



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES

**Reunión de la Comisión de
Asuntos Económicos, Deuda
Social y Desarrollo Regional
del Parlamento
Latinoamericano y Caribeño**

Ciudad de México

4 y 5 de abril de 2019



Serie América

N° 26



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
DIPLOMACIA PARLAMENTARIA



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Ciudad de México
4 y 5 de abril de 2019



Serie: América

N° 26



DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y
DESARROLLO REGIONAL DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y
CARIBEÑO**
Ciudad de México
4 y 5 de abril de 2019

ÍNDICE

I. Programa de la Reunión.	4
II. El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino).	8
III. Documentos de Apoyo.	18
• Resumen del Acta de la XXX Reunión de la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional del Parlamento Latinoamericano y Caribeño. Panamá, 5 de octubre de 2018.	20
• Nota Informativa. Bases Mínimas para la Elaboración de Presupuestos Participativos como Política Pública de Participación Ciudadana y de Cumplimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	21
• Nota Informativa. Aspectos de la Insolvencia Patronal en México. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	32
• Nota Informativa. Oportunidades a Nivel Regional de Latinoamérica para Incrementar el Valor Agregado de los Productos. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	37





I. Programa de la Reunión





XXXI REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

*Lugar: Senado de México
México, 4 y 5 de abril de 2019*

Directiva:

- Presidente: POR DESIGNAR (Brasil)**
1er. Vicepresidente: POR DESIGNAR (Argentina)
2do. Vicepresidente: Gustavo Enrique Madero Muñoz (México)
Secretario: Dip. EDWIN BALLESTEROS (Colombia)

AGENDA PRELIMINAR

3 DE ABRIL	
	Llegada de los parlamentarios y traslado al hotel.
4 DE ABRIL	
8:30 am	Traslado de los parlamentarios al lugar de la reunión.
Sala: Comisión Permanente, sótano 1 09:00 am	<p>Acto de instalación de las Comisiones</p> <p>Autoridades de México:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Sen. Martí Batres Guadarrama, Presidente del Senado de México. – Sen. Vanessa Rubio, Vicepresidenta ante el Parlatino. <p>Autoridades del Parlamento Latinoamericano</p> <ul style="list-style-type: none"> – Dip. Pablo González, Secretario General – Dip. Rolando González Patricio, Secretario de Comisiones – Sen. Jorge Pizarro, Secretario de Relaciones Interinstitucionales – Directivos de Comisiones <p>Fotografía oficial.</p>
9:40 am	
Sala 5 de la planta baja 10:00 am	<p>Inicio de la Reunión</p> <p>Designación de un Secretario Relator</p>

	<p>Tema I- Presentación de presupuestos participativos desde las perspectivas locales de Ecuador y Uruguay.</p> <p>Debate y conclusiones.</p>
10:30-10:45 am	Receso para café.
10:45 am	<p>Tema II Ley de fondos de garantía de insolvencia patronal y la experiencia uruguaya en negociación colectiva.</p>
Salón de plenos, piso 1 11:30-11:50 am	Saludo al pleno.
Piso 2 14:10-15:30 pm	Almuerzo ofrecido por el Senado de México.
	<p>Tema III Perspectivas económicas de la región de América Latina y el Caribe y de los retos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos- Senadora Vanessa Rubio.</p> <p>Continuación de los trabajos Debate y conclusiones.</p>
18:30 pm	Final de la jornada Cena ofrecida por el Senado de México a las delegaciones (traslado).
	5 DE ABRIL
08:30 am	Traslado de los parlamentarios al lugar de la reunión.
Sala 5 de la planta baja 09:00 am	<p>Tema IV Oportunidades a nivel regional de Latinoamérica para incrementar el valor agregado de los productos, a cargo del representante de Chile.</p> <p>Debate y conclusiones.</p>
10:00-10:45 am	Receso para café.
10:45 am	Continuación de los trabajos.
	Aprobación de documentos Lectura y aprobación del acta.
	Fin de la jornada Traslado a los hoteles.
	Almuerzo Libre.

II. El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino)

Nota informativa que describe al Parlamento Latinoamericano y Caribeño y su composición, así como la participación de México en dicho Foro.



EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO (PARLATINO)

Nota Informativa¹

El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino) es un Organismo autónomo de carácter regional, el cual, desde su fundación, ha buscado ser un mediador en los distintos conflictos entre sus países integrantes, es también un defensor de los principios de integración, no intervención, y autodeterminación de los pueblos que se encuentran en el centro de la política exterior de sus miembros.

Este foro se constituyó formalmente el 10 de diciembre de 1964 mediante la Declaración de Lima, y el 16 de noviembre de 1987 se firmó el Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano, en cuyo Artículo 1° quedó establecido como “(...) un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por los Parlamentos Nacionales de los países soberanos e independientes de América Latina y el Caribe, elegidos democráticamente mediante sufragio popular (...)”. Sus principios permanentes son:

- La defensa de la democracia;
- La integración latinoamericana y caribeña;
- La no intervención;
- La autodeterminación de los pueblos;
- La pluralidad política e ideológica como base de una comunidad latinoamericana democráticamente organizada;
- La igualdad jurídica de los Estados;
- La condena a la amenaza y al uso de la fuerza contra la independencia política y la integridad territorial de cualquier Estado;
- La solución pacífica, justa y negociada de las controversias internacionales;
- La prevalencia de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados.

Entre sus propósitos, están:

- Velar por el estricto respeto a los derechos humanos;
- Defender la plena vigencia de la libertad, la justicia social, la independencia económica y el ejercicio de la democracia representativa y participativa, con elecciones libres y transparentes y con estricto apego a

¹ Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.

los principios de la no intervención y de la libre autodeterminación de los pueblos y la vigencia del Estado de Derecho.

- Fomentar el desarrollo económico y social de la comunidad latinoamericana y pugnar porque alcance la plena integración económica, política, social y cultural de sus pueblos;
- Luchar por la supresión de toda forma de colonialismo, neocolonialismo, racismo y cualquier otra clase de discriminación en América Latina y el Caribe;
- Estudiar, debatir y formular políticas de solución a los problemas sociales, económicos, culturales, ambientales y de política exterior de la comunidad latinoamericana y caribeña;
- Contribuir a la consecución de la paz, la seguridad y el orden jurídico internacionales, denunciando y combatiendo el armamentismo y la agresión de quienes sustenten la política de la fuerza, que son incompatibles con el desarrollo económico, social, cultural, tecnológico y ambiental de los pueblos de América Latina y el Caribe;
- Propugnar por el fortalecimiento de los parlamentos de América Latina y el Caribe, garantizando así la vida constitucional y democrática de los Estados,
- Impulsar la armonización legislativa mediante la elaboración de proyectos de leyes modelo.

Los idiomas oficiales de trabajo son el español y el portugués, y su sede actualmente se encuentra en Panamá.

Cabe mencionar que sus principios no son sólo una declaración abstracta puesto que se ven materializados en propuestas legislativas por medio de Leyes Modelo.

Actualmente, el Parlatino cuenta con 23 Países Miembros: Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curazao, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Isla de San Martín, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Descripción General del Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano

El Tratado consta de nueve artículos, a saber:

Artículo I. El Parlamento; Artículo II. Principios; Artículo III. Propósitos; Artículo IV. Los Miembros; Artículo V. Órganos; Artículo VI. Personalidad y Prerrogativas; Artículo VII. Gastos; Artículo VIII. Sede y Artículo IX. Clausulas Finales.²

El Artículo V, denominado “Órganos”, estipula la composición y las funciones de los órganos que compondrán el Parlatino: la Asamblea, la Junta Directiva, las Comisiones Permanentes y la Secretaría General.

A continuación, se presenta un resumen de las funciones de cada uno de estos órganos:

La Asamblea

La Asamblea es el órgano principal del Parlatino y está integrada por todos los Estados Partes del Tratado de Institucionalización, los cuales se reúnen ordinariamente cada año en la Sede Permanente. Las delegaciones nacionales están compuestas por un número máximo de doce miembros que deben ser proporcionales a los partidos políticos o grupos parlamentarios de sus respectivas legislaturas las cuales cuentan con derecho a voto.³

Para sesionar la Asamblea requiere de la asistencia de más de la mitad de los Parlamentos miembros, cuyos delegados representen, por lo menos, un tercio del total de votos.

En el ámbito de sus atribuciones, la Asamblea aprueba los acuerdos, las recomendaciones o resoluciones y tiene, asimismo, la facultad de suspender a un Parlamento miembro cuando no se cumplan los requisitos establecidos en el Tratado.⁴

La Asamblea elige al Presidente, al Presidente Alterno, al Secretario General, al Secretario General Alterno, al Secretario de Comisiones, al Secretario de Relaciones Interparlamentarias y al Secretario de Relaciones Interinstitucionales del Parlamento Latinoamericano y Caribeño.

Como parte de sus funciones destacan las de:

- a) Fijar las líneas generales y prioritarias de actuación del Foro;
- b) Resolver, por las dos terceras partes de los votos presentes, las solicitudes de admisión o ingreso de Parlamentos nacionales;

² Parlamento Latinoamericano y Caribeño. “Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano”, 2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/pdf/documentos/tratado-institucionalizacion-parlatino.pdf>

³ Parlamento Latinoamericano y Caribeño, “Parlatino, Órganos Principales”, 2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/es/organos-principales/la-asamblea>

⁴ *Ídem.*

- c) Resolver, por las dos terceras partes de los votos presentes, las solicitudes que le haga llegar la Mesa Directiva, referentes a la suspensión de un Parlamento miembro;
- d) Resolver, por las dos terceras partes de los votos presentes, a solicitud de por lo menos cinco Parlamentos miembros, lo referente a la destitución de los miembros que integran la Mesa Directiva;
- e) Aprobar las cuotas que los Parlamentos nacionales deberán contribuir para el funcionamiento del Parlamento Latinoamericano;
- f) Elegir los miembros del Consejo Consultivo.⁵

La Junta Directiva

La Junta Directiva está integrada por un Presidente, un Presidente Alterno, un Secretario General, un Secretario General Alterno, un Secretario de Comisiones, un Secretario de Relaciones Interparlamentarias, un Secretario de Relaciones Interinstitucionales, un Presidente Delegado y 23 Vicepresidentes (uno por cada Congreso miembro).⁶ La Junta se reúne dos veces al año y es la máxima autoridad cuando no esté sesionando la Asamblea.⁷

Como parte de sus funciones, la Junta Directiva deberá promover el acercamiento e ingreso de los Parlamentos Nacionales de los Estados latinoamericanos y caribeños que no forman parte de la Organización; resolver las solicitudes de admisión o ingreso; transmitir a la Asamblea la solicitud de suspensión por cinco o más Parlamentos miembros en contra de algún Parlamento; y elaborar o encomendar la preparación de los documentos de trabajo sobre los temas de las agendas.⁸

Miembros de la Mesa Directiva 2017-2018	
Presidencia	Diputado Elías Castillo-Panamá
Presidencia Alternativa	Asambleísta José Serrano -Ecuador
Secretaría General	Diputado Pablo González-Uruguay
Secretaría de Comisiones	Diputado Rolando González Patricio-Cuba
Secretaría Alterna de Comisiones	Senador Juan Mario País-Argentina
Secretaría de Relaciones Interparlamentarias	Vacante ⁹
Secretaría de Relaciones Interinstitucionales	Senador Jorge Pizarro-Chile

Fuente: Elaboración propia a partir de Parlamento Latinoamericano y Caribeño "Parlatino, Junta Directiva, Listado de Miembros". En: <http://parlatino.org/wp-content/uploads/2018/05/mesa2018.jpg>

⁵ *Ídem.*

⁶ La Vicepresidenta por México es la Senadora Vanessa Rubio.

⁷ Parlamento Latinoamericano y Caribeño "Parlatino, Órganos Principales"2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/es/organos-principales/la-junta-directiva>

⁸ *Ídem.*

⁹ Esta posición fue ocupada por la entonces Senadora mexicana María del Rocío Pineda Gochi de noviembre de 2017 al 31 de agosto de 2018, y ha quedado vacante por el inicio de una nueva Legislatura del Congreso de la Unión.

Las Comisiones Permanentes

Las trece Comisiones Permanentes son consideradas en su conjunto como el órgano especializado del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, siendo responsables del análisis, estudio e investigación sobre temas políticos, sociales, económicos, culturales, jurídicos, laborales, derechos fundamentales, sanitarios, ambientales, agropecuarios, servicios públicos, corrupción y todos aquellos que en común interesan a América Latina y el Caribe.¹⁰

Están integradas por un Presidente y por dos Vicepresidentes designados por la Junta Directiva para un periodo de dos años. Cabe mencionar que, por resolución de la XIX Asamblea Ordinaria del Parlatino celebrada en São Paulo los días 7 y 8 de noviembre del 2002, la Junta Directiva decidió reducir de 21 Comisiones Permanentes a solo 13 Comisiones, las cuales están integradas en los Artículo Quinto del Tratado de Institucionalización a saber:

Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca.
Objetivo:
La Comisión está encargada de buscar el desarrollo agropecuario, agroindustrial, forestal, ictícola, biotecnológico del cultivo de la tierra, ríos y del mar en cada uno de los países o conjuntamente de la región.

Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional.
Objetivo:
Es la encargada de las estructuras económicas en la región, políticas de desarrollo, crecimiento y bienestar, procesos de integración, comercio exterior y reconversión industrial, financiamiento general, gasto público, inversión privada, precios y salarios entre otros.

Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración.
Objetivo:
Se encarga del estudio de la integración entre los municipios y su vinculación con las respectivas Asambleas estatales, departamentales y con el Parlamento nacional. De igual forma, acuerda lo relativo a la estabilidad, evolución y desarrollo del régimen democrático en América Latina y el Caribe.

Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias.
Objetivo:
Busca analizar lo relativo a la promoción, resguardo, protección y defensa de los derechos de las personas en la región. Al mismo tiempo, elabora propuestas sobre políticas de prevención del delito, humanización de la justicia penal, tratamiento del delincuente y regímenes carcelarios.

¹⁰ Parlamento Latinoamericano y Caribeño, "Parlatino, Órganos Principales, Comisiones Permanentes", 2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/es/organos-principal/comisiones-permanentes>

Comisión de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Comunicación.

Objetivo:

Es la encargada de la creación y desarrollo de los valores culturales, defensa del patrimonio cultural de los pueblos y del progreso de los sistemas educativos latinoamericanos.

Comisión de Energía y Minas.

Objetivo:

Atiende el estudio y genera recomendaciones en lo referente a las fuentes convencionales y no convencionales de energía; las políticas y procedimientos de exploración y explotación minera; el impacto ambiental y el agotamiento de recursos no renovables y recursos estratégicos.

Comisión de Asuntos Laborales, Previsión Social y Asuntos Jurídicos.

Objetivo:

La Comisión se encarga de los asuntos relacionados con políticas de trabajo, empleo y salario.

Comisión de Medio Ambiente y Turismo.

Objetivo:

Tiene a su cargo la promoción, salvaguarda y aseguramiento de la biodiversidad latinoamericana.

Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud.

Objetivo:

Dicha Comisión es la encargada de lograr la participación de la mujer en igualdad de oportunidades y derechos así como velar por la protección de los derechos humanos de niños y jóvenes.

Comisión de Pueblos Indígenas y Etnias.

Objetivo:

Su principal propósito es contribuir a la participación de las comunidades indígenas y otras etnias en los países de América Latina y Caribe. De igual forma, prioriza el rescate y desarrollo de las manifestaciones culturales de las comunidades indígenas y etnias.

Comisión de Salud.

Objetivo:

Su principal propósito es la prevención y recuperación de la salud de los habitantes en América Latina y el Caribe. Como parte de sus funciones, abarca lo referente a la salud pública y saneamiento ambiental.

Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y el Crimen Organizado.

Objetivo:

Dicha Comisión hace recomendaciones sobre políticas para la lucha contra la producción, el comercio y el consumo ilegal de estupefacientes. Por otra parte,

aconseja la adopción de medidas para prevenir y combatir los actos, métodos y prácticas terroristas.

Comisión de Servicios Públicos y Defensa del Usuario y el Consumidor

Objetivo:

Es la encargada del desarrollo de las estructuras que garantizan la prestación y regulación de los servicios básicos. De igual forma, hace propuestas para la resolución de conflictos de servicios públicos y proposiciones para la resolución de conflictos con consumidores.

Proyectos de Leyes Marco¹¹ o Leyes Modelo aprobadas por el Parlatino

Una de las acciones más significativas, y quizá incluso una de las más difíciles que debe realizarse dentro del proceso de integración, es la armonización y homologación legislativa. El Parlatino, fundamentalmente a través de sus Comisiones Permanentes y con apoyo de los Organismos Internacionales con los que tiene acuerdos de cooperación interinstitucional, ha elaborado proyectos y propuestas de Leyes Marco o Leyes Modelo en temas tan diversos como la salud, el crimen cibernético, comunidades indígenas, afrodescendientes, derechos de la Madre Tierra, gestión de riesgo de desastres, protección contra la violencia feminicida, derecho a la alimentación, combate y prevención de la trata de personas, cambio climático, pesca artesanal entre otras.

México en el Parlatino

México ha formado parte del Parlatino desde su creación y tiene un papel preponderante dentro de las Comisiones y órganos directivos, siendo promotor de Leyes Marco.

El Congreso mexicano ha presidido en tres ocasiones al Parlatino: la primera fue del 25 de abril de 1977 al 16 de julio de 1979, con el Diputado Augusto Gómez Villanueva y sustituido por el Diputado Víctor Manzanilla Schaffer. La segunda ocasión en que México presidió el Organismo fue del 18 de marzo de 2000 al 8 de noviembre de 2002, con la entonces Senadora Beatriz Paredes Rangel. La tercera ocasión estuvo a cargo de la entonces Senadora Blanca Alcalá Ruiz (2015-2017).

México ha ocupado la Secretaría General en dos periodos consecutivos del 2011 al 2012 y del 2012 al 2015, así como la Secretaría de Comisiones a través de la Senadora María de los Ángeles Moreno Uriegas del 2006 al 2010. De manera

¹¹ La expresión "Ley Marco" comprende todo acto legislativo aprobado por los Órganos del Parlamento Latinoamericano con el objetivo de establecer criterios normativos para alcanzarse en los Países Miembros en pos de la armonización legislativa, pilar ineludible de la integración y la cooperación entre legisladores de la región en la construcción de normas de avanzada tendientes a reafirmar los principios y propósitos del Parlamento Latinoamericano. (Art. 1 Res. AO/2008/01). No obstante, las Leyes Marco no tienen carácter vinculante y dependerá de casa país, adoptarlas, acoplarlas y aprobarlas para convertirlas en ley.



reciente, ocupó la Secretaría de Relaciones Interparlamentarias con la entonces Senadora María del Rocío Pineda Gochi (noviembre de 2017-agosto de 2018).

III. Documentos de Apoyo

Este apartado se encuentra integrado por un resumen del Acta de la reunión anterior de la Comisión, documentos aportados por el Parlatino y notas informativas relacionadas a los temas incluidos en la agenda elaboradas por el CEIGB.



RESUMEN DEL ACTA DE LA XXX REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Panamá, 5 de octubre de 2018

El día 5 de octubre de 2018 se llevó a cabo la XXX Reunión de la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, en la sede permanente del organismo, en la que participaron legisladores provenientes de Bolivia, Curazao, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

En el primer tema, los legisladores intercambiaron las experiencias en sus países respecto al tratamiento a los paraísos fiscales, en el que coincidieron que es necesario el control de este tipo de actividades para evitar la evasión tributaria y promover la transparencia fiscal en los gobiernos. Asimismo, se señaló que varios países de la región cuentan con normativas para la prevención y sanción de prácticas de lavado de dinero, y son suscriptores de instrumentos internacionales que combaten este tipo de delitos.

El segundo punto fue referente al déficit fiscal en los países de la región, sobre el que los legisladores afirmaron la importancia de tomar en cuenta el procedimiento con el que cada gobierno aborda el tema de las pensiones sociales, las jubilaciones, las cajas policiales, la deuda pública interna y externa, entre otras, como factores que influyen en dicha situación. Además, los legisladores expusieron las modalidades en sus respectivos países para el control de la deuda pública, por ejemplo Ecuador y Uruguay, en los que es necesario la autorización del Poder Legislativo para que el gobierno pueda acceder a un mayor monto de endeudamiento.

Finalmente, los legisladores acordaron que los temas para la próxima reunión de la Comisión serían:

1. La presentación de Presupuestos Participativos desde las perspectivas locales de Ecuador y Uruguay.
2. La explicación de la Ley de Fondos de Garantía de Insolvencia Patronal y la experiencia uruguaya en negociación colectiva.
3. Las oportunidades a nivel regional para incrementar el valor agregado de los productos.

BASES MÍNIMAS PARA LA ELABORACIÓN DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS COMO POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Nota Informativa¹²

Resumen

Esta nota informativa presenta diversas consideraciones generales sobre la participación ciudadana como la forma en que las personas inciden en los asuntos públicos, así como una reseña sobre la relación entre el presupuesto participativo y el cumplimiento de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Posteriormente, el documento se enfoca en la creación de los presupuestos participativos, presentando un breve panorama sobre su ejercicio en México.

Antecedentes

En la pasada reunión extraordinaria de la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Panamá, 28 y 29 de noviembre de 2018) se analizó el contenido de la Declaración de bases mínimas sobre el presupuesto participativo como política pública de participación ciudadana.

El documento se aprobó por unanimidad con el consenso por remarcar que “la participación ciudadana es un engranaje fundamental en el incremento de gobernabilidad democrática, que debe ser promovida, sin tintes políticos partidarios, por el Estado en el ámbito municipal, ya que a través de ésta los distintos sujetos sociales, en función de sus respectivas necesidades e intereses, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos, reconociendo con ello el derecho de los ciudadanos para incidir en las decisiones públicas que afectan su calidad de vida”.¹³

A modo de resumen, la Declaración sostiene que “el presupuesto participativo es una política pública idónea para incentivar la participación e integración ciudadana”, al permitir adecuar su regulación y normativa a las diferentes características territoriales y poblacionales de cada región. Así, establece que los objetivos de este instrumento de democracia participativa son:¹⁴

- a) Contribuir en el fortalecimiento democrático.

¹² Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano con información citada.

¹³ PARLATINO. *Acta de la reunión extraordinaria de la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración del Parlamento Latinoamericano y Caribeño*. 29 y 30 de noviembre de 2018. Panamá. Consultado el 19 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2WbcYfH>

¹⁴ PARLATINO. *Declaración Bases Mínimas sobre el Presupuesto Participativo como Política Pública de Participación e Integración Ciudadana*. Panamá. 29 de noviembre de 2018. Consultado el 19 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2Y3lxtT>

- b) Fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación protagónica de la comunidad en la identificación de los problemas locales y priorización de las ideas de proyectos.
- c) Garantizar la participación de todos los actores: comunidad, instituciones y otras entidades de desarrollo local, sin injerencias político-partidarias.
- d) Incrementar la transparencia de las gestiones, permitiendo el seguimiento y control de la ejecución del presupuesto.

La Declaración sostiene que el presupuesto participativo debe contemplar las siguientes etapas: a) Consulta a la población para diagnosticar el problema y proyectar una posible solución; b) Elección por el mecanismo democrático que se adapte con mayor efectividad a la localidad correspondiente; y c) Seguimiento y control, debiendo asegurar la transparencia del empleo de los fondos y rendición de cuentas de las autoridades involucradas en el proceso.¹⁵

A fin de alcanzar estos propósitos, el PARLATINO se compromete a:¹⁶

- a) Fomentar la implementación de políticas públicas para la creación de canales de comunicación entre gobierno y ciudadanos, con el fin de facilitar la aplicación del presupuesto participativo.
- b) Diseñar y promover las reformas orientadas a la construcción de un marco jurídico adecuado para la difusión y aplicación del presupuesto participativo.
- c) Monitorear en forma permanente los avances, y elaborar un informe anual de los mismos.

Consideraciones generales sobre la participación ciudadana y el presupuesto participativo

El presupuesto es concebido como la expresión de la manera en la cual los gobiernos movilizan y asignan recursos para materializar los objetivos de las políticas públicas. Bajo esta luz, es además un medio que cumple funciones económicas y sociales vinculadas con la redistribución de la riqueza, con lo que puede contribuir a disminuir las brechas en la sociedad.¹⁷

En el contexto internacional se pueden identificar tres etapas sobre los procesos de institucionalización de la participación ciudadana. La primera, que se desarrolló entre 1970 y 1980, consistió en la construcción de marcos normativos

¹⁵ *Ídem.*

¹⁶ *Ídem.*

¹⁷ El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. *Presupuestos Sensibles al Género Conceptos y Elementos Básicos Guía para la formulación de Presupuestos Públicos con enfoque de Género, en el Sector Salud.* 2006. Consultado el 19 de marzo de 2019 la URL: <https://bit.ly/2wiVczl>

para reglamentar la participación y el diseño de las nuevas instancias para aumentar la vinculación de los gobiernos con la sociedad.¹⁸

En la década de 1990 tuvo lugar la segunda etapa con el incremento de la agenda de temas en los que se involucró a la sociedad, dando apertura a la participación en asuntos estratégicos como el desarrollo económico y regional, la protección ambiental o la transparencia y la rendición de cuentas.

Por último, la tercera etapa se da a partir del cambio de siglo con la particularidad de una profundización democrática mediante el desarrollo de mecanismos para facilitar una participación más extensa, activa y deliberativa con instrumentos como los presupuestos participativos, las encuestas deliberativas o los jurados ciudadanos.¹⁹

La finalidad de introducir componentes participativos en las políticas públicas se vincula con la necesidad de solventar los problemas de gobernanza democrática, tales como la legitimidad y la equidad en el acceso a bienes públicos, o también para reducir las insuficiencias de la información, de colaboración o de *expertise* en algunas cuestiones derivadas de las demandas hacia los gobiernos. Con ello, la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas representa un recurso para que los gobiernos ejerzan sus funciones de forma eficaz, desarrollen respuestas innovadoras y diseñen sistemas de gobernanza más abiertos que involucren el papel coordinado y cooperativo de actores no gubernamentales y de la ciudadanía, en general.²⁰

En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entiende a la participación ciudadana como la acción o conjunto de acciones realizadas de manera voluntaria por las personas que portan sus propios intereses o que representan a colectivos, que tiene la intención de incidir directa o indirectamente en los asuntos públicos, desde una perspectiva de deliberación e interés público, en un marco de pluralidad y respeto a los derechos humanos.²¹

Este concepto se basa en un tipo de relación Sociedad Civil-Estado marcada por la incidencia de los actores sociales en los asuntos públicos, por medio del intercambio de información sobre preferencias, necesidades, propuestas o soluciones sobre los problemas públicos. Asimismo, puede manifestarse en el ejercicio de un recurso de poder de decisión de forma directa o en conjunto con los actores estatales, o incluso en la intervención de manera colaborativa para la ejecución de las decisiones públicas.²²

¹⁸ Ana Díaz Aldret. *Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas*. En Revista Gestión y Política Pública, Vol. 26, Núm. 2, 2017 (Centro de Investigación y Docencia Económicas). Consultado el 19 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2Tf5G92>

¹⁹ *Ídem*.

²⁰ *Ídem*.

²¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *¿Qué entendemos por participación ciudadana?* Junio 2018. Consultado el 19 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2U3847q>

²² *Ídem*.

Diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976), reconocen el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos con un sentido amplio e integral. En éstos se menciona que la participación la ejercen las personas de forma directa o a través de representantes libremente elegidos. Aunado a ello, el reconocimiento de los derechos políticos básicos en una democracia (votar, ser votado y acceso a cargos públicos) ha ido aumentando de forma progresiva para integrar nuevas modalidades de participación ciudadana como la iniciativa popular, el referendo, el plebiscito, las consultas, la revocación de mandato. También han venido acompañadas de herramientas novedosas basadas en las tecnologías de la información y comunicación que incorporan esquemas de deliberación pública y cogestión.²³

Tras esta reseña de la evolución de los instrumentos de participación ciudadana que han fortalecido el involucramiento de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones, es preciso mencionar que el presupuesto participativo (PP) es un mecanismo de democracia participativa, cuyo objetivo es integrar a las y los ciudadanos en la priorización y decisión sobre el gasto público en el orden de gobierno local.²⁴

Dicho mecanismo fue puesto en práctica en el municipio de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil en 1989. Al paulatinamente reconocerse sus ventajas por diversas agrupaciones y organismos nacionales, a nivel regional comenzaron a registrarse iniciativas similares en Uruguay, Ecuador, Perú y Argentina, las cuales luego fueron implementadas en otras zonas.²⁵

El presupuesto participativo y el cumplimiento de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En un primer plano, los Parlamentos nacionales tienen un compromiso y papel fundamentales para lograr el pleno cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante la aprobación de legislación, una función aunada con la aprobación del presupuesto y la rendición de cuentas. A su vez, los Poderes Legislativos tienen el potencial de velar por que estas metas a nivel nacional reflejen las necesidades locales específicas y las circunstancias de grupos concretos, es decir, que las políticas públicas se encuentren adaptadas a aquellos sectores más vulnerables y marginados, incluso a los que han estado insuficientemente representados.²⁶

²³ *Ídem.*

²⁴ María Luisa García Bátiz y Luis Téllez Arana. *El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México*. En *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 26, Núm. 52, 2018 (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Consultado el 12 de noviembre de 2018, en la URL: <http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/799/870>

²⁵ *Ídem.*

²⁶ Unión Interparlamentaria. *Los Parlamentos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una herramienta de autoevaluación*. 2016. Consultado el 20 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2TMK2Ou>

En el camino para lograr la implementación integral de la Agenda 2030 es necesario conjuntar los esfuerzos de los gobiernos, las instituciones internacionales, la comunidad científica y académica, las empresas, el sector privado, pero también de otros actores que, en distintos grados, han sido paulatinamente incluidos en este proceso, tales como las autoridades locales, los pueblos indígenas, la sociedad civil y, en general, toda la población.²⁷

Tras considerar que las cuatro funciones centrales de los Parlamentos radican en la elaboración de leyes, la presupuestación, la vigilancia y la representación de los intereses del electorado rumbo a la ejecución plena de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), es preciso considerar algunas recomendaciones claves de la Unión Interparlamentaria que inciden en la participación ciudadana que se integran en el siguiente cuadro.

Recomendaciones a los Parlamentos para la ejecución plena de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	
Elaboración de leyes	<ul style="list-style-type: none"> • Para asegurar la apropiación nacional de los ODS y generar un entorno favorable que refleje los principios de los derechos humanos y tome en consideración las necesidades específicas de grupos como las mujeres, es conveniente disponer de una legislación que promueva la rendición de cuentas del sector público, una toma de decisiones participativa y la inclusividad.
Presupuestación	<ul style="list-style-type: none"> • La ejecución exitosa de los ODS equivale a maximizar todos los recursos nacionales disponibles. En el proceso de aprobación del presupuesto, los Parlamentos deben involucrarse en la forma en que se asignan los fondos gubernamentales a los ODS definidos en el ámbito nacional, en particular si éstos son adecuados y llegan a los más vulnerables.
Vigilancia	<ul style="list-style-type: none"> • La vigilancia parlamentaria es crucial para evaluar la eficacia del gasto público en cuanto a los logros realizados de los ODS, así como los obstáculos.
Representación	<ul style="list-style-type: none"> • Con el objetivo de garantizar una apropiación nacional significativa de los ODS, es necesario involucrar a todos los ciudadanos y partes interesadas en el establecimiento de las políticas y las prioridades. • Los parlamentarios, en calidad de representantes electos, tiene la posibilidad de detectar carencias y debilidades en la ejecución de los ODS que no son captadas por los informes gubernamentales o las estadísticas nacionales. Al respecto, las consultas con las organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, sector privado y otros agentes pueden servir de ayuda para identificar estas preocupaciones.

Cuadro elaborado con información de la Unión Interparlamentaria. *Los Parlamentos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una herramienta de autoevaluación*. 2016. Consultado el 20 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2TMK2Ou>

²⁷ María Luisa García Bátiz y Luis Téllez Arana. *Op. cit.*

En una conclusión general de la Unión Interparlamentaria, los Parlamentos pueden utilizar sus facultades normativas y supervisoras para lograr que el Gobierno se enfoque en el establecimiento de presupuestos en favor de la población más desfavorecida, a partir de un enfoque integral de derechos humanos y cuestiones más específicas como el género y la participación juvenil, por mencionar algunos ejemplos. Todo lo cual debe propiciar la ejecución de los ODS.²⁸

Bajo este marco es posible integrar como un eje de articulación a la participación ciudadana debido a que además de generar una mayor confianza entre los gobiernos y la ciudadanía, es un mecanismo que permite a las y los ciudadanos involucrarse en el proceso de toma de decisiones y, por ende, en el proceso de elaboración de las políticas públicas.²⁹

De esta forma, los especialistas sostienen que los ciudadanos pueden convertirse en aliados activos al monitorear la implementación de los proyectos, aunado a que la participación puede incrementar la responsabilidad pública, la transparencia y la legitimidad de los gobiernos ante los ciudadanos.³⁰

Desde esta óptica, un mecanismo de participación de alto grado es la elaboración de un presupuesto participativo al ser una vía que permite a los ciudadanos decidir cómo priorizar y gastar los recursos públicos para programas locales con base en sus propias necesidades. Los expertos reiteran al respecto que se ha constatado que la calidad de vida se incrementa como resultado de políticas de presupuesto participativo.³¹

Ahora bien, este ejercicio de participación ciudadana puede abarcar desde las decisiones sobre cuestiones como infraestructura, drenaje, seguridad pública, alumbrado y redes eléctricas, pero también puede establecer los cimientos para la inclusión de los ciudadanos y las comunidades en la consecución de metas concretas, ya sea que se encuentran establecidas en las respectivas políticas públicas nacionales como en aquellas integradas en las metas del desarrollo sostenible dirigidas a abordar la pobreza, la salud pública, el medio ambiente, la violencia, las ciudades y comunidades sostenibles, la transparencia y el combate a la corrupción, entre muchos temas.

Finalmente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sostiene que la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas y el proceso de co-creación de éstas con la intervención de diversos actores, -ambos elementos acordes con los principios de la Agenda 2030 y plasmados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 16 (Paz, justicia e instituciones fuertes) y 17 (Alianzas para los objetivos)-, resultan esenciales para enfrentar los retos asumidos por esta

²⁸ Unión Interparlamentaria. *Op. cit.*

²⁹ Cámara de Senadores, Fundación para la Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas, A.C., y SIMO Consulting. México Compacto. Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México. 2014. Consultado el 21 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2qvRn3Q>

³⁰ *Ídem.*

³¹ *Ídem.*

iniciativa, los cuales abarcan desde poner fin a la pobreza y a las desigualdades hasta cuestiones como la acción climática, la educación de calidad, la infraestructura, agua y saneamiento, por mencionar algunos. Así, la participación ciudadana será esencial para asegurar la sostenibilidad del progreso de todos los 17 Objetivos de la Agenda 2030.³²

Presupuesto participativo en México

Los primeros casos formales de participación ciudadana se llevaron a cabo en la década de 1980 con el Sistema Nacional de Planeación y posteriormente en los años noventa con el Programa Nacional de Solidaridad, mediante la decisión de incluir a la ciudadanía en la planeación y gestión del desarrollo local.³³

Los estudios específicos en este tema observan que el avance del presupuesto participativo en México ha sido progresivo, especialmente de 2013 a la fecha. Con información actualizada a 2016, se registraron 33 experiencias de presupuestos participativos aplicadas por gobiernos municipales o delegacionales y otras cuatro, con promedio de vida de 2.5 años, por parte de gobiernos de entidades federativas (Véase: Tabla. Oferta de presupuestos participativos en México a 2016).³⁴

A su vez, la totalidad de las experiencias de presupuesto participativo se registra en gobiernos locales de catorce entidades federativas (Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo y Sonora), cuya población es de treinta millones de personas, equivalente a 27% del total del país.³⁵

Generalmente, en México se ha observado que los objetivos encaminados a la práctica de los presupuestos participativos giran en torno a la apertura, es decir, por su intención de promover y abrir espacios para la participación ciudadana en la decisión del gasto de los recursos públicos locales, además de incrementar los valores democráticos como el pluralismo social, la igualdad de oportunidades, la rendición de cuentas, y el alcance del cumplimiento en las dinámicas de participación. Asimismo, se incluyen objetivos dirigidos a la gestión pública municipal como el fomento del pago de impuestos para aumentar la contribución local, un manejo eficiente y eficaz de los recursos, la modernización de la administración pública y el afirmar la autonomía local.³⁶

Tabla. Oferta de presupuestos participativos en México a 2016.

³² PNUD. *Participación ciudadana y cocreación, fórmula para asumir retos de Agenda 2030*. 20 de septiembre de 2018. Consultado el 21 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2HMI5WE>

³³ María Luisa García Bátiz y Luis Téllez Arana. *Op. cit.*

³⁴ *Ídem.*

³⁵ *Ídem.*

³⁶ *Ídem.*

Estado	Municipio	Gobierno donde se implementa	Fechas de inicio y reinicio				Estatus
			Inicio	Fin	Inicio	Fin	
Aguascalientes	Aguascalientes	Municipal	2012	2012	-	-	Inactivo
Chiapas	Palenque	Municipal	2015	2015	-	-	Inactivo
Coahuila	Saltillo	Municipal	2014	2014	-	-	Inactivo
D. F.	En delegaciones	D. F.	2011	-	-	-	Activo
	Tlalpan	Delegación	2001	2003	-	-	Inactivo
	Miguel Hidalgo	Delegación	2001	2005	-	-	Inactivo
	Cuauhtémoc	Delegación	2001	2001	-	-	Inactivo
Durango	Estado	Estatad	2004	2009	-	-	Inactivo
	Ecatepec de Morelos	Municipal	2006	2009	-	-	Inactivo
Estado de México	Tlalnepantla	Municipal	2014	2015	-	-	Inactivo
	Naucalpan	Municipal	2014	2014	-	-	Inactivo
Hidalgo	Mineral de la Reforma	Municipal	2014	2014	-	-	Inactivo
Jalisco	Acatlán de Juárez	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Cihuatlán	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Cuquió	Municipal	1993	2002	-	-	Inactivo
	Guadalajara	Municipal	2013	2013	2016	-	Activo
	Juanacatlán	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	La Barca	Municipal	2013	2013	-	-	Inactivo
	Lagos de Moreno	Municipal	2013	2013	-	-	Inactivo
	Tepatitlán de Morelos	Municipal	2013	2013	-	-	Inactivo
	Tlaquepaque	Municipal	2010	2012	2016	-	Activo
	Tlajomulco	Municipal	2011	-	-	-	Activo
	Zapopan	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Tonalá	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Zacoalco	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Zapotlán	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Puerto Vallarta	Municipal	2013	-	-	-	Activo
Etzatlán	Municipal	2013	2014	-	-	Inactivo	
Michoacán	Con indígenas y zonas rurales	Estatad	2009	2011	-	-	Inactivo
	Numarán	Municipal	2013	2013	-	-	Inactivo
Nayarit	Tepic	Municipal	1970	1972	2015	-	Activo
Nuevo León	San Pedro Garza García	Municipal	2003	2009	2012	2015	Inactivo
	Santa Catarina	Municipal	1997	2000	2007	2011	Inactivo
Puebla	San Pedro Cholula	Municipal	2014	-	-	-	Activo
	Puebla	Municipal	2011	2012	2015	-	Activo
Quintana Roo	Solidaridad	Municipal	2009	2011	-	-	Inactivo
Sonora	Por el estado en municipios	Estatad	2013	2013	-	-	Inactivo

Fuente: María Luisa García Bádiz y Luis Téllez Arana. *El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México.*

A manera de ejemplo, el 2 de septiembre de 2018 se llevó a cabo la Consulta sobre Presupuesto Participativo 2019 (novena edición), organizada por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), la cual estuvo dirigida a los habitantes de la Ciudad de México y a personas originarias de la capital que residen en el extranjero o en otra entidad federativa, además de organizaciones de la sociedad civil y órganos de representación ciudadana de esta ciudad. En

este ejercicio, los ciudadanos pudieron participar con la emisión de sus opiniones en la consulta y con el registro de proyectos específicos para realizar mejoras a sus respectivas colonias y pueblos originarios en proyectos relativos a actividades recreativas, deportivas o culturales, equipamiento, infraestructura urbana, obras y servicios, prevención del delito. Por primera vez ocasión, la ciudadanía pudo opinar y registrar proyectos, vía internet.³⁷

En la Ciudad de México, el Presupuesto Participativo equivale al 3% del presupuesto anual de cada una de las 16 demarcaciones territoriales y, en esta ocasión, alcanzó un monto cercano de mil millones de pesos.³⁸

En este ejercicio, 2 mil 528 ciudadanas y ciudadanos asistieron a las Mesas Receptoras de Opinión, destacando una mayor participación de las mujeres, con 55.7%, frente a 44.3% de los hombres que tuvieron la oportunidad de definir obras y acciones públicas para mejorar las más de mil 800 colonias y pueblos originarios de la Ciudad de México.³⁹

En el siguiente cuadro se enlistan los actores que participan en este proceso:

Actores	Diagnóstico	Elaboración de proyectos	Consulta Ciudadana	Ejecución y seguimiento
Órganos de representación ciudadana y ciudadanía	Conocimiento de la comunidad. Detección de necesidades. Deliberación con quienes habitan en la comunidad. Búsqueda y valoración de soluciones. Jerarquización de los problemas.	Presupuestación inicial. Preparación de la carpeta del proyecto y llenado del formato. Asesorarse para cuestiones técnicas y presupuestales con las autoridades delegacionales.	Presentación del proyecto ante el IECM. Promoción y presentación del proyecto en foros de difusión dentro de las colonias y pueblos. Emisión de opinión durante la jornada de consulta.	Comunicación estrecha con la delegación para conocer el avance de los trabajos. Seguimiento y acompañamiento del proceso de ejecución del proyecto. Supervisión y monitoreo de la calidad de los trabajos. Información constante a la ciudadanía sobre el avance y conclusión del proyecto.
Demarcaciones (antes delegaciones)		Apoyo técnico para la elaboración del proyecto y la determinación de costos.	Colaboración para la difusión de la consulta. Otorgamiento de apoyos necesarios para la realización de la consulta. Elaboración de dictámenes de la	Inclusión de los proyectos específicos definidos durante la consulta ciudadana en su Programa Operativo Anual. Ejecución de los proyectos definidos durante la consulta.

³⁷ Excélsior. *Publican proyectos a consulta para Presupuesto Participativo*. 18 de julio de 2018. Consultado el 12 de noviembre de 2018, en la URL: <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/publican-proyectos-a-consulta-para-presupuesto-participativo/1253220#view-2>

³⁸ Instituto Electoral de la Ciudad de México. *Destaca participación de mujeres y personas adultas en Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2019*. 27 de septiembre de 2018. Consultado el 21 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2HNgrx1>

³⁹ *Ídem*.

			viabilidad técnica jurídica, financiera y legal de cada proyecto. En la medida de sus posibilidades, apoyo para la instalación de módulos y mesas para la recepción de opiniones.	Información constante a los Órganos de Representación Ciudadana (ORC) sobre el avance y ejecución de los proyectos.
Asamblea Legislativa de la CDMX		Elaborar y modificar leyes y reglamentos que se requieran para un ejercicio más exitoso.	Apoyo en la difusión de la consulta ciudadana.	Discusión y aprobación del presupuesto.
Gobierno de la CDMX			Apoyo en la difusión de la consulta ciudadana.	Integración de las propuestas de presupuesto de las delegaciones. Remisión del proyecto de presupuesto a la Asamblea de la ciudad.
Instituto Electoral de la Ciudad de México		Brinda asesoría y capacitación a la ciudadanía interesada en presentar proyectos.	Organiza la consulta ciudadana sobre Presupuesto Participativo. La sede central y sus 40 sedes reciben y registran los proyectos. Envía los proyectos a las delegaciones correspondientes para su dictaminación.	

Fuente: Ciudadanos Uni2. *¿Quiénes hacen posible el Presupuesto Participativo?* Consultado en la URL: <http://www.ciudadanosuni2.mx/2018/08/02/quienes-hacen-posible-el-presupuesto-participativo/>

Desde el Senado de la República, el Sen. Joel Padilla Peña a nombre de las senadoras y los senadores del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, presentó una iniciativa con propuestas de diversas modificaciones constitucionales que propone implementar la figura de presupuesto participativo, como instrumento para que los ciudadanos decidan a qué rubros se destinará parte del presupuesto público federal aplicado en sus comunidades. Esta última se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera.⁴⁰

Implicaciones para México

En la legislación nacional no existe una normatividad sobre presupuesto participativo, por lo que cuando se trata de esta actividad, los ordenamientos

⁴⁰ Senado de la República. *Gaceta LXIV/1SPO-90/89810*. 26 de febrero de 2019. Consultado el 21 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2FrJeFX>

sobre esta modalidad de participación ciudadana emanan de una instancia estatal o municipal. El artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la planeación del desarrollo nacional debe ser democrática y deliberativa. Así, agrega que mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

Asimismo, la Carta Magna no establece de forma precisa las responsabilidades de las entidades federativas en cuanto a la participación ciudadana y solo hace referencia a la Ciudad de México en su artículo 122.⁴¹

Para tales fines, en la mayor parte de las legislaciones y estatutos locales, la participación ciudadana se incluye en términos generales y sin enfatizar en el presupuesto participativo. En este sentido, en 22 entidades existen leyes de participación ciudadana en las que se encuentra una paulatina institucionalización del presupuesto participativo, establecido formalmente en la Ciudad de México, Colima, Jalisco, Michoacán y Sonora. Sin embargo, solo en la capital del país sigue activo este ejercicio, en Sonora lo estuvo por un año, y en las demás entidades no hay registro de su operación.⁴²

⁴¹ María Luisa García Bátiz y Luis Téllez Arana. *Op. cit.*

⁴² *Ídem.*

ASPECTOS DE LA INSOLVENCIA PATRONAL EN MÉXICO

Nota Informativa⁴³

Resumen

La nota informativa aborda los aspectos generales de la protección que tienen las y los trabajadores en México ante los eventuales casos de insolvencia patronal, a partir del artículo 123, apartado A, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula lo concerniente a la preferencia de los créditos a su favor por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, sobre otros, por ejemplo fiscales, en los casos de concurso o de quiebra.

El salario es concebido como uno de los derechos que se debe garantizar a toda persona que trabaja para un tercero. Dicho ingreso es un medio que tiene que permitir a las y los trabajadores disfrutar de una vida digna, cubriendo sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud, educación, así como las de su familia. Acorde con esto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) reafirma que el salario está relacionado directamente con el goce y la satisfacción de otros derechos humanos.⁴⁴

Desde una perspectiva general, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) afirma que los salarios son un componente fundamental de las condiciones de trabajo y empleo en las empresas, además de una variable que influye en la competitividad, la inversión y la productividad. Así, al tratarse de un costo para los empleadores y la principal fuente de ingresos de los trabajadores, los salarios pueden ser objeto de eventuales conflictos, así como un tema central en las negociaciones colectivas. Al mismo tiempo, se debe garantizar a las y los trabajadores un nivel mínimo de salarios que sea digno para evitar la discriminación y privación.⁴⁵

En México, el derecho a percibir una remuneración por la actividad laboral quedó consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de la incorporación en 1962 de la figura del salario mínimo con el objetivo de proporcionar a los trabajadores la suficiencia necesaria para la satisfacción de sus necesidades básicas en el orden social, material y cultural. Esta última también quedó plasmada en la legislación secundaria.⁴⁶

⁴³ Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano con información citada.

⁴⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Salario mínimo y derechos humanos*. s. l. s. f. Consultado el 22 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2HPoKZA>

⁴⁵ Organización Internacional del Trabajo. *Salarios*. s. l. s. f. Consultado el 22 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2TvRXeg>

⁴⁶ Claudia Gamboa Montejano y Sandra Valdés Robledo. *El salario mínimo en México*. Cámara de Diputados. Noviembre de 2017. Consultado el 22 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2upFLI6>

En efecto, el Artículo 123 constitucional estipula que “toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley”.⁴⁷

A su vez, la fracción VI del inciso A del artículo 123 de la Carta Fundamental regula los salarios mínimos, los que pueden ser generales o profesionales. En su caso, los primeros rigen en áreas geográficas determinadas, mientras que los profesionales se aplican en ramas concretas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.⁴⁸

Según esta disposición, los salarios mínimos generales deben ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Igualmente se consagra que “para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad” (fracción VII) y que “el salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento” (fracción VIII).⁴⁹

Tras este marco conceptual, es preciso recalcar que la cuestión de la protección de los salarios es un tema de constante debate y preocupación en las esferas nacional e internacional, previéndose incluso las circunstancias que pudieran derivar de la quiebra de una empresa y los consiguientes perjuicios para el bienestar de los trabajadores y sus familias. Esto a su vez permea en la obligación del Estado por velar por los derechos e intereses económicos de este sector.

Los especialistas sostienen que la insolvencia patronal no es un fenómeno nuevo “pues en todas las épocas de la humanidad se han presentado dificultades económicas a los empleadores que les han obligado a la disminución o desaparición de su actividad productiva ya sea por incosteabilidad o por falta de mercado para sus productos”.⁵⁰

Históricamente, este tipo de situaciones ha ocurrido en las grandes empresas, los talleres industriales, la pequeña y mediana industria o la industria familiar, agravándose por las crisis económicas. Sin embargo, el denominador común es que siempre son los trabajadores quienes padecen la falta de previsión o la escasez de recursos para mantener en funcionamiento los negocios, tanto por el riesgo de llevarlos al desempleo como por la pérdida de sus ingresos.⁵¹

Según los expertos, México ha adoptado medidas protectoras del salario de los trabajadores frente a la insolvencia patronal. De manera expresa, el artículo 123,

⁴⁷ Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2019. Consultado el 22 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2CkS1aJ>

⁴⁸ *Ídem*.

⁴⁹ *Ídem*.

⁵⁰ Santiago Barajas Montes de Oca. *Protección de los trabajadores frente a la insolvencia patronal*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 83. México. 1995. Consultado el 22 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2HMuCCB>

⁵¹ *Ídem*.

apartado A, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunado al artículo 113 de la Ley Federal del Trabajo, sostiene que “los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra”.

En términos prácticos, esta disposición constitucional es una respuesta al supuesto de que el patrón pueda caer en insolvencia y del derecho que tienen los trabajadores a recibir el pago íntegro antes de cualquier otro acreedor de su empleador.⁵²

Como se mencionó el artículo 113 del Capítulo VII “Normas protectoras y privilegios del salario” de la Ley Federal del Trabajo, en términos complementarios, detalla que “los salarios devengados en el último año y las indemnizaciones debidas a los trabajadores son preferentes sobre cualquier otro crédito, incluidos los que disfruten de garantía real, los fiscales y los a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, sobre todos los bienes del patrón”.⁵³

Mientras que el artículo 114 de la Ley Federal del Trabajo indica que “los trabajadores no necesitan entrar a concurso, quiebra, suspensión de pagos o sucesión. La Junta de Conciliación y Arbitraje procederá al embargo y remate de los bienes necesarios para el pago de los salarios e indemnizaciones”.⁵⁴

En opinión de los expertos de este ordenamiento derivan tres medidas protectoras:⁵⁵

1. En caso de quiebra o concurso, los trabajadores no están obligados al trámite de las actuaciones legales correspondientes al resultar ajenos a ellas.
2. Podrán deducir ante las autoridades del trabajo su derecho preferente al pago de salarios y prestaciones a efectos de que éstas determinen su *quantum*;
3. Tratándose de los familiares o beneficiarios del trabajador, la facultad de ejercitar o continuar cualquier controversia judicial pendiente sin necesidad de abrir un juicio sucesorio, ya que la propia autoridad del trabajo podrá determinar el alcance de los derechos y los beneficios que legalmente les correspondan (Art. 115 de la Ley Federal del Trabajo).

Al respecto, los especialistas observan que derivado de estas disposiciones, según sean las circunstancias, un síndico, liquidador, depositario, interventor o

⁵² Amayrani Zamorano Muñoz. *Fondo de garantía salarial en caso de insolvencia del empleador*. Hechos y Derechos. Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 33. Mayo-junio de 2016. Consultado el 22 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2unlZXh>

⁵³ Cámara de Diputados. *Ley Federal del Trabajo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970*. Última reforma publicada el 22 de junio de 2018. Consultado el 22 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2IC7u6N>

⁵⁴ *Ídem*.

⁵⁵ Santiago Barajas Montes de Oca. *Op. cit.*

albacea “estarán obligados a pagar los salarios devengados y reconocidos por la mencionada autoridad en los plazos y términos que ésta disponga, con preferencia a cualquier clase de créditos de otra naturaleza”.⁵⁶

Ante estos, los especialistas agregan que esta preferencia de créditos a favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados es un privilegio que debe respetar cualquier otra autoridad judicial. Otro beneficio particular es el de los casos de quiebra o concurso, en los que se faculta al trabajador a no acudir al juicio mercantil correspondiente para deducir sus derechos, debido a que éstos los protege la Constitución y la Ley Federal del Trabajo. En estos supuestos se contemplan las condiciones acerca de que los trabajadores hayan devengado durante el último año de prestación de servicios un salario permanente o cuando se les adeude una indemnización ya concedida, pues ambos gozan de garantía real respecto de cualquier crédito en favor de otros acreedores, inclusive los fiscales y los adeudos patronales a la institución del seguro social.⁵⁷

Es preciso señalar que en ámbito multilateral existe el Convenio Núm. 173 de la OIT sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, vigente desde 1995. El cuerpo de dicho instrumento se compone por:⁵⁸

- Parte I. Disposiciones generales (artículos 1 a 4).
- Parte II. Protección de los créditos laborales por medio de un privilegio (artículo 5 a 8).
- Parte III. Protección de los créditos laborales por una Institución de Garantía (artículos 9 a 13).
- Disposiciones finales (artículos 14 a 22).

El párrafo 1 del artículo 1 del Convenio indica que el término insolvencia “designa aquellas situaciones en que, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, se ha abierto un procedimiento relativo a los activos de un empleador, con objeto de pagar colectivamente a sus acreedores”.⁵⁹

El párrafo 2 del artículo 2 agrega que, para efectos del Convenio, todo Miembro podrá extender el término “insolvencia” a otras situaciones en que no puedan pagarse los créditos laborales a causa de la situación financiera del empleador, por ejemplo, cuando el monto del activo del empleador sea reconocido como insuficiente para justificar la apertura de un procedimiento de insolvencia. Finalmente, el apartado 3 indica que en la medida en la que los activos de un

⁵⁶ *Ídem.*

⁵⁷ *Ídem.*

⁵⁸ Organización Internacional del Trabajo. C173 - Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992 (núm. 173). s. l. s. f. Consultado el 22 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2U4SNmo>

⁵⁹ *Ídem.*

empleador están sujetos a los procedimientos mencionados será determinada por la legislación o la práctica nacionales.⁶⁰

Los expertos observan que este Convenio técnico de la OIT permite a los Estados miembros que lo ratifiquen elegir si aceptan las obligaciones de la Parte II o la Parte III o, según sea el caso, aceptar a ambas.⁶¹ México únicamente aceptó las obligaciones de la Parte II, mismas que quedaron integradas en el artículo 113 de la Ley Federal del Trabajo en los términos antes referidos. Este Convenio, a la fecha, ha sido ratificado por 21 Estados, siendo México el único país del continente americano en formar parte.⁶²

En una experiencia relevante, en Uruguay se aprobó la Ley 19.690 del 29 de octubre de 2018, por la que se establece la creación, en el ámbito del Banco de Previsión Social (BPS), del Fondo de Garantía de Créditos Laborales, cuyo objetivo es garantizar el cobro de los créditos laborales ante una eventual insolvencia patronal.⁶³ En el artículo 10 de este ordenamiento se establece la creación de una tasa de 0.025% de carácter patronal, que desde el 1 de enero de 2019 corresponde aplicar sobre las remuneraciones de los trabajadores dependientes de la actividad privada, cualquiera que sea el ámbito de afiliación del empleador.⁶⁴

⁶⁰ *Ídem.*

⁶¹ Amayrani Zamorano Muñoz. *Op. cit.*

⁶² Organización Internacional del Trabajo. *Ratificación del C173 - Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador*, 1992 (núm. 173). s. l. s. f. Consultado el 22 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2TWxAM7>

⁶³ Cámara Mercantil de Productos del País. *Boletín*. Uruguay. 8 de febrero de 2019. Consultado el 25 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2TW4Y5z>

⁶⁴ Banco de Previsión Social de Uruguay. *Fondo de Garantía de Créditos Laborales*. 1 de febrero de 2019. Consultado el 25 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2FyKdV5>

OPORTUNIDADES A NIVEL REGIONAL DE LATINOAMÉRICA PARA INCREMENTAR EL VALOR AGREGADO DE LOS PRODUCTOS

Nota Informativa⁶⁵

Resumen

Tras ofrecer una definición del valor agregado o añadido, así como de su vinculación con las cadenas globales de valor (CGV), la nota informativa aborda el tema de la inserción de América Latina en este contexto y los respectivos retos. Finalmente, dedica un apartado con datos sobre México relativos al valor añadido en las exportaciones e importaciones.

En primer término, el denominado “valor agregado o añadido” de los productos hace referencia a “la cantidad de valor incrementado en cada etapa de producción”. Este concepto se inscribe en la emergencia y consolidación de las cadenas de valor que abarcan actividades como la investigación y el desarrollo (I&D), el diseño, el abastecimiento de insumos, el procesado, el marketing, la distribución y el servicio al cliente.⁶⁶

En ese orden, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se concentra en el “valor añadido del comercio” a partir de la consideración del valor agregado por cada país en la producción de bienes y servicios que se consumen en todo el mundo.⁶⁷

En este sentido, solo la cantidad de valor agregado por un país en particular en la producción de un producto exportable y específico será recodificada como una exportación de esa nación. Por ejemplo, en un horno de microondas exportado de China a Estados Unidos, solo el valor agregado producido por los fabricantes chinos en el valor total del producto se registrará como una exportación de ese país asiático al otro norteamericano.⁶⁸

En términos técnicos, el valor añadido del comercio a los productos aborda el doble cómputo implícito en los datos comerciales brutos al medir también los flujos en términos del valor que un país agrega en la producción de bienes y servicios.⁶⁹

⁶⁵ Nota informativa elaborada por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República.

⁶⁶ Gonzalo Varela. *Transformación estructural y cadenas globales de valor. análisis de cadenas de valor a partir las matrices insumo-producto. El caso del Uruguay y Mercosur*. World Bank Group. s. l. s. f. Consultado el 25 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2Os8rmp>

⁶⁷ OCDE. *Trade in Value Added*. s. l. s. f. Consultado el 25 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2Btxbli>

⁶⁸ Marko Javorsek e Ignacio Camacho. *Trade in Value Added: Concepts, Estimation and Analysis. Asia-Pacific Research and Training Network on Trade*. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Working Paper No. 150. 2015. Consultado el 25 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2Oold4s>

⁶⁹ *Ídem*.

Desde un punto de vista especializado, la utilidad de la medición del comercio internacional en valor añadido radica en la posibilidad de hacer una mejor determinación de la posición de un país y/o región en los procesos de producción y en los intercambios comerciales internacionales, en donde inciden otras cuestiones como la compensación laboral, los impuestos y las ganancias.⁷⁰

De acuerdo con la OCDE, las cadenas de valor mundiales se han convertido en un rasgo característico del comercio mundial, en el cual los procesos de producción se fragmentan geográficamente e internacionalmente, es decir, ocurren entre múltiples países y los componentes de los productos cruzan las fronteras una y otra vez.⁷¹

Estos sistemas globales de producción son resultado de una búsqueda continua de las empresas por mejorar las condiciones de negocios y maximizar su eficiencia, pero también de las condiciones derivadas de la reducción de los costos del transporte internacional, los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y la liberalización comercial. En la actualidad, la externalización de la fabricación y los servicios brindan oportunidades económicas para los países en desarrollo. Sin embargo, en este escenario los eventuales beneficios que puede atraer la inversión extranjera directa difieren dependiendo de la parte de la cadena de valor en donde se inserta un país o una región.⁷²

La Organización Mundial de Comercio coincide en que las cadenas mundiales de valor ofrecen oportunidades de integración de los países en desarrollo al comercio mundial, además de favorecer la diversificación de las exportaciones y de alentar una mejor productividad. Sin embargo, señala que no todos los países obtienen los mismos beneficios.⁷³

Desde 2012, la OCDE observaba que, a pesar de algunas excepciones, América Latina no había tenido mucho éxito en insertarse en las cadenas de valor mundiales pues en ese año solo llegaba 14% de la inversión extranjera directa a nivel global a la región y la mayor parte estaba orientada a la extracción de recursos naturales o al abastecimiento de mercados domésticos.⁷⁴

De igual forma, la OCDE afirmaba que la participación de América Latina en las cadenas globales de valor se mantenía en un nivel sustancialmente inferior a la

⁷⁰ Organización Mundial del Comercio. *Acta de la Conferencia "Globalización de las cadenas de producción industriales y medición del comercio internacional en valor añadido"*. París. 15 de octubre de 2010; y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *El trabajo estadístico de la OCDE 2013-2014*. s. l. s. f. Consultados el 25 de marzo de 2019 en la URLs: <https://bit.ly/2FCpS1b> y <https://bit.ly/2U8yiVR>

⁷¹ OCDE. *Comercio exterior. Reforzando la integración de Costa Rica en las cadenas de valor mundiales*. Consultado el 25 de marzo de 2019 en la URL: <https://goo.gl/h2cdHM>

⁷² OCDE. *Resumen de ideas claves. Conferencia Internacional. Obteniendo el máximo beneficio de las cadenas globales de valor: Oportunidades y desafíos en América Latina*. Consultado el 25 de marzo de 2019 en la URL: <https://goo.gl/vr2K5x>

⁷³ Organización Mundial del Comercio (OMC). *Informe sobre el desarrollo de las cadenas de valor mundiales 2017*. Consultado el 25 de marzo de 2019 en la URL: <https://goo.gl/x4wfSD>

⁷⁴ OCDE. *Resumen de ideas claves. Op. cit.*

de otras regiones, como la Unión Europea y Asia, debido especialmente al menor número de encadenamientos hacia atrás,⁷⁵ es decir, al valor agregado extranjero en las exportaciones de un país determinado.⁷⁶

En otro de los hallazgos, la OCDE mencionaba que buena parte del comercio de la cadena global de valor (CGV) tiende a desarrollarse en el nivel intrarregional con una proporción pequeña tanto en términos de bienes finales y todavía menor con aquellos intermedios. En 2011, los encadenamientos hacia atrás de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México) representaron el 20% de las exportaciones brutas, frente a la Unión Europea y Asia, con el 30% cada una.⁷⁷

Es conveniente considerar que la OCDE destacaba que la participación de México en las cadenas globales de valor (CGV) es superior al promedio de América Latina, pero inferior al de la Unión Europea, con un mayor número de encadenamientos hacia atrás y menos encadenamientos hacia adelante que el observado en ambas regiones.⁷⁸

México cuenta con una influencia notable sobre el nivel de encadenamientos hacia atrás de la región, al representar 32% de sus exportaciones brutas gracias a su integración a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Sin embargo, la Organización afirmaba que, si se excluía a este país, los encadenamientos hacia atrás de la región de América Latina disminuyen hasta el 13% de las exportaciones brutas.⁷⁹

En contraparte, la OCDE notaba que los encadenamientos hacia adelante,⁸⁰ de la región son similares a los niveles de la Unión Europea y Asia (entre 21% y 23%), con una tasa elevada en Chile y Colombia con rangos entre 30% y 32%. Esto confirmaba la posición de la región en los eslabones iniciales de las cadenas globales de valor (CGV).

La CEPAL reconoce que el bajo comercio e integración productiva intrarregionales tiene múltiples causas, entre ellas, la fragmentación del mercado regional, así como la abundancia de materias primas en América del Sur que ha favorecido la exportación hacia mercados extrarregionales.⁸¹

Un informe publicado por distintas organizaciones como el Grupo del Banco

⁷⁵OCDE. *Perspectivas Económicas de América Latina 2016*. Consultado el 25 de marzo de 2019 en la URL: <https://goo.gl/g5FYrS>

⁷⁶ Antoni Estevadeordal y Juan S. Blyde. *Cadenas globales de valor: algunos retos para América Latina y México*. Revista de Comercio Exterior. Consultado el 25 de marzo de 2019 en la URL: <https://goo.gl/y2oSLW>

⁷⁷ OCDE. *Perspectivas Económicas de América Latina 2016*. *Op. cit.*

⁷⁸ *Idem.*

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ Los encadenamientos hacia adelante se refieren al valor agregado incorporado por un país determinado en las exportaciones de otros. Antoni Estevadeordal y Juan S. Blyde. *Op. cit.*

⁸¹ Sebastián Herreros. División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL, *América Latina y el Caribe en las cadenas globales de valor*. Consultado el 21 de febrero de 2018 en la URL: <https://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2016/12/S-HERREROS.pdf>

Mundial, la OCDE y la OMC, entre otras, enfatiza que el contenido tecnológico de las exportaciones es generalmente más bajo en América Latina, al igual que en África, en comparación con otras regiones. Esto puede explicarse en gran medida por el pobre rendimiento de la complejidad económica y, potencialmente, por el nivel de la convergencia económica.⁸²

El documento señala que cuando se registra una integración intrarregional, ésta generalmente tiene una producción de alto valor (tecnológica). No obstante, también reitera que el comercio intrarregional tiene una proporción pequeña en las actividades de América Latina. Con base en estas consideraciones se enfatiza que existe el potencial para mejorar la integración regional acelerando tanto las transformaciones estructurales como la capacidad de integración intrarregional, lo que a su vez puede servir como una plataforma para una mayor integración global en productos de mayor valor.⁸³

En los mismos efectos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) dirige la atención a que la inserción regional en el comercio global es muy baja, pues la participación en las exportaciones mundiales es de 6%, mientras que en la mayoría de los países latinoamericanos menos del 1% de las empresas exporta.⁸⁴

Por un lado, la CEPAL considera que la coyuntura económica y política mundial presenta fuertes tensiones y un mayor proteccionismo, pero tampoco ignora que existe una oportunidad para cambiar el paradigma de integración de América Latina y el Caribe, pues más allá del intercambio de bienes, recomienda avanzar en la facilitación del comercio, en la participación en cadenas de valor, en la integración de la infraestructura y la energía. Incluso prevé la posibilidad de entablar alianzas público-privadas de segunda generación para impulsar mercados digitales integrados a nivel regional y subregional en esta zona para fomentar la diversificación productiva y el crecimiento de la productividad.⁸⁵

Desde la perspectiva de la OCDE, el comercio intrarregional, incluida la participación en las cadenas globales de valor, puede ser un elemento para estimular la productividad en América Latina. Sus recomendaciones a los países se concentran en invertir en innovación; en mejorar la calidad de los sistemas educativos y de formación, incluida la adecuación de las competencias; y en subsanar las deficiencias en infraestructura para beneficiarse de las cadenas

⁸² World Bank Group, the Institute of Developing Economies, the Organization for Economic Co-operation and Development, the Research Center of Global Value Chains and World Trade Organization. Global Value Chain Development Report 2017. Measuring and analyzing the impact of GVCs on economic development. Consultado el 25 de marzo de 2019 en la URL: <https://goo.gl/645DdT>

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *CEPAL: La coyuntura actual es una oportunidad para cambiar el paradigma de integración de América Latina y el Caribe*. 7 de abril de 2017. Consultado el 25 de marzo de 2019 en la URL: <https://goo.gl/XY4H1e>

⁸⁵ *Idem.*

globales de valor.⁸⁶

Implicaciones para México

Según la OCDE, y en contraste con las tendencias globales, el valor extranjero añadido al contenido de las exportaciones de México se incrementó en un 4.1% entre 2011 y 2016, de 32.3% a 36.4%. Esta cifra está por encima del promedio de dicha Organización, que es de 25.3%.⁸⁷

Entre 2005 y 2015, la orientación exportadora del sector manufacturero de México se incrementó considerablemente, con una participación del valor añadido doméstico impulsado por la demanda extranjera final que se elevó de 30% a cerca del 45%, lo que sugiere un aumento de la competitividad exportadora.⁸⁸

En general, el 21.6% del valor añadido doméstico de México en 2015 fue impulsado por el consumo en el exterior, en comparación con el 17% registrado en la década anterior. Las industrias con el mayor contenido de valor añadido extranjero en las exportaciones fueron las Tecnologías de la Información y la Comunicación -TICs- y electrónicos (58.4%), los vehículos motores (48%) y los productos fabricados de metal (46.9%).⁸⁹

Del valor total de las importaciones de bienes intermedios y servicios de México en 2015, el 60% se incorporó posteriormente a las exportaciones, significativamente por encima del promedio de la OCDE de 45.5%. Las industrias originales con las mayores participaciones de importaciones intermedias usadas en las exportaciones de México fueron los sectores de los vehículos motores (85.9%), TICs y electrónicos (79.5%) y metales básicos (70.5%).⁹⁰

En otro plano, Estados Unidos encabeza la lista de destinos finales para el valor añadido de México con 67.1%, seguido de Canadá (5.2%) y China (3.9%). Mientras que en términos de valor agregado de las importaciones sus socios son Estados Unidos (45.1%), China (15.9%) y Alemania (4.1%).⁹¹

Finalmente, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía cuenta con el indicador llamado Valor Agregado de Exportación de la Manufactura Global (VAEMG), el cual representa el valor agregado generado por las actividades manufactureras vinculadas a “cadenas globales de valor”, o bien el valor del contenido nacional que se exporta por las manufacturas en dichas cadenas. En 2017, el VAEMG alcanzó un nivel de 2,640,257 millones de pesos a precios básicos, lo que representó una contribución de 19.3% de la producción

⁸⁶ OCDE. Perspectivas Económicas de América Latina 2016. *Op. cit.*

⁸⁷ OCDE. *Trade In value added: Mexico*. Diciembre de 2018. Consultado el 25 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2Yh0N2S>

⁸⁸ *Ídem.*

⁸⁹ *Ídem.*

⁹⁰ *Ídem.*

⁹¹ *Ídem.*

manufacturera total y de 45.7% de la producción manufacturera global.⁹²

En 2017, se registró la participación de las siguientes ramas de la industria manufacturera de México en las cadenas globales de valor, a saber, las fabricaciones de automóviles y camiones que contribuyó con el 26.1% del VAEMG total, seguida por las partes para vehículos automotores (8.9%); la Industria de metales no ferrosos, excepto aluminio (5.4%); los componentes electrónicos (3.3%); los equipos de audio y de video (2.9%); las computadoras y equipo periférico (2%); los equipos de generación y distribución de energía eléctrica (1.7%); el equipo no electrónico y material desechable de uso médico, dental y para laboratorio, y artículos oftálmicos (1.6%); los motores de combustión interna, turbinas y transmisiones (1.5%); y productos derivados del petróleo y del carbón (1.15). Estas 10 ramas de actividad aportaron alrededor del 54.6% del VAEMG durante ese año.⁹³

La titular de la Secretaría de Economía, Dra. Graciela Márquez, ha señalado que la estrategia de México toma en cuenta la necesidad de elevar la productividad, acompañada de la introducción de la innovación para mejorar procesos y nuevos productos, así como de la búsqueda de inversión extranjera. En este sentido, la dependencia reconoce la conveniencia de identificar y completar las cadenas globales de valor para identificar los segmentos dentro de éstas en donde el país puede tener intervenciones, incluidos el ámbito de la proveeduría, la industria automotriz y la promoción de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES). Estos esfuerzos buscan consolidar una mayor capacidad y mejor desempeño en los mercados globales, aunado a una adopción y adaptación de tecnología.⁹⁴

Según datos de la dependencia, el 92% de las empresas en México son pequeñas, micro y medianas empresas (MiPyMEs), las cuales generan el 73% del empleo, sin embargo, afrontan problemáticas como una muy baja productividad y muy poco acceso a créditos. Solamente 11% de las MiPyMEs tienen acceso a crédito.⁹⁵

⁹² INEGI. *Valor agregado de exportación de la manufactura global 2017*. 13 de diciembre de 2018. Consultado el 25 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2UcVAde>

⁹³ *Ídem*.

⁹⁴ Secretaría de Economía. *Participación de la Secretaria de Economía, en el evento XXX Reunión de Embajadores y Cónsules 2019*. 7 de enero de 2019. Consultado el 25 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2FzM9MY>

⁹⁵ *Ídem*.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

Coordinadora General
Aliza Klip Moshinsky

Directora General
María Rosa López González

Colaboraron en la elaboración de este documento:
Miguel Venegas Ramírez
Gabriela Guerrero Valencia
Alejandro Osornio Ramos