y la Reforma en Telecomunicaciones, que entre sus características pretendió mejoras en la conectividad y acceso a Internet de parte de la población, en 2016 las autoridades hacendarias se reunieron en San Francisco, California, con empresas que desarrollan modelos innovadores de pagos electrónicos, plataformas de fondeo colectivo (crowdfunding), originadoras de crédito, así como incubadoras y aceleradoras de empresas; con la finalidad de generar condiciones y fomentar la ampliación y maduración de la industria fintech en México; es decir, de compañías que ofrecen productos

y servicios financieros innovadores mediante el uso de tecnología<sup>19</sup>.

El 10 de octubre de 2017, el Ejecutivo federal envió a la Cámara de Senadores un paquete de modificaciones a diversas leyes con la intención de regular los servicios financieros prestados mediante innovación tecnológica. El paquete se integró en un nuevo ordenamiento denominado Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, (conocida en medios como la Ley Fintech) y modificaciones a otras nueve leyes vigentes<sup>20</sup>, con la finalidad de armonizar con el nuevo ordenamiento.

El 5 de diciembre de 2017, la Cámara de Senadores aprobó la Ley Fintech con 102 votos; para después, el primero de marzo de 2018, la Cámara de Diputados hiciera lo propio con 268 votos. Continuando con el proceso legislativo, el Ejecutivo federal publicó, el 9 de marzo en el Diario Oficial de la Federación, el paquete de leyes para regular los servicios financieros, prestados mediante innovación tecnológica.

Entre los motivos que dieron origen a la nueva ley, se encuentra el

<sup>19</sup> Comunicado de prensa 069-2016. SHCP. Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-de-prensa-069-2016>

<sup>20</sup> 1) Ley de Instituciones de Crédito, 2) Ley del Mercado de Valores, 3) Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, 4) Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, 5) Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, 6) Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, 7) Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, 8) Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y 9) Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

hecho de que estos servicios financieros tecnológicos se han acrecentado en modelos de negocio que no cuentan con supervisión por parte de las autoridades (CNBV, Banxico, SHCP). En el proceso de discusión, debate y aprobación se insistió en que dicha regulación pretende mitigar riesgos, fomentar la inclusión financiera, promover la competencia del mercado, dotar de certidumbre jurídica a los participantes del sector, proteger al consumidor, preservar la estabilidad financiera y prevenir el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

El nuevo ordenamiento parte del reconocimiento de dos tipos de Instituciones de Tecnología Financiera (ITF): Instituciones de Financiamiento Colectivo, identificadas como aquellas que otorgan financiamientos (mediante títulos representativos de capital o regalías contratados en moneda de curso legal, divisas o activos virtuales) de manera habitual y profesional a través de aplicaciones informáticas, interfaces, páginas de internet o cualquier otro medio de comunicación electrónico o digital; y, las Instituciones de Fondos de Pago Electrónico; éstas deberán ser autorizadas por la CNBV, con la finalidad de prestar sus servicios al público de manera habitual y profesional, consistentes en la emisión, administración, redención y transmisión de fondos de pago electrónico, a través de aplicaciones informáticas, páginas de internet o cualquier otro medio electrónico.

Uno de los temas más relevantes es la regulación de operaciones con activos virtuales que comúnmente se conocen como criptomonedas. Para ello, las ITFs tendrán que operar con activos autorizados por el Banxico, con la obligación de regresar los activos administrados o su cantidad en pesos, además de cumplir con reglas específicas de custodia, emitir reportes periódicos a las autoridades financieras. Asimismo, dar a conocer a los clientes los riesgos asociados a estos activos, y establecer medidas para prevenir el lavado de dinero.

Entre las ventajas mencionadas y atribuidas a esta nueva regulación, se encuentran:

- Alentar la inclusión financiera mediante la incorporación de los consumidores a los beneficios de la economía de mercado, de la modernidad y del sector financiero.

- Promover el ahorro, el acceso al crédito, la administración de riesgos, la inversión en educación y salud y, por lo tanto, el empoderamiento.

- Fomentar el desarrollo de nuevas tecnologías mediante el incremento en la demanda de acceso al sistema financiero.

- Prevenir y mitigar del riesgo de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo mediante estándares mínimos de identificación.

- Mejorar la transparencia financiera y la seguridad.

- Reducir el riesgo operacional.

- Disminuir la incertidumbre respecto a las reglas del juego.

- Mejorar el posicionamiento del país dentro de un entorno internacional de mayor innovación tecnológica.

- Beneficiar al emprendimiento mediante nuevos mecanismos de financiamiento e inversión.

- Fomentar la educación financiera.

Por otra parte, entre las desventajas se pueden citar que no abarca a todos los consumidores por problemas de acceso y uso debido a ciertas deficiencias o incapacidad en la utilización de las plataformas tecnológicas. No se prevé un sistema de control en la revisión y mantenimiento constante debido al dinamismo del sector fintech.

Para ello, se prevé una segunda etapa en la regulación secundaria de

la nueva ley, encargada de establecer los lineamientos más específicos como: capital mínimo de operaciones, requisitos para los fondos que reciban y administren los recursos, especificaciones para la revelación de riesgos; lineamientos que se espera protejan a los inversionistas, pero sin que lleguen a inhibir al mercado, entre otras medidas.

## 4.2 Implicaciones Fiscales

Respecto a su legalidad, las criptomonedas en tanto sean aceptadas como método de pago en una transacción o como instrumento de inversión se entiende son legales; sin embargo, en aquellas jurisdicciones donde no estén reguladas sus operaciones por alguna institución podría inferirse la existencia de un vacío legal; y claro, existen países que claramente han prohibido su uso.

En nuestro país, con la Ley Fintech se estableció una regulación jurídica específica para este sector financiero; no obstante, en materia fiscal no hay un régimen o trato especial o específico sobre la utilización de las criptomonedas ya sea como instrumentos de inversión o utilizadas como medio de pago. Por

lo que en primer término debiese precisar la naturaleza jurídica para después enmarcar el tipo de régimen tributario correspondiente.

Tratándose del Impuesto Sobre la Renta (ISR) el tratamiento fiscal de la criptomoneda podría partir de dos enfoques, considerándola como un bien intangible o como una moneda. Para el primer caso su tratamiento quedaría enmarcado en el régimen de enajenación de bienes en tanto que, para el segundo caso, se le daría un tratamiento de fluctuación cambiaria como moneda extranjera.

En materia del Impuesto al Valor Agregado (IVA), uno de los cuestionamientos es si las operaciones en el uso de criptomonedas causan este impuesto o no. Por un lado, la Ley del IVA exenta del pago de este impuesto a la enajenación de la moneda nacional o extranjera, así como al oro y plata, por tanto, de considerar a la criptomoneda como una moneda entonces no causaría IVA; no obstante, una de las características de la criptomoneda es que no se encuentra respaldada por ningún gobierno, entonces, de no considerarse como una moneda estas operaciones estarían sujetas al pago del IVA.

Fotografía: flickr.com/photos/ethereumclassic





Es de comentar que atendiendo la Ley del Banco de México y la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, se podría inferir que las criptomonedas no cumplen para ser consideradas como moneda para efectos fiscales, al menos que existan adecuaciones jurídicas para que se les dé tratamiento de monedas.

En el ámbito internacional, la autoridad tributaria de Suecia intentó aplicar el IVA a las operaciones de Daniel Hedqvist, operador de un foro y servicio de intercambio de Bitcoin. El ciudadano argumentó que la medida tributaria no estaba amparada en la normativa de la Unión Europea, situación que causó discrepancias de criterios entre los países miembros de la UE, ya que el Reino Unido aplica una exención de IVA a las transacciones realizadas en Bitcoin, mientras que otros países, como Alemania estaban a favor del gravamen.

En tal sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en 2015, decidió equiparar a las criptomonedas como divisas tradicionales concluyendo que las operaciones de cambio de divisas tradicionales por divisa virtual deben estar exentas del pago de IVA<sup>21</sup>.

<sup>21</sup>El cambio de divisas tradicionales por unidades de la divisa virtual «bitcoin» está exento del IVA. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Disponible en: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-10/cp150128es.pdf>

La importancia del fallo del tribunal europeo radica en que podría establecer un precedente aplicable a todos los países miembros de la UE, eliminando así toda posibilidad de gravar tales transacciones y que otros países podrían seguir esta línea y modificar sus legislaciones fiscales aplicando este criterio.

Sin embargo, hay otros criterios como el del Servicio de Impuestos Internos de Estados Unidos que considera a las criptomonedas como una propiedad en lugar de una moneda de curso legal. Esta diferencia implica que las operaciones de intercambio de criptomonedas son sujetas a impuesto y por ende informadas a la autoridad fiscal.

Los marcos regulatorios que rigen la tributación de las criptomonedas difieren significativamente, dependiendo de las jurisdicciones, pues como se mencionó, en algunos países son consideradas como monedas (Unión Europea) y en otras como una propiedad o un activo (por ejemplo, Estados Unidos y Australia)<sup>22</sup>.

En México, no se cuenta con un régimen fiscal particular o especial por lo que todavía existe confusión sobre las operaciones con criptomonedas y no se conoce un criterio legal sobre su naturaleza.

<sup>22</sup>Impuestos sobre criptomonedas. Disponible en: <https://es.insider.pro/tutorials/2017-11-22/impuestos-sobre-criptomonedas-donde-y-cuanto-debe-pagar-por-las-operaciones-con-bitcoins/>

Por ejemplo, de ser considerado como una moneda tendría efectos de fluctuaciones cambiarias y en este sentido la propia Ley del ISR contempla un tratamiento para este caso. Sin embargo, al ser tomado en cuenta como un bien intangible entonces tiene otro tratamiento de igual forma previsto en dicha ley. En materia de IVA, si es considerada como moneda, estaría exenta y si se da el tratamiento de un bien estaría gravada.

Con la nueva Ley Fintech se establece que se consideran como activos financieros aquéllos de uso similar al de una moneda de curso legal otorgando al Banxico la responsabilidad de definir su existencia y autorización.

Las monedas virtuales son consideradas como medio de pago y activo de inversión; es decir, ante la compra o venta de criptomonedas obteniendo un beneficio económico, éste será considerado una ganancia patrimonial sujeta al pago del ISR; sin embargo, al ser considerado un medio de pago no se está sujeto al pago del IVA.

## 5. Perspectiva internacional

En 2017, más del 80 % de los inversionistas a nivel mundial y, 93 % en América Latina, creía que su negocio se encontraba en riesgo debido al aumento en el número de empresas

fintech. Sin embargo, en México 81 % de los participantes esperaba incrementar la colaboración con estas empresas durante los próximos años, ya que podrían encontrar beneficios al trabajar juntos.

En junio de 2017, McKenzie realizó un estudio<sup>23</sup> comparando la regulación en materia de innovación tecnológica a nivel internacional, considerando a Australia, Alemania, Hong Kong, Japón, Singapur, Reino Unido y Estados Unidos. Este trabajo considera que habrá crecimiento en el sector en los distintos países gracias a la cooperación entre el gobierno y el sector privado. Asimismo, menciona que la regulación es necesaria para contar con seguridad jurídica.

De igual forma, Andrew Nelson analiza la regulación en criptomonedas en 15 países, sin considerar a México, y menciona que en Estados Unidos aún no se vislumbra claramente la dirección que tomará la regulación. Sin embargo, en Canadá se está llevando a cabo el proyecto de regulación, desde que la Administración de Activos de Canadá (CSA, por sus siglas en inglés) emitió un comunicado sobre la posible aplicación del marco normativo a las criptomonedas<sup>24</sup>.

El continente asiático se encuentra liderando la regulación en el ámbito de tecnología financiera; la finalidad es encontrar un balance entre la protección monetaria y la seguridad de los consumidores, sin limitar a la innovación. Por ejemplo, en Japón hay más de 4,000 puntos comerciales aceptando pagos en bitcoin y aproximadamente un tercio de las transacciones globales en bitcoin se realizan mediante yenes. Corea del Sur es el tercer mercado más grande para las transacciones en bitcoins y el responsable de 35 a 40 % del intercambio global en Ethereum<sup>25</sup>.

Sin embargo, hay ciertos países en donde el fenómeno de las criptomonedas continúa generando temores. Por ejemplo, en septiembre de 2017, China prohibió las criptomonedas y bloqueó el acceso a las pla-

taformas<sup>26</sup>. Lo anterior, entre otros, debido al uso de los activos virtuales en actividades fraudulentas. En junio del mismo año, Francia advirtió que las personas que utilizaran las criptomonedas lo harían bajo su propio riesgo, ya que es un activo altamente riesgoso<sup>27</sup>. No existe un marco de regulación financiera armonizado que se adapte al crecimiento en el sector tecnológico en los países de América Latina<sup>28</sup>.

Por último, en México parece haber consenso en que la regulación fintech ayudará a consolidar al sector y a posicionar al país a nivel internacional, al reconocer entre sus características que es incluyente, fomenta la protección al usuario, la estabilidad financiera y la competencia.

## 6. Consideraciones finales

Debido a los altos retornos financieros de las criptomonedas, este mercado ha ido ganando popularidad; sin embargo, es necesario tomar en cuenta que los altos rendimientos implican altos riesgos. Asimismo, la evolución de las criptomonedas ha ido generando grandes expectativas sobre los rendimientos que brinda y, por lo tanto, fomentando la incertidumbre y volatilidad.

Debido a que no es una moneda de curso legal, las autoridades no pueden responder por algún quebranto o cambio significativo en su valor. De igual manera, se ha detectado su uso en operaciones como fraude y lavado de dinero; a pesar de que Athey et al (2016) encuentra que solamente 1.37 % de las transacciones en dólares representan actividades ilícitas. Todas las operaciones realizadas son irrevocables, por lo que no existe manera de que los usuarios puedan reclamar, en caso de que sospechen que son o han sido víctimas de fraude<sup>29</sup>.

A pesar de la existencia de be-

neficios tangibles, la digitalización genera nuevos riesgos en materia de protección al consumidor y estabilidad e integridad del sistema financiero, acentuándose en entornos con bajos niveles de capacitación financiera y digital. Por lo que será necesario enfocarse en el sector y regularlo. Por ejemplo, la Asociación Mexicana de Capital Privado, A.C. (Amexcap) considera que “la regulación de nuestro sistema financiero necesita ser más dinámica, eficiente y flexible a los cambios de las necesidades del mercado”<sup>30</sup>. También menciona que es necesario contar con un capítulo que especifique la protección a los usuarios y los procedimientos para sancionar la violación de los derechos de los usuarios.

Al adaptar el marco regulatorio en América Latina, se deben considerar ciertos riesgos y desafíos. Por ejemplo, asegurar la protección de datos personales, promover la innovación fintech por parte de todos los participantes, entre otros. Además, las actividades que implican los mismos riesgos en términos de estabilidad financiera, deberían recibir el mismo trato regulatorio<sup>31</sup>.

Es necesario contar con certeza legal y regulatoria para promover una mayor inversión en el sector en México. La Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera representa un progreso en la modernización del sistema financiero mexicano; sería la primera regulación de su tipo en Latinoamérica<sup>32</sup>.

No obstante, en materia fiscal, se requieren modificaciones en las que se contemple más a fondo un tema tan novedoso y en expansión. Los ajustes deberán prever los lineamientos necesarios para clarificar el origen y destino de los recursos y ganancias, operaciones autorizadas, riesgos y estándares, así como los gravámenes correspondientes en materia de Impuesto Sobre la Renta.

<sup>26</sup> China. Disponible en: <https://www.cnbc.com/2017/09/04/chinese-icos-china-bans-fundraising-through-initial-coin-offerings-report-says.html>

<sup>27</sup> Recuperado de: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-12-15/what-the-world-s-central-banks-are-saying-about-cryptocurrencies>

<sup>28</sup> BBVA (2018). Situación Económica Digital. Unidad de Regulación Digital.

<sup>29</sup> Athey et al (2016). Bitcoin Pricing, Adoption, and Usage: Theory and Evidence. Stanford University Graduate School of Business. Research Paper No. 16-42.

<sup>30</sup> Asociación Mexicana de Capital Privado A.C. (Amexcap, 2017). LEY FINTECH: Regulación vs Innovación y Competencia. Kuribreña Sánchez Ugarte y Aznar.

<sup>31</sup> BBVA (2018). Situación Económica Digital. Unidad de Regulación Digital.

<sup>32</sup> Financial Action Task Force (FATF, 2015). Guidance for a risk-based approach. Virtual Currencies.

<sup>23</sup> PWC (2017). Redrawing the lines: FinTech's growing influence on Financial Services. Global FinTech Report 2017.

<sup>24</sup> Nelson, Andrew (2018). Cryptocurrency Regulation in 2018: Where the World Stands Right Now.

<sup>25</sup> Asia leads cryptocurrency regulation. Disponible en: <http://www.atimes.com/asia-leads-way-cryptocurrency-regulation/>

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

# Los pequeños productores rurales en México

Fotografía: flickr.com/photos/presidenciardv



Una característica sustancial en la política social de este sexenio, fue el impulso a los pequeños productores. Los cambios en las Reglas de Operación en Prospera, programa de inclusión social,<sup>1</sup> busca que las personas encuentren los espacios y las fórmulas adecuadas para mejorar sus condiciones de vida con base en la generación de capacidades, como en el Programa Oportunidades, ahora con un enfoque productivo no excluyente de otros programas sociales que incentivan mejores condiciones de ingreso.

<sup>1</sup>Referenciado en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014)

## Evolución de la política social en México\*



\*Elaboración propia complementando información de la Auditoría Superior de la Federación 2013, con Reglas de Operación de PROSPERA 2015, y CONEVAL.

Por otro lado, la Sagarpa impulsa el Programa de Apoyos a Pequeños Productores, que tiene como objetivo que las Unidades Económicas Rurales (UER), conformadas por pequeños productores, incrementen la disponibilidad de alimentos. Desde la perspectiva de las Reglas de Operación del programa, el pequeño productor es la persona física o moral con actividad agropecuaria, pesquera y demás actividades económicas vinculadas al medio rural, que pertenezcan a los estratos E1, E2 y E3. En el *Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012*, publicado por la FAO y la SAGARPA, se especifican los estratos de las Unidades Económicas Rurales (UER).

El diagnóstico señala que existen un total de 5.32 millones de Unidades Económicas Rurales,<sup>2</sup>

<sup>2</sup>FAO y SAGARPA; Diagnóstico del Sector rural y pesquero de México 2012; "De acuerdo a la Línea de Base de los Programas de SAGARPA existen 5,424,430 UER. Sin embargo, para efectos de este estudio se estratificaron 5,325,223 UER tomando como variable de estratificación el nivel de ventas para el cual algunas UER no presentaban dicha información al momento de

entendidas como la unidad de producción en el sector agropecuario y pesquero. Estas UER están clasificadas en seis estratos, los primeros tres son los clasificados por las Reglas de Operación como pequeños productores, los cuales ascienden a 4.18 millones de UER como la población potencial y que representan el 78.5% del total. En estos tres estratos el factor común es la pobreza, que va de la alimentaria en el estrato 1 a la de capacidades en el estrato 2 y 3; así, un acceso muy limitado o casi nulo para la capitalización de la producción. Una de las principales críticas de esta estratificación es no tomar en cuenta las condiciones agrológicas para producir.

En este contexto, en el taller de *Pequeños productores y su vínculo con mercados*, organizado recientemente por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural

levantar la encuesta debido a razones como siniestro y plantaciones o ganado aun sin producir, entre otras razones, y por tanto no podían ser clasificadas".

Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), se expusieron algunas experiencias exitosas de pequeños productores que, con el acompañamiento de la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural (Educampo), han tenido éxito. La directora de dicha fundación, Citlali Fuentes Morales, explicó que con más de 55 años de experiencia, la organización ha dotado de capacidades a pequeños productores, principalmente en tres programas: Educampo granos, que está enfocado a pequeños productores de maíz, soya y sorgo; En Pro de la Mujer, donde la población objetivo en su totalidad son mujeres en diferentes actividades productivas, en las que resaltan textiles, producción de miel y panadería; y, pequeños productores o agricultura inclusiva que tiene un enfoque más hacia frutales y hortalizas.

*Educampo* basa su modelo de atención en la Educación Social Básica, que es un componente que busca dotar de capacidades actitudinales y educativas. Menciona

que en el campo es frecuente que haya pesimismo y desánimo por experiencias pasadas fallidas, lo que dificulta que las personas se puedan comprometer a un proyecto. El modelo de Educación Social Básica genera un pensamiento crítico de su circunstancia a través de sus propias capacidades de organización; es decir, los ayuda a organizarse con un espíritu cooperativo. Este modelo de Educación Social Básica va conquistando objetivos graduales en cinco etapas: la primera y atendiendo el aspecto actitudinal es la etapa de Desarrollo Humano. Aquí se trabaja el empoderamiento y autoestima, sobre todo con mujeres; la segunda es organización, que con una visión crítica describe el proceso productivo; la tercera se refiere a mejores técnicas de producción; la cuarta etapa es comercialización, y la quinta y última es administración.

En el citado foro organizado por el CEDRSSA, se dieron cita pequeños productores que con

el acompañamiento de Educampo han tenido una consolidación productiva. Tal es el caso de Teresita Hau Jiménez, que es beneficiaria del programa *En Pro de la Mujer* y es una de las 12 mujeres de la cooperativa *Kuxtalil, Don de Vida*, que se dedica a la producción de miel melipona. Teresita señaló que “gracias al programa es otra persona, ahora es gerente de producción y encargada de que todos los insumos estén listos, y soy consciente que me dedico a producir miel melipona y también que colaboramos al rescate cultural y en la biodiversidad de esta abeja, que en la península de Yucatán se conocen 17 especies”.

Otra de las experiencias compartidas, fue la de Froylán López Benítez, del grupo *El Grano de Oro* originario de Soconusco, Veracruz. Mencionó que la fundación “les ha ayudado a romper con el pensamiento individualista, y ahora estamos haciendo una solidaridad tanto en producción como en co-

mercialización, que nos ha beneficiado monetariamente”. Educación Social Básica de Educampo, le ha ayudado a romper paradigmas. Al respecto, mencionó que antes, cuando producía individualmente, veía al intermediario o “coyote” como al mayor de sus enemigos; sin embargo, ahora lo vislumbran como alguien especializado en la comercialización, un aliado que con la fuerza solidaria de la producción en calidad y productividad puede gestionar mayor precio para el grupo. Aseguró que parte de las necesidades que se tienen como pequeños productores de granos, es que no hay suficiente infraestructura de acopio, y si la hay es demasiado grande o está muy lejos del lugar donde se cosecha. Froylán mencionó que el objetivo de *El Grano de Oro* es consolidarse en una empresa agropecuaria.

Abel Andrade Cabrera, productor de mango en la zona de Soconusco, Chiapas, con el grupo *Pijijiapan y sus manglares*, que tie-

Fotografía: flickr.com/photos/presidenciard





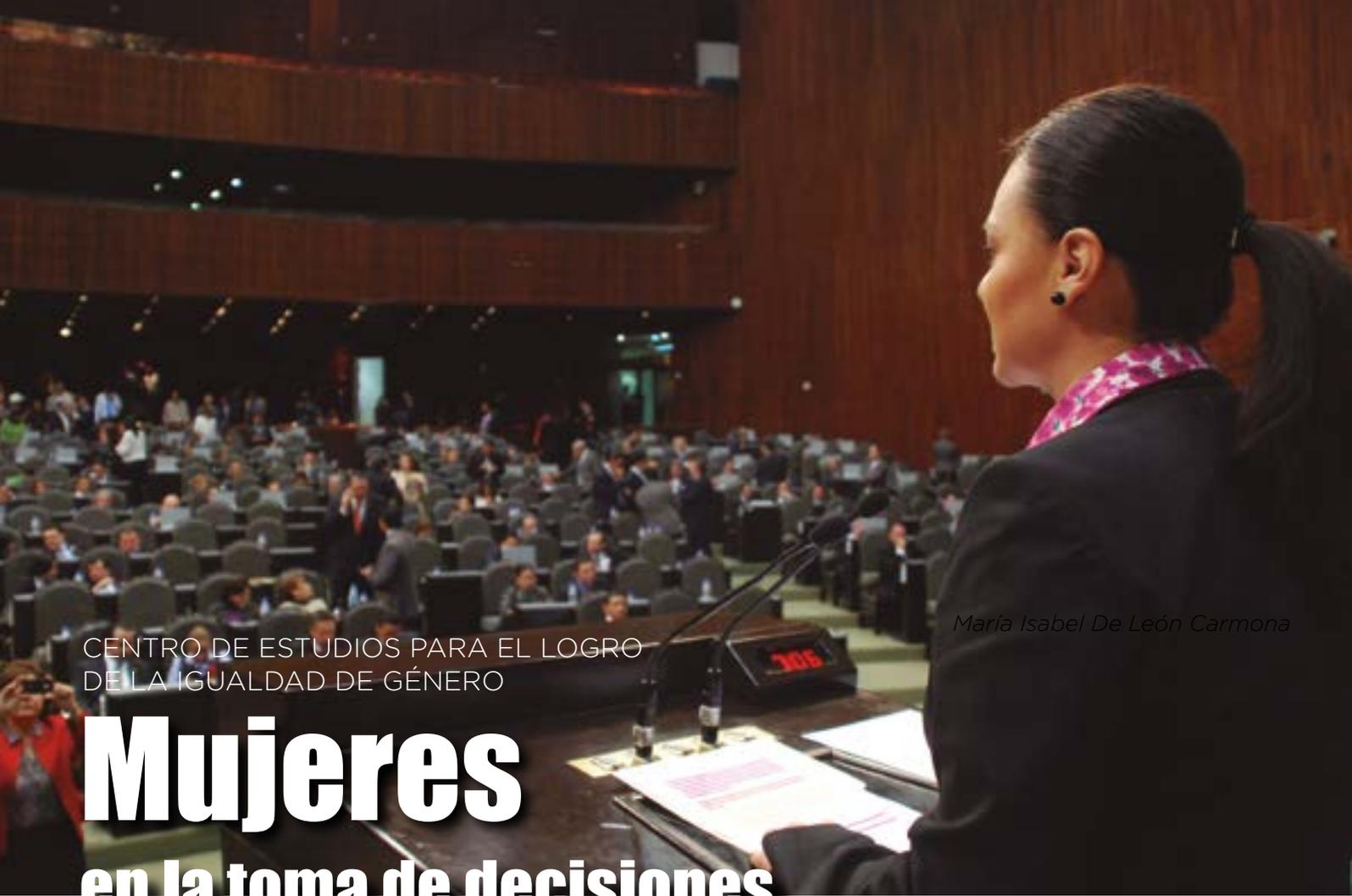
nen cinco años en el programa de “Agricultura inclusiva”, compartió su reconocimiento a Educampo, porque, dijo, le enseñó a conscientizar el valor de la producción de su parcela, ya que antes, al no trabajarla y no invertir en una mejor producción, prácticamente se aceptaba cualquier oferta que el intermediario propusiera. Agradeció que la fundación le diera luz sobre la riqueza que tiene la tierra y resaltó que en el campo la educación es muy importante. Abel aseguró que gracias a esta educación, hoy el grupo *Pijijiapan y sus manglares* ha logrado contrato de entrega a comercializadoras como WalMart, empresa que les exige cierto nivel de producción y calidad, mismo que se ha hecho posible con este acompañamiento.

En el foro organizado por el CEDRSSA, también estuvo presente Rufino Aparicio López, productor independiente de café de San Pedro Siniyuvi, en Putla de Guerrero, Oaxaca. Comentó que es un productor artesanal que no ha recibido apoyo de fundaciones

ni del Estado, o cuando ha sido beneficiario de algún programa ha sido a través de otros actores, lo que provoca que el subsidio venga diezmado y no funcione para lo que fue creado. Mencionó que no obstante ha seguido con su labor de pequeño productor, ya que gracias a la riqueza de la tierra puede tener gallinas, sembrar maíz y frijol, producir miel y jamai-ca, que le permiten el autoconsumo y tener pequeñas ventas a los intermediarios de la región.

Después de las experiencias escuchadas en el foro del CEDRSSA, cabe resaltar que los pequeños productores en México, requieren de un acompañamiento gradual y con fortalecimiento en sus capacidades para impulsar un verdadero cambio de paradigma de la política social, para ir de lo asistencial de las transferencias monetarias, hacia el fortalecimiento de las comunidades a fin de que puedan generar sus propios ingresos monetarios y alimentos.





CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL LOGRO  
DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

*María Isabel De León Carmona*

# Mujeres en la toma de decisiones

*“Poder: La mujer como motor  
de crecimiento e inclusión”  
Michelle Bachelet (2012)*

La participación de las mujeres en la vida política, en la gobernanza y en la toma de decisiones en los espacios de poder ha sido progresiva, transitando de la invisibilidad y cosificación, a la concesión de cuotas y acciones afirmativas hasta la incorporación del reconocimiento expreso en la ley de los derechos políticos en *lato sensu*, un tema obligado para reducir las desigualdades, limitando las formas masculinas de hacer política. El surgimiento de liderazgos femeninos abre una forma de complementar las visiones de mujeres y hombres en una colectividad al servicio del bien común como fin del Estado, para la preservación de la dignidad humana y garantía del conjunto de libertades.

La participación de mujeres en la toma de decisiones no solo es legítima a los gobiernos democráticos, sino que abre la posibilidad de transformar los espacios públicos con una visión incluyente, en los que mujeres y hombres llevan a cabo acciones para sus gobernados, con respeto y garantía a los derechos humanos en su actuar. Sobre todo, en un México cuyo acceso al poder y su ejercicio han servido, en muchas ocasiones, para reservar a los hombres los espacios decisivos, lo que reduce la concepción de una verdadera democracia.

El régimen político de un Estado debe asegurar el respeto y garantía de los derechos humanos; el Estado democrático debe consolidar la participación de mujeres y hombres paritariamente, de manera que el acceso al poder y su ejercicio complementen los espacios de toma de decisión, a fin de combatir eficazmente las desigualdades.

El principio de paridad, que busca la igualdad sustantiva de género, representa un elemento fundamental para una sociedad cohesiva en un Estado de bienestar<sup>1</sup>. De acuerdo con el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012<sup>2</sup>, la equidad de género contribuye a una mayor productividad y al crecimiento económico; es una garantía para transformar la calidad de vida de las mujeres y hombres.

La anterior afirmación encuentra sustento en que la población se compone de hombres y mujeres y la marginación de éstas últimas de los espacios de toma de decisión, han limitado sus oportunidades, lo que las coloca en una situación de desventaja ante la dominación masculina en los diversos ámbitos de la vida. Las mujeres continúan enfren-

tando obstáculos que impiden su participación política en condiciones de igualdad, situación que obedece muy claramente a que la estructura social y política de México fue diseñada al amparo de una cultura androcéntrica que trajo aparejados efectos de invisibilidad y exclusión de las mujeres con efectos negativos en su desarrollo.

Si bien los derechos humanos son una prerrogativa de las personas, primero las costumbres y posteriormente las leyes han invisibilizado el papel de las mujeres en los espacios públicos de toma de decisión. En ese contexto se promulga en 1917 la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos<sup>3</sup>, con un constitu-

<sup>3</sup>Los antecedentes de nuestra Constitución fueron dotándose en nuestro país de leyes fundamentales emanadas de un Congreso Constituyente construyendo así las bases del México de hoy, entre los documentos que se crearon debemos de destacar los siguientes:

- La Constitución de Apatzingán, de 1814
- Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824.
- Las Siete Leyes Constitucionales, de 1835-1836.

yente compuesto por generales, exministros, obreros, periodistas, mineros, campesinos, ingenieros, abogados, médicos, profesores normalistas, pero ninguna mujer, a pesar de los esfuerzos realizados por personajes valientes que lucharon por sus derechos políticos, como Hermila Galindo.

Es así como el principal documento normativo invisibilizó los derechos políticos de las mujeres; basta comparar la diferencia de años que hay entre el derecho al voto masculino (1909) y el femenino (1953). Estos 44 años de diferencia han contribuido al rezago de las mujeres en la toma de decisiones y por resultado en la calidad de vida. Es entonces la perspectiva de género una herramienta en la gestación de una cultura igualitaria para la elimi-

- Bases orgánicas de la República Mexicana de 1843.
- Acta constitutiva y de Reformas, de 1847.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1857, y
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917.



<sup>1</sup>El Estado de Bienestar moderno se funda con la confluencia de tres desarrollos paralelos e interdependientes: el capitalismo, como modo de producción, y sistema de valores dominantes; la democracia como un medio de representación y recambio políticos fundado en el principio de la igualdad ciudadana. (Ordoñez 2012).

<sup>2</sup> <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936245355/Main-Message-Spanish.pdf>

nación y erradicación de la discriminación.

La inserción de las mujeres en espacios de poder favoreció la participación de este sector de la sociedad civil organizada para lograr su reconocimiento

como ciudadanas y que poco a poco se fueran incorporando en espacios reservados solo para hombres. Gracias a su lenta y paulatina presencia en espacios de poder y toma de decisiones, se promulgaron leyes para la vi-

sibilización y reconocimiento de derechos de las mujeres por lo que la producción normativa con este enfoque es reciente. Entre las leyes que han abonado a la inclusión sustantiva de las mujeres se encuentran:

<b>Legislación</b>	<b>Fecha de publicación (DOF)</b>
Ley del Instituto Nacional de las Mujeres	12 de enero de 2001
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	11 de junio de 2003
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	2 de agosto de 2006
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	1º de febrero de 2007
Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas	27 de noviembre de 2007
Reforma constitucional en materia de derechos humanos de las mujeres	10 de junio de 2011
Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.	14 de junio de 2012
Se tipifica el feminicidio en el Código Penal Federal	14 de junio de 2012
Se tipifica el delito de fraude familiar en el Código Penal Federal	14 de junio de 2012
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	23 de mayo de 2014
Ley General de Partidos Políticos	23 de mayo de 2014

Fuente: CELIG a partir de la información de la página de la Cámara de Diputados.



Este andamiaje normativo se vincula con instrumentos jurídicos internacionales sobre los derechos de las mujeres y el reconocimiento de la ciudadanía. Sin embargo, el conjunto de estos esfuerzos no ha logrado reflejar efectivamente la participación, representación y liderazgo femenino; aún no se consolida la igualdad sustantiva, que traería aparejada una participación activa de las mujeres en los diferentes niveles de toma de decisiones, indispensable para el logro de la igualdad,

del desarrollo sostenible, la paz y la democracia (ONU, 2011).

Para ello se requiere la inclusión de mecanismos que hagan exigible el principio de paridad. Es menester la creación de sistemas de evaluación que den cuenta de la evolución del cambio de las relaciones de poder entre mujeres y hombres, que consideren entre otros puntos: la obligatoriedad de cumplir con la norma, sancionar el incumplimiento, vigilar los procesos internos para la elección de candidatas, así como incorporar desde la normatividad federal y estatal el principio de paridad en el más amplio sentido, apelando al principio *pro persona*, así como visibilizar y sancionar el acoso político y la violencia política, que a decir de la ONU<sup>4</sup> generan:

- El mal uso del presupuesto de los partidos políticos etiquetado para las mujeres
- La simulación de elecciones primarias para eludir el principio de paridad
- El envío de mujeres a distri-

<sup>4</sup> ONU mujeres. *Violencia contra las mujeres en el ejercicio de los derechos políticos.*

<http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2012/violencia%20contra%20las%20mujeres%20en%20el%20ejercicio%20de%20sus%20derechos%20politicos/pnud-tepif-onumujeres-violencia%20pol%C3%ADtica%20-%20copia%20pdf.pdf?la=es>

#### Referencias

- Cámara de Diputados [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9\\_090318.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_090318.pdf)
- ONU Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2011. 66/130 La participación de la mujer en la política.
- ONU mujeres. *Violencia contra las mujeres en el ejercicio de los derechos políticos.*
- <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2012/violencia%20contra%20las%20mujeres%20en%20el%20ejercicio%20de%20sus%20derechos%20politicos/pnud-tepif-onumujeres-violencia%20pol%C3%ADtica%20-%20copia%20pdf.pdf?la=es>
- Ordoñez Barba, Gerardo Manuel. *La Política Social y el Combate a la pobreza en México. 2002*
- Informe sobre el Desarrollo Mundial. 2012. Igualdad y Desarrollo <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105299699968583/7786210-1315936245355/Main-Message-Spanish.pdf>

tos claramente perdedores o al final de las listas de representación proporcional

- Presiones para ceder o no reclamar la candidatura
- Ausencia de apoyos materiales y humanos
- Agresiones y amenazas durante la campaña
- Trato discriminatorio de los medios de comunicación
- Presión para que renuncien a favor de sus suplentes

En la medida que el Estado mexicano reconozca fehacientemente los derechos políticos de las mujeres estará consolidando la gobernabilidad democrática con pleno respeto a los derechos humanos.

Los derechos políticos obligan al Estado mexicano a generar una legislación que observe condiciones de igualdad y asegure la participación política de las mujeres, para el logro de una gobernabilidad democrática inclusiva. Todo ello deriva en su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, la posibilidad de ser elegida y ejercer cargos de representación popular, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas, y participación en la toma de decisiones de Estado.







CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E  
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

# La educación superior en México, detonador de competitividad y desarrollo

Juan Manuel Cavazos Balderas\*

La educación es uno de los principales instrumentos para impulsar el progreso económico y social.<sup>1</sup> El artículo tercero de nuestra Carta Magna determina que la educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias. También señala que el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación inicial y la educación superior, necesarios para el desarrollo de la nación. Sin embargo, la equidad y la calidad educativa, son algunas de las mayores dificultades que enfrenta el sistema educativo en México.

<sup>1</sup>Ocegueda Hernández, Juan Manuel, Miramontes Arteaga, Ma. Antonia, Moctezuma Hernández, Patricia, "La educación superior en México: un estudio comparativo", *Ciencia Ergo Sum* [en línea] 2014, 21 (Noviembre-Sin mes): [Fecha de consulta: 17 de abril de 2018] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10432355002>>

\*Maestro en Derecho Internacional con especialidad en Seguridad Nacional, Maestro en Asuntos Públicos y Maestro en Políticas Públicas. Como Diputado federal por el 2º distrito de Nuevo León, con cabecera en Apodaca, durante la presente legislatura preside el Comité del Centro de Estudios de Derechos e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Agradezco los comentarios hechos por Gabriel Xolio Xolio.



Actualmente, 4 millones 430 mil 248 estudiantes cursan el sistema de educación superior, lo que equivale a una cobertura de 37.8%; es decir, menos de cuatro de cada 10 jóvenes son universitarios.<sup>2</sup> Dicho de otra manera, indicadores del Sistema Nacional Educativo estiman que de cada 100 estudiantes que iniciaron su educación primaria en el ciclo escolar 2000-2001, solo 23 lograron terminar sus estudios superiores en el ciclo escolar 2016-2017.<sup>3</sup>

Aspectos como la falta de orientación vocacional y la situación económica de los estudiantes universitarios son las principales causas del abandono escolar (37.4 y 35.2%, respectivamente)<sup>4</sup>. En este sentido, Wietse de Vries

<sup>2</sup>Reyes, Carlos, *Los retos de la educación superior en 2018*, Campus Milenio, Suplemento Universitario <file:///Y:/EDUCACI%C3%93N%20SUPERIOR%20EN%20M%C3%89XICO/Los%20retos%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20superior%20en%202018.html>

<sup>3</sup>"Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2016-2017", México, 2017, p. 11, [http://fs.planeacion.sep.gob.mx/estadistica\\_e\\_indicadores/principales\\_cifras/principales\\_cifras\\_2016\\_2017\\_bolsillo.pdf](http://fs.planeacion.sep.gob.mx/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2016_2017_bolsillo.pdf)

<sup>4</sup>Ruiz Galicia, César, "Educación Superior en México: Datos para fusilar el optimismo", Tercera Vía, México, octubre de 2016, <http://terceravia.mx/2016/05/educacion-superior-en-mexico-datos-fusilar-optimismo/>

refiere que el "capital educativo familiar"<sup>5</sup> es un factor que influye sobre la deserción escolar, y es que, entre menor capital, suele haber mayores problemas económicos y es más frecuente que el estudiante trabaje<sup>6</sup>. Trabajar y estudiar al mismo tiempo es complicado para la mayoría de los jóvenes, porque no lograr que sus horarios coincidan les plantea un dilema: estudiar o trabajar. De ahí que deciden abandonar su preparación.

Y es que estudiar una carrera universitaria en una institución pública o privada representa una inversión económica importante. Si tomamos en cuenta datos del Instituto Mexicano para la Competitividad, vemos que el costo promedio para estudiar una carrera en una universidad pública como la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana y el Instituto Politécnico Nacional, es cercano a los

<sup>5</sup>Nivel de educación que tiene los padres: secundaria, media superior y licenciatura o posgrado.

<sup>6</sup>De Vries, Wietse et al., *¿Desertores o decepcionados? Distintas causas para abandonar los estudios universitarios*, *Revista de la Educación Superior*, Puebla, Vol. XL (4), núm. 160, octubre-diciembre 2011, p. 40. [http://publicaciones.anui.es.mx/pdfs/revista/Revista160\\_S1A3ES.pdf](http://publicaciones.anui.es.mx/pdfs/revista/Revista160_S1A3ES.pdf).

Debido a que la escolarización de la población incrementa la competitividad y el desarrollo del país, la educación universitaria es de vital importancia para el desarrollo científico y económico. Por esto, incorporar a los egresados universitarios en el sector formal de la economía contribuye a mejorar su calidad de vida y las finanzas públicas, a través del pago de impuestos; es por eso que el sistema de educación superior debe proporcionar espacios a los jóvenes que demandan estudios y ofertar una educación de calidad.

Fotografía: flickr.com/photos/governo\_rs



30 mil pesos durante toda la licenciatura.<sup>7</sup> Conviene subrayar que el estimado únicamente toma en cuenta los gastos en libros y materiales. Pero también existen otros factores como el presupuesto para la vivienda, transporte público y comida; estos gastos por ejemplo, pueden ir de 3 mil 538 pesos en la ciudad de Mérida hasta los 6 mil 449 pesos en la CDMX.<sup>8</sup> Por otro lado, la inversión por carrera en una institución privada va desde los 125 mil a los 930 mil pesos.

Indicadores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el estudio *Panorama de la educación 2017*, precisan que en 2016 la tasa de empleo para personas de 25 a 64 años con educación por debajo de la media superior fue de 65%. Los números aumentan considerablemente con los grados académicos, 70% para los titulados de Técnico Superior Universitario, 80% para los licenciados o equivalente, y alrededor de 85% para los que cuentan con títulos de maestría o doctorado.<sup>9</sup> De acuerdo al nivel educativo, observamos que el salario mensual a nivel nacional tiene sus variantes. Una persona que solo terminó bachillerato tiene un ingreso aproximado de 6 mil 305

<sup>7</sup> "¿Cuánto cuesta estudiar una carrera en México?", <http://noticias.universia.net.mx/educacion/noticia/2016/02/26/1136727/cuanto-cuesta-estudiar-carrera-mexico.html>

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> "México -Nota País- Panorama de la Educación 2017", Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2017, p. 4, <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EA-G2017CN-Mexico-Spanish.pdf>

pesos, aquel que concluyó una licenciatura percibe 11 mil 327 y quien terminó un posgrado gana alrededor de 18 mil 926.<sup>10</sup>

Concluir una carrera universitaria de forma satisfactoria y contar con el título universitario y la cédula profesional que avala la formación de los egresados, permite ejercer distintos cargos y empleos, les da la oportunidad de acceder a mejores puestos de trabajo y con ello crecer también en el ámbito personal. Además, estudiar una licenciatura, en promedio, reduce en 51% el riesgo de estar empleado en el sector informal en comparación con aquella persona que sólo estudio bachillerato<sup>11</sup>. Actualmente, los mercados de trabajo son más competitivos tanto en el ámbito nacional como en el internacional, dado que exigen el dominio de otros idiomas, la especialización en una carrera profesional y habilidades intelectuales, entre otras aptitudes.

Indicadores educativos internacionales de la OCDE, estiman que en México la tasa de graduación de educación superior fue de 24% en 2015, en comparación con otros países miembros de esta organización como Chile, Italia, Japón, España, Suiza y Estados Unidos.<sup>12</sup> En relación con la eficiencia terminal, por citar un ejemplo, en

<sup>10</sup> "Compara carreras 2017", Instituto Mexicano para la Competitividad, p. 15, [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2017/08/ComparaCarreras2017\\_Presentacion.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2017/08/ComparaCarreras2017_Presentacion.pdf)

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>12</sup> "México-Nota País- Panorama de la Educación 2017", *op. cit.*, p. 34.





Fotografía: flickr.com/photos/cedimnews



Fotografía: flickr.com/photos/cedimnews

2017 la Universidad Nacional Autónoma de México expidió 23 mil 295 títulos, mil 287 títulos menos que en 2015 (24 mil 582)<sup>13</sup>. En este caso, surge la necesidad de implementar políticas educativas que se enfoquen a mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios educativos. Considero necesario generar incentivos para incrementar la tasa de graduación de educación superior. Ello contribuirá a reducir en gran medida, las brechas educativas y sociales que existen en el país.

Como se abordó anteriormente, el factor económico es uno de los principales obstáculos para que los estudiantes concluyan sus estudios. Debido a que

para algunos sectores el costo del trámite de expedición y registro del título y la cédula profesional representa una carga económica que limita la culminación de la formación profesional. Es necesario implementar políticas que contribuyan a incrementar los índices de eficiencia terminal para elevar la competitividad de México, combatir el rezago educativo y propiciar la incorporación de jóvenes mejor preparados a un mercado laboral más justo, competitivo y con elevados estándares de calidad.

En ese sentido y con el objetivo de ampliar las oportunidades educativas para un mayor número de jóvenes, principalmente de los grupos sociales más desfavorecidos y mejorar de forma significativa su calidad de vida, presenté

dos iniciativas para modificar la Ley de Educación. La primera propuesta busca que el Estado amplíe los apoyos económicos para cubrir en su totalidad el costo de los trámites por expedición y registro del título profesional de los egresados de universidades públicas. La segunda propone que las instituciones de educación superior del sector privado estén obligadas a otorgar estímulos de financiamiento para sufragar los costos de la obtención del título y la cédula profesional<sup>14</sup>, a los alumnos que así lo requieran y que hayan concluido su formación conforme lo establezca el plan de estudios vigente de cada institución.

Estoy convencido de que el valor más grande que tiene México son sus jóvenes, por esa razón necesitamos impulsar la educación superior con una visión a largo plazo. Como lo refiere la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior: “los países que han apostado por la universalización de la educación superior con estándares de competencia internacional [...] son los que han podido enfrentar en mejores condiciones los desafíos que plantea el mundo globalizado en que vivimos”.<sup>15</sup> En este contexto, la intención de mis propuestas es propiciar oportunidades a los jóvenes para que en un futuro estemos en condiciones de cuestionar su contribución al desarrollo social y económico del país.

<sup>14</sup>El texto completo de la iniciativa se puede consultar en la Gaceta Parlamentaria número 4721-III, del día jueves 26 de febrero de 2017, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/feb/20170216-III.html#Iniciativa37>

<sup>15</sup> Visión y Acción 2030, Una propuesta de la ANUIES para la renovación de la educación superior en México, pp. 15-16, <https://www.uv.mx/criss-anuies/files/2018/01/ANUIES.-Vision-y-Accion-2030.pdf>

<sup>13</sup>La información se encuentra disponible en <http://www.estadistica.unam.mx/numeralia/>

Fotografía: flickr.com/photos/omaromar





# Virgilio Dante Caballero Pedraza

## Coordinador del Grupo Parlamentario de MORENA

El diputado Virgilio Caballero es profesor normalista y tiene una amplia experiencia como periodista y comunicador en los medios mexicanos.

Como parte de su trayectoria en los medios de comunicación, el legislador ha sido jefe de redacción de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano (NOTIMEX); director general de Noticieros de Canal Once; director general de Noticieros de Canal 13; director de Comunicación Social de la Secretaría de Turismo, y director de Comunicación Social de Bonos del Ahorro Nacional.

El diputado Virgilio Caballero tuvo además a su cargo la planeación y organización para crear el Canal del Congreso de la Unión. En el año 2000 se pone en marcha este canal de televisión y es designado director del mismo, lugar que ocupa hasta 2003.

Su trayectoria política la inició como candidato externo del partido MORENA en los comicios de 2015, ganando la elección como diputado federal por el distrito III electoral. Actualmente es coordinador de la bancada de MORENA en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados.

# Gabriel García Márquez

## El maestro del realismo mágico

**G**abriel García Márquez es indudablemente el creador del “realismo mágico”, base de su obra maestra *Cien años de soledad*, la cual lo consagró como una de las figuras más destacadas de la narrativa mundial y le abrió las puertas para recibir el Premio Nobel de Literatura 1982.

A 51 años de haber salido a la venta en Argentina (junio 1967), más de 60 millones de personas alrededor del mundo han leído *Cien años de soledad*, que originalmente tuvo dos mil hojas, pero luego de las revisiones se redujo a 590.

Durante el año y medio que le llevó escribirla, “Gabo” -como le llamaban sus amigos- atravesó momentos difíciles, llenos de carencias económicas que muchas veces se cubrieron con la generosidad de amigos, resaltó el propio García Márquez en un homenaje ofrecido en Cartagena durante la Jornada del IV Congreso Internacional de la Lengua Española (2007).

### Macondo, su inspiración

En su autobiografía *Vivir para contarla*, “Gabo” escribe que la idea original de *Cien años de soledad* surge en 1952, durante un viaje que

realizó a su pueblo natal, Aracataca, en compañía de su madre.

“A mis 38 años -recordó- y ya con cuatro libros publicados desde mis 20 años, me senté ante la máquina de escribir y empecé con esta frase: Muchos años después, frente al pelotón de fusilamiento, el coronel Aureliano Buendía había de recordar aquella tarde remota en que su padre lo llevó a conocer el hielo.

No tenía la menor idea del significado ni del origen de esa frase ni hacia dónde debía de conducirse, pero no dejé de escribir ni un solo día durante 18 meses, hasta terminar el libro”.

Mencionó que uno de sus problemas apremiantes fue no tener suficiente dinero para comprar papel donde escribir, rompía hojas por palabras mal escritas o por errores; en ese entonces él y su esposa Mercedes pidieron dinero prestado e incluso buscaron empeñar las joyas que Mercedes había recibido de su familia, pero cuando el experto las examinó dijo: “¡Esto es puro vidrio!”.

Al terminar la obra surgió un inconveniente más, el costo del envío por correo era de 82 pesos y sólo contaba con 53 pesos, por lo que sólo envió la mitad del manuscrito a Francisco Porrúa, entonces

director literario de la editorial Suramericana que se encontraba en Buenos Aires.

En “Así escribí *Cien años de soledad*”, García Márquez relata: “Abrimos el paquete, lo dividimos en dos partes iguales y mandamos una a Buenos Aires sin preguntar siquiera cómo íbamos a conseguir el dinero para mandar el resto. Sólo después caímos en la cuenta de que no habíamos mandado la primera sino la última parte. Pero antes de que consiguiéramos el dinero para enviarla, Paco Porrúa, nuestro hombre en la editorial Suramericana, ansioso de leer la primera parte, nos anticipó dinero para que pudiéramos enviarlo. Así es como volvimos a nacer en nuestra vida de hoy”.

La obra terminó de imprimirse el 30 de mayo de 1967 y salió a la venta la primera semana de junio del mismo año. Tan sólo en una semana se vendieron ocho mil ejemplares y medio millón de copias en tres años; la novela se tradujo a más de 40 idiomas y fue ganadora de seis premios internacionales.

En 1969, la novela ganó el *Chianciano Apreccian* en Italia; fue denominada el Mejor Libro Extranjero en Francia, y en 1970 fue seleccionada como uno de los me-



jores 12 libros del año en Estados Unidos. Dos años después recibió el Premio Rómulo Gallegos y el Premio Neustadt.

*Cien años de soledad* es considerada una gran metáfora en la que se narra la historia de las generaciones de los Buendía y su maldición, que castiga el matrimonio entre parientes dándoles hijos con cola de cerdo y que a lo largo de un siglo entretendrán sus destinos por medio de sucesos maravillosos en el fantástico pueblo de Macondo. Es una narración del “realismo mágico” y la literatura del “boom”.

En *La Hojarasca*, su primer libro, dejó entrever algunos rasgos característicos de una obra de ficción. En esta y algunas de sus novelas y cuentos que le siguieron se empezó a vislumbrar el barrio de Macondo y de algunos personajes que configuraron *Cien años de soledad*.

El barrio de Macondo, en el poblado de Aracataca, un rincón de la costa de Colombia, entre plantaciones de banano y montañas de la región de Santa Marta, fue el lugar que inspiró a García Márquez a escribir sus primeras poesías, según señala el crítico colombiano Dasso Saldivar en “El viaje a la semilla”, una investigación biográfica que le hizo al Premio Nobel de Literatura.

### **Influencia de abuelos**

Gabriel José de la Concordia García Márquez nació el 6 de marzo de 1927 en Aracataca, municipio del Magdalena, Colombia. En sus primeros años de vida recibió una gran influencia de sus abuelos maternos con quienes vivió hasta los 10 años de edad; el coronel Nicolás Ricardo Márquez, a quien “Gabo” llamaba “Papalelo”, era un excelente narrador.

A su abuela, Tranquilina Iguarán Cotes, a quien le decía “la abuela Mina”, mujer supersticiosa que le gustaba narrar historias de fantasmas, la consideró como su principal influencia literaria, ya que le

atraía la forma en cómo manejaba lo extraordinario en algo natural.

Ambos familiares fueron pieza clave para que el novelista diera a luz al “realismo mágico”, “la abuela Mina” le inspiró el personaje de Úrsula Iguarán en *Cien años de soledad*”.

El coronel Nicolás Márquez tuvo una evidente presencia en algunos de sus libros, como en *La hojarasca*, al igual que en *Cien años de soledad*, y obviamente en *El coronel no tiene quien le escriba*, en donde lo dibuja como un hombre solitario, de carácter fuerte, capaz de oponerse a todo el pueblo y hacer lo que él creía razonable y justo.

### **Incursión en el periodismo**

Gabriel García Márquez aprendió a escribir a los cinco años de edad. En 1936 se matriculó en el colegio San José de Barranquilla y a los 13 escribió sus primeros versos satíricos.

El escritor narra en *Vivir para contarla*, que al dejar sus estudios de Derecho, se dedicó de lleno a la lectura aprendiendo la técnica de novelar; publicó entonces seis cuentos en suplementos de periódicos que merecieron el entusiasmo de amigos y la atención de algunos críticos; es así como empieza su carrera como periodista.

Desde 1950 hasta 1952, escribió una columna con el seudónimo de “Septimus” para el periódico local El Heraldo de Barranquilla; se convirtió en un miembro activo de la asociación de escritores y periodistas conocidos como el “Grupo de Barranquilla”.

García Márquez estuvo al lado de escritores, poetas, periodistas y políticos colombianos como José Félix Fuenmayor, Ramón Vinyes, Alfonso Fuenmayor, Álvaro Cepeda Samudio, Germán Vargas, Alejandro Obregón, Orlando Rivera «Figurita» y Julio Mario Santo Domingo.

En esa época, “Gabo” leyó las obras de escritores como Virginia Woolf y William Faulkner, quienes influyeron en sus técnicas narrativas. Incluso, el entorno de Barranquilla le proporcionó una educación literaria a nivel mundial y una perspectiva única sobre la cultura del Caribe.

Como periodista ganaba para sobrevivir, incluso antes de lograr el reconocimiento como escritor latino, no llegaba a vender siquiera los mil ejemplares de sus primeras obras; es así como se sume en una especie de crisis creativa, trabaja-



ba en cine y publicidad sin ganar lo suficiente para subsistir.

Como amante y profesional del periodismo, el escritor fundó al lado del ex director de Telecaribe -canal público de televisión regional del Caribe colombiano-, Jaime Abello Banfi, la Fundación para el Nuevo Periodismo Iberoamericano (FNPI), en donde hasta la fecha se ofrecen talleres para la formación práctica y la búsqueda de la excelencia en el periodismo.

Residió en México por muchos años de su vida, en donde se dedicó a escribir guiones de cine; de

1961 a 1963 trabajó en las revistas *La Familia y Sucesos*, de las cuales fue director. Participó en la elaboración del guion cinematográfico de *El gallo de oro* (1963), basado en el cuento homónimo escrito por Juan Rulfo. El año anterior había obtenido el premio Esso de Novela Colombiana con *La mala hora* (1962).

El novel no sólo escribió libros, en 1987 sacó su primera obra de teatro, *Diatriba de amor contra un hombre sentado*. En 1988 se estrenó la película *“Un señor muy viejo con unas alas enormes*, dirigida por Fernando Birri, adaptación del

cuento del mismo nombre.

Gabriel García Márquez, el hombre de Aracataca murió en la Ciudad de México el 17 de abril de 2014 y dejó tras de sí un inmenso legado literario, cerca de 60 obras, entre ellas: *El amor en los tiempos del cólera*, *El coronel no tiene quien le escriba*, *El otoño del patriarca*, *Crónica de una muerte anunciada*, *El general en su laberinto* y *Noticia de un secuestro*. Muchas de éstas se convirtieron en una referencia en la literatura de diversas generaciones e incluso se hicieron libretos para teatro y la pantalla grande.



# Disertaciones de Francisco J. Múgica sobre la Constitución

---

Discursos Parlamentarios (1916-1917). Selección

Francisco J. Múgica

Biblioteca del Pensamiento Legislativo y  
Político Mexicano. Cámara de Diputados LXIII  
Legislatura

La Revolución Mexicana dio paso a un México con cambios en todos los rubros y, en este marco social, estableció las bases para que el Congreso realizara, debatiera y avalara los preceptos que constituyen la Carta Magna, como lo ponen en relieve las disertaciones de Francisco J. Múgica, expresadas entre 1916 y 1917.

Este personaje, estudioso de México y el mundo, periodista, luchador social, militar, político, agrarista, administrador, nacionalista, revolucionario y estadista, se afilió al constitucionalismo y figuró como diputado en el Congreso Constituyente de 1916-1917.

El libro *Discursos Parlamentarios (1916-1917)* es una selección que recoge antecedentes, reflexiones y análisis de Múgica en torno a la conformación de los

artículos 1º, 3º, 5º, 7º, 9º y 21, que dan garantías básicas y esenciales a los mexicanos, plasmados ahora en la Constitución Política.

En el texto *El Constituyente Principia sus Labores*, este personaje, cuyo nombre está grabado con letras de oro en el Muro de Honor del salón de plenos de la Cámara de Diputados, exhortó a sus homólogos, desde la máxima tribuna legislativa, a renunciar a la aspiración de vivir, para dedicarse a la reconstrucción nacional.

El 13 de diciembre de 1916, Francisco J. Múgica da a conocer en tribuna que la Comisión de Reformas a la Constitución, de la cual es titular, determinó aprobar el artículo 1º, a fin de que todo mexicano goce de garantías como tal.

De ahí que en el apartado *El Derecho de Libertad* considere necesario prohibir que se obligue a

los campesinos trabajar en sitios deplorables que pongan en riesgo su integridad física, práctica que continuaba desde el gobierno de Porfirio Díaz.

Luego da a conocer que la Comisión que preside traerá a debate el artículo 5º, a fin de presentar el punto que establece que nadie, refiriéndose a los trabajadores urbanos y rurales, debe firmar contratos que obliguen a asumir labores por más de un año.

Francisco J. Múgica, quien nació el 3 de septiembre de 1884 en Tingüindín, Michoacán, aclara a los diputados que el artículo 3º, como proyecto de la Constitución, proclama la libertad de enseñanza bajo los criterios de laica y gratuita en escuelas primarias, como se destaca en el capítulo *La Instrucción Pública*.

La definición de este precepto



causó polémica, debido al trasfondo del tema y la forma de pensar en la sociedad de aquella época, ya que, como lo considera Múgica, tiene que ser laica porque la religión es una idea abstracta que no puede entender la niñez. Opina que el aspecto religioso afecta el desarrollo de los menores y les deforma el espíritu.

“El dogma religioso puede quedar en el espíritu de la niñez en la categoría de sentimientos, los que se depositan como gérmenes, pronto a desarrollarse en un violento fanatismo”, sostiene ante el pleno de la Cámara de Diputados y remata: “esto explica el por qué el clero pretende apoderarse de la enseñanza elemental”.

En *La Libertad de Imprenta*, leído también en tribuna, Francisco J. Múgica menciona que la ciudadanía ha visto bien que la libertad de imprenta sea la principal garantía

de un régimen democrático, por lo que debe plasmarse en el artículo 7°, pues no debe concebirse un país democrático sin una prensa al servicio del pueblo.

La prensa debe mantener a los funcionarios dentro de su deber e instruir a los ciudadanos en el suyo; debe ser freno de las tiranías, remata.

En *El Derecho de Asociación* destaca el discurso que da el 16 de diciembre de 1917, sobre todo cuando refiere que este derecho no debe ser coartado y, por lo tanto, será integrado en el artículo 9°, ya que todo ciudadano tiene la potestad de asociarse o reunirse pacíficamente, siempre y cuando sea sin objetivos bélicos.

Luego toca el tema de la libertad que deben tener los obreros para asociarse; con base en lo discutido en la Comisión que presi-

de, sostiene que la defensa de los trabajadores para reunirse a fin de proteger su trabajo “no sólo es lícita, sino sagrada”.

La defensa del trabajador se discute en el Congreso y, también en tribuna, Múgica da a conocer que el proyecto de ley en la materia es bien visto por Venustiano Carranza.

En el discurso titulado *La Ley del Trabajo*, resalta que se pretende dar a los asalariados “todas las garantías que necesitan; que se dé al país todo lo que pide; que se le dé a la gleba todo lo que hace falta, y que lo que han pedido los radicales no ha sido nunca un despropósito, sino que cada una de sus peticiones ha estado inspirada en el bien general y en el sentir de la Nación”.

Habla sobre impugnaciones que algunos de sus homólogos hacen sobre adiciones al precepto 5°



y, desde luego, aclara conceptos que al respecto satisfacen a esos diputados.

Un ejemplo de ello es el siguiente extracto: “El licenciado Lizardi dice que las adiciones que se le han hecho al artículo quinto han sido puestas a fuerza en ese lugar, que esa adición que impone a los abogados la obligación de servir los puestos de justicia, empeora la justicia”.

Continúa: “El diputado Martí subió a esta tribuna a profanarla y a profanar su apellido, porque ni siquiera fue un hombre serio. Von Versen ataca el límite máximo de un año para los contratos de trabajo. Pastrana Jaimes ataca lo mismo que el licenciado Lizardi, la obligación forzosa para los abogados, y la duración del contrato de un año, como máximo”.

Francisco J. Múgica advierte ante el pleno que, mientras no haya un orador que con argumentos irrefutables demuestre que las adiciones no encajan perfectamente en el artículo 5º, se quede éste como lo ha presentado

la Comisión. No hubo objeciones.

En el capítulo *Integración del Poder Legislativo*, el legislador se opone a que se reduzca el número de diputados, de 248 a 120 o 90, como lo propuso el llamado Primer Jefe, Venustiano Carranza, ya que el Congreso es esencialmente popular, donde el pueblo manifiesta las facultades de que está investido, y se perjudicaría la esencia misma de las instituciones republicanas.

Por otra parte, aclara ante el pleno las modificaciones hechas a iniciativa de la Comisión de Reformas a la Constitución y defiende la esencia del artículo 21, que trata sobre la imposición de penas por parte de las autoridades judiciales.

Hace una crítica al sistema judicial y cuestiona que algunos jueces mexicanos han sido, desde la Independencia hasta el momento al que nos referimos, iguales a los de la época de La Colonia, que se encargan de averiguar delitos y buscar pruebas, con el fin de robar a los reos y obligarlos a confesar lo que se les ordena.

En *Continúa la Discusión Sobre los Requisitos para ser Diputado*, el discurso hace notar que una condición para ser legislador la fijaba el proyecto de Constitución en la fracción II del artículo 55, que era el tener 25 años cumplidos el día de la apertura de las sesiones de la Cámara de Diputados. La Comisión de la que era titular reformó el proyecto fijando la misma edad, cumplida el día de la elección del presunto diputado.

Esta selección nos muestra a un Múgica retórico dotado de gran inteligencia y vasta cultura. Como diputado no sólo fue el alma de la primera Comisión de reformas, sino también uno de los oradores más fecundos, batalladores y elocuentes del Congreso.

Este texto refleja la forma en que el legislador defendía sus puntos de vista, siempre con fervor, por lo que enseguida se ganaba al auditorio. La defensa de una enseñanza laica fue uno de los temas más relevantes en su labor como constituyente.

# DESDE EL CONGRESO

Todas las voces, en un mismo espacio

Conducción: Rafael Cardona

Crónica: Miguel Reyes Razo

Miércoles 22 hrs.

Viernes y Domingo a las 9:30 hrs.

Señal abierta 45.1 dish 735 izzi 110 sky 638



# En la Cámara de Diputados sabemos que mereces un camino más fácil.

Por eso con las nuevas reformas, **juntos** evitaremos la discriminación laboral.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

f    /camaradediputados

 @MxDiputados

 /camaradediputadosmx