

REPORTe

CESOP

La Constitución mexicana a 100 años de su promulgación.
Entrevista a la doctora Catherine Andrews

Criterios de política económica

Apoyo a la educación en México

Tecnología, democracia y política.
La influencia de las tics en las democracias modernas

Los Pre-criterios de política económica 2017.
Planteamientos de la autoridad hacendaria sobre las perspectivas económicas 2017-2018

Contexto laboral y nuevas propuestas de reforma a la legislación del trabajo

La importancia estratégica del campo mexicano frente a la revisión del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, 2017



01

02

03

04

AGENDA LEGISLATIVA Y TEMAS AFINES

Publicación mensual

CONVOCATORIA PERMANENTE

de recepción de artículos, ensayos y notas para publicar en la

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

La mayoría de los temas de interés público tienen una relación estrecha con las leyes, por ello la Revista Legislativa se publica con la certeza de que un análisis de estos temas desde la perspectiva de las ciencias sociales contribuye a mejorar el diseño y la coherencia del marco legal.



La Revista incorpora textos en español y en inglés que analizan la problemática social, económica, política y legal con el objetivo de mejorar la legislación y aspira a promover investigación aplicada desde diferentes perspectivas metodológicas con el fin de discutir problemas públicos y su posible solución en el contexto del proceso legislativo.



La Revista Legislativa se publica semestralmente desde 2007, es arbitrada y se encuentra registrada en los siguientes índices: Benson, Latin American Collection, Dialnet, Flacso Andes, Ulrich's International Periodicals Directory, Latindex, Clase y e-revistas.



CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

El artículo o ensayo deberá ser inédito y enviado a:
revista.legislativa@congreso.gob.mx
liz.cesop@gmail.com

Consultar bases de la convocatoria en:
www.diputados.gob.mx/cesop

@cesopmx fcesop01

CONTENIDO

- 3** **Presentación**
- La Constitución mexicana a 100 años de su promulgación.
Entrevista a la doctora Catherine Andrews **5**
Luis Angel Bellota
- 13** **Criterios de política económica**
Giovanni Jiménez Bustos
- Los Pre-Criterios de política económica 2017. Planteamientos de la autoridad hacendaria sobre las perspectivas económicas 2017-2018 **21**
Roberto Candelas Ramírez
- 36** **Contexto laboral y nuevas propuestas de reforma a la legislación del trabajo**
José de Jesús González Rodríguez
- Apoyo a la educación en México **45**
Karen Nallely Tenorio Colón
- 53** **La importancia estratégica del campo mexicano frente a la revisión del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, 2017**
Edith Carmona Quiroz
- Tecnología, democracia y política. La influencia de las tics en las democracias modernas **60**
Santiago Michele Calderón Berra



Presidente

Dip. Gerardo Gabriel Cuanalo Santos

Secretarios

Dip. Cristina Ismene Gaytán Hernández
 Dip. Angélica Moya Marín
 Dip. Abel Murrieta Gutiérrez

Integrantes

Dip. Jorge Álvarez Máñez
 Dip. Alejandro Armenta Mier
 Dip. Azul Etcheverry Aranda
 Dip. Luis Alejandro Guevara Cobos
 Dip. Evelyng Soraya Flores Carranza
 Dip. Exaltación González Ceceña
 Dip. Alejandro González Murillo
 Dip. Carlos Gutiérrez García
 Dip. Ariadna Montiel Reyes
 Dip. Cecilia Guadalupe Soto González
 Dip. Fernando Uriarte Zazueta

**Comité
del
CESOP**

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Director General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Ramón Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnica

Enrique Esquivel Fernández
Asesor del CESOP

Santiago Michele Calderón Berra
 Roberto Candelas Ramírez
 Felipe de Alba Murrieta
 Rafael del Olmo González
 Gabriel Fernández Espejel
 José de Jesús González Rodríguez
 Giovanni Jiménez Bustos
 Rafael López Vega
 Heriberto López Ortiz
 Salvador Moreno Pérez
Investigadores

Luis Angel Bellota
 Guillermina Blas Damián
 Omar Cortés Macías
 Ignacio Jaromil González Bautista
 Natalia Hernández Guerrero
 Erika Martínez Valenzuela
 María Guadalupe S. Morales
 Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en investigación

Alejandro Abascal Nieto
 Abigail Espinosa Waldo
Staff administrativo

Ricardo Ruiz Flores
Diseño de portada e interiores

José Guillermo Toledo Trejo
Ilustraciones

Liliana Hernández Rodríguez
Digitalización de imágenes

José Olalde Montes de Oca
 Nora Iliana León Rebollo
Formación y diagramación

Claudia del Carmen Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo
Responsable de edición

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director del Reporte CESOP

Reporte CESOP, núm. 105, abril de 2017. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, Ciudad de México, CP 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

El uso de fotografías, obras y demás fragmentos de contenidos, así como el uso de la imagen de personas, que se han reproducido por este medio, ha sido con la finalidad de realizar investigación sobre temas de interés legislativo y cultural.

PRESENTACIÓN

En esta edición 105 del *Reporte CESOP* ponemos a disposición de nuestros lectores un ejercicio editorial que comprende distintos temas, cada uno de los cuales atendiendo a su propia temática e inscritos en un contexto de actualidad y de interés para el público lector.

En el primer artículo denominado *La constitución mexicana a 100 años de su promulgación*. Entrevista a la doctora Catherine Andrews, Luis Bello-ta plasma a lo largo de una conversación con la doctora Andrews las principales características históricas que dieron lugar a la Constitución de 1917; sin duda las aportaciones son diversas: recuento de las constituciones precedentes, fundamentos y aportaciones jurídicas que se incorporaron a su redacción final, contexto social y político que moldeó la incorporación de derechos individuales, sociales, laborales, en el texto del constituyente, elementos que en conjunto ofrecen al lector una lectura completa y suscita sobre un texto de orden constitucional.

En el segundo artículo, *Criterios de política económica*, Giovanni Jiménez, a través de una exposición de distintas gráficas y narraciones conceptuales, da cuenta de su significado y relevancia en el papel que estos criterios tienen en el desarrollo económico de nuestro país. En este orden, nos menciona las fuentes de aprovisionamiento más importantes de los ingresos públicos, así como las variables de mayor relevancia y su impacto en el producto interno bruto.

Asimismo, el lector encontrará estimaciones que abarcan distintos años en cuanto a participación del Impuesto sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado; variaciones del producto interno bruto; variación de la tasa de inflación, tasa de interés, tipo de cambio, así como precios del barril del petróleo entre otras variables macroeconómicas.

En el tercer artículo, Roberto Candelas expone el tema de los *Pre-Criterios de política económica 2017*. Planteamientos de la autoridad hacendaria sobre las perspectivas económicas 2017-2018. La metodología que el autor utiliza es descriptiva para ubicar al lector en un contexto de temporalidad y de revisión tanto del comportamiento interno de nuestra economía como de la economía mundial. Mediante distintos cuadros y gráficas el autor nos ofrece, desde una perspectiva tanto nacional como internacional, los asuntos públicos más importantes de la agenda económica del gobierno, desde evolución de tasas de interés, comportamiento del mercado de divisas, comportamiento de la cuenta corriente, hasta proyecciones de orden global sobre cifras del FMI para los años 2015-2018. En sus reflexiones finales Roberto Candelas enlista los principales instrumentos de política económica que se han de considerar durante 2018 en la conducción de la economía para el ejercicio fiscal del año entrante.

En el cuarto artículo de la revista, *Contexto laboral y nuevas propuestas de reforma a la legisla-*

ción del trabajo, José de Jesús González aborda uno de los temas de mayor apremio y relevancia para nuestra sociedad y nuestra economía: el asunto laboral. En un artículo cuidadosamente estructurado el autor nos remite a temas como previsión social, pobreza laboral, tasas de informalidad e índices de productividad laboral. En su exposición el autor analiza la situación actual del empleo en nuestro país, contrasta su desempeño con estimación del INEGI, así como de otros organismos como el denominado México ¿cómo vamos? Así, mediante mapas con subdivisiones por entidad federativa nos muestra la territorialidad de los empleos formales e informales en nuestro país, para concluir en un último apartado con una descripción de las iniciativas legislativas que se han presentado en materia laboral en el Congreso de la Unión durante el periodo que abarca del 1 de diciembre de 2012 y el 15 de marzo de 2017.

Por su parte, el artículo *Apoyo a la educación en México*, escrito por Karen Nallely Tenorio, aborda el tema tanto de los jóvenes migrantes en situación escolar, como las diversas iniciativas de ley en el Congreso de la Unión referentes a garantizar su incorporación al sistema educativo nacional. De manera específica, en este apartado de la revista se analizan los temas de la apertura educativa para los mexicanos deportados de Estados Unidos, así como el programa puesto en marcha por el Instituto Politécnico Nacional “Educación sin frontera”. De manera adicional encontraremos distintas fuentes de información que de forma gráfica ilustran y documentan el análisis.

En el sexto apartado se expone un análisis titulado *La importancia estratégica del campo*

mexicano frente a la revisión del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, 2017, redactado por la investigadora Edith Carmona. El primer segmento de este artículo contiene una visión social y política del contexto que se vivió en nuestro país al inicio de año, ante dos acontecimientos: el arribo a la presidencia del presidente electo Donald Trump en Estados Unidos y el incremento al precio de las gasolinas, factores ambos de incertidumbre para el funcionamiento de la economía por el significado en sí mismo de cada uno. Posterior a enunciar tanto el Acuerdo Agrario con Justicia Social como la propuesta de la Universidad de Chapingo en materia de emergencia alimentaria, el artículo concluye con la formulación de una serie de recomendaciones para fortalecer la democracia y la equidad social.

Esta edición concluye con el artículo *Tecnología, democracia y política, la influencia de las tics en las democracias modernas*, elaborado por Santiago Michele Calderón. En este ejercicio de análisis, nuestro autor nos lleva en una reflexión dialéctica a analizar el impacto de las nuevas tecnologías, no sólo en los asuntos públicos, sino también en la permanente redefinición del Estado moderno, la administración pública, la gobernanza y su relación con la democracia. Postula a manera de nuevos desafíos teóricos, que los países de mayor avance científico y tecnológico no sólo asumen estándares de innovación permanente en sistemas electrónicos, sino en modalidades de modernización de gestión, plataformas de gobierno abierto y mejora en calidad y transparencia. En suma, el autor nos remite a una visión de nuevos procesos donde la tecnología, la información y la comunicación juegan un nuevo rol en la sociedad mundial contemporánea.

LA CONSTITUCIÓN MEXICANA, A 100 AÑOS DE SU PROMULGACIÓN. ENTREVISTA A LA DOCTORA CATHERINE ANDREWS

Luis Angel Bellota*

Introducción

En esta ocasión, el *Reporte CESOP* retoma una olvidada práctica que había realizado en sus primeras ediciones: la entrevista académica. Con ella se pretenden enriquecer los contenidos, pues ofrece declaraciones y puntos de vista de investigadores, funcionarios públicos o especialistas en algún área del conocimiento. Aprovechando el centenario de nuestra Carta Magna decidimos sumarnos a los festejos con una charla-entrevista a la doctora Catherine Andrews, profesora-investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económica.

Luis Angel Bellota entrevistó a esta experta en historia constitucional. No está de más aclarar que no es la primera vez que la doctora Andrews colabora para el *CESOP*; en 2015 coordinó con Luis Barrón y Francisco Sales el libro *Miradas a la historia constitucional de México* y en junio del mismo año coordinó un foro en San Lázaro cuyas ponencias fueron recopiladas en el número 88 de la presente publicación.

Antecedentes, contexto e importancia histórica de la Constitución de 1917

Luis Angel Bellota (LAB): En los últimos dos años hemos visto celebraciones oficiales y foros temáticos sobre el centenario de nuestra Consti-



tución; por un lado, el discurso oficial la celebra y, por el otro, el mundo académico la pondera. Como parte de ese carrusel de festejos y reflexiones sobre la Carta Magna, hasta donde he podido ver, no todas las voces que han participado en las conmemoraciones se detienen a hablar de los otros pactos constitucionales que precedieron a la del 17. Me parece importante comenzar con dicho punto porque esta última hereda muchas cosas de aquel corpus legal que promulgaron Juárez y los liberales 60 años antes. Pienso en el sistema federal o en la separación de poderes. Sin embargo, dentro de esas continuidades entre una Constitución y otra, ¿qué otros elementos, orgánicos o doctrinarios, lograron sobrevivir de la de 1857?

Catherine Andrews (CA): En muchos sentidos, la Constitución de 1917 representa la continuidad de la tradición constitucional mexicana, cuyos orígenes están en la primera constitución del imperio hispano, la Constitución de Cádiz de 1812,

* Licenciado en Historia por la Universidad Iberoamericana y pasante de la maestría en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Investigador asistente del área de Estudios Regionales del *CESOP*. Correo de contacto: cuebellota@hotmail.com.

y las primeras constituciones republicanas mexicanas: el decreto Constitucional de Apatzingán de 1814 y la Constitución Federal de 1824. Los elementos principales de esta tradición que se retomaron en 1917 son, a saber: 1) la preocupación de proteger los derechos del hombre frente a los poderes públicos; 2) el afán de garantizar el orden constitucional mediante una buena división de poderes con mecanismos efectivos para impedir que cada uno usurpe las facultades de los demás; 3) la convicción de que la legitimidad del gobierno deriva del consenso popular y, por tanto, de la elección como mecanismo para nombrar autoridades e instituciones representativas; 4) el reconocimiento de cierta autonomía y de un peso político efectivo en la vida nacional para los estados o departamentos de la república.

Si examinamos la Constitución de 1857 con el lente de la tradición mexicana, podemos ver que los aspectos que consideramos como los más innovadores dentro de este código —piénsese en la inclusión de una declaración de derechos— fueron discutidos largamente durante las tres décadas previas a su promulgación. Casi todos los proyectos de reforma a la Constitución de 1824, a partir de 1830, propusieron incluir una declaración de derechos del hombre. El proyecto inacabado del constituyente de 1842 contemplaba una que fue muy similar a la que finalmente se adoptó en 1857, puesto que las Bases Orgánicas de 1843 empezaron con una enumeración de derechos. De esta forma, puede apreciarse que las garantías individuales de 1917, que retomaron y expandieron la declaración de 1857, son herederas directas de una tradición constitucional mexicana de larga data.

Hablar de la tradición constitucional mexicana no es negar que tanto la Constitución de 1857 como la de 1917 reformaron de modo significativo el orden constitucional en su momento. Uno de los aspectos más novedosos de la de 1857, por ejemplo, era la introducción de elecciones populares e indirectas en un solo grado para los tres poderes federales. Anteriormente las constituciones habían establecido elecciones a dos o tres grados para el Poder Legislativo y elecciones indirectas en manos de los gobiernos de los estados y/o departamentos para el Poder Ejecutivo, mientras que el Poder Judicial siempre se nombraba con participación del Senado

y el Poder Ejecutivo. A su vez, la Constitución de 1917 también introdujo cambios importantes en la forma de elegir a los poderes federales. Se abandonó la modalidad de elecciones indirectas a favor de las directas. En la versión original de la Constitución, se preveía que los magistrados de la Suprema Corte serían elegidos por el Congreso de la Unión y serían inmóviles a partir de 1923.

LAB: Tengo la impresión de que tampoco se ha hablado suficiente del Plan de Guadalupe, el manifiesto político que justifica la rebelión carrancista contra el régimen usurpador de Victoriano Huerta. Este documento, que por cierto sufrió algunas modificaciones a posteriori para anexarle una agenda de demandas agrarias y populares, ¿fue un preludio a los contenidos sociales de la Constitución del 17? Quiero decir, ¿qué influencia tiene el primero sobre la segunda?

CA: Los orígenes de los debates por los derechos sociales que plasmó la Constitución de 1917 son más antiguos de lo que la historia revolucionaria suele reconocer. En términos inmediatos, la inclusión de demandas agrarias y sociales al Plan de Guadalupe fue significativa, aunque hay que reconocer que Venustiano Carranza no consideraba pertinente incluir derechos sociales ni agrarios en la Constitución. Es por esta razón que el plan de reforma constitucional que entregó al Congreso Constituyente en noviembre de 1916 no incluía provisiones en este sentido. Me parece que el significado del Plan de Guadalupe, así como el de la Ley Agraria de 1915 —para su pregunta— es el hecho de que ambos demuestran, de cierta forma, el interés y compromiso de Carranza por la reforma social. La ausencia de derechos sociales y agrarios en su proyecto de constitución se explica porque él creía que la resolución legal de las demandas sociales debía perseguirse mediante la legislación secundaria, en lugar de ser materia constitucional.

Para entender el contexto en el que el Congreso Constituyente decidió incluir los artículos 27 y 123 en la Constitución, es preciso volver la mirada, de nueva cuenta, al siglo XIX. Fue durante las décadas previas a la Revolución cuando empezó a perfilarse la cuestión social como una obligación del Estado y no tanto de la Iglesia, como había sido el caso durante el Virreinato. Este

cambio lo vemos en la participación de Ignacio Ramírez en el Congreso Constituyente de 1856-1857, donde argumentó que el Estado tenía el deber de promover “la protección tanto de menores de edad como de mujeres, así como de la importancia de la educación, del salario remunerador y la subsistencia familiar”.

A pesar de esta visión secular del problema, una de las fuentes más importantes para los derechos laborales durante la época porfiriana fue la doctrina social de la Iglesia, cuyo desarrollo se dio para hacer frente al primigenio discurso socialista y anarquista del periodo. Las voces que hablaban a favor de una reforma social estatal provenían tanto de asociaciones fabriles de tendencia anarco-socialista, como de la Iglesia y los círculos de obreros católicos. Es cierto que en el Congreso Constituyente de 1916-1917 no se oyó el punto de vista clerical; la Ley Electoral del 20 de septiembre de 1916 excluía a los partidos que profesaban una denominación religiosa o que se manifestaban a favor de algún credo (art. 53). Sin embargo, como demuestran los trabajos de Cecilia Bautista García y Jorge Adame Goddard, se puede notar la influencia de la doctrina social católica en la redacción del artículo 123.

LAB: Si me permite un comentario, el último punto que usted menciona es totalmente cierto. El discurso laicista y por momentos jacobino del régimen posrevolucionario no hubiera aceptado influencia alguna de la doctrina social de la Iglesia en el texto constitucional. Ese es un silencio historiográfico que primó durante décadas y que en fechas recientes ha sido estudiado más a fondo. Me acuerdo de un historiador jesuita que conocí en el Archivo Histórico de la Universidad Iberoamericana, en cuya tesis doctoral decía que la Iglesia, particularmente la Compañía de Jesús, ya urgía la aplicación de reformas sociales desde antes de la Revolución.

Pero pasando a otro tema, existe cierto consenso entre los historiadores sobre el origen de nuestra Constitución; se dice que fue producto del empuje y las aspiraciones sociales y políticas de las distintas facciones revolucionarias. Todos los actores que formaron parte del movimiento armado lograron plasmar, a través de los diputados constituyentes que los representaron, alguna demanda. El campesinado consiguió el reparto

de la tierra, los obreros una legislación laboral, las clases medias liberales un espíritu laicista y, la burguesía, la permanencia del sistema capitalista. La Constitución refleja las reivindicaciones de los sectores que, una vez finalizado el conflicto armado, quedaron representados corporativamente en el bloque de poder que dominó el panorama hasta la segunda mitad del siglo pasado. La Carta Magna se elaboró a puertas cerradas y sin participación popular directa; los participantes del cónclave constitucional se arrogaron la representación de las masas. ¿Podemos hablar, acaso, de un Estado bonapartista a partir de esta representación sin participación?

CA: Si algo debilitaba a la Constitución de 1917, desde su promulgación, era el hecho de que muchos de los actores del movimiento armado no fueron representados en el Constituyente y, por ende, sus demandas no fueron atendidas. La convocatoria al Congreso Constituyente del 14 de septiembre de 1916 excluía la elección de hombres que “hubieren ayudado con las armas o servido en empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista” (art. 4). Es decir, no podían participar los que habían colaborado con el gobierno de Huerta, con los gobiernos convencionalistas ni con los ejércitos de Francisco Villa y Emiliano Zapata. Como consecuencia directa de su exclusión, por ejemplo, los zapatistas rechazaban la Constitución abiertamente y, en consecuencia, lucharon para derrocar a Carranza y su gobierno, hasta 1920. Opinaban que la Ley Agraria de 1915, que se incluyó textualmente en la Carta Magna, no respetaba sus demandas agrarias y, por lo mismo, la tacharon de ser el plan agrario de los constitucionalistas.

Desde luego, la fuente electoral del Congreso Constituyente era el voto popular masculino. La Ley Electoral del 20 de septiembre de 1916 especificaba que las autoridades municipales debían realizar un censo previo a las elecciones para empadronar a los ciudadanos; dividir sus municipios en secciones de acuerdo con la densidad de población —una sección debía comprender de 500 a 2,000 habitantes—; y nombrar un instalador propietario y suplente para cada casilla electoral del municipio. Sin embargo, huelga decir, las condiciones impuestas por la Revolución y el poco tiempo que

tenían las autoridades municipales para empadronar y convocar a elecciones redujo la participación popular en los comicios de 1916. En las regiones controladas por los enemigos de Carranza no hubo votaciones.

LAB: Encuentro muy atinado que toque el punto de la baja participación en las elecciones para el Congreso Constituyente de 1916. No debemos caer en el anacronismo de pensar que una convocatoria electoral era igual entonces que ahora, más aún si había de por medio una guerra civil. Si consideramos las distancias geográficas entre Querétaro y los estados más alejados, la insuficiencia de transportes o la priorización de éstos para fines bélicos, y la división del mapa nacional entre facciones beligerantes, podemos darnos cuenta de que era un poco complicado que se cumpliera a cabalidad con la meta de representar lo mejor posible a toda la federación. Recuerdo haber leído hace poco que Chihuahua, por ejemplo, sólo pudo enviar a un representante. Eso habla de las dificultades que rodearon al Constituyente.

Si reparamos en los tiempos que ciñeron la elaboración de la Constitución, no podremos negar que ésta se redactó con premura, pues la elección de los diputados constituyentes fue apenas el 22 de octubre de 1916. Para el 5 de febrero del año siguiente, en tan sólo cuatro meses, el primer jefe del Ejército Constitucionalista ya estaba presidiendo su promulgación en el Teatro de la República, en la ciudad de Querétaro. ¿Por qué, a diferencia de las de 1824 y 1857, la de 1917 se preparó y discutió en menos de medio año? ¿Por qué no se tomaron más tiempo, tratándose de algo tan importante?

CA: La prisa se debía —al menos en parte— a los deseos de los constitucionalistas para poner fin a la guerra civil, cumplir con las promesas del Plan de Guadalupe y legitimar el gobierno de Carranza. Por otro lado, la experiencia de los constitucionalistas en las deliberaciones de la Convención [de Aguascalientes] —cuyo fin había sido también la redacción de una constitución, cabe recordar— les había enseñado que otorgar demasiada libertad a los constituyentes podía llevar a la redacción de un texto legal que no cumpliera con sus objetivos y propósitos. Para lograr un mejor control sobre las deliberaciones

del Constituyente, entonces, era necesario delimitar de manera clara los temas de debate.

Asimismo, si examinamos las explicaciones que ofrecía Carranza cuando convocó al Constituyente, vemos que el plan político del Primer Jefe buscaba legitimarse con referencia al pasado. En el decreto de convocatoria del 14 de septiembre de 1916 comparaba la situación que había en ese momento con el periodo que siguió al triunfo del Plan de Ayutla en 1855. En aquel entonces, argumentaba, los ganadores de una “revolución que tuvo por objeto acabar con la tiranía y usurpación de Santa Anna” habían promovido la convocatoria al Congreso Constituyente de 1856 y sancionado la promulgación de una nueva constitución para la república. Ahora, Carranza encabezaba una revolución que se originaba en la lucha contra la dictadura y usurpación de Huerta y se encontraba hostigado por “los enemigos de la Revolución”, quienes se oponían a las reformas que el gobierno constitucionalista había realizado desde 1914. De modo que proponía la convocatoria de un nuevo Constituyente extraordinario para cumplir con los objetivos de esta revolución.

La alusión a la revolución de Ayutla, la referencia a la Constitución de 1824 y la reivindicación de la Constitución de 1857, como el código legítimo de la república, deliberadamente posicionaron al gobierno Constitucionalista y al Primer Jefe dentro de una narrativa histórica que se había establecido como uno de los mitos fundadores de la nación mexicana durante el último tercio del siglo XIX. De acuerdo con esta historia patria, canonizada en las obras más icónicas del periodo y repetida en el discurso político y periodístico de manera regular, la historia del siglo XIX mexicano se caracterizaba por la lucha entre las fuerzas liberales —promotores del gobierno constitucional, la representación popular y el federalismo— y las fuerzas conservadoras que buscaban preservar la nación mexicana bajo la servidumbre de una dictadura absolutista, mantenida por la ignorancia y la superstición católica.

Para esta historia, el triunfo de Ayutla y la promulgación de la Constitución de 1857 fueron momentos simbólicos en los que los liberales derrotaron a sus enemigos y establecieron sus fundamentos legales y morales de una nueva nación. En aquel

entonces, por tanto, fueron los conservadores los que tomaron el papel de “los enemigos de la revolución”; ahora, para Carranza en 1916, fueron los ejércitos de Francisco Villa y de Emiliano Zapata. En ambas instancias, estos enemigos se caracterizan en el discurso del Primer Jefe como “enemigos de la nación” por oponerse al proyecto liberal.

En consonancia con esta interpretación histórica, el proyecto constitucional del carrancismo nunca propuso la derogación de la Constitución de 1857, pues hacerlo hubiera puesto todos los fundamentos de la constitucionalidad y la nación en entredicho. Como reiteró Carranza en su mensaje del 1 de diciembre de 1916 ante el recién convocado Congreso Constituyente, este código debía considerarse “el legado precioso” de sus antepasados, pues bajo su “sombra” se había “consolidado la nacionalidad mexicana”. Esta actitud marcaba una diferencia muy evidente con la situación de 1856, cuando el Congreso Constituyente rechazó una propuesta para reformar la Constitución de 1824 y cuando el proyecto de la facción mayoritaria de liberales radicales siempre promovía la elaboración de un código nuevo. El proyecto que presentó el Primer Jefe al Congreso Constituyente en Querétaro pretendía simplemente reformar el texto de 1857. Su propósito era conservar “intacto el espíritu liberal de aquella y la forma de gobierno en ella establecía que dichas reformas sólo se reducirían a quitarle lo que la hace inaplicable, a suplir sus deficiencias, a disipar la obscuridad de algunos preceptos, y a limpiarla de todas las reformas que no han sido inspiradas más que en la idea de poderse servir de ella para entronizar la dictadura”.

Por todas estas razones, era simbólicamente importante para Carranza que el Constituyente terminara sus labores de manera expedita para que lo pudiera promulgar en la fecha del sexagésimo aniversario de la promulgación de la Constitución de 1857: el 5 de febrero de 1917.

LAB: Me parece muy interesante y sobre todo pertinente que mencione esa evocación legitimadora que Carranza hizo del pasado porque la comparación del carrancismo con la generación de la Reforma asoma las continuidades del liberalismo, a través de esta facción revolucionaria, que al final fue la que se impuso sobre las demás.

Si mal no recuerdo, en su célebre libro La Revolución Mexicana. Del Porfiriato al nuevo régimen constitucional, Alan Knight sugiere que el contexto bélico imperante hizo que muchas de las medidas contempladas en la Constitución recién promulgada fueran irrealizables. El país estaba en llamas y aún tardaría algunos años más en estabilizarse. La aplicación de las disposiciones constitucionales en la década de 1920 trajo un conflicto diplomático con el gobierno de Estados Unidos —que amenazó con invadir el país—, así como una guerra religiosa.

No fue sino hasta la llegada del general Lázaro Cárdenas y del sector más radical del constituyente del 17 —como Francisco J. Múgica— cuando los derechos sociales amparados en la Constitución pudieron concretarse. Una cosa era lo que estaba en el texto legal y otra lo que operaba en la realidad. Entre el fin de la guerra civil y las secuelas de inestabilidad social y política que hubo hasta 1929, ¿no cree que la carta magna adquirió mayor trascendencia años después de su promulgación, cuando el régimen posrevolucionario comenzó a dar los primeros pasos para asegurarse una larga permanencia en el poder?

CA: ¿El contexto bélico posrevolucionario impedía la aplicación exitosa de la Constitución? Desde luego que sí. En sus primeros años ni siquiera podrían ser aplicadas en todo el territorio por igual. En Morelos, por ejemplo, se vivió un estado de excepción hasta 1930; tuvo que pasar una década para que se reuniera un Congreso Constituyente que dotara al estado de una nueva Constitución. Es decir, durante toda la década de 1920 no hubo poderes formales en la entidad. El gobierno estatal estuvo en manos de una serie de gobernadores provisionales, el primero fue nombrado directamente por Álvaro Obregón, después del Plan de Agua Prieta, y los demás por el Senado de la República.

Hubo otros obstáculos que dificultaron la aplicación de la Constitución y que no tenían nada que ver con la guerra civil. La aplicación del artículo 123 resultaba ser muy variable porque la emisión de leyes para regir el trabajo era materia de las legislaciones estatales. De igual manera, durante la década de 1920, la falta de claridad acerca de la naturaleza de las Juntas de Conciliación

y Arbitraje entorpecía su labor. Muchos juristas se preguntaban si eran juntas administrativas o tribunales. Estas cuestiones no fueron resueltas hasta la promulgación de la Ley Federal de Trabajo, en 1931.

¿La Constitución adquirió mayor trascendencia después de 1930? Sí, en el sentido de que la promulgación de leyes reglamentarias, como la Ley Federal de Trabajo, facilitaban su aplicación. El régimen posrevolucionario se consolidó durante el gobierno de Plutarco Elías Calles y, posteriormente, con más éxito, bajo el sexenio de Lázaro Cárdenas. Un resultado de esta consolidación se observa cuando Cárdenas ejerce su autoridad efectiva en toda la república. No obstante, el fortalecimiento de la figura presidencial no significaba que la Constitución necesariamente adquiriera mayor alcance. La institucionalización del partido oficial, el Partido Nacional Revolucionario, que luego cambió su nombre por Partido de la Revolución Mexicana durante el cardenismo, tenía mucho que ver con la apariencia de orden constitucional que México se jactaba tener después de 1940.

LAB: ¿Cree que el presidencialismo propugnado por Carranza en la Constitución, bajo la premisa de que el país necesitaba de gobiernos fuertes, le haya abierto la puerta al ejercicio de las “facultades metaconstitucionales” de las que habló Jorge Carpizo y que, por cierto, caracterizaron al sistema político mexicano hasta hace tres sexenios?

CA: En 1972, Daniel Cosío Villegas argumentó en su libro *El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio*, que el sistema posrevolucionario era “una monarquía absoluta sexenal y hereditaria”. Opinaba que este rasgo derivaba esencialmente de la división de poderes establecida en la Constitución de 1917, de una amplia gama de facultades extra constitucionales —especialmente la del patronato político— y de la capacidad del Ejecutivo federal de dirigir la economía. En consecuencia, el presidente, durante su sexenio, era la fuente de todo cargo público; por su capacidad de líder del partido de gobierno, gozaba de la facultad para nombrar a su sucesor y le estaban subordinados tanto los poderes de la Unión como los de los estados. De este modo, no existía ningún freno efectivo

al poder presidencial en el resto de las instituciones. Jorge Carpizo retomó esta idea en 1978 para argumentar que el presidente era “la pieza clave del sistema político”, a causa de sus facultades constitucionales y “metaconstitucionales” que gozaba por ser “el jefe del partido predominante”. Como dije, el titular del Poder Ejecutivo detentaba un poder casi sin contrapesos que se reflejaba en la influencia sobre la opinión pública a través de los medios masivos de comunicación, así como en el control sobre buena parte de los recursos económicos y, por supuesto, en la prerrogativa para designar a su sucesor y a los gobernadores de los estados.

No obstante la certeza de estas observaciones, tampoco puede sostenerse por completo la idea de Cosío Villegas que veía en el proyecto carrancista y en la Constitución de 1917 las fuentes principales del presidencialismo mexicano. Aquí hay que hacer una aclaración. Es cierto que el código de 1917 otorgaba mayores facultades al presidente que la Constitución de 1857, a saber: la irresponsabilidad jurídica y el veto suspensivo.

A pesar de las diferencias entre una y otra, al mismo tiempo, el Congreso de la Unión también fue dotado de prerrogativas importantes: entre ellas, la potestad de elegir y remover a los ministros de la Suprema Corte de Justicia sin intervención del presidente; elegir al presidente sustituto en caso necesario; calificar las elecciones en su seno y reelegirse —que no compartía el presidente—. Asimismo, como ya dije, la Constitución de 1917 en su forma original garantizaba la inamovilidad de los jueces, a partir de 1923.

Los conflictos posteriores entre Carranza y la xxviii Legislatura tuvieron lugar, para ser exactos, por el uso que la Cámara de Diputados y el presidente le dieron a sus respectivas facultades. Igualmente, la adopción de potestades extraordinarias por parte de Obregón y Calles, durante sus mandatos, ilustra la debilidad presidencial de la época. Fueron las reformas a la Constitución de 1928 y 1932 las que fortalecieron la figura presidencial. La primera reforma otorgó al presidente el derecho de nombrar a los jueces de la Suprema Corte, con el visto bueno del Senado; redujo la representación en la primera cámara de 250 a 125 miembros, y suprimió los ayuntamientos capitalinos para

centralizar el gobierno del Distrito Federal en manos del presidente. La segunda, abolió la reelección de los miembros del Poder Legislativo y sincronizó las elecciones del Senado y la Presidencia. Son estos cambios constitucionales, así como la instauración de un partido oficial, los que asentaron las bases del presidencialismo que describían Cosío Villegas y Carpizo.

LAB: Confieso que no sabía, hasta ahora, que esos cambios constitucionales de 1928 y 1932 sentaron las bases del presidencialismo mexicano. A veces nos quedamos con visiones muy globales de la historia sin reparar en periodos, reformas o personajes que pasan desapercibidos y que tienen una importancia vital a mediano y largo plazo. Después de haber leído a Cosío Villegas y al mismo Carpizo hace algunos años, daba por sentado que el origen de las facultades presidenciales que caracterizaron al sistema político de este país en el siglo xx se remontaba a Carranza. De ahí mi pregunta anterior.

Con relación a este vínculo entre la Carta Magna y el sistema político, pregunto: ¿en qué medida la Constitución fue fundamento ideológico de la revolución institucionalizada?

CA: En la historia patriótica, la fundación del régimen posrevolucionario se asienta tanto en la Revolución como en la Constitución de 1917. En esta narración justificadora, la Revolución se concibe como la última batalla de una lucha constante en la historia de México, entre un pueblo sojuzgado, primero por las autoridades coloniales, luego por los gobiernos conservadores y, finalmente, por la dictadura porfirista. Desde Carranza y durante casi todo el periodo de hegemonía priista, los gobernantes se presentaban a sí mismos como los continuadores y herederos de esta gesta heroica.

La Constitución de 1917 tiene un lugar importantísimo dentro de la narrativa posrevolucionaria. De acuerdo con tal interpretación, el Constituyente de Querétaro produjo la obra culminante de la Revolución: un pacto constitucional que le devolvió a México un orden legal bajo un código de justicia social. De acuerdo con Juan de Dios Bojórquez, uno de los primeros historiadores de, y participante en, el Congreso Constituyente, la Carta Magna de 1917 consagró “los principios

que habían servido de bandera a la mayor parte de los grupos levantados en armas” y les otorgó protección institucional.

Elementos de la narración patriótica adornaron los textos de historia constitucional mexicana durante la mayor parte del siglo xx. Por ejemplo, Alfonso Noriega Cantú, uno de los primeros historiadores profesionales del derecho en México, adujo en su libro *Los derechos sociales*, que la Constitución de 1917 fue la “realización jurídico-política de la Revolución mexicana de 1910”, pues ahí “se consagraron los más importantes anhelos y aspiraciones del pueblo mexicano”.

Para él, el artículo 27 constitucional representaba “la esencia de los ideales y pretensiones de los revolucionarios” y se debía considerar “la conquista jurídica institucional máxima” del siglo xx. Como señalé anteriormente, esta interpretación no se sostiene si examinamos la historia de la convocatoria del Congreso Constituyente.

LAB: ¿Qué papel jugaba el texto constitucional bajo un sistema como el que tuvimos durante casi 70 años y en el que la legitimidad política no provenía, precisamente, de las urnas?

CA: Me parece que la legitimidad política de los gobiernos posrevolucionarios y del priismo tal cual, brotaba de la Constitución y de la narración histórica de tonalidad patriótica que le acabo de explicar en la respuesta anterior. Como señalan agudamente tanto Cosío Villegas como Jorge Carpizo, la Constitución de 1917 era la base jurídica del presidencialismo, aunque su fuerza y alcance derivaba de muchos factores extra constitucionales, como la estructura del PRI y el mito del presidente omnipotente.

LAB: Desde las clases de civismo de la secundaria y las de historia de México de la preparatoria, uno sabe que la Constitución de 1917 fue la primera que consagró la protección de los derechos sociales. Quisiera mencionar este punto para darle actualidad. ¿No cree que los imperativos de la globalización, como son la dislocación de las cadenas productivas, el poder de los grandes actores económicos internacionales o los impactos del cambio estructural durante el último cuarto de siglo, hayan creado las condiciones objetivas

para hacer del “constitucionalismo social” una meta cada vez más difícil de cumplir?

CA: Las metas del constitucionalismo social siempre fueron, muy difíciles de cumplir y es debatible si fueran cumplidas cabalmente alguna vez durante el siglo xx. Hoy día, la situación es sin duda más complicada aún, pero no creo que anhelar un pasado mítico, en el que los derechos sociales fueran respetados, contribuya a su defensa.

LAB: *Al cumplir sus primeros 100 años, la Constitución registra más de 500 reformas. Aunque no puedo precisar el número exacto de modificaciones, estoy cierto que sobrepasan las cinco centenas. El doctor Diego Valadés, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ha dicho que tantas enmiendas y agregados terminaron por triplicar el tamaño original de nuestra máxima norma legal. Estamos ante otra muy distinta de la que nos rigió hasta muy avanzado el siglo xx; no está de más precisar que de los 136 artículos sólo 22 permanecen inalterables. A causa de tantos cambios sufridos desde su promulgación hasta el día de hoy, ¿coincidiría con el doctor Valadés sobre la pertinencia de reescribir el texto, no para hacer uno nuevo, sino más bien para reordenarlo y hacerlo más claro?*

CA: Creo que los juristas con especialidad en el derecho constitucional actual están mejor calificados para responder esta pregunta que una historiadora de las constituciones mexicanas.

LAB: *Dada la cantidad de problemas que se comen al país, el descontento social creciente, la ruptura de la confianza ciudadana en las instituciones y los riesgos latentes que se potencializan con la globalización, ¿cree que sea buena idea convocar a otro constituyente? ¿Ayudaría en algo o, por el contrario, piensa que es un asunto de voluntad política para cumplir la ley y resolver los problemas con los instrumentos jurídicos con los que contamos?*

CA: De nuevo, creo que hay gente mejor calificada que yo para responder la segunda pregunta, que una historiadora de las constituciones mexicanas.

En cuanto al primer cuestionamiento que me hace, le remito a los argumentos que formulé en un texto publicado por *Nexus* en octubre de 2011, y que ahora voy a citar: creo que la historia constitucional del siglo xix ofrece lecciones muy claras acerca de los peligros inherentes a la propuesta de abandonar la Constitución actual, que a pesar de todas sus innumerables fallas e inconsistencias, forma la base de toda legitimidad política en el país.

Es el acuerdo mínimo en torno al que diferentes partidos y grupos de opinión han discutido hasta el momento el futuro de la democracia mexicana; de modo que abolirlo podría abrir una caja de Pandora cuyo contenido podría ser muy peligroso. El Congreso Constituyente tendría primero que construir un acuerdo mínimo para sentar las bases de un nuevo proyecto constitucional que incluiría detalles como el procedimiento para discutirlo y aprobarlo. La conformación del Congreso Constituyente entrañaría un enorme reto, pues los partidos políticos tendrían que ponerse de acuerdo, de antemano, acerca de la forma de elegirlo y —lo que es más difícil aún— tendrían que conformarse con los resultados electorales.

En 1916 y 1917, Carranza enfrentó exitosamente todos estos retos gracias a su poder personal y al apoyo del Ejército Constitucionalista que ya había doblegado a sus contrincantes. ¿Quién o quiénes en la situación actual tendrían la autoridad para generar las condiciones para una transición constitucional tan ordenada? Es obvio que un Constituyente electo por un electorado tan polarizado como el actual nunca gozaría de la legitimidad necesaria para redactar una nueva Carta Magna.

CRITERIOS DE POLÍTICA ECONÓMICA

*Giovanni Jiménez Bustos**

Criterios Generales de Política Económica

Los CGPE son el marco de referencia sobre la cual se construye la Ley de Ingresos de la Federación (LIF). Con la finalidad de llevar a cabo proyecciones sobre los ingresos, este documento contiene el comportamiento estimado de las principales variables macroeconómicas que afectan a los ingresos del gobierno federal; las estimaciones contenidas en el documento y elaboradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como la tasa de variación del PIB, tasa de inflación, tasa de interés, tipo de cambio, precio del barril de petróleo y plataforma de producción.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017, Ingresos presupuestarios por grandes rubros

Artículo 1o. En el ejercicio fiscal de 2017, la federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se relacionan (Tabla 1).

Los ingresos tributarios más importantes en los últimos 25 años han sido el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, IVA e ISR, respectivamente. La Gráfica 1 muestra la evolución de estos dos gravámenes y su aportación a los ingresos del sector público.



La gráfica muestra la contribución del Impuesto sobre la Renta (ISR) y del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En promedio, el ISR ha representado alrededor de 27% de los ingresos del gobierno federal, mientras que el IVA sólo cerca de 16%, impuestos que constituyen fuentes esenciales del ingreso público. He aquí varios de los retos respecto a su recaudación.

En cuanto al ISR, si bien en los últimos años se observa cierta tendencia al incremento de los recursos obtenidos, persiste la crítica de los sectores especializados respecto a que la escasa recaudación se debe al acotamiento de la base de contribuyentes a sólo aquellos que participan en el sector formal de la economía, y aun entre éstos, la contribución no es equitativa porque persiste un excesivo gasto fiscal que otorga exenciones a personas morales, sin que exista un beneficio tangible al resto de la economía; además, la dimensión del sector informal es muy amplia. Se estima que más de 40% de la población económicamente activa genera ingresos en este sector.

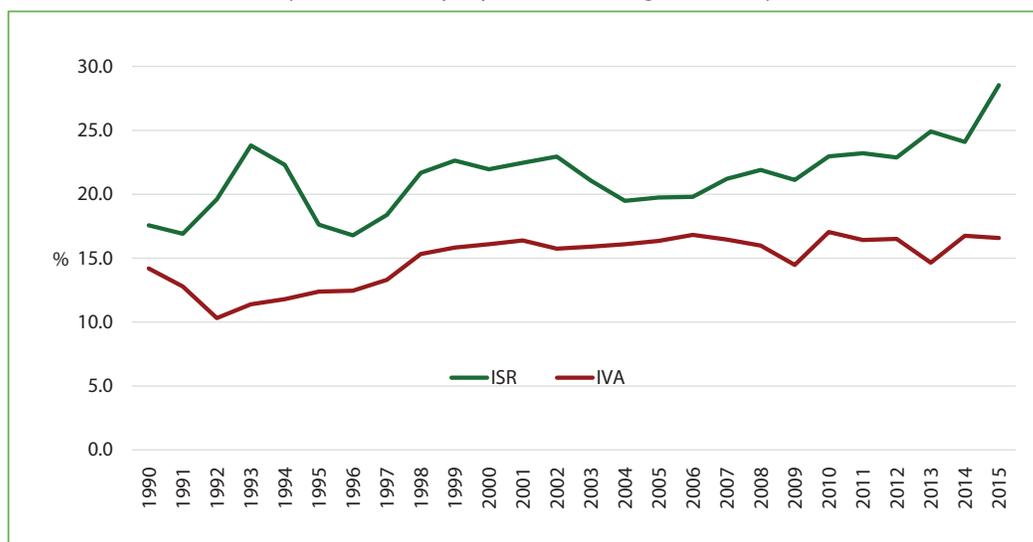
* Doctor en gestión ambiental para el desarrollo por el Centro de Investigaciones Atmosféricas. Líneas de investigación: economía social, presupuesto de egresos vertiente social. Correo electrónico: jborgiovanni@gmail.com

Tabla 1. Ingresos presupuestarios por grandes rubros

Concepto	Millones de pesos
Total	4,888,892.5
Ingresos del gobierno federal (1+3+4+5+6+8+9)	3,263,756.2
1. Impuestos	2,739,366.8
1. Impuestos sobre los ingresos:	1,425,802.0
3. Impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones:	1,240,254.3
01. Impuesto al valor agregado.	797,653.9
02. Impuesto especial sobre producción y servicios:	433,890.4
3. Contribuciones y mejoras	33.6
4. Derechos	44,757.3
5. Productos	5,983.8
6. Aprovechamientos	86,712.9
8. Participaciones y aportaciones	
9. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	386,901.8

Fuente: LIF 2017.

Gráfica 1. Participación del ISR e IVA en los ingresos totales (datos como proporción del ingreso total)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

La recaudación por IVA se ha conservado entre 15 y 17% del total de los ingresos públicos. Su variación responde a movilidad de las tasas con que se grava el consumo. Con relación a este impuesto, la principal discusión se centra no sólo en la tasa más conveniente sino en la base de los bienes a los que se aplica la contribución, lo cual debe considerar

las características del consumo de la población para que este impuesto sea no regresivo.

Otra de las fuentes esenciales para el ingreso público son los derechos por hidrocarburos. Éstos aportaron, en 2008, 44% de los ingresos totales, mientras que en 2014 su aportación fue de 27%.

En promedio, estos ingresos representaron entre 1994 y 2015, 26.6% de los ingresos totales del gobierno federal. En la Gráfica 2 se observa la dinámica de estos ingresos, claramente resalta su amplia variabilidad.

¿Cuál es la relación que guarda el IVA, ISR y los ingresos petroleros en la Ley de Ingresos de la Federación? (Tabla 2).

Como se observa en la Tabla 2, el principal rubro de ingresos del gobierno federal es el Impuesto sobre la Renta; en los últimos 21 años, el ISR ha representado 27.7% del promedio anual; el segundo gran rubro fueron los derechos por hidrocarburos, y finalmente en importancia destaca el IVA. Es relevante señalar que estos aportes al ingreso público han variado en distintos periodos. Particularmente, los derechos por hidrocarburos resultaron ser la principal fuente de ingresos en algunos años, como por ejemplo en 2008, pero en los años recientes lo que se observa es la contracción de estos derechos.

Mecanismos de transmisión de las variables macroeconómicas en la LIF

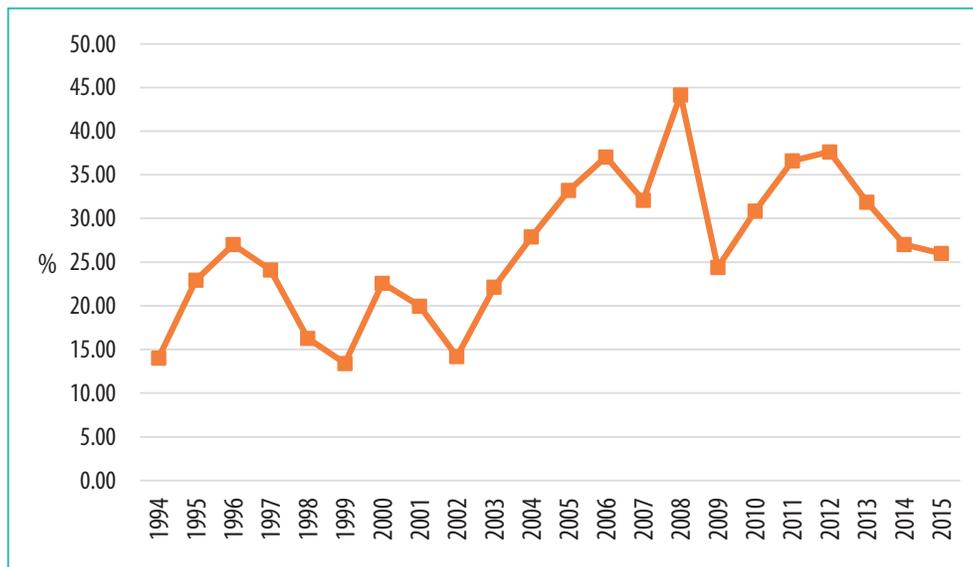
Se denomina mecanismos de transmisión a los canales mediante los cuales las variables macroeconómicas afectan a la economía en ge-

neral. En nuestro caso, nos interesa observar la evolución de las principales variables macroeconómicas que se enuncian en los CGPE y cuál es su impacto en los ingresos tributarios (Gráfica 3).

La tasa de variación del PIB (es decir, el crecimiento —o decrecimiento— económico) impacta en el consumo, los empleos y la inversión privada. El consumo y la inversión hacen variar el IVA, y los empleos, el ISR. Estos dos impuestos impactan en la Ley de Ingresos de la Federación. La Gráfica 3 muestra que la SHCP ha presentado a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados pronósticos alentadores sobre el comportamiento de la economía; esto con la finalidad de obtener más ingresos tributarios (IVA, ISR). Sin embargo, sólo en 2013 y 2015 estas estimaciones fueron acertadas (Gráfica 4).

La variación de la tasa de inflación afecta los ingresos tributarios, puesto que contrae el consumo, afectando así al IVA. Sin embargo, si la tasa de inflación llegase a ser tan alta que el sistema económico no la pudiera absorber, tendríamos problemas de cierre de empresas, ya que los consumidores tenderían a sustituir productos, afectando así las decisiones de inversión de las empresas y la contratación de personal. Esta contracción económica provocaría pérdida de ISR (Gráfica 5).

Gráfica 2. Derechos por hidrocarburos (datos como proporción del ingreso total)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Tabla 2. Resumen de la composición del ingreso del sector público federal (2007-2015)

Concepto	Promedio de los ingresos totales (2007-2015) %
ISR	27.7
IVA	21.8
Derechos por hidrocarburos	26.6
Total	76.1

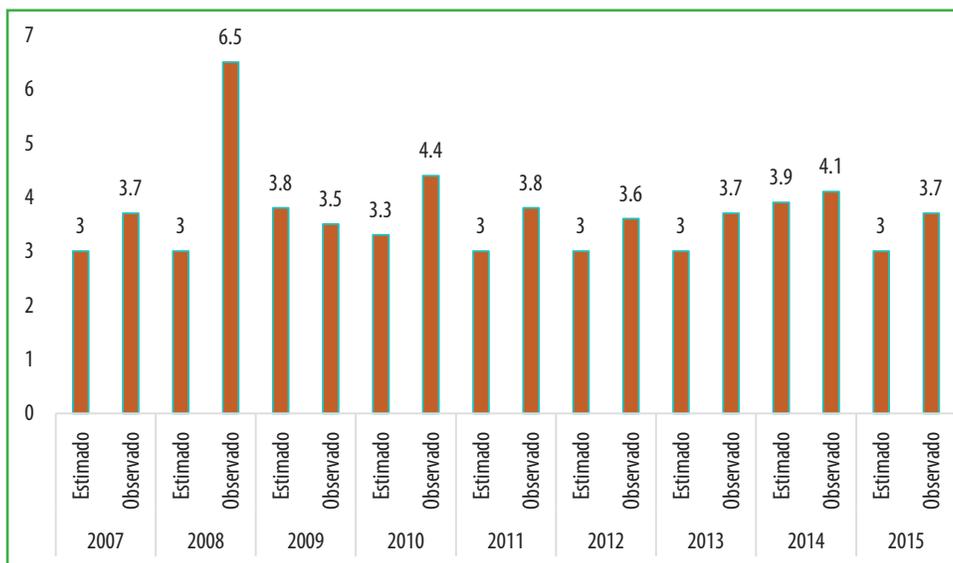
Fuente: Elaboración propia con datos a precios de 2008, con base en las series de la SHCP.

Gráfica 3. Variación del PIB



Fuente: SHCP.

Gráfica 4. Variación de la tasa de inflación



Fuente: SHCP.

Gráfica 5. Tasa de interés



Fuente: SHCP.

La tasa de interés impacta en los ingresos a través de las decisiones de inversión de las empresas; es decir, si las empresas observan que los fondos prestables son accesibles, entonces estarán en condición de ampliar sus plantas, mediante la construcción o la compra de equipo, pues cuando las empresas se amplían también requieren más personal. Por tanto, la tasa de interés afecta los ingresos a través del IVA y el ISR.

Hasta aquí hemos visto cómo las variables descritas en los CGPE afectan los ingresos tributarios. A continuación veremos el otro componente de la LIF: los ingresos petroleros (Gráfica 6).

El tipo de cambio (peso/dólar) tiene un doble mecanismo de transmisión: afecta los bienes importados, tanto para el consumo interno como la maquinaria; con ello contrae el valor esperado del IVA. El otro mecanismo de transmisión es el valor de las exportaciones de barriles de petróleo. Si tenemos una mayor paridad del tipo de cambio a lo estimado por la SHCP, entonces los ingresos fiscales serán mayores a lo proyectado, ya que los ingresos petroleros aportan casi 30% a la LIF. La gráfica muestra que el Banco de México ha tenido un manejo adecuado de los instrumentos de control del tipo de cambio, ya que las estimaciones presentadas en la ley se acercan al valor promedio anual de esta variable.

Derivado de ello, el impacto en la oferta importable y, por tanto el IVA, se mantiene constante con las estimaciones de la SHCP; sin embargo, no podemos decir lo mismo de los ingresos petroleros, puesto que el tipo de cambio es sólo uno de los indicadores de los ingresos petroleros. Los otros son: la oferta diaria exportable (plataforma de producción) y el valor esperado del barril de petróleo (Gráfica 7).

Como lo señalamos en el párrafo anterior, una variable de suma importancia son los ingresos esperados derivados de los aprovechamientos petroleros. Este indicador se compone del tipo de cambio, el precio del barril de petróleo y la plataforma de producción. La Gráfica 8 muestra que el valor que se estima en la LIF siempre ha sido menor al observado, generando mayores ingresos petroleros a los estimados en la ley.

El último indicador que conforma el valor de los ingresos petroleros es la estimación de la plataforma de producción exportable. La gráfica muestra que durante el periodo 2007-2009, la estimación de la plataforma de producción estuvo por debajo de lo observado al final del año. Sin embargo, en los siguientes años la estimación creció hasta 2014, donde nuevamente se mantuvo a la baja.

Gráfica 6. Tipo de cambio, pesos por dólar



Fuente: SHCP.

Gráfica 7. Valor del precio de barril, en dólares

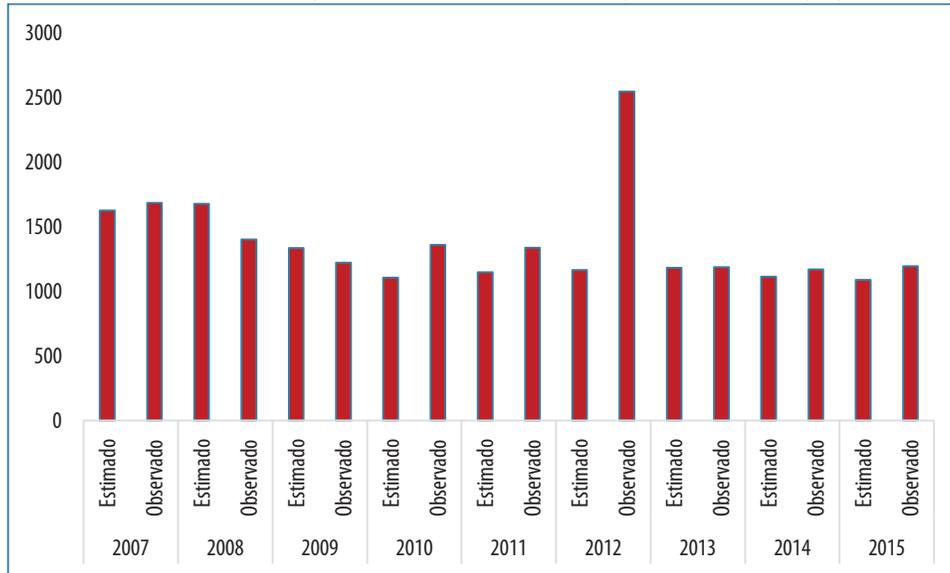


Fuente: SHCP.

Una vez establecidos los distintos canales de transmisión, a continuación se observa cómo las variables antes descritas se vinculan en la Ley

de Ingresos de la Federación durante el periodo 2013-2015 (Cuadro 1).

Gráfica 8. Plataforma de producción de barriles de petróleo diario (exportación)



Fuente: SHCP.

Cuadro 1. Ingresos públicos y su vinculación con otros precios

<i>Ley de Ingresos de la Federación</i>	<i>Estructura de ingresos (mmdp)</i>	<i>Precios vigentes para la obtención de ingresos petroleros</i>
LIF 2013	Total: 3,601.7 Petroleros: 1,242.9 Tributarios: 1,628.2 No tributarios: 105.9	Precio del barril de petróleo: 97.96 dólares. Tipo de cambio: 12.7 pesos por dólar.
LIF 2014	Total: 3,829.5 Petroleros: 1,224.7 Tributarios: 1,808.2 No tributarios: 152.1	Precio del barril de petróleo: 93.02 dólares. Tipo de cambio: 13.29 pesos por dólar.
LIF 2015	Total: 3,390.5 Petroleros: 1,187.7 Tributarios: 1,080.7 No tributarios: 154.4	Precio del barril de petróleo: 54.63 dólares. Tipo de cambio: 15.65 pesos por dólar.

Fuente: Elaboración propia con datos de las leyes de Ingresos 2013 a 2015, CEFP, Banco de México y Mexder.

Conclusiones

Como se observa en el documento, es de suma importancia tener claridad en cómo afectan las variables macroeconómicas a los ingresos del sector público; sin embargo, aunado a esas variables, también es necesario conocer cuál es la distribución de las cargas fiscales entre los deciles de la población, puesto que tal como señala Stiglitz (2000),¹ un buen sistema tributario se caracteriza por ser eficiente, sencillo, flexible, justo y con responsabilidad política (Tabla 3).

¿Acaso nuestro sistema tributario tiene estas características?

Como se observa en la Tabla 3, la distribución de la carga fiscal se concentra en los deciles de mayores ingresos. El 0% (ISR) y 4.2% (IVA) de la

recaudación de impuestos la aporta 20% de la población de menores ingresos, mientras que 80.1% (ISR) y 50.3% (IVA) los aporta 20% de la población de mayores ingresos. Una pregunta para posteriores documentos sería conocer cuál es el estado que guarda el gasto público de acuerdo con los deciles de ingresos y así poder contestar si nuestro sistema tributario es bueno en términos de Stiglitz.

Referencias

Criterios Generales de Política Económica (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.

Ley de Ingresos, Cámara de Diputados. México.

Tabla 3. Participación porcentual a la recaudación por impuesto

<i>Decil de ingresos</i>	<i>Contribución por decil ISR</i>	<i>Contribución IVA</i>
I	0	1.4
II	0.0	2.8
III	0.3	3.4
IV	1	4.9
V	1.8	6.7
VI	2.6	7.8
VII	5.6	9.8
VIII	8.7	12.8
IX	19.3	17.3
X	60.8	33

Fuente: SHCP.

¹ Stiglitz, Joseph E., *La economía del sector público*, Antoni Bosch, Barcelona, 2000.

LOS PRE-CRITERIOS DE POLÍTICA ECONÓMICA 2017. PLANTEAMIENTOS DE LA AUTORIDAD HACENDARIA SOBRE LAS PERSPECTIVAS ECONÓMICAS 2017-2018

*Roberto Candelas Ramírez**

Introducción

Recientemente el Ejecutivo federal entregó a la Cámara de Diputados los Pre-Criterios 2017 —por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)—. ¿Con qué objeto? Se trata de iniciar un diálogo entre ambos Poderes de la Nación para encontrar las mejores vías constitucionales para contar con finanzas públicas sanas e iniciar los trabajos de discusión, análisis y aprobación de una Ley de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2018, que resulte equilibrada, estimule el crecimiento del producto nacional y permita consolidar la estabilidad macroeconómica del país. Es por la importancia de su contenido que ponemos a su consideración este reporte que pretende:

1. Recapitular sobre el contenido de los Pre-Criterios correspondientes a los ejercicios fiscales 2016, 2017 y 2018, a la luz de las cifras más representativas que se divulgan para cada una de las variables macroeconómicas.
2. Revisar los estatus de la economía global y de México, que se plantean en los Pre-Criterios, a fin de establecer las relaciones



3. Derivar los principales planteamientos que fundamentan la política económica aplicada por el gobierno mexicano.
4. Emitir un conjunto estructurado de consideraciones muy puntuales acerca de los Programas Presupuestarios Prioritarios planteados en los años más recientes del gobierno actual, con énfasis en los deseables para 2018.

* Licenciado en economía por la UNAM. Líneas de investigación: planificación del desarrollo económico. Correo electrónico: robcanb22@hotmail.com

El estatus de la economía global

Presentación del esquema presentado en los Pre-Criterios

Los Pre-Criterios elaborados en 2015, 2016 y 2017 hacen, en su Capítulo I, un recuento sucinto sobre el entorno internacional al cierre del año previo al de referencia. Más adelante, en el Capítulo II abordan el entorno internacional esperado para el año de referencia. Por último, el Capítulo III, consiste en un examen —también muy breve— del entorno externo prospectado para el año subsecuente al de referencia.

La revisión de los sucesos y de las proyecciones del escenario internacional que aparecen en los Pre-Criterios enviados a la Cámara de Diputados para los años mencionados establecen las bases necesarias para plantear una primera aproximación del panorama económico internacional del que se desprenden los planteamientos del Cuadro 1.

Sin embargo, es pertinente precisar que es muy propio que en una economía abierta como la mexicana se convierta casi en exigencia elaborar un examen de la situación de las variables macro-

Cuadro 1. Panorama económico internacional

<i>Cierre de 2014</i>	<i>Cierre de 2015</i>	<i>Cierre de 2016</i>
Estados Unidos se posicionó como uno de los principales países impulsores del crecimiento de la economía mundial.	Estados Unidos continúa inmerso en un periodo de auge económico, fortaleciendo su mercado laboral. El país avanza aún más en su proceso de normalización de la política monetaria (reducción en la compra de activos financieros).	La economía norteamericana continuó repuntando como resultado del aumento de la demanda interna y la caída en la acumulación de inventarios. La fortaleza del dólar impactó negativamente en el crecimiento provocando una reducción de las exportaciones netas y, en contrario, un aumento sustancial en el ritmo de importaciones.
Se registró una recuperación más moderada de lo esperado de la zona euro, con deflación en el último trimestre de ese año.	Persistió en la zona euro un crecimiento precario del producto, a pesar de los intentos de reactivarla mediante la instrumentación de una política monetaria expansiva (recorte de las tasas de referencia, operaciones de refinanciamiento para reactivar el crédito y programas de compra de activos financieros).	Europa experimentó una tendencia positiva en la inflación (1.1%), como consecuencia del aumento en los precios de la energía y de los alimentos. La región euro, observó además una baja en el desempleo y continuó aplicándose una política monetaria expansiva.
La presencia de conflictos geopolíticos en Ucrania y Medio Oriente generó afectaciones en las expectativas de crecimiento del producto mundial.	Los países emergentes (excepto China) mostraron crecimiento débil, como resultado de la caída de los precios internacionales de las materias primas y una menor demanda mundial.	En China continuó la desaceleración de la economía iniciada en 2010, aun cuando se observó una recuperación en el sector manufacturero. El resto de las economías emergentes también pudieron experimentar una recuperación.
Se presentó un declive muy sensible en los precios internacionales del petróleo a partir de junio debido a una sobre oferta por parte de Estados Unidos y países no miembros de la OPEP, y una menor demanda a escala mundial.	Por su parte, China se adentró en un periodo de desaceleración económica, esto debido al efecto proveniente del freno en su ciclo de la inversión productiva.	El mercado petrolero observó una recuperación al subir los precios internacionales del crudo, esto debido a los recortes a la producción aplicados por el seno de la OPEP.
Volatilidad financiera y depreciación de las divisas de varios países como respuesta al fortalecimiento del dólar.		

económicas, ya sea a nivel de los grandes agregados mundiales, o de la información que deriva del comportamiento observado en los distintos bloques económicos regionales que se han venido integrando en el mundo, puesto que así podrá ser mensurable y tener mayor certeza respecto a cómo la economía nacional se verá influenciada por los hechos provenientes del exterior, saber qué tan preparado está el país para disminuir al máximo los factores de riesgo ante eventos mundiales adversos y de qué mecanismos de política económica se dispone para activar el crecimiento del producto bajo preceptos de ajuste, estabilidad y equilibrio macroeconómico.

Presentación de un esquema ampliado del panorama económico internacional

Inflación

1. El fenómeno inflacionario mundial se ha mantenido por ahora bajo control, después de los eventos derivados de la crisis mundial 2008-2009, situándose a partir de entonces dentro del rango 0-2% anual en las economías avanzadas durante el periodo 2012-2016. Es de esperar que esta situación continúe así, según lo proyectado por el Fondo Monetario Internacional para 2017 y 2018.
2. Las economías emergentes y en desarrollo mantendrán para el conjunto de países tasas inflacionarias en el rango de 4-6% proyecta-

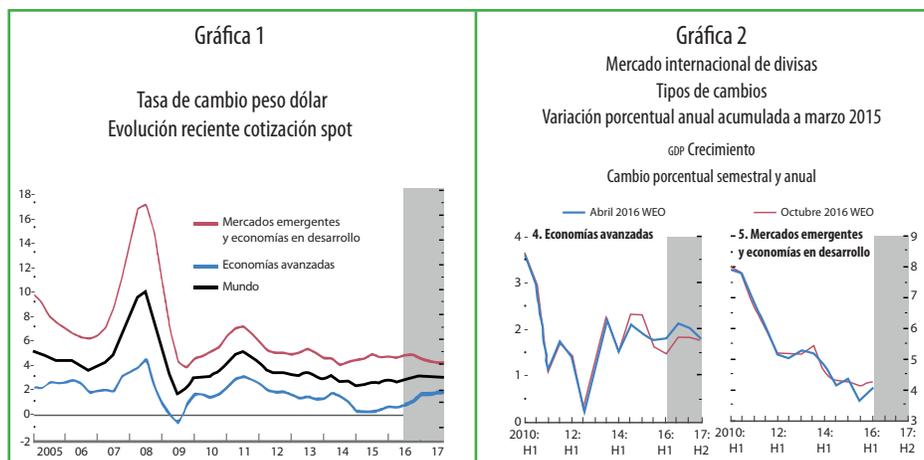
do a 2017 y 2018, siguiendo la tendencia registrada durante los años 2015 y 2016. Cabe decir que las principales presiones sobre la inflación mundial han sido generadas por el efecto base de la caída de precios de energéticos y el fortalecimiento generalizado del dólar, lo que ha propiciado afectaciones muy marcadas en los países emergentes.

3. Para efectos de la aprobación presupuestal del ejercicio presupuestal 2018, habrá que poner acento en la evolución proyectada de los precios globales de las materias primas. Las proyecciones 2017-2018 indican, de momento, un repunte importante en los precios de los combustibles, con mayor volatilidad en los precios de los no combustibles.

Crecimiento del producto

1. En las economías avanzadas la variación anual de producto a abril de 2016 ha sido precario, pues no pudo superar la barrera del +2.0%, tal como lo muestra el gráfico (gráficas 1 y 2) que aparece en el grupo de ilustraciones. Lo anterior ha venido ocurriendo desde 2012, cuando se inicia un proceso de recuperación del producto global.
2. Por su parte, el conjunto de economías emergentes ha experimentado un ligero repunte en el crecimiento del producto a partir de 2015, a tasa de 4% y proyectado a 2017 y 2018 de 4 a 5%, siendo las economías de Asia (China, India y los países de la ASEAN, los que registrarán las tasas más elevadas

a) Evolución de la inflación y crecimiento del producto por categorías de países.



Fuente: Fondo Monetario Internacional, "World Economic Outlook", 2016.

- a nivel mundial de 4.8 a 7.6%, entre 2015 y 2016, y proyectado a 5.2 y 7.7% para 2018).
- El caso de México se inscribe en el grupo de países emergentes de América Latina y el Caribe. En 2016, el país alcanzó una tasa de crecimiento del producto de 2.3%; 0.1% mayor a la cifra publicada por el Fondo Monetario Internacional. El organismo calcula tasas proyectadas de 1.7% en 2017 y 2.0% en 2018, mientras la autoridad hacendaria se sitúa arriba al ubicarla entre 2.6 y 3% e impulsada vía la expansión esperada del consumo privado.

Divisas

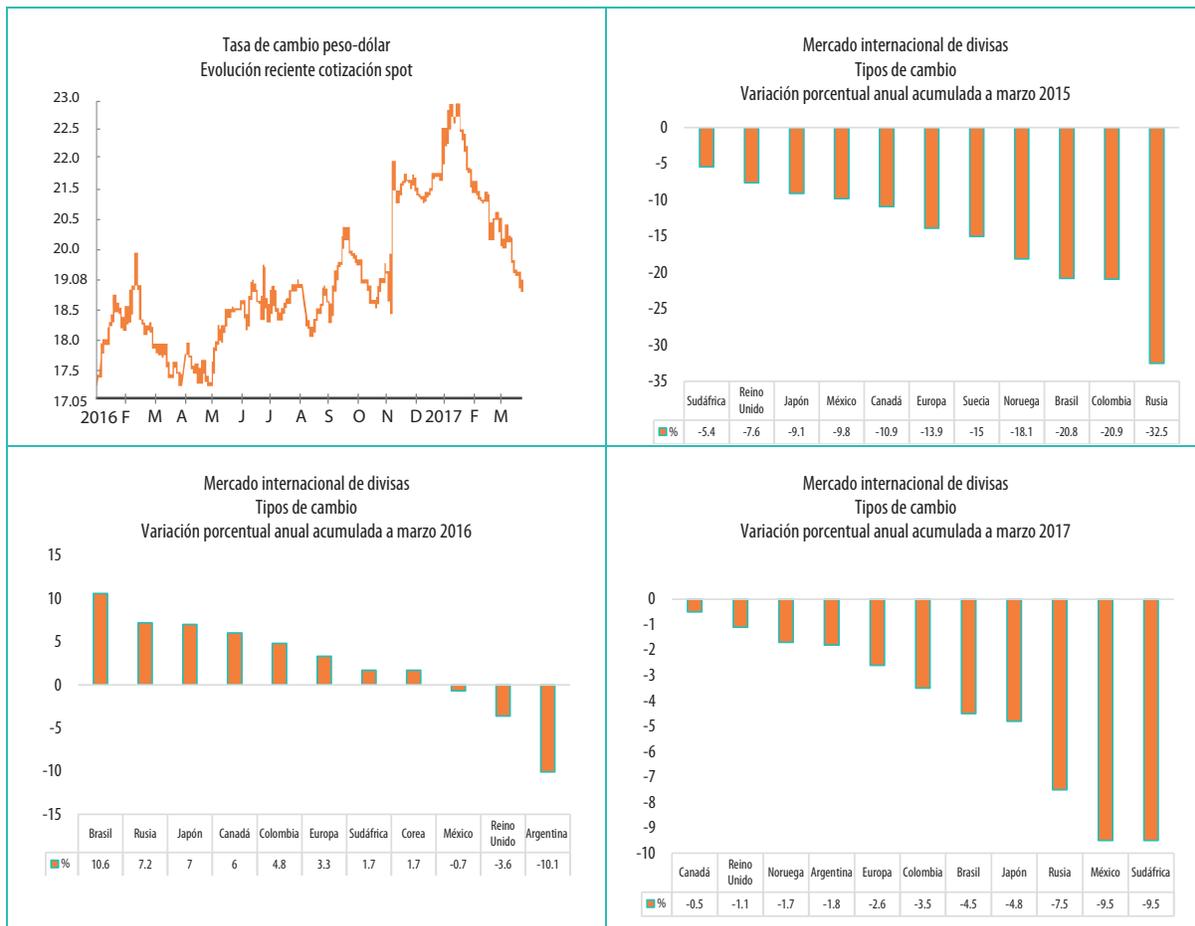
- El mercado internacional de divisas ha estado marcado por una fuerte tendencia a la depreciación de las principales divisas fren-

te al dólar estadounidense, y por las divergencias existentes en la política monetaria aplicada en los diferentes países.

- La depreciación de las divisas ha obedecido a la propia volatilidad de los mercados financieros internacionales, a la caída de los precios mundiales del petróleo, a las expectativas de las tasas de interés en Estados Unidos, así como a la mejoría observada en la actividad económica mundial.
- En este contexto, el peso mexicano ha experimentado una depreciación acumulada de 20% en el periodo 2014-2017. Tan sólo en el periodo marzo 2016/marzo 2017 la variación porcentual anual fue de -9.5%, la más alta del grupo de países que se observan en la Gráfica 3.

b) Mercado internacional de divisas.

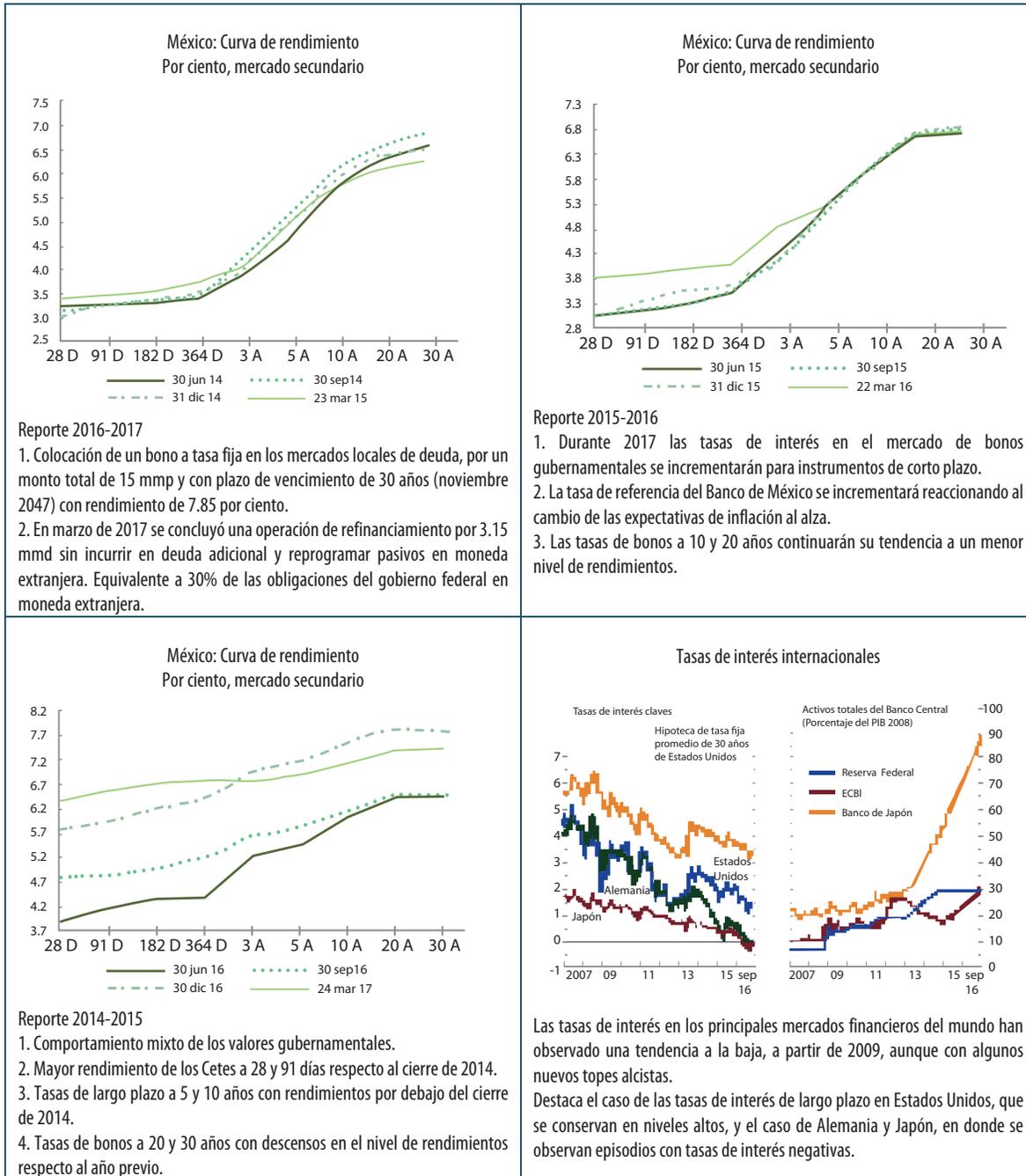
Gráfica 3



Fuente: Banco de México, Secretaría de Hacienda, Pre-criterios 2015, 2016, 2017.

c) Tasas de interés de referencia y activos financieros de los bancos centrales.

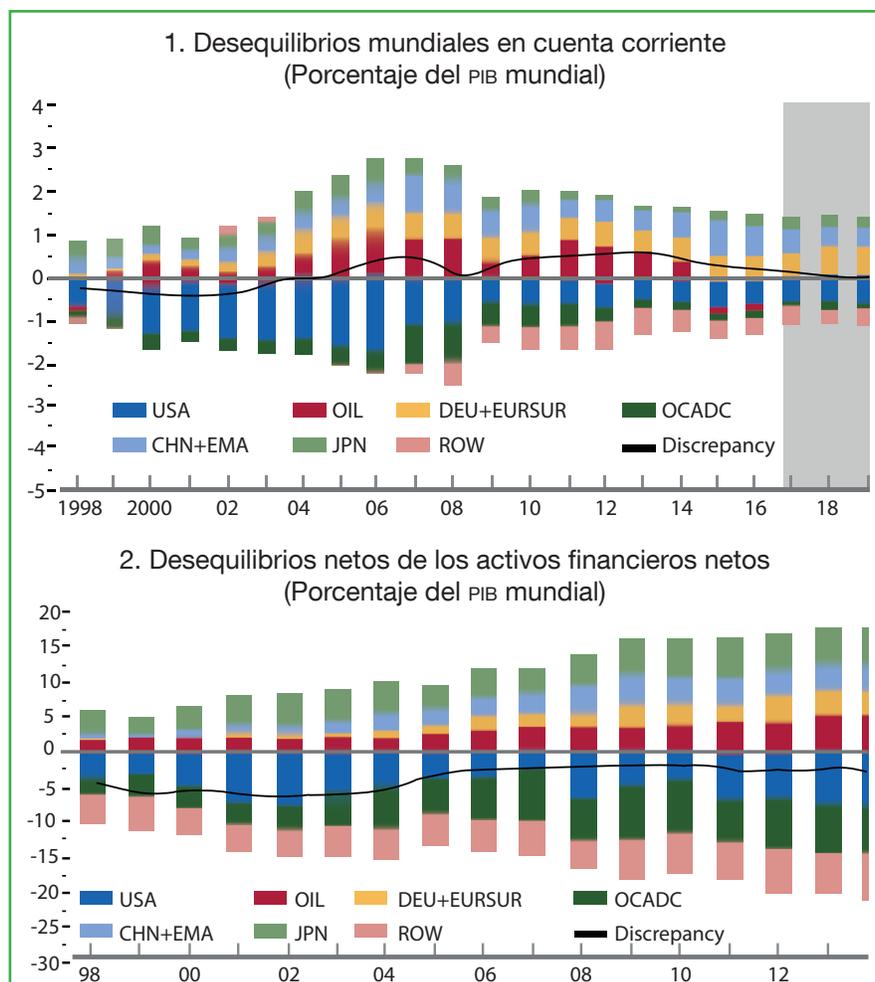
Gráfica 4. Evolución de las tasas de interés en el mercado secundario mexicano y comparativos con otros países de economías avanzadas. Cifras 2014-2017 y expectativas 2018 (porcentaje)



Fuentes: Pre-Criterios 2015, 2016, 2017. FMI, "World Economic Outlook", 2016.

d) Sector externo. Posición de la cuenta corriente de la balanza de pagos por categorías de países.

Gráfica 5



Fuente: estimaciones del personal técnico del FMI.

Nota: CHN+FMA-Asia emergente de China (RAE de Hong Kong, Indonesia, Corea).

Fuente: Fondo Monetario Internacional, "World Economic Outlook", 2016.

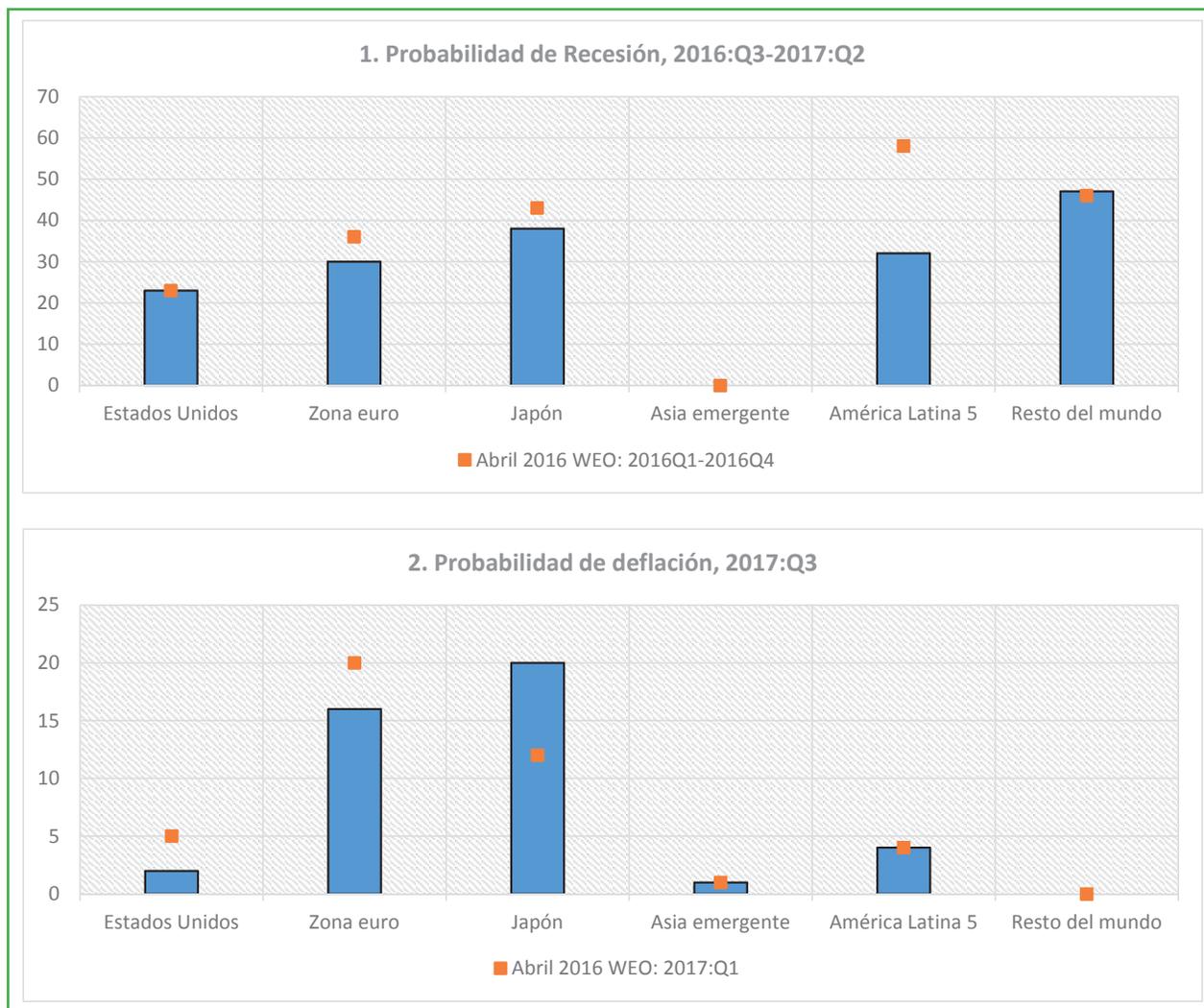
Balanza de pagos

1. Los desbalances en la cuenta corriente de la balanza de pagos son eventos comunes en el mundo, aun cuando en la mayor parte de los casos es posible financiarlos por medio de la entrada de flujos continuos de inversión extranjera directa o induciendo

cambios en la posición de la balanza comercial (aumento de las exportaciones y disminución de las importaciones de bienes y servicios). Una situación relativamente sana estriba en mantener estos desbalances dentro del rango de 2 y 5% como proporción del PIB.

e) Riesgos de recesión y deflación económica por categorías de países.

Gráfica 6

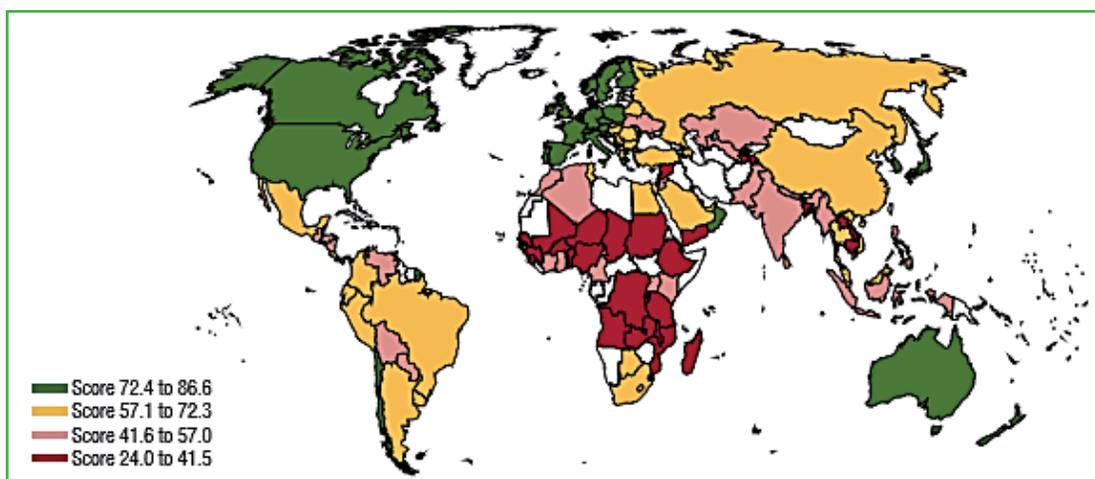


Fuente: Fondo Monetario Internacional, "World Economic Outlook", 2016.

Recesión y deflación

1. La probabilidad de que se presente una coyuntura recesiva en la economía mundial es latente en la zona euro, Japón y América Latina, y menos probable en Estados Unidos; por su parte, China, India y los países de la ASEAN se encuentran en una posición más favorable dado que la presencia de una recesión es casi nula; contrario a este riesgo, los gigantes asiáticos presentan un ritmo de crecimiento con tasas mayores a 6%, aun cuando continúan desacelerándose.
2. En otro orden de ideas, la zona euro se está alejando de la probabilidad de entrar en otro periodo de deflación; no así Japón, que enfrenta serias dificultades para estabilizar e incentivar el crecimiento de su economía nacional.

f) Índice de seguridad alimentaria 2016. Mapa por países.



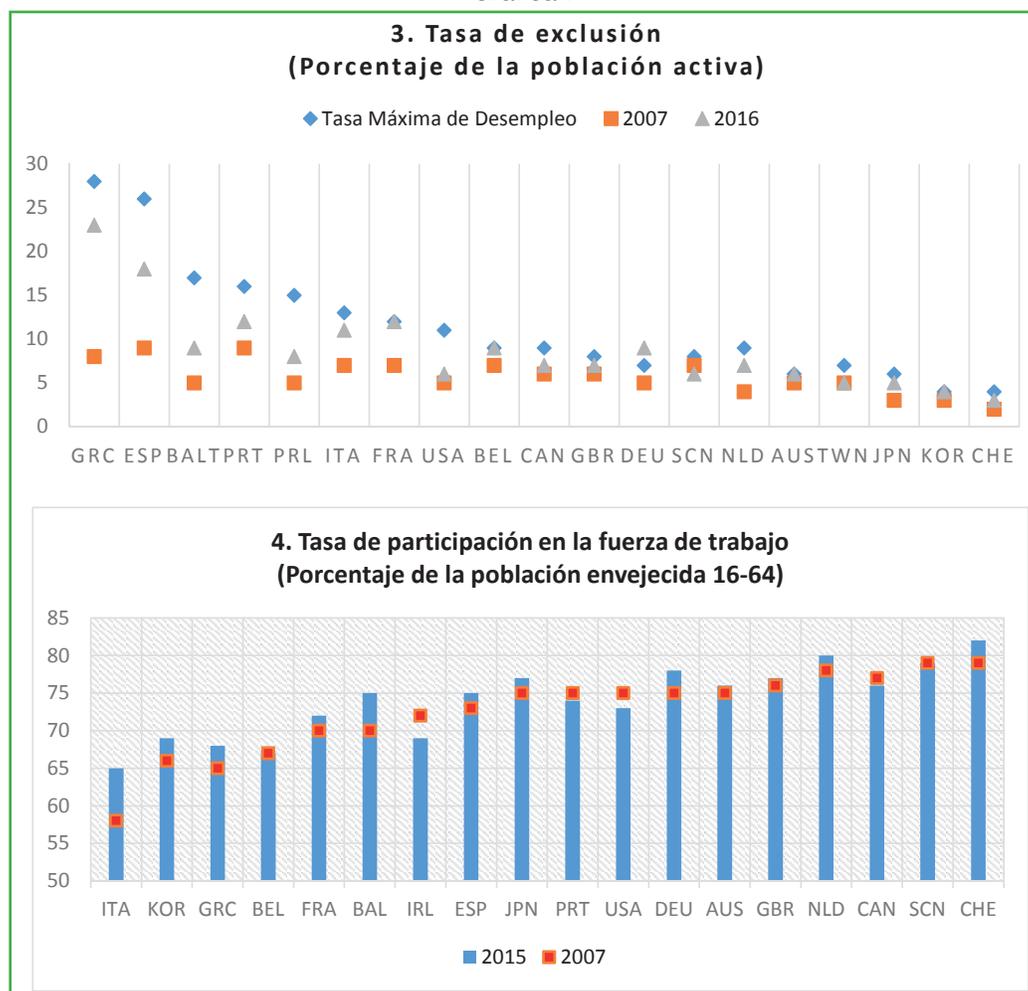
Fuente: Unidad de Inteligencia Económica, Índice Global de Seguridad Alimentaria 2016.

Seguridad alimentaria

1. La seguridad alimentaria es un indicador de primer orden y de extrema sensibilidad. La suficiencia alimentaria es también uno de los mayores desafíos a futuro para la humanidad y uno de los factores críticos al momento de determinar el grado de estabilidad de la economía mundial. El estudio que deriva esta medición considera tres vertientes: capacidad monetaria que un país tiene para comprar alimentos, disponibilidad de alimentos y calidad e inocuidad de los alimentos disponibles.
2. El citado estudio destaca que la seguridad alimentaria del mundo continúa mejorando, el hambre ha descendido, aunque este flagelo continúa afectando a 800 millones de personas en el mundo (1 de cada 9 personas). La seguridad alimentaria está siendo influenciada fuertemente por factores muy diversos como la cultura, el medio ambiente, el cambio climático global y la localización geográfica de un país determinado.
3. El continente africano, en su region central, sufre efectos devastadores como resultado de condiciones climatológicas adversas, como lo deja ver el bajo índice de seguridad alimentaria (24.0 a 41.5 por ciento).
4. En un nivel menos riesgoso se encuentra la región occidental asiática y la parte noroccidental de África, así como la parte central de Sudamérica (41.0 a 57.0 por ciento).
5. Entre 57.1 y 72.3% se encuentran países como Rusia, China, Sudáfrica, México, y gran parte de la región sudamericana.
6. Finalmente, el índice de seguridad alimentaria encuentra su intervalo más alto (72.4 a 86.6%) en países como Estados Unidos, Canadá y los países de Europa Occidental.

g) Tasa de desocupación y de participación de la fuerza laboral en las economías avanzadas.

Gráfica 7



Fuente: Fondo Monetario Internacional, "World Economic Outlook", 2016.

Tasa de desocupación

1. En los países representados en la Gráfica 7 las tasas de desocupación se encuentran por debajo del tope máximo, aunque en niveles más altos que los prevalecientes en 2007, año previo a la crisis mundial 2008-2009. Destacan los casos de Grecia y España, países que presentan el tope máximo de desempleo, estando lejos de recuperar los niveles de ocupación registrados en 2007.
2. En lo que se refiere a las tasas de participación de la fuerza laboral como porcentaje de la población económicamente activa (16 a 64 años), en la mayoría de los casos el indicador ha venido al alza y se han podido superar, aunque ligeramente, los niveles registrados en 2007; no es el caso de países como Irlanda y Estados Unidos, naciones en las que la tasa de participación de la fuerza laboral no rebasa el tope de 2007.
3. En el ámbito laboral, la economía global observa una falla estructural, que es puntualmente advertida en los Pre-Criterios 2017: se trata de "un incremento secular en el nivel de desigualdad e inseguridad laboral, propiciado por el acelerado ritmo de cambio tecnológico y exacerbado por la crisis financiera global y sus secuelas, que ha generado malestar en amplios sectores de la población en algunas de las principales economías del mundo" (Cuadro 2).

Cuadro 2. Comportamiento de la economía global 2015-2016 y proyección 2017-2018. Cifras del Fondo Monetario Internacional según los grandes bloques económicos

<i>Regiones/Países</i>	<i>Estimaciones</i>		<i>Proyecciones</i>	
	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
Producto mundial	3.2	3.1	3.4	3.6
Economías avanzadas	2.1	1.6	1.9	2.0
Estados Unidos	2.6	1.6	2.3	2.5
Zona del euro	2.0	1.7	1.6	1.6
Alemania	1.5	1.7	1.5	1.5
Francia	1.3	1.3	1.3	1.6
Italia	0.7	0.9	0.7	0.8
España	3.2	3.2	2.3	2.1
Japón	1.2	0.9	0.8	0.5
Reino Unido	2.2	2.0	1.5	1.4
Canadá	0.9	1.3	1.9	2.0
Otras economías avanzadas	2.0	1.9	2.2	2.4
Economías emergentes y en desarrollo	4.1	4.1	4.5	4.8
Comunidad de Estados Independientes	-2.8	-0.1	1.5	1.8
Rusia	-3.7	-0.6	1.1	1.2
Excluido Rusia	-0.5	1.1	2.5	3.3
Economías emergentes de Asia	6.7	6.3	6.4	6.3
China	6.9	6.7	6.5	6.0
India	7.6	6.6	7.2	7.7
ASEAN	4.8	4.8	4.9	5.2
Economías emergentes de Europa	3.7	2.9	3.1	3.2
América Latina y el Caribe	0.1	-0.7	1.2	2.1
Brasil	-3.8	-3.5	0.2	1.5
México	2.6	2.2	1.7	2.0
Oriente Medio, África del N, Paquistán y Afganistán	2.5	3.8	3.1	3.5
Arabia Saudita	4.1	1.4	0.4	2.3
África Subsahariana	3.4	1.6	2.8	3.7
Nigeria	2.7	-1.5	0.8	2.3
Sudáfrica	1.3	0.3	0.8	1.6
Países en desarrollo, bajo ingreso	4.6	3.7	4.7	5.4
Crecimiento mundial según tipos de cambio de mercado	2.6	2.4	2.8	3.0
Volumen de comercio mundial	2.7	1.9	3.8	4.1
Economías avanzadas	4.0	2.0	3.6	3.8
Economías emergentes y en desarrollo	0.3	1.8	4.0	4.7
Precios de las materias primas (dólares EU)				
Petróleo	-47.2	-15.9	19.9	3.6
No combustibles	-17.4	-2.7	2.1	-0.9
Precios al consumidor				
Economías avanzadas	0.3	0.7	1.7	1.9
Economías emergentes y en desarrollo	4.7	4.5	4.5	4.4
Tasa interbancaria de oferta de Londres (%)				
Sobre los depósitos en dólares de EU (6 meses)	0.5	1.0	1.7	2.8
Sobre los depósitos en euros (3 meses)	0.0	-0.3	-0.3	-0.2
Sobre los depósitos en yenes (6 meses)	0.1	0.0	0.0	0.0

Fuente: Fondo Monetario Internacional, "Perspectivas de la economía mundial", Washington, D.C., actualización al 16 de enero de 2017.

Estatus de la economía mexicana

Pre-Criterios 2015

<i>Economía mexicana Evolución real durante 2014</i>	<i>Economía mexicana Proyecciones 2015</i>	<i>Economía mexicana Perspectivas 2016</i>
<p>1. Proceso expansivo del PIB (2.1%) debido a un mayor dinamismo en la demanda externa proveniente de Estados Unidos y expansión de las exportaciones no petroleras y de las importaciones.</p> <p>2. Recuperación gradual de la demanda interna, con crecimiento en la generación de empleos (4.3%) y la inversión productiva (+2.3 por ciento).</p> <p>3. Despegue del sector de la construcción y expansión del crédito interno.</p> <p>4. Retroceso en las exportaciones petroleras de 13.2% debido a las caídas en los precios de la mezcla mexicana de petróleo y de la plataforma de producción.</p> <p>5. Déficit total de las finanzas públicas de 3.2% del PIB con déficit público de 0.4% del PIB; con expansión de los ingresos tributarios de 8.7 por ciento).</p> <p>5. Gasto neto del sector público representó 26.4% del PIB monto superior en 4.2 % real respecto a 2013.</p> <p>6. Los RFSP* ascendieron a 4.0% del PIB mientras el SHRFSP**, como proporción del PIB, alcanzó 43.7 por ciento.</p>	<p>Las estimaciones de la autoridad hacendaria realizadas en abril de 2015, anticiparon:</p> <p>1. Un crecimiento de las exportaciones no petroleras consistente con la evolución esperada para la economía de Estados Unidos.</p> <p>2. La estimación de crecimiento del PIB se ubicó en 3.2%, con una expansión de las exportaciones de 5.7%, del consumo en 3.0% y de la inversión 3.7%, lo que es atribuido, entre otras cosas, a los efectos de las reformas estructurales.</p> <p>3. Un crecimiento balanceado del producto entre sectores productivos, con énfasis en la producción manufacturera y de los servicios relacionados con el comercio exterior.</p> <p>4. Inflación de 3% y un déficit de cuenta corriente equivalente a 2.3% del PIB.</p> <p>5. Fortalecimiento de las metas de balance fiscal multianual dirigido a contener el crecimiento de la deuda pública y situar los RFSP* en 4.0% del PIB, hasta alcanzar la meta final de 2.5% del PIB y SHRFSP** de 44.1% del PIB.</p>	<p>Las estimaciones de la autoridad hacendaria realizadas en abril de 2015 anticiparon para 2016:</p> <p>1. Las exportaciones de México registrarían una aceleración (incremento de 6.1%) debido al despegue de la economía de Estados Unidos y al incremento de la competitividad del país.</p> <p>2. Una expansión adicional en la demanda interna impulsada por la generación de empleos y un repunte en la confianza de los consumidores y de las empresas.</p> <p>3. Reforzamiento en el consumo (+4.3% anual) y la inversión (3.6% anual) se dice que por los efectos de la implementación de las reformas estructurales.</p> <p>4. Un crecimiento anual del PIB de 3.3 y 4.3% con inflación anual de 3.0% y un déficit en cuenta corriente de 2.4% del PIB financiado a través de los flujos entrantes de la inversión extranjera directa.</p> <p>5. Se establecieron metas de 0.5% del PIB para el déficit presupuestario, 3.5% para los RFSP* y de 44.5.</p>

* RFSP = Requerimiento Financiero del Sector Público.

** SHRFSP = Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público.

Pre-Criterios 2016

<i>Economía mexicana Evolución real durante 2015</i>	<i>Economía mexicana Proyecciones 2016</i>	<i>Economía mexicana Perspectivas 2017</i>
<p>1. Continuó el proceso expansivo del PIB (2.5%) debido a la reactivación del consumo (+3.2%) privado, la inversión (3.8%). Las importaciones por su parte, crecieron en 5.0 por ciento.</p> <p>2. La generación de empleos continuó creciendo (3.7%) al mismo tiempo que los salarios reales (+1.3 por ciento).</p> <p>3. Destaca el avance en los flujos de inversión extranjera directa que registró un aumento equivalente a 10 por ciento anual.</p> <p>4. Las exportaciones totales, medidas en términos de valor aumentaron en 9.0%, las no petroleras +9.5% y las petroleras +3.5 por ciento.</p> <p>5. Déficit total de las finanzas públicas de 3.2% del PIB con déficit público de 0.4% del PIB con expansión de los ingresos tributarios de 27.2 por ciento).</p> <p>5. El gasto neto del sector público representó 26.4% del PIB, monto superior en 4.2% real respecto a 2013.</p> <p>6. Los RFSP* ascendieron a 4.0% del PIB mientras el SHRFSP** como proporción del PIB alcanzó 43.7 por ciento.</p>	<p>Las estimaciones de la autoridad hacendaria realizadas en abril de 2015, anticiparon:</p> <p>1. Un crecimiento de las exportaciones no petroleras consistente con la evolución esperada para la economía de Estados Unidos.</p> <p>2. La estimación de crecimiento del PIB se ubicó en 3.2%, con una expansión de las exportaciones de 5.7%, del consumo en 3.0% y de la inversión 3.7%, lo que es atribuido, entre otras cosas, a los efectos de las reformas estructurales.</p> <p>3. Un crecimiento balanceado del producto entre sectores productivos, con énfasis en la producción manufacturera y de los servicios relacionados con el comercio exterior.</p> <p>4. Inflación de 3% y un déficit de cuenta corriente equivalente a 2.3% del PIB.</p> <p>5. Fortalecimiento de las metas de balance fiscal multianual dirigido a contener el crecimiento de la deuda pública y situar los RFSP* en 4.0% del PIB, hasta alcanzar la meta final de 2.5% del PIB y SHRFSP** de 44.1% del PIB.</p>	<p>Las estimaciones de la autoridad hacendaria realizadas en abril de 2015, anticiparon para 2016:</p> <p>1. Las exportaciones de México registrarían una aceleración (incremento de 6.1%) debido al despegue de la economía de Estados Unidos y al incremento de la competitividad del país.</p> <p>2. Una expansión adicional en la demanda interna impulsada por la generación de empleos y un repunte en la confianza de los consumidores y de las empresas.</p> <p>3. Persiste un reforzamiento en el consumo (+4.3% anual) y la inversión (3.6% anual) se dice que por los efectos de la implementación de las reformas estructurales.</p> <p>4. Un crecimiento anual del PIB de 3.3 y 4.3% con inflación anual de 3.0% y un déficit en cuenta corriente de 2.4% del PIB financiado a través de los flujos entrantes de la inversión extranjera directa.</p> <p>5. Se establecieron metas de 0.5% del PIB para el déficit presupuestario, 3.5% para los RFSP* y de 44.5 en el SHRFSP**.</p>

* RFSP = Requerimiento Financiero del Sector Público.

** SHRFSP = Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público.

El manejo de los instrumentos de política económica

1. Política fiscal expansiva que incentiva las variables de la demanda agregada, con énfasis en la expansión del consumo (mercado interno) y la expansión de las exportaciones de bienes y servicios; todo lo cual deriva en un aumento sostenido de los ingresos tributarios no petroleros.
2. La política fiscal opera en el marco de un esquema de planeación multianual de las finanzas públicas que persigue el fortalecimiento de las metas del balance fiscal y consiste en la reducción gradual del déficit en el periodo 2015-2020, que permitirá contener la trayectoria de crecimiento de la deuda pública y reducir su nivel en términos del PIB en el mediano plazo, así como cumplir la meta de situar el saldo de los requerimientos financieros del sector público (RFSP) hasta llegar a 2.5% del PIB en 2018.
3. Puesta en marcha de ajustes preventivos y revisión de la estructura del gasto público orientado al logro de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y sujeto a principios de eficiencia, economía, austeridad y eficacia (reestructura programática ordenada y reorientada al logro de resultados).
4. Política monetaria dirigida al control de la inflación como objetivo central. Un régimen cambiario flexible que permite la libre fluctuación del tipo de cambio, empleando las reservas internacionales como instrumento de estabilización del peso en momentos que se vuelve imprescindible hacer frente a presiones devaluatorias; asimismo, se acude a elevar la tasa de interés de referencia para contener la volatilidad financiera y frenar la fuga de capitales (inversiones de cartera).
5. El objetivo de mantener baja la tasa de interés de referencia es congruente con el objetivo de control inflacionario, como también es compatible con la meta de estimular el crecimiento económico y la expansión del gasto, el consumo y el crédito.
6. En el ámbito de acción de una economía abierta, se realiza desde el gobierno una intensa política de promoción y atracción de inversión extranjera directa en todos los ramos productivos; esto como medio para generar empleos directos e indirectos, así como para dar lugar a un mayor encadenamiento productivo intra e intersectorial.
7. En el marco de la formación de una economía abierta, el Estado mexicano se esmera en fortalecer los vínculos comerciales con Estados Unidos y Canadá, consolidando un bloque comercial regional (TLCAN) a fin de aprovechar el peso preponderante que los países del norte mantienen en la economía global, convirtiendo así a México en un destino natural de flujos internacionales de mercancías, servicios, capitales e inversión directa.
8. En el ámbito de la economía real se prioriza en aprovechar las ventajas de la integración comercial con Estados Unidos en el marco del TLCAN. Se aplica una estrategia dirigida a promover la integración en las cadenas globales de valor en ramas de actividad económica como la automotriz, las telecomunicaciones y la industria eléctrica y electrónica.
9. La política petrolera se aplica poniendo énfasis en acelerar la transición energética a fin de consolidar un modelo de mercado abierto a la competencia y a la inversión privada como complemento necesario al duopolio Pemex-CFE. Se intenta sanear las finanzas de ambas empresas inyectando nuevos capitales, optimizando la administración interna y de liberar y aligerar a la empresa petrolera productiva del Estado de su carga fiscal.
10. La transición energética pretende asegurar suficientes oportunidades de inversión en toda la cadena de valor: exploración, explotación, transformación, distribución, transporte y almacenamiento de hidrocarburos (petróleo crudo, gas natural, petroquímica básica y secundaria). Además, traza metas para alcanzar una mayor proporción de generación de fuentes de energía alternativas limpia y renovable (compromisos en el marco del Acuerdo del Milenio).

Consideraciones finales

1. Se pronostica que para 2018 los riesgos derivados de la evolución de la economía mundial que deberán ser asumidos por México serán mayores a lo vaticinado en los Pre-Criterios 2017. Esta visión es atribuible a los desajustes que podrían ocasio-

narse por la política neoproteccionista del gobierno de Estados Unidos, que conlleva la renegociación o cancelación del TLCAN y que orillará al país a buscar mercados alternativos para sus productos de exportación y hacer un verdadero esfuerzo adicional por diversificar integralmente el comercio exterior.

2. Los avances en la aplicación de las reformas estructurales aprobadas en 2013 constituyen un gran enigma a resolver, dado que el Ejecutivo no ha divulgado oportuna y consistentemente la información especializada que se requiere para evaluar el potencial y el impacto real que éstas han generado sobre el crecimiento del producto. Para efectos del proceso de aprobación presupuestal, la autoridad hacendaria se ha limitado a citar presuntos beneficios que la propia realidad se ha encargado de desmentir o que no están respaldados con información amplia y convincente, como las siguientes:

En términos de consumo, destacan los beneficios asociados a la Reforma Energética y de Telecomunicaciones, que se han traducido en menores costos en la telefonía, en el acceso a las telecomunicaciones y en la electricidad, además de los precios de la gasolina, del diésel y del gas LP que se han mantenido estables (Pre-Criterios 2016, p. 16).

Las Reformas Estructurales también están reforzando el crecimiento en el corto, mediano y largo plazos mediante la atracción de inversiones nacionales y extranjeras. En los primeros cuatro años de la presente administración, la Inversión Extranjera Directa (IED) ha sumado 135 mil millones de dólares (mmd), 25.9% más que durante el mismo periodo de la administración previa (Pre-Criterios 2017, p. 7).

Como resultado de la Reforma Energética, el 5 de diciembre de 2016 se asignaron 8 de 10 posibles contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos en aguas profundas del Golfo de México, en el marco de la Cuarta Licitación de la Ronda 1. Se estima que los proyectos generen inversiones por 41 mmd, además de 450 mil nuevos empleos (Pre-Criterios 2017, p. 8).

Similarmente, la Reforma de Telecomunicaciones está atrayendo nuevas inversiones

en diversos mercados, que a su vez resultan en más competencia y servicios de mayor calidad y mejores precios para los usuarios. Se anticipan inversiones por aproximadamente 8.3 mmd, a las que se añadirán las asociadas al proyecto en marcha de la Red Compartida, que se estiman en 7 mmd y con la que se cubrirá al 92.2% de la población —alrededor de 110 millones de personas— con servicios de telefonía móvil de alta velocidad y capacidad para enero de 2024 (Pre-Criterios 2017, p. 8).

[...] la consolidación de la Reforma Fiscal reflejada en el sólido desempeño de los ingresos tributarios (Pre-Criterios 2017, p. 22). [Esta afirmación contraviene la caída de -3.1% estimada para 2017 por la propia autoridad hacendaria.]

En 2015 se observaron ya importantes beneficios tangibles por la implementación de dicha agenda. La materialización de la Reforma Hacendaria fortaleció de manera permanente los ingresos tributarios, y con ello se logró reducir la dependencia del gobierno federal de fuentes de ingresos no renovables. Asimismo, la Reforma Laboral y los programas de formalización incentivaron la creación de empleos formales y bien remunerados[...] En materia de precios, la Reforma Energética y de Telecomunicaciones propiciaron que la inflación se ubicara en 2.13%, la menor para la que se tiene registro... Así, el conjunto de reformas han hecho de México un destino más atractivo para la inversión extranjera directa, que en los primeros tres años de la Administración se ubicó en 99.7 mmd, cifra 25.9% mayor al monto en el mismo periodo del sexenio anterior (Pre-Criterios 2016, pp. 6 a 7).

3. En el tema de seguridad alimentaria, conviene detenerse en el caso mexicano para advertir sobre la necesidad de destinar mayores recursos presupuestarios al campo mexicano, en particular para activar la economía campesina, como vía para restaurar la soberanía y la seguridad alimentaria y disminuir la brecha social de desigualdad y de pobreza extrema.
4. La transición energética está aún lejos de entrar en la etapa de las definiciones. Conviene que el gobierno mexicano se pronuncie más a fondo respecto al estatus de

Pemex, las medidas que está dispuesto a adoptar para asegurar la soberanía energética, el redespigue de la plataforma de producción de hidrocarburos, la recuperación de las exportaciones petroleras y los instrumentos que habrá de usar para compensar los ingresos que se dejan de percibir ante la caída de la plataforma de producción.

5. Los Pre-Criterios 2017 prevén un escenario favorable para la economía mexicana. Resulta oportuno aprovechar este despegue de la actividad económica para realizar algunos ajustes en los programas presupuestarios prioritarios, no tan sólo para asegurar un mejor desempeño macroeconómico, sino para ir buscando acomodo a un precepto enunciado recientemente por Jim Yong Kim, presidente del Banco Mundial, que debería estar en primer orden en la agenda pública mexicana, y que por desgracia está lejos de ser atendido: hacer que el crecimiento económico sea inclusivo, pues sólo así las aspiraciones de los pobres se tornarán realidad.
6. El gobierno necesita ser más consistente en el esfuerzo por activar la inversión pública en materia de infraestructura como vía para estimular otros sectores estratégicos, tales como la construcción, la industria del hierro y acero, así como la minería.

CONTEXTO LABORAL Y NUEVAS PROPUESTAS DE REFORMA A LA LEGISLACIÓN DEL TRABAJO

*José de Jesús González Rodríguez**

A poco más de tres años de la promulgación de la reforma laboral de noviembre de 2012 surge la necesidad de examinar varios datos que permitan identificar el comportamiento de algunos indicadores esenciales en el rubro, al tiempo que se anotan referencias sobre las más recientes iniciativas de reforma legislativa presentes sobre la materia.

Introducción

Cuatro indicadores de relevancia en el ámbito del trabajo y la previsión social se incluyen en estas notas: a) las tasas de la población en pobreza laboral en México; b) los empleos formales creados a nivel estatal; c) las tasas de informalidad; y d) los índices de productividad laboral.

Lo anterior se complementa con diversos datos acerca de las iniciativas de reforma a la legislación laboral promovidas recientemente ante las cámaras del Congreso de la Unión.

El primer elemento a examinar son los índices de pobreza laboral, mismos que son determinantes para identificar los avances o no de una reforma

* Licenciado en derecho y economía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Investigador de la Dirección de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: trabajo, transportes, migración y derechos humanos, Pemex, Poder Judicial, sistema de justicia. Correo electrónico: jesus.gonzalez@congreso.gob.mx



legislativa, entre cuyos objetivos se encontraba el de “tutelar los derechos del trabajador, equilibrar el mercado laboral, asegurar las mejores condiciones de estabilidad, desarrollo y crecimiento para la sociedad mexicana”.¹

La pobreza laboral ha sido concebida como una situación en la que el ingreso de los hogares es insuficiente y en donde sus integrantes pueden lograr alimentarse, pero a partir de ingresos no laborales como remesas, transferencias o acceso a programas sociales.²

¹ Declaratoria de publicidad de dictamen de la Comisión del Trabajo y Previsión Social, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. *Gaceta Parlamentaria*, 3641-IV, 8 de noviembre de 2012.

² México, ¿cómo vamos?, *Metas para transformar el país, “Indicadores de pobreza laboral”*, México, 2017.

Con base en dicho concepto, el colectivo de investigadores denominado México ¿cómo vamos? ha identificado que al cuarto trimestre de 2016, 40% de la población de este país no podía adquirir la canasta básica con los ingresos laborales de su hogar.³

La Gráfica 1 permite apreciar tres modalidades en la medición de la pobreza laboral en las entidades federativas al mes de diciembre de 2016. Un primer dato (representado en barras verdes) indica los dieciséis estados de la república en donde dicho indicador es menor al promedio nacional (40%). Otra referencia incluida en la gráfica, alude a los cuatro estados (iluminados en amarillo) que tienen niveles de pobreza menores al promedio nacional. Por último, la ilustración muestra (en barras rojas) las doce entidades en donde la pobreza laboral es mayor a la registrada a nivel nacional en el periodo en referencia.

Datos de esta naturaleza permiten identificar la muy precaria situación en que altos porcentajes de población sobreviven en el país y en donde, pese a las reformas a la normatividad laboral, los efectos de las mismas en el bienestar familiar simplemente no son advertidos.

Otro elemento esencial en una revisión del ambiente laboral en las entidades federativas son los datos sobre los empleos formales generados en las mismas. En el Mapa 1 se señala en verde a las entidades que lograron generar más empleos de los necesarios para incorporar a los jóvenes que ingresaron a su población económicamente activa. En amarillo aparecen los estados que generaron entre 75 y 100% de los empleos necesarios para ocupar a los jóvenes que al primer trimestre de 2017 alcanzaron la edad laboral, y en rojo, aparecen las entidades que no llegaron a cubrir ni las tres cuartas partes de empleos necesarios para ocupar a los jóvenes que en el primer trimestre de 2017 ingresaron al mercado laboral, en la entidad respectiva.

La tasa de informalidad laboral constituye otro elemento relevante para determinar la precariedad de los empleos existentes en el mercado

³ La organización aludida es un colectivo de investigadores de instituciones como el CIDE, Colmex, Harvard, ITAM, ITESM y UNAM, y centros de investigación como Imco, México Evalúa, CIDAC y CEEY.

de trabajo. Los datos al respecto muestran que dicho indicador, al cuarto trimestre de 2016, tiene tres estratificaciones. Una, que agrupa a los estados en donde la informalidad es menor a la registrada a nivel nacional —la cual ascendía a diciembre de 2016 a 52.4%— en tales estados, el crecimiento de la informalidad laboral también es menor al promedio del país. Otra clasificación (ilustrada en amarillo) señala cuando la informalidad es menor a la nacional, pero registra incrementos mayores al promedio. Una tercera segmentación (representada en rojo) agrupa a las entidades con tasas de informalidad mayores a la nacional. Lo anterior se muestra en el Mapa 2.

Los datos más recientes de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que fueran divulgados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) señalan que la Tasa de Informalidad Laboral en México⁴ ascendió a 57.3% de la población ocupada a febrero de 2017.

Ese dato implica que más de la mitad de los mexicanos que desempeñan una actividad productiva lo hacen en un ámbito de vulnerabilidad atendiendo a la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan y al hecho de que los vínculos de dependencia laboral no son reconocidos por su fuente de trabajo. Los datos anteriores reflejan, entre otras cosas, la magnitud de la precariedad de las ocupaciones remuneradas actualmente en nuestro país.⁵

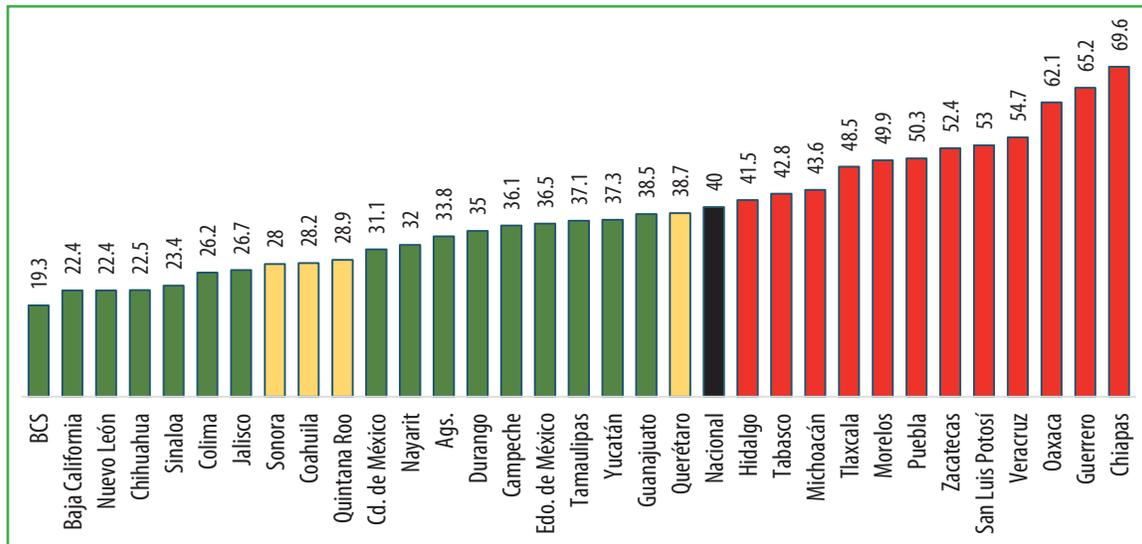
En otro rubro, el tema de la productividad laboral como elemento inherente a la competitividad fue uno de los argumentos más mencionados como esenciales en el proceso de discusión y análisis legislativo que llevó a la reforma laboral de noviembre de 2012. El escenario prevaleciente en torno a dicho indicador se muestra en la Gráfica 2.

Los datos de la ilustración se derivan del Índice Global de Productividad Laboral de la Economía

⁴ La informalidad laboral se refiere a todo trabajo que se esté realizando sin contar con el amparo del marco legal o institucional, no importando si la unidad económica que utiliza sus servicios son empresas o negocios no registrados de los hogares o empresas formales.

⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Indicadores de ocupación y empleo, cifras oportunas durante febrero de 2017”, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Boletín de prensa 137/17, México, INEGI, 2017.

Gráfica 1. Porcentaje de la población en pobreza laboral
(al cuarto trimestre de 2016)



Fuente: México, ¿Cómo vamos?, *Metas para transformar el país, "Indicadores de pobreza laboral"*, México, mcv, 2017.

Mapa 1. Empleos formales generados acumulados como porcentaje
de la meta estatal (al primer trimestre de 2017)



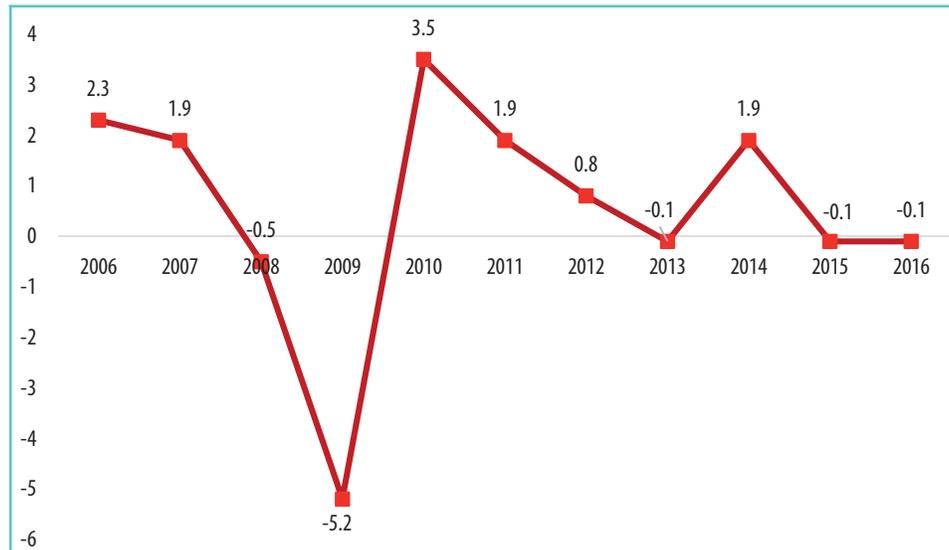
Fuente: México, ¿cómo vamos?, *Metas para transformar el país, "Indicadores de generación de empleos, empleos formales generados acumulados al primer trimestre de 2017"*, México, mcv, 2017.

Mapa 2. Informalidad laboral en México (al cuarto trimestre de 2016)



Fuente: México, ¿cómo vamos?, *Metas para transformar el país. "Indicadores de informalidad"*, México, mcv, 2017.

Gráfica 2. Productividad laboral en México (porcentajes)



Fuente: México, ¿cómo vamos?, *Metas para transformar el país. "Indicadores de productividad"*, México, mcv, 2017.

del Banco de Información Económica del INEGI, que toman como estimación de la meta nacional los parámetros del Mckinsey Global Institute, institución que fijó en 4.8% anual el aumento necesario de la productividad para lograr un crecimiento económico nacional sostenido. Como se aprecia, en ninguna de las mediciones registradas en la gráfica se ha logrado ese porcentaje.

Junto con los datos expuestos anteriormente en materia de población en pobreza laboral, empleos formales, tasas de informalidad, y los índices de productividad, es necesario señalar brevemente algunas notas sobre las condiciones de ocupación, poder adquisitivo, expectativas de empleo y la problemática del mercado de trabajo en México. Lo anterior, atendiendo a que cada una de esas variables fue mencionada recurrentemente en los debates legislativos que condujeron a la reforma laboral de noviembre de 2012.

Al respecto, deben considerarse los registros relativos a la Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación, que es un indicador de los inadecuados escenarios de empleo y de ingresos en México. Dicha tasa incluye a las personas que trabajan más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo, además de los trabajadores que laboran más de 48 horas semanales y que ganan sólo hasta dos salarios mínimos. Al mes de febrero de 2017, 14.4% de la población ocupada en nuestro país se encontraba en tales condiciones de fragilidad laboral.⁶

Un ejercicio practicado por el Centro de Análisis Multidisciplinario de la Universidad Nacional Autónoma de México enfocado a examinar el poder adquisitivo del salario en el marco de la política laboral de los últimos años ha establecido que la pérdida de la capacidad de compra de los ingresos laborales en México es de tal magnitud, que en caso de llegar a autorizarse en el futuro incrementos salariales semejantes a los otorgados a partir del 1 de enero de 2017 (3.9% anual), sería necesario llegar hasta el año de 2044 para que un trabajador, con salario mínimo, logre adquirir una Canasta Alimentaria Recomendable. Lo anterior, siempre y cuando los precios de los productos básicos se mantengan inalterados.⁷

⁶ *Idem*.

⁷ La Canasta Alimenticia Recomendable es un conjunto de bienes de uso y consumo diario, para una familia mexicana

Lo anterior se aprecia en la Gráfica 3.

Atendiendo los datos dados a conocer por la consultora especializada en temas laborales ManpowerGroup,⁸ como resultado de una encuesta a 4,800 empleadores en México en torno a las expectativas de empleo para 2017, se advierte que para el trimestre abril-junio del presente año los escenarios de una contratación “muy por encima” del promedio nacional sólo son reportados en tres estados (Tlaxcala, Baja California y Nuevo León).⁹

La encuesta de ManpowerGroup registra intenciones de contratación “por encima” del promedio nacional en siete estados (San Luis Potosí, Chihuahua, Jalisco, Baja California Sur, Ciudad de México, Morelos y Sinaloa), mientras los empleadores de tres estados reportan la misma tendencia que la nacional (12% de incremento en la intención de contratación).

Otras entidades (Puebla, Sonora, Guerrero, Aguascalientes, Querétaro), registran tendencias de contratación laboral inferiores a la tendencia nacional y los empleadores de 14 estados (Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Zacatecas, Nayarit, Quintana Roo, Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Tamaulipas, Durango, Colima, Tabasco y Campeche) declaran expectativas de contratación muy por debajo de la tendencia nacional, llegando a darse la situación de que los empleadores en Campeche y Tabasco prevén una disminución en sus plantillas laborales, reportando tendencias negativas de 4 y 3%, respectivamente.¹⁰

Los datos a nivel nacional del escenario descrito aparecen en el Cuadro 1.

Un esquema que resume parte de la problemática laboral existente en nuestro país fue diseñado por el Centro de Estudios Económicos del Sector

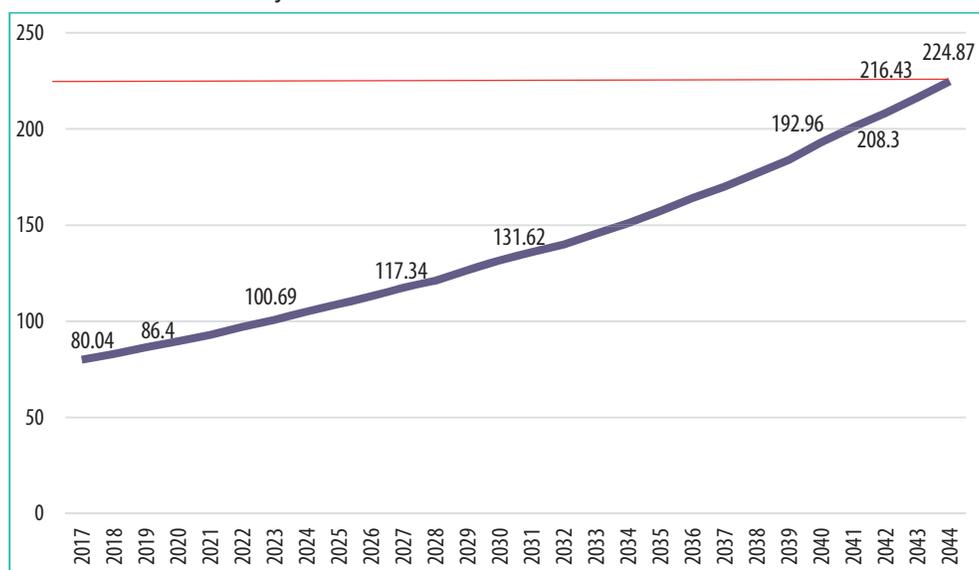
de cuatro personas en la que se consideraron aspectos nutricionales, de dieta, de tradición y hábitos culturales. Fue definida por el Instituto Nacional de Nutrición “Salvador Zubirán”.

⁸ ManpowerGroup es una empresa del ramo de recursos humanos con presencia en 80 países, con más de 3,600 oficinas; 3,500,000 empleados y 400,000 clientes anuales, que capacita a más de 9 millones de personas.

⁹ ManpowerGroup, “Encuesta de expectativas de empleo, ManpowerGroup México, q2 2017”, México, 2017.

¹⁰ *Idem*.

Gráfica 3. Poder adquisitivo del salario mínimo y Canasta Alimentaria Recomendable



Fuente: Centro de Análisis Multidisciplinario, “El salario mínimo: un crimen contra el pueblo mexicano. Cae 11.11% el poder adquisitivo durante el sexenio de Peña Nieto”, *Reporte de Investigación 126*, CAM, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2016.

Cuadro 1. Encuesta de expectativas de empleo en México 2016-2017 (porcentajes)

	<i>Aumentará</i>	<i>Disminuirá</i>	<i>Sin cambio</i>	<i>No sabe</i>	<i>Tendencia neta</i>
Segundo trimestre de 2017	20	6	73	1	+14
Primer trimestre 2017	16	4	78	2	+12
Cuarto trimestre 2016	16	6	77	1	+10
Tercer trimestre 2016	16	5	77	3	+12
Segundo trimestre 2016	19	5	73	3	+14

Fuente: ManpowerGroup, “Encuesta de Expectativas de Empleo, ManpowerGroup, o2 2017”, México, 2017.

Privado (CEESP), institución que mediante el examen de una veintena de variables referentes al mercado de trabajo nacional permite identificar parte del escenario prevaleciente en la materia.

Para la instancia asesora en materia económica del sector empresarial mexicano, el incremento de la fuerza laboral, la creación de fuentes de empleo y las tasas de crecimiento económico son determinantes para poder solventar la brecha laboral existente. Al respecto, el CEESP ha efectuado —entre otras cosas—, una estimación de las tasas de crecimiento económico —a 15, 20 y 30 años— que, en su perspectiva, son necesarias para afrontar el déficit de empleos formales a nivel nacional.

El Cuadro 2 permite identificar los datos generados por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado sobre el tema.

Nuevas propuestas de reforma a la legislación laboral

En cuanto al trabajo legislativo sobre el tema, debe destacarse que en ambas cámaras del Congreso se han presentado diversas iniciativas de reforma, tanto al texto constitucional como a las diferentes disposiciones normativas que son aplicables al tema del trabajo y la previsión social.

Los datos de la Gráfica 4 correspondientes al periodo que media entre el 1 de diciembre de 2012 y el 15 de marzo de 2017 (LXII-LXIII legislaturas), permiten identificar el número de propuestas promovidas por legisladores de todas las expresiones políticas, mismas que ascienden a un centenar de iniciativas de reforma constitucional interpuestas en el periodo en referencia.

Cabe mencionar que de esa cifra, 69 propuestas atañen sólo al artículo 123 del pacto federal, mientras que otras 29 buscan la modificación de este artículo y de otras disposiciones con implicaciones laborales contenidas en la Constitución.

En el mismo periodo, más de 300 iniciativas que buscan nuevamente reformar la Ley Federal del Trabajo han sido presentadas por diputados y senadores de todas las fracciones parlamentarias en el Congreso, tal como se muestra en la Gráfica 5. La temática de tales propuestas abarca aspectos como la regulación del salario mínimo, previsión social, prestaciones, trabajo

de menores y mujeres, accidentes laborales e indemnizaciones, contratación colectiva, transparencia sindical, procedimientos contenciosos en materia laboral o disolución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, entre otros temas.

Es de señalar que de la totalidad de iniciativas de reforma a la Ley Federal del Trabajo presentadas en la Legislatura LXII, sólo siete de ellas fueron dictaminadas y únicamente una concluyó su ciclo legislativo y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en junio de 2015 y tuvo como propósito reformar diversas disposiciones de la legislación laboral en materia de empleo de menores de edad.¹¹

Por lo que respecta a las iniciativas de reforma a la Ley Federal del Trabajo en la LXIII Legislatura, tres de ellas han sido dictaminadas positivamente y aprobadas en la Cámara de Diputados, pero ninguna ha sido avalada aún por el Senado.

Las iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados, pero pendientes de concluir su ciclo legislativo buscan: la primera; el otorgamiento de permiso de cinco días laborales, con goce de sueldo, a los trabajadores en caso de muerte de familiares. La segunda iniciativa versa sobre cuestiones de no discriminación en el ingreso, permanencia, promoción y ascenso entre los trabajadores y la tercera propuesta busca la actualización de las tablas de enfermedades de trabajo y la revisión periódica de las incapacidades permanentes.

Comentarios finales

Las amplias expectativas generadas con la reforma a la legislación laboral en 2012 fueron dando paso paulatinamente al escepticismo derivado del análisis de los datos y de los indicadores propios del mercado del trabajo y la previsión social en nuestro país.

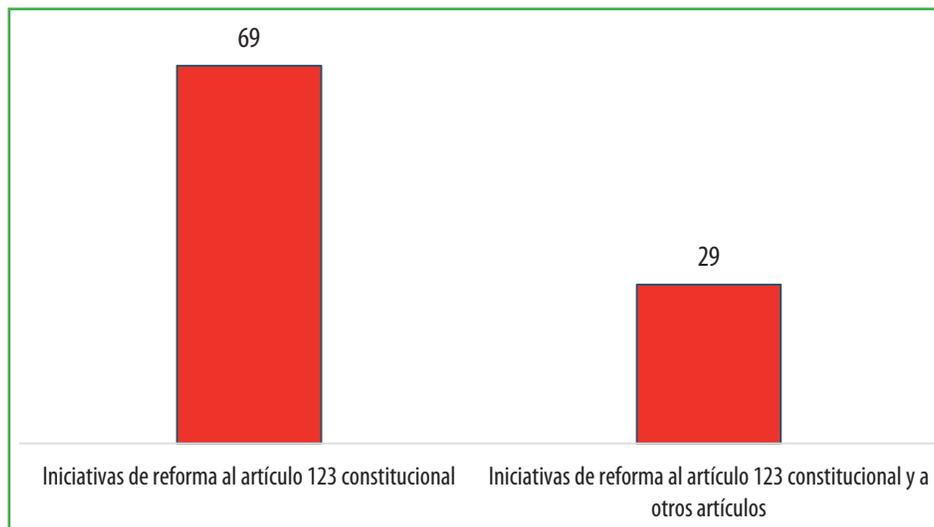
Las desalentadoras cifras e indicadores dados a conocer por diferentes instancias nacionales y extranjeras sobre las condiciones de los trabajadores en México, coinciden con las percepciones sociales en el mismo rubro, expresadas en las encuestas de opinión pública que señalan un

¹¹ Véase “Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, en materia de trabajo de menores”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de junio de 2015.

Cuadro 2. Problemática del mercado laboral en México

	FORMALES	TOTAL
Ingresan cada año al mercado de trabajo		1.2 millones
Empleos que se crean anualmente	0.7 millones	0.9 millones
Déficit de empleos	0.5 millones	0.3 millones
Empleos generados por cada punto de PIB		0.2 millones
Tasa de crecimiento anual promedio (20 años)		2.6%
Tasa de crecimiento necesaria para solventar el déficit	5.1%	4.1%
Adicionalmente se requiere atender los siguientes aspectos para solventar la brecha laboral		
Personas en situación de desempleo		2.1 millones
Personas en situación de subempleo		4.1 millones
Población no económicamente activa disponible		5.9 millones
Total		12.1 millones
Tasa de crecimiento necesaria para lograrlo		
A 30 años	7.1%	6.1%
A 20 años	8.1%	7.1%
A 15 años	9.1%	8.1%

Fuente: Luis Foncerrada, Director del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), “Salario mínimo, salario real y empleo”, Conferencia Internacional sobre Salario Mínimo, 27 de septiembre de 2016, Ciudad de México.

Gráfica 4. Iniciativas de reforma constitucional en materia laboral.
Legislaturas LXII-LXIII

Fuente: Elaboración con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (consulta: 16 de marzo de 2017).

Gráfica 5. Iniciativas de reforma a la Ley Federal del Trabajo.
Legislaturas LXII-LXIII



Fuente: Elaboración con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (consulta: 16 de marzo de 2017).

notable desencanto frente a los resultados de la reforma laboral.

Las numerosas propuestas de reforma a la legislación en materia de trabajo y previsión social que han sido presentadas ante las cámaras del Congreso de la Unión, posteriormente a las reformas,

permiten confirmar, por un lado, que legisladores de todos los partidos juzgan necesaria una nueva modificación de fondo a la normatividad correspondiente y, por otro lado, que sin duda los cambios legislativos a la Ley Federal del Trabajo, de noviembre de 2012, no constituyeron “la reforma laboral definitiva”, como se anunció recurrentemente.

APOYO A LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

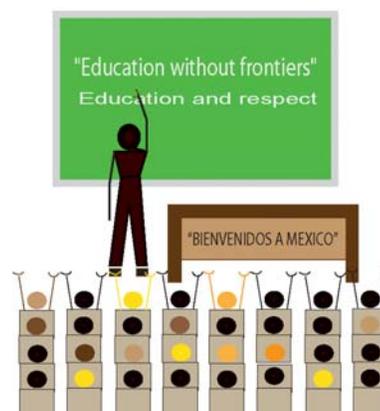
*Karen Nallely Tenorio Colón**

Introducción

Las recientes políticas migratorias impuestas por el gobierno estadounidense han llevado al gobierno mexicano a tomar medidas para apoyar a los mexicanos en edad escolar que viven en Estados Unidos, con objeto de que puedan continuar con sus estudios en México. En este artículo se muestran las iniciativas de ley presentadas durante la LXIII Legislatura en torno al tema de la apertura educativa para los mexicanos deportados de Estados Unidos, así como el programa creado por el Instituto Politécnico Nacional “Educación sin Fronteras”. Asimismo, contiene información estadística de los eventos de repatriación de menores migrantes mexicanos desde Estados Unidos durante los últimos tres años.

Educación para dreamers

Un *dreamer* es aquel indocumentado que está en edad escolar y que persigue “el sueño americano”. Debido a las nuevas políticas migratorias impuestas por el gobierno de Estados Unidos en contra de los migrantes mexicanos, el Estado mexicano ha tomado acciones para asegurar que los dreamers deportados tengan acceso a la educación y puedan terminar sus estudios acá, en nuestro país.



Es por eso que a partir de enero de 2017 se han presentado cuatro iniciativas que proponen facilitar su incorporación a los servicios educativos, para que se les brinde educación de calidad y se permita la revalidación de sus estudios. Asimismo, se propone que la falta de documentación o estatus migratorio no sea causa para que se les nieguen los servicios educativos (véase Cuadro 1).

Esta iniciativa propuesta por el Ejecutivo federal el 2 de febrero de 2017 pretende agilizar el proceso de revalidación de estudios de los migrantes. Fue aprobada el 28 de febrero de 2017 en la Cámara de Senadores, con 112 votos a favor y 1 en contra; asimismo, en la Cámara de Diputados se aprobó, en lo general, con 366 votos a favor, 5 en contra y 5 abstenciones, el 16 de marzo de

* Licenciada en economía por el IPN. Asistente del área de Desarrollo Regional del CESOP. Correo electrónico: nallelytc@hotmail.com

Cuadro 1. Iniciativas presentadas durante la LXIII Legislatura

Asunto	Clasificación	Presentada por/Fecha y lugar de presentación/	Turnado o/estatus	Descripción
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación (iniciativa preferente)	Ley secundaria	Ejecutivo federal Cámara de Senadores 02/02/2017	Turnado al Ejecutivo Aprobado el 16/03/2017	Las comisiones aprueban modificaciones a efecto de agilizar el proceso de revalidación de estudios de los migrantes. Para ello se propone: 1) incorporar la oportunidad de tránsito, a las oportunidades de todos los habitantes de acceso y permanencia en el sistema educativo nacional. 2) facultar a la autoridad educativa federal para expedir, para el caso de los estudios de educación básica, normas de control escolar, relacionadas con la inscripción, reinscripción, promoción, regularización, acreditación y certificación de estudios. 3) facultar a la autoridad educativa local para vigilar el cumplimiento de las normas sobre acreditación y certificación de estudios. 4) puntualizar que las constancias de revalidación y equivalencia de estudios deberán ser registradas en el Sistema de Información y Gestión Educativa. 5) destacar que las nuevas medidas estarán dirigidas preferentemente a quienes enfrenten situación de vulnerabilidad por su situación migratoria.
Que adiciona el artículo 60 de la Ley General de Educación	Ley secundaria	Sen. Lorena Cuéllar Cisneros (PRD) Cámara de Senadores 08/02/2017	Senado- Educación y Estudios Legislativos para dictamen. Pendiente en comisiones de Cámara de origen el 8/02/2017	Tiene por objeto garantizar la educación de los menores sin importar su situación migratoria. Para ello propone: 1) determinar que la falta de documentación o estatus migratorio no será causa para negar servicios educativos. 2) puntualizar que los centros educativos deberán dar conocimiento a los órganos locales encargados de protección a la infancia para regularizar la situación. 3) especificar que, en caso de menores con alguna situación migratoria y que hayan cursado estudios en el extranjero, las autoridades educativas deberán revalidar y expedir el correspondiente certificado, así como llevar a cabo un proceso de adaptación al Sistema Educativo Nacional.
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Migración y de la Ley General de Educación	Reforma Constitucional	Dip. Jorge Álvarez Máynez (MC) Comisión Permanente (turnado a Diputados) 17/01/2017	Diputados- Puntos Constitucionales y Gobernación para dictamen. Pendiente en Comisiones de Cámara de origen el 17/01/2017	Tiene por objeto garantizar la protección de los derechos de los migrantes que se encuentren en tránsito por territorio nacional. Entre lo propuesto, destaca: 1) estipular que los migrantes tendrán derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad, así como las mismas oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo nacional que los nacionales.
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Población, de la Ley General de Educación y de la Ley General de Salud	Ley secundaria	Dip. Jorge Álvarez Máynez (MC) Comisión Permanente (turnado a Diputados) 17/01/2017	Diputados- Gobernación para dictamen; Educación Pública y Servicios Educativos, y Salud para opinión. Pendiente en Comisiones de Cámara de origen el 17/01/2017	Tiene por objeto facilitar la incorporación de los mexicanos repatriados en el ámbito laboral, escolar y de salud. Entre lo propuesto, destaca: 1) determinar que las autoridades educativas otorgarán facilidades de acceso, ingreso, permanencia y egreso para atender a quienes fueron repatriados y se encuentran en situación de vulnerabilidad y rezago educativo para que concluyan la educación básica y media superior. 2) establecer que la revalidación de estudios podrá realizarse sin que sea necesaria la apostilla para documentos de escolaridad.

2017. Por tanto, por proceso legislativo fue turnada al Ejecutivo federal para sus efectos constitucionales.

El 22 de marzo de 2017 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Educación; por lo que se reforman el primer párrafo del artículo 2o.; la fracción IX del artículo 12; la fracción III del artículo 14; los artículos 32 y 38; el primer párrafo del artículo 56; el segundo párrafo del artículo 60; el primer párrafo del artículo 61, y el artículo 62; y se adicionan la fracción VIII Bis al artículo 12; la fracción I Bis al artículo 13; la fracción III Bis al artículo 14; la fracción XI Bis al artículo 33; un cuarto párrafo, recorriéndose el actual para quedar como quinto, y los párrafos sexto y séptimo del artículo 63; quedando de la siguiente manera (Cuadro 2).

Programa “Educación sin Fronteras” del Instituto Politécnico Nacional

El Politécnico también ataja el tema de los dreamers. El director general del IPN, Enrique Fernández Fassnacht, aprobó, el pasado 27 de febrero, durante la quinta sesión ordinaria del xxxv Consejo General Consultivo, un acuerdo mediante el cual se crea el programa temporal y especial “Educación sin Fronteras”; publicado en la *Gaceta Politécnica* del 3 de marzo de 2017, para su entrada en vigor al día siguiente.

Este acuerdo se llevó a cabo considerando que el Instituto tiene la facultad de revalidar estudios realizados en instituciones nacionales y extranjeras, públicas o privadas, que impartan los mismos niveles y modalidades educativos. Quedando de la siguiente manera:

Acuerdo 01/2017 mediante el cual se crea el programa temporal y especial Educación sin Fronteras en el Instituto Politécnico Nacional¹

Primero: El Instituto Politécnico Nacional otorgará, de manera gratuita y expedita, la revalidación de estudios y, en su caso, la expedición de certificados, títulos o grados académicos, a aquellos mexicanos con estudios parciales o totales realizados durante

su permanencia en Estados Unidos, y que a partir del 20 de enero de 2017 se vean en la necesidad de regresar a nuestro país.

Segundo: No será requisito indispensable que las actas de nacimiento o documentos equivalentes, así como los certificados, diplomas, constancias, títulos o grados que amparen los estudios, presenten su apostilla o legalización. El instituto verificará la información de dichos documentos por medios electrónicos, y realizará las traducciones al español de los mismos.

Tercero: El interesado en obtener la revalidación total o parcial de sus estudios deberá:

1. Solicitar la revalidación de sus estudios ante la Coordinación de Reconocimiento de Validez Oficial, Equivalencia y Revalidación de Estudios del Instituto Politécnico Nacional.
2. Presentar escrito libre, en el que indique su nombre completo, fecha de nacimiento, nacionalidad, correo electrónico, teléfono u otro medio de contacto, estudios realizados en el extranjero que pretende revalidar, así como nombre y domicilio de la institución donde realizó los mismos.
3. Presentar el plan de estudios de la institución educativa de procedencia, certificado o documento con el que se acrediten los estudios realizados.

Cuarto: La Coordinación, al día hábil siguiente de la recepción de la solicitud, la turnará a la Dirección Académica que corresponda, con la documentación presentada para que, en un término de cinco días hábiles, emita el dictamen sobre la procedencia o negativa de la revalidación de estudios, el cual enviará a la Coordinación. En caso de que la Dirección Académica considere necesario realizar un examen de conocimientos, notificará a los solicitantes, dentro del mismo término, la fecha y horario de aplicación.

Quinto: Al día hábil siguiente de haber recibido el dictamen de la Comisión Académica, la Coordinación notificará a los solicitantes los resultados a través de la página web www.ipn.mx.

Sexto: Quienes obtengan la revalidación parcial de sus estudios podrán ser inscritos en las carreras equivalentes o afines que imparte el Instituto Politécnico Nacional, o a

¹ Instituto Politécnico Nacional, *Gaceta Politécnica*, número extraordinario 1313, año LIII, vol. 17, 3 de marzo de 2017. En www.ipn.mx (consulta: marzo de 2017).

Cuadro 2. Modificaciones a la Ley General de Educación

Proyecto de decreto de la minuta
<p>Artículo 2o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad, por tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en el sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 12. ... I. a la VIII. ... VIII Bis. Expedir, para el caso de los estudios de educación básica, normas de control escolar, las cuales deberán facilitar la inscripción, reinscripción, promoción, regularización, acreditación y certificación de estudios de los educandos; IX. Regular un marco nacional de cualificaciones y un sistema nacional de créditos académicos, que faciliten el tránsito de educandos por el Sistema Educativo Nacional; IX Bis. a la XIV. ...</p>
<p>Artículo 13.... I.... I Bis. Vigilar que las autoridades escolares cumplan con las normas a las que se refiere la fracción VIII Bis del artículo 12; II. a la IX. ...</p>
<p>Artículo 14.... I. a la II Bis. ... III. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida. Asimismo, podrán autorizar o delegar, según sea el caso, que las instituciones particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios y las instituciones públicas que en sus regulaciones no cuenten con la facultad expresa, otorguen revalidaciones y equivalencias parciales de estudios respecto de los planes y programas que impartan, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría explica, en términos del artículo 63 de esta ley. Las autoridades educativas podrán revocar las referidas autorizaciones cuando se presente algún incumplimiento que en términos de los mencionados lineamientos amerite dicha sanción. Lo anterior con independencia de las infracciones que pudieran configurarse, en términos de lo previsto en el capítulo VIII de esta ley. Las constancias de revalidación y equivalencia de estudios deberán ser registradas en el Sistema de Información y Gestión Educativa, en los términos que establezca la Secretaría; III Bis. Suscribir los acuerdos y convenios que faciliten el tránsito nacional e internacional de estudiantes, así como promover la suscripción de tratados en la materia; IV. a la XIII. ...</p>
<p>Artículo 32. Las autoridades educativas tomarán medidas tendentes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos. Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a quienes pertenezcan a grupos y regiones con mayor rezago educativo, dispersos o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, físico, mental, de identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual, creencias religiosas o prácticas culturales, en términos de lo dispuesto en los artículos 7o. y 8o. de esta ley.</p>
<p>Artículo 33. ... I. a la X. ... XI Bis. Garantizar el acceso a la educación básica y media superior, aun cuando los solicitantes carezcan de documentos académicos o de identidad; esta obligación se tendrá por satisfecha con el ofrecimiento de servicios educativos de calidad. Las autoridades educativas ofrecerán opciones que faciliten la obtención de los documentos referidos, así como, en el caso de la educación básica y media superior, la ubicación por grado, ciclo escolar o nivel educativo que corresponda, conforme a la edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez, y, en su caso, saberes que previa evaluación demuestren los educandos. Las autoridades educativas promoverán acciones similares para el caso de la educación superior; XII. a la XVII. ...</p>
<p>Artículo 38. La educación básica, en sus tres niveles, tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, así como de la población rural dispersa y grupos migratorios. Para el caso de los servicios educativos correspondientes a los tipos medio superior y superior, las autoridades educativas promoverán acciones similares.</p>

Artículo 56. Las autoridades educativas publicarán, en el órgano informativo oficial correspondiente y en sus portales electrónicos, una relación de las instituciones a las que hayan concedido autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, así como de aquéllas a las que hayan autorizado a revalidar o equiparar estudios. Asimismo, publicarán oportunamente y en cada caso, la inclusión o la supresión en dicha lista de las instituciones a las que otorguen, revoken o retiren las autorizaciones o reconocimientos respectivos.

...

Artículo 60. ...

Las instituciones del sistema educativo nacional expedirán certificados y otorgarán constancias, diplomas, títulos o grados académicos a las personas que hayan concluido estudios de conformidad con los requisitos establecidos en los planes y programas de estudio correspondientes. Dichos certificados, constancias, diplomas, títulos y grados deberán registrarse en el Sistema de Información y Gestión Educativa, y tendrán validez en toda la república.

...

Artículo 61. Los estudios realizados fuera del sistema educativo nacional podrán adquirir validez oficial, mediante su revalidación, para lo cual deberá cumplirse con las normas y criterios generales que determine la Secretaría, conforme a lo previsto en el artículo 63 de esta ley.

...

Artículo 62. Los estudios realizados dentro del sistema educativo nacional podrán, en su caso, declararse equivalentes entre sí por niveles educativos, grados o ciclos escolares, créditos académicos, asignaturas u otras unidades de aprendizaje, según lo establezca la regulación respectiva, la cual deberá facilitar el tránsito de educandos en el Sistema Educativo Nacional.

Artículo 63....

...

...

Las autoridades educativas e instituciones que otorguen revalidaciones y equivalencias promoverán la simplificación de dichos procedimientos, atendiendo a los principios de celeridad, imparcialidad, flexibilidad y asequibilidad. Además, promoverán la utilización de mecanismos electrónicos de verificación de autenticidad de documentos expedidos fuera y dentro del sistema educativo nacional.

Las revalidaciones y equivalencia otorgadas en términos del presente artículo tendrán validez en toda la república.

Las autoridades educativas podrán autorizar o delegar, según sea el caso, que las instituciones particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios y las instituciones públicas que en sus regulaciones no cuenten con la facultad expresa, otorguen revalidaciones y equivalencias parciales de estudios respecto de los planes y programas que impartan, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida.

Las autoridades educativas podrán revocar las referidas autorizaciones, cuando se presente algún incumplimiento que en términos de los mencionados lineamientos amerite dicha sanción. Lo anterior, con independencia de las infracciones que pudieran configurarse, en términos de lo previsto en el capítulo VIII de esta ley.

Fuente: *Gaceta Parlamentaria*, de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, *Gaceta Parlamentaria*, año xx, núm. 4741-III, jueves 16 de marzo. Disponible en [<http://gaceta.diputados.gob.mx>] (consulta: marzo de 2017).

las escuelas a las que éste les haya otorgado el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios, salvo que el cupo no lo permita.

Séptimo: A quienes se les asigne un lugar mediante este mecanismo, se les otorgará una beca con vigencia de un año, cuyo monto será determinado por el Comité de Becas del Instituto.

Octavo: Las becas serán personales e intransferibles. Para continuar gozando de la beca posteriormente, el becario deberá aprobar, con promedio mínimo de 8, todas las asignaturas a las que se inscribió en el nivel o grado escolar inmediato anterior. La beca será cancelada o negada en caso de que alguno de los datos proporcionados

por el alumno sea falso, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra.

Noveno: Quienes obtengan la revalidación total de sus estudios, recibirán el certificado, título o grado académico, según corresponda, del programa académico que se haya considerado equivalente o afín.

Décimo: Quienes obtengan título o grado académico expedido por el Instituto Politécnico Nacional mediante este mecanismo, podrán participar en un concurso de evaluación cerrado para ingresar como personal académico del instituto, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos establecidos en la Convocatoria y se registren para obtener la plaza convocada.

Transitorios

Primero: El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la *Gaceta Politécnica*.

Segundo: Cualquier situación no contemplada en el presente, será resuelta por la Oficina del Abogado General.

Estadísticas sobre repatriaciones de menores migrantes mexicanos desde Estados Unidos

Durante los últimos tres años el número de repatriaciones de mexicanos desde Estados Unidos ha disminuido 10%, pasando de 243,196 migrantes repatriados, en 2014, a 219,932 en 2016; sin embargo, fue en 2015 cuando se registró un menor número de repatriaciones (207,398). De ellos, el número de mujeres repatriadas disminuyó 8% de 2014 a 2016, cifra que pasó de 24,857 a 22,905; mientras que el número de hombres disminuyó 10% durante el mismo periodo, pasando de 218,339 a 197,027.

El número de migrantes mexicanos mayores de 18 años repatriados representa 94% del total general, de 2014 a 2016 disminuyó 10%, pasando de 228,844 a 186,042. De ellos, en 2016 los hombres constituyeron 90% y las mujeres 10% de los mayores de 18 años repatriados.

Las repatriaciones de migrantes menores de 18 años representan 6% del total general; de 2014 a 2016 se presentó una disminución de 4%, pasando de 14,352 a 13,746; sin embargo, fue en 2015 cuando se registró el menor número de repatriaciones (11,743). En 2016 los hombres constituyeron 80% y las mujeres 20% de los menores repatriados (véase Cuadro 3).

En 2016, de los 13,746 menores de 18 años presentados ante la autoridad migratoria, 11,106 tenían de 12 a 17 años; mientras que 2,640 tenían de 0 hasta 11 años. Entre los adolescentes (12 a 17 años) los hombres representaban 87% y las mujeres 13%; y entre los menores de 0 a 11 años los hombres representaban 50% y las mujeres 50% (Gráfica 1).

En enero de 2017, los 903 casos de migrantes mexicanos menores de 18 años repatriados

representaron 7% del total de repatriaciones; aun cuando el número de repatriados es menor a la obtenida durante el mismo periodo de 2016, la proporción es mayor. Entre ellos, los hombres representaban 80% y las mujeres 20% (Gráfica 2).

Por grupos de edad, como se puede observar en la Gráfica 3, de los 903 casos de repatriación de menores, 692 corresponden a adolescentes (12 a 17 años) y 211 a menores de 0 a 11 años.

Comparado con los datos de enero de 2016, el número de repatriaciones de adolescentes disminuyó 15%; por el contrario, la repatriación de menores de 0 a 11 años se incrementó 120 por ciento.

En ambos grupos de edad los hombres representaron la mayoría de los migrantes menores repatriados, 88% entre los adolescentes y 53% entre los menores de 0 a 11 años. Mientras que las mujeres representaron 12 y 47%, respectivamente.

Conclusión

La reforma a la Ley General de Educación, así como el programa “Educación sin Fronteras” del IPN, son herramientas que permitirán que los migrantes que regresen al país puedan concluir sus estudios en las diferentes instituciones educativas.

Asimismo, con esta reforma de ley se pretende fortalecer el sistema educativo en nuestro país, por medio de revalidaciones de estudios a todos los *dreamers*, así como su aceptación en las escuelas aun cuando no tengan papeles que avalen sus estudios en el extranjero o papeles personales con apostillaje.

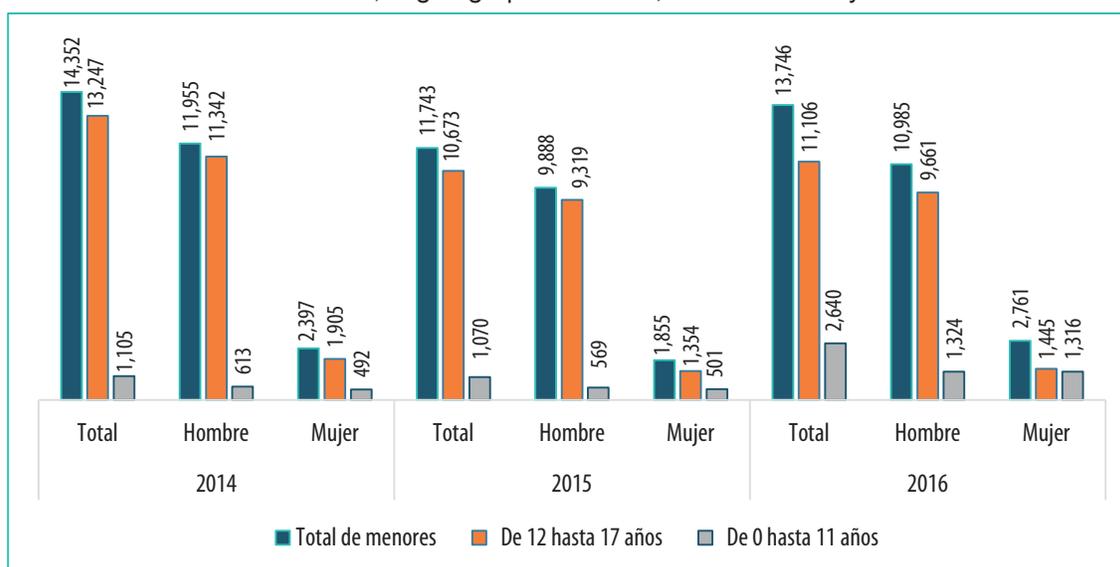
Las estadísticas de menores migrantes repatriados podrían ser un apoyo para las instituciones educativas, ya que con tales cifras conseguirán la información necesaria para definir el número de lugares que deberán tener disponibles para los *dreamers*, así como en qué modalidades se les permitirá el ingreso. Sin embargo, aún no se sabe si las instituciones tienen la capacidad para atender a toda la población.

Cuadro 3. Eventos de repatriación de migrantes mexicanos desde Estados Unidos, según grupos de edad y sexo, 2014-2016

Grupos de edad/ Condición de viaje y sexo	2014			2015			2016		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total general	243,196	218,339	24,857	207,398	186,161	21,237	219,932	197,027	22,905
Mayores de 18 años	228,844	206,384	22,460	195,655	176,273	19,382	206,186	186,042	20,144
Menores de 18 años	14,352	11,955	2,397	11,743	9,888	1,855	13,746	10,985	2,761

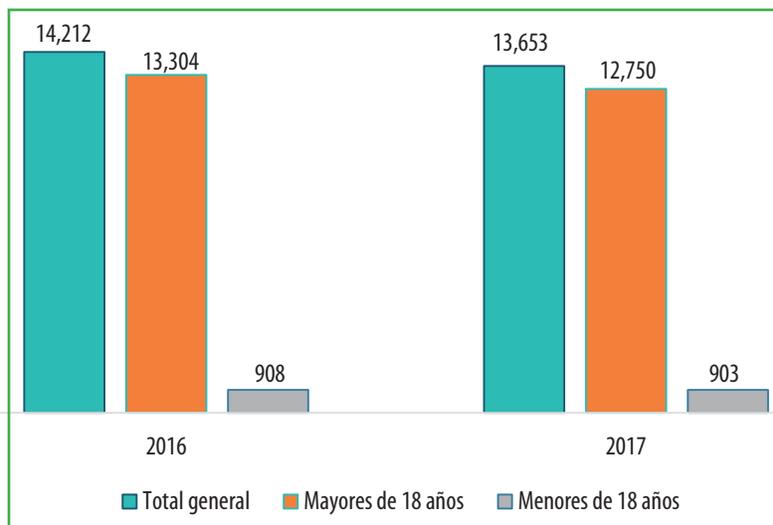
Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, Boletín estadístico 2014, 2015 y 2016, disponibles en [www.politicamigratoria.gob.mx] (consulta: marzo de 2017).

Gráfica 1. Eventos de repatriación de migrantes mexicanos desde Estados Unidos, según grupos de edad, enero de 2016 y enero de 2017



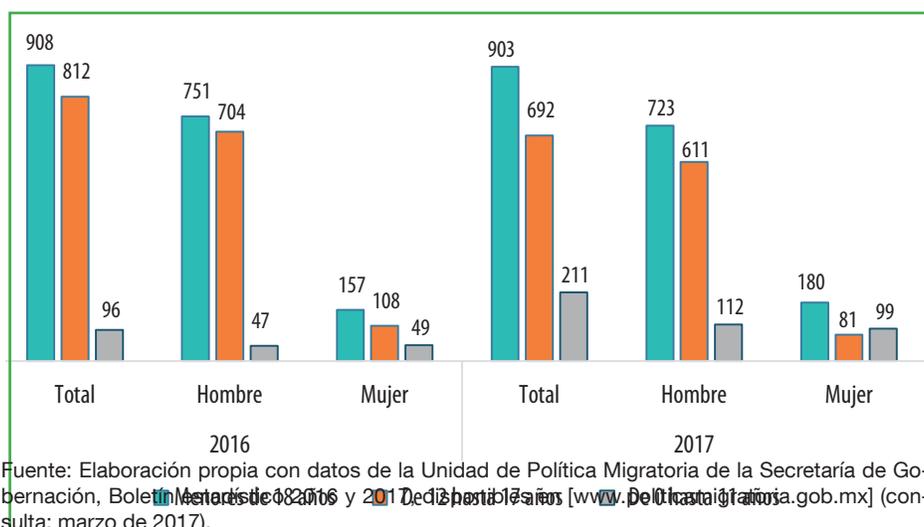
Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, Boletín estadístico 2014, 2015 y 2016, disponibles en [www.politicamigratoria.gob.mx] (consulta: marzo de 2017).

Gráfica 2. Eventos de repatriación de migrantes mexicanos desde Estados Unidos, según grupos de edad, enero de 2016 y enero de 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, Boletín estadístico 2016 y 2017, disponibles en [www.politicamigratoria.gob.mx] (consulta: marzo de 2017).

Gráfica 3. Eventos de repatriación de menores migrantes mexicanos desde Estados Unidos, según grupos de edad, enero de 2016 y enero de 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, Boletín estadístico 2016 y 2017, disponibles en [www.politicamigratoria.gob.mx] (consulta: marzo de 2017).

LA IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL CAMPO MEXICANO FRENTE A LA REVISIÓN DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO PARA AMÉRICA DEL NORTE, 2017

“Quien tiene tu pan, tiene tu dignidad”.
Proverbio árabe

Edith Carmona Quiroz**

Introducción

Enero de 2017 fue señero para los mexicanos. El 1 de enero de cada año simboliza para muchos el comienzo de nuevos ciclos en la vida cotidiana, la oportunidad de organizar los esfuerzos para que nuestra vida pueda mejorar en diversas esferas. Sin embargo, el comienzo de 2017 implicó un inicio de ciclo con el viento en contra. Por una parte, el triunfo de Donald Trump (DT) como presidente de Estados Unidos de América (EUA), quien en su campaña electoral había amagado con que la relación comercial y la política migratoria con México cambiarían radicalmente, ya que era perjudicial para el crecimiento de su país. No fue un buen signo. En la segunda quincena de noviembre de 2016 —ya en su carácter de presidente electo—, afirmó que entre las primeras medidas de su gobierno estarían el retiro de EUA del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la aplicación de medidas antiinmigratorias.¹

* Maestra en desarrollo rural con especialidad en estudios de género. Investigadora adscrita a la Dirección de Estudios Regionales del CESOP. Correo electrónico:

¹ Véase [www.proceso.com.mx/463382/anuncia-trump-intencion-sacar-a-estados-unidos-de/-tpp].



Por otra parte, nuestro gobierno ya había anunciado que “debido” a las condiciones del mercado internacional, sobre todo a nuestra alta dependencia de importación de hidrocarburos refinados de EUA, se veía “forzado” a incrementar el costo de los mismos a partir del 1 de enero; y para marzo ya no regularía en absoluto el precio de las gasolinas. Misma suerte correría el costo de la energía eléctrica, la cual es producida con gas natural, importado también de EUA.²

² Véase [www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2016/11/24/adverten-incremento-en-energeticos].

Pese a la información difundida por el Ejecutivo acerca de que estas decisiones no afectarían significativamente a la población, el sentido común y la experiencia siempre nos han mostrado que no es así. Sabemos, sin ser expertos en economía, que el aumento de los costos de los energéticos, en general, se traduce de manera automática en el incremento en los costos de la canasta básica de alimentos, de los servicios, por ende, en el consecuente deterioro del raquí-tico poder adquisitivo de la mayoría de los hogares mexicanos.

En un ejercicio de la BBC para América Latina, en diciembre de 2016, afirmó que el gasolinazo de 2017 —que representa hasta un 20% de incremento— vendría acompañado de los siguientes dolores de cabeza:

- Habrá inflación de los precios de productos y servicios, reduciendo el bienestar de las familias;
- La pérdida de competitividad de México, lo que significa menores posibilidades de creación de empleos; y
- Si aumentan las tasas de interés para frenar la inflación, se desalienta el consumo en bienes durables y habrá menos crecimiento económico.

Enfado ciudadano, movilizaciones y actos violentos

El Estado mexicano históricamente ha recurrido a aplicar medidas impopulares en temporadas en las que la mayoría de la población se encuentra de vacaciones, o hay eventos deportivos o religiosos que mantienen poderosamente la atención de la ciudadanía, de tal suerte que se impide la posibilidad de la organización civil contra dichas medidas y, con mucha frecuencia, ya es tarde cuando se reacciona.

El gasolinazo de enero de 2017 tuvo lugar en el límite del término de las vacaciones de fin de año; sin embargo, en esta ocasión las manifestaciones tuvieron lugar desde el mismo 1 de enero, mismo día en que se aplica la medida, lo que implicó un mínimo de organización debido al curso de la temporada vacacional, misma que se fue extendiendo y fortaleciendo a lo largo y ancho del país en 28 de los 31 estados de la república, además de la Ciudad de México. Una crónica

excelente de los dos primeros días la publica la revista *Proceso*.³

No obstante, las movilizaciones llamaron la atención por los actos vandálicos que fueron convocados a través de las redes sociales, sin que a la fecha se conozca el origen y objetivo de las acciones paralelas a las protestas por el gasolinazo. Mucho se ha especulado al respecto. Lo que sí logró fue una mayor cobertura en televisión sobre los actos de rapiña, en contraste con las movilizaciones contra el gasolinazo, mismas que no se disolvieron con facilidad, con la intención de reducirle importancia o desmotivar la participación y libre expresión de la ciudadanía.

También fue frecuente la difusión de los noticieros televisivos que magnificaron las entrevistas a manifestantes claramente “acarreados”. Además, se visibilizó que se sumaban otras demandas más particulares o locales restándole el primer plano al gasolinazo y su impacto en la economía de los mexicanos; o de plano mostraron manifestantes que habían sido “obligados” por sus dirigentes a cerrar casetas de cobro en carreteras o gasolineras, sin entender muy bien el porqué de la acción. En contraparte, la cobertura de los medios de difusión fue pobre en el caso de manifestaciones de protesta en los que sí se conocía el móvil, en donde los participantes eran integrantes de organizaciones ciudadanas, de académicos, estudiantes y trabajadores, o analistas políticos.

Para los mexicanos fue claro que el aumento en los precios de gasolinas y diésel, además de las tarifas eléctricas, tendría resultados nefastos para todos. El clamor fue: ¡No más gasolinazos!, ¡Fuera Peña!, en repudio a esta medida del Estado mexicano. La respuesta gubernamental fue que si no se modificaba al alza el precio de los energéticos no podrían seguir funcionando los programas sociales, principalmente los de salud (en una maniobra altamente manipuladora) y, finalmente EPN

³ Véase [www.proceso.com.mx/468303/registran-varios-estados-protestas-bloqueos-carreteros-gasolinazo]. Un sector que fue muy activo a nivel nacional fue el de los transportistas. Véase, por ejemplo [www.animalpolitico.com/2017/01/norte-sur-transportistas-protestan-gasolinazo]; [www.elvigia.net/general/2017/1/23/unen-transportistas-contragasinazo-261950.html]; [www.excelsior.com.mx/nacional/201/01/05/1138025].

preguntó a la población: “¿Qué hubieran hecho ustedes?”, lo cual lejos de causar un buen impacto o generar cierta empatía, causó mayor encono; desde las burlas a través de la creación y difusión de memes en las redes, hasta miles de propuestas encaminadas al ahorro y mejor ejercicio del gasto público que afectan los intereses de la clase política.

Por otra parte, el Ejecutivo hizo un intento para calmar los ánimos de la población y mejorar su imagen al anunciar la firma del Acuerdo para el fortalecimiento económico y la protección de la economía familiar, el 8 de enero, convocando al sector empresarial, a los sindicatos y a los productores del campo. En términos generales, el acuerdo buscó el compromiso de los convocados a no permitir incrementos injustificados en los precios a los productos de la canasta básica, de bienes y servicios, intensificar la producción, impulsar proyectos de inversión; así como no permitir actos de violencia en las manifestaciones de desacuerdo por el alza de los energéticos.

La respuesta de los convocados no fue del todo la esperada: la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) no firmaron tal acuerdo; la primera argumentó que no podían firmarlo porque no lo conocían, ya que se los entregaron dos horas antes de la firma; y la segunda consideró el documento improvisado, incompleto, insuficiente y no consensuado; sin metas claras, objetivos puntuales ni métricas para evaluar los avances de los compromisos.⁴

¿Qué se ganó con las movilizaciones de enero? Únicamente que dos ajustes programados para febrero no se aplicaran.⁵ No se retrocedió en el

⁴ Véase [www.milenio.com/politica/coparmex-conago-pena-no_firman_acuerdo-proteccion_de_la_economia_familiar-milenio-o-881911805.html].

⁵ En el caso de Baja California, el gasolinazo de enero del presente año generó una oleada de manifestaciones, marchas multitudinarias, toma de casetas de cobro en carreteras, y plazas públicas, no vistas antes en la entidad; aunque en honor a la verdad, al descontento se sumaron causas como la aprobación del gobierno local de privatizar el servicio de suministro de agua a finales de 2016, que además planteaba un incremento del 20%, aumentos mensuales y el corte del servicio después de un atraso en el pago de 90 días hábiles. La sociedad logró que se abrogara la iniciativa con respecto a los servicios de agua. No así el gasolinazo, que fue una disposición federal.

incremento del 1 de enero; se liberalizaron los precios de las gasolinas el 1 de marzo; no se frenó la inflación. El acuerdo para el fortalecimiento económico y la protección de la economía familiar —o la aplicación de alguna otra medida encaminada a fortalecer la economía de cualquier persona— siguen pendientes.

Las movilizaciones y demandas de las organizaciones de productores del campo y el gasolinazo (enero 2017)

Las organizaciones de productores del campo reaccionaron. Sus declaraciones fueron contundentes: “el aumento en el costo de los combustibles, los altos precios a los insumos y la fortaleza del dólar frente al peso significan un alto riesgo para la producción de alimentos, ya que no hay condiciones económicas para hacer producir la tierra”. Tacharon a la medida como una política criminal, que genera hambre a lo largo y ancho del país. Su principal demanda fue dar marcha atrás al alza del precio de los energéticos y mayores apoyos para la producción de alimentos en el país.

Desde el 3 de enero, el movimiento “El campo es de todos” (constituido por la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), Central Campesina Cardenista (CCC), Frente Indígena y Campesino de México (Ficam), El Barzón y Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos “José Dolores López Domínguez”) publicó un plan de acción que incluyó la toma de casetas de cobro en carreteras, la marcha del monumento del Ángel de la Independencia al Zócalo capitalino, así como la convocatoria a un paro nacional. Este último no tuvo impacto.

El 31 de enero, el movimiento denominado Frente Auténtico del Campo (FAC), integrado por la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Coalición de Organizaciones Democrática, Urbanas y Campesinas (CODUC) y el Movimiento Socialista de Trabajadores (MST), marcharon del Monumento a la Revolución a la Embajada de Estados Unidos de América, con la representación de varios estados (Guerrero, Chihuahua, Chiapas, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí, Yucatán, Quintana Roo, Nuevo León, Oaxaca y Sinaloa). Ese mismo día hubo marchas en la avenida de los Insurgentes, el Eje Central y la avenida Juárez, en la Ciudad de México, por

contingentes como la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), el Sindicato de Trabajadores de la UNAM (STUNAM), el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), padres de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa, Alianza de Trabajadores de la Salud y Empleados Públicos, plenamente ideologizados y que obviamente conocían el porqué de su marcha, pero que curiosamente no fueron entrevistados por las televisoras nacionales.

A finales de enero, el FAC había solicitado mesas de negociación con diversas instituciones federales,⁶ con el objeto de llegar a acuerdos que contrarrestaran el impacto negativo del gasolinazo, apoyar a la producción agropecuaria, así como a la población rural a través de la ampliación de los Programas de Seguridad Social. Debido al incumplimiento de la instalación de tales mesas, la FAC pretendía instalar un plantón en Reforma, pero fueron reprimidos por un contingente de más de 500 efectivos. Como era de esperarse, el hecho tampoco fue televisado.

Cabe mencionar que las manifestaciones no sólo se dieron en la Ciudad de México, sino en todo el país, con una duración de más de mes y medio.

La amenaza e incertidumbre de la revisión del TLCAN para el campo

Desde noviembre de 2016, con el arribo de Donald Trump a la Presidencia de EUA y su sentencia de cambiar las relaciones comerciales con los socios que integran el TLCAN —por supuesto, inclinando la balanza hacia el vecino del norte—, México ha entrado en una especie de histeria debido a nuestra alta dependencia comercial y dada la poca claridad en el rumbo de la política a seguir por parte del gobierno federal ante los escenarios posibles.

Son muchos los análisis de especialistas que sustentan que la dependencia alimentaria de más de tres décadas nos ha convertido en un país que importa granos, oleaginosas, así como productos altamente procesados pero muy baratos, lo que está a punto de acabar con nuestro patrimonio culinario; sin embargo, ello no es lo

⁶ Entre ellas se encontraban las secretarías de Gobernación; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y la de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

más grave. Lo patético de este consumo es que es la causa de pandemias tales como el cáncer, la obesidad y la diabetes.

Al respecto de la dependencia alimentaria, un ejercicio interesante corrió a cargo del Grupo BBVA-Bancomer.⁷ Consiste en un diagnóstico de nuestra balanza comercial, que de forma muy resumida concluye que el crecimiento de las exportaciones agropecuarias de México, de 1993 a 2016, fue de una tasa anual de 6.5%, con dos productos únicamente: aguacate y jitomate; sin embargo, las importaciones crecieron 5.6% con la importación de granos como maíz blanco y amarillo, arroz, trigo y soya, entre otros, pero con un déficit en la balanza comercial en el periodo de 1998 a 2014.

La propuesta inmediata del Ejecutivo y Legislativo se ha orientado a la diversificación de los mercados; es decir; buscar otros mercados para colocar nuestros productos, y otros proveedores en América Latina o Asia, antes que invertir en fortalecer la producción nacional, siguiendo la tendencia de no construir la soberanía, autonomía y seguridad alimentaria.

Como atinadamente diserta Isabel Cruz Hernández,⁸ quien sostiene que la firma de los tratados comerciales por parte de nuestro país, incluso con todas las desigualdades o inequidad que pudiesen contener para los socios, no son los causantes de nuestra alta dependencia alimentaria. Lo que México ha hecho mal, en su opinión, es dejar que el libre comercio (en este caso el TLCAN) sustituya la política agroalimentaria, así como carecer de una visión de desarrollo; es decir, que en términos generales hay una ausencia de políticas públicas orientadas al sector, lo que se ha traducido en una debilidad en la política internacional, e intestinamente, en un amplio sector de población pobre, que es presa de la violencia y la corrupción, entre otros fenómenos.

Por su parte, las organizaciones de productores del campo y universidades del sector se han manifestado por fortalecer la producción y el

⁷ En [<http://www.jornada/unam.mx/2017/03/21/economia/019n1eco>], México, vulnerable por elevada dependencia alimentaria.

⁸ Secretaria General de la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS). En [www.elfinanciero.com.mx/opinion/tlcan-y-el-campo-perdedor.html].

mercado interno de forma apremiante, así como sacar al campo de las negociaciones del TLCAN.⁹

La urgencia de la reactivación del campo y el Acuerdo Agrario con Justicia Social para el Campo Mexicano

Ante la revisión del TLCAN, propuesta por el novel ejecutivo Donald Trump y la intención de fondo de escindir a México como socio comercial, el gobierno de Enrique Peña Nieto propuso a finales de enero del presente año, el Acuerdo Agrario con Justicia Social para el Campo Mexicano, para ser firmado por los principales bloques de organizaciones campesinas del país —Congreso Agrario Permanente (CAP), Frente Auténtico del Campo (FAC) y Movimiento “El campo es de todos”—, el cual comprende 10 puntos estratégicos para enfrentar la política estadounidense en materia agropecuaria, que se expresan a través de ocho páginas, en donde destacan los siguientes temas:

1. Seguir otorgando certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, atendiendo las causas de conflictividad en el campo mexicano, con el propósito de preservar la paz social y estabilidad en el medio rural, contribuyendo a mejorar la calidad de vida, seguridad en las relaciones contractuales y fortalecimiento del Estado de derecho, en estricto apego a los derechos humanos.
2. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante la inversión en desarrollo de capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.
3. Impulsar modelos de asociatividad que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario.
4. Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos.

⁹ Véase “Trump: TLCAN o la reactivación del campo”. En [www.elfinanciero.com.mx/trump-tlcan-o-la-reactivacion-del-campo.html]. Véase “Pedirá la UACH sacar al campo del TLCAN”. En [www.jornada.unam.mx/2017/02/24/politica/008n2pol]. Una propuesta similar fue la expuesta por el Director del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), además de fortalecer los ingresos mensuales de los trabajadores para que sea posible el consumo y mercado interno. Véase “Enrique Cárdenas, director del CEEY, apoya la sustitución de importaciones”. En [www.jornada.unam.mx/2017/02/21/economia/021n3eco].

5. Fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país.
6. Atender la carencia alimentaria del medio rural promoviendo la producción.
7. Construir un entorno digno que propicie el desarrollo rural a través del cumplimiento del derecho social y la mejora en los servicios básicos.
8. Fortalecer los mecanismos de capacitación y extensionismo que propicien la participación ciudadana y corresponsabilidad de las organizaciones campesinas y los sujetos agrarios.
9. Fortalecer la transparencia en la aplicación y comprobación de los recursos.
10. Modificar, con apego a la normatividad vigente, las reglas de operación de los programas y componentes para el sector, en todos aquellos artículos que dificulten el acceso a sus beneficios y facilitar la puesta en marcha del presente acuerdo.¹⁰

La respuesta de las organizaciones campesinas y de los especialistas en la materia opinan que el acuerdo es un compendio de conceptos, buenas intenciones y acciones paliativas; sin embargo, lo que se requiere urgentemente es un pacto social que incluya una política pública que atienda a los productores del sector, particularmente a los que producen para el mercado interno, ya que la aplicación del libre mercado ha generado una inseguridad alimentaria que amenaza con ser aún más grave.

En la propuesta se continúa con la importación masiva de productos agropecuarios de otros países, fundamentalmente de Estados Unidos.¹¹ Alianza Campesina del Noroeste (Alcano), a tra-

¹⁰ *La Jornada*, “Peña propone a campesinos acuerdo agrario”. En [www.jornada.unam/2017/02/01/peña-propone-a-organizaciones-campesinas-acuerdo-agrario].

¹¹ Ante las amenazas de Trump, en torno a revisar el TLCAN para cambiar las condiciones de intercambio comercial con México, los senadores de los grupos parlamentarios de PRI, PAN, PRD y PT, presentaron una iniciativa en la que se propone eliminar la dependencia de importaciones de maíz de Estados Unidos, y generar otra con Canadá, Brasil y Argentina, mientras se invierte en el campo mexicano. En la misma nota el senador Armando Ríos Piter afirma que los países citados venden la tonelada de maíz más barata que nuestro “socio comercial”, entonces, ¿por qué seguimos comprándole más caro el maíz a Estados Unidos? No se trata de “enviar señales de firmeza”, como si fuese lo prioritario. Se trata de construir la seguridad y autosuficiencia alimentaria. Véase [www.jornada.unam.mx/2017/02/22/politica/010n2pol].

vés de su secretario general, Raúl Pérez Bedolla, declaró: “No podemos poner en la mesa de negociación el hambre del pueblo mexicano”. Agregó que la política del gobierno ha sido importar alimentos porque considera que son más baratos, lo cual ha sido un error. Lo que se requiere es una reconversión productiva para generar alimentos para consumo interno, principalmente granos y oleaginosas, en los que somos deficitarios.¹²

Como propuesta se integró un documento con 22 puntos para recuperar la viabilidad productiva del campo, que permita disminuir la pobreza, el hambre y la desigualdad económica; así como cambiar la relación entre el Estado y los productores agrícolas. El objetivo es “reconvertir al sector y a los millones de pequeños y medianos productores en ejes que garanticen la autosuficiencia y seguridad alimentaria”.¹³

La Universidad Autónoma Chapingo afirma que es posible salir de la emergencia alimentaria que padecemos con una estrategia básica consistente en estos 22 puntos:

1. Asumir la autosuficiencia agropecuaria como premisa básica y estratégica del desarrollo rural en nuestro país.
2. Promover y alcanzar la seguridad alimentaria de la población mexicana logrando incrementar la producción agrícola, pecuaria, silvícola y pesquera.
3. Promover a la milpa, el traspatio y la agricultura orgánica como estrategias productivas en los productores de subsistencia.
4. Urge la construcción de una política pública orientada a la producción de alimentos y educación en alimentación.
5. Incrementar el presupuesto a las dependencias federales promotoras del desarrollo rural y de fomento a la agricultura.
6. Impulsar que el desarrollo agropecuario y rural de nuestro país se base en la eficiencia productiva de los 5.4 millones de unidades económicas rurales.
7. Reforzar el mercado interno para los productores de origen agropecuario en nuestro país.
8. Fortalecer y crear, en su caso, las cadenas productivas en las actividades agropecuarias que garanticen el aprovechamiento total de los bienes de origen agrícola.
9. Reactivar la economía campesina como instrumento de desarrollo económico y social de las comunidades rurales.
10. Crear un nuevo andamiaje institucional que facilite la concreción de apoyos a todos aquellos productores que los requieran y que demuestren resultados en sus procesos productivos.
11. Facilitar el acceso a crédito y a la adquisición de insumos para la producción a los productores cuyos compromisos eleven la producción de sus productos.
12. Crear incentivos que permitan la organización de los productores como un medio de garantizar la eficiencia y rentabilidad de sus procesos productivos.
13. Replantear el modelo de comercialización y distribución de los productos agropecuarios.
14. Impulsar la constitución de un nuevo modelo de extensionismo agrícola que permita y garantice el acceso de los productores a las nuevas tecnologías.¹⁴
15. Revalorizar y apoyar las profesiones relacionadas con la agricultura mediante un incremento del soporte financiero a las instituciones y universidades que forman recursos humanos para esta esfera de la economía del país.
16. Apoyar financieramente los programas de desarrollo científico y tecnológico que lleven a cabo las universidades.
17. Impulsar programas nacionales de restauración de la fertilidad de los suelos, manejo de cuencas y uso eficiente de agua y protección de especies endémicas de México.
18. Respeto a la diversidad étnica y cultural, así como recuperación de los saberes agrícolas y las tradiciones productivas de los productores indígenas de nuestro país.
19. Recuperar la producción y distribución de semillas, rompiendo los monopolios que las compañías transnacionales actualmente tienen al respecto.

¹² Véase “Reconversión productiva de alimentos, piden campesinos”. En [www.jornada.unam.mx/2017/03/23/politica/015n3pol].

¹³ Dr. Gerardo Noriega Altamirano, profesor investigador de la Universidad Autónoma Chapingo, en [www.paginaciudadana.com/acuerdo-agrario-con-justicia-social-para-el-campo-mexicano/].

¹⁴ *Idem.*

20. Impulsar la creación de un programa de sustentabilidad de los procesos productivos en la agricultura mexicana.
21. Garantizar la rendición de cuentas entre los diversos sujetos que participan en los procesos productivos de índole agropecuaria (productores, agentes gubernamentales y técnicos).
22. Combatir el cáncer que es la corrupción, en todas y cada una de las esferas que participan en los procesos donde se cuente con apoyos financieros del Estado.

Colofón

Las políticas actuales no ven a la actividad agropecuaria como una actividad económica y estratégica. Entre las grandes preocupaciones que se tienen al respecto por parte del Estado está lograr la seguridad alimentaria sobre la soberanía alimentaria; es decir, que se compren los alimentos en cualquier lugar del mundo para satisfacer la demanda nacional, porque, en apariencia, resulta más barato, pero esta actitud nos deja a merced de las fuerzas hegemónicas internacionales; en lugar de producirlos y construir la autosuficiencia.

Obvio, es porque esto último nos resulta caro en estos momentos, ya que no existe la tecnologización e innovación en el sistema productivo del campo; pero no es imposible de lograr a mediano plazo, con lo cual no estaríamos tan preocupados por la revisión TLCAN, por la capacidad de dar respuesta a los repatriados, porque ni siquiera tendrían la necesidad de migrar, de encontrar oportunidades en nuestro país.

¿Las medidas encaminadas a fortalecer la producción de alimentos y el consumo de lo mexicano sobre lo importado implican retroceder hacia el nacionalismo o al populismo? ¿Debemos seguir creyendo en las bondades del liberalismo “moderno”? En torno a estos dos cuestionamientos orbita el debate.

Es claro que no debemos quedar fuera del mercado internacional; sin embargo, lo que se debe cuidar son las condiciones en las que nos insertamos. Más todavía, vigilar las condiciones —o crearlas— que nos permitan intercambios comerciales dignos; que no trascienda a la esfera política o que nos coloque en la situación de zozobra de preguntarnos a quién vamos a comprarle el maíz, la leche o el petróleo refinado que necesitamos para que el país funcione.

Resumiendo lo dicho a lo largo de este documento: en las actuales condiciones, no sólo económicas, sino políticas (de tiempos electorales), no se requieren paliativos sino estrategias claras encaminadas a:

- Diversificar mercados de exportación;
- Eficientar el mercado interno;
- Elevar la productividad y reducir los costos;
- Equilibrar la distribución de la riqueza;
- Promover la justicia en el acceso de alimentos sanos para todos.

Por propuestas bien fundadas no paramos. Por lo que sí quedamos en estado de inanición es por la carencia de democracia real, libertad y equidad social.

TECNOLOGÍA, DEMOCRACIA Y POLÍTICA. LA INFLUENCIA DE LAS TICS EN LAS DEMOCRACIAS MODERNAS

*Santiago Michele Calderón Berra**

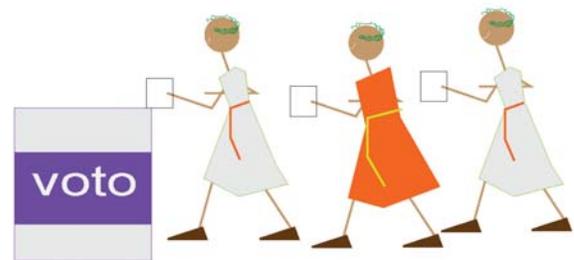
“Curiosamente, los votantes no se sienten responsables de los fracasos del gobierno que han votado”.

Alberto Moravia

Este artículo constituye un recorrido por la influencia que han tenido las tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito de la política, y en particular, en la democracia.

Antecedentes

La democracia ateniense fue por mucho tiempo considerada una fuente de inspiración del pensamiento político occidental moderno. Pero no debemos olvidar que la idea de ciudad-Estado o de la sociedad en la *polis* ya existía en Mesopotamia mucho antes de que apareciera en el mundo occidental. Sin embargo, los ideales políticos de Atenas, la igualdad de los ciudadanos, la libertad, el respeto por la ley y la justicia, son componentes del pensamiento político occidental. La ciudad-Estado ateniense, conducida por ciudadanos-gobernantes, no establecía diferencia entre Estado



y sociedad. En la antigua Grecia los ciudadanos eran simultáneamente súbditos de la autoridad política y creadores de las reglas de regulaciones públicas. El pueblo, *demos*, desempeñaba la función legislativa y judicial, puesto que el concepto ateniense de ciudadanía implicaba su participación directa en los asuntos del Estado.¹

Ahora bien, trasladándonos desde conceptos tan clásicos hasta los de nuestros días, la tec-

* Maestro en ciencias de la comunicación, con especialidad en comunicación política y opinión pública. Línea de investigación: opinión pública. Correo electrónico: santiago.calderon@congreso.gob.mx.

¹ David Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1997, 383 pp.

nología no determina la sociedad; tampoco la sociedad dicta el curso del cambio tecnológico, ya que muchos factores, incluidos la invención e iniciativas personales, intervienen en el proceso del descubrimiento de conocimiento, la innovación tecnológica y las aspiraciones sociales, de modo que el resultado final depende de un complejo modelo de interacción. En otras palabras, podríamos afirmar que la tecnología no determina la sociedad sino que la transforma. Y tampoco la sociedad determina la innovación tecnológica; se sirve de ella.²

La revolución tecnológica de la información, debido a su capacidad de penetración en todos los ámbitos de la actividad humana, nos obliga a reflexionar sobre la complejidad de la nueva economía, sociedad y cultura en formación; las nuevas formas de sociabilidad con que la gente enfrenta la heterogeneidad simbólica. Las formas innovadoras de incluirse o excluirse, de reconocerse o desconocerse que adquiere espesor social y relevancia cognitiva, lo que pasa en y por los medios.³

Es necesario reconocer la implicación de las nuevas formas y procesos sociales que surjan como consecuencia del cambio tecnológico. La percepción de la realidad es el resultado de cruzar y contaminarse con las múltiples imágenes, interpretaciones, reconstrucciones que distribuyen los medios de comunicación en competencia mutua y sin coordinación central alguna.⁴

El gobierno electrónico constituye un proceso social, político y tecnológico relativamente joven; en la actualidad atraviesa transformaciones importantes e intenta establecerse dentro de la vida del Estado. Hasta ahora, la lógica predominante en su realización ha sido la de reproducir, con mayor o menor fidelidad, el modelo burocrático que se encuentra en la administración pública tradicional. Sin embargo, los procesos de reforma del Estado, la necesidad de la modernización de la gestión, la mejora en la calidad y transpa-

rencia, y el fortalecimiento de los organismos públicos, han constituido factores determinantes para producir un cambio de visión, no sólo en la administración pública, sino también en la concepción misma del gobierno electrónico.

Pierre Levy⁵ señala que cada nueva forma de tecnología diseña un nuevo escenario de opinión pública, lo que indica evolución en las formas de comunicación, incluso la maduración de los sistemas políticos. Y para cada sistema político deriva en una nueva opinión pública, cada vez más madura e invadida por el uso de las nuevas tecnologías listas para apoyar la formación y la presencia en la esfera política. Por tanto, el escenario actual configura una situación que va formando una opinión pública global, aprovechando los recursos de la red y los sistemas ciberdemocráticos relanzan una perspectiva netamente participativa, que multiplica los espacios de acceso y de confrontación.

Tipos y modelos democráticos

La democracia en México, a lo largo del tiempo, se ha fortalecido y ha adquirido nuevos conceptos como el sufragio universal, el derecho a la información, seguro social, entre otros. El derecho a la participación tiene respaldo constitucional y legal en cada orden de gobierno, y obliga a quienes detentan el poder a salvaguardar la vigencia y el ejercicio de este derecho.

Dentro de la teoría democrática hay un profundo conflicto entre quienes la consideran como poder popular, donde los ciudadanos tienen la capacidad de autogobernarse con mecanismos de autorregulación. Por otro lado, encontramos a quienes entienden la democracia como un mecanismo para conferir autoridad a quienes periódicamente son elegidos para ocupar los cargos públicos. A partir de este conflicto se ha dado origen a tres tipos de democracia.⁶

En primer lugar encontramos la democracia directa o participativa, donde los ciudadanos están directamente involucrados, ya que son parte de las decisiones. Este es el modelo de la Grecia antigua.

² Manuel Castells, *La era de la información*, vol. 2, Alianza Editorial, Madrid, 1997, pp. 495.

³ Jesús Martín, *Pensar la sociedad desde la comunicación. Un lugar estratégico para el debate a la modernidad*.

⁴ G. Vattimo (2008), S. Rodotà, *Tecnopolítica. Le democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 2004.

⁵ Levy Pierre, *Cybercultura*, Milano Feltrinelli, 2001.

⁶ David Held, *La democracia y el orden global, Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1997, p. 383.

La democracia representativa o liberal es un sistema de gobierno conformado por funcionarios electos que se comprometen a representar los intereses o las perspectivas de los ciudadanos dentro de un área geográfica y a la vez garantizar el respeto a la ley. La democracia representativa, actualmente, es el sistema más común en el mundo.⁷

La democracia unipartidista es una variante de la democracia que se encuentra fundada en un modelo unipartidista; hay quien desconfía totalmente de este modelo. Hasta hace poco tiempo la Unión Soviética, países de Europa Oriental y naciones en vías de desarrollo adoptaban esta concepción.

A continuación se analizan cuatro modelos democráticos expuestos por Friedrich,⁸ los cuales se pueden ejemplificar con casos concretos.

El modelo presidencial nació en Estados Unidos y de ahí se divulgó por todo el país, y ha sido adoptado por muchas naciones de América del Sur. En este modelo, por la posición central del supremo funcionario del ejecutivo, se establece el gobierno en una sola persona. Visto de esta manera, podríamos catalogarlo como una forma monárquica de la democracia, en el sentido de que el gobierno se encuentra en manos de un individuo. El peligro de la forma presidencial de la democracia es la tendencia hacia la dictadura.⁹

El modelo de gabinete es el que se practica en Gran Bretaña y se ha difundido a lo largo de los dominios ingleses, por ejemplo en la India. Se trata de un gobierno de varias personas, es decir, de una policracia, porque el poder deriva de un grupo de personas que forman parte del gabinete. Es un pequeño grupo de individuos que forman parte de la dirección del partido que está en el poder. En este modelo los poderes legislativo y ejecutivo están fuertemente ligados y se caracteriza por una unión de poderes dinámica. El problema de este modelo es la discontinuidad, ya que el gabinete está formado principalmente por un partido y un grupo de intereses.

⁷ Serge Bernstein, *Los regímenes políticos del siglo xx. Para una historia política comparada del mundo contemporáneo*, Ariel, Barcelona, 1996, p. 239.

⁸ Carl J. Friedrich, *La democracia como forma política y como forma de vida*, Tecnos, Madrid, 1966, p. 229.

⁹ Idem.

El modelo parlamentario es el modelo de los muchos, se le podría llamar la forma democrática de la democracia. Tiene origen en Francia y se ha difundido por Europa. Esta forma se caracteriza por la concentración de poderes y su centralización en el Parlamento. Su característica principal sería que tras esa concentración de poderes surge una debilidad, como el cuerpo ejecutivo varía conforme al electorado y en ocasiones están obligados a hacer coaliciones para poder gobernar. La formación de coaliciones consiste en un problema aritmético: de qué manera se pueden reunir un número determinado de hombres, que desempeñan un papel independiente para conseguir una mayoría en el Parlamento.

El modelo de consejo es una invención de la democracia Suiza que únicamente ha sido imitada por Uruguay. En esta forma de democracia los asuntos los llevan a cabo un grupo, denominado Consejo Federal. Este consejo es un gremio, un grupo de funcionarios ejecutivos que proceden de una corporación parlamentaria. Encontramos también una estricta separación de poderes entre el legislativo y el ejecutivo.

La democracia en tiempos de la tecnología

¿Qué le espera a la democracia en estos tiempos en donde la tecnología de la información y de la comunicación redefinen los lugares de la política, derriban límites, niegan los vínculos mismos del espacio y del tiempo, eliminan antiguos sujetos y crean nuevas subjetividades?¹⁰ Pero no es la democracia la que cambia, sino las sociedades.

La democracia digital o democracia electrónica (en inglés e-democracy, la contracción de *electronic democracy*) es la forma de democracia directa, que hace uso de las tecnologías de la información y comunicación (TICS) en las consultas públicas y en la participación política.

Es un neologismo inglés nacido a mediados de la década de 1990, y está enfocado a los conceptos relacionados con la participación política. El término nació con el inicio de los primeros experimentos prácticos.

¹⁰ Stefano Rodotà, *Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación*, Losada, Argentina, 2000, p. 251.

Se utiliza el término *e-democracy* con respecto a cualquier tipo de uso o de experimentación de tecnologías telemáticas (internet en particular, pero también telefonía móvil) ofrecido por las instituciones a los ciudadanos para la participación política en las instituciones seleccionadas en cualquier campo y cualquier nivel (local, nacional o internacional).

La democracia electrónica directa (en inglés *electronic direct democracy*, abreviado a EDD) se entiende como la forma más fuerte de la democracia digital, ya que asume que la sociedad participa en las funciones legislativas, que representaría la manera más eficaz del principio constitucional de soberanía popular.¹¹

La “comunidad” interesada en la aplicación de los principios de e-democracia, conceptualmente no tiene límites territoriales: puede ser un barrio, una ciudad, un municipio, un estado, una nación o una confederación. Por tanto, es posible pensar en una modesta “gestión colaborativa” entre los residentes de un barrio y representantes institucionales municipales, como es conceptualmente concebible una democracia directa a escala mundial.

La “comunidad” interesada en la aplicación de los principios de democracia electrónica puede ser que no incluya a todos los ciudadanos, sino sólo a las personas que compartan ideas comunes y que quieren desarrollarse juntos de una manera compartida. Este es el caso típico de los partidos o movimientos políticos. En este ejemplo, los adscritos de la fuerza política (por lo general miembros) hacen uso de las plataformas digitales para crear conjuntamente la orientación de las políticas, programas, leyes, eventos y gestionar a los candidatos internos. El resultado entonces se lleva a cabo por sus representantes en los entornos institucionales, de acuerdo con las leyes y normas del país al que pertenecen. Es importante destacar que los principios “democráticos” se aplican sólo entre los miembros de la comunidad que tienen acceso a la plataforma de discusión y resolución. Es necesario hacer hincapié en que la adopción de un instrumento de participación democrática por parte

de una comunidad no asegura que este hecho tenga tendencias democráticas.

Democracia continua

Según Rodotà,¹² la democracia continua apunta hacia una novedad más radical que las nuevas tecnologías de la comunicación pueden aportar a la democracia. Los profesionales del periodismo y los responsables del control de los medios masivos ya no son los únicos capaces de filtrar y encauzar las rígidas y estrechas vías de acceso de los ciudadanos al conocimiento y seguimiento de los asuntos públicos. Se trata de la superación de un sistema de comunicación vertical y una interacción política intermitente donde los espacios públicos de la decisión, la deliberación y la participación puedan ser parte de la sociedad. La interactividad político-comunicativa que augura la ‘terminal doméstica’ debiera permitir a los ciudadanos tanto rastrear selectivamente cualquier documentación política o administrativa, como producir ellos mismos mensajes y demandas directas a los líderes políticos y los responsables de la administración. Páginas electrónicas de los diversos organismos, partidos políticos y fuerzas sociales, periódicos electrónicos, correo electrónico, listas de distribución y debate, tertulias políticas electrónicas... constituyen la batería de nuevos recursos tecnológicos que pueden permitir a los ciudadanos no sólo disfrutar de instrumentos de consulta, sino también de control, evaluación crítica y hasta gestión autónoma de asuntos específicos.

El ideal de una democracia continua va, por tanto, bastante más allá del sincopado y desigual ¿diálogo? que caracteriza la generación y superación de conflictos en nuestras democracias contemporáneas. Por otra parte, la demanda teórica de una reformulación del sistema de comunicación política requerida por una democracia avanzada cuenta también con algunos precedentes que complementan la perspectiva de la democracia continua. También tendría que contemplar una importante transformación en términos de claridad organizativa de la documentación disponible, sencillez de acceso y participación popular en la determinación de la relevancia de los mensajes, enfocado todo ello hacia un incremento

¹¹ Maurizio Bolognini, *Democrazia elettronica. Metodo Delphi e politiche pubbliche*, Carocci, Roma, 2001.

¹² Stefano Rodotà, *Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías...*, op. cit., p. 251.

generalizado de la participación ciudadana en el debate público.

Gobierno abierto

El término *open government* (literalmente “gobierno abierto”) se refiere a una modalidad del ejercicio del poder, tanto a nivel central como local, basado en modelos, herramientas y tecnologías que permiten a los gobiernos ser “abiertos” y “transparentes” frente a los ciudadanos; supone que todas las actividades del gobierno y la administración de los estados deben ser abiertos y disponibles, con el fin de promover una acción eficaz en el trabajo y para asegurar el control público.

Según el portal del gobierno mexicano (gob.mx):

En los últimos años, la Alianza para el Gobierno Abierto¹³ (AGA) ha crecido de ocho a 70 países y ha promovido una verdadera transformación de los gobiernos, a través de la implementación de Planes de Acción basados en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la innovación. México se convirtió en el primer país en cumplir con el 100% de los compromisos de un Plan de Acción. Además, como presidente de la Alianza, durante el periodo 2014-2015 trabajamos para que el gobierno abierto se convirtiera en un habilitador de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Para ello, impulsamos la Declaración Conjunta de Gobierno Abierto y los ODS, que hoy ha sido adoptada por más de 50 países y 90 organizaciones de la sociedad civil.¹⁴

En algunos aspectos, el gobierno abierto se puede considerar como evolución del gobierno electrónico; es decir, el proceso comenzó a finales de la década de 1990, cuando la administración pública vio la oportunidad de adoptar por primera vez de manera sistemática y estructural las tecnologías de la información y de la comunicación

¹³ La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) busca hacer valer los principios de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación, con el propósito de construir una relación sociedad-gobierno más fructífera para la atención de las demandas sociales y hacer frente a los retos que actualmente enfrenta nuestro país. Disponible en [<http://gobabiertomx.org/noticias/interes-agamx/>].

¹⁴ Plan de Acción 2016-2018, Blog. Gobierno abierto: una nueva forma de hacer gobierno. Disponible en [<http://www.gob.mx/gobiernoabierto/articulos/gobierno-abierto-una-nueva-forma-de-hacer-gobierno-69794>].

(TIC). La evolución de los paradigmas organizativos y doctrinales que eran típicas del gobierno electrónico tuvieron que lidiar necesariamente con una tecnología en constante evolución, y en particular modo el internet, que condujeron a la Web 2.0 y, en los últimos años, al fenómeno de las redes sociodigitales.

Conclusiones

El empleo de internet para la difusión de la propaganda hoy en día es ya una realidad, aspecto que confirma las infinitas posibilidades de este nuevo medio o canal de comunicación. En cualquier caso, internet se ha consolidado como transmisor de todo tipo de contenidos. También ha quedado demostrada la capacidad de movilización social de la red de redes. La internet se configura, por tanto, como un medio válido para la transmisión de contenidos de carácter propagandístico o ideológico y como lugar de encuentro de comunidades o grupos sociales. Esta posibilidad de internet es una realidad e incluso está siendo explotada por las instituciones políticas y sociales, y por la sociedad autoorganizada. En los orígenes de internet se le catalogaba como un fiero competidor de la televisión y los medios impresos. Pero, como la misma historia señala, los medios son complementarios, sus variadas formas muestran a la vez características de la comunicación interpersonal y al mismo tiempo permite la comunicación de masas.

Los países que mejor desempeño han tenido en cuanto al uso y desarrollo de nuevas tecnologías cuentan con organismos especializados en ciencia y tecnologías de la información y comunicaciones, que son los responsables de velar por el correcto desarrollo de estas políticas. Tal es el caso de países como Taiwán, Corea del Sur y Singapur, o incluso Brasil y Costa Rica, que han optado por la creación de un Ministerio de Ciencia y Tecnología, dada la extrema importancia que le han atribuido al desarrollo digital.

A pesar de que México fue el primer país de América Latina que estableció un enlace dedicado a internet, incluso antes que algunas de las llamadas naciones del “primer mundo”, los resultados obtenidos en materia de alfabetización digital muestran que queda mucho trabajo por hacer. Debemos tener muy presente que el go-

bierno juega un papel fundamental en la infonoma de las sociedades.

El gobierno electrónico constituye un proceso social, político y tecnológico relativamente joven; atraviesa transformaciones importantes e intenta establecerse dentro de la vida del Estado. Hasta ahora, la lógica predominante en su práctica ha sido la de reproducir, con mayor o menor fidelidad, el modelo burocrático existente en la administración pública tradicional. Sin embargo, los procesos de reforma del Estado, la necesidad de la modernización de la gestión, la mejora en la calidad y transparencia, y el fortalecimiento de los organismos públicos, han constituido factores determinantes para producir un cambio de visión, no sólo en la administración pública, sino también en la concepción misma de la democracia.

La irrupción de las tecnologías de la información y de la comunicación ha llevado a hacer predicciones optimistas sobre el efecto que estas tecnologías tendrán en los diferentes ámbitos de la vida social, política y económica del planeta. En política, la tesis optimista ha visualizado

una radical transformación de las instituciones de la democracia representativa por medio de la realización de dos ideales que gracias a las nuevas tecnologías podrían llegar a ser una realidad: la participación plena de los ciudadanos en los asuntos públicos y el nacimiento de nuevas formas de democracia directa. El aumento de la participación política transformará las relaciones entre los ciudadanos y los políticos, que tenderán a nivelarse y a hacerse más igualitarias.

Hay otros puntos de vista escépticos a las ideas de la democracia electrónica y a sus múltiples y prometidos beneficios. Estos últimos tienden a centrarse en los impedimentos prácticos a mediano plazo (el enorme volumen de población todavía sin acceso a internet, el riesgo de fraude y sabotaje, la pérdida de privacidad, la enorme inseguridad de todo lo digital, entre otros aspectos). Sin embargo, los primeros experimentos de democracias científicas electrónicas o de formación de grupos de presión en internet han demostrado que la red podría constituirse verdaderamente como una herramienta movilizadora, motivadora y formativa para los ciudadanos.

2011

46. Cambio climático
47. Crisis económica internacional: los posibles efectos en México
48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas interior y económica)
49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas social y exterior)
50. Una perspectiva de opinión pública

2012

51. Residuos sólidos urbanos en México
52. Mujeres y elecciones
53. Jóvenes: optimismo moderado
54. Algunas notas sobre la opinión pública
55. Elecciones 2012 (Tomo I)
56. Elecciones 2012 (Tomo II)
57. Algunos temas de la agenda en la LXII Legislatura
58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno (Políticas interior, económica, social y exterior)
59. Temas selectos para el presupuesto de 2013
60. Reforma pública de la administración pública federal Vols. I y II

2013

61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
62. Órganos reguladores
63. Notas acerca del Pacto por México
64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
65. Particularidades comparadas y opinión pública acerca del Sistema Educativo Vol. III
66. Reforma energética
67. Notas acerca de la reforma fiscal
68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno
69. Notas acerca del presupuesto federal 2014
70. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
71. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
72. Consideraciones en torno a la reforma energética
73. Apuntes sobre la reforma política
74. Derechos indígenas y armonización legislativa
75. Componentes del Índice de Desarrollo Humano
76. Consideraciones en torno a la reforma energética

2014

77. Algunos temas en materia social
78. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas económica e interior)
79. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas interior y social)
80. Consideraciones acerca del presupuesto de egresos de 2015
81. Diálogo intercultural: problemática de los pueblos indígenas

2015

82. El TLCAN veinte años después
83. Transparencia y rendición de cuentas
84. Migración y pobreza
85. Jornada electoral 2015 Vol. I
86. Jornada electoral 2015 Vol. II
87. Políticas públicas interculturales para un mundo diverso
88. La Constitución de 1917 y el constitucionalismo de los estados del Pacífico (centro-sur)
89. Las paradojas de la megalópolis
90. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. I
91. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. II

2016

92. Audiencias públicas para la regulación
93. Mando Único en la Policía Federal
94. Movilidad urbana
95. Redes sociales
96. Planeación del desarrollo urbano
97. Megalópolis
98. Derechos sociales
99. El proceso presupuestario en México
100. Hacia la protección de los derechos humanos
101. Análisis de la problemática social en México

2017

102. Panorama económico de México 2017
103. El impacto de las especies exóticas invasoras en México
104. Transparencia y rendición de cuentas



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Fortalece el quehacer legislativo

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

  @cesopmx