

# Proyecto De Nación 2018- 2024

---

# Introducción

---

---

## Ejes Principales del Proyecto de Nación 2018 - 2014

---

### Introducción

El Proyecto de Nación 2018-2024<sup>1</sup> recoge una nueva visión del país y presenta proyectos y propuestas en materia económica, política, social y educativa que tienen por objeto generar políticas públicas que permitan romper la inercia de bajo crecimiento económico, incremento de la desigualdad social y económica y pérdida de bienestar para las familias mexicanas, tendencias que han marcado a México en los últimos 35 años, y emprender un cambio de rumbo.

El estancamiento, el deterioro, la desigualdad y la corrupción no son los únicos destinos posibles de México. Cambiar esta circunstancia nacional siempre ha estado en nuestras manos.

Por esa razón un grupo amplio de especialistas de diversos sectores fue convocado en enero del 2017 por Andrés Manuel López Obrador, presidente nacional del

Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). La mayoría de sus integrantes carece de filiación partidista y el grupo es representativo de las diferentes corrientes y tendencias del pensamiento político, social y económico de México. Desde esa pluralidad, y con la convicción de que en el sexenio 2018-2024 es posible rescatar al país de su decadencia actual y construir una nación mejor, este equipo de trabajo se ha dedicado a formular propuestas, concretas –basadas en el diagnóstico de la situación económica, social, educativa, de seguridad, de infraestructura, de salud, de impartición de justicia, entre muchos otros temas– para concretar el cambio de rumbo que se requiere y alcanzar el objetivo de la reconstrucción nacional. En 2024 queremos vivir en un México justo, democrático, soberano, pacífico y transparente.

Este documento no es un simple catálogo de propuestas y buenos deseos sino una lista estructurada y exhaustiva –aunque no limitativa– de proyectos y programas que buscan soluciones prácticas a realidades concretas. Lo aquí presentado es un resumen cuidadoso del trabajo realizado a lo largo de diez meses en muchas mesas y reuniones de trabajo en varias ciudades de la república, en donde éstos y otros proyectos fueron ampliamente analizados y debatidos, con aportaciones muy valiosas por parte de los participantes. Desde luego, no se abordan todos los temas y

---

<sup>1</sup> El documento Proyecto de Nación 2018-2024 está disponible en el sitio [www.proyecto18.mx](http://www.proyecto18.mx). Posteriormente se incluirán todos los documentos de trabajo que sirvieron como fundamento para su elaboración.

# Proyecto de Nación 2018-2024

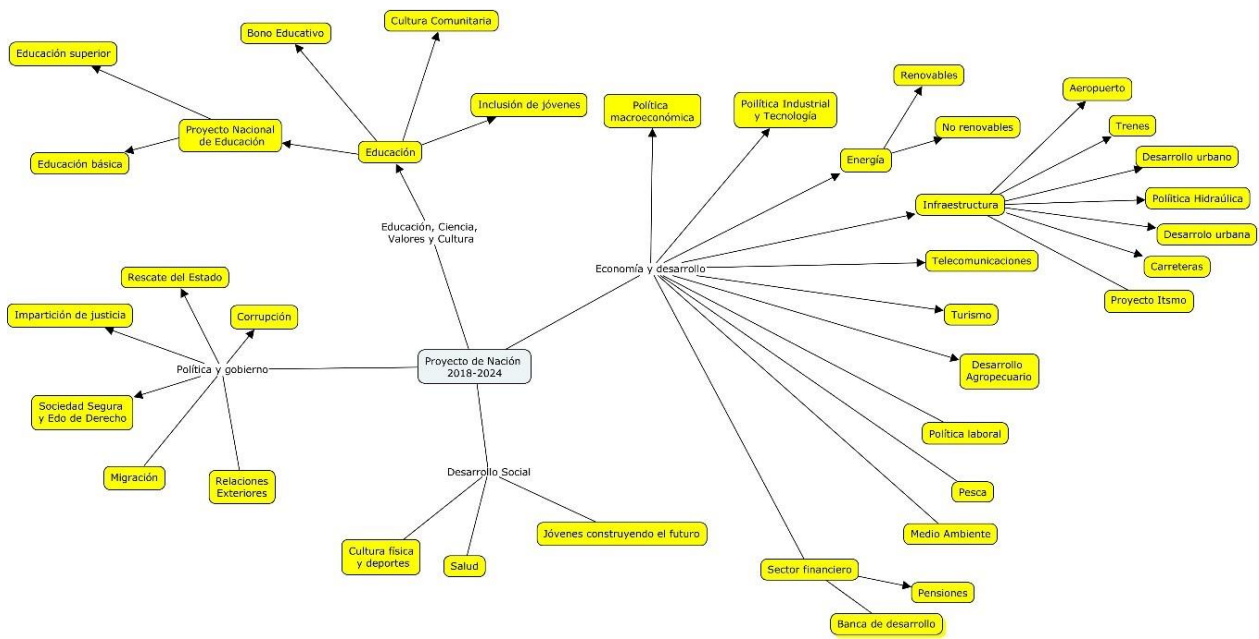
problemas de la vida nacional que pudieran ser considerados relevantes por diversos sectores sociales. Esta propuesta de gestión pública, como cualquier otra, es susceptible de enriquecimiento y complementación.

Desde otra perspectiva, las propuestas aquí referidas podrían parecer demasiadas. Debe considerarse, en este punto, que, de acuerdo con los diagnósticos que sirvieron como base para formularlas, el país se encuentra en un estado de atraso, deterioro, carencia y descomposición que justifica sobradamente la amplitud y la profundidad de las medidas gubernamentales que deben ser puestas en práctica para detener, en un primer momento, y revertir, posteriormente, la decadencia nacional en materias como infraestructura, educación, salud, agricultura y medio ambiente.

En más de tres décadas, esos sectores han sufrido un persistente abandono gubernamental y para remontar sus efectos en seis años, es necesario reorientar el rumbo nacional. Esto requiere de políticas públicas de gran calado en prácticamente todos los ámbitos, con un orden riguroso de prioridades y sin ir más allá de lo que permitan los recursos disponibles.

Aquí se presenta un mapa general de los cuatro principales ejes sobre los cuales se desprenden los diferentes proyectos y programas.

Figura 1  
Esquema General del Plan de Nación 2018-2014



# Proyecto de Nación 2018-2024

## **Lineamientos Generales del Proyecto de Nación 2018-2024**

### **Ejes temáticos**

Para recabar los análisis, diagnósticos, puntos de vista y propuestas contenidos en este documento, Andrés Manuel López Obrador nombró a Alfonso Romo Garza como coordinador general del Proyecto de Nación, construido en torno a cuatro ejes principales:

La **Comisión de Economía y Desarrollo**, a cargo de Adrián Rodríguez-Macedo y trabajó los siguientes temas:

- política macroeconómica
- política industrial y de innovación
- política sectorial
- energía
- infraestructura
- telecomunicaciones
- medio ambiente
- pesca
- turismo
- política agropecuaria
- política laboral
- sector financiero

La **Comisión de Desarrollo Social**, encabezada por Esteban Moctezuma Barragán, sintetizó análisis y propuestas en estos ámbitos:

- jóvenes construyendo el futuro
- salud
- deportes

La **Comisión de Política y Gobierno**, cuya titular es Claudia Sheinbaum Pardo, se enfocó en esta temática:

- rescate del Estado
- justicia
- seguridad
- política exterior
- migración
- combate a la corrupción

La **Comisión de Educación, Valores, Cultura y Ciencia**, presidida por Laura Esquivel Valdez, formuló los capítulos correspondientes a:

- proyecto educativo en educación básica y superior
- inclusión de jóvenes al sistema educativo
- cultura comunitaria
- bono educativo.

### **Lineamientos Generales**

Las propuestas que se integran en cada una de las comisiones tienen el objetivo de ser transversales, para que de esa manera la propuesta de Proyecto de Nación 2018-2024 sea integral y tome en cuenta la interrelación entre todos los temas y problemáticas que se analizan y de los cuales se proponen soluciones concretas.

Se presentaron más de 100 programas, proyectos y propuestas que cumplieron los cinco mandatos y restricciones estipulados para cada uno: legalidad y lucha contra la corrupción, combate a la pobreza,

recuperación de la paz, viabilidad financiera, equidad de género y desarrollo sostenible.

### **Legalidad y erradicación de la corrupción**

México ha padecido un exceso de modificaciones constitucionales, legales y reglamentarias y la parte medular de los problemas nacionales no deriva de la falta de leyes ni de su ineficiencia, sino de la falta de voluntad para cumplirlas, o bien de su utilización discrecional, facciosa, arbitraria y corrupta. En efecto, el incumplimiento generalizado del marco legal y la corrupción, conforman el círculo vicioso que más ha dañado al país en décadas recientes y del que se deriva el deterioro generalizado en otros ámbitos.

El saqueo sistemático de los presupuestos públicos por parte de un pequeño grupo no sólo significa la desviación de recursos que deben ser empleados en reactivar la economía, ensanchar la infraestructura, generar empleos, combatir la pobreza y mejorar los niveles educativos y de salud, sino que es también un ejemplo negativo de los gobernantes a los gobernados a partir del cual se generan redes de intereses inconfesables, que acaban vinculando a la delincuencia de cuello blanco con la criminalidad organizada. La corrupción incrementa la desigualdad, la violencia, la desintegración, la decadencia

moral y, en última instancia, el mal desempeño económico del país.

La corrupción no es, como se ha dicho, un asunto cultural ante el cual debemos resignarnos ni una forma de ser de los mexicanos en general, sino una desviación de los gobernantes que puede y debe ser erradicada. Para ello resulta fundamental respetar la ley, si hay voluntad para aplicarla, se puede atacar la impunidad desde su raíz. Este propósito se puede lograr sin modificar la Constitución ni embarcarse en un vértigo de reformas a la legislación secundaria, sino hacerlas cumplir y convocar a la sociedad a una regeneración ética que redundará en beneficio de todos.

Uno de los lineamientos de este Proyecto de Nación es reducir al mínimo las reformas que el Ejecutivo deberá proponer al Legislativo para llevar a cabo sus acciones de gobierno, y una de las condiciones establecidas para todas sus propuestas es que se apeguen a la observancia de las leyes tal y como se encuentran redactadas en diciembre de 2018.

Así, se asentó que los proyectos gubernamentales habrán de respetar la separación de poderes y la autonomía de los organismos autónomos del Estado y garantizar la certidumbre jurídica de todos los contratos vigentes, particularmente los derivados de las llamadas “reformas estructurales”, las cuales, desde luego, serán sometidas a

evaluación para determinar si cumplen o no con los propósitos establecidos en su argumentación.

### **Combate a la pobreza**

México no puede hacer frente al resto de sus desafíos con más de 50 por ciento de su población en situación de pobreza (así lo reconocen las propias cifras oficiales, aunque la proporción es sin duda mucho mayor) si no se establece como prioridad el cumplimiento efectivo de los derechos de la gran mayoría a la alimentación, la salud, la educación, el trabajo, la vivienda digna, la cultura y el deporte. Es innegable la relación causal entre la precariedad material que padece la mayor parte de la población con el incremento de la inseguridad, la violencia, la migración forzada por las circunstancias, la descomposición política e institucional y la mediocridad del desempeño económico en general.

Por ello, las propuestas contenidas en este documento deben enmarcarse en el propósito general de combatir la pobreza de vastos sectores de la sociedad mediante la creación de fuentes de trabajo, el impulso a las actividades productivas, particularmente las del agro, la inclusión de todos los jóvenes en programas educativos o laborales y la atención a los adultos mayores. Los programas gubernamentales aquí enumerados, sean a escala

nacional, regional o local, compartan esos propósitos.

### **Recuperación de la paz**

Los planes y proyectos presentados deben incidir en la recuperación de la tranquilidad y la paz destruida por las estrategias de seguridad pública y combate a la delincuencia que han sido puestas en práctica por las dos últimas administraciones. De 2014 a septiembre del 2017 el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública reporta 146,672 homicidios, entre culposos y dolosos. La búsqueda de la paz está motivada por el deseo de suprimir el dolor y la destrucción causados por el actual estado de violencia, pero también por la consideración de que ninguna sociedad puede funcionar adecuadamente sin certeza jurídica y sin garantías para la seguridad física de sus integrantes. Por ambas razones, es imperativo devolver la paz a las calles y los hogares mexicanos y con esa lógica se pidió que las propuestas de todos los ejes temáticos contribuyeran a tal objetivo, aunque en los capítulos correspondientes a Sociedad Segura y Estado de Derecho se detallan estrategias y líneas de acción específicas.

### **Viabilidad financiera y austeridad**

Otro mandato para los proyectos es que sean realizables sin incurrir

en aumentos de las tasas impositivas o la creación de nuevos impuestos y sin recurrir a incrementos de la deuda pública para cubrir el gasto corriente, como ha sido práctica regular de las dos últimas administraciones federales. Los componentes del Proyecto de Nación deben descansar en una ejecución austera, responsable y honesta del gasto público, así como en la conservación de los balances macroeconómicos.

Los desvíos y los dispendios que caracterizan actualmente el ejercicio del gasto público deben cesar, pero deben erradicarse también la frivolidad y la insensibilidad en las altas esferas gubernamentales. Hoy en día las erogaciones innecesarias y ofensivas –que empiezan por las desmesuradas percepciones y prestaciones de los funcionarios públicos– consumen recursos ingentes que podrán ser liberados para el fomento de proyectos productivos y programas sociales.

En este sentido, para llevar a cabo muchos de los proyectos y programas aquí enunciados se deberán reorientar los presupuestos públicos que actualmente se asignan y ejercen de manera opaca, sin evaluación ni rendición de cuentas. Asimismo, parte de los recursos fiscales que se espera liberar en un plazo de cuatro años, los cuales serán reasignados a financiar parte de los proyectos de infraestructura con impacto regional y a financiar

los programas sociales prioritarios, como los de rescate a los jóvenes y las pensiones universales para adultos mayores.

Se aplicará la regla de buscar los recursos para después destinarlos a los proyectos que se determinen como prioritarios, la decisión se tomará tomando como base los comentarios y aportaciones que hagan la ciudadanía en general y los militantes y simpatizantes de Morena, opiniones y propuestas que serán recabadas a lo largo y ancho del país.

### **Equidad de género**

Se ha buscado que este Proyecto de Nación considere en todas sus partes el principio de la equidad de género. La patria con justicia y democracia a la que aspiramos debe respetar, promover y garantizar los derechos de las mujeres con políticas públicas incluyentes que aseguren la equidad efectiva entre mujeres y hombres y que atiendan las intolerables expresiones de violencia, abuso y acoso a las que están expuestas las mujeres en todos los entornos sociales, en todas las regiones del territorio nacional, a todas horas del día. Aunque la seguridad de las mujeres y su igualdad de derechos con respecto a los hombres se encuentren enunciadas en la ley, es un hecho que enfrentan mayores grados de violencia y discriminación y que sus derechos son regularmente denegados en la práctica. Por ello, un proyecto



incluyente como el nuestro se propone eliminar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, así como eliminar los obstáculos que enfrentan las mujeres en todos los ámbitos para avanzar en su autonomía física, económica y política, para asegurar su integridad física y emocional.

### **Desarrollo sostenible y buen vivir**

La Organización de las Naciones Unidas define el desarrollo sostenible como la satisfacción de «las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». Esta fórmula resume insoslayables mandatos éticos, sociales, ambientales y económicos que deben ser aplicados en el presente para garantizar un futuro mínimamente habitable y armónico. El hacer caso omiso de este paradigma no sólo conduce a la gestación de desequilibrios de toda suerte en el corto plazo, sino que conlleva una severa violación a los derechos de quienes no han nacido. Por ello, un gobierno responsable debe considerar los impactos que tendrán sus políticas y programas en el tejido social, en la ecología y en los horizontes políticos y económicos del país. Además, deberá estar fundamentado por una idea de desarrollo que subsane las injusticias sociales e impulse el crecimiento económico sin provocar afectaciones a la

convivencia pacífica, a los lazos de solidaridad, a la diversidad cultural ni al entorno.

En este país el concepto de desarrollo sostenible pasa obligadamente por el respeto a los pueblos indígenas y por el pleno reconocimiento de sus usos y costumbres, su autonomía, sus territorios y los recursos naturales en ellos ubicados. Los modos de organización social de los pueblos originarios poseen una fundamentación ética, una eficiencia y una solidez que no pueden ser vistos como un problema ni como expresión de “rezago”, sino como un ejemplo para los mestizos y ladinos que padecen la crisis civilizatoria y existencial contemporánea. El “nunca más un México sin nosotros” enarbolado por las comunidades indígenas es más que una reivindicación justa: es, también, una propuesta generosa al resto de la sociedad, urgida de modelos armónicos y equilibrados de desarrollo social y colectivo, como la vida buena que ha sido puesta en práctica por muchos pueblos originarios del campo y las ciudades mexicanas.

La perspectiva del desarrollo sostenible es, en consecuencia, un componente obligado para todas las propuestas contenidas en este Proyecto de Nación, desde las educativas hasta las de política exterior, pasando, desde luego, por las de política industrial, energética, agraria y social. Durante muchos años, el país ha

sido dirigido con la lógica equivocada de que se puede “dejar atrás” a la mayoría de la población mientras un pequeño grupo acumula riquezas y ha propalado la expectativa de que algún día tales riquezas empezarían a derramarse desde la cúspide hacia la base de la pirámide social. Hoy, a la vista de los abismos de inequidad generados por esa idea falsa, la consigna “No dejar a nadie atrás” tiene que dejar de ser vista como un mero formulismo adoptado por conveniencia diplomática, sino que deber aplicarse como una línea rectora en todos los planes y acciones del gobierno al que México aspira y que se merece.

El principio de la rentabilidad sin contrapesos ni regulaciones ha provocado desastres sociales y ambientales agudizados por la corrupción. En este punto, como en los otros referidos, el respeto al marco legal vigente debería bastar para impedir la gestación de tales desastres. Con esa delimitación, los proyectos aquí considerados proponen acciones enmarcadas en el paradigma del desarrollo sostenible.

### **Reconstrucción nacional**

Los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 dejaron una estela de muerte y destrucción en Chiapas, Oaxaca, Morelos, Estado de México, Tabasco, Guerrero, la Ciudad de México y, en menor medida, Michoacán, Hidalgo y Tlaxcala. La devastación humana

y material fue enorme: cerca de quinientos muertos, más de ocho mil heridos y unos 12 millones de personas afectadas en más de 400 municipios del país, de las cuales 250 mil se quedaron sin casa, según datos presentados por el gobierno federal. Hay 180 mil 731 viviendas con daños en ocho estados, 28 por ciento de ellas con daño total, miles de escuelas derrumbadas o con afectaciones irreparables, así como pérdida total o parcial de numerosas construcciones históricas, edificios públicos y locales privados.

La tragedia despertó la respuesta solidaria de miles de personas que acudieron a los lugares afectados para rescatar vidas, aportar enseres y víveres a los damnificados y apoyar en la reconstrucción de sus casas. Ante la emergencia, la gente rebasó a gobiernos y a instituciones. La tierra tembló y sacudió conciencias y conmovió los corazones de millones de mexicanos. Pero también cimbró al sistema político. Ha sido inocultable la indignación ciudadana frente a la corrupción previa que magnificó los efectos del terremoto y ante los intentos por desviar la ayuda y manipular las necesidades de los damnificados.

Los afectados por los sismos de septiembre se sumaron a los millones de mexicanos que han sido sumidos en la pobreza y el desamparo por el prolongado

## Proyecto de Nación 2018-2024

terremoto económico que ha abatido al país desde hace décadas. El más reciente desastre dejó a miles y miles en la intemperie, en el desempleo, en el luto y la pérdida irreparable. La emergencia aún no ha terminado y la reconstrucción completa llevará años. Levantar de nuevo hogares y pueblos enteros requerirá el apoyo y la participación de todos los mexicanos, tanto ciudadanos como autoridades.

Existe un plan integral de reconstrucción de las zonas devastadas, que los legisladores de Morena presentaron en la Cámara de Diputados. Se calcula que la reconstrucción tendría un costo de 302 mil millones de pesos para atender las necesidades de la población. En nuestra propuesta, esos recursos saldrían de un plan de austeridad y de una redistribución del gasto que también se detallaron. Sin embargo, el gobierno de Peña Nieto y sus partidos aliados no aceptaron la iniciativa y destinaron más del doble de dinero a pagar la deuda del rescate de los bancos (38 mil millones de pesos) que al apoyo a los damnificados (18 mil millones de pesos).

El plan de reconstrucción debe hacerse con los propios damnificados, quienes además deben vigilar la aplicación de presupuestos, supervisar las ayudas y el cumplimiento de las obras. En la extraordinaria respuesta de los mexicanos frente a la emergencia encontramos el

camino de cómo reconstruir, entre todos, a nuestro país devastado por la corrupción, la pobreza, la desigualdad, la antidemocracia, la violación de los derechos humanos, el despojo de los pueblos y la destrucción del medio ambiente.

Este Proyecto de Nación busca impulsar el despertar de conciencias y mantener esa conmovedora movilización social producida por los sismos, tanto para subsanar los efectos de los terremotos de septiembre como para hacer posible la reconstrucción democrática de México, una tarea que debemos llevar a cabo entre todos.

## ¿Cómo está México hoy?

---

## ¿Cómo está México hoy?

### Introducción

Hay dos percepciones de México: la de los spots políticos previos al informe presidencial divulgados por la Presidencia de la República y la del México real. La primera es la de los que piensan que estamos muy bien y se preguntan para qué necesitamos cambiar. Esta visión la defienden algunos políticos, empresarios, intelectuales y analistas. Sin embargo, la realidad contrasta con esa percepción idílica y muestra un México muy distinto, el real.

Pero ¿cómo está verdaderamente México? Para describirlo, se hace un análisis de la situación del país en los temas que más preocupan a la ciudadanía como son la corrupción, el crecimiento económico, pobreza, precariedad laboral, autosuficiencia alimentaria y energética, educación, salud, en comparación con otros países.

Los datos derivados del análisis de la situación actual resaltan la urgencia de emprender un nuevo rumbo hacia un México más justo, más educado, más seguro, más saludable y más competitivo, para dejar un mejor legado a las siguientes generaciones.

## 1. Corrupción

Uno de los mayores flagelos de la sociedad mexicana es, sin duda, la corrupción, que tiene varias vertientes.

La primera de ellas es la corrupción materializada en el robo directo a las arcas públicas o en los sobornos para favorecer a determinados agentes económicos en la asignación de obra pública y en las licitaciones de compras públicas.

En los últimos 5 años, los casos de corrupción que se han hecho públicos, han crecido de manera preocupante. La sociedad ve con enojo y frustración cómo gobernadores y funcionarios públicos de los partidos políticos tradicionales han hecho de la corrupción una práctica normal, mediante el robo directo de miles de millones de pesos, en donde la mayoría de los casos goza de impunidad y protección gubernamental. Algo semejante sucede en las compras gubernamentales debido al diseño amañado de las licitaciones que propicia la colusión de los participantes en perjuicio del erario público.

Otra vertiente de la corrupción se da cuando las autoridades, en todos los niveles de gobierno, fomentan la sobreregulación de las actividades públicas más simples, lo que lleva a que los mexicanos tengan que recurrir al soborno para agilizar sus trámites. Más de

la mitad de los mexicanos admite que ha sobornado a autoridades, en el último año, para acceder a servicios públicos básicos, de acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción<sup>2</sup>.

Según este estudio, las personas encuestadas en México constituyen el mayor porcentaje en América Latina, entre los que afirman haber pagado un soborno para acceder a servicios públicos básicos en los 12 últimos meses (el 51%). A la vez, de acuerdo con cifras de Transparencia Mexicana, el 14% del ingreso promedio anual de los hogares se destina a pagos extraoficiales.

La corrupción tiene un costo muy grande para la sociedad y la economía. El World Economic Forum lo estima en un 2.0% como porcentaje del PIB; Banco de México, Banco Mundial y Forbes en 9.0%; y el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) en 10%<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Pring, C (2017). Las personas y la Corrupción: América Latina y el Caribe. Barómetro Global de la Corrupción. Transparency International Disponible a través de:  
[https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global\\_corruption\\_barometer\\_people\\_and\\_corruption\\_latin\\_america\\_and\\_the\\_car](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_barometer_people_and_corruption_latin_america_and_the_car)

<sup>3</sup> IMCO. México. La anatomía de la corrupción. Disponible en:  
[http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/mexico-anatomia-de-la-corrupcion/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/mexico-anatomia-de-la-corrupcion/)

El Reporte de Competitividad del Foro Económico Mundial señala a la corrupción como el principal inhibidor de la inversión en México. Este reporte ubica a México en el lugar 127 entre 137 países en el desvío de fondos públicos; en pagos irregulares ocupa el lugar 105; en confianza del público hacia sus políticos, el 127 y el 129 en cuanto a favoritismo en la toma de decisiones de los funcionarios públicos.

En base a datos duros y en comparativos internacionales, no hay cosas buenas que contar en cuanto a corrupción.

## 2. Crecimiento económico

Diversos analistas comentan que el tamaño de la economía mexicana ha crecido un 78% entre 1993 (año anterior a la entrada del TLC) y el 2016. No obstante, en esos 23 años la economía ha crecido únicamente 2.6% promedio anual, de 1994 a la fecha. Es, sin duda, un crecimiento insuficiente dada su capacidad en términos de recursos naturales, infraestructura, habilidad y conocimiento de su gente.

Otros países con niveles similares de desarrollo a México han crecido sustancialmente en el mismo periodo: China, 10.6%; Bosnia, 9.2%; Iraq, a pesar de sus problemas geopolíticos, 8.2%; e

India, Vietnam y Corea del Sur, han crecido 7.7%, 7.6% y 5.5%, respectivamente. En el continente americano países como Perú, Costa Rica, Bolivia y Cuba han registrado un crecimiento promedio de 5.6%, 4.7%, 4.6% y 4.6%, respectivamente. En términos de crecimiento promedio anual, en este periodo México se sitúa en el lugar 134 de 200 países.

En términos de PIB per cápita, el crecimiento promedio anual de México, de 1994 a la fecha, ha sido de 0.4%. Comparado con el resto de las economías del mundo, México pasó del lugar 63 de 200 países en 1993 al lugar 84 en el 2015. Entre los países cuyo PIB per cápita ha crecido más que el de México se pueden mencionar a Iraq (7.3%), China (3.1%), Vietnam (6.4%), Perú (4.5%), Costa Rica (4.1%), Cuba (3.9%) y Guatemala (3.5%).

En conclusión, la información estadística y los datos duros muestran que, en términos de crecimiento económico y evolución del PIB per cápita, en México no hay nada bueno que contar.

### 3. Pobreza

Para el año 2016, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

(CONEVAL) reportó<sup>4</sup> que en México, 53.4 millones de personas se encuentran en situación de pobreza, es decir, 600 mil personas más que en 2010. Aunque se observa un avance en la reducción de la pobreza extrema (3.5 millones de personas menos que en 2010), aún existen 9.4 millones de mexicanos en esta condición. Por otra parte, 21.3 millones de mexicanos se encuentran en rezago educativo; 19.1 millones no tienen acceso a servicios de salud, y 68.4 millones de mexicanos carecen de acceso a la seguridad social.

En lo que se refiere a servicios de vivienda, 14.8 millones de mexicanos habitan en viviendas con espacios reducidos y construidas con materiales endebles y de mala calidad, mientras que 23.7 millones de personas no cuentan con los servicios básicos de la vivienda. En lo que corresponde a la alimentación, 24.6 millones de personas carecen de acceso a alimentación.

En términos de ingreso, 62 millones tienen ingresos inferiores a la línea de bienestar<sup>5</sup>, mientras

---

<sup>4</sup> Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017). Medición de la Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2016. Disponible en [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_16/Pobreza\\_2016\\_CONEVAL.pdf](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_16/Pobreza_2016_CONEVAL.pdf)

<sup>5</sup> Que corresponde a un ingreso de 2,894.6 pesos mensuales para el sector urbano y 1,888.9 pesos



21.4 millones tienen ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo<sup>6</sup>.

El Gobierno Federal ha destinado 5,107 mil millones de pesos a precios del 2017 al combate a la pobreza en los últimos 20 años, y los números que reporta el CONEVAL nos indican que esos recursos han servido para mantener los números de pobreza sin avances significativos, lo que obliga a replantear un cambio de paradigma en el uso de estos recursos.

En México no hay nada bueno que contar con respecto a la pobreza, con base en información estadística y datos duros.

#### 4. Autosuficiencia alimentaria

Ha habido un descuido muy marcado en el campo mexicano, sobre todo en el sureste, lo cual representa una grave pérdida en la autosuficiencia alimentaria en el país.

Para ilustrar los retos de la seguridad alimentaria en México, de acuerdo a datos publicados en el Quinto Informe del Presidente

---

mensuales para el sector rural a precios de septiembre de 2017.

<sup>6</sup> Que corresponde a un ingreso de 1,485.2 pesos mensuales para el sector urbano y 1,064.2 pesos mensuales para el sector rural a precios de septiembre de 2017.

Enrique Peña Nieto, el 98.2 por ciento del arroz consumido en el 2017 es importado; el 55.4 por ciento del consumo de maíz proviene del exterior, así como el 43% del trigo. Se ha reducido de 162 millones de toneladas, en 2004, a 133.7 millones de toneladas al 2017 la producción de 52 de los principales productos agrícolas que representan el 90% de la producción agrícola del país.

Todo lo anterior se resume en el Global Food Security Index<sup>7</sup> de seguridad alimentaria donde ubica a México en el lugar 43 de 113 países en el año 2017.

Si bien México ha logrado obtener una balanza comercial agropecuaria positiva en los años 2016 y en lo que va 2017 (5,963.2 millones de dólares acumulado a junio de 2017), es imperativo reducir la dependencia que México tiene con relación a los principales productos agrícolas que consume nuestra población, mediante el incremento de la productividad en el sureste del país, por motivos de seguridad nacional. Pocos países son dependientes de los principales alimentos que consume sus ciudadanos.

En términos de autosuficiencia alimentaria, en

---

<sup>7</sup> The Economist Intelligence Unit (2017). Global Food Security Index 2017. Measuring Food Security and the Impact of resources risks. Disponible en: <http://foodsecurityindex.eiu.com/>



México no hay nada bueno que contar.

### 5. Autosuficiencia energética

En los últimos años ha habido un gran debate nacional acerca de la conveniencia de producir la gasolina en México o importarla, y la decisión estratégica por parte de Petróleos Mexicanos ha sido privilegiar la importación de gasolina.

Al mismo tiempo, Pemex redujo considerablemente la producción de gasolinas, a tal grado que, al mes de septiembre del 2017, nuestras refinerías han producido únicamente el 35.6% de nuestro consumo de gasolina. Es importante resaltar que al mes de septiembre se alcanzó un mínimo histórico de producción de gasolina de 190.8 mil barriles diarios. A la vez, las importaciones de gasolina totalizaron, en el 2016, 11,283 millones de dólares, lo que representa que sea en lo individual en el producto que más importamos.

En un entorno global de reglas comerciales claras, como era antes del cambio en la presidencia de los Estados Unidos, podría ser económicamente razonable privilegiar la importación de gasolina. Sin embargo, después de enero de 2017, desde el punto de vista geopolítico, ha sido evidente que esa ventaja en términos de eficiencia económica

no compensa el costo, que nos genera depender de un solo proveedor de energía, lo cual significa una desventaja en otros temas de la relación económica bilateral.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), de acuerdo a la auditoría de desempeño número 16-6-90T9M-07-0482 y a la recomendación número 16-6-90T9M-07-0482-07-002<sup>8</sup>, determinó que era mejor la importación de gasolina, porque los costos de producción de las gasolinas Magna, Premium y el Diésel fueron inferiores en 61.1%, 56.2% y 61.5%, respectivamente, con relación a los costos de importación; lo anterior debido al incremento en el precio promedio anual del dólar estadounidense que llegó a cotizarse en 18.6641 pesos, así como a la caída en el costo promedio del barril de crudo, que fue de 35.63 dólares, por lo que bajo ese escenario hubiera sido más barato producir la gasolina que importarla.

Es por ello que en el Proyecto de Nación 2018-2024 es primordial recuperar la autosuficiencia energética, como

---

<sup>8</sup> Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016. PEMEX Transformación Industrial Producción de Gasolinas. Auditoría de Desempeño: 16-6-90T9M-07-0482 482-DE. Disponible en: [http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2016\\_0482\\_a.pdf](http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2016_0482_a.pdf)

un principio de seguridad nacional, volviendo operables las refinerías de PEMEX y, en su caso, evaluar la construcción de refinerías con capacidad de 300 mil barriles diarios o la instalación de biorefinerías para la producción de biodiesel.

En términos de autosuficiencia energética, en México no hay nada bueno que contar.

### **6. Mercado laboral mal remunerado**

La actual administración ha presumido como uno de sus grandes logros el crecimiento en los empleos que registra el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), sumando 2.7 millones de trabajadores al mercado laboral.

Sin embargo, hay que hacer varias precisiones. En primer lugar, los asegurados del IMSS representan el 37% de la población ocupada del país. Es cierto que se ha incrementado el número de asegurados del IMSS en esta administración, pero se debe más a una formalización del trabajo que a la creación de nuevos empleos.

En esta administración se han incrementado los empleos de baja calidad con bajos sueldos. De los 2.7 millones de trabajadores que se integraron al mercado laboral en el sexenio:

- Los empleos de los que ganan hasta un salario

mínimo se incrementaron en 1 millón.

- Los que ganan de uno a dos salarios mínimos se incrementaron en 2.3 millones.

- Los que ganan de dos a tres salarios mínimos se incrementaron en 126 mil empleados.

- Los que ganan de tres a cuatro salarios mínimos se redujeron en 794 mil empleados

- Los que ganan más de cinco salarios mínimos se redujeron en 686 mil empleos.

Es increíble que, en un país con una fuerza laboral de 52.2 millones de trabajadores, únicamente 567 mil (1.0%) ganen más de 10 salarios mínimos al mes (más de 24 mil pesos al mes), mientras que el 81.5% de los trabajadores obtienen menos de 5 salarios mínimos (menos de 12 mil pesos al mes).

Lo anterior ha provocado que las remuneraciones en términos reales en la economía se hayan estancado desde el año 2005, lo que explica que las remuneraciones de los asalariados hayan perdido 3.2% de participación en el PIB. La caída en las remuneraciones de los trabajadores se ve reflejada en el hecho de que el consumo privado haya reducido su participación en el PIB de 63%, en 1993, a 59% en el año 2016.

El modelo que ha mantenido el país para ser competitivo a nivel internacional es

mantener los salarios bajos, para compensar costos de insumos (energía, telecomunicaciones, insumos intermedios) y de logística e infraestructura (carreteras, puertos, aeropuertos), así como otros costos relacionados a trabas regulatorias, seguridad y hacer valer el estado de derecho. Los elevados costos de los insumos e infraestructura que enfrenta el aparato productivo del país, son ofrecidos por empresas que tienen una estructura de mercado oligopólica, ejercen poder de mercado y tienen la capacidad de fijar precios por encima de situaciones de mercado.

Se puede argumentar que la razón de los salarios bajos es por el bajo nivel de la calidad del capital humano en términos de educación, capacitación y baja productividad. Sin embargo, esto no justifica la ampliación de las brechas salariales entre México, Canadá y Estados Unidos que se ha dado en la historia del Tratado de Libre Comercio. De 2007 a la fecha, el índice de remuneraciones manufactureras creció 19.5% en Canadá, 18.7% en los Estados Unidos y únicamente 3.3% en México. Es curioso que, en las renegociaciones del Tratado de Libre Comercio, sean los gobiernos de Canadá y Estados Unidos los que estén más preocupados por nuestros trabajadores, que nuestro mismo gobierno.

Por último, los bajos niveles salariales y las condiciones laborales en México se comparan desfavorablemente, inclusive en América Latina. De acuerdo al índice de mejores trabajos<sup>9</sup> publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>10</sup>, México ocupa el lugar 13 de 17 en Latinoamérica y, en términos de salario suficiente,<sup>11</sup> México ocupa el lugar 15 de 17, superando únicamente a Nicaragua, Guatemala y Honduras.

En términos salariales, en México no hay nada bueno que contar.

### **7. ¿Inflación bajo control?**

Si bien, a raíz que se le dio la autonomía al Banco de México, la inflación ha tendido a converger a la meta de inflación de mediano

---

<sup>9</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. Índice de Mejores Trabajos 2015. Disponible en <https://mejorestabajos.iadb.org/es>

<sup>10</sup> De acuerdo al BID, el Índice de Mejores Trabajos mide cómo son los empleos de los países a través de dos dimensiones: cantidad y calidad. La dimensión de cantidad está compuesta a su vez por dos indicadores: la tasa de participación laboral y la de ocupación. La de calidad, por su parte, se construye con las tasas de formalidad y de trabajos con salario suficiente para superar la pobreza. Así, el índice es la media ponderada de estos cuatro indicadores\* y sus puntuaciones van de 0 a 100. Para que un país obtenga 100 puntos, todas las personas que participan en la fuerza laboral deben estar empleadas con un trabajo formal que les aporte un salario suficiente.

<sup>11</sup> El BID define como salario suficiente como aquellos trabajos con ingreso suficiente para superar la pobreza.

plazo de 3.0%. No obstante, la volatilidad y depreciación del tipo de cambio durante 2017 se han traspasado a los precios lo cual, sumado a los ajustes en los precios de la gasolina a principios del año, ha provocado que la inflación anual al mes de septiembre se ubique en 6.37%. Sin embargo, hay que destacar que inclusive cuando la inflación anual ha estado cerca de la meta de mediano plazo, los precios de los bienes y servicios que más afectan a la gente, como es el caso de los alimentos, energía y transporte, se han incrementado significativamente, lo que provoca que cuando se deflacta el ingreso laboral per cápita elaborado por CONEVAL, por la canasta alimentaria, la caída en este indicador con relación al punto más alto que alcanzó en el tercer trimestre del 2006 fue de 26.3% en términos reales, en lugar de utilizar el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), donde la caída es de 12.0% en términos reales en el mismo periodo.

Lo anterior se explica por el hecho que muchos bienes y servicios que consumen principalmente los mexicanos de menores ingresos, se han incrementado más que proporcionalmente al INPC.

Por citar algunos ejemplos:

Tabla 1

Precios al consumidor

Bien o Servicio	Incremento % octubre 2017/diciembre 2012
INPC	20.02%
Gasolina Magna	47.5%
Carne de res	46.82%
Gas doméstico	46.6%
Refrescos	36.07%
Transporte urbano	29.7%
Medicamentos	29.7%

Elaboración propia en base a datos del INEGI

## 8. Lugar de México en términos de competitividad internacional.

Para realmente ubicar dónde se encuentra México, hay que revisar qué lugar ocupamos en el mundo con relación a temas que explican por qué la economía mexicana se encuentra estancada. Estos elementos tienen que ver con corrupción, desvío de recursos públicos, falta de un verdadero estado de derecho, seguridad, además de niveles deplorables en educación.

En la Tabla 2 se resumen algunos indicadores publicados por el World Economic Forum en su reporte de Competitividad,

publicado en el 2017<sup>12</sup>. Llama la atención, que inclusive en un indicador que se pensaría que fuera favorable para México como es la cobertura de telefonía móvil, México ocupa el lugar 108 de 137 países.

De acuerdo al citado reporte, el 69% de las respuestas de los entrevistados coinciden en que los factores más problemáticos para hacer negocios en México son:

1. Corrupción
2. Crimen y robos
3. Ineficacia burocrática de los gobiernos federal, estatal y municipal
4. Tasas de impuestos
5. Regulaciones fiscales
6. Acceso a financiamiento.

Tabla 2  
México en el Mundo  
Reporte de Competitividad del Foro Económico Mundial

Concepto	Lugar entre 137 países.
Desvío de fondos públicos	127/137
Pagos irregulares y sobornos	105/137
Confianza del público en los políticos	127/137
Favoritismo en decisiones de funcionarios públicos	129/137
Eficiencia en el gasto público	121/137
Carga de regulaciones gubernamentales	120/137
Eficiencia del marco legal en la solución de disputas entre particulares	118/137
Crimen Organizado	134/137
Confianza en la policía	134/137
Comportamiento ético de las empresas	117/137
Suscripciones de telefonía móvil (usuarios por cada 100 habitantes)	108/137
Calidad en la educación primaria	114/137
Calidad de educación en matemáticas y ciencias	117/137
Tasa total de impuestos/utilidades	116/137
Costos de políticas agrícolas	112/137

Elaboración propia en base a datos del World Economic Report

---

<sup>12</sup> World Economic Forum (2017). Competitiveness Report 2017-2018. Disponible en <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>

# Política y Gobierno

---

---

## **Rescate del Estado**

---

---

## Rescate del Estado

El Estado mexicano se encuentra secuestrado por una minoría y los Poderes de la Unión y las instituciones públicas están al servicio de unos cuantos. Ésta es la causa principal del desastre nacional. Existe una República aparente, simulada, falsa. Los poderes constitucionales, en los hechos, están confiscados por un grupo.

Por eso, la primera tarea del cambio verdadero es recuperar democráticamente al Estado y convertirlo en el promotor del desarrollo político, económico y social del país. El Estado no debe diluirse o subordinarse a las fuerzas del mercado con el pretexto de que es la única manera de crecer.

El Estado tiene que asumir su responsabilidad pública, económica y social. Su razón de ser es garantizar a todos los ciudadanos una vida digna y justa, con seguridad y bienestar. Su función básica es salvaguardar la soberanía y evitar que los pocos que tienen mucho se aprovechen y abusen de los muchos que tienen poco.

El rescate del Estado que proponemos debe llevarse a cabo de manera pacífica, legal y democrática.

Nuestra postura no se opone al sector privado, al contrario, reconocemos a quienes con tenacidad y empeño invierten, generan empleos, obtienen ganancias lícitas y se comprometen con el desarrollo de México. Nos oponemos a aquellos que amasan grandes fortunas apoyados en la ilegalidad, el influyentismo y a la sombra del poder público.

Estamos en contra de la corrupción política y de la riqueza mal habida que son la causa principal de la desigualdad social y económica.

Estamos convencidos de que para sacar adelante al país, se necesita de la participación de todos, de la acción coordinada entre el sector social, el sector público y el sector privado.

Se trata de inaugurar una etapa nueva de la vida pública del país, con un gobierno que no esté subordinado a ningún grupo de intereses y que sólo tenga como mandante al pueblo de México.

Ningún grupo, por importante y poderoso que sea, podrá seguir conspirando contra la paz social en beneficio propio. Nada ni nadie puede valer más que el bienestar y la felicidad de la sociedad.

El nuevo gobierno garantizará las libertades y cada quien podrá dedicarse a la actividad que más le satisfaga y convenga. Pero obviamente todos tendremos que



## Proyecto de Nación 2018-2024

añirnos a la nueva legalidad y a reglas claras; se podrá hacer negocios pero no habrá influyentismo, corrupción ni impunidad; el presupuesto será realmente público; se dará preferencia a los pobres; se cuidarán los recursos naturales; la riqueza de la nación y los frutos del trabajo de los mexicanos se distribuirán con justicia; y nunca más se permitirá que los privilegios de pocos se sustenten en la opresión, la inseguridad y la miseria de millones de mexicanos.

En cuanto al ejercicio de los derechos políticos, el nuevo gobierno garantizará la libre manifestación de las ideas y contribuirá con hechos a la consolidación de la democracia.

Como Francisco I. Madero, creemos que al establecerse una república democrática, México podrá resolver sus grandes y graves problemas, y avanzar con libertad y justicia hacia la prosperidad.

El nuevo gobierno tendrá una vocación democrática y nunca incurrirá en imposiciones y respetará la división de los poderes Legislativo y Judicial.

Acerca del destino de las llamadas reformas estructurales (laboral, educativa, fiscal, energética, entre otras), aunque nuestra postura sea revertirlas porque no benefician al pueblo, no responderemos a una imposición con otra imposición: se consultará

a los ciudadanos si tales reformas se mantienen o se cancelan y, lo más importante, se garantizará la libre expresión de la voluntad ciudadana y se respetará la decisión de la mayoría.

Siempre se actuará respetando los derechos de terceros y el debido proceso, en un Estado democrático de derecho.

Se garantizará la democracia; dejará de usarse el dinero del erario para comprar votos y lealtades; habrá absoluta libertad de expresión –como ordena la Constitución– y no se tolerará ni promoverá la censura abierta o encubierta de los medios y de los comunicadores; la propaganda gubernamental en medios de información no será tendenciosa ni demagógica; desaparecerán las trampas y el fraude: las autoridades electorales tendrán absoluta independencia para proceder con estricto apego a la Constitución y a las leyes. Nada ni nadie estará por encima de la voluntad soberana del pueblo.

El rescate del Estado implica la reconstrucción de la organización del territorio y del poder político, con la participación de los ciudadanos, para lograr la defensa efectiva de la vida, de las personas y de los bienes comunes. En la recuperación de la democracia, la paz social y la seguridad se deben garantizar las condiciones para lograr una vida digna, disminuyendo la desigualdad, frenando los excesos

de los poderosos, proveyendo las condiciones para garantizar derechos humanos, individuales y sociales.

El rescate del Estado incluye una estrategia integral que será marcada a lo largo de este documento que enarbola un Nuevo Proyecto de Nación para México. A continuación, se delinean algunos de los ejes que serán desarrollados a lo largo de los diferentes capítulos de este documento.

## **Corrupción**

---

---

## Corrupción

La honestidad puede ser la tabla de salvación de México. Convertir esta virtud en inspiración y forma de vida de las instituciones es nuestra propuesta. La honestidad es un tesoro, la riqueza enterrada. Extraerla del México profundo y revalorarla nos permitirá engrandecernos, disponer de recursos económicos para el desarrollo y combatir la infelicidad que por décadas ha sido impuesta al pueblo mediante las “medidas amargas pero necesarias” que han sido aplicadas con el verdadero propósito de favorecer a unos cuantos.

La corrupción es la causa principal de la desigualdad y de la tragedia nacional que padecemos. Nada ha dañado más a México que la corrupción política. La deshonestidad de los gobernantes y de las élites del poder es lo que más ha deteriorado la vida pública de México, tanto por el mal ejemplo, como por la apropiación de bienes de la colectividad.

Según datos de Transparencia Internacional, por más de dos décadas, México ha tenido en la corrupción un problema constante y sistémico. Eso lo confirma el Índice de Percepción de la Corrupción 2015, en el que México obtuvo una calificación de 35 puntos sobre 100 posibles.

Los contrastes son notables con otros países. Mientras Nueva

Zelanda, Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia ocupan los primeros lugares en honestidad, México se sitúa entre los más corruptos del mundo. Y, como es obvio, las naciones éticamente desarrolladas cuentan con una clase media fuerte y mayoritaria, y prácticamente no existen la pobreza, la inseguridad ni la violencia.

En los países donde la corrupción es una excepción irrelevante, el Estado promueve el desarrollo y cumple con su responsabilidad social. Noruega es el tercer exportador de petróleo en el mundo y esa actividad se maneja como un negocio público administrado por el Estado para beneficio de sus habitantes que contempla incluso el reservar un gran porcentaje de las utilidades a un fondo de ahorro como herencia para las futuras generaciones. Asimismo, en todos estos países hay democracia efectiva, se respetan los derechos humanos, se garantiza el acceso universal al Internet y el Estado de Bienestar atempera las desigualdades y hace posible la justicia social. En Dinamarca, por ejemplo, la población cuenta con educación gratuita de calidad en todos los niveles escolares; hay becas para todos los estudiantes de nivel medio superior, superior y posgrado; servicios médicos y medicamentos gratuitos; no se paga peaje; hay pensión para adultos mayores; asistencia social; apoyo para la renta de vivienda; permiso con goce de sueldo de

seis meses por maternidad; servicio gratuito en bibliotecas y centros recreativos. Todo esto puede lograrse en México si desterramos la corrupción, porque el país cuenta con muchos recursos y riquezas naturales y tiene un pueblo honrado y trabajador.

La honestidad es un activo de la sociedad mexicana. A pesar de la degradación nacional, el pueblo mexicano es decente. Por tanto, simplemente, se requiere de voluntad política para aprovechar las bondades de esta virtud, exaltarla entre todos para hacerla voluntad colectiva y, en consecuencia, sinónimo de buen gobierno.

Nuestra propuesta es fortalecer el hábito de la honestidad. Por fortuna, en los pueblos del México profundo se conserva aún la herencia de la civilización mesoamericana, la vida comunitaria y existe una importante reserva de principios para regenerar la vida pública desde abajo.

La honestidad es una virtud que forma parte del patrimonio moral del pueblo mexicano; sólo se requiere darle su lugar, ponerla en el centro del debate público y aplicarla como principio básico para la regeneración nacional. Elevar la honestidad a rango supremo nos traerá muchos beneficios. Los gobernantes contarán con verdadera autoridad moral para exigir a todos un recto

proceder y nadie tendrá privilegios indebidos o ilícitos. Con este imperativo ético por delante se recuperarían recursos que hoy se desvían por la corrupción y se destinarían al desarrollo y al bienestar del pueblo.

La decisión de enarbolar la bandera de la honestidad irá acompañada de la actuación consecuente de los servidores públicos. Predicar con el ejemplo será la enseñanza mayor. Si el presidente es honesto, ese recto proceder tendrá que ser secundado por los demás servidores públicos.

En el nuevo gobierno no habrá impunidad. Se propondrá una reforma al artículo 108 de la Constitución para eliminar el fuero al presidente de la República y pueda ser juzgado como otros altos funcionarios públicos, por el delito de corrupción.

Se establecerá la obligación legal y moral de publicar la declaración patrimonial, la declaración de intereses y la declaración fiscal de todos los servidores públicos. Además, se definirán procedimientos de participación ciudadana en el combate a la corrupción.

Se convocará a la sociedad en su conjunto a fortalecer los hábitos de la honestidad y velar por el bien común, pues hacer realidad estos ideales depende, en mucho, de involucrar a todas las mexicanas y a todos los mexicanos.

Erradicar la corrupción depende, en gran medida, de la voluntad política y la capacidad de decisión del titular del Ejecutivo y de la autoridad moral de los gobernantes. Si hay integridad en los servidores públicos y no predomina el contratismo voraz, el presupuesto, manejado con eficiencia y honradez, puede rendir mucho en beneficio de la sociedad.

## Austeridad Republicana

---

El magro desarrollo económico del país no se debe a la falta de presupuesto, esa es una idea equivocada. Las finanzas y la riqueza pública de México, aun con el progresivo deterioro padecido durante el periodo neoliberal, siguen siendo cuantiosas e importantes.

Estado debe asumir su función de promotor del desarrollo sin asfixiar la iniciativa de la sociedad civil ni obstaculizar la participación conjunta de los sectores público, privado y social. Para lograr este propósito se necesitan finanzas públicas sanas, pero el principal problema es la corrupción.

En 2018 el presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados será de 5.272 billones de pesos. Sin embargo, una cantidad importante del presupuesto no se destina a promover el desarrollo ni el bienestar social sino a facilitar el saqueo o traslado de bienes de la nación a particulares nacionales o extranjeros. El presupuesto se utiliza para mantener una onerosa estructura burocrática de altos funcionarios públicos al servicio de la mafia del poder.

La Secretaría de Hacienda modifica el presupuesto son rendir cuentas a nadie. Por ejemplo, en enero de 2016 se publicó en el Diario Oficial el Presupuesto para ese año y en marzo, apenas dos meses después, Hacienda hizo

modificaciones para aumentar considerablemente y sin justificación alguna, el costo de ocho proyectos de obras en los cuales las empresas contratadas tienen vínculos con funcionarios del gobierno federal. Originalmente el Congreso había autorizado para esos proyectos un presupuesto de 189 mil 322 millones de pesos, pero Hacienda lo elevó a 286 mil 192 millones al incrementar los recursos en 96 mil 870 millones más, un aumento de 51 por ciento. Entre las obras con mayor reasignación de recursos aparece el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, que tenía autorizado 104 mil 396 millones y aumentó a 180 mil 122 millones de pesos, 72.5 por ciento.

Hay suficientes razones y datos contundentes para sostener que erradicar la corrupción en el gobierno nos permitirá ahorrar hasta 10 por ciento del Presupuesto Público, es decir, 500 mil millones de pesos.

En este contexto, la austeridad no sólo es un asunto administrativo sino de principios. Los gobernantes, como decía el presidente Juárez, “no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes; no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, resignándose a vivir en la honrada medianía que

proporciona la retribución que la Ley ha señalado” y –agrego– no debe haber gobierno rico con pueblo pobre.

La aplicación de una política de austeridad nos permitirá, junto con el combate a la corrupción, contar con presupuesto suficiente para promover el desarrollo y garantizar el bienestar de todos. Con esta estrategia no habrá necesidad de aumentar impuestos en términos reales ni de crear nuevas contribuciones. Demostraremos que es posible invertir sin recurrir al endeudamiento y se utilizará el presupuesto público como una eficaz palanca para promover la producción, el empleo y el bienestar.



## **Conflictos de interés**

---

### **Proyecto**

Eliminación de conflictos de interés en la vida pública

### **Resumen Ejecutivo**

Existe una urgente necesidad de transformar el sistema para el combate a la corrupción y los conflictos de interés prevalentes en el país. Esta problemática afecta de manera importante la impartición de justicia y el combate a la impunidad. Los conflictos de interés emergen cuando gobernantes, representantes y servidores públicos de alto nivel se encuentran subsumidos real y formalmente a pleitesías y compromisos económicos, financieros o políticos que afectan negativamente el desempeño de sus encargos públicos y alejan sus decisiones de la imparcialidad. Este tipo de fenómenos pueden involucrar vínculos financieros, económicos, conyugales, de consanguinidad, de ideología o de pertenencia a grupos y partidos políticos. Para ello este proyecto propone eliminar los conflictos de interés desde raíz a través de la promulgación de una Ley Federal de Combate de Conflictos de Interés. En el combate a la impunidad y la corrupción debemos tomar pasos definitivos que prevengan la corrosión integral del Estado a partir de su

colonización por intereses particulares.

### **Antecedentes y situación actual**

En nuestro país el Código Penal incluye una gran gama de delitos para los empleados públicos, tales como “abuso de autoridad”, “tráfico de influencias”, “ejercicio abusivo de funciones”, “cohecho”, “peculado” y “enriquecimiento ilícito”, entre otros. Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades impide a los funcionarios intervenir en asuntos donde tengan intereses particulares y les prohíbe la admisión de obsequios o gratificaciones de cualquier persona “cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas” por el servidor público. Sin embargo, habría que complementar este sofisticado régimen de sanciones con un nuevo diseño institucional que permita hacerlas efectivas. Tanto el Código Penal como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señalan claramente que los funcionarios públicos tienen prohibido participar en decisiones gubernamentales donde tengan un “interés personal, familiar o de negocios”. Sin embargo, el pésimo diseño institucional para la rendición de cuentas ha garantizado a todos los funcionarios públicos que delinquen en este aspecto, total impunidad. Las instancias facultadas para castigar a los

servidores públicos, la Secretaría de la Función Pública y la Procuraduría General de la República, no cuentan con ninguna independencia del Presidente de la República. Asimismo, las instancias independientes, como la Auditoría Superior de la Federación o el Congreso de la Unión, se encuentran sumamente limitadas en sus facultades de investigación y de sanción. Adicionalmente el Sistema Nacional Anticorrupción recientemente aprobado deja intacto el poder del Presidente. No regula el inmenso poder de las empresas nacionales ni transnacionales, no limita la influencia indebida de los organismos financieros supranacionales en México, ni reduce el poder del duopolio televisivo o el poder arbitrario de los grandes partidos. Como colofón en el nuevo SNA el Poder Judicial tiene un tratamiento privilegiado y un régimen de excepción y que este poder tan agobiado de impunidad y corrupción no forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción.

### **Propuestas de solución y líneas de acción**

- Promulgación de la Ley Federal de Combate de Conflictos de Interés
- Autonomía total y ciudadanía plena los órganos de combate a la corrupción, promoción de la transparencia e impartición de justicia.

- Instauración de tipos penales especiales por opacidad, simulación, o colusión.
- Fortalecimiento de las disposiciones preventivas y punitivas en materia de conflictos de interés en la actual legislación.

### **Ahorros presupuestales**

Ahorraremos 764 millones 239 mil 210 pesos como impacto esperado por acabar con el costo de los sobornos, la simulación en el cumplimiento de los requisitos para participar en contrataciones públicas, las dádivas a los servidores público a cambio de beneficios en la asignación de contratos, y otras tropelías para obtener ventajas o beneficios ilegales. La cifra surge de nuestro cálculo de que la corrupción en compras y licitaciones equivale a siete veces el presupuesto anual de la SEDESOL equivalente para 2017 a 109,177.30 millones de pesos.

### **Cambio Legislativo**

En lo tocante a las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se propone una reforma constitucional que incluya la siguiente redacción:

“La Constitución establece una separación absoluta y categórica entre la función pública y los intereses particulares. Para poder ocupar cualquier cargo público, judicial, de arbitraje en los órganos

autónomos, o de representación popular, las personas interesadas deberán deshacerse de forma legal e irrevocable de los activos e intereses económicos que afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades públicas.”

“Queda estrictamente prohibido que cualquier funcionario público y sus familiares hasta en un cuarto grado de consanguinidad se vinculen al amparo de su cargo público con contratistas, inversionistas o empresarios nacionales o internacionales para establecer cualquier tipo de negocios privados.”

“Para reducir los potenciales conflictos de interés se mandata la redacción y aplicación de una Ley Estatal de Conflictos de Interés que amplíe los mecanismos de prevención, endurezca las sanciones e instaure delitos especiales de opacidad y deshonestidad en este rubro.”

“Se establece un Sistema Universal de Declaración Patrimonial y Declaraciones Juradas en el que participarán sin excepción alguna absolutamente todos los funcionarios públicos, representantes populares, jueces, magistrados, militantes y funcionarios de partidos políticos, de sindicatos y miembros de asociaciones civiles y cualquier otra persona física o moral que utilice, recaude, reguarde, gestione o administre, dinero, bienes o valores públicos o que asuma obligaciones públicas y de naturaleza pecuniaria en nombre del gobierno de la República.”

### **Experiencias internacionales exitosas**

La experiencia internacional demuestra que este tipo de estrategias pueden ser aún más efectivas que las medidas punitivas. Si bien hoy resulta necesario no dejar de escarmentar a aquellos funcionarios que aprovechándose de su posición hubieran favorecido a familiares y socios, a la larga es mucho más efectivo que los empleados gubernamentales no se vean ni siquiera tentados a quebrantar la ley.

En Estados Unidos, por ejemplo, los funcionarios públicos al asumir sus encargos se obligan a deshacerse de todos los compromisos económicos que en algún momento pudieran influir negativamente en su desempeño. Esto va mucho más allá de la simple “declaración patrimonial” con la que contamos en México. Además de declarar sus posesiones, los servidores públicos deben también modificarlas de manera radical para prevenir cualquier posible conflicto de intereses en el futuro. Otros países cuentan con normas aún más avanzadas. Israel, por ejemplo, prohíbe de forma tajante emplear a personas estrechamente vinculadas con los sectores o los actores regulados por la dependencia gubernamental en cuestión. En lugar de esperar a que el funcionario cometa algún delito, estas normas buscan combatir el problema de raíz al

bloquear la infiltración del Estado por intereses particulares.

Este tipo de disposiciones no son ajenas al régimen jurídico mexicano. Los requisitos que se aplican a quienes aspiran a ser consejeros electorales, comisionados del IFAI o auditor superior de la Federación responden precisamente a la necesidad de evitar un posible conflicto de intereses. Lo más saludable sería extender esta lógica a otros ramos del gobierno. Así como un secretario de Estado o un reciente candidato a un cargo de elección popular no puede ser consejero electoral, el dueño de una empresa en la rama energética debe estar impedido por ley para ocupar posiciones en la Secretaría de Energía, así como un empleado de los principales medios de comunicación comerciales debería estar excluido de los más altos cargos en la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

La modernidad política y el desarrollo económico que tanto anhelamos solamente serán posibles a partir de la clara defensa de la esfera pública.

## **Programa Anti – Corrupción en los Sectores Fiscal y Financiero**

---

### **Proyecto**

Lavado de Dinero

### **Resumen Ejecutivo**

La vinculación entre el crimen organizado y el capital financiero es un fenómeno global. La ONU ha señalado que las ganancias anuales de las bandas criminales transnacionales que se lavan en el sistema financiero internacional superan el billón 300 mil millones de dólares, lo que equivale a la riqueza de los 49 países menos adelantados del mundo. En México, la conservadora y cauta cifra que ha sido calculada por las autoridades hacendarias señala que el narcotráfico lava anualmente entre 20 y 30 mil millones de dólares.

Casi la mitad de los mexicanos (43%) están convencidos de que el gobierno no sólo es ineficiente e ineficaz en el combate a la corrupción, sino que están convencidos de que en sus más altos niveles se mantienen vínculos encubiertos con actividades ilícitas.

La evasión fiscal y el lavado de dinero son dos caras de la misma moneda y constituyen una realidad lacerante que frena el desarrollo económico y vulnera la democracia. México es el país que

tiene la menor recaudación fiscal de la OCDE como porcentaje del PIB. Y la evasión fiscal se suma a otros abusos fiscales como la elusión fiscal, los fraudes comerciales, y el blanqueo de activos. Todo ello alimenta y nutre el crimen organizado y el narcotráfico, que son las caras más oscuras de la corrupción público-privada.

Este proyecto propone confrontar esta grave situación de criminalidad que ha permeado en nuestro sistema social, económico y financiero, a través de un programa anti-corrupción en los sectores fiscal y financiero que ponga fin a la situación de impunidad, simulación y defraudación.

### **Antecedentes y situación actual**

México es el país que tiene la menor recaudación de la OCDE como porcentaje del PIB. De acuerdo a cifras oficiales, entre el 2014 y el 2015 se registró un aumento de la recaudación fiscal de 2.3 puntos porcentuales, para ubicarla en 17.4% del PIB. Pero eso es todavía muy poco comparado a los porcentajes de mayor recaudación que muestran Dinamarca, Francia y Bélgica con 46.6%, 45.5% y 44.8% respectivamente. El raquítico nivel de recaudación de México queda muy mal parado incluso si lo comparamos con países en vías de desarrollo como Argentina, Sudáfrica y Chile donde nuestro país queda una vez más por debajo de las tasas de esos

países y muy alejado del promedio de recaudación para los países de la OECD que se calcula para 2016 se calcula en 34.4% del PIB.

A la evasión fiscal se suman otros abusos como a la elusión fiscal, los fraudes comerciales, el blanqueo de activos. Todo ello alimenta y nutre el crimen organizado y el narcotráfico, que son las caras más oscuras de la corrupción público-privada.

México ocupa el tercer lugar como país exportador de capitales ilícitos a nivel global. México ha exportado al mundo financiero de lo ilícito más de 514,259 millones de dólares en los últimos siete años. Nuestro país sólo es rebasado por países continentales como China y Rusia.

Los bancos y las instituciones financieras no son las víctimas, sino los principales responsables y beneficiarios del total descontrol en materia de lavado de dinero que existe en el país. Recordemos que las autoridades financieras estadounidenses recientemente descubrieron que Banco Wachovia se dedicó a lavar una suma equivalente a una tercera parte del producto interno bruto de nuestro país (378 mil millones de dólares), perteneciente a los narcotraficantes mexicanos, a partir de 2004 y hasta su desaparición y absorción por el conglomerado financiero de Wells Fargo, en 2008. Aun antes de su oscuro papel en las elecciones presidenciales de 2012, el

conocido Grupo Financiero Monex ya se había visto involucrado en numerosos escándalos de lavado de dinero en años recientes.

El Congreso de Estados Unidos también ya ha documentado que entre 2007 y 2008 la filial de HSBC en México envió irregularmente más de 7 mil millones de dólares en efectivo a sus oficinas centrales. En 2012 los legisladores de Washington también exigieron una amplia investigación de las prácticas de lavado de dinero de *Walmart* y su banco en México.

Y estos son precisamente los casos en que la impunidad privada es especialmente problemática debido a la recurrencia con que las corporaciones financieras en colusión con las autoridades delinquen en los mismos términos año tras año. Recordemos que el 11 de diciembre de 2012 el Departamento de Justicia de los Estados Unidos otorgó un histórico “perdón” al banco HSBC por su participación en el vasto proceso de lavado de dinero proveniente de los cárteles de la droga en México y de grupos terroristas de Medio Oriente.

Recientemente este mismo banco ha estado involucrado en otro caso que lo involucra en la colusión abierta con la mayor cadena de lavado de dinero en la historia contemporánea: “Swiss Leaks”. Esta información documenta el desarrollo de casos de evasión fiscal, blanqueo y otros crímenes financieros por más de 670 mil millones de dólares por parte de personajes corruptos,



## Proyecto de Nación 2018-2024

muchos de ellos en nuestro país vinculados al régimen del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional que por sus vínculos con el crimen organizado y la corrupción política y empresarial han sido perseguidos por la justicia e incluso encarcelados como los casos de los ex-gobernadores Humberto Moreira, Roberto Borge, Javier Duarte, César Duarte, y Elba Esther Gordillo, entre otros.

### **Propuestas de solución y líneas de acción**

Se fomentarán políticas de

- Colaboración internacional para el combate a paraísos fiscales
- Endurecimiento de controles del sistema bancario sobre lavado de dinero
- Investigación minuciosa y cancelación de empresas fantasma
- Auditoría inmobiliaria en los Estados Unidos de personajes mexicanos provenientes de la política y los altos negocios
- Ley de conflictos de Intereses en materia financiera
- Eliminación de programas de consolidación fiscal
- Mayor disciplina en el combate de delitos

tributarios y transparencia total en declaraciones juradas y patrimoniales

- Eliminación absoluta del secreto bancario, fiduciario, y fiscal cuando se investiguen delitos tributarios y prácticas financieras ilícitas.
- Aumento de los controles sobre banqueros y financieros e instauración de nuevas sanciones para los servidores públicos que colaboren con este tipo de delitos

### **Ahorros presupuestales**

Sólo por combatir el lavado de dinero se recuperarán entre 20 y 30 mil millones de dólares anuales. El Departamento de Estado de los Estados Unidos reporta en su "International Narcotics Control Strategy Report" que el sistema financiero mexicano es un centro de lavado para el crimen organizado, y ha estimado que en nuestro país se blanquean entre 19 mil millones y 29 mil millones de dólares anualmente.

En términos de combate a los delitos tributarios tendríamos una recuperación de 700, 000 millones de pesos anuales. En 2015 se detectó una evasión fiscal por concepto de IVA e ISR de casi 600,000 millones de pesos, que equivalen a más del 3.0% del Producto Interno Bruto (PIB)

del país y esta cifra ha ido en aumento en los últimos años.

### **Experiencias internacionales exitosas**

En el modelo de Alemania, Australia, Canadá, Corea, y Estados Unidos, la administración tributaria tiene la responsabilidad de dirigir y conducir las investigaciones sobre lavado de dinero. En el caso de Chile, España, y los Países Bajos, quien está a cargo de las investigaciones y el castigo al lavado de dinero es el fiscal general coadyuvando de la administración tributaria central. En España un juez examinador es el que dirige las investigaciones.



## **Levantamiento del velo**

### **Proyecto**

Levantamiento del velo y transparencia para actores privados

### **Resumen Ejecutivo**

El presente proyecto se orientará a someter a un estricto régimen de vigilancia a cualquier actor privado que realice tareas públicas o gubernamentales. Muchas veces los problemas más graves de la corrupción emergen no del Estado, sino de fuera de él. Y son precisamente esos márgenes los que se han ido ampliando cada vez más como resultado de las tendencias privatizadoras o publico-privatizadoras en el manejo de los asuntos públicos. Por ello este proyecto propone hacer sujetos obligados de las leyes de transparencia a los actores privados.

### **Antecedentes y situación actual**

Actualmente priva una franca impunidad en el sector privado, donde se simula y se cobija en la secrecía la irresponsabilidad de los contratistas y las corporaciones que se nutren de recursos públicos.

En todo el mundo funciones y responsabilidades “públicas” de la máxima importancia, vinculadas a importantes áreas como educación, salud, seguridad

pública, seguridad social y una gran variedad de infraestructura urbanística y para el desarrollo económico han sido transferidas a corporaciones privadas, contratistas independientes y entidades paragubernamentales que con gran velocidad han sustituido al Estado en los últimos años.

Esta situación, representa el talón de Aquiles de las actuales estrategias y reformas para la rendición de cuentas en el ámbito privado, en donde cualquier interés a favor de la rendición de cuentas queda subordinado a la necesidad de obtener beneficios y asegurar la competitividad de las empresas. La secrecía, no la transparencia, es el sello principal de la normatividad y los diseños normativos del derecho privado: el secreto fiscal, el secreto corporativo, los secretos tecnológicos, bancarios, etc., sirven hoy como escudos para mantener al sector privado a salvo de cualquier ejercicio de fiscalización o vigilancia ciudadana.

Para confrontar esta situación tenemos la Constitución de nuestro lado, el artículo 6º. Constitucional claramente reza:

Art 6 CPEUM:

“Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, **así como de**

**cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal,** es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.”

El desafío hoy es realizar otra modificación al artículo Sexto constitucional, que protege el derecho de acceso a la información pública con objeto de garantizar el acceso a la información no solamente en relación con los recursos públicos que los individuos o las corporaciones privadas reciben, sino que además debería obligarlos a entregar puntualmente la información que el público requiera sobre el uso y destino específico de los fondos públicos, tal como hoy es el caso con las instituciones de gobierno.

De acuerdo con la Ley Federal de Transparencia sólo las entidades y autoridades públicas son responsables de entregar información a los ciudadanos, pero una vez que los recursos públicos están en manos de una persona o entidad privada, esta obligación se desvanece.

También es importante empezar a naturalizar la aplicación de la técnica jurídica conocida como “Levantamiento del Velo” y que alude a la exigencia total de transparencia para actores y corporaciones cobijadas bajo el

derecho privado que han sido partícipes de fraudes, abusos, ilegalidades e injusticias.

### **Propuestas de solución y líneas de acción**

Se fomentarán políticas de transparencia para el sector privado. Entre otras líneas de acción destacan:

- Hacer sujetos obligados de las leyes de transparencia y otras normativas de rendición de cuentas a los actores privados o corporaciones que reciban recursos públicos o donaciones provenientes de entidades públicas.
- Instauración de la técnica del “levantamiento del velo” en la práctica del Derecho Administrativo Sancionador Mexicano y el Derecho Electoral del país.
- Combatir la impunidad privada a partir de la instauración de tipos penales especiales por opacidad, simulación, o colusión.
- Elaboración y publicación de padrón de contratistas sancionados o incumplidos.
- Estricta regulación a favor del interés público en Asociaciones Público-Privadas.
- Transparentar todo tipo de publicidad gubernamental en medios de comunicación

**Experiencias internacionales exitosas**

La Constitución de Sudáfrica de 1996 en su Sección 32 dice: *“Todo mundo tiene derecho de **A)** acceder a cualquier información en posesión del Estado y **B)** cualquier información en posesión de cualquier persona [física o moral] que sea necesaria para el ejercicio o la protección de cualquier otro derecho*

## Licitaciones Públicas

### Proyecto

Licitaciones públicas en línea y con control social

### Resumen Ejecutivo

Se fomentarán políticas de transparencia total para que cada peso público sea completamente monitorizado a través de procesos de compras en tiempo real. También existirá la obligación de celebrar licitaciones públicas y concursos abiertos para todo tipo de adquisiciones.

### Antecedentes y situación actual

Actualmente existe una situación en la que priva el intercambio de favores ilícito entre funcionarios de gobierno y contratistas. Hemos identificado decenas de irregularidades en las compras públicas que terminan fomentando actos de corrupción. Destacan entre otras las violaciones a los plazos mínimos marcados por la ley para la presentación de propuestas en la asignación de contratos de gasto público en el gobierno federal y las entidades federativas así como contratos irregulares en los que los funcionarios de gobierno dan por concluida la recepción de propuestas de contratistas interesados antes del periodo legal. Vienen después lo sobrepagos exagerados, los sobornos millonarios, la evasión

del fisco, la utilización de paraísos fiscales y el robo. Estas ganancias ilícitas que surgen de la colusión entre políticos y contratistas contaminan nuestro sistema democrático y la funcionalidad de las instituciones públicas.

### Propuestas de solución y líneas de acción

- Austeridad, autonomía total y ciudadanía plena los órganos de combate a la corrupción, promoción de la transparencia e impartición de justicia.
- Favorecer la economía social, solidaria y cooperativa en la contratación gubernamental.
- Responsabilidades administrativas y penales por incumplimiento de licitaciones públicas o simulación.
- Obligatoriedad de programas de testigos sociales y contralores ciudadanos en todas las compras públicas.
- Prohibición de adjudicaciones directas. Obligatoriedad de ejercicios de licitación pública y concursos abiertos para todo tipo de adquisiciones.
- Licitaciones públicas en línea y con control social para todo tipo de compra y contratación incluyendo las Asociaciones Público-Privadas

- Aplicación de programas de testigos sociales y contralores ciudadanos con perspectiva de género.
- Instauración de CONTRATANET.
- Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social.
- Se priorizarán los productos y servicios nacionales en particular los provenientes de la economía popular y solidaria y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas en las compras públicas.

### **Ahorros presupuestales**

Si logramos limpiar las compras gubernamentales de corrupción los ahorros presupuestales serían enormes. Las compras gubernamentales equivalen, en el ámbito del Poder Ejecutivo, el 40 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación. En nuestro país el 8 por ciento del Producto Interno Bruto se destina a compras y recientemente la Auditoría Superior de la Federación en una auditoría de desempeño detectó irregularidades en la cuenta pública de 2015 por 165 mil millones de pesos.

## Contrataciones Públicas

---

### Proyecto

Fortalecer los mecanismos de vigilancia y control para erradicar la corrupción en las licitaciones y adquisiciones del gobierno, y lograr mayor eficiencia en el gasto público.

### Resumen ejecutivo

Existen varias leyes para regular las contrataciones públicas, algunas con directrices y otras con sanciones y, a pesar de eso, la corrupción en este rubro sigue siendo grave. El problema no es tanto legislativo sino de voluntad política y, por ello, se presentan aquí una serie de propuestas de política pública que incidirán en la certidumbre de los procesos de contratación del gobierno. Con ello, se lograrán tres cosas: 1. Frenar la corrupción, 2. Mejorar las condiciones de contratación del gobierno (los bienes y servicios serán más y de mayor calidad por menor costo), 3. Terminar con el *influyentismo* que se genera a partir de prácticas corruptas entre funcionarios y particulares.

### Diagnóstico y situación actual

La contratación pública es fundamental para que los gobiernos procuren a la sociedad bienes o servicios que no pueden generar por sí mismos y que el país requiere. Sin embargo, los gobiernos mexicanos gastan

verdaderas fortunas, y no necesariamente logrando los mejores bienes o servicios.

Este fenómeno nocivo se presenta en varias fases y de varias formas a través de la participación de las llamadas “empresas fantasmas”, mediante la “compra” de una decisión favorable, en compras innecesarias, bienes o servicios que se adquieren contractualmente, pero que no se entregan o su calidad es por debajo de la ofrecida y aceptada.

Un reciente estudio de la OCDE (2017)<sup>13</sup> señala que, en 2013, México invirtió en contratación pública el 5.2% del PIB y el 21.2% del gasto gubernamental; mientras que un análisis de la UNODC expone que en México las compras gubernamentales corresponden a entre el 30% y 40% de los gastos del gobierno (para 2013, este órgano calculaba que equivalía a 800 mil millones de pesos)<sup>14</sup>.

Para la OCDE, la contratación pública es vulnerable a la corrupción por la alta complejidad de las actividades, la estrecha interacción entre los sectores públicos y privado, y el gran volumen de transacciones; y en esto coincide la UNODC<sup>15</sup>, que

---

<sup>13</sup> Estudio de la OCDE sobre integralidad en México: aspectos claves. Adoptando una política firme contra la corrupción en México, 2017.

<sup>14</sup> UNODC, *Transparencia, Objetividad y Competencia en las Contrataciones Públicas*, documento elaborado en el marco del Proyecto “Asociación público-privada para la probidad en la contratación pública”, (Ciudad de México: UNODC, 2013).

<sup>15</sup> UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

considera que los procesos de contratación pública del gobierno mexicano son “*altamente propensos a la corrupción*”<sup>16</sup>.

En cuanto a datos no duros, pero igualmente determinantes en términos cualitativos, los mexicanos han padecido escándalos de corrupción relacionados con procesos de licitaciones y adjudicaciones del gobierno (muchos narrados en 2018: La salida, más OHL, Odebrecht, y otros incluso ligados a los más altos funcionarios públicos). La frecuencia de estos escándalos, el nivel de participantes y los montos asociados, ilustra un descontrol y una justificada desconfianza social.

### Propuesta y líneas de acción

Se fortalecerá el marco legal existente, sin necesidad de modificarlo, mediante la adopción de medidas muy concretas:

**1. Erradicar la participación de “empresas fantasmas”.** En las convocatorias para cualquier licitación pública, un requisito permanente que deberán cumplir los participantes será el presentar sus últimas dos declaraciones de impuestos, así como una ‘opinión de cumplimiento de obligaciones’, emitida por el Servicio de Administración Tributaria. Si es una empresa de reciente creación,

y por ello carece de ese requisito, a fin de no limitar su libre participación se solicitará esa información a nivel personal por parte de los socios que la integran. Un requisito adicional será la declaración 3 de 3 de los participantes, si son personas físicas, o de sus socios si son personas morales.

**2. Verificación de precios del mercado.** Previamente a cualquier convocatoria en materia de adquisiciones, el gobierno federal cruzará información con la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, a fin de contar con puntos de referencia (actuales e históricos) para poder decidir sobre el mejor precio y las mejores condiciones de compra. La transparencia consistente en saber un precio ofertado sirve de poco sin tener una referencia de contraste.

**3. Participación aleatoria de vigilantes ciudadanos.** El gobierno federal convocará a ciudadanos interesados en vigilar los procesos en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza. También realizará invitaciones directas a organizaciones de la sociedad civil que se han distinguido por ser fiscalizadoras responsables del gobierno. Las convocatorias e invitaciones serán para diferentes fases, de manera que en ocasiones los ciudadanos vigilen desde la convocatoria o, en el concurso mismo, en la

---

<sup>16</sup> *Ídem.*



adjudicación, la implementación o el cumplimiento. Serán aleatorias y el aviso previo será muy corto, a fin de hacer más efectiva la vigilancia ciudadana, que es, en realidad, lo más importante de la participación ciudadana: su vigilancia.

#### **4. Concentrar las compras de insumos básicos y recurrentes.**

Se revisarán los inventarios de compra de las dependencias públicas a fin de identificar los bienes o servicios que se replican de una a otra, a fin de concentrar la adquisición de éstos a través de una sola, y evitar así las compras duplicadas o los desperdicios de las mismas.

#### **Impactos esperados**

Es posible que en principio estas medidas sean mal recibidas por algunos cuantos que se benefician indebidamente de las contrataciones públicas. Sin embargo, no debe perderse de vista que, como ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las personas físicas o morales que celebran contratos con el gobierno se convierten en *“personas privadas con proyección pública”*. Sus actividades tienen trascendencia colectiva, y su fiscalización corresponde a toda la sociedad.

#### **Cambios legislativos**

En principio ninguno, porque será una práctica del gobierno federal. Sin embargo, se procurará promover su adopción en las leyes respectivas, y a nivel estatal también.



# Gobierno Abierto

---

---

## Gobierno

### Proyecto

Contar con un verdadero y más eficiente gobierno abierto.

### Resumen ejecutivo

La tendencia internacional de 'ciudadanizar' al gobierno y volverlo transparente, ha provocado en México dos problemas: que nos preocupemos más por las formas desatendiendo el fondo, y que aumente la burocracia por la proliferación desordenada de instancias y políticas encaminadas al gobierno abierto, con el correspondiente costo y confusión de responsabilidades. La propuesta es corregir esas deficiencias.

### Diagnóstico y situación actual

México es miembro de la Asociación de Gobierno Abierto (AGA) desde que esa iniciativa multilateral se lanzó formalmente en 2011, y ello ha creado o fortalecido diversas estrategias relacionadas con el gobierno abierto: políticas de transparencia, bases de datos electrónicas, datos abiertos para el desarrollo, empoderamiento y participación ciudadana, estrategias de gobernanza, entre otras. El sistema nacional anticorrupción es un ejemplo, porque es una instancia de coordinación que incluye todos estos pilares.

A diferencia de otras naciones con reconocidas políticas de gobierno abierto –las europeas, por ejemplo–, en México llegamos al gobierno abierto sin haber antes transitado por una democracia profesional, comprometida e incorruptible, uno de los pilares de este tipo de prácticas.

Lo que termina sucediendo es que se crean en todas las instancias órganos de vigilancia, auditoría y contraloría; que se elaboran múltiples bases de datos, no necesariamente relacionadas entre sí y tampoco de acceso al ciudadano; se aprueban leyes que parecen traslapar las responsabilidades de los funcionarios; y se validan las malas prácticas porque, como los procedimientos están 'ciudadanizados', el gobierno diluye su responsabilidad directa. El problema se agrava porque estas estrategias representan costos presupuestarios y el ciudadano no necesariamente es tomado en cuenta.

Los tres pilares del gobierno abierto (transparencia, colaboración y participación) ameritan ser revisados y fomentados. Por ejemplo, la transparencia no es clara ni completa, no está relacionada a la rendición de cuentas, se confunde con un mero acceso a información (y no se liga a la confianza institucional), y además termina significando formas de información oficial que

enmascaran u ocultan temas clave del funcionamiento del gobierno.

La colaboración de los ciudadanos en los procesos públicos y la participación de éstos en la toma de decisiones del gobierno es restringida, y para aspirar a una democracia de calidad necesitan fomentarse.

### **Propuesta y líneas de acción**

No se puede entender un gobierno abierto sin una sociedad participativa, que opine sobre las decisiones públicas trascendentales. En este sentido, se propone presentar una iniciativa para recuperar el espíritu de las consultas populares, en concreto, una iniciativa de reforma a la fracción VIII, punto 3, del artículo 35 constitucional, a fin de acotar el significado de los “ingresos y gastos del Estado”, que es uno de los temas prohibidos para ser consultados a la ciudadanía. La redacción legislativa actual resultó tan vaga y amplia que volvió inoperantes las consultas populares, pues todo lo que hace el Estado tiene algún tipo de impacto en ingresos y gastos (todo lo que hace implica un gasto que, a su vez, presupone ingresos).

Se revisarán todas las instancias relacionadas con la transparencia y rendición de cuentas del

gobierno federal (incluyendo órganos autónomos) con la finalidad de rediseñar la administración pública federal, no solo para evitar la duplicidad de funciones, sino para lograr mayor contundencia en la información transparentada.

En estrecha relación con lo anterior, se revisarán todas las plataformas digitales o de datos del gobierno federal (por ejemplo, la de seguridad nacional, la del sistema nacional anticorrupción, entre otras) a fin de verificar si esa dispersión no resulta más cara y menos funcional para gobierno, expertos y ciudadanos. Además, se verificará que éstas cumplan con los más avanzados estándares de transparencia y estén directamente vinculadas con la rendición de cuentas.

También en aras de la transparencia y a fin de abatir la impunidad, se propondrá un mecanismo para hacer de fácil lectura los dictámenes de la Auditoría Superior de la Federación, utilizando un formato digital amigable a fin de permitir que los ciudadanos den un seguimiento público de las sanciones que ameriten las irregularidades encontradas por el Auditor. Este formato también reflejaría aquellos casos donde, para sorpresa del usuario, el Auditor no hubiera encontrado irregularidades (o no hubiera investigado) no obstante las coberturas periódicas o denuncias públicas de hechos. El ciudadano debe ser capaz de

encontrar que existió una investigación (o una explicación de por qué no existió esta) sobre todo aquello donde sospeche corrupción, y debe haber una liga directa respecto a quién está respondiendo por esas faltas graves cometidas y qué medidas se están tomando al respecto.

La participación de los ciudadanos en los procesos gubernamentales tiene la principal función de llamar la atención sobre irregularidades, de suerte que el gobierno establecerá un sistema de convocatoria a ciudadanos para la vigilancia en determinadas tareas de la administración pública federal.

Finalmente, el gobierno abierto también se reflejará en cuestiones administrativas y de mejora regulatoria. Se emprenderá una revisión de todos aquellos trámites que podrían ser facilitados por la vía digital.

### **Cambios legislativos**

A excepción de la iniciativa de reforma al artículo 35 constitucional, no se prevé realizar cambios legislativos en el corto plazo porque se trata de un rediseño de políticas públicas en la materia.

A mediano plazo, es posible que se presente alguna iniciativa de reforma a leyes o reglamentos relacionados con la administración pública federal, si es que la reorganización de ésta ameritara la intervención legislativa.

## **Gobierno**

### **Gobierno esbelto**

#### **Proyecto**

Reducir el tamaño de la administración pública federal sin sacrificar la calidad del gobierno.

#### **Resumen ejecutivo**

El gobierno ha crecido desmesuradamente no obstante las herramientas tecnológicas de hoy en día, que más bien tienden a agilizar y adelgazar instancias y procesos. Es necesario reducir su tamaño, y no sólo porque así se reduce su costo, sino porque se detecta más fácilmente la corrupción. Sin embargo, la reducción debe hacerse siguiendo una cuidadosa metodología que impida sacrificar la calidad del servicio público.

#### **Diagnóstico y situación actual**

Concebir al gobierno como una especie de gran empleador paternal impide que éste actúe sobre bases de eficiencia, se mueve lentamente y crea inútiles procesos para demasiadas cosas. Se distrae. Se regula de más, se vuelve inflexible, pierde los objetivos fundamentales. Además, muchos procesos, y muchos recursos económicos y humanos, son imposibles de ser fiscalizados a cabalidad, y ello permite que anide la corrupción.

### **Propuesta y líneas de acción**

Se propone adoptar la metodología empresarial que en otros países ha sido llevada al sector público bajo el nombre de “gobierno eselto”, y cuyo rasgo distintivo es ‘haciendo más con menos’.

Una investigación del Centre for Policy Studies (2008) revelaba ciertos hallazgos analizando el adelgazamiento de las estructuras pública, como que los gobiernos esbeltos tienden a tener un menor rango de gasto público (32% vs 48% del PIB), y tienen rangos mayores de crecimiento del PIB.

Pero no se trata de reducir el gobierno sobre la mera base de recortar nóminas y salarios, porque ello arriesga la calidad del gobierno y el seguimiento de las políticas públicas actuales, y además coloca una carga excesiva en los funcionarios remanentes, sin que represente un beneficio para el ciudadano.

Por lo tanto, se propone que cada dependencia pública, con la ayuda de expertos en procesos industriales y de mapeos de flujo de valor (conocidos como VSM por sus siglas en inglés), identifique los procesos, servicios o actividades que generan valor a fin de distinguirlas de aquellas que no lo tienen.

Esta separación facilitará el adelgazamiento del gobierno prescindiendo de lo que es prescindible, al tiempo que lo concentra en lo que es valioso,

permitiéndole así generar procesos de mejora continua, aprovechando las facilidades tecnológicas.

Para brindar objetividad a la metodología es deseable que esos expertos tengan experiencia en la utilización de métricas de rendimiento, arquitecturas empresariales y en la resolución de problemas orientada al cliente (aquí el gobernado).

Para adelgazar significativamente al gobierno es necesario implementar un eficiente gobierno abierto, y esto provoca un círculo virtuoso.

### **Experiencias internacionales exitosas**

Existen numerosos modelos a nivel global, uno de ellos es el caso de los Estados Unidos, donde esta metodología empresarial fue llevada al interior de agencias públicas y a gobiernos de sus estados, siendo rápidamente replicada a lo largo de ese país por el éxito que se obtenía adelgazando gobiernos con esta visión empresarial de flujos y procesos.

## **Impartición de Justicia**

---

---

## **Impartición de Justicia**

### **Proyecto**

#### **Clínicas de Asesoría Jurídica**

Que los mexicanos cuenten con asesoría jurídica para proteger y documentar debidamente las transacciones importantes de su vida diaria.

#### **Resumen ejecutivo**

En el país existe la asesoría jurídica gratuita, bajo la forma de los defensores de oficio o los jueces de paz de las colonias, pero tal asesoría se brinda una vez que surge un conflicto. Para ese momento, quizá ya sea tarde porque la injusticia puede nacer desde el momento mismo en que un vecino prestó dinero a otro, pero no lo documentó, en que una vecina permitió a otra el uso temporal de su vivienda, pero tampoco lo documentó. Por ejemplo; en estos casos, poco podrá hacer en términos de justicia el defensor de oficio o el juez de paz una vez que las partes entran en pugna.

#### **Diagnóstico y situación actual**

La justicia no siempre se puede obtener en los tribunales, porque desde antes de entrar a éstos se ha ido de las manos.

La seguridad jurídica es una garantía constitucional, y la aspiración a la justicia es común en todas las personas. Sin

embargo, la desigualdad social y económica también repercute en otra desigualdad: la imposibilidad de disfrutar de la seguridad jurídica.

Para gozar de un piso mínimo de disfrute de ese derecho humano reconocido por la Constitución es indispensable que los mexicanos nos acostumbremos a mantener nuestras cosas, intereses y situaciones en orden, y el orden que al Estado le interesa es el orden que da el derecho.

Contar con pronta y debida asesoría jurídica, no sólo antes de que surja un conflicto, sino desde que aparece la necesidad de realizar una transacción, marca la diferencia entre quienes mantienen ese orden en sus cosas y quienes no lo hacen.

Por desgracia, la posibilidad de mantener ese orden está muy lejos del alcance de quienes no cuentan con una situación económica medianamente holgada. Una persona con recursos económicos se asesorará legalmente de forma preventiva, porque quien carece de esos recursos tiene otras prioridades y difícilmente se asesorará como debe, si acaso buscará esa ayuda, pero ya de forma remedial, a veces demasiado tarde.

La disparidad económica provoca entonces una desprotección más, otro tipo de desigualdad: la desigualdad jurídica. Colocarse en un escalón abajo de los demás en términos de justicia.



### **Propuesta y líneas de acción**

Considerando que la educación jurídica es de interés social porque los abogados son operadores para la consolidación del Estado de Derecho, es que se propone que los estudiantes de dicha carrera presen su servicio social en las Clínicas de Asesoría Jurídica Gratuita que el gobierno federal irá implementando a lo largo de la administración.

Además de contribuir efectivamente a los problemas sociales, esta propuesta tiene una doble faz: la abogacía es una carrera con un gran potencial para lograr una efectiva intervención social, por lo que resulta muy importante sensibilizar a quienes estudian dicha carrera.

Se propone que sean estudiantes, y por la vía del servicio social, por dos razones fundamentales: primero, no incrementar la burocracia sino reorganizar los recursos sociales existentes en beneficio de todos; y segundo, no crearles a los estudiantes de esta carrera cargas excesivas respecto a quienes estudian otras diversas, así que se aprovecharán los esquemas de servicio social que todo universitario debe prestar de acuerdo con la legislación de profesiones.

Primero se establecerá un esquema con apoyo de las universidades del país, por lo menos una por entidad federativa, mediante la firma de convenios de colaboración, que también

incluirán mecanismos para la inclusión de profesores y académicos de apoyo.

Posteriormente, serán los estudiantes de las facultades de trabajo social quienes primero realicen estudios y encuestas focalizados para identificar los problemas jurídicos que se presentan con mayor frecuencia. Esto permitirá contar con información pertinente para saber qué perfil de abogado se requiere. Una vez iniciado el programa, se mantendrán los estudiantes de trabajo social monitoreando los resultados, y el programa se irá ajustando atendiendo a éstos.

### **Impactos esperados**

Quienes no suelen tutelar sus bienes o derechos, obtendrán el apoyo para hacerlo. Estamos conscientes de que es una propuesta no medible en términos cuantitativos, pero tenemos la seguridad de su impacto positivo en términos cualitativos pues contribuirá a la solidaridad social, y a la educación jurídica de todos los mexicanos.

### **Cambios legislativos**

En principio ninguno, sino que se ordenarán los recursos sociales y administrativos existentes.

### **Experiencias internacionales**

En las universidades de los Estados Unidos, el equivalente al servicio social mexicano son los trabajos “pro bono” en favor de la sociedad. Universidades como Harvard o Pennsylvania, por ejemplo, exigen entre 20 y 75 horas de este tipo de trabajo comunitario. En otras universidades de ese país esto es opcional, como Georgetown, aunque otorgan un reconocimiento a los alumnos que hayan acumulado más de cien horas pro bono.

## Impartición de Justicia

---

### Proyecto

Mesa de análisis para el reordenamiento administrativo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal

### Proyecto

Involucrar a la academia, a los gremios profesionales y a la sociedad en general con la finalidad de mejorar tres áreas de oportunidad que existen entre la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura.

### Resumen ejecutivo

A poco más de veinte años de su creación, son crecientes las voces que llaman a revisar las facultades y carga administrativa del Consejo de la Judicatura Federal. Con un costo presupuestal cada vez mayor, y una Suprema Corte que al mismo tiempo sigue creciendo en cuestiones administrativas, es impostergable reflexionar en torno de un rediseño para mantener la eficiencia institucional de la parte más alta de la pirámide judicial del país. Sin embargo, antes de presentar cualquier iniciativa de reforma a la cúspide de la judicatura mexicana, es necesario contar con reflexiones y análisis críticos, pero colectivos.

### Diagnóstico y situación actual

La reforma constitucional de 1994 –y su implementación en 1995– significó un reordenamiento importante para el Poder Judicial de la Federación. La creación del Consejo significó poder contar con un auténtico tribunal constitucional a través de la Suprema Corte, una vez que a ésta se le retiró la carga de administrar a todo ese poder judicial; aunque sigue manteniendo una importante área administrativa.

En términos de gasto programable, en el Presupuesto de Egresos para 2017, a la Suprema Corte se le asignaron \$5,488,046,962 pesos; en tanto que al Consejo de la Judicatura, \$60,863,904,601 pesos<sup>17</sup>. Dentro de esta última cifra, entran 228 Tribunales Colegiados de Circuito (integrados por tres magistrados), 91 Tribunales Unitarios de Circuito (un magistrado), 389 Juzgados de Distrito, y 37 Centros de Justicia Penal Federal, que, sumados a los 70 auxiliares en estos rubros, arrojan un total de 866 órganos jurisdiccionales<sup>18</sup>. Para darnos una idea de las dimensiones, tenemos que entre los tribunales y los juzgados se resolvieron durante 2016 más de un millón de asuntos<sup>19</sup>, que es casi equivalente

---

<sup>17</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación, 2017.

<sup>18</sup> Informe Anual de Labores, 2016, Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>19</sup> 1'049,544, según *ídem*.

a la misma cantidad que ingresó ese año<sup>20</sup>.

Modificar las estructuras del poder judicial, cualquiera que sea su nivel (si federal o local) repercute directamente en las personas que en ese momento enfrentan un litigio, y son ellas quienes al final pagan con retrasos en sus juicios, reformas y modificaciones al sistema, por esa razón estas deben ser tan precisas como si fueran de bisturí. Sin embargo, la magnitud de los presupuestos asignados, en términos de una austeridad republicana, y la importancia de la tarea jurisdiccional, ameritan una revisión a esas estructuras institucionales.

En la conformación de este documento, se nos presentaron propuestas que requieren análisis de expertos y de la sociedad en general. Por ello, eso es precisamente lo que se plantea aquí: llevar a cabo esas mesas de trabajo tan pronto inicie un nuevo gobierno.

### **Propuesta y líneas de acción**

Se convocaría a las universidades, colegios de profesionistas, a los jueces y magistrados, y a la sociedad en general a discutir en torno a por lo menos tres temas sobre los que hemos recibido un mayor número de peticiones de cambio.

1. Se nos ha propuesto que se suprima el Consejo de la Judicatura Federal y que en su lugar se cree una Sala más, totalmente dedicada a las funciones del Consejo, dentro de la Suprema Corte, para generar ahorros administrativos y al mismo tiempo evitar injerencias de otros poderes (como el Ejecutivo y el Legislativo) en el Judicial.

2. Se nos ha propuesto también, que se revisen los exámenes de oposición para la obtención de las plazas de jueces de distrito y magistrados de circuito porque quizá se ha desviado el objetivo inicial (que era evitar el anquilosamiento de la burocracia judicial) pues a veces quienes obtienen esas plazas lo hacen a través de litigar los resultados de dichos exámenes, sin que cuenten con la experiencia para dirigir un órgano jurisdiccional.

3. El tercer tema recurrente es el sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, sobre el que hemos recibido propuestas variadas, por ejemplo, que no sean nombrados, sino ungidos por elección popular previa propuesta de las universidades y academias; o que se elimine el sistema de ternas y en su lugar sea una propuesta unipersonal por parte del Ejecutivo (para evitar el desprestigio de los otros candidatos de la terna, sometidos innecesariamente a la crítica partidista; y porque la elección de uno solo, de esos tres, deriva de arreglos partidistas).

---

<sup>20</sup> 1'061,263, según *íd.*

Consideramos que todo sistema de nombramientos públicos puede ser pervertido si se carece de los debidos contrapesos.

En este sentido, el contrapeso se encuentra en el Senado. Si los senadores que integran la Comisión de Justicia carecen de compromiso y ética, está perdido entonces el contrapeso para el nombramiento de buenos ministros.

### **Cambios legislativos**

En principio ninguno, dependiendo de los resultados de las mesas de análisis se propondrían las reformas correspondientes.

## **Fortalecimiento de la procuración de justicia**

### **Proyecto**

Fortalecer las áreas de procuración de justicia en el país en dos frentes: a través de un rediseño operativo institucional, y por medio de reformas legislativas.

### **Resumen ejecutivo**

La procuración de justicia en el país adolece de varios puntos débiles, algunos pueden ser subsanados por medio de una reorganización administrativa, otros a través de reformas legislativas, pero todos en general parten de un enfoque más comprometido y atento a lograr instituciones eficaces y acciones eficaces en este rubro.

### **Diagnóstico y situación actual**

Para combatir la delincuencia se precisa de un adecuado sistema de inteligencia, mismo que falla cuando se carece de coordinación institucional e información suficiente y fidedigna. Tal coordinación institucional, a su vez, se ve reducida en sus alcances si quienes integran las áreas más sensibles de la procuración de justicia (policías, investigadores y peritos) no poseen capacitación técnica suficiente o tienen una autonomía mermada cuando debiera ser cabal (servicios periciales).

Asimismo, poco se logra si los delitos más perniciosos para la sociedad como tal (los derivados de hechos de corrupción, en especial los cometidos por los servidores públicos) no poseen un trato sancionador a la altura del daño que provocan.

### **Propuesta y líneas de acción**

#### I. Reformas constitucionales:

**Primera:** Reformar el artículo 102 constitucional para facultar al Presidente de la República en la designación de un fiscal que se encargue de la específica atribución de investigar y perseguir aquellos delitos que quebranten la seguridad pública, a fin de lograr la necesaria y no siempre existente coordinación que el diverso 21 constitucional exige entre el ministerio público y las policías (a cargo, precisamente, del Poder Ejecutivo).

**Segunda:** Reformar el 19 constitucional para incorporar como delitos de prisión preventiva oficiosa los relacionados con hechos de corrupción. Es reclamo social mayor fuerza para impedir la impunidad.

#### II. Reformas legislativas:

**Primera:** Reformar la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (o de la Fiscalía General, en su caso), en aras de:

a) Dotar de mayor autonomía, no sólo técnica sino también operativa al área de servicios

periciales. Si bien dicha ley pondera la independencia de criterio de los peritos, se requiere enfatizarla y promoverla tangiblemente, con la finalidad de constituir esa área como una policía científica que, de manera objetiva (ajena a cualquier circunstancia político-social), contribuya al real esclarecimiento de los hechos.

- b) Incorporar el código de ética obligatorio, a fin de establecer reglas claras, no sólo para la actuación sino para el comportamiento habitual –tanto en funciones, como fuera de ellas–, de todo funcionario público que preste su servicio en el órgano de procuración de justicia. Deben proyectarse programas específicos para abatir la incompetencia (capacitación), la negligencia (superación personal) y el maltrato (educación para el servicio), así como para combatir la corrupción (sistema de vigilancia entre iguales, por corresponsabilidad).
- c) Establecer las bases del sistema de capacitación obligatorio para el servicio público profesional en materia de procuración de justicia. Las bases deberán estructurarse a fin de conducir a la especialización que lleve a la optimización y eficacia de la función ministerial.

**Segunda:** Reformar el Código Nacional de Procedimientos Penales a fin de que a los

servidores públicos involucrados en delitos derivados de hechos de corrupción, se les dé el mismo tratamiento procesal que nuestro sistema jurídico establece con respecto a la delincuencia organizada.

**Tercera:** Si el ejército mexicano continuará en las calles, sería necesaria una ley de seguridad interior, ya que no es factible que el ejército continúe haciendo labores de seguridad pública que no le corresponden sin un ordenamiento legal apropiado.

**III. Reorganización administrativa y redefinición de políticas:**

Fortalecer la base de datos criminalísticos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el objeto de asegurar que todos los órganos encargados de la procuración de justicia puedan contar con información relevante en esa materia. Los agentes encargados de la procuración de justicia deben contar con la mayor cantidad y mejor calidad de datos que los lleven a optimizar la investigación y persecución de los delitos.

**Cambios legislativos**

Los señalados puntualmente.



## Propuestas concretas de procuración de justicia

---

### Proyecto

#### Reforma Constitucional;

\*La reforma constitucional deberá abarcar el nombramiento del fiscal, así como el nombramiento de los servicios periciales y policías ministeriales que auxilien a dicho fiscal.

\*Deberá definir con claridad las competencias de investigación, lo cual comprendería no solo los delitos previstos en el artículo 19 de la Constitución que tengan directamente que ver con la seguridad pública y del Estado Mexicano, [sino como lo he sostenido muchas veces] la falla en la estrategia de seguridad pública es conceptual, por lo mismo debemos de perseguir el dinero producto de la delincuencia organizada, por lo que deberán de ser competencia de dicha fiscalía, algunos de los tipos penales previstos en el Código Fiscal de la Federación, la ley del Mercado de Valores, ley de Instituciones de Crédito, es decir; todos aquellos delitos relacionados con el blanqueo de capitales, lo digo porque la autoridad ministerial en sus investigaciones regularmente se limita a ejercer acción penal por delincuencia organizada y el delito de recursos de procedencia ilícita

cuando es claro que el espectro es mucho más amplio.

#### Sin Necesidad de Reforma Constitucional;

En apoyo a tu idea, -y ante la imposibilidad manifiesta- que la reforma a la Constitución General no sea viable se me ocurre lo siguiente para poder fortalecer que el titular del ejecutivo es responsable de la seguridad pública, y ante la emergencia nacional que vivimos con la cantidad de muertos y desaparecidos por esta "guerra" absurda en la que México se ha visto inmerso en doce años, por lo que hace la siguiente propuesta:

La creación de un **Bloque nacional de seguridad** (por llamarlo de alguna forma) que dependa del Presidente de la República, que tenga como único objetivo regresar a la paz pública a nuestro país, ante la imposibilidad de reforma la constitución por las condiciones políticas que probablemente van a darse en México en julio de 2018, es decir; que la composición de las cámaras de representación no tenga mayoría clara un solo partido político, el presidente deberá hacer un llamado a un gran pacto nacional en que el fiscal general designado comisione de manera temporal al subprocurador de delincuencia organizada al titular del ejecutivo a fin para los delitos que ya hemos comentado rinda cuentas y tome

las acciones que el presidente de la República le ordene, a fin de lograr lo anterior, el Fiscal General de la nación expedirá un acuerdo para tal efecto.

Así mismo, el Presidente de la República, de acuerdo a sus facultades ordenará que el titular de la unidad de inteligencia financiera dependiente de la SHCP, pase a formar parte del **Bloque de Seguridad Nacional**, al igual que el Procurador Fiscal de la Federación; de esta manera no tendríamos que hacer una reforma a la constitución general de la República, el presidente tendría mando directo sobre un ministerio público con facultades plenas de investigación y ejercicio de acción penal, y concentraríamos en una sola oficina todas las áreas –que en mi concepto deben de participar de una investigación criminal, que en apoyo de lo que comentas en tu documento la falta de comunicación y coordinación entre las áreas solo ha generado impunidad.

El rumbo a seguir es claro; el sistema se tiene que fortalecer de la única manera posible, haciendo lo que se tuvo que haber hecho y no se hizo; la clara implementación del mismo sin la espada de Damocles cotidiana que se va a dar marcha hacia atrás en cualquier momento, bajo el pretexto audaz del alza en los índices delictivos, lo que al parecer no ha quedado claro es que al sistema acusatorio le faltan

veinte años para su consolidación, una vez que entendamos esto podemos empezar el trabajo que viene por delante en el derecho penal, y en su vinculación con una política criminal concreta.

La capacitación de policías, ministerios públicos, abogados defensores tendrá que ser pensada con esta visión, no existen formulas mágicas para el derecho; y mucho menos para el derecho penal que tiene la carga trágica de las penas, y la prisión que conlleva, sin la despresurización del sistema es imposible que hagamos eficiente el acceso a la justicia, es decir; el nuevo sistema penal mexicano está –y siempre ha estado pensado- para tener muchos menos asuntos en trámite que el anterior sistema penal, se tiene que hacer una revisión clara de los tipos penales existentes y por otro lado; se deben de fortalecer las unidades en cada procuraduría de soluciones alternas de conflictos.

Por ello, las nuevas generaciones de todos los operadores y su funcionamiento tiene que ser pensado a una distancia generacional, el servicio civil de carrera en todas las áreas –y a todos los niveles- en la Procuradurías y en las policías estatales y federales, con ello se logra que dejen de existir nombramientos por amistad o “recomendación” [colegiación obligatoria] para los nuevos abogados, -no más farsantes del derecho- preparación de acuerdo

a las funciones ministeriales, y de acuerdo a sus capacidades personales.

***DAMIENS FUE CONDENADO, EL 2 DE MARZO DE 1757, A “PÚBLICA RETRACTACIÓN ANTE LA PUERTA PRINCIPAL DE LA IGLESIA DE PARÍS”, A DONDE DEBÍA SER “LLEVADO Y CONDUcido EN UNA CARRETA, DESNUDO, EN CAMISA, CON UN HACHA DE CERA ENCENDIDA DE DOS LIBRAS DE PESO EN LA MANO”; DESPUÉS, “EN DICHA CARRETA, EN LA PLAZA GRÈVE, Y SOBRE UN CADALSO QUE ALLÍ HABRÁ SIDO LEVANTADO (DEBERÁN SERLE) ATENACEADAS LAS TETILLAS, BRAZOS, MUSLOS Y PANTORRILLAS, Y EN SU MANO DERECHA, HA SIDO EN ÉSTA EL CUCHILLO CON QUE SE COMETIÓ DICHO PARRICIDIO, QUEMADA CON FUEGO DE AZUFRE, Y SOBRE LAS PARTES ATENACEADAS SE LE VERTERÁ PLOMO DERRETIDO, ACEITE HIRVIENDO, PEZ RESINA ARDIENTE, CERA Y AZUFRE FUNDIDOS JUNTAMENTE, Y A CONTINUACIÓN, SU CUERPO ESTIRADO Y DESMEMBRADO POR CUATRO CABALLOS Y SUS MIEMBROS Y TRONCO CONSUMIDOS EN EL FUEGO, REDUCIDOS A CENIZAS Y EN SUS CENIZAS ARROJADAS AL VIENTO”.***

***MICHEL FOUCAULT***

De esta forma de castigar llegamos al sistema adversarial acusatorio que funciona en muchos países, -y funciona muy bien- el problema en México es que durante los ocho años que se tuvieron para su implementación no se hizo nada –

Procuradores y Gobernadores de los Estados- pretenden culpar al sistema por su ineficacia y su falta de capacidad, la pregunta es ¿dónde están los recursos que les fueron entregados para su implementación?

La ruta clara que la institución ministerial es el eje de la investigación y nunca ha habido uno distinto desde la Constitución del 1917, el entendimiento que el actual procedimiento no tiene nada de nuevo, ya se encontraba planteado desde la constitución general de 1917, sin embargo; el código de procedimientos penales se publicó hasta agosto de 1931, esta fue la causa real del rompimiento del sistema penal mexicano del siglo XX, los años en que el sistema planteado en la nueva constitución no contó con su código procesal, aplicando indebidamente el código de procedimientos del porfiriato, esto no nos puede pasar de nuevo, ahora bajo el disfraz que el sistema no sirve. –falso-

La estrategia fallida de los últimos gobiernos Calderón y Peña, empecinados –según ellos- en la destrucción de los cárteles mexicanos tratando de abatir y/o detener a sus principales capos, lo único que ha logrado es la pulverización de los mismos, lo que tiene como consecuencia que más grupos criminales se enfrenten por el territorio.

## Proyecto de Nación 2018-2024

Los esfuerzos -que en la mayoría de las veces toman meses o años- en la detención de alguno de los grandes capos de una organización criminal, la propia organización se toma muy poco tiempo en el nombramiento del sustituto, en el mejor de los casos, o bien; siguen operando desde las prisiones con toda impunidad, la conclusión es clara; la estrategia federal es absolutamente fallida.

Dicha propuesta está relacionada con el libro 2018-La Salida, concretamente con los capítulos VI. Rescatar al Estado, pág. 99-117 y VII. La Salida es la Honestidad, pág. 119-132.

En razón de lo antes expresado, es urgente el cambio de la estrategia, propongo dos cosas:

Tomar el control de las prisiones federales, creación de penales verticales para delincuencia organizada con [tolerancia cero].

Vincular las investigaciones de la PGR, con el trabajo de la unidad de inteligencia financiera de la Secretaría de hacienda, [Seguir el dinero de las organizaciones criminales], en la medida que no tengan recursos económicos para operar su capacidad operativa se verá mermada, -menos recursos para comprar armas, para reclutar personas y por supuesto para corromper servidores públicos.

La corrupción en todos los niveles de gobierno, pero en específico en

los temas de procuración y administración de justicia ha minado por años al propio sistema penal mexicano, y aún cuando sus principales actores se esfuerzan cada día por negarlo, México vive un sistema jurídico corrupto -es real-, por ello la necesidad de vincular de mayor manera a la sociedad en su combate en todos sus ámbitos, para ello propongo lo siguiente;

- Modificación al artículo 19 de la Constitución General para hacer todos los delitos cometidos por servidores públicos y ex-servidores de prisión preventiva oficiosa.
- Modificación a los artículos 426 y 428 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en el capítulo de acción penal por particular, el artículo textualmente establece:

*Artículo 426. Acción penal por particulares*

*El ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público, pero podrá ser ejercida por los particulares que tengan la calidad de víctima u ofendido en los casos y conforme a lo dispuesto en este Código.*

*Artículo 428. Supuestos y condiciones en los que procede la acción penal por particulares*

*La víctima u ofendido podrá ejercer la acción penal únicamente en los delitos perseguibles por*

*querella, cuya penalidad sea alternativa, distinta a la privativa de la libertad o cuya punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión.*

La idea fundamental es vincular a la sociedad en el combate a la corrupción, pero la única forma de hacerlo es que las personas puedan de verdad actuar en contra de los servidores públicos corruptos, [que no sea solo una idea sino una realidad] por ello modificar el artículo 428 para que la acción penal por particular se amplíe a todos los delitos cometidos por servidores públicos y ex-servidores públicos en el ejercicio de su encargo, y no sólo como se prevé la acción penal por particulares en el actual ordenamiento procesal, de esta forma será real el combate a la corrupción nacional, sin ello no se pueden generar condiciones sociales de igualdad, y es imposible pensar en un estado democrático de derecho, si la corrupción invade cada día de la vida de la República.

Es increíble que a pesar de observar cada día como las condiciones de la República –y de sus ciudadanos- en materia de seguridad pública son más lamentables, el gobierno sólo se dedica a tratar de justificar sus acciones, su fallida estrategia, y a llenar a la sociedad con datos y estadísticas sin sentido, no han podido entender que el derecho penal tiene un contenido social, que la seguridad pública no tiene

que ver con estadísticas, sino por el contrario con la precepción social de seguridad, [de nuestra seguridad] de poder caminar por nuestras calles, transitar por nuestras carreteras, de estar seguros en nuestras casas, y que sus discursos no generan por sí mismos nada de lo anterior.

Es por todo esto que resulta indispensable crear un Pacto Nacional de Seguridad Pública y Procuración de justicia en el que los tres poderes finalmente se pongan de acuerdo en cuestiones tan básicas como lo siguiente;

a) Poder Ejecutivo.- Cambio radical de estrategia en el combate al delito y Completa implementación del sistema acusatorio con una visión a veinte años de distancia; basta de generar solo discursos para eventos públicos.

b) Poder Legislativo.- Si el ejercito Mexicano va a continuar en la calles es necesario aprobación de la Ley de seguridad interior, es impensable que el ejercito Mexicano continúe haciendo labores de seguridad pública que no le corresponden, sin un ordenamiento legal apropiado, por la única razón que las policías estatales y federal están totalmente infiltradas por el crimen organizado, eso no es un discurso es una realidad.

c) Poder Judicial.- Entre la idea de independencia judicial -y lo que parece ser una cruzada personal-

de los jueces, magistrados y ministros por demostrar que tan independientes son, y cuanto saben del nuevo sistema penal tienen que existir criterios claros y homologados entre los jueces en casos de delincuencia organizada y lavado de dinero, sin ello es imposible crear las condiciones para combatir al delito, aquí no se trata de sus egos personales sino del bienestar de la República y sus ciudadanos.

Por último, resulta fundamental combatir la reclutación de jóvenes en la filias de la delincuencia, si ellos siguen teniendo nuevos soldados el combate siempre será mucho más complicado terminar con esta absurda guerra iniciada por Calderón, por ello el fortalecimiento de los programas de prevención, la creación de empleos y la recuperación de los espacios públicos son la única forma de regresar a México de los años cincuenta, el espacio público que no es ocupado por la sociedad, sin duda es ocupado por la delincuencia.



## Propuestas en materia de procuración de justicia

### RESUMEN DE LAS PROPUESTAS

**PRIMERA.-** Reformar la Constitución para facultar al Presidente de la República la designación de Fiscal que se encargue de la específica atribución de investigar y perseguir aquellos delitos que quebranten la seguridad pública.

Este Fiscal será diverso de aquel a quien la Constitución quiere dotar de autonomía respecto del Titular del Poder Ejecutivo, a efecto de que se encargue del combate de la corrupción y la investigación en materia de delitos electorales.

**SEGUNDA.-** Fortalecer la base de datos criminalísticos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el objeto de asegurar que todos los órganos encargados de la procuración de justicia puedan contar con información relevante en esa materia.

La idea es que los agentes encargados de la procuración de justicia, cuenten con la mayor cantidad y mejor calidad de datos que los lleven a optimizar la investigación y persecución de los delitos.

**TERCERA.-** Crear una ley que establezca la **autonomía de los servicios periciales** que deben participar en la investigación de aquellos delitos que atenten la seguridad pública.

La finalidad es constituir esa área **como una policía científica** que, de manera objetiva (ajena a cualquier circunstancia político-social), contribuya al real esclarecimiento de los hechos.

**CUARTA.-** Reformar la Ley Orgánica de la Fiscalía General, y su Reglamento, a efecto de incorporar en ellas:

a).- El **código de ética obligatorio.**

El objetivo es establecer reglas claras, no sólo para la actuación, sino para el comportamiento habitual, tanto en funciones, como fuera de ellas, de todo funcionario público que preste su servicio en el órgano de procuración de justicia.

b).- Las bases del **sistema de capacitación obligatorio.**

La finalidad es establecer el conjunto de reglas a que deberán sujetarse los estudios que conformen el servicio público profesional en materia de procuración de justicia. Las bases deberán estructurarse **a fin de conducir a la especialización** que lleve a la optimización y eficacia de la función ministerial.

**QUINTA.-** Creación de un órgano que, en los procedimientos penales, se constituya como el único representante de los intereses patrimoniales del Estado en relación a algún delito de los considerados de corrupción, cometido en contra de cualquier Entidad de la administración pública federal.

La finalidad es potencializar la actividad que como víctima-ofendido puede desarrollar la federación en los procedimientos que se sigan en contra de delitos estimados de corrupción.

**SEXTA.-** Proponer incorporar a la Constitución, como delitos de prisión preventiva oficiosa, los que se estimen relacionados con la corrupción.

Dado el impacto que la corrupción ha ocasionado, se requiere combatirla con un tratamiento distinto. Es reclamo social mayor fuerza para impedir la impunidad.

**SÉPTIMA.-** Proponer que el procedimiento penal que se le sigue a servidores públicos involucrados en delitos que se relacionan con la corrupción, se le dé el mismo tratamiento que nuestro sistema jurídico establece con respecto a la delincuencia organizada.

Dado el impacto que la corrupción ha ocasionado, se requiere combatirla con un tratamiento distinto. Es reclamo social mayor fuerza para impedir la impunidad.

## **DIAGNÓSTICO Y SITUACIÓN ACTUAL**

1.- Con respecto a la primera propuesta, lo siguiente:

En virtud del reclamo social de combate a la impunidad, particularmente por lo escandaloso de los delitos cometidos por servidores públicos, el nombramiento del Fiscal General se ha envuelto en discusiones políticas que han dificultado su designación.

La procuración de justicia no debe suspenderse y la falta de nombramiento del Fiscal General incide en el funcionamiento de la Institución encargada de ello.

Por eso se propone que quede a la discusión política (en la Cámara de Senadores y en la Sociedad) el nombramiento del Fiscal al que se le encomiende el combate a la corrupción y se permita que el Presidente de la República designe al Fiscal que se encargue, exclusivamente, de la persecución de los delitos que estén vinculados a la seguridad pública.

Ahora, con independencia de la situación política actual, esta propuesta persigue dar cumplimiento a la obligación del Estado (a cargo del Poder Ejecutivo) de garantizar la seguridad pública.

Estimamos que, en todo caso, el Presidente de la República debe tener la posibilidad de nombrar al



Fiscal que se encargue de la persecución de los delitos de alto impacto social, a fin de poder lograr la coordinación que el artículo 21 Constitucional exige entre el Ministerio Público y las policías (a cargo, precisamente, del Poder Ejecutivo).

### 2.- Con respecto a la **segunda propuesta**, lo siguiente:

La cuestión es que para combatir la delincuencia se precisa un eficaz sistema de inteligencia. Sólo teniendo y procesando la información relacionada con las circunstancias y/o las personas que incurrir en los delitos, se puede optimizar la estrategia para su combate.

La idea es que en la persecución de delitos que inciden en la seguridad pública, el Ministerio Público no comience casi de cero, como generalmente ocurre, sino que tenga a su alcance un sistema que le allegue información que le genere líneas de investigación.

### 3.- Con respecto a la **tercera propuesta**, lo siguiente:

Si bien al Ministerio Público le corresponde la conducción de las investigaciones, se ha advertido que por buscar dar resultados (muchas veces para responder a reclamos sociales), el Ministerio Público ejerce cierta presión sobre los peritos respecto del sentido de sus opiniones.

Por ello, se propone la autonomía de los servicios periciales, a fin de garantizar la imparcialidad. Lo que se busca es que las opiniones de los expertos no se vean sometidas a factores y/o intereses ajenos a los propios hechos a esclarecer, permitiendo que en aquellos casos que se precise, los expertos den su opinión técnica y/o científica, sea cual sea su sentido.

### 4.- Con respecto a la **cuarta propuesta**, lo siguiente:

La problemática actual es que la mayoría de los funcionarios encargados de la procuración de justicia tienen bajos estándares éticos y falta de actitud para el servicio público.

Por eso hay que implementar programas intensivos de mejoramiento en estos ámbitos. Mejores personas, darán un mejor servicio.

Lo mismo ocurre con su capacidad profesional: es deficiente. Se precisan programas intensos de capacitación, con fines de especialización que, además, al servidores público le represente posibles mejoras en sus condiciones laborales.

### 5.- Con respecto a la **quinta propuesta**, lo siguiente:

En la actualidad cada dependencia del Estado afectada por un acto de corrupción se encarga, por su cuenta, de denunciar y constituirse como

víctima-ofendido ante el Ministerio Público y como coadyuvante de éste en los procedimientos penales.

A veces, cuando previamente se siguió un procedimiento administrativo, la Secretaría de la Función Pública se encarga de iniciar las denuncias y dar seguimiento al proceso.

Por eso, a efecto de concentrar los esfuerzos del Estado, se propone que sea un solo órgano el que tenga la representación en todos los asuntos en los que estén involucrados intereses patrimoniales de la federación.

**6.-** Con respecto a la **sexta propuesta**, lo siguiente:

Históricamente los delitos cometidos por los servidores públicos no han sido considerados graves, lo que implicaba la posibilidad de que pudieran seguir sus procesos en libertad.

La idea es que los delitos que signifiquen actos de corrupción ameriten la prisión preventiva oficiosa de los involucrados.

Es un reclamo social recrudecer el trato a los servidores públicos, y sus cómplices, que cometan actos de corrupción.

Se requiere reforma constitucional para incluir en el artículo 19 aquellos delitos que se estimen actos de corrupción.

**7.-** Con respecto a la **séptima propuesta**, lo siguiente:

En virtud de que se ha detectado que la forma de operar para cometer actos de corrupción, se asemeja a la de los delitos de Delincuencia Organizada, se requiere darle el mismo tratamiento.

Así es, toda vez que se ha advertido que los actos de corrupción se cometen por tres o más personas que han acordado organizarse o se organizan para realizar, de forma permanente o reiterada, conductas que por sí mismas o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos generalmente conocidos como de corrupción, se precisa incluir éstos en la lista a que se refiere el artículo 2 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

Para esto se requiere reforma a dicha ley.

Es un reclamo social recrudecer el trato a los servidores públicos, y sus cómplices, que cometan actos de corrupción.

**PROPUESTAS Y LINEAS DE ACCIÓN**  
**IMPACTOS ESPERADOS**  
**CONCLUSIONES**

Se considera que con lo ya expuesto, y a efecto de no ser repetitivo, se desprende cuáles serían las líneas de acción para llevar a cabo las propuestas, así

como que es lo que se esperaría de su implementación.

Al explicar que se quiere y por qué, se comprende lo que se debe de hacer y lo que se espera.

Estimamos que como las propuestas son concluyentes, deviene obvio hacer conclusiones.

## **Gobierno**

---

---

## Política Exterior

### Hacia un mundo incluyente y justo

La llegada al poder de Nuevo gobierno democrático reflejará una coherencia entre política interna y exterior. Las prioridades a nivel interno, como la lucha contra la corrupción, el combate a la pobreza y la desigualdad, el imperio del derecho, el apoyo a la educación, la salud, así como la ciencia y la tecnología, acompañadas de un fuerte impulso a la justicia, deben proyectarse a nivel global para encarar estos grandes retos de manera simultánea tanto nacional como internacionalmente. Un modelo de desarrollo nacional diferente deberá corresponderse con un actuar internacional también diferente.

### El entorno internacional: cambios de paradigma

Los cambios en el orden internacional han conllevado a una situación compleja, fluida e incierta, caracterizada por una transición acelerada de la unipolaridad a la multipolaridad que requiere una rápida adecuación de visión, política y objetivos. Hay crisis de identidad, debilitamiento del Estado-nación, abandono del derecho y la cooperación internacionales, en detrimento del respeto a normas y valores y el énfasis en políticas discriminatorias y, en ocasiones, xenófobas. Estos desafíos exteriores tienen el potencial de

afectar la estabilidad y el desarrollo de México, así como nuestros márgenes de acción e independencia.

Por ello, es necesario desarrollar una política exterior ágil, influyente, prospectiva no reactiva, que defienda el interés nacional a la vez que procura el desarrollo humano integral y la paz y seguridad internacionales que, atendiendo a los principios e historia de México, reivindique y proponga temas y proyectos de vanguardia acordes al proyecto innovador de Morena.

Por otra parte, hay que reconocer que la comunidad internacional se ha dotado de nuevos paradigmas, entre los que destacan de manera especial la Agenda 2030 de Naciones Unidas y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuyo lema fundamental: "*No dejar a nadie atrás*" puede y debe ser asumido por el gobierno de Nuevo gobierno democrático como propio. **ANEXO**

Además, México ha suscrito varias convenciones internacionales, entre las que sobresalen las relativas a la promoción y protección de los derechos humanos; las llamadas Convenciones de Río en el ámbito de medio ambiente y cambio climático; acuerdos y tratados que regulan la actividad en áreas de importancia para el desarrollo como el comercio, el transporte marítimo y aéreo, y la protección del patrimonio cultural, que son un

marco jurídico para la acción nacional y global en consonancia con otros países signatarios.

La concertación de políticas y acuerdos, a través de organismos y mecanismos internacionales y regionales, el establecimiento y profundización de regímenes internacionales en diversas áreas y el fortalecimiento del derecho internacional, implican una activa participación de México en la configuración de los mismos en el pleno ejercicio de su soberanía.

México, con otros países de desarrollo similar, en particular latinoamericanos, tiene ante sí no solo el reto de influir en la transformación del orden internacional en curso, sino la responsabilidad y obligación de hacerlo acorde a su creciente peso internacional. No se buscarán actitudes protagónicas ni la organización de cumbres y reuniones sin objetivos claros. Imperará la medida.

### **México en el mundo de hoy: Fortaleza interna para proyección exterior**

La corrupción, la impunidad, la desigualdad, la falta de transparencia, la violencia, la inseguridad, el narcotráfico y la violación de los derechos humanos caracterizan la negativa imagen de México en el exterior y prevalecen en el imaginario, opacando la riqueza cultural y humana de la nación y sus aportaciones al mundo. Esto tiene

que cambiar. Pero el cambio no puede y no debe hacerse con propaganda, sino en la realidad, como resultado de una auténtica y profunda transformación del país, que es el objetivo último del gobierno de NUEVO GOBIERNO DEMOCRÁTICO.

Así como la política interna y el desarrollo del país serán ancla y referente de la política exterior, ésta debe ser palanca de dicho cambio. La seguridad de la nación, su soberanía, reside en la justicia social, en la existencia de oportunidades para todos los mexicanos, en la atención a los grupos más vulnerables, en una verdadera democracia, en la rendición de cuentas al pueblo en que radica la soberanía. Hacia el exterior, la soberanía se debe ejercer incidiendo de manera activa en las transformaciones internacionales. México será sujeto de la historia, no un objeto.

### **Una política exterior de Estado**

El gobierno de NUEVO GOBIERNO DEMOCRÁTICO buscará en todo momento el diseño y la ejecución de una política exterior de Estado que cuente con el apoyo de los diferentes poderes de la Unión, así como de la sociedad civil en su conjunto, porque esa coincidencia y concertación de intereses dará mayor fortaleza a la acción exterior de México.

La política exterior estará basada en los principios de política exterior plasmados en el artículo

89 de la Constitución y que coinciden plenamente con la Carta de Naciones Unidas. Los principios son una guía fundamental, producto de nuestra historia y del derecho internacional y no un corsé. Se aplican e interpretan de acuerdo a las circunstancias, mediante la actualización de objetivos claros y concretos y estrategias que utilicen de manera óptima los mecanismos e instrumentos adecuados a la circunstancia.

La política exterior de Estado no debe limitarse a la firma y renegociación de acuerdos de libre comercio, sino tener una visión más amplia con énfasis en la acción multilateral y en coordinación con países estratégicos afines, en áreas específicas como migración, derechos humanos, ciencia y tecnología, medio ambiente, educación y cultura, además de definir objetivos concretos de carácter regional y bilateral.

### ***Objetivos regionales***

- **América del Norte: nuevo diálogo, defensa de los mexicanos y cooperación al desarrollo**

Seremos un gobierno fuerte. Tendremos el respaldo del mandato popular para negociar sin temor, sin la vergüenza de la corrupción. Con responsabilidad y prudencia buscaremos una política de buena vecindad.

Hay que replantear la relación con Estados Unidos. Si la actual administración desea un vecino confiable, próspero y seguro, debe abandonar posturas que agreden al pueblo mexicano.

México respeta a Estados Unidos y a las demás naciones porque queremos que nos respeten. Las acciones inamistosas no serán correspondidas con pusilanimidad, ni retórica populista irresponsable. Tampoco serán toleradas las ofensas a la dignidad nacional y la soberanía. Con serenidad y sin estridencia, adoptaremos acciones en defensa del interés nacional.

La atención y defensa de los mexicanos en Estados Unidos será una prioridad del gobierno. Los consulados de México en ese país se convertirán en una red procuradurías de defensa del migrante. El gobierno no escatimará esfuerzos para apoyar a las organizaciones de mexicanos en la defensa de sus derechos, recurriendo si es necesario, al sistema judicial de los Estados Unidos que ha mostrado su independencia. Se fortalecerá la acción del Instituto de Mexicanos en el Exterior y los lazos con la diáspora mexicana.

Simultáneamente, se dará prioridad, en coordinación con el sector privado y organismos e instituciones financieras internacionales, al desarrollo rural y el combate a la pobreza y la desigualdad, acorde con la Agenda 2030, para brindar

oportunidades de trabajo y reinserción a los mexicanos. Que nadie tenga que migrar si no lo desea por falta de oportunidades en México. Pero que sepa que, si va en busca de trabajo honrado, contará con el apoyo irrestricto de su gobierno.

Por otra parte, en este cambio sustancial en la relación con Estados Unidos, se fortalecerán los lazos con el Congreso y las autoridades locales y estatales estadounidenses, en particular con aquellas en que la interdependencia con México es fundamental.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con todas sus deficiencias –que las tiene– ha mostrado ser un instrumento útil para el desarrollo de las relaciones económicas y comerciales con Estados Unidos y Canadá. Ha dado, sobre todo, certidumbre jurídica a los intercambios comerciales y las inversiones extranjeras. Pero también afectó la agricultura y el campo mexicanos, en particular en su dimensión de subsistencia, a pesar del relativo éxito de las exportaciones de hortalizas y carne. La importación indiscriminada de maíz no solo golpeó a los ejidatarios y pequeños propietarios, sino que también amenaza las variedades autóctonas del maíz, la biodiversidad y la seguridad alimentaria de México. Ello no es aceptable y el gobierno tomará las medidas necesarias para

preservar la riqueza agrícola y la biodiversidad del país. No a los transgénicos.

Por otra parte, si bien existen sectores como el automotriz y las electrónicas y grandes empresas mexicanas exportadoras beneficiarias del TLCAN, cuya productividad, logros y nichos de mercado hay que defender, también es cierto que las pequeñas y medianas empresas mexicanas no están suficientemente integradas a las cadenas de valor. Estas consecuencias negativas del TLCAN se deben, en buena medida, a la falta de políticas agrícolas e industriales nacionales que propiciaron la desarticulación de la industria nacional y el abandono de áreas en las que México era antes líder como la petroquímica.

Si bien el TLCAN ha traído beneficios, no es la panacea para el desarrollo del país ni la única opción posible. México seguirá siendo parte del TLCAN si los otros socios manifiestan su compromiso con el tratado y reconocen que para su actualización se debe enfatizar la necesidad de una mayor cooperación al desarrollo. México no ha sido ni el único ni el mayor beneficiado, pero sigue siendo el menos desarrollado de los tres países y, por lo tanto, requiere de políticas y medidas orientadas a un mayor desarrollo, a la reducción de la pobreza y la desigualdad.



La renegociación del TLC no debe ser llevada a cabo por un gobierno saliente y con índices de aprobación históricamente bajos. Es posicionamiento de NUEVO GOBIERNO DEMOCRÁTICO que, por la parte mexicana, la renegociación sea encabezada por el gobierno que resulte legítimamente electo en las elecciones de 2018 y que, por tanto, cuente con el apoyo necesario para representar a México.

Los acontecimientos recientes en Estados Unidos nos muestran que hay mucho camino por recorrer para alcanzar una comunicación fluida entre los países de la región norteamericana. Esta no puede ser impuesta por los gobiernos, pero sí impulsada. Ampliaremos los contactos entre empresarios, académicos, universidades, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, autoridades regionales y locales y priorizaremos el diálogo entre los poderes legislativos de México, Estados Unidos y Canadá. Ello resulta fundamental para contrarrestar la propaganda populista y antimexicana que difunden hoy los sectores más conservadores de EUA.

Es importante tener como meta lograr niveles de educación similares a los de Estados Unidos y Canadá en el mediano plazo, así como una reducción significativa en las diferencias salariales. México no seguirá compitiendo ni

basará su productividad en salarios precarios. Esa ruta no tiene futuro.

Queremos ser amigos. Convocaremos a un nuevo diálogo. A partir de una relación de mutuo respeto y cordialidad, como buenos vecinos, podremos acordar el fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo y la seguridad que ambas naciones necesitan, incluyendo la zona fronteriza, donde a diario conviven amistosamente millones de mexicanos y estadounidenses.

La agenda de desarrollo con nuestros vecinos del norte es tan o más importante que la agenda de seguridad. El desarrollo de México es no solo prioritario para nuestro país, sino también para nuestros socios. Medidas de corte castrense y represivo no enfrentan las causas de los problemas. El gobierno revisará el marco de cooperación vigente en materia de seguridad con Estados Unidos para establecer certidumbre, reglas claras y transparencia.

El crimen organizado opera no solo en el tráfico de drogas, sino de armas, personas y dinero que se produce en ambos sentidos en la frontera México- Estados Unidos y tiene, cada vez más, un carácter regional y aún global. Pero desarrollo y seguridad son dos caras de una misma moneda y atender un solo aspecto traerá siempre resultados truncos. El combate al tráfico de drogas implica reducción de la oferta,

pero también de la demanda y un compromiso serio para erradicar la corrupción, para impedir el tráfico ilícito de armas de Estados Unidos a México y acciones para combatir el financiamiento del crimen organizado.

Proponemos avanzar en el debate nacional en torno a la legalización regulada de algunas sustancias psicotrópicas, debate que ya es una realidad en ambos lados de la frontera y que ciertamente concierne a la relación bilateral.

Se revisará lo relativo al acuerdo de aguas que caducó en 2006 y que ha dejado en riesgo de recursos hídricos al Valle de Juárez y el norte de Chihuahua.

Nuevo gobierno democrático propondrá el establecimiento y/o revisión de las normas de operación de las agencias de seguridad norteamericanas en México. Se exigirá que, en su actuación en territorio nacional, dichos agentes en ningún caso vulneren la soberanía nacional.

La construcción de un muro en la frontera es inaceptable. Hay actos soberanos que pueden ser hostiles e inamistosos y la construcción de un muro lo es. No se compadece con la creciente interdependencia entre ambos países y desconoce las interacciones de personas, medio ambiente, historia y cultura en la larga frontera que compartimos. Un muro no contendrá el tránsito de personas, solo lo hará más

peligroso. Impediría el libre tránsito de miembros de las culturas indígenas, yaquis pápagos y otros pueblos que ancestralmente han habitado y cruzado las tierras limítrofes entre Sonora y Arizona. También afectará el frágil equilibrio medioambiental.

El gobierno dará atención prioritaria a la zona fronteriza con programas de desarrollo focalizados. Por otra parte, al reconocer que la relación bilateral México-EUA va más allá que los temas de migración, seguridad y libre comercio, se apoyarán mecanismos para fortalecer la cooperación medio ambiental, cultural, en ciencia y tecnología, agricultura, pequeña y mediana empresa, energía, cambio climático, tanto a nivel bilateral como multilateral.

- **América Latina y el Caribe: recuperar la agenda de desarrollo, fortalecer la proyección de lengua, historia, cultura e identidad comunes**

La importancia y complejidad de la relación con nuestros vecinos de América del Norte no puede hacernos olvidar la esencial identidad latinoamericana de México. Somos la frontera de América Latina en Norteamérica.

El Nuevo Gobierno Democrático dará particular atención a Centroamérica y la frontera sur. No va a tolerar los malos tratos a los migrantes centroamericanos comprometándose al respeto y

## Proyecto de Nación 2018-2024

protección de sus derechos humanos.

La recuperación de la agenda de desarrollo por encima de la de seguridad con Centroamérica será la prioridad. La Agenda 2030 será el marco de acción de México para la cooperación internacional al desarrollo con América Latina y el Caribe, especialmente con Centroamérica. El desarrollo sostenible de América Central, en particular del Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) está indisolublemente ligado al de nuestro país. Para lograrlo, actuaremos en coordinación con otros países latinoamericanos en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), con la Unión Europea y con el sistema de Naciones Unidas. Continuaremos con los programas que han mostrado resultados positivos hasta ahora, como Mesoamérica sin Hambre, adecuando su enfoque a la Agenda 2030, para colaborar entre iguales, dejando de lado actitudes paternalistas. La protección del medio ambiente, la erradicación del hambre, el desarrollo rural y el establecimiento de polos de desarrollo, en particular con el Triángulo del Norte y Belice, la interconexión eléctrica y la instrumentación de un turismo sustentable serán áreas a las que se otorgará atención especial.

Por razones de seguridad, prosperidad en el sur de nuestro país, combate a ilícitos,

congruencia en el trato a los migrantes y potencial desbordamiento de las condiciones sociales, Centroamérica es una región prioritaria para México. Bajo una noción mesoamericana, se debe definir una política de largo plazo con esta región, desarrollando políticas comunes en ciertos temas y buscando la participación de socios externos: desde financiamientos concesionales del BID, hasta el acercamiento con socios no tradicionales pero relevantes como pudieran ser Canadá o China.

El objetivo es desarrollar una agenda de alto pragmatismo. La construcción del corredor mesoamericano (logístico, energético, turístico y cultural) puede ser un buen punto de partida. La inversión de recursos mexicanos de todos los órdenes en la zona, incluyendo la capacitación, asistencia técnica, otorgamiento de becas y programas multinacionales, va en el sentido de los intereses prioritarios de México. Es evidente que un despegue económico de la zona abonaría al propio desarrollo de mercados para México y a una posición negociadora ventajosa frente a Estados Unidos, especialmente en el capítulo migratorio.

América Latina y el Caribe serán prioridad en la estrategia de diversificación de nuestros vínculos, hasta ahora fallida. Continuaremos los esfuerzos y

avances con la ALADI. y la Alianza del Pacífico, ampliando los ámbitos de colaboración, más allá de la meramente económica y comercial. Al mismo tiempo, buscaremos un diálogo franco con Brasil. América Latina y el Caribe no tendrán en la escena internacional el peso que merecen, mientras México y Brasil no caminen juntos. Nuestros proyectos de nación no deben implicar la exclusión del otro. Los dos grandes países tenemos una responsabilidad primordial en la concertación de posiciones de la región, en particular en los foros multilaterales y ante otras regiones. Pero la hegemonía de un país en América Latina y el Caribe, no tiene lugar ni futuro.

El gobierno dará un nuevo impulso a las relaciones con el Caribe, con el que compartimos no sólo el mar sino el interés por la preservación del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático y retos en materia de emergencias y desastres naturales. Buscaremos desarrollar estrategias focalizadas con cada uno de los países del Caribe e incrementar los lazos con los organismos regionales como la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y la Comunidad del Caribe (Caricom).

Se otorgará particular atención a la relación con Cuba, con quien nos unen lazos históricos y fraternales que deben reflejarse en una más intensa relación bilateral.

- Europa: el fortalecimiento de un orden internacional basado en principios y valores

La Unión Europea (UE) atraviesa por una crisis de identidad por múltiples causas: el eventual retiro del Reino Unido, la crisis del euro, los ajustes por la ampliación, el reacomodo de equilibrios en su interior. Alemania será cada vez un actor más importante, pero el peso y nuestra relación histórica con España, Francia e Italia hacen perentoria la búsqueda de un equilibrio en nuestros vínculos con la UE, sin descuidar la ascendencia de los países nórdicos, los Bálticos y los más recientemente incorporados como Polonia, la República Checa y Rumania.

La relación México-UE cuenta con un marco jurídico que está en proceso de actualización. Habrá que aprovechar al máximo las oportunidades no sólo para incrementar la participación porcentual del comercio mexicano con Europa, sin que ello implique la disminución del comercio con EU y Canadá, sino aumentar las inversiones europeas enfatizando la fortaleza del mercado interno mexicano.

Por otra parte, hay que subrayar que Europa no se entiende sin la referencia a América Latina y ésta sin la referencia a Europa. Somos dos caras de la misma moneda de la civilización occidental, enriquecida en el caso latinoamericano por nuestras profundas raíces indígenas. Por

ello, la cooperación en materia de derechos humanos, cultural, en ciencia y tecnología, educación, medio ambiente, combate al cambio climático, preservación y desarrollo del patrimonio cultural, industrias culturales, así como otras áreas de identificación común, deberá ser reforzada.

Un objetivo del gobierno de AMLO será identificar las áreas prioritarias en la relación con cada país europeo. Por ejemplo, con los nórdicos incrementar inversiones en materia de energías renovables, eficiencia energética, colaborar en la lucha contra el cambio climático, aprender de sus experiencias en materia de estado de bienestar, educación, e igualdad de género. Con Italia, colaboración en materia de lucha contra el crimen organizado, protección del patrimonio cultural, cooperación en materia de diseño y el intercambio de experiencias en materia de pequeña y mediana empresa. Con España, la promoción y defensa del español, las afinidades culturales, la cooperación económica.

El gobierno de NUEVO GOBIERNO DEMOCRÁTICO habrá de retomar un diálogo fructífero con Rusia. Es el país más grande de Europa, con una fuente cultural y artística inagotable. Existen posibilidades de cooperación en los campos de la educación, la ciencia y la cultura, la energía, los intercambios comerciales, entre otros.

Con Turquía se continuará el diálogo al reconocer la situación estratégica del país. Turquía es, en gran medida, a la Unión Europea, lo que México es a los Estados Unidos. Dos países con civilizaciones ancestrales, retos contemporáneos similares: poblaciones jóvenes, tasas de desempleo similares y tasas de ingreso comparables.

- Asia: la estratégica relación con China, Japón y la India

Asia es un continente que ofrece oportunidades que hasta ahora se han aprovechado tangencialmente. Los tres grandes países asiáticos: China, Japón y la India son también cuna de grandes civilizaciones como México. Han tenido tasas de desarrollo envidiables en los últimos años, pero compartimos con ellos algunos retos similares.

China será en unos años la primera economía mundial. De acuerdo con algunas mediciones, ya lo es. Por ello, esta nación representa una gran oportunidad en nuestras relaciones económicas y comerciales, pero también un gran reto, al ser nuestro principal competidor en diversos mercados.

Pero la relación con China no puede verse sólo desde una óptica comercial y de inversión. Se buscarán áreas de colaboración específicas en las que China es ya líder, como en el desarrollo de la energía solar, el comercio

electrónico, la construcción de trenes de alta velocidad.

Habrà que recuperar una relación de confianza y construir un marco que dé certeza a un amplio abanico de interacciones futuras. México, por razones históricas, desde la existencia del Galeón de Manila, fue la principal referencia para China en el continente americano. Debemos volver a serlo, en el marco de normas acordadas en organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y de un creciente intercambio comercial, de inversiones, educativo, turístico y cultural.

México pasará a formar parte del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. En este marco se explorarán oportunidades para empresas mexicanas en los grandes proyectos de infraestructura, en particular en Asia Central.

La relación de México con los países asiáticos ex miembros del TPP, incluyendo Japón, seguirá siendo determinada por mecanismos que “faciliten el comercio y la inversión”. Esto quiere decir que las relaciones diplomáticas se conducirán por el interés económico y aprovechando las formalidades que ya existen, como es el caso de Japón en donde ya se cuenta con un acuerdo de cooperación integral

extraordinariamente bueno de carácter económico-comercial; o bien a través de espacios y oportunidades que se vayan generando en la práctica, como serían los casos de Tailandia, Vietnam y otros.

La India será el país más poblado y en la actualidad tiene tasas de crecimiento económico altas que han favorecido un gran crecimiento de su clase media. Hay oportunidades de comercio, inversión, colaboración en materia de informática, industrias culturales, como el cine, preservación del patrimonio cultural, lucha contra el cambio climático, cuidado del medio ambiente y la biodiversidad.

- Medio Oriente y el Golfo Pérsico

El Medio Oriente continúa siendo una zona altamente volátil. Los conflictos regionales han tenido costos humanitarios y provocado crisis migratorias que han afectado otros continentes. Apoyaremos los esfuerzos multilaterales en pro del diálogo y la paz en la región.

Mantendremos un diálogo con los países productores de petróleo del Golfo Pérsico en busca de estabilidad y certeza en los mercados energéticos mundiales y buscaremos aumentar los intercambios comerciales, en particular de productos agrícolas.



## Proyecto de Nación 2018-2024

- **África: futuro de oportunidades**  
La presencia mexicana en África continúa siendo limitada. Ha faltado coherencia y consistencia en la relación con el continente que registra la tasa de crecimiento de población más alta y que, en los últimos veinte años creció a tasas promedio de 5% anual. La crisis de los precios de las materias primas, el cambio climático reflejado en sequías prolongadas y carencia de alimentos, así como los conflictos internos, afectaron la tendencia positiva. Sin embargo, la región ofrece oportunidades tanto a nivel económico y comercial, que apenas comienzan a aprovechar las empresas mexicanas, en particular en las áreas de agricultura, alimentación y minería, como en materia de cooperación al desarrollo, mediante el intercambio de experiencias, la identificación de proyectos específicos de colaboración como en el área de consumo y procesamiento de maíz blanco, fortalecimiento de capacidades institucionales en las áreas de cultura, protección del patrimonio, educación, adaptación y mitigación del cambio climático, preservación de la biodiversidad.

- La vinculación con otros países de desarrollo similar: Indonesia, Turquía, Corea, Sudáfrica, Nigeria.  
En la reconfiguración del orden mundial, los países de desarrollo medio similares a México, jugarán un papel cada vez más relevante.

Deberán ser algunos de nuestros socios estratégicos, bien porque compartimos niveles de desarrollo equivalentes y retos semejantes, como porque la posibilidad de una efectiva cooperación Sur-Sur representa una oportunidad única.

Además de los países latinoamericanos, otros como Turquía, la República de Corea, Indonesia y Sudáfrica son también miembros del G-20 y nuestras coincidencias en ese foro y otros, son mayores que nuestras diferencias.

Hay otros países como Vietnam, Kenia, Nigeria, Egipto e Irán, que aún sin formar parte del G-20 tienen una importancia regional innegable. El diálogo y la concertación con ellos para buscar objetivos de acción comunes y una mayor comprensión de sus áreas geográficas es indispensable.

La política multilateral y los grandes temas de la agenda internacional

- La Agenda 2030  
La política multilateral del Nuevo Gobierno Democrático estará guiada por la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Es una agenda integral cuyo lema “*No dejar a nadie atrás*” invita a una visión de la cooperación internacional que pone énfasis en el desarrollo y la seguridad humanas e incluye los principales temas de la agenda internacional.

## Proyecto de Nación 2018-2024

Tiene, además, la ventaja de contar con objetivos claros y precisos e indicadores para medir el progreso en cada una de sus metas.

El cumplimiento de la Agenda 2030 tanto a nivel nacional como internacional será elemento fundamental de una política exterior de Estado, puesto que ya ha sido asumido por el actual gobierno. El Nuevo Gobierno Democrático honrará dicho compromiso y lo fortalecerá, alineando la actuación de México en los órganos y organismos del Sistema de Naciones Unidas, en los foros regionales y en la política de cooperación al desarrollo del Estado mexicano, a través de la Agencia Mexicana para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) en particular con Centroamérica, al logro de la Agenda 2030, que incluye, entre otros objetivos, la erradicación del hambre, la disminución de la pobreza, la disminución de la desigualdad y la elevación de la calidad de la educación.

- Paz y seguridad internacionales

México continuará participando en las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Asimismo, se mantendrá la candidatura del país para ocupar un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU en el periodo 2020-2021.

Habrà una continuidad en las políticas de impulso al desarme nuclear universal, así como a la regulación del tráfico de armas pequeñas y ligeras y el combate al tráfico ilícito de armas. La lucha contra el crimen organizado en sus diferentes vertientes: tráfico de drogas, tráfico ilícito de personas, entre otras, será una de las áreas de acción prioritaria de la política multilateral de México.

- Desarrollo y justicia social

El Nuevo Gobierno Democrático impulsará en la agenda internacional los debates y la adopción de medidas encaminadas a una mayor cohesión social tanto al interior de los Estados como entre ellos, mediante el impulso a políticas que erradiquen la pobreza y atiendan los reclamos de justicia social, en particular de los grupos más vulnerables.

Asimismo, privilegiará los foros e iniciativas en materia de educación ya que ésta es la mejor palanca para el desarrollo tanto a nivel individual como social, alineando la acción internacional a los esfuerzos que se hagan en la materia a nivel interno en materia de ampliación de acceso a la educación superior y de un aprendizaje a lo largo de la vida.

Asimismo, promoverá la inserción de México en mecanismos de cooperación en ciencia y tecnología de punta, en consulta estrecha con la comunidad científica nacional. Para ello se



## Proyecto de Nación 2018-2024

impulsará el cumplir con el objetivo de alcanzar un nivel de inversión nacional del 1% del PIB en este ámbito. Ello ayudará al país a transformarse en una verdadera sociedad del conocimiento y contribuirá a la creación de empleos de alto valor añadido.

La atención y mejoramiento en estas dos áreas implicará también un progreso sustancial en los índices de desarrollo humano del país, que año con año mide el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En los últimos años, el progreso de México en dicho índice se ha estancado. Así el desarrollo nacional estará más vinculado a un mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos y no se medirá exclusivamente en relación a la estabilidad de indicadores macroeconómicos.

En este contexto, México promoverá en los organismos financieros internacionales la continuidad de la cooperación con países de ingresos medios-altos. Defenderá incluir en las mediciones de estos organismos, en las negociaciones comerciales internacionales y en la elaboración de los presupuestos nacionales, la adopción de indicadores de desarrollo humano, así como de respeto al medio ambiente.

- La promoción y protección de los derechos humanos México, en el ejercicio de su soberanía, ha suscrito los pactos internacionales de derechos

humanos, así como diversos instrumentos regionales en la materia. La lucha y la defensa de los derechos humanos ha permeado en la conciencia del país. Por ello, la promoción y protección de los derechos humanos en México y en el mundo será uno de los hilos conductores de la política exterior El Nuevo Gobierno Democrático.

En este ámbito se enfatizará el estrecho vínculo y correspondencia que debe existir entre la política interna y la internacional. Se atenderán las recomendaciones de los mecanismos y organismos internacionales sobre los casos de violaciones de derechos humanos que se han producido en el país en los últimos años.

Se incrementará la relación con el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y sus relatores, así como con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Se aprovecharán los mecanismos y estándares internacionales, sistemas de capacitación y metodologías que contribuyan al fortalecimiento del sistema de impartición de justicia en México y de protección de los derechos humanos.

- El combate al cambio climático y la preservación de la biodiversidad

México es un país que se verá seriamente afectado por el cambio climático y sus consecuencias. Los años recientes nos han mostrado

los efectos de fenómenos como el Niño y la recurrencia de huracanes con intensidades antes no vistas. Por ello, El Nuevo Gobierno Democrático tendrá un firme compromiso con el cumplimiento del Acuerdo de París, tanto a nivel nacional como global. Asimismo, al ser uno de los diez países megadiversos, otorgará una particular atención a la preservación de la biodiversidad del país y en el plano internacional, mediante el liderazgo en las negociaciones de los objetivos en la materia en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica y de los organismos del sistema ONU.

- Migración

El inicio del próximo gobierno coincidirá con la conclusión de las negociaciones en el marco de Naciones Unidas para lograr un Pacto Global para una Migración segura ordenada y regular. De alcanzarse el objetivo, se podrá contar con un marco multilateral adecuado para abordar el fenómeno de la migración. Independientemente del desenlace de dichas negociaciones, El Nuevo Gobierno Democrático insistirá en que la migración no es un problema en sí, sino un fenómeno inherente a la humanidad misma. La migración no puede ni debe ser criminalizada. Para encararla de manera adecuada, se deben abordar sus causas profundas como la pobreza, la falta de oportunidades, la inseguridad, el cambio climático y los conflictos.

La articulación de la acción de México en el exterior: el Servicio Exterior Mexicano,

El Servicio Exterior Mexicano (SEM) es el instrumento del Estado para la defensa de sus intereses y promoción de sus ideales y objetivos en el mundo, a través de su red de misiones, embajadas y consulados. La ejecución de la política exterior no puede estar en manos de improvisados o multiusos. No debe continuarse la política de nombrar a políticos en desgracia o amigos como embajadores y cónsules cuando, a la vez, se exige a los diplomáticos de carrera una formación sólida para su ingreso y ascenso por concursos de oposición.

No puede haber una política exterior eficaz con una Secretaría de Relaciones Exteriores débil. Se fortalecerá el papel de la SRE como coordinadora de la acción de México en el exterior. Las demás dependencias deberán respetar esta disposición legal.

Se nombrará a los funcionarios más capaces y probos al frente de las embajadas y los consulados. Se alentará la formación y capacitación constante de los cuadros jóvenes. A la vez se exigirá, en particular a los jefes de misión, mesura, discreción y honestidad en su función. México es un país aún con muchas carencias. Su representación será digna, acorde con el creciente peso internacional del país, pero

sin incurrir en gastos onerosos o actitudes ostentosas.

## **ANEXO**

### **Agenda 2030**

#### **Objetivos de desarrollo sostenible**

*Objetivo 1.* Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo

*Objetivo 2.* Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

*Objetivo 3.* Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades

*Objetivo 4.* Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos

*Objetivo 5.* Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas

*Objetivo 6.* Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos

*Objetivo 7.* Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos

*Objetivo 8.* Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

*Objetivo 9.* Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

*Objetivo 10.* Reducir la desigualdad en los países y entre ellos

*Objetivo 11.* Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

*Objetivo 12.* Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

*Objetivo 13.* Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos\*

*Objetivo 14.* Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible

*Objetivo 15.* Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad

*Objetivo 16.* Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas

*Objetivo 17.* Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

\*Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático.

## Gobierno

### Migración

#### 1 Perspectivas migratorias

Se prevé que los retos migratorios del próximo gobierno mexicano se centren en al menos tres aspectos: a) incremento de la migración de retorno hacia México, voluntaria y forzada, por las políticas antiinmigrantes del gobierno norteamericano y por un ciclo propio del fenómeno migratorio; b) aumento de la presión migratoria centroamericana en la frontera sur de México, debido a la agudización de los problemas económicos, sociales y de seguridad en la región, y c) despoblamiento de las áreas expulsoras de mano de obra hacia las principales ciudades del país y hacia la frontera norte principalmente, en la medida que persistan los problemas de desigualdad en el país.

El próximo gobierno podría iniciar una nueva época en la política migratoria, si se concentra en cinco grandes objetivos: a) promover el desarrollo integral de las principales zonas expulsoras de población migrante; b) redirigir las prioridades consulares hacia la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes mexicanos; c) impulsar una nueva política pública migratoria con estándares altos de integridad, transparencia y

eficiencia; d) incorporar a la sociedad civil organizada en la evaluación y desempeño de un nuevo trato hacia los migrantes, y e) reducir sensiblemente la porosidad y vulnerabilidad de la frontera sur.

Derivado de este diagnóstico y objetivos principales se contemplan los siguientes objetivos específicos:

#### 2 Política Migratoria Transversal

Se procurará atender de manera integral las causas del fenómeno migratorio, con mayor énfasis en el desarrollo económico y social, sobre los enfoques parciales de contención policial.

#### Acciones

- Coordinación Ejecutiva Intersecretarial para la Atención de Migrantes. Instrumentaría tres programas:
  - Programa para la Integración Digna de Migrantes Retornados.
  - Programa para el Desarrollo Integral de Comunidades con Altos Índices Migratorios.
  - Programa para el Traslado Seguro de Migrantes en Tránsito.

- Promoción de Convenios de Empleo Internacional Regulado para los migrantes mexicanos en Estados Unidos y Canadá, y para los migrantes centroamericanos en México.
- Incorporación de perspectiva transversal de género (mujeres) y atención a grupos vulnerables (personas adultas mayores, menores de edad y con discapacidad), en la nueva política migratoria.
- Evaluación de la eficiencia de los diversos programas, iniciativas y acciones gubernamentales en curso (desde el programa Paisano hasta los programas del Instituto de los Mexicanos en el Exterior), para determinar cuáles continúan, se modifican o se eliminan.

### **3 Protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes mexicanos en Estados Unidos**

Se busca fortalecer un principio básico de la política exterior de México, que significa proteger y defender a nuestros connacionales en cualquier parte del mundo donde se encuentre en riesgo su integridad física, económica, social y cultural.

### **Acciones**

- Conversión de los consulados de México en Estados Unidos en procuradurías de la defensa de los migrantes.
- Instalación de oficinas de atención y apoyo legal a los migrantes deportados en los principales puntos fronterizos de México.
- Expedición de la Cartilla de los Derechos del Migrante: con información y orientación práctica y útil para migrantes mexicanos en los Estados Unidos y para migrantes internacionales en tránsito por México.
- Establecimiento de una estrategia de empoderamiento y defensa de los migrantes que tengan derecho a una estancia legal en los Estados Unidos.
- Apoyo en litigios en tribunales norteamericanos y en instancias internacionales (ONU, OEA, CIDH) la defensa de los derechos humanos fundamentales de los migrantes, reconocidos plenamente por las jurisprudencias local, nacional e internacional.

- Búsqueda de alianzas con autoridades locales norteamericanas (alcaldes y gobernadores) y con legisladores federales que estén a favor de una reforma migratoria en los Estados Unidos.
- Suscripción de convenios de cooperación y reordenamiento de tránsito de personas con los países de origen de los migrantes en tránsito, a fin de coordinar una política migratoria regional México-CA-Caribe-América del Sur.

#### **4 Combate y prevención de prácticas de corrupción en el trato a los migrantes nacionales y extranjeros**

El mismo o mayor nivel de respeto a los derechos humanos que el gobierno mexicano exige a los gobiernos extranjeros en el trato a los migrantes mexicanos se debe garantizar en el territorio nacional a los migrantes internacionales, en especial, a los centroamericanos. No sólo es una cuestión de elemental humanismo y legalidad, sino de legitimidad y autoridad moral para el gobierno de México.

#### **Acciones**

- Sustituir el Instituto Nacional de Migración por una Oficina Nacional de Migración y Refugiados. Trasladar la policía migratoria a una sección especializada de la Policía Federal.
- Actualizar la política migratoria de asilo y refugio, en función de las nuevas realidades económicas, sociales y políticas de la globalización.
- Implementar el programa Tolerancia Cero al Mal Trato en la relación de las autoridades migratorias y cuerpos de seguridad mexicanos con los migrantes centroamericanos y extranjeros en general.
- Establecer un protocolo de actuación para las autoridades mexicanas en la relación con los migrantes extranjeros en tránsito, que sería elaborado en coordinación con la ONU, OEA, CIDH y la CNDH (por ejemplo, prohibir estrictamente que policías municipales, estatales o federales puedan detener discrecionalmente a los migrantes en tránsito).



- Establecer un protocolo institucional para la búsqueda de migrantes en tránsito desaparecidos, atendiendo los reclamos y las observaciones de la ONU, la OEA, los gobiernos de Centroamérica, los familiares de los migrantes desaparecidos, la CNDH y organizaciones civiles internacionales de derechos humanos.
- Cortar de raíz el vínculo entre el crimen organizado (en realidad, protegido) y las redes de trata o tráfico de migrantes: intervención drástica y castigo ejemplar en los casos probados de complicidad o protección de autoridades o personal de migración.
- Reforzar el marco legal para castigar eficazmente la trata y tráfico de migrantes.
- Fortalecer la actual Red de Fiscalías Estatales Especiales para la atención de denuncias de los migrantes en tránsito.

### **5 Participación de OSC, nacionales e internacionales, en la evaluación y monitoreo de la política migratoria**

La participación de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) vinculadas al ámbito migratorio ayudará a mejorar las prácticas gubernamentales en la

materia, a legitimar las políticas públicas migratorias y a cambiar la imagen del gobierno en este tema.

### **Acciones**

- Promover un Consejo de Participación Ciudadana y OSC para la evaluación y desempeño de la política migratoria. Integrar a las instituciones académicas especializadas en el tema (Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Colegio de la Frontera, Colegio de México, Universidad Iberoamericana, etcétera).
- Impulsar una red de abogados hispanos defensores de migrantes en Estados Unidos.
- Impulsar una red de abogados y OSC en la frontera sur, para orientar y defender a los migrantes en tránsito de posibles abusos y atropellos (especialmente centroamericanos y menores de edad no acompañados).
- Fortalecer las asociaciones y clubes de mexicanos residentes en los EUA, apoyándolos en sus gestiones, programas e iniciativas para seguir vinculados y apoyar a sus comunidades de origen.

- Impulsar *Beautifully made in USA... by mexicans*: campaña de alto espectro para valorar las aportaciones de los migrantes mexicanos a la economía, al fisco, a la ciencia, a la educación y a la cultura norteamericanas (empresas de Trump incluidas). Sería patrocinada y suscrita por OSC y empresas corporativas vinculadas al TLCAN.
- Promover y apoyar iniciativas de las OSC orientadas a generar capital social positivo en las comunidades de origen de los migrantes.

### **6 Frontera Sur, prioridad migratoria**

Es previsible que el próximo gobierno enfrente una doble presión por la situación migratoria en la frontera sur: incremento de los flujos de nacionales centroamericanos (El Salvador y Honduras, principalmente) y acoso diplomático y político del Departamento de Estado de EUA para que México selle la frontera sur e instrumente acciones de vigilancia extrema a fin de enfrentar potenciales amenazas asociadas de terrorismo y crimen organizado.

Será fundamental cooperar y colaborar con los gobiernos

norteamericanos, centroamericanos, del Caribe y sudamericanos, en programas conjuntos de fronteras seguras, sin demérito de los derechos humanos de los migrantes y de las decisiones soberanas de México en materia de seguridad nacional.

### **Acciones**

- Renovar y modernizar los cruces y estancias migratorias en la frontera sur (desde instalaciones hasta el personal migratorio asignado), para reducir la vulnerabilidad de la frontera sur.
- Implementar programas trilaterales (EUA-México-CA) de cooperación para el desarrollo en las regiones rurales y urbanas de CA expulsoras de migrantes.
- Suscribir convenios de empleo temporal regulado entre México y países de CA, a partir de la propuesta de impulsar un programa especial de desarrollo para el sureste del país y crear un corredor económico y comercial en el Istmo de Tehuantepec incluidas en el nuevo Proyecto de Nación.



## Proyecto de Nación 2018-2024

- Realizar un monitoreo puntual de los migrantes deportados por Estados Unidos con perfil criminológico alto, para evitar su reinserción o absorción por la delincuencia organizada.
- Impulsar Caravanas de Traslado Seguro, a cargo de OSC (sin participación del gobierno) para garantizar y dignificar el tránsito de migrantes de la frontera sur a la frontera norte.

**Sociedad  
Segura y  
Estado de  
Derecho**

---

---

## **Sociedad Segura y Estado de Derecho**

---

### **Proyecto**

Recuperar la paz enfrentando las causas de la inseguridad.

La crisis de seguridad que vivimos es mucho más profunda y grave que un asunto de policías, narcotraficantes y delincuentes. Se trata de una crisis de valores y de convivencia marcada por el resentimiento social a causa de la pobreza y la falta de oportunidades, particularmente para los jóvenes, que se traduce en violencia. Agravan dicha crisis una conjunción de factores sociales y económicos, a los que se suma el deterioro y la corrupción en los cuerpos policiales y el aparato de procuración y administración de justicia. El estilo de vida actual inducido por la cultura neoliberal y consumista, en la que lo fundamental es el dinero, lo material y lo superfluo, ha contribuido también a generar frustración social, de nuevo particularmente en los jóvenes.

Recuperar la paz y la tranquilidad y reconstruir la convivencia social es una lucha que se debe dar en varios frentes. La solución de fondo, la más eficaz, pasa por enfrentar desempleo, pobreza y desintegración familiar. Pasa particularmente por sustituir al narcotráfico como opción económica para los jóvenes, por opciones de educación y trabajo honesto. Si no se repara el tejido social (...) no se va a resolver el problema de la inseguridad, aunque se tenga un policía en cada esquina.

## **Sociedad Segura y Estado de Derecho**

---

### **Proyecto**

Rediseño institucional del área de seguridad, coordinación y profesionalización de los cuerpos de seguridad.

El itinerario de la seguridad pasa por un mayor profesionalismo en el combate a la delincuencia, por priorizar la inteligencia por sobre la fuerza y por garantizar coordinación y perseverancia en los cuerpos de seguridad. Pasa sin duda también por el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los integrantes de los cuerpos policiales y por coordinar la estrategia de seguridad con las políticas de procuración y administración de justicia.

Ha sido por ello un error reducir la estrategia de seguridad a una correlación de la capacidad de fuego entre los cuerpos policiales y el crimen organizado, con el único fin de capturar a los grandes capos del narcotráfico. Llevamos más de 10 años aplicando esa lógica centrada únicamente en descabezar cárteles, sin dismantelar su infraestructura financiera. Los resultados han sido efímeros y pobres.

En vez de lograr que la sociedad recupere la paz y tranquilidad perdidas, ésta estrategia ha

fragmentado a los grupos criminales, propiciado relevos cada vez más violentos en sus dirigencias, multiplicado los conflictos y dispersado la violencia. Ciertamente, seis asesinatos de cada 10 que se cometen en el país están vinculados con el narcotráfico, pero por seguir únicamente a los grandes capos se ha descuidado a los criminales del fuero común, aquéllos que cometen robos violentos en las calles, aquéllos que se meten a una casa y amordazan y lastiman a una familia, aquéllos que cometen un secuestro rematando el patrimonio y la tranquilidad de la víctima y su familia, aquéllos que extorsionan y se adueñan del ingreso de quien tiene una pequeña actividad económica o negocio legítimo, a aquéllos que, en general, son los que más daño hacen a los que menos tienen.

En este tiempo, las instituciones responsables se han desgastado y desprestigiado, y existen cada vez más evidencias de que algunos cuerpos de seguridad, más que ser la solución son parte del problema por su involucramiento con el crimen organizado. En pocas palabras, estamos ante el agotamiento de un modelo de seguridad.

El equivocado diseño institucional en materia de seguridad ha hecho también su parte en esta crisis. La reubicación de las atribuciones de seguridad pública en la Secretaría de Gobernación ha resultado un

fracaso total. La prueba es que hoy tenemos una seguridad casi militarizada y una inseguridad creciente. Tal reubicación ha dificultado la coordinación y suma de esfuerzos entre los cuerpos policiales y ha permitido también que el ejercicio de dichas atribuciones se preste (o se sospeche que se presta) para su uso político. Cuando el gobierno en turno ha sido incapaz de mantener el orden por la vía democrática, ha acudido a la represión, generando más violencia de la que ha pretendido evitar. Cabe agregar que la intervención del Ejército en tareas de seguridad pública ha llevado a muchos funcionarios policiales a una cierta complacencia y abulia, que ha limitado e inhibido el crecimiento profesional de los cuerpos de seguridad pública.

### **1 Gabinete de seguridad**

El próximo gobierno establecerá una instancia de coordinación permanente bajo la dirección directa e inmediata del titular del Poder Ejecutivo, integrado por la Fiscalía General de la República y las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional y de Marina, que se articularán con las autoridades estatales a través de instancias como el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

Su objetivo será garantizar la colaboración y perseverancia de todos los cuerpos de seguridad en el país, dotar de claridad a las

reglas de convivencia y operación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales en materia de seguridad, y establecer diariamente las respuestas ejecutivas a los problemas que se presenten. Agruparemos a los gobiernos de los estados en torno a la propuesta de crear instancias similares a nivel estatal y municipal, que serían presididas por los gobernadores y alcaldes respectivos. Por su parte, el presidente de la República sostendrá reuniones todos los días con su gabinete de seguridad y justicia para revisar avances, definir estrategias, tomar decisiones ejecutivas y coordinar y alinear esfuerzos.

### **2 Coordinación de los cuerpos de seguridad y procuración de justicia para garantizar un auténtico estado de derecho**

Hasta ahora, el combate al crimen organizado ha tenido como estrategia fundamental el combate directo del crimen a través de los cuerpos de seguridad del Estado. Sin embargo, son las instancias de procuración de justicia las que definen las posibilidades de éxito de las acciones, mediante la detención y posterior procesamiento de los indiciados.

Si corresponde al Ministerio Público investigar y perseguir los delitos, debería encabezar también las estrategias en la materia, coordinándose para su ejecución con la policía federal, a efecto de que, sin dejar de cubrir

sus atribuciones de presencia y reacción, contribuya a obtener información que, de manera general, permita levantar planos geodelictivos y elaborar diagnósticos respecto de la incidencia de los crímenes de mayor impacto social y, de manera particular, acerque al Ministerio Público datos que pudieran serle útiles en la investigación de casos específicos.

El artículo 21 constitucional establece la obligación de esa coordinación. Mientras no se materialice adecuadamente, persistirá la inseguridad y la impunidad, además del desperdicio de los recursos públicos.

Trascender la óptica policiaca en la formulación de estrategias en materia de seguridad pública para perseguir los delitos, implica apoyarse en la ciencia y la dogmática jurídica para que, a través del análisis de las causas y los efectos de las conductas antisociales, junto con la valoración normativa que las convierte en delitos sancionados, se generen mayores posibilidades de alcanzar la seguridad con base en principios de estricta legalidad y respeto a los derechos humanos.

Lo que se propone es que la fuerza pública sea coordinada por el órgano encargado de la procuración de justicia para que el combate del delito se haga dentro de los márgenes de los valores a

los que aspira el derecho y no de las soluciones reactivas, impulsivas, de circunstancia, que generalmente son represivas.

Esta orientación permitirá que el tratamiento a las problemáticas que devienen de la inseguridad, no sea de índole estrictamente policiaco, sino jurídico:

- La función del Ministerio Público se materializa en actos y procedimientos que descansan sobre la base de los principios jurídicos que rigen el sistema de justicia.
- El Ministerio Público y las policías, aunque poseen naturaleza y atribuciones distintas, persiguen un mismo objetivo: garantizar la seguridad pública.
- La preservación de la seguridad pública se debe legitimar, no por el consenso o la política, sino por realizarse estrictamente ajustada a lo preestablecido por la ley.
- El objetivo de que el Ministerio Público encabece y coordine las estrategias en materia de seguridad pública es garantizar también el respeto a los derechos humanos.

El Ministerio Público, como órgano autónomo de investigación y persecución de delitos, puede emitir estrategias de seguridad pública legítimas, en tanto tiene mayores posibilidades de actuar alejado de intereses políticos, que tienden a manipular y desvirtuar el uso de los cuerpos policiacos en función de los vaivenes de la opinión pública o de las presiones de grupos de poder fáctico que en caso de actuar contraviniendo la ley reclaman su cuota de impunidad.

Se trata de que el Ministerio Público y las policías, bajo sus respectivas facultades, compartan información criminalística para su uso bajo un principio de actuación coordinada con una estrategia de combate de fondo a la criminalidad.

### **3. Creación de la Secretaría de Seguridad Pública**

Se creará la Secretaría de Seguridad Pública quitando a la Secretaría de Gobernación atribuciones que en estricto rigor no le competen. Se impulsarán los cambios jurídicos necesarios para regresar al esquema completamente civil y sin criterios políticos de la Secretaría de Seguridad Pública. El Consejo Nacional de Seguridad Pública se conservará sólo como una instancia deliberativa y de consenso con los estados. La creación de la Secretaría de Seguridad Pública otorgará a su

titular la facultad de proponer directamente al presidente de la República las políticas y estrategias de seguridad pública y combate a la criminalidad, y ejercer como vínculo operativo entre todas las instancias responsables de coordinarse para garantizar mayor eficiencia y legalidad en las tareas de combate a la inseguridad.

### **4. Fortalecimiento de la inteligencia para garantizar la justicia**

La inteligencia como estrategia contra el crimen implica el fortalecimiento de la información, su procesamiento y su interpretación para hacer más efectiva y eficiente la atención policial y la procuración de justicia. La inteligencia debe desarrollarse en los organismos de procuración de justicia y policía apoyada en el uso intensivo de los avances tecnológicos y de la información. Es indispensable el desarrollo de actividades de inteligencia que diferencien entre la actuación de los grupos criminales y su organización; que detecten la infiltración de las instituciones y que sean capaces de diseñar las políticas para su atención.

La inteligencia para la prevención se centrará en la detección de la infraestructura del crimen organizado y en la aplicación severa de la extensión de dominio y aseguramiento de los bienes con



que los delincuentes apoyan su operación diaria.

Será prioridad el uso de la inteligencia financiera para cerrar el paso al lavado de dinero y a operaciones con fondos producto del delito, y el fortalecimiento de los sistemas informáticos para garantizar al Estado retomar el control de la seguridad.

Se replantearán objetivos y eventualmente el funcionamiento de la Unidad de Inteligencia Financiera. Creada por la Ley Anti lavado, no ha sido suficientemente eficaz, pues la economía del crimen organizado ha contaminado ya diversas zonas lícitas de la economía. Esta unidad financiera, que más bien se ha convertido en una herramienta para recabar contribuciones al Sistema de Administración Tributaria, se justificará en el aseguramiento de bienes, recursos y estructuras financieras con las que opera el crimen organizado.

La inteligencia se utilizará para la seguridad ciudadana y la procuración de Justicia y se eliminará el espionaje político.

### **5 Analizar la pertinencia de crear una Guardia Nacional**

Se analiza la pertinencia de crear una Guardia Nacional con el apoyo de los 214,157 soldados y 55,574 marinos que en la actualidad permanecen organizados bajo el mando de

oficiales del Ejército y de la Marina, en regiones, zonas, batallones y otros agrupamientos menores. Se trata de aprovechar el conocimiento, la disciplina de esta fuerza, así como todos sus recursos materiales (vehículos, cuarteles e instalaciones) con el propósito de garantizar la seguridad de los mexicanos y serenar al país.

### **6 Creación de la Policía Turística.**

Su responsabilidad será garantizar la seguridad en zonas turísticas de alta incidencia económica para millones de familias que dependen de esta noble actividad y millones de visitantes nacionales y extranjeros que gozan de los atractivos que ofrece nuestro país. Este nuevo cuerpo de seguridad tendrá su propia identidad, pero estará adscrito a la Policía Federal.

## **Sociedad Segura y Estado de Derecho**

---

### **Proyecto**

Sociedad segura

#### **1 Tolerancia cero a la corrupción**

La corrupción ha estigmatizado a los cuerpos de seguridad. Junto al heroísmo y honestidad de muchos de sus integrantes, convive la corrupción. Según una encuesta de la Universidad del Valle de México, al mencionar la palabra policía, 35% de los entrevistados la asociaron con corrupción. Los propios policías reconocen en esa encuesta que los ciudadanos los miran con desconfianza, y ellos mismos perciben un alto nivel de corrupción e impunidad dentro de su institución. Con frecuencia recibimos información de que tales o cuales cuerpos de seguridad federales y/o locales están secuestrados total o parcialmente por grupos criminales en contubernio con mandos policiacos y/o políticos, que impiden que estas instituciones funcionen al servicio pleno de la sociedad. Con frecuencia pues, el enemigo está en casa.

Se impulsará una redefinición de prioridades presupuestales y un programa de austeridad. El objetivo es lograr ahorros importantes en las distintas partidas de seguridad. Dichos

ahorros se destinarán a mejorar las condiciones administrativas de los cuerpos de seguridad, la formación profesional y su actualización tecnológica. Se revisará todo el sistema de seguridad social, vivienda, escalafón y de salarios del personal pie a tierra. En todo caso, si el presupuesto federal no alcanza para todo, la seguridad será prioritaria.

Estableceremos una política de cero tolerancia a la corrupción, a la impunidad y al influyentismo. Se impedirá por todos los medios la asociación entre delincuentes y autoridades. Acabaremos con ese contubernio, no sólo porque lastima la imagen y reputación social de la policía, sino porque nos impide acabar con la violencia. Erradicaremos la corrupción en corporaciones policiales y militares, ministerios públicos, juzgados y en otras instancias de seguridad pública y de procuración e impartición de justicia, y edificaremos un nuevo sistema de seguridad para alcanzar la paz pública.

#### **Contraloría Ciudadana**

Se creará la Contraloría Ciudadana, autónoma y con recursos humanos y materiales suficientes. En ella participarán representantes y especialistas de la sociedad, sin vínculos políticos partidarios.

Las denuncias de corrupción en los cuerpos de seguridad y la manipulación de cifras relacionadas con la violencia son hechos recurrentes; es imprescindible dotar de credibilidad a los órganos internos responsables de estos temas. El quehacer de los cuerpos de seguridad será transparente, sin "hoyos negros". El objetivo de la Contraloría Ciudadana será garantizar transparencia en el ejercicio de los recursos y en el manejo de la información, particularmente en la información estadística asociada a la violencia, ahora generalmente cuestionada. Coordinará también el programa Caiga quien Caiga, estrategia para erradicar la corrupción e impunidad dentro de los cuerpos de seguridad. Será responsable también de fortalecer los mecanismos de certificación de los servidores públicos vinculados con la seguridad, y facilitará y atenderá las denuncias ciudadanas para sancionar actos de corrupción.

Administrará el registro único de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública y del personal de reintegración social, vinculándolo al Sistema Nacional Anticorrupción, para que una vez sancionado alguno de sus elementos se evite su reingreso a cualquier otra institución pública similar en el país. No habrá una cacería de brujas ni tabla rasa, pero el gobierno federal no va a permitir malos elementos dentro de los cuerpos de seguridad. Habrá investigaciones internas

objetivas y consecuencias serias para quienes haciendo uso de su uniforme y su placa cometan delitos y lastimen a la sociedad. Habrá un límite muy claro entre quien quiera delinquir y quien quiera combatir a la delincuencia. Los primeros estarán sujetos a las sanciones de la ley, los segundos permanecerán en los cuerpos de seguridad y tendrán todas las garantías para poder desarrollar sus funciones.

### **2 Capacitación, profesionalización de los cuerpos policiales y uso de la inteligencia**

No hay forma de alcanzar el éxito de la estrategia de seguridad sólo con la saturación de estados y municipios con fuerzas federales, sean éstas policiales o militares. Los retos de la seguridad y el mantenimiento del orden público son cada vez más complejos. Tampoco vamos a mejorar la seguridad pública reprimiendo la inconformidad social. La protesta política sólo se resolverá con diálogo, racionalidad y transparencia, y con decisiones públicas que respondan a las demandas sociales.

Es necesario mejorar la formación y capacitación de las policías dejando de pensar sólo en el cumplimiento de una meta o una certificación, avanzando en su profesionalización. Se necesita cumplir de manera real con ese

objetivo y que el resultado sea contar con policías preparadas, no solamente desde el punto de vista operativo, sino para la implementación del Nuevo Sistema de Justicia, porque de nada serviría mejorar la actuación policial si no existe una justicia limpia, transparente y expedita, en línea con las reformas constitucionales llevadas a cabo hace ya más de ocho años.

No basta con sacar al personal a la calle y distribuirlo por zonas, se requiere que el policía sepa optimizar interacción con su entorno. Esto implica dotarlos de mayores elementos técnicos y prepararlos para el manejo de la tecnología y de la información a la que se puede acceder a través de ésta. Capacitar para que sepan actuar en casos en que su intervención genere un primer contacto con personas involucradas en hechos de naturaleza delictiva (probables delincuentes, víctimas y/o testigos), en tanto que su actuación es trascendente en el inicio y preparación de una investigación.

Hay que capacitarlos para obtener y procesar información relevante (la que se refiera a situaciones y/o comportamientos que de manera focalizada estén poniendo en riesgo la seguridad pública), a fin de retroalimentar la base de datos criminalísticos (base que, por supuesto, manejará la información con el debido respeto a los derechos humanos).

Asimismo, debe mejorarse sustancialmente su situación, no sólo laboral sino personal, a efecto de que, tanto desde su vida privada como dentro de la institución, expresen vocación de policía. Sólo en la medida que se considere digna su labor, tendrán actitud para desarrollar su función.

Bajo la estrategia coordinada con el Ministerio Público, la policía se allegará de información que evidencie posibilidades de riesgo para la seguridad de las personas (de su integridad y/o de su patrimonio), con la finalidad de hacer presencia y lograr la efectividad, en caso necesario, de su reacción, además de compartirla con el Ministerio Público para los casos en que sirva en investigaciones penales en curso.

La inteligencia y los operativos de precisión serán la base de la eficacia policial, por sobre el uso de la fuerza. Serán ejes de esta estrategia todas aquellas áreas que cuentan con unidades técnicas de inteligencia o control de bases de datos. Se hará de la investigación una tarea científica y profesional.

Los cuerpos policiales son con frecuencia víctimas de los intereses políticos de los gobernantes en turno. Eso se acabará. No distraeremos recursos de inteligencia para documentar temas de alcoba, de venganza política o de interés

electoral. Se dará prioridad a la actualización tecnológica sobre la base de la Plataforma México, hoy prácticamente inoperante; se rediseñará y relanzará esta plataforma. Para garantizar la profesionalización de los cuerpos policiacos se creará el Colegio Nacional de Seguridad Pública.

### **Creación del Colegio Nacional de Seguridad Pública**

Se creará el Colegio Nacional de Seguridad Pública para formar mandos y cuadros policiales profesionales, altamente capacitados, honestos y dedicados exclusivamente a proteger a la sociedad. Su objetivo será especializar y profesionalizar a los cuerpos de seguridad encargados de combatir a la delincuencia. La formación incluirá una red adicional integrada de escuelas y academias regionales para la formación de mandos medios así como escuelas de inteligencia. Este Colegio representará una opción educativa más para los 6.8 millones de jóvenes que no estudian ni trabajan<sup>21</sup>. Además, por vía de la

---

<sup>21</sup> De acuerdo a la OECD, el 21.7% de la población entre 15 y 29 años está incluida en la definición de jóvenes que no estudian ni trabajan, ni tienen capacitación. De acuerdo con el INEGI, 30.7 millones de jóvenes se encuentran en este segmento de edad.

formación profesional, hará más digna y atractiva la carrera policial para los jóvenes.

El Colegio impulsará en los integrantes de todos los órganos de seguridad una nueva doctrina de servicio sustentada en una cultura policial ética, transparente y de entrega a la comunidad. Será responsable de promover campañas permanentes para el fortalecimiento de los valores y la prevención del delito, dirigidas principalmente a los elementos policiales de los tres niveles de gobierno; dichas campañas buscarán inculcar principios éticos y morales, en los que se privilegie una política de cero corrupción y cero impunidad interna.

### **Policía limpia, eficaz y al servicio del ciudadano**

El ciudadano no debe ser visto como enemigo por la policía; sin embargo, así sucede con frecuencia. Por ello la policía provoca más miedo que sensación de seguridad. Forjaremos una policía de la sociedad y para la sociedad, y lograremos unión y armonía entre pueblo y policía. Nuestra responsabilidad será garantizar que todo elemento policial merezca una nueva y mejor fama pública, basada en la respuesta esperada por la comunidad a la que protege. Trabajaremos para que los cuerpos de seguridad recuperen autoridad moral y prestigio y para que la sociedad vea en ellos a los

garantes de su paz y tranquilidad. En pocas palabras, trabajaremos para contar con una policía limpia, eficaz y al servicio del ciudadano.

**Seguridad pública en un marco democrático y con pleno respeto a los derechos humanos**

Pasaremos de tener capacidad para instruir y ordenar a los cuerpos policiales a lograr las capacidades para alcanzar la paz pública y preservar las libertades en un marco democrático. Garantizaremos niveles superiores de seguridad con pleno respeto a los derechos humanos, sin caer en actos de represión. Orientaremos la seguridad hacia una efectividad real y sostenida, tanto en los delitos del fuero federal como del fuero común, más que por la efímera popularidad de un golpe espectacular. Particulares atención merecerán las víctimas de la delincuencia organizada.

**Fortaleza institucional a todos los cuerpos policiales**

La debilidad institucional de los cuerpos policiales es la razón que se expresa de manera recurrente para explicar la inseguridad en estados y municipios. Según datos oficiales, de los 2,450 municipios del país, sólo 1,800 cuentan con corporaciones de seguridad pública, y de estos últimos, únicamente 900 tienen más de 20 policías; la mayoría no tiene profesionalizados a sus elementos. Si a ello agregamos

que los delitos del fuero común constituyen el mayor número de ilícitos que ocurren en el país, superando con frecuencia la capacidad de respuesta de los gobiernos locales, y que las policías estatales carecen de una doctrina para cumplir a cabalidad con su responsabilidad, el problema se torna inmanejable.

No obstante, al ciudadano no le interesa la distribución de responsabilidades entre Federación, estados y municipios. Lo que demanda es que el gobierno en su conjunto le garantice su seguridad y la de su familia. Habremos de enfrentar este reto coordinadamente con las autoridades estatales y municipales, sin repartir culpas ni eludir responsabilidades. Sumaremos a los gobernadores de los estados para realizar un trabajo conjunto, coordinado, eficaz y permanente con el propósito de garantizar mejores condiciones de seguridad a nivel nacional, con independencia del carácter federal o estatal de los delitos.

**Retiro paulatino y programado del Ejército y la Marina**

La seguridad pública es una responsabilidad del ámbito civil. No obstante, mientras todo lo anterior sucede, el Ejército y la Marina seguirán participando con su experiencia, con su disciplina y lealtad, y con su personal e instalaciones en el esfuerzo común para garantizarla. En una



primera etapa, de manera directa y en una segunda, de manera indirecta, a través de la Guardia Nacional, una vez constituida. No vamos a dejar a su suerte a comunidades y pueblos que por el momento sólo están siendo protegidos por la presencia de las fuerzas militares. Su retiro de las calles será paulatino y de manera programada, previa preparación de fuerzas especiales de las diferentes policías estatales y federales para realizar las tareas que Ejército y Marina llevan hoy a cabo.

### **3 Política penitenciaria y de reintegración social del delincuente sentenciado.**

Los centros penitenciarios del país se han convertido en verdaderas escuelas del crimen, se han apartado del respeto a los derechos humanos y de todos aquellos medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad; están en general muy atrasadas, ya que fueron construidas en su mayoría hace ya 30, 40 años y no reúnen ningún requisito para el respeto de los derechos humanos ni para cumplir con el nuevo sistema penal acusatorio. Se requiere una fuerte inversión para lograr que los sentenciados cumplan su pena en forma correcta. Llenar las cárceles y mezclar a infractores por robos menores con criminales, secuestradores y narcotraficantes es otra deficiencia grave. Las políticas de reintegración deben cumplir realmente con el objetivo

de que el sentenciado no vuelva a delinquir. Particular atención requerirá el combate a la ancestral corrupción en los penales y el rescate de los mismos de las garras de sus autogobiernos. Además, se explorarán penas alternativas como trabajo comunitario para cierto tipo de delitos no violentos y perfiles de los infractores.



## **Sociedad Segura y Estado de Derecho**

---

### **Proyecto**

Procuración de justicia

#### **1 Profesionalización, dignificación y cero tolerancia a la corrupción en el Ministerio Público**

Capacitación única obligatoria y permanente

Establecer la capacitación única obligatoria, permanente, con fines de especialización para los servidores públicos, tanto del orden federal como local, involucrados en la procuración de justicia. Es decir, crear la carrera del servicio público que procure la homologación de las condiciones intelectuales y materiales de todas las personas que en el país estén involucradas en la procuración de justicia, así como la equidad de condiciones de todos aquellos que aspiren a ocupar cargos en el Ministerio Público.

Unificar las aptitudes y actitudes de los servidores públicos encargados de la procuración de justicia se traducirá en organización y permitirá hacer más eficientes los recursos humanos, y propiciará la equidad en el empleo para los servidores públicos de carrera.

Además, la estabilidad laboral permitirá establecer condiciones para inhibir y sancionar la corrupción.

Especialización por delito

Especializar ministerios públicos y policías ministeriales en el tratamiento de determinados ilícitos, por ejemplo, fraude, peculado, homicidio o secuestro, cuya investigación puede facilitarse con servidores públicos con mayor conocimiento y destreza específica.

Especialización por etapa procesal

Capacitar a los servidores públicos en cada etapa de actuación procesal, a efecto de especializar ministerios públicos en la integración de una investigación o en la presentación y defensa judicial de éstos.

Dignificación de fiscalías y sus servidores públicos

Instrumentar programas de revaloración personal, para dignificar el trabajo de las fiscalías y de sus servidores públicos, así como inculcarles la indispensable vocación de servicio que implican sus responsabilidades, sin la cual no hay sistema que funcione.

Código de Conducta de servidores públicos de la seguridad y procuración de justicia

Emitir un código de conducta de los integrantes de las instituciones

encargadas de la seguridad pública, que regule la actuación y responsabilidades tanto del personal del Ministerio Público<sup>22</sup> como de la policía hacia la población, y con base en él y no de comisiones corporativas oficiosas se sancione a los servidores públicos, en su caso.

El propósito es que todo funcionario público entienda que su cargo precisa vocación de servicio y honestidad en todo momento. El código deberá transmitir que es un honor ser un servidor público.

### Atención temprana

Capacitar a las áreas de atención temprana<sup>23</sup>, a efecto de que existan ministerios públicos filtro, que tengan a su cargo recibir las denuncias de determinada clase de delitos (por ejemplo los patrimoniales, como fraudes, abuso de confianza, administración fraudulenta, o los de bajo impacto<sup>24</sup>) y determinar en qué casos sí hay méritos suficientes para seguir una

---

<sup>22</sup> Esto sólo será posible si el ejecutivo tiene posibilidad de incidir en la Ley Orgánica de las fiscalías generales, tomando en cuenta que en virtud de la reforma constitucional la autonomía del ministerio público implicará que el poder ejecutivo no puede normarlo ni reglamentarlo.

<sup>23</sup> Los llamados Módulos de Atención Oportuna (MAO).

<sup>24</sup> Con relación a los cuales incluso el nuevo sistema penal establece la posibilidad de no ejercer acción penal, aplicando lo que se llama "criterio de oportunidad".

investigación, a fin de abatir el volumen de trabajo innecesario (no se trata de no atender, sino que de manera fundada y motivada, en determinados delitos, se resuelva sobre el mérito o posibilidades de una investigación, con el objeto de optimizar los esfuerzos y los recursos, con la idea de mejorar la calidad de la procuración de justicia<sup>25</sup>).

### g) Propuestas de políticas generales

Proponer al Ejecutivo políticas públicas tendentes a crear programas generales, de aplicación obligatoria, para la prevención de delitos que mayor impacto tengan en la estabilidad social de acuerdo con la información contenida en la base de datos criminalísticos y el SNSP.

A partir del diagnóstico, se debe fomentar una efectiva cultura nacional obligatoria de respeto a la legalidad. Sólo en la medida en que la sociedad se involucre en el conocimiento de las causas y las consecuencias de los delitos podrá adoptar medidas para tratar de evitarlos y para no incurrir en ellos.

### h) Autonomía en servicios periciales

---

<sup>25</sup> En el entendido de que a quien se le diga que no hay mérito de posibilidades para seguir investigación tendrá siempre subsistente su derecho a controvertir cualquier determinación.

Dotar de autonomía respecto del Ministerio Público al área encargada de la prestación de los servicios periciales, con el objeto de garantizar la objetividad e imparcialidad de las investigaciones.

La idea es que los peritos, aun cuando actúen bajo el mando y conducción del Ministerio Público, puedan emitir sus opiniones con toda libertad en una investigación, sin sujetarse a las expectativas de las partes en conflicto o del propio Ministerio Público. Con ello se evitarán investigaciones inducidas y se fortalecerán las decisiones del Ministerio Público, que estarán basadas en conclusiones técnicamente mejor sostenidas.

i) Combate a la corrupción, al Poder Judicial

Rediseñar el modelo de combate a la corrupción. Una fiscalía especializada nombrada por los órganos de representación política integrada por quienes pueden ser sujetos a investigación no garantiza desterrar la impunidad que reclama con urgencia la sociedad mexicana.

Un combate eficaz a la corrupción es primordialmente preventivo, es decir, se evita y combate diariamente en cada acto de gobierno que contiene el riesgo de este tipo de abusos. Pero no es infalible. Para eso, debe existir un mecanismo eficaz para la investigación, persecución y

sanción de actos de corrupción. De ninguna manera pueden seguir en manos de sus probables autores, porque eso sólo ha permitido perpetuar la corrupción

Tenemos que trasladar totalmente al Poder Judicial la competencia en la investigación, persecución y sanción de la corrupción, porque el principio de independencia del órgano competente constituye la única esperanza para su erradicación.

## **Sociedad Segura y Estado de Derecho**

---

### **Proyecto**

Mando Único en las corporaciones policiacas.

Mando Único para profesionalizar a las policías y facilitar una orientación “localizada”

### **Resumen Ejecutivo**

Apoyar el establecimiento de un mando único policial con 32 corporaciones estatales, para hacer realidad la estandarización y profesionalización de las corporaciones policiacas en México, así como que entre las tareas de seguridad pública se implemente una filosofía de “policía localizada” que contribuya a mejorar la imagen de las policías y generar confianza pública entre la ciudadanía.

### **Antecedentes y situación actual**

En México existen 1,800 corporaciones policiacas. En general, todas las corporaciones, en los tres niveles, tienen una imagen negativa. Según la Encuesta Nacional de Victimización (ENVIPE) 2016, el 66.7% de los ciudadanos en México consideran que la Policía Municipal está corrompida. Actualmente, alrededor de 30,000 oficiales en diferentes estados del país no han pasado pruebas de

control de confianza o ya caducaron sus certificados (caducan cada tres años). En noviembre de 2015 había 123,333 policías estatales y 132,691 policías municipales en activo. Para noviembre de 2016, el 7.1% y el 7.6% respectivamente reprobaron las pruebas de control de confianza. En respuesta a las urgentes necesidades de profesionalización, confiabilidad y descentralización de las corporaciones se ha suscitado un debate que se tradujo en dos propuestas: una de mando único, enviada por el Ejecutivo, y otra de mando mixto promovida por la oposición en el Senado. Actualmente, está en proceso de ser aprobada la propuesta de mando mixto en la Cámara de Diputados. Esta propuesta de mando mixto “condicionado” contempla que ciertas corporaciones en grandes ciudades puedan sobrevivir si logran obtener una certificación que garantice que cuentan con la capacidad institucional, para hacerse cargo de las tareas de seguridad pública. En sí misma, la propuesta le entregaría las funciones de seguridad pública a las corporaciones estatales, y las municipales sólo tendrían funciones de proximidad.

### **Propuestas de solución**

1. Con base en la tendencia internacional, avanzar hacia un modelo de mando único, el cual contempla 32 corporaciones policiacas estatales en el país.

Esto es importante, pues las implicaciones de contar con dos o tres corporaciones que “co-existan” en un mismo territorio son las siguientes:

- Por un lado, es necesario reconocer los intereses regionales de los municipios; pero, por el otro, el hecho de que coexistan con una policía estatal podría complicar la relación de la corporación municipal con las comunidades o vecindarios. Esto sucede cuando una corporación estrecha relaciones con la comunidad, mientras que la otra corporación tiene un enfoque de seguridad pública más reactivo y agresivo, lo cual genera distorsiones en la relación con la ciudadanía
  - Contar con una sola corporación policial facilitaría orientar una parte de los esfuerzos policiales en la filosofía de ‘policía localizada’ (también llamada comunitaria, de barrio o proximidad), para realizar inteligencia a nivel de comunidad, obtener las problemáticas de primera mano de los vecinos de dichas comunidades, y entablar relaciones que generen (o recuperen) la confianza perdida en las policías
2. Incentivar, mediante la descentralización (a nivel local)

con el mando único, la estandarización de los esquemas de recompensa en todo el país, para evitar que ciertos estados no puedan completar la certificación al 100% de sus policías en las pruebas de control de confianza, debido a que otros estados con mayores ingresos o fortaleza institucional atraen a la mayor cantidad de oficiales. Es decir, la profesionalización demandada por varias organizaciones de la sociedad civil, como primer paso antes del mando único, es algo que también se puede lograr (e incluso incentivar) mediante la reforma a la Seguridad Pública y policial que se discute en el Senado, para otorgar mejores prestaciones y acceso a servicios a los oficiales de policía. Además, se contribuye a prevenir la rotación de personal que impacta más a unos estados que otros en la cantidad de policías certificados en las pruebas de control de confianza.

### **Requerimientos presupuestales iniciales**

El centro de estudios “Ethos”, señala un gasto en 2015, en seguridad interior (seguridad pública) de 43 mil 957 millones de pesos. Si a esta cifra se suma el gasto en seguridad nacional y los órganos de justicia para el mismo año, el costo asciende a 209 mil 400 millones de pesos. Esto

representó el 1.4% del gasto del país, por debajo del 4.7% que invierten algunos países de la OCDE. Sin embargo, México tiene más policías por cada 100,000 habitantes que el promedio de la OECD, lo cual sugiere que más gasto en seguridad policial y de reacción no se traduciría en mejores resultados.

### **Experiencias internacionales exitosas**

La tendencia internacional hacia la unificación de corporaciones policiales es observable en países federales y centralizados. En el primer caso, Alemania y Australia son buenos ejemplos, pues ambos cuentan con corporaciones federales y policías estatales. En el caso del enfoque filosófico de policía localizada, la evidencia existente parte del hecho de que las tareas de proximidad o policía vecinal, que genera entre 6% y 15% de aumento en la confianza ciudadana, es realizada por una sola corporación, como en el Reino Unido y ciudades de Estados Unidos como Chicago. Incluso en escenarios más retadores, como el de la etapa posterior al conflicto civil en Irlanda del Norte, la Police Service of Northern Ireland (PSNI) fue creada en el 2001 para transitar hacia un cuerpo policial profesionalizado, encargado de salvaguardar las libertades civiles con enfoque de policía comunitaria, y así generar confianza entre la ciudadanía. De modo semejante, en Brasil, las

Unidades de Policía Pacificadora de Río de Janeiro (UPP) han sido reconocidas por Naciones Unidas como caso de éxito por su enfoque de proximidad con la gente y genera confianza en las favelas, para lo cual han sido entrenados en Derechos Humanos y, como parte de su profesionalización, han recibido incrementos salariales.



## **Sociedad Segura y Estado de Derecho**

---

### **Tres propuestas para mejorar la procuración de justicia y reducir la impunidad**

#### **Proyecto**

Auditorías a la procuración de justicia en el Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP), Mayor autonomía a la Asamblea Superior de la Federación (ASF) y Transformación del Sistema Penitenciario de un enfoque punitivo a uno rehabilitador y de reinserción social.

#### **Resumen Ejecutivo**

Reducir la impunidad en la procuración de justicia a través de tres medidas: 1) introducir auditorías entre los órganos implementadores del NSJP para incentivar la puesta en marcha de buenas prácticas recopiladas por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC); 2) Otorgar mayor autonomía a la ASF para profundizar en las auditorías de fiscalización de la cuenta pública, y facultades de sanción que le permita actuar en casos de corrupción activa y pasiva, y 3) transitar hacia un enfoque punitivo de excesiva prisión preventiva a uno de Derechos Humanos enfocado en la reinserción social, que reduzca la población

penitenciaria, utilice mecanismos alternativos de solución de controversias y contribuya a la rehabilitación de los internos en condiciones carcelarias dignas.

#### **Antecedentes y situación actual**

En 2016 la cifra negra de delitos alcanzó un 96%, y del total de delitos cometidos solo 1% alcanzó una sentencia condenatoria, de acuerdo a cifras del INEGI y un estudio del laboratorio de políticas públicas "Ethos". En el mismo año México tenía 4.2 jueces por cada 100,000 habitantes, muy por debajo del promedio de la OECD de 16 jueces. Asimismo, había 3.2 agencias del Ministerio Público, y 7.5 agentes investigadores. Si bien la administración y procuración de justicia ha avanzado de manera importante con el NSJP, aún existen grandes áreas de oportunidad en la estandarización y homologación de procesos (para reducir la discrecionalidad) del nuevo sistema adversarial, con el que se busca desterrar el sistema inquisitivo anterior. Estas áreas de oportunidad reflejan varias décadas de prácticas y procesos que han caracterizado la cultura penal en México. Uno de los grandes cambios del NSLP que se busca es la transición de un paradigma punitivo a uno de mecanismos alternos de resolución de controversias y reparador de daños. De esta forma se busca disminuir la cantidad de casos procesados en prisión preventiva, la cual ha



fracasado en su intento disuasivo para infractores de delitos NO graves y que se refleja en las estimaciones y estudios de reincidencia realizados por el CIDE y México Evalúa que alcanzan una tasa de alrededor del 30% (aunque se advierte que es una estimación conservadora y que la cifra probablemente es superior). Aunado a la impunidad asociada a políticas punitivas también destaca la dificultad de sancionar a funcionarios de la administración pública federal y personas del ámbito privado relacionado con irregularidades en el manejo del presupuesto público.

### **Propuestas de solución**

1. Fortalecer la institucionalización de buenas prácticas del NSJP entre los organismos implementadores e instituciones estatales. Estas ya son recopiladas por Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) y son aportadas por los mismos organismos e instituciones estatales. En este sentido es necesario dar seguimiento con auditorías realizadas por el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal con base en un sistema de indicadores de gestión que se propone entre las buenas prácticas recopiladas en el periodo 2014-2015. Ciertas prácticas requerirían presupuesto pero otras no. Las más importantes se refieren al establecimiento de un

sistema de indicadores estadísticos sobre los procesos internos, contratación de perfiles adecuados en defensoría pública, promoción de ascensos a jueces con base en desempeño, y capacitación a jueces, defensores y policías en los procedimientos que les corresponden en el NSJP.

2. Si bien se han ampliado las facultades de ASF para profundizar en la revisión de las auditorías que realizan organismos locales de fiscalización, es necesario otorgarle una mayor autonomía, para que pase de ser un órgano de la Cámara de Diputados a una entidad autónoma equiparable al INE, INAI o IFT, y con capacidades de sanción con base en los resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Para lograr lo anterior, el Poder Legislativo debe ratificar las cláusulas pendientes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción a las que México se ha comprometido y la ASF debe ser el organismo encargado de hacerlas cumplir, con mecanismos de transparencia en las decisiones, designación de su titular y funcionarios con base en perfil y experiencia técnica en la materia. También deberá haber una reforma legal que tipifique con mayor claridad y especificidad la corrupción activa y pasiva, como por ejemplo el conflicto de intereses, el desvío de fondos públicos, y abuso de funciones,

contemplados en los artículos 17, 18 y 19 de la Convención citada (también llamada Convención de Mérida).

3. El sistema penitenciario debe garantizar los Derechos Humanos de los internos, lo cual implica otorgarles un trato digno y que contribuya a su paulatina reintegración a la sociedad, para dar cumplimiento al mandato constitucional de “lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir”. Asimismo, es fundamental que a través del NSJP se implementen con mayor prontitud los mecanismos alternativos de solución de controversias para revertir el proceso de saturación del sistema penitenciario que no facilita la rehabilitación de los internos. Tan solo del 24 de noviembre de 2014 al 31 de diciembre del 2016 (con datos de la PGR) se iniciaron 63,054 carpetas de investigación, de las cuales solo 21,728 (34.46%) se determinaron, mientras que el restante 41,331 (65.54%) se encontraban sin decisión. De las 63,054 carpetas solo el 19.35% fueron iniciadas con detenido. La escasez de jueces y ministerios públicos es un factor, pero lo es más el enfoque punitivo que remitía a prisión por periodos menores de 3 años, al final de 2011, a presos que cometían delitos de bajo impacto, lo cual representó a nivel federal 61.7%, mientras que solo una minoría (5%) de los que cometían más de la mitad (60%) de los

delitos más violentos iban a la cárcel. Es decir, la prisión preventiva no funciona como efecto disuasivo y de hecho la prisión contribuye a la reincidencia de los presos de baja peligrosidad al salir de la cárcel. Los mecanismos alternativos de solución de controversias y la justicia restaurativa (reparadora del daño) pueden ser de gran ayuda para reducir la presión poblacional penitenciaria. Además, el trato digno de los internos NO peligrosos que cometieron delitos menores mediante tratamiento de rehabilitación (enfoque de Derechos Humanos) permite que paulatinamente sean reinsertados en la sociedad, a la par de que se les facilite la obtención de un empleo al salir de prisión.

### **Requerimientos presupuestales iniciales**

El estudio “La transformación del Sistema Penitenciario Federal” publicado por México Evalúa y elaborado por el investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Guillermo Zepeda Lecuona, señala que en 2014 cada preso le costaba al país 140 pesos. En menos de dos décadas la población penitenciaria ha aumentado en más del 100% en población para ubicarse en alrededor de 200 presos por cada 100,000 habitantes. Esto no se traduce en mayor seguridad y tiene un alto costo en las finanzas públicas. Con las propuestas señaladas se busca regresar a la

población e entre 80 y 100 prisioneros por cada 100,000 habitantes que tenía el país entre 1972 y 1996, lo cual se traduciría en un ahorro de entre 40 y 50% en el presupuesto destinado para las cárceles del país. Dicho ahorro se puede destinar a mejorar la calidad de vida de los internos para contribuir a su exitosa reinserción social, y también para otras actividades importantes como educación y desarrollo social.

### **Experiencias internacionales exitosas sobre sistema penitenciario**

En Escocia se establecieron las “Community Penalties” (penalizaciones comunitarias) como medidas alternativas a la prisión a finales del 2011. En el periodo 2012-2013 las sentencias cortas de hasta 3 meses representaron un 81% de las que se registraron en el periodo 2010-2011, lo cual indica una clara reducción en la población penitenciaria asociada a delitos “No graves”.

En los países escandinavos el trato digno a los internos se refleja en bajas tasas de reincidencia criminal. En Noruega, por ejemplo, la transferencia de penales de mayor seguridad a otros de menos seguridad facilita una paulatina reinserción social. Además, cuentan con acceso a tratamiento psicológico y cuentan con un ambiente cómodo de vida. La prisión se considera solo como privación de la libertad, pero no

necesariamente como castigo. Esto explica, en parte, que la reincidencia sea de 20%, la más baja del mundo.

A diferencia de los países escandinavos, los enfoques más punitivos como Estados Unidos y Reino Unido (particularmente Inglaterra y Gales) 76% y 46% de las personas que salen de la cárcel regresan a ella en los siguientes cinco años, es decir, la proporción de reincidentes es considerablemente mayor.

### **Experiencias internacionales exitosas sobre procuración de justicia y fiscalización**

El NSJP busca avanzar hacia la estandarización y reducción de discrecionalidad en los fallos de los jueces y procesos del sistema penal. Sin embargo, es importante generar mecanismos de vigilancia formal e informal. En el caso informal Colombia, Ecuador y Costa Rica cuentan con organizaciones externas de vigilancia del fallo de jueces, sobre todo en la consistencia de las sentencias. Sin embargo, en Colombia el ejecutivo de la anterior administración a la actual reunía a su Gabinete Federal para monitorear y dar seguimiento puntual a los avances de las metas en procuración de justicia.

### **Experiencias internacionales de fiscalización**

Tomar como base la Convención de Mérida, pero también la Convención de la OCDE sobre la comisión de los funcionarios extranjeros. En Francia esta última prohíbe el pago de las comisiones externas que antes estaban registradas oficialmente en la contabilidad y permitía deducir impuestos, pero generaba tráfico de influencias y sobornos disfrazados. Para esto en Francia han sido tipificados de manera específica los delitos señalados por la convención de la OECD y creadas varias instancias gubernamentales, tanto al interior de la administración pública, como tribunales especializados que no responden al Presidente, sino al Primer Ministro. Es decir, hay pesos y contrapesos institucionales para evitar la concentración discrecional de criterios solo en el Presidente, como sucede en México.

## **Sociedad Segura y Estado de Derecho**

Implementar un programa de prevención social de la violencia y el delito, sujeto a mecanismos de transparencia y evaluación

### **Proyecto**

Programa de prevención social de la violencia y el delito.

### **Resumen Ejecutivo**

Relanzar el programa nacional de prevención social de la violencia y la delincuencia, diferenciando las labores prioritarias de prevención focalizada en grupos en situación de riesgo y en demarcaciones prioritarias, de las actividades de fortalecimiento a las capacidades de las corporaciones policiacas.

### **Antecedentes y situación actual**

Al inicio de la actual administración, la prioridad uno fue implementar un programa nacional de prevención social de la violencia y la delincuencia. Así nació, en abril de 2014, dicho programa (PRONAPRED). Sin embargo, la opacidad en su operación y las irregularidades en el manejo del presupuesto lo volvieron blanco de ataques hasta que, finalmente, desapareció en el PEF en 2017. No sólo eso, sino que también hubo recortes significativos a otras acciones de

prevención del delito. Por ejemplo, el programa de atención y prevención de la violencia contra la mujer sufrió un recorte del 16%, el fondo nacional emprendedor para proyectos productivos de la Secretaría de Economía fue recortado en un 96%, y otro programa de micro-financiamiento desapareció. Además se recortó en un 70% el programa de Derechos Humanos de la SEGOB y los presupuestos para deporte, desarrollo cultural y subsidios para jóvenes también se redujeron. Paralelamente, el aumento de la tasa de homicidios durante los últimos 2 años ha aumentado a niveles ligeramente menores a los de 2011 (pleno apogeo de la guerra contra el narco) y la población carcelaria ha aumentado dramáticamente. Irónicamente, la prisión “preventiva” no tiene ese efecto disuasivo y la sobrepoblación carcelaria sólo contribuye a la generación de más violencia. De acuerdo con el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) y la CNDH, entre 2013 y 2016 CNDH, en las cárceles mexicanas hubo 3,159 riñas y 24 motines, en los cuales murieron 271 internos. El costo de manutención de los reos en 21 cárceles federales del país costó 1,703 millones 209,173.49 pesos, a razón de 4.6 millones de pesos diarios. Este costo, que sólo considera penales federales (no estatales), fue superior al presupuesto asignado ese mismo año a la COFECE, INEE y la

CNDH. El desaparecido PRONAPRED destinó en 4 años de existencia alrededor de 10,000 millones de pesos a acciones de prevención social, es decir 2,500 millones por año, lo cual equivale a poco menos del doble de lo que cuesta mantener las cárceles federales que, además, como ya se dijo, no tienen efectos preventivos.

### **Propuestas de solución**

1. En sinergia con el Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, se debe retomar como prioridad un programa de prevención social que focalice sus esfuerzos en demarcaciones prioritarias con base en factores de riesgo en una visión de modelo ecológico y con enfoque de Derechos Humanos. Esto significa encaminar los esfuerzos para reducir la carga presupuestal del sistema penitenciario. Un estudio del CIDAC, con base en datos de la Comisión Nacional de Seguridad, señala que si al menos 1 de 4 personas estuviera sujeta a otra medida cautelar, en lugar de prisión preventiva, se lograría resolver el problema de sobrepoblación en las cárceles. A su vez, habría una mayor disponibilidad de recursos presupuestales para medidas verdaderamente preventivas, ya sea dando seguimiento a dichas medidas cautelares o asignando recursos al programa nacional de prevención social de la violencia y la delincuencia.

2. Crear una plataforma en línea de transparencia total abierta a OSCs y los medios de comunicación –en línea con las mejores prácticas de gobierno abierto– en la asignación o distribución de recursos presupuestales para acciones de prevención, con base en evidencia empírica de qué funciona y qué no, así como en criterios de elegibilidad para la implementación de dichas acciones entre diferentes proveedores públicos y privados, que sean preferentemente originarios de los estados del país en los que se implementarán dichas acciones.

3. Establecer paralelamente mecanismos de evaluación de diseño (antes de la implementación de las acciones), durante (procesos) y después (resultado e impacto) con asesoría técnica y acompañamiento constante de las instituciones académicas y OSCs expertas en la materia; para garantizar el adecuado funcionamiento del programa. Esto significa que los recursos deben llegar a tiempo, ser implementados durante periodos superiores a seis meses y tener continuidad durante, al menos, 3 años de la administración, para que sea posible medir resultados intermedios y, preferentemente 5 años, para poder medir impacto.

4. Distinguir claramente las acciones enfocadas al fortalecimiento de capacidades de



funcionarios y policías, de las acciones enfocadas a la población (ciudadanía) beneficiaria del programa de prevención social de la violencia y el delito, separando claramente los fondos para cada propósito y evitando duplicar esfuerzos como sucedía, por ejemplo, en el SUBSEMUN y el programa Hábitat, siendo que ambos contemplaban acciones de rescate de espacios públicos para la convivencia; asimismo el FASP que está enfocado a fortalecer capacidades y profesionalización de policías y funcionarios, pero no es preventivo en sí mismo, pues no estaba dirigido a la población objetivo de alguna de las demarcaciones prioritarias.

### **Requerimientos presupuestales iniciales**

El PRONAPRED destinó 2,500 millones de pesos por año a intervenciones focalizadas en 57 demarcaciones y 100 intervenciones preventivas a 100 demarcaciones, además de intervenciones en 251 demarcaciones a través de fondos FASP y SUBSEMUN. Sin embargo, sería necesario acotar el número de acciones, para que el presupuesto tenga un impacto mayor por acción y, preferentemente, priorizar la focalización en demarcaciones territoriales que estadísticamente concentren los mayores niveles de violencia y delito, así como características que se traduzcan en los mayores niveles de factores de riesgo a nivel nacional para el

surgimiento o persistencia de delitos. Se sugiere duplicar el presupuesto por año (a 5,000 millones de pesos) para lograr también implementar acciones de alcance nacional (adicionales a las focalizadas) y hacer un esfuerzo serio por reducir la prisión preventiva, lo cual liberará recursos para el programa de prevención social.

### **Experiencias internacionales exitosas**

En Guayaquil, Ecuador, se implementó el programa “Barrio Paz” a partir del 2006, enfocado a la prevención y supresión de pandillas. La idea central era que los jóvenes se integraban a pandillas por no tener alternativas laborales, educativas o de esparcimiento. A través del apoyo para el desarrollo de microempresas, los jóvenes podían obtener recursos lícitos y la condición para entrar al programa era que abandonaran sus actividades criminales y estuvieran dispuestos a trabajar con pandilleros rivales. Como parte del programa los pandilleros que optaban por esa vía recibían capacitación empresarial e incluso podían obtener un grado universitario. Estas acciones estuvieron acompañadas de un programa de canje de armas que, al entregarlas al gobierno, éste invertía en proyectos de infraestructura en el barrio. En los primeros seis meses del programa, los niveles de crimen bajaron el 60%, y los homicidios



disminuyeron de 331, en 2006, a 259 en 2008.

En el asentamiento informal de Boukal, en la ciudad de Batna, Argelia, el gobierno nacional realizó, a finales de los años 80 y durante los primeros años de la década de los 90, varias mejoras de infraestructura urbana: remodelación de vivienda popular, introducción de drenaje y alcantarillado, y pavimentación de calles. Dicho distrito pasó de ser considerado como uno de los más peligrosos en Batna –donde se refugiaban delincuentes comunes y terroristas, abundaban las drogas y la prostitución– a uno de los percibidos como más seguros de la ciudad. Para finales de la década de los 90, las mejoras urbanísticas, en el asentamiento transformado ya en distrito, trajo un dinamismo en la actividad comercial de esa zona, lo cual contribuyó a generar mecanismos de vigilancia natural que, junto al mejoramiento en el nivel y calidad de vida de sus pobladores, redujo los niveles de crimen y mejoró la percepción de la zona. El estudio que analiza este caso revela que 92% de los habitantes de Boukal consideran el distrito como seguro para caminar sin ser atacado o molestado, y el 78% considera que es más seguro que otros distritos.

En países anglosajones, como Estados Unidos, se han evaluado, desde los años 90, las acciones que funcionan y las que no. Entre las que sí funcionan destacan los

programas de escuelas para padres y los factores de riesgo que detonan conductas delictivas entre los jóvenes; la enseñanza en las escuelas de actitudes que refuerzan comportamientos positivos, la enseñanza de habilidades para la vida y manejo del estrés, para resolver problemas por medios no violentos; las campañas anti-bullying en los planteles escolares; además de programas de rehabilitación, tratamiento y capacitación para la reinserción laboral entre jóvenes y adultos ofensores; programas recreativos para jóvenes después del horario de clases; monitoreo de ofensores pandilleros y libertad condicional; reuniones vecinales con policías (entrenados en la filosofía de policía comunitaria o proximidad) para definir prioridades de la comunidad y mejorar la percepción sobre el crimen.

En Finlandia fue creado, en 2006 el programa anti-bullying “KiVA” que ya se implementa en algunos municipios de México, y se implementa en el 90% de las escuelas finlandesas entre niños y pre-adolescentes de 7 a 15 años de edad. En el primer año de su implementación, KiVa previno que se dieran cerca de 12,000 víctimas de acoso y 8,000 agresores. Esto se tradujo en el aumento significativo de hasta alrededor del 90% en los niveles de satisfacción de los estudiantes con el ambiente de su escuela, así como en la mejora de su motivación y rendimiento académico. El éxito

del programa radica en que son los maestros los que detectan los casos de intimidación y acoso escolar entre sus estudiantes, la participación de todos los estudiantes para rechazar cualquier conducta abusiva por parte de algún abusador, y la atención psicológica y seguimiento que se hace con el agresor y la víctima.

# Sector Economía y Desarrollo

---

---

Política  
Macroeconómica

---

## Política Macroeconómica

### Proyecto

El gasto público como instrumento del desarrollo y crecimiento económico del país.

### Resumen ejecutivo

El Modelo Económico del Proyecto Alternativo de Nación tiene como uno de sus principales objetivos replantear la política pública en materia de gasto público.

Como base de partida es importante reconocer que la corrupción y el dispendio son los problemas principales en el ejercicio del gasto público de nuestro país.

Junto con la corrupción y el dispendio, existen otras situaciones que han conducido a que la efectividad del gasto, como instrumento de política pública, haya sido prácticamente nula durante las últimas décadas.

Así, el ejercicio del gasto público en México está caracterizado por los excesos, las ocurrencias y el despilfarro de los recursos públicos, por el descontrol y la debilidad de la programación y la inexistente rendición de cuentas a los ciudadanos. No olvidemos que los recursos públicos son de los

ciudadanos, no de los funcionarios públicos.

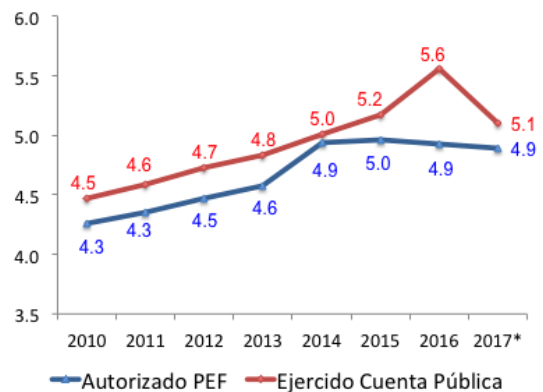
El modelo económico actual menosprecia el valor de la planeación y la programación del gasto público.

No existe correspondencia entre el presupuesto público aprobado por la Cámara de Diputados y el ejercido.

Por ejemplo, en el periodo 2010-2016 los incrementos acumulados al presupuesto aprobado ascendieron a 2.1 billones de pesos reales de 2017.

Gráfica 1  
Presupuesto aprobado versus ejercido

Cifras en billones de pesos constantes (2017=100)



Fuente: Elaboración propia con base en los Decretos de Presupuestos de Egresos y página web de la SHCP.  
\* Estimado de cierre, cifras del informe de finanzas y deuda pública de la SHCP al Congreso agosto 2017.

Tan solo en el año 2016 el presupuesto autorizado por los diputados federales se incrementó en 613,975.6 millones de pesos

# Proyecto de Nación 2018-2024

(mdp), es decir sufrió un incremento de 12.9 por ciento.

Los incrementos entre el presupuesto autorizado y el ejercido se han hecho de manera discrecional y sin atender las prioridades de la población. En el año 2016, por ejemplo, de los 47 ramos presupuestales se redujo el monto para salud, desarrollo social y agricultura; en cambio, otros ramos vieron incrementado su presupuesto de manera exorbitante, como ha sido el caso de la oficina de la Presidencia y de la SHCP.

Tabla 1

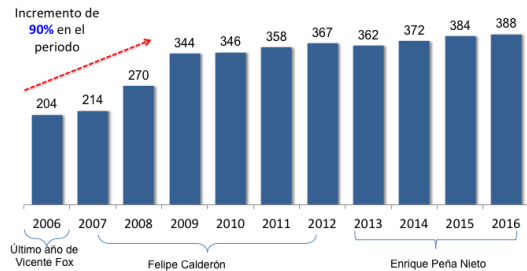
Ramo	Presupuesto autorizado 2016 (mdp)	Presupuesto ejercido 2016 (mdp)	Incremento %
Oficina de la Presidencia	1,922	3,548	84.6
Desarrollo Social	109,371	104,552	- 4.41
Salud	132,216	121,707	- 7.95

Fuente: elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos y Cuenta Pública 2016.

Para ilustrar aún más esta problemática de discrecionalidad, debe señalarse que en el sexenio de Felipe Calderón el presupuesto en servicios personales se incrementó en un 80 por ciento, es decir en 162,924 mdp de 2016.

Por otro lado, en los cuatro años del gobierno de Peña Nieto, el gasto en este concepto se ha incrementado más de 20 mil mdp.

Gráfica 2  
Gobierno Federal: Gasto en servicios personales 2006-2016  
Cifras en miles de millones de pesos constantes (2016=100)



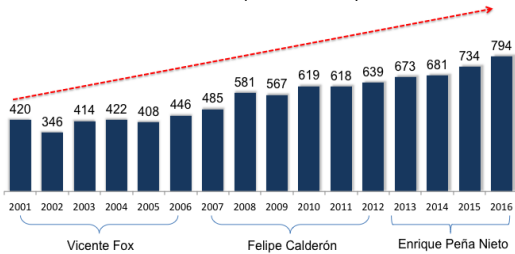
Fuente: elaboración propia con base en datos de Cuenta Pública, varios años  
\* Solo incluye Poder Legislativo, Poder Judicial, Autónomos y Poder Ejecutivo.

Del 2012 al 2017 se crearon 27,885 plazas con un costo anual individual mayor al millón de pesos, principalmente en órganos autónomos, entidades y empresas productivas del Estado.

En el capítulo de servicios generales en el sexenio de Felipe Calderón se incrementó el gasto en 200 mil mdp con relación al último año de Vicente Fox, llevándolo a 620 mil mdp de 2016.

Enrique Peña Nieto ha continuado con esta tendencia: en sus primeros cuatro años de gobierno, el gasto en servicios generales ascendió a cerca de 800 mil mdp.

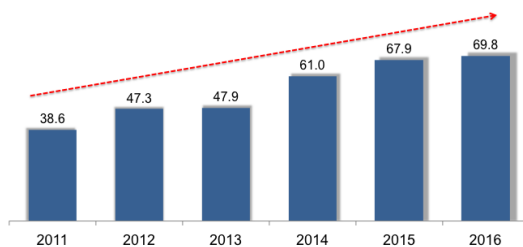
**Gráfica 3**  
**Gasto de servicios generales del sector público presupuestal\***  
 Cifras en miles de millones de pesos constantes (2016=100)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la SHCP.  
 \* Incluye Poder Legislativo, Poder Judicial, Autónomos, Ramos Administrativos, Ramos Generales, Entidades de Control Directo y Entidades Productivas del Estado. Se utilizó base 2016=100 para deflactar.

Dentro del capítulo 3000, sobresale el caso de la partida 3300 Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios. Peña Nieto registra un incremento de 46.3 por ciento en términos reales en esta partida. Este comportamiento de crecimiento elevado se vuelve a presentar en un número significativo de otras partidas presupuestales como arrendamiento financiero, viáticos, pasajes, sistemas informáticos, entre otros.

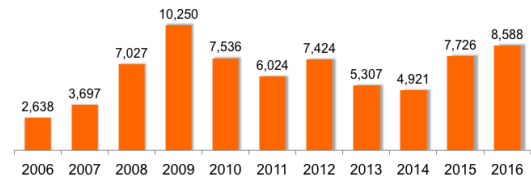
**Gráfica 4**  
**Gasto en la partida 3300, Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios**  
 Cifras en miles de millones de pesos constantes (2016=100)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Cuenta Pública, varios años.

Una mención a destacarse es el gasto irresponsable en materia de comunicación social. El gasto acumulado en el periodo, en pesos de 2016, asciende a 71,139 mdp. Este monto habría servido para construir 284,554 viviendas (considerando un costo promedio de \$250,000 por vivienda) u 89 hospitales (considerando un costo promedio de 800 mdp por hospital de 144 camas).

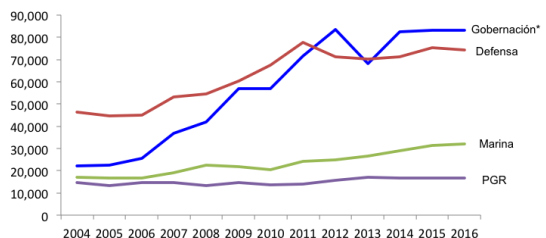
**Gráfica 5**  
**Gasto en la Partida 3600, Servicios de comunicación social y publicidad\***  
 Cifras en millones de pesos constantes (2016=100)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Cuenta Pública, varios años.  
 \*Del año 2006 al 2010 incluye el concepto Servicios de Impresión, Grabado, Publicación, Difusión e Información que se integró a partir de 2011 en la partida 3600.

Por otra parte, es relevante destacar el incremento en el rubro de seguridad nacional e interior.

**Gráfica 6**  
**Evolución del gasto de los ramos de seguridad nacional e interior**  
 Cifras en millones de pesos constantes (2016=100)



Fuente: elaboración propia con base en datos de las Cuentas Públicas, varios años.  
 \* A partir del año 2013 la secretaría de Seguridad Pública se fusiona con la Secretaría de Gobernación.



Otro buen ejemplo de la ausencia de sensibilidad social está en el hecho de que mientras en el año 2016 se gastaron 51,854 mdp en medicinas y productos farmacéuticos para atender a la población, el gobierno gastó más por concepto de viáticos, seguro de gastos médicos mayores, congresos y alimentos de funcionarios, entre otros.

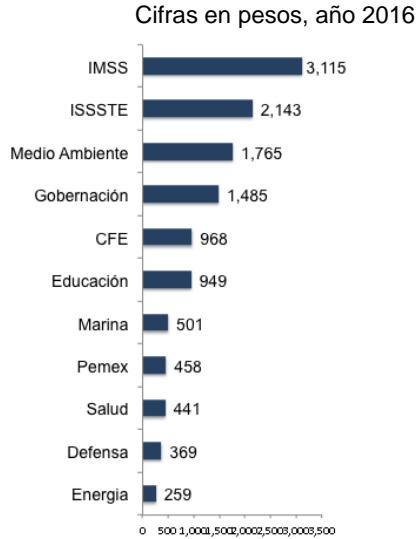
Tabla 2

Concepto	Gasto en millones de pesos en 2016
Sistemas y servicios de cómputo y compra de equipo.	18,159
Pasajes y viáticos	17,158
Congresos y alimentos de funcionarios	2,766
Seguros de gastos médicos mayores para funcionarios	4,312
Arrendamientos financieros	10,301
<b>Total</b>	<b>52,896</b>

Fuente: Cuenta Pública del Gobierno Federal, año 2016.

Asimismo, no existen mecanismos adecuados y eficientes que permitan revisar cómo se llevan a cabo las compras del gobierno. Por ejemplo, en la partida de gasto 21101 Materiales y útiles de oficina mientras que el IMSS gastó 3,115 pesos por trabajador, Gobernación lo hizo por 1,485 y la Secretaría de Energía por solo 259 pesos. Este patrón se repite en buena parte de las otras partidas de gasto.

Gráfica 7  
Gasto por trabajador en la partida 21101 Materiales y útiles de oficina\*

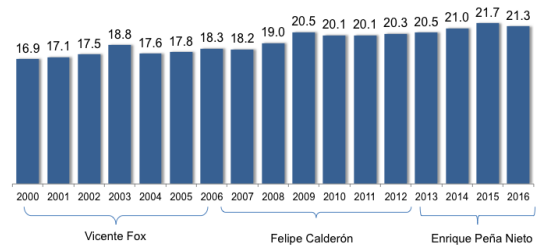


Fuente: elaboración propia con base en datos de la Cuenta Pública 2016.

\* Gasto per cápita por trabajador.

La prioridad del modelo actual ha sido el incremento del costo de operación del gobierno. Así, mientras que el gasto corriente se ha disparado, el gasto en inversión pública se ha reducido.

Gráfica 8  
Gasto corriente del sector público presupuestal como porcentaje del PIB  
(Porcentajes)

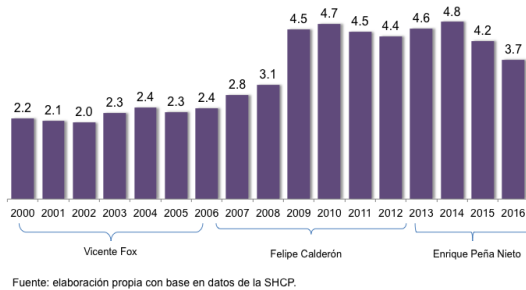


Fuente: elaboración propia con base en datos de la SHCP.

# Proyecto de Nación 2018-2024

En materia de inversión pública, existe inconsistencia en la programación de los presupuestos multianuales.

**Gráfica 9**  
Gasto de inversión física del sector público presupuestal como porcentaje del PIB (Porcentajes)



Muchos proyectos de inversión multianual no tienen una justificación racional en la asignación del presupuesto. Por ejemplo, en el caso del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México las estimaciones de inversión que han sido aprobadas a lo largo del tiempo han variado de manera inexplicable.

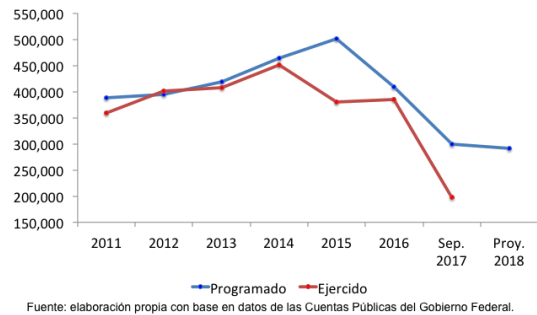
**Tabla 3**  
Variaciones en las estimaciones de la inversión aprobada para el nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México

Concepto	Monto Millones de pesos corrientes
Costo total del proyecto en el PEF 2016	104,396
Costo total del proyecto en los cuatro informes 2016	180,123
Costo total del proyecto en el PEF 2017	107,856
Costo total del proyecto en el primer y segundo informe 2017	186,092
Costo total del proyecto en el PPEF 2018	113,019

Fuente: elaboración propia con base en los Decretos de Presupuesto de Egresos y reportes de la SHCP.

Asimismo, a diferencia de lo que ocurre con el gasto corriente, en el caso de la inversión pública se registran siempre subejercicios que son relevantes. El presupuesto ejercido acaba siendo inferior al presupuesto original aprobado.

**Gráfica 10**  
Inversión pública, presupuesto aprobado versus ejercido  
Cifras en millones de pesos



Por otra parte, la organización actual del gobierno federal para el ejercicio del gasto opera con un número elevado de ejecutores de gasto.

Para 2016 se tuvo un registro total de 1,213 ejecutores de gasto en todo el sector público. Así, mientras la Oficina de la Presidencia de la República opera con 18 ejecutores de gasto, la Secretaría de Marina lo hace con 19 y la Procuraduría General de la República con 115.

# Proyecto de Nación 2018-2024

**Tabla 3**  
Número de ejecutores de gasto de la Oficina de la Presidencia de la República, 2016

Unidad Ejecutora de Gasto	Descripción de Unidad Responsable	
1	112	Secretaría Particular del Presidente
2	113	Coordinación General de Administración
3	114	Coordinación de Opinión Pública
4	115	Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República
5	127	Secretaría Técnica del Gabinete
6	128	Coordinación de Asesores del Presidente
7	129	Jefatura de la Oficina de la Presidencia
8	132	Órgano Interno de Control
9	133	Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional
10	135	Coordinación de Estrategia Digital Nacional
11	136	Coordinación de Crónica Presidencial
12	137	Coordinación de Ciencia, Tecnología e Innovación
13	138	Subjefatura de la Oficina de la Presidencia
14	139	Coordinación de Marca País y Medios Internacionales
15	140	Coordinación General de Política y Gobierno
16	141	Coordinación de Enlace Institucional
17	210	Estado Mayor Presidencial
18	211	Coordinación General de Transportes Aéreos Presidenciales

Fuente: SHCP, analítico del presupuesto de egresos 2017

Finalmente, un caso a destacar por su relevancia en recursos presupuestales son los fideicomisos. Con el paso de los años, los fideicomisos se han vuelto una estructura paralela a la administración pública federal.

En la Cuenta Pública de 2016 del Gobierno Federal se reportaron 341 fideicomisos y mandatos públicos, que al cierre del año contaban con una disponibilidad en cuentas bancarias por 582,451 mdp.

Los 341 fideicomisos y mandatos públicos recibieron en el año 2016 ingresos por 453,981.6 mdp y gastaron 424,903.5 mdp y obtuvieron rendimientos financieros por 25,054 mdp.

Sumando el gasto ejercido, los rendimientos y las disponibilidades al cierre del año 2016, los fideicomisos y mandatos públicos

manejaron recursos por 1 billón 32 mil 409 millones de pesos; es decir, el 19.2 por ciento del presupuesto total ejercido por el sector público federal en dicho año.

**Tabla 4**  
Fideicomisos y mandatos por dependencia, año 2016

Ramo	Fideicomisos			Mandatos			Análogo federal	Total	%
	Federales	Estatales	Privados	Federales	Estatales	Privados			
1 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	62	36					1	99	29.03
2 Hacienda y Crédito Público	59	1	13	7			1	82	24.0
3 Educación Pública	24	12	3	3			1	46	13.5
4 Energía	16		2	1				19	5.6
5 Comunicaciones y Transportes	9	3	5	1				18	5.3
6 Turismo	4	8						12	3.5
7 Economía	8		1	1				10	2.9
8 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	4	4		1			1	10	2.9
9 Medio Ambiente y Recursos Naturales	3	1	2	2				9	2.6
10 Instituto Mexicano del Seguro Social	6						1	7	2.1
11 Gobernación	5							5	1.5
12 Relaciones Exteriores	3			1				4	1.2
13 Defensa Nacional	3			1				4	1.2
14 Procuraduría General de la República				4				4	1.2
15 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2		1					3	0.9
16 Salud	3							3	0.9
17 Trabajo y Previsión Social	2							2	0.6
18 Presidencia	1							1	0.3
19 Comisión Reguladora de Energía	1							1	0.3
20 Comisión Nacional de Hidrocarburos	1							1	0.3
21 Entidades no sectorizadas	1							1	0.3
<b>Totales</b>	<b>217</b>	<b>65</b>	<b>27</b>	<b>22</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>341</b>	<b>100.0</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>63.6</b>	<b>19.1</b>	<b>7.9</b>	<b>6.5</b>	<b>0.0</b>	<b>0.6</b>	<b>2.3</b>	<b>100</b>	

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Cuenta Pública 2016.

Del análisis histórico realizado a estos fideicomisos, se observa que una buena parte de ellos ha recibido recursos por encima de su gasto anual, acumulando disponibilidades presupuestales que alcanzarían a cubrir su operación hasta por 20 años. De tal forma, que esta estructura paralela posee recursos ociosos que podrían servir para la reconstrucción nacional de nuestro país.

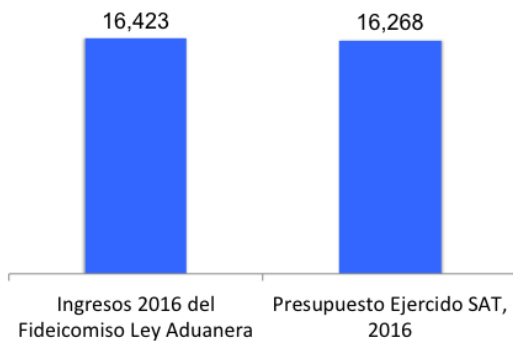
Solo por mencionar dos ejemplos. En el caso del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud, éste cerró el año con una disponibilidad de 64,587 mdp, prácticamente la mitad del gasto del ramo 12 Salud.

Otro ejemplo sería el Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera, cuyos ingresos anuales son superiores al presupuesto anual del Servicio de Administración Tributaria (SAT). En un lapso de solo cinco años, este fideicomiso ha gastado 45,716 mdp.

Gráfica 11

Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera

Cifras en millones de pesos

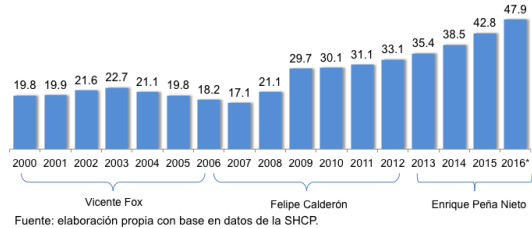


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, 2016.

La irresponsabilidad fiscal por el incremento expansivo del gasto público en los últimos tres sexenios, se agrava con un escenario en el que los ingresos públicos no crecieron a la misma velocidad; por el contrario, nuestro país se ha visto afectado por la baja de los precios internacionales del petróleo y el desplome de la producción petrolera.

Esta combinación generó fuertes déficits fiscales que motivaron un crecimiento acelerado de la deuda pública de nuestro país.

Gráfica 13  
Deuda Neta del Sector Público Federal como porcentaje del PIB

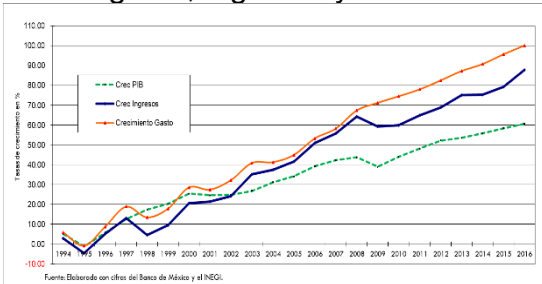


En resumen, la prioridad del modelo actual es y ha sido incrementar el costo de operación del gobierno, sin que esto se traduzca en mejores bienes y servicios públicos para la población, ni en mejoras en la infraestructura física que eleven la competitividad económica de nuestro país.

Por el contrario, se tienen los peores indicadores en corrupción, en calidad educativa, en servicios de salud insuficientes y de baja calidad. Pero sobre todo una economía que no crece y no crea las fuentes de trabajo que requieren los miles y miles de jóvenes que cada año se incorporan al mercado laboral.

Pero la mayor tragedia es que año con año se incrementa el número de pobres en nuestro país. De acuerdo con el reporte más reciente del CONEVAL, existen 53,418,151 de mexicanos viviendo en pobreza y de ellos 9,375,581 viviendo en pobreza extrema.

**Gráfica 14**  
**Crecimiento real acumulado del**  
**gasto, ingresos y el PIB**



Fuente: SHCP, Diario Oficial de la Federación, 5º Informe de Gobierno EPN e INEGI

## Principios rectores del Proyecto Alternativo de Nación

Nuestro país requiere con urgencia un cambio de rumbo, un cambio en las políticas públicas, un cambio que esté basado en la honestidad y la responsabilidad, cuya finalidad sea lograr un desarrollo económico y social en beneficio de los mexicanos. Para ello los principios básicos de la nueva política pública serán:

- Cero corrupciones y absoluta transparencia en la gestión del gobierno.
- Se buscará lograr un crecimiento económico compartido por todos y para todos.
- Se respetará el estado de derecho como base de las actividades económicas y sociales de nuestro país.
- El crecimiento del gasto público no descansará en la deuda pública.

## ¿Cómo hacerlo?

- No se va permitir el robo de los impuestos y contribuciones que realizan los ciudadanos y empresas.
- Se reorientará el gasto público improductivo de la burocracia a proyectos de inversión de alto impacto económico y social.
- Nuestra política financiera descansará sobre bases de un equilibrio fiscal, basado en una estricta disciplina financiera.
- La política de fomento económico buscará las sinergias entre la inversión pública y privada.
- Se impulsará el desarrollo regional sustentable para crear empleos en lugares de origen de la gente.
- Con estas medidas se incrementará la relación inversión sobre PIB para apuntalar el crecimiento económico con financiamiento sano tanto interno como externo.

## Presupuesto responsable y austero

Las propuestas que aquí se presentan están basadas en un riguroso y puntual análisis al gasto

## Proyecto de Nación 2018-2024

público federal de los últimos años. Se revisaron y analizaron las bases de datos del presupuesto público a nivel de partida específica, para los nueve capítulos de gasto y todos los ramos presupuestales que integran el presupuesto del sector público federal. Se realizó un análisis robusto, objetivo y transparente que puede validarse con los registros oficiales de las cuentas públicas del Gobierno Federal.

De dicho análisis se concluye que sí existen márgenes para obtener ahorros presupuestales, y de que sí es posible bajar el costo de operación del gobierno sin afectar la provisión de bienes y servicios a la población.

Asimismo, sí es posible y necesario reorientar recursos mal invertidos o que están ociosos, para destinarlos a la reconstrucción de nuestro país y para el desarrollo de infraestructura física que eleve la competitividad de la nación.

Para ello, se propone llevar cabo 20 medidas para el ahorro y uso racional de los recursos, así como una reasignación del gasto. Estos conjuntos de medidas ascenderían, tras hacer un pronóstico de precios, a un monto de 412,716 mdp de 2019.

Esta cifra proviene de un ejercicio que podrá ser validado con base en las partidas de gasto del presupuesto de egresos de la

federación. Para efectos del cálculo se tomaron las cifras correspondientes a la cuenta pública del año 2016.

En las tablas siguientes se enuncian las 20 medidas detallando el presupuesto ejercido en cada concepto durante el año 2016 y la estimación de ahorro para el año 2019.

**Tabla 5**  
**Ahorros y reasignaciones del**  
**gasto público**

Propuesta de ahorro	Monto gastado en 2016 actualizado a precios de 2019 por INPC*	Monto de gasto propuesto para 2019	Monto de ahorro esperado
1. Se reducirán los sueldos de los altos funcionarios que ganan más de un millón de pesos anuales.	160,371	104,241	56,130
2. Se reducirá el número de plazas en subsecretarías, direcciones generales, secretarías particulares y asesorías.	6,986	0	6,986
3. Se eliminará el seguro de gastos médicos mayores. Todo funcionario público tendrá el servicio médico del ISSSTE.	4,700	0	4,700
4. Se hará un control en plazas de honorarios, de personal eventual y de pagos de bonos a funcionarios.	54,653	27,326	27,326
5. No se realizarán compras de vehículos nuevos y se reducirá el número de vehículos asignados a funcionarios públicos.	304	0	304
6. Se cancelará el gasto de gasolina para funcionarios.	156	0	156
7. Se buscará un gasto racional en la compra de vehículos para operación y servicios administrativos.	6,224	4,979	1,245
8. Se buscará un gasto racional en gasolina y combustibles para operación y servicios administrativos.	3,525	2,820	705
9. Se buscará un gasto racional en refacciones y mantenimiento.	915	732	183
10. Por un principio de justicia social se reducirá el gasto en comunicación social.	9,361	1,872	7,489
<b>Subtotal</b>	<b>247,193</b>	<b>141,970</b>	<b>105,223</b>

Nota: el gasto de 2016 corresponde al de las partidas correspondientes de la Cuenta Pública del año 2016.

\* Se utilizó una inflación acumulada de 9.5% para el periodo 2017-2018.

Tabla 6  
Ahorros y reasignaciones del  
gasto público

Propuesta de ahorro	Monto gastado en 2016 actualizado a precios de 2019 por INPC*	Monto de gasto propuesto para 2019	Monto de ahorro esperado
11. No estará permitido el gasto en comidas de servidores públicos.	275	0	275
12. Se buscará un gasto racional en convenciones y congresos.	2,741	548	2,193
13. Se reducirá el gasto en pasajes y viáticos.	18,703	9,351	9,351
14. Se hará un uso racional del gasto en desarrollo de aplicaciones y equipo de cómputo.	19,794	5,938	13,856
15. Se buscarán obtener mejores condiciones de compra de vestuario y uniformes	5,115	4,604	512
16. Se reorientarán los recursos del gasto federalizado en proyectos de alto impacto económico y social en las Entidades Federativas y Municipios.	298,772	179,263	119,509
17. Se iniciará un programa de disminución gradual de la ejecución del gasto a través de fideicomisos y se buscará una utilización eficiente y racional de las disponibilidades actuales de cada fideicomiso, liberando recursos ociosos para la construcción de infraestructura física.	576,269	478,304	97,966
18. Se buscarán mejores condiciones de mercado para la compra de materias primas y suministros.	161,180	128,944	32,236
19. Se buscarán mejores condiciones de mercado en la adquisición de servicios.	150,489	120,391	30,098
20. Se buscará un uso racional de servicios generales básicos como luz, arrendamientos, agua, fotocopiado, etc.	7,492	5,994	1,498
<b>Subtotal</b>	<b>1,240,830</b>	<b>933,337</b>	<b>307,493</b>

Nota: el gasto de 2016 corresponde al de las partidas correspondientes de la Cuenta Pública del año 2016. En el caso de la medida número 16 se considera el gasto federalizado vía convenios y subsidios contemplados en el capítulo 4000, para su reorientación a inversión física pública federal.

\* Se utilizó una inflación acumulada de 9.5% para el periodo 2017-2018.



## Política Macroeconómica

### Proyecto

#### Política Tributaria 2019-2024

El objetivo del Proyecto de Nación en materia de política tributaria es buscar que ésta contribuya a la estabilidad macroeconómica, sin aumentar las tasas impositivas ni creando nuevos impuestos.

Con la certeza de que la recaudación de impuestos se utilizará en la provisión de más y mejores bienes y servicios de la población, así como con el compromiso firme y decidido de que los recursos públicos no terminarán en manos de funcionarios corruptos, se establecerá el marco para incentivar una nueva cultura de cumplimiento fiscal por parte de los ciudadanos.

Asimismo, la simplificación y sencillez para el pago de los impuestos será una de las primeras tareas del nuevo gobierno. Éstas serán las bases mínimas de la nueva política tributaria.

### Resumen ejecutivo

La propuesta fiscal del Proyecto de Nación establece como su primera prioridad el coadyuvar a la estabilidad macroeconómica, a través de unas finanzas públicas en equilibrio, sin aumentar las tasas impositivas ni crear nuevos

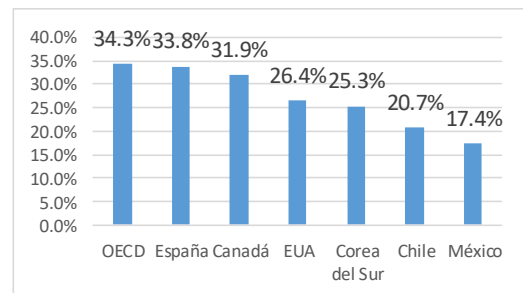
impuestos, ya que la mayor parte del ajuste fiscal va a provenir de la nueva política en materia del gasto público.

### Antecedentes y situación actual

México ha tenido una base limitada de ingresos fiscales recurrentes, descansando el financiamiento del gasto público principalmente en los ingresos petroleros (que llegaron a representar la tercera parte de los ingresos) y el endeudamiento público.

Actualmente se tiene un sistema fiscal complejo, con muchas excepciones, en donde la carga fiscal la lleva un grupo limitado de contribuyentes y se ha promovido la informalidad. Esto ha dado como resultado el tener uno de los ingresos fiscales más bajos entre los países de la OECD –17.4 por ciento del PIB, incluyendo las contribuciones a la seguridad social.

Gráfica 15  
Ingresos Fiscales en 2015  
(Porcentaje del PIB)



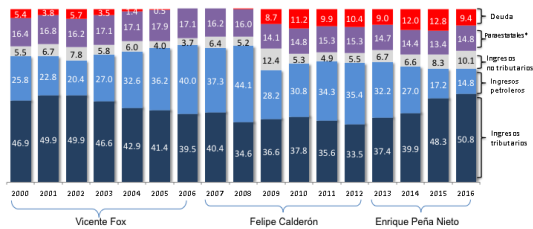
Fuente: OECD (2016). Revenue Statistics 2016, OECD Publishing.

# Proyecto de Nación 2018-2024

Esta debilidad fiscal explica que, en la historia reciente de nuestro país, los ingresos tributarios soporten menos de la mitad del gasto público.

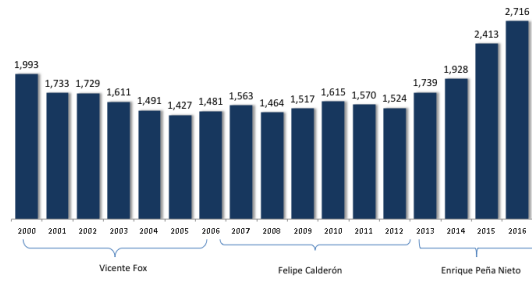
fiscales. Bajo un principio de justicia social todos los mexicanos deben contribuir en el financiamiento del desarrollo y bienestar de la nación.

**Gráfica 15**  
Fuente de financiamiento del gasto público (Porcentajes)



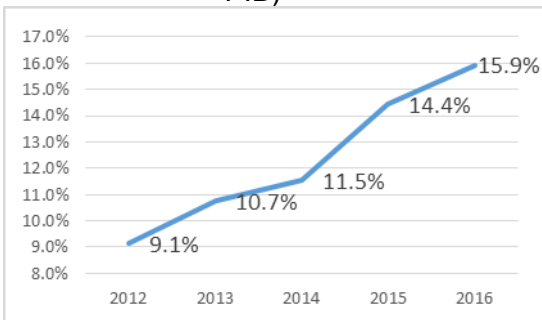
Fuente: elaboración propia con base en datos de la SHCP.

**Gráfica 16**  
Ingresos tributarios (Miles de millones de pesos de 2016)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la SHCP.

**Gráfica 16**  
Ingresos no Petroleros del Gobierno Federal (Porcentaje del PIB)



Elaboración propia en base a datos de SHCP y el INEGI.

El comportamiento observado en los últimos dos años de los ingresos tributarios permite establecer que existe un área de oportunidad para incentivar el cumplimiento de las obligaciones

En el libro *La Salida: Decadencia y Renacimiento de México* se hace énfasis que se van a liberar fondos para el desarrollo con un manejo honrado y austero del presupuesto lo que permitirá mantener equilibrios macroeconómicos y evitar crisis en el ámbito fiscal o financiero. La propuesta consiste en aplicar una política de cero endeudamiento y baja inflación, aparejada a una estrategia de crecimiento para promover el empleo y el bienestar, sin elevar impuestos ni crear impuestos nuevos y protegiendo a las pequeñas y medianas empresas de impuestos altos.

## **Política Macroeconómica**

---

### **Proyecto**

Vehículo de inversión pública y privada para detonar proyectos de gran escala.

### **Resumen Ejecutivo**

Establecimiento de un fondo mixto de inversión pública y privada para detonar proyectos de infraestructura. Esto se traduciría en 25 a 30 proyectos de alto impacto a nivel nacional para el sexenio 2018 a 2024.

### **Antecedentes y situación actual**

La ley en México ha buscado formas de atraer inversión privada a proyectos de infraestructura pública vía presentación de Proyectos No Solicitados (PNS). Sin embargo, la ley ha tenido limitado impacto dado el largo, complicado y burocrático proceso para la aprobación de dichos proyectos. Para presentar un PNS en México, una empresa debe seguir un proceso de 6 pasos y 8 estudios de pre-factibilidad que puede tener como resultado una propuesta procedente o no procedente. El pasar por los procesos mencionados y cumplir con los estudios podría tomar a una empresa privada entre 1.5 y 2 años sin la certidumbre de que los proyectos sean aceptados.

En la visión de expertos en el sector de infraestructura, los alicientes para el sector privado para proponer PNS en México son limitados. Solo unas cuantas empresas de grandes capacidades financieras pueden asumir los costos y tiempos de elaboración de propuestas; además, para proyectos de gran escala los límites de reembolsos máximos permitidos por la ley no cubren los costos de estudios

### **Propuestas de solución**

Se propone crear un fondo con capital público y privado para financiar la preparación de Proyectos No Solicitados. En base a un modelo similar de Brasil, las instituciones privadas que deben involucrarse son bancos que tengan el interés de proveer financiamiento para proyectos exitosos. La aportación de capital semilla del sector público se puede originar vía BANOBRAS o el FONADIN ya que el financiamiento de proyectos de infraestructura está dentro de su mandato.

El fondo, vía un contrato de Asociación Público-Privada (APP), prepararía proyectos PNS a ser licitados al desarrollador del sector privado. El fondo no tendría interés en ganar las concesiones de PNS que se generen, por lo cual se mitigarían los conflictos de interés. Se generarían los procesos de elaboración de estudios de pre-factibilidad en el sector privado para evitar la

dependencia de la asignación presupuestal.

**Requerimientos presupuestales iniciales**

Generar una estructura societaria que no genere obligaciones de propiedad intelectual ni derechos sobre los proyectos a las entidades socias del consorcio. Adicionalmente se debe asegurar la confidencialidad de los trabajos hasta la publicación de los proyectos en las licitaciones de los PNS que sean exitosos. La estructura de capital inicial se estima en \$40 millones de dólares donde el 90% se buscaría fuese del sector privado.

# **Política Industrial**

---

---

## Política Industrial

---

### Proyecto

Fomento y Desarrollo Industrial y Tecnológico de México

### Resumen Ejecutivo

El Objetivo de este proyecto es propiciar el desarrollo de los sectores industriales y tecnológicos de México, mediante la creación de más empleos y mejor remunerados, así como contribuir a la generación de más y mejores empresas

### Situación Actual

México ha carecido durante 30 años de una estrategia y política industrial y tecnológica, lo cual representa una gran omisión para una economía emergente en un mundo global de intensa competencia. Esto trajo como consecuencia que se convirtiera en un país maquilador, sin tecnología propia, poco valor agregado, y trabajadores con bajos ingresos, a pesar de tener acceso directo al mercado de los Estados Unidos de América, lo cual también afectó el poder registrar tasas de crecimiento como Corea y China.

Lo anterior se refleja en los siguientes datos:

- Crecimiento económico nacional

menor al 2.5% anual, en los últimos 16 años.

- Crecimiento del 2.3% del sector manufacturero en los últimos 4 años.
- La industria manufacturera representó el 16.6% del PIB, en el año 2016, siendo el más importante en la economía. Sin embargo, ha reducido su participación en el PIB (18.8% en el año 2000), y ocho estados de México suman el 61% del valor del PIB manufacturero.
- En México hay un total de 52 millones de personas empleadas, de las cuales el sector de manufactura ocupa 8.5 millones de personas; es decir, el 16.3% del total vs 9.8 millones del sector comercio (18.8%) y 6.9 millones del sector primario (13.3%).
- Únicamente el 42.8% de los empleos en México son formales y el sector manufacturero aporta el 23.5% del total de los empleos formales en México.

## Proyecto de Nación 2018-2024

- En el sector manufactura, el 61.8% de los empleos (5.3 millones) son formales.
- El sector manufactura es el que mayor contribución por empleo tiene en el PIB: 20,700 dólares por empleo vs 17,000 del comercio, y 4,900 del sector primario.
- En México, el ingreso del personal empleado, en el sector manufacturero se ha mantenido, durante los últimos 20 años, cercano a los \$2.00 dólares por hora; mientras que otros países como Corea y China, que estaban abajo, hoy están muy por arriba de los mexicanos. .
- En 2016 la inversión extranjera directa (IED) fue de 28,964 millones de dólares, de los cuales el sector manufactura recibió el 59.1%
- Las exportaciones en 2016 fueron de \$373,882.9 millones de dólares, equivalente al 37% del PIB. Por su parte, EEUU es el principal comprador representando el 81% del total, Canadá es el segundo con 2.8%. El principal producto exportado es el de vehículos automotores (5.4% del total).
- Las importaciones en 2016 fueron de \$387,064.5 millones de dólares, equivalente al 38% del PIB.
  - El 76.2% de las importaciones son bienes intermedios, 10.4% bienes de capital y 3.4% bienes de consumo.
  - EEUU es la principal fuente de importaciones (46.5%), seguido de China (18%), Japón (4.6%), Alemania (3.6%), Corea (3.5%), y Canadá (2.5%)
- El principal producto importado es la gasolina (2.9%), seguido por los circuitos integrados (1.98%), y los vehículos automotores (1.5%).
- El déficit comercial fue de \$13,181 millones de dólares que representan el 12.3% del PIB.



## Proyecto de Nación 2018-2024

- Las exportaciones mexicanas manufactureras tienen un componente nacional menor al 25%.
- Los rubros de exportación más importantes son la fabricación de vehículos automotores y las partes para vehículos automotores (23% de las exportaciones) y tienen únicamente el 26.4% de valor nacional; la fabricación de computadoras (5.5% de exportaciones) tiene el 0.7% nacional; la fabricación de equipo de audio y video (4.6% de exportaciones) representa el 0.7% nacional.
- -Se estima (Expansión 2011) que únicamente el 17% de las empresas exportadoras son de origen nacional. El resto son extranjeras.
- En México sólo exportan el 73% del total de las empresas vs el 4.5% de EEUU y el 3.5% de Corea.
- México invierte en investigación y desarrollo 0.45% del PIB vs el 4.23% de Corea, el 3.28% de Japón, el 2.79% de EEUU, y el 2.07% de China, lo cual ubica a México en los países de más baja inversión en

Investigación y desarrollo.

- En México las empresas invierten el 25% del total invertido en I+D, mientras que, en EEUU, las empresas representan el 60% del total invertido.
- Las patentes otorgadas en México a connacionales (empresas e individuos) fueron 410 en 2015; en ese año Corea otorgó 76,319; Japón 146,749; EEUU 140,969 y China 263,436.

### Propuesta y Líneas de Acción

#### Programa 1: INCREMENTO Y DIVERSIFICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES

Programa cuyo objetivo es incrementar las exportaciones de empresas con:

- Capacidad de producir con precio y calidad mundial.
- Exportar a nuevos mercados.
- Exportar nuevos productos.
- Incorporarse a la cadena de valor de los exportadores.

Apoyos:

- Delegaciones en el extranjero de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de PROMEXICO, las cuales ofrecerán orientación específica para país/región en los sectores de las empresas mexicanas competitivas.

## **Programa 2: INTEGRACIÓN REGIONAL MX-USA-CANADA**

Este programa tiene como objetivo la Integración de la región México-EEUU-Canadá en actividades de manufactura, para que los tres países compitan juntos aportando cada país aquello en lo que es globalmente más competitivo.

A la vez, se pretende la incorporación de contenido regional México-EEUU-Canadá en los productos importados por estos países, así como la creación de nuevas empresas y empleos en los tres países.

Antecedentes y situación actual:

- Con la finalidad de incrementar los ingresos, México debe enfocarse a vender más productos y servicios en mercados donde cuenta con ventajas competitivas. El mercado donde México cuenta con mayores ventajas es el mercado más grande del mundo: EE.UU.
- Durante los últimos 15 años el México ha perdido la batalla contra China, su competidor más importante. El resultado ha sido que ese país controla gran parte de los sectores importadores de EE.UU y, como resultado, también controla estos mercados en México.
- Desde 2001, China ha dominado la participación de mercado en el mercado

estadounidense, ganando a México en casi todos los productos y servicios donde ambos países compiten. Sin embargo, existe un sector donde México ha logrado defender y crecer su participación de mercado en EE.UU.: el sector automotriz. México ha logrado subir sus exportaciones en este sector; porque se ha enfocado a crear una infraestructura y encadenamiento logístico que le permite competir en EE.UU. contra cualquier otro país. De igual manera se ha visto que China ha enfocado sus esfuerzos hacia otros sectores, por lo que hoy controlan esos mercados en EE.UU.

- Relación Simbiótica.
  - México es el segundo importador más importante de bienes y servicios de EE.UU. (Canadá es el primero). EE.UU. es el importador más importante de bienes y servicios mexicanos.
  - Las cadenas productivas de México y EE. UU. se han entrelazado para crear una relación simbiótica donde ambos países se benefician de la unión.
- La aportación de ambos países es:
  - Por una parte, los EE.UU. aportan capital, investigación, desarrollo, tecnología,

administración, acceso al mercado más grande del mundo y logística para acceder al comprador final

- A su vez, México aporta mano de obra productiva de alta calidad a costo competitivo globalmente, bienes raíces a precios competitivos, así como la mejor ubicación del mundo para surtir los mercados de EE.UU.

Esta interacción comercial ha entrelazado las cadenas productivas de los dos países. Los ejemplos más directos los encontramos principalmente en el caso de la industria automotriz y autopartes, electrodomésticos, aeroespacial, entre muchos otros sectores productivos.

Por todo lo anterior, México debe unir fuerzas con EE.UU. y Canadá para competir comercialmente con China y así crear beneficios económicos para los pobladores de esta región.

La propuesta consiste en crear condiciones para que compañías de los tres países unan fuerzas y generen productos y servicios que compitan y reemplacen a los que vienen de China, en la zona TLCAN.

Además, utilizando la experiencia de éxito del sector automotriz en México, la estrategia para desarrollar los sectores estratégicos en México-USA-Canadá consiste en:

- Acceso al mercado: Incentivar a compañías que juegan un papel importante de acceso al mercado objetivo entre México-EE.UU y Canadá para que se instalen en México.
- Acercar a proveedores de compañías de calidad mundial: Tier 1 y Tier 2.<sup>26</sup>
- Estimular a empresas mexicanas para que se unan a las cadenas productivas que sean tier 1 a 3.
- Desarrollar compañías mexicanas que compitan a nivel mundial mediante la incorporación del talento, sea nacional o extranjero. Esto requiere estimular a las empresas a desarrollar capital humano, para poder absorber empleos de mayor valor agregado a México.
- Apoyar con capital temporal a las empresas mexicanas que

---

<sup>26</sup> **Tier 1:** son proveedores directos de fabricantes de equipos originales.

**Tier 2:** proveedores de Tier I. Fabrican equipos y productos muy especializados.

**Tier 3:** Proporcionan insumos y materias primas al nivel 2.

puedan competir en este modelo.

### **Programa 3. INCREMENTO DEL CONTENIDO NACIONAL EN SECTORES ESTRATÉGICOS.**

El objetivo principal de este programa es el incremento de la integración nacional, sin subir aranceles ni poner barreras no arancelarias, y enfocarse a la concentración en un número reducido de sectores (Sectores Estratégicos) con objeto de ser eficientes en los procesos de selección, apoyo y seguimiento a las empresas que sean seleccionadas.

Los Sectores Estratégicos se seleccionaron de acuerdo con los siguientes criterios, tomando como base la Matriz Insumo Producto 2012, publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI):

- Sectores cuya *integración nacional es menor al 80%*, y las importaciones representan más del 20% de sus insumos totales.
- De los sectores resultantes, aquellos que tienen mayor *impacto en el crecimiento económico y en el empleo*.
- Sectores con mayor participación dentro de las importaciones totales de la economía.
- Sectores que tienen mayor *efectividad de la inversión en términos de empleo* (más empleo por capital invertido).

- *Insumos*: Existencia o potencial en México, costo en México y fuentes alternas, acceso a precios iguales a los del sector a nivel internacional.
- *Tecnología*: Abierta.
- *Talento*: Fuentes nacionales y extranjeras, disponibilidad para investigación y desarrollo, profesionales y técnicos, costo y tiempo para capacitar.
- *Capital*: Bajo-Mediano vs Intensivo, fuentes de financiamiento LP.
- *Gobiernos*: Fuente de las importaciones vs México: subsidios, impuestos, regulaciones ambientales, laborales, energéticas, etc.

Los 11 Sectores Estratégicos más importantes que cumplen con los criterios descritos son los siguientes:

#### **Fabricación de partes para vehículos automotores:**

Importaciones: 22,751.2 millones de dólares.

**Fabricación de equipo de comunicación:** 14,612.9 millones de dólares

**Fabricación de equipo no electrónico y material desechable de uso médico, dental y para laboratorio, así como artículos oftálmicos:** 14,471.0, millones de dólares

**Fabricación de instrumentos de medición, control, navegación, y equipo médico electrónico:** 14,471.0 millones de dólares

**Fabricación de automóviles y camiones:** 13,415.4 millones de dólares

**Fabricación de equipo de audio y de video:** 6,032.7 millones de dólares.

**Fabricación de otros equipos y accesorios eléctricos:** 2,733.9 millones de dólares

**Fabricación de accesorios de iluminación:** 2,066.9 millones de dólares.

**Fabricación de equipo de generación y distribución de energía eléctrica:** 2,063.0 millones de dólares.

**Fabricación de aparatos eléctricos de uso doméstico:** 1,900.3 millones de dólares.

**Fabricación y reproducción de medios magnéticos y ópticos:** 1,575.9 millones de dólares.

Estos sectores importan 205,285.6 millones de dólares (53% de las importaciones totales del país)

En lo que se refiere a apoyos, éstos darán preferencia a empresas mayoritariamente mexicanas que incrementen el contenido nacional, o bien produzcan en el territorio nacional, bienes o productos que actualmente son importados al país, de tal manera que estas empresas puedan convertirse en proveedoras de estos sectores:

- Capital y deuda a empresas a través del Programa Fomento a la creación de Capital.
- Localización de tecnología y talento.
- Remoción de barreras a la entrada, en caso de detectar mercados concentrados.

- Remoción de barreras regulatorias.
- Apoyo para la implementación de programas de certificación, para que cumplan con los estándares de calidad de estos sectores.

#### **Programa 4. CREACIÓN DE CONSORCIOS O ASOCIACIONES DE PYMES MEXICANAS**

El objetivo es el desarrollo de asociaciones de empresas mexicanas del mismo ramo, principalmente medianas, para generar economías de escala en la producción, desarrollo de tecnología, compra de insumos, aumento de la integración nacional, comercialización y logística de sus productos a exportar, de tal manera que se garantice la calidad y competitividad a nivel clase mundial

Beneficios:

- Crea economías de escala para sus asociados, derivadas de una mayor capacidad de negociación para comprar, producir y vender.
- Los empresarios se concentran en la producción y en atacar mercados que ya dominan, mientras que el consorcio realiza las gestiones y actividades para beneficio como grupo.
- Los empresarios hacen decisiones internas de sus

empresas manteniendo su independencia del consorcio.

- Factibilidad en el consorcio de hacer integración vertical hacia atrás para optimizar costos, capital de trabajo y competitividad de los asociados.

Apoyos a consorcios formados mayoritariamente por empresas mexicanas:

- Capital y deuda al consorcio a través del Programa Fomento a la creación de Capital.
- Localización de tecnología y talento para el consorcio.

#### **Programa 5. DESARROLLO DE TECNOLOGÍA EN LAS GRANDES EMPRESAS MEXICANAS, EXTRANJERAS Y MAQUILADORAS**

Estimular a las grandes empresas mexicanas, extranjeras y maquiladoras para que inviertan y crezcan en México en actividades de investigación y desarrollo tecnológico mediante:

- El establecimiento en México de centros de investigación y desarrollo, diseño y tecnología incorporando talento nacional y extranjero.
- La Integración Comunidad Científica con la Industria, para el desarrollo de investigación y desarrollo, así como para desarrollo de tecnología.

#### **Programa 6. DESARROLLO DE TECNOLOGÍA EN EMPRESAS MEDIANAS MEXICANAS.**

Este programa tiene como objetivo estimular el desarrollo y aplicación de la tecnología en empresas medianas mexicanas, principalmente en los Sectores Estratégicos seleccionados, para desarrollar las empresas a nivel de clase mundial y así puedan:

- Incorporarse en las cadenas de suministro para exportadores
- Incrementar el contenido nacional de productos hechos o ensamblados en México.
- Exportar directamente

Apoyos:

- Localización de tecnología
- Capital para la actualización tecnológica de maquinaria y equipo

#### **Programa 7. INTEGRACIÓN COMUNIDAD CIENTÍFICA-INDUSTRIA**

El objetivo es congrega a la Comunidad Científica para el desarrollo de investigación aplicada a las industrias seleccionadas de alta tecnología, en áreas de conocimiento con potencial para competir a nivel global, basadas en el conocimiento, experiencia y resultados de la comunidad de científicos mexicanos y de las empresas.

Lo anterior implica la creación de centros para investigación y desarrollo de tecnología en



regiones en los Sectores Estratégicos seleccionados (regionalizar los esfuerzos según capacidades regionales), de tal manera que permita competir a las empresas a nivel global mediante:

- Economía de escala para las empresas cuyo tamaño no les permite hacer desarrollo de tecnología o Investigación y Desarrollo.
- Desarrollo de la tecnología a nivel clase mundial.
- Incorporación talento mexicano y extranjero.
- Acuerdos con Centros de Investigación y Universidades nacionales y extranjeras

Apoyos:

- Aportaciones de capital través de fondos y programas federales
  - Fondo para el Fomento a la Creación de Capital
  - CONACYT
  - Reorientación al Plan Nacional de Desarrollo Industrial y Tecnológico (PNDIT)
  - Énfasis en PYMES mexicanas
  - Reorientación de los Fondos: eliminación del concepto de fondos perdidos.
  - Revisión de los centros educativos y de investigación: logros, fuerzas, objetivos congruentes con el PNDIT y

regionalización de acuerdo al PNDIT

- INADEM, a partir de la plataforma tecnológica para comercializar

### **Programa 8. FOMENTO AL DESARROLLO DE ALTA TECNOLOGÍA EN MÉXICO**

Sectores Seleccionados:

- Industria Digital, Mecatrónica, Robótica, Medicina, Aeroespacial, Automotriz, Nanotecnología y Biotecnología
- Energías Verdes: Reciclado de agua, Desalinización de Agua, Tratamiento y Aprovechamiento de Basura.

En ciudades o regiones que ya tiene base para el desarrollo de esas industrias tales como:

- Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Bajío, Puebla, Tijuana.
- Sureste: las energías verdes.

A empresas con potencial para:

- Exportar directa o indirectamente
- Incrementar el contenido nacional.

Apoyos.

Programa Desarrollo de Talento:

- Apoyo a Centros Educativos que ofrezcan las disciplinas requeridas y que:
  - Estén certificadas
  - Tengan récord comprobable de empleabilidad



Desarrollo de centros de tecnología sinérgicos.

- Por Ejemplo: la sinergia entre el sector Electrónica y el Digital en Guadalajara

### **Programa 9. CREACIÓN DE CENTROS PRODUCTIVOS EN LAS ZONAS URBANAS MARGINADAS.**

El programa tiene como objetivo, en ciudades desarrolladas industrialmente, estimular la instalación de Centros/Parques Productivos cercanos a las zonas marginadas.

El proyecto busca romper en esos centros poblacionales el círculo vicioso:

***Lejanía-Bajos ingresos- Informalidad-Pobreza- Descomposición del tejido social.***

Estos centros poblacionales en general tienen las siguientes características:

- Ocupación de terrenos sin la tenencia de la tierra
- Lejanía con respecto a los centros urbanos, lo que repercute en utilización de mucho tiempo y dinero en el transporte
- Estructura familiar basada en la madre soltera con baja o nula preparación y que no tiene con quien dejar el cuidado de los niños, además de que no asisten a las escuelas, lo que contribuye a la descomposición del tejido familiar y social en la comunidad.

- Falta de conocimientos y capacitación para trabajos en la industria o el comercio, por lo que generalmente se emplean o auto emplean en tareas que requieren bajo o nulo conocimiento como albañiles, jardineros, afanadores, servicio doméstico y, en algunos casos, se integran a actividades ilícitas y peligrosas como prostitución, distribución de drogas, secuestros, extorsiones, robos, etc.

Las actividades de los Centros Productivos variarán según la vocación de la actividad industrial en la que se encuentra circunscrito.

El Centro Productivo deberá contar, dentro del predio, con un parque que tenga al menos las siguientes instalaciones y servicios los cuales serán autosustentables:

- Guardería
- Escuela para niños
- Escuela para adultos
- Centro de capacitación
- Centro cultural
- Campo deportivo
- Instalaciones fabriles, para producción de materiales relacionados con la construcción de vivienda, como: bloques, viguetas y bovedillas.

Se propone la creación de fondos estatales privados para Desarrollo Industrial de Zonas Marginadas.

- Cada estado creara su fondo privado sin fines de lucro (AC).
- El Fondo (AC) se administra por una ONG de reconocida

## Proyecto de Nación 2018-2024

acción social, dos empresarios de PYME, un representante del Gobierno Federal (SE) y un representante del Gobierno Estatal.

- Las aportaciones al Fondo AC las podrá hacer cualquier nivel de gobierno, organismo descentralizado, fondos o programas gubernamentales, persona física o moral, nacional o extranjera.

Apoyos:

- Infraestructura, terreno y naves industriales
  - Fondeo
  - Infraestructura de comunicación y servicios públicos: Gobierno federal-estatal-municipal
  - Terreno: mezcla de gobiernos federal-estatal-municipal-Fondo AC
  - Equipamiento: Fondo AC, así como fondos y programas gubernamentales para el desarrollo social

### **Programa 10. FOMENTO A LA CREACIÓN DE CAPITAL PARA EMPRESAS MEXICANAS MEDIANAS**

Creación de un Fondo de Capitalización Industria y Tecnología, para el apoyo en desarrollo de empresas principalmente medianas que cumplan con los siguientes requisitos:

- Operación de al menos tres años, principalmente en los

Sectores Estratégicos o de Alta Tecnología.

- Capital mayoritariamente mexicano.

Para incrementar

- Exportaciones
- Contenido nacional
- Desarrollo de tecnología.

Que requieran

- Incorporación de Tecnología
- Incorporación de talento
- Compra de maquinaria
- Capital de trabajo

Para empresas de reciente creación y que reúnan las siguientes características:

- Proyectos: principalmente en los Sectores Estratégicos o de Alta Tecnología y que contribuyan a incrementar:
  - Exportaciones
  - Contenido nacional
  - Desarrollo de tecnología para competir globalmente

Que requieran

- Incorporación de Tecnología
- Incorporación de talento
- Compra de maquinaria
- Capital de trabajo

Con un equipo de administración que:

- Con experiencia probada de expertos

## Proyecto de Nación 2018-2024

con experiencia de al menos 15.

- Con historia de éxito

### Características del Fondo:

- Participación en Capital y Deuda
  - Arranque del proyecto (antes del inicio)
    - Capital Temporal: términos de recompra en LP y condiciones semejantes a un crédito + xxx
      - Preferente
      - Común
  - Consolidación del proyecto sustituyendo pasivo comercial (posterior al inicio).
    - Pasivo: LP, tasas bajas, periodos de gracia para intereses y capital.
    - Capital Temporal: términos de recompra en LP y condiciones semejantes a un crédito + xxx
      - Preferente
      - Común
- Seguimiento a través de la participación activa en el Consejo
- Salida 3-15 años

- Rendimientos razonables sobre Capital invertido por el Fondo: Inflación más X%

### Administración del Fondo:

- Profesionales con experiencia en
  - Inversiones de Capital participativo activamente
  - Operación y vigilancia de empresas
- Incentivos a los administradores por resultados a corto, mediano y largo plazo
- Consejeros ciudadanos con experiencia en ese campo
- Representación de las instituciones del Gobierno Federal que aporten capital
- Representante de AFORES
- Comité de Inversiones en manos de profesionales de alto prestigio con incentivos por resultados

### Fuentes de Capitalización del Fondo

- Capital Nacional
  - Afores con garantía del gobierno federal
  - Banca de Desarrollo
  - Fondos de Fondos
  - Emisiones públicas de Capital
  - Compañías de Seguros
  - Bancos
- Capital Extranjero
  - Instituciones Financieras
  - Fondos de Pensión
  - Fondos de Fondos

### Estímulos

- Bajo costo de Capital
- Bajo costo de Interés

- Cero ISR sobre Ganancias de Capital a los Inversionistas y al Fondo

**Programa 11. PROGRAMA DE COMPRAS DEL GOBIERNO FEDERAL DE PRODUCTOS CON CONTENIDO NACIONAL**

Política de compras del gobierno federal y los organismos descentralizados que impulse y estimule el aumento del contenido nacional de los productos y servicios que adquiere. El objetivo es aumentar las compras de productos con alto o creciente contenido nacional con enfoque en los Sectores Estratégicos y de Alta Tecnología seleccionados en este plan.

**ORGANO RESPONSABLE DE LA EJECUCION DEL PLAN**

La situación actual presenta la:

- Necesidad de crear más empleos productivos y mejor remunerados
- Necesidad de crear más y mejores empresas con nivel de competitividad global
- Importancia del Sector Industrial y Tecnológico en la economía de México
- Falta de una Política Nacional para el desarrollo del Sector Industrial y Tecnológico
- Falta de programas enfocados específicamente para el desarrollo Industrial y Tecnológico
- Complejidad de relaciones con otras Secretarías Federales, Estatales y Municipales

- Falta de un enfoque prioritario a nivel Presidencia de la República a este sector prioritario.

Es por ello necesario rediseñar la Secretaría de Economía en el mediano plazo y luego escindirla en dos secretarías:

Secretaría de Comercio y la nueva SECRETARÍA de FOMENTO y DESARROLLO INDUSTRIAL y TECNOLÓGICO, cuyo objetivo será: *Ejecutar de manera eficiente, transparente y oportuna el Plan Nacional para el Fomento y Desarrollo Industrial y Tecnológico de México.*

La nueva Secretaría de Economía contará con el mismo presupuesto que cuenta actualmente: \$9,524,564,724 pesos.

**Cambio legislativo**

Para llevar a cabo la propuesta de rediseño de la Secretaría de Economía y, posteriormente, subdividirla en dos secretarías, se requerirá de cambio legislativo conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

**Conclusiones**

Con el Plan Nacional para el Fomento y Desarrollo Industrial y Tecnológico de México, se permitirá que el Gobierno Federal actúe como promotor y creador de las condiciones, para la generación de más empleos y más empresas en el sector industrial y tecnológico de México.

## Zona Estratégica Norte

---

### Proyecto

Proyecto de Zona Económica Libre en toda la frontera norte del país para rescatar el potencial de una zona que ha perdido capacidad económica en las últimas décadas y generación de empleo a migrantes

### Objetivo y Justificación

La zona norte fronteriza tiene una sinergia natural con un gran mercado estadounidense de alto ingreso. Impulsar su recuperación significa ofrecer empleo a trabajadores migrantes en actividades tradicionales y tecnológicas de vanguardia. La propuesta de zona libre es para potenciar la atracción de inversión global.

La mayor oferta nacional atraería al consumidor fronterizo de los dos países a bienes y servicios mexicanos, para lo cual se requiere seguridad, infraestructura económica y social, parques industriales, precios e impuestos competitivos con Estados Unidos, así como libertad de movimiento de factores y personal en un ambiente de desregulación.

### Antecedentes y situación actual

La población de las ciudades Frontera Norte es de 7.5 millones de habitantes en 28 Ciudades fronterizas: 9 grandes y 19 poblaciones más pequeñas. En

Estados Unidos, hay 3 millones de habitantes con más acceso potencial, que son parte de otros 15 millones en la zona de San Diego-Los Ángeles.

### Diagnóstico de requerimientos

**Primero.** Seguridad física y jurídica, ausente por décadas, aunque con diferencias entre ciudades

**Segundo:** Falta de infraestructura, lo cual es un desincentivo para poner negocios y visitas de consumidores de ambos lados fronterizos.

**Tercero:** Falta de mayor y más coordinada inversión pública, así como confianza para la inversión privada

**Cuarto:** Precios e impuestos no competitivos, de tal manera que los precios de los energéticos y los impuestos indirectos son más altos en México que en los Estados Unidos de América.

**Quinto:** Existe mano de obra calificada, pero ésta busca emigrar al norte o viene de regreso de los EE.UU., y no encuentra oportunidades atractivas en México.

### Proyecto de desarrollo de la Zona Económica Norte

**-Plan de Desarrollo Integral** con régimen de zona libre que maximice flujos comerciales y de inversión

**-Coordinación de toda la inversión federal** en los estados fronterizos, para definir la

## Proyecto de Nación 2018-2024

participación de las ciudades fronterizas.

**-Coordinación de ejecución de obras** Federal-Estatal-Municipal

**-Régimen de baja tributación** con 20% de ISR a empresas, e IVA de 12%, equivalente al impuesto sobre ventas en los estados del Sur de Estados Unidos de entre 7% y 8%,

**-Programas nacionales con metas multi-anales** de inversión en desarrollo urbano, educación, agua, drenaje, alumbrado y vivienda

**-Desarrollo de parques industriales** y de servicios para ofrecer:

- Talleres mecánicos, eléctricos y de otra manufactura.
- Establecimientos de alimentación, hospedaje, hospitalización, servicios dentales, y laboratorios.
- Industria moderna de Automatización, Electrónica, Biotecnología, Agua, Energía renovable, Medio Ambiente Sustentable, Digitalización y Tecnologías de la Información, así como Telecomunicaciones
- Servicios de tecnología de la información en centros tecnológicos de respuesta rápida.

### Facilidades Especiales

- Programas de la banca de desarrollo para Zona Económica Norte.
- Tratados internacionales de apoyo.

Libre migración de ciudadanos estadounidenses y de otro origen con capacidades técnicas.

Visas de trabajo a extranjeros.

Acuerdos con países, para desarrollos:

- Estados Unidos: Infraestructura urbana y seguridad, robótica.
- Europa y Asia: Medios de transporte masivos, tecnologías nuevas, farmacéutica, robótica
- Mercosur: Manufacturas, agricultura, agroindustria.
- Israel: Aprovechamiento de zonas desérticas.

### Aprovechamiento de experiencia internacional

- Zona Económica china en Shenzen y Suzhuo
- Zona de parques industriales de Singapur
- Zona de Shannon, Irlanda
- Zona de Panamá
- Otros

### Metas de corto y mediano plazo (1-3 años)

- Captura en el corto plazo de un porcentaje del

comercio de menudeo y de servicios en la zona fronteriza estadounidense por \$5-10 mil millones de dólares

- Retención en el corto plazo de parte de la pérdida de participación de consumo de mexicanos de \$15 mil millones de dólares en la última década
- Aumento del porcentaje de inversión a PIB regional de 18% a 24%
- Atracción en 2 años de inversión extranjera directa de \$5 mil a \$10 mil millones de dólares

tasa de retorno varíe mucho según las circunstancias de cada uno. La ZEN, en contraste, es un proyecto de acceso inmediato a un mercado de alto ingreso y el riesgo está en adecuar la oferta de bienes y servicios del lado mexicano. Es un proyecto con muy alta probabilidad de éxito.

### **Metas de Largo Plazo (5 años y más)**

- Aumento de la inversión a PIB regional a 30-35%
- Aumento de la tasa de crecimiento del PIB regional a 6%-10%
- Atracción de inversión extranjera directa por \$20-30 mil millones de dólares anuales

### **Naturaleza única del Proyecto**

Aunque los proyectos de Zonas Económicas Especiales tienen en general el contenido correcto de incentivos a la inversión y el empleo, en muchos casos carecen del acceso geográfico inmediato a mercados, lo cual hace que su



## **Economía Social y Solidaria**

---

La economía social o economía social y solidaria (conocida también como tercer sector) es un sector de la economía que incluye a cooperativas, empresas de trabajo asociado, sociedades laborales, etc. que actúan en pro de un desarrollo social y económico colectivo no excluyente.

En el 2012 se promulgó la Ley de Economía Social y Solidaria, reglamentaria del párrafo séptimo del Artículo 25 Constitucional referido al Sector Social de la Economía. En esta Ley se describe a la Economía Social y la manera en la que el Estado Mexicano habría de fortalecer a este sector de la economía.

En 2014 se publicó el Programa de Fomento a la Economía Social, siendo el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) la institución articuladora de las políticas públicas cuyos objetivos principales son dos: 1) la visibilización de la Economía Social como una alternativa de inclusión económica, laboral y productiva, y 2) la capacitación y formación de sus agentes para constituir al sector como un eje del desarrollo nacional.

En sus inicios, el INAES fue creado como una institución descentralizada de la Secretaría de Economía. Sin embargo, a

partir de la segunda mitad del sexenio actual, se incorporó a la Secretaría de Desarrollo Social. Esto ha dado lugar a que la población objetivo del INAES sea la ubicada por debajo de la línea de bienestar.

Esta situación, en la práctica, ha representado un retroceso para posicionar a la Economía Social como una alternativa en todos los sectores de la población considerando, además, que el tipo de proyectos presentados no implican procesos formativos para que los participantes efectivamente sean sujetos a la autogestión. En cambio, se perpetúan los círculos viciosos donde un intermediario – generalmente las centrales campesinas– realiza las gestiones político-administrativas para la obtención de recursos económicos, situación que da lugar a un manejo “clientelar” de los pobres.

Por otro lado, la mala arquitectura institucional al interior del INAES, la resectorización de la SEDESOL, la escasa comprensión del sector por parte de la Secretaría de Hacienda para la asignación del gasto público, además de la corrupción y el clientelismo político ejercido por el mismo instituto, han impedido que se obtengan los resultados esperados.

La propuesta expone una reorganización del INAES como verdadero instituto para la creación de modelos replicables y

escalables consistentes en la formación de las personas, como sujetos de su propio desarrollo, en unidades económicas democráticas y autogestivas. Estos modelos tendrán aplicación en prácticamente todos los sectores productivos, por lo que la Economía Social no debe ser entendida como una línea periférica o marginal, sino como un eje central de la política de desarrollo económico y social de la nación.

### **Diagnóstico y situación actual**

La Constitución Mexicana incorporó en 1983, en su Artículo 25, la definición del Sector Social de la Economía como uno de los ejes del desarrollo nacional, junto con los sectores privado y público. Sin embargo, no fue sino hasta 2012 que se promulgó una ley secundaria que contemplara a este sector.

El Sector Social está constituido por una serie de figuras jurídicas de naturaleza económica asociativa:

**I.** Ejidos; **II.** Comunidades; **III.** Organizaciones de trabajadores; **IV.** Sociedades Cooperativas; **V.** Empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores; y **VI.** En general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Las políticas neoliberales de las últimas tres décadas han mantenido a las figuras asociativas en un plano de marginación de cara a los programas de desarrollo. Los grandes fondos de apoyo han tenido una lógica basada en la inversión productiva con organizaciones susceptibles al clientelismo político, desincentivando la organización social autogestiva.

Las empresas catalogadas dentro de la Economía Social son aquellas que buscan en su actividad: rentabilidad económica, maximizando la producción de bienes sociales; la retención de la riqueza en el propio territorio; la protección de los puestos de trabajo bajo una forma de organización, control y gobierno empresarial, basado en la propiedad comunitaria de los medios necesarios para el ejercicio empresarial.

El INAES opera a través del programa presupuestario S 017 (Programa de Fomento a la Economía Social) que, desde su resectorización, ha incorporado el Programa de Opciones Productivas. La naturaleza de estos programas de subsidio orienta el gasto únicamente a las labores productivas, por lo que las acciones del INAES se concentran en el financiamiento de medios de producción y el apoyo al sector financiero popular.

Es importante resaltar la condición que guarda el sector financiero popular. Constituye una estructura de inclusión financiera con más de 6 millones de socios y activos por más de 128 mil millones de pesos, compuesto especialmente por cooperativas de ahorro y préstamo y otras entidades.

Sin embargo, las políticas que han favorecido a la banca privada, han generado candados institucionales a las SOCAPs (Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo), especialmente el condicionamiento para el otorgamiento de crédito. Si bien es importante la regulación del sector y la protección de los ahorros, estos candados frenan el desarrollo del sector por sus propios medios.

### Propuesta y líneas de acción

La propuesta central radica en que el INAES asuma sus funciones de Instituto y no de fondo económico. Se ha de convertir en un creador de inteligencia para que, en un trabajo transversal con otras instituciones y los gobiernos estatales y municipales, puedan implementarse programas específicos de desarrollo territorial.

Esto implica la implementación de “circuitos” que permitan la conexión entre las actividades productivas, el consumo, el ahorro y préstamo, el cuidado preventivo de la salud y otras necesidades sociales, logrando con ello el flujo

económico dentro de territorios definidos.

Para ello, es importante su reubicación dentro de la estructura gubernamental, reinsertándolo nuevamente dentro de la Secretaría de Economía, para que pueda fungir como un eje central del desarrollo.

### Líneas de acción

- Difusión. Es necesaria la difusión de las prácticas exitosas de la Economía Social para colocarla en el imaginario público como una opción de relación social y económica, fortaleciendo la idea de que la economía asociativa tiene una perspectiva de futuro más sustentable que la de la competencia individual.
- Formación. La participación en este tipo de empresas requiere de un proceso educativo continuo por lo que es necesario crear mecanismos formativos, incluso en el sistema educativo nacional.
- Incubación. Se deberá privilegiar la incubación de empresas de la Economía Social desde metodologías específicas.

## Proyecto de Nación 2018-2024

- Investigación. Será importante la vinculación con otras instituciones del Estado, especialmente con el CONACYT, para fortalecer la investigación técnico-científica hacia la mejora en las cadenas de valor e innovación tecnológica para los procesos productivos de las empresas. De igual forma, deberá propiciar su vinculación con las instituciones de educación superior, centros de innovación tecnológica y organizaciones científicas.
- Vinculación interinstitucional. El INAES debe convertirse en un puente con otras instituciones y los gobiernos estatales y municipales para difundir las prácticas exitosas. En la actualidad, el gobierno cuenta con 31 programas operados por 13 Instituciones que tienen incidencia en el Sector Social de la Economía. La falta de vinculación entre ellos ante un eje rector, provoca una dispersión de los esfuerzos y, por tanto, un alto grado de ineficiencia en el uso de los recursos.
- Reconfiguración del Programa Opciones Productivas. En 2016 se fusionaron los Programas presupuestarios S-017 (Programa de Fomento a la Economía Social del Ramo 10) y el S-054 (Programa de Opciones Productivas del Ramo 20). El espíritu de esta fusión corresponde a alinear los mecanismos de la Economía Social para la atención de la población por debajo de la línea de bienestar y, en especial, los beneficiarios del Programa PROSPERA. Sin embargo, no contempla un mecanismo eficaz para que esta población cuente con mayores herramientas – educativas, técnicas y asociativas– para una implementación efectiva del mismo.
- Vinculación con los institutos encargados del emprendimiento y de la juventud. El INAES ha de coordinarse con las instituciones específicas para fortalecer el asociativismo entre los jóvenes de manera que puedan satisfacer sus necesidades laborales y económicas. La experiencia “Jóvenes Ecosol 2016” fue un esfuerzo significativo entre el INAES y el IMJUVE que logró una adecuada combinación de recursos gubernamentales con buenos resultados. En la nueva administración, se deberán replicar esfuerzos similares.

Fortalecimiento del ahorro y crédito popular. El sector financiero popular demuestra fortaleza en cuanto a los fondos disponibles. Sin embargo, muestra poca cohesión y una vulnerabilidad creciente de cara al endurecimiento de las regulaciones. Dentro del marco normativo, el INAE

asociativas para la comercialización y distribución de los bienes. En este sentido, el ejemplo de Japón es notorio a nivel internacional ya que, a través de una sola cooperativa, se logra cerrar el ciclo desde la producción hasta el consumo final de los productos agrícolas y de pesca. De esta forma, el valor añadido se distribuye en esos sectores.

- S tendrá que hacer un esfuerzo especial por limitar las altas tasas de interés que los intermediarios financieros ofrecen al sector popular (150%), factor que limita la viabilidad de los proyectos. En relación directa con lo anterior, es esencial reformular los candados a la inversión productiva por parte de las SOCAPs.
- Delegaciones del INAES en los estados. Las delegaciones del Instituto deberán de dejar de ser ventanillas administrativas para convertirse en agentes implementadores de modelos innovadores y de detección de necesidades.
- Creación de redes de comercialización. La Economía Social brinda modelos para reemplazar a todo intermediario especulativo de las cadenas productivas mediante acciones
- Gestión adecuada de Zonas Naturales Protegidas. Más del 50% del territorio nacional es de propiedad social –ejidos y comunidades– y en él se concentra más del 80% de la biodiversidad. Esto representa una oportunidad para el adecuado manejo del medio ambiente y, al mismo tiempo, para que los beneficios obtenidos por las gestiones realizadas y las acciones emprendidas se concentren en dichas comunidades. La vinculación con la CONABIO será de importancia crucial.
- Cambios legislativos. Las leyes relativas a las figuras legales del Sector Social de la Economía, en especial la Ley General de Sociedades Cooperativas, deberá readecuarse para dar lugar a figuras modernas de cooperativas mixtas, de promoción empresarial y de cooperativas de segundo grado.

## Proyecto de Nación 2018-2024

- Adecuaciones fiscales. Se deben realizar las modificaciones necesarias para una tributación preferencial.

### Impactos esperados

- Generación de proyectos de desarrollo territorial sustentable centrado en las comunidades y en las condiciones físicas del entorno.
- Vinculación de los fondos directos del INAES con programas de capacitación e investigación.
- Generación de puestos laborales con una efectividad por encima de las metodologías típicas de emprendimiento y con una inversión pública relativamente baja.
- Mejores tasas de interés y acceso a créditos sin especulación de terceros.
- Cadenas de comercialización que retribuyan de mejor manera a los productores – especialmente del campo– y beneficien a los consumidores con productos de mejor calidad.
- Fortalecimiento de los mercados internos.

- Disminución en la migración de la población rural hacia las áreas urbanas o hacia el exterior.
- Mayor eficiencia en la asignación del presupuesto
- Que las inversiones públicas cuenten con un ciclo de retorno evitando la mala concepción del “fondo perdido”.

### Experiencias internacionales exitosas

La Economía Social ha demostrado ser, a nivel mundial, una excelente alternativa de transformación social a partir de los procesos económicos. Las 300 cooperativas más ricas del mundo –con una facturación de 100 millones de USD o más– constituyen un flujo de dinero equivalente al PIB del Reino Unido (quinta economía del mundo).

En Alemania, el 75% de los ahorradores utilizan mecanismos financieros de la Economía Social –53% cajas de ahorro y 22% cooperativas– destinando los excedentes al desarrollo social.

En Japón, la empresa Cooperativa Senho articula los mercados agrícolas y pesquero asegurando la suficiencia alimentaria del país.

En Brasil, el 46% del PIB agrícola proviene de las cooperativas.



En Francia, los dos principales bancos principales del país son cooperativas relacionadas a la producción agrícola.

En Bélgica, los servicios de salud son proporcionados por mutuales donde los sectores privado y público, fortalecen el ejercicio del sector social.

Ecuador ha declarado su sistema económico como de “Economía popular y solidaria”.

En Sevilla, España, el gobierno municipal tiene un plan para generar más de 200 modelos de innovación social en el espacio urbano, recuperando espacios públicos, atendiendo a la cultura, el turismo y la inclusión de jóvenes y ancianos.

En Seúl, Corea del Sur, el gobierno municipal implementó un programa para la generación de más de cinco mil empresas cooperativas dotadoras de servicios públicos.

En los Estados Unidos, las redes de transmisión eléctrica se generan a través de 900 cooperativas rurales que gestionan 4 millones de kilómetros de líneas, dando servicio a 42 millones de clientes.

En Quebec, Canadá, la producción por del secto social de la Economía excede el 11% del PIB, superando la proporción obtenida por la producción de manufacturas.



## **Energía**

---

---

## Propuesta Programa del Petróleo

### Proyecto

El Proyecto de Nación 2018-2024, en materia de energía, tiene como objetivo el rescate del sector energético a través de impulsar la producción nacional de energía, la generación de alternativas de energía renovables, el fortalecimiento financiero y operativo de PEMEX y CFE, con la finalidad de reducir la dependencia energética del exterior, para que el sector energético se convierta en una de las palancas de desarrollo de México.

### Resumen Ejecutivo

Las propuestas en materia de energía del Proyecto de Nación 2018-2024 se basan en el rescate del sector energético mexicano, para que se convierta nuevamente en una palanca importante del desarrollo de México. Una de las prioridades importantes del Proyecto de Nación es disminuir la dependencia energética, como un asunto de seguridad nacional, aumentando la capacidad de producción de PEMEX, junto con la producción que deben realizar las empresas privadas nacionales y extranjeras, que han participado en el sector de hidrocarburos en el marco de la reforma energética. También se pretende incrementar

la capacidad de refinación, a través de la reconversión de las refinерías existentes, la construcción de dos refinерías y el impulso a refinерías de biodiesel, para reducir las importaciones de gasolina y de gas y aportar insumos a nivel nacional. Asimismo, se busca mejorar la manera como se manejan los recursos energéticos del país; acelerar el cambio tecnológico para la adopción de energías renovables; trabajar en políticas públicas para reducir el consumo de energía; buscar una mejor integración vertical para hacer más eficiente y segura la cadena de suministros en petróleo y gas; revertir el deterioro financiero y operativo al que ha sido objeto Petróleos Mexicanos (PEMEX) en las últimas administraciones federales; poner reglas claras y de rendición de cuentas de los reguladores sectoriales; impulsar la investigación y desarrollo, a la par de la formación de recursos humanos en el sector energético.

### Diagnóstico y situación actual

Durante la actual administración federal los indicadores operativos y productivos de PEMEX se han deteriorado significativamente, lo que se refleja en los siguientes indicadores:

- La producción de petróleo crudo y gas natural han caído 15.5% y 9.3% respectivamente;

## Proyecto de Nación 2018-2024

- Se ha reducido significativamente la disponibilidad de petróleo y gas natural, pues en sólo cuatro años se han dejado de producir 455 mil barriles diarios de aceite y 593 millones de pies cúbicos diarios de gas.
- La exportación de petróleo se ha reducido -4.9 %;
- Las reservas de hidrocarburos en sus tres niveles han registrado las siguientes caídas: 1P (-26.1%), 2P (-32.0%) y 3P (-41.3%);
- La duración de las reservas, la cual pasó de 12 a 10 años para petróleo, y de 5 a 4 años para gas.
- La producción de productos refinados cayó 20.3%.
- La producción de gas LP se ha reducido 22.0%; la producción de gasolina retrocedió 22.2%; la producción de diésel se redujo en 27.8% y, en el caso de querosenos y combustóleo, retrocedieron 24.4% y 16.6% respectivamente.
- En lo que toca a la producción de productos petroquímicos, éstos cayeron 16.8%.
- La compra en el extranjero de gasolina (38.6%), diésel (40.6%), y otros productos (871%);
- La dependencia externa en gasolina es de (55%), diésel (56%), gas LP (23%), gas natural (58%), y otros productos (72%).<sup>27/</sup>

En términos de valor, los resultados se han magnificado, debido a que, junto con la caída en los volúmenes de producción y a los incrementos en los volúmenes de productos petrolíferos, habrá que agregar la disminución del precio del petróleo, lo cual da como resultado que :

- El valor de las exportaciones de petróleo crudo haya disminuido 67%;
- La balanza comercial haya pasado de un superávit de 20,976 mdd a un déficit de 2,376 mdd;
- El déficit de la balanza de gas natural haya crecido 72%
- En lo que va del sexenio, la **inversión en Pemex** se ha contraído en casi 11 mil millones de dólares, representando una disminución de 32.8%.

De manera paralela ha crecido:

- La importación de gas natural (77.5%);

---

<sup>27</sup> Cifras al cierre 2016. En 2017, en general, las cifras han empeorado.

De acuerdo a la auditoría de desempeño número 16-6-90T9M-07-0482, así como a la recomendación número 16-6-90T9M-07-0482-07-002 llevada a cabo por la Auditoría Superior de la Federación<sup>28</sup>, se pudo observar que los costos de producción de las gasolinas Magna, Premium y Diésel fueron inferiores en 61.1%, 56.2% y 61.5%, respectivamente, respecto a los costos de importación, lo anterior debido al incremento en el precio promedio anual del dólar estadounidense que llegó a cotizarse en 18.6641 pesos, así como al bajo costo promedio del barril de crudo, que fue de 35.63 dólares. En este contexto hubiera sido más barato producir la gasolina que importarla. Sin embargo, Pemex Transformación Industrial no logró capitalizar la oportunidad que ofreció el contexto internacional, pues importó el 60.0% de la demanda total de gasolinas y el 44.1% de diésel, debido a la baja eficiencia operativa del Sistema Nacional de Refinación, lo cual impidió que

cumpliera sus metas de producción nacional e influyó en que la empresa registrara una pérdida neta total, por todas sus operaciones, de 62,486,500.0 miles de pesos.

### **Propuesta y líneas de acción**

Se propone modificar la tendencia y objetivos de la política energética en curso, para que la recuperación de la seguridad y de la sustentabilidad energética sea el faro que guíe la restructuración del sector petrolero. Para conseguirlo se plantean **diez líneas de acción estratégicas**:

- 1. Disminuir la dependencia energética, a través de:**
  - Flexibilización del mercado de gasolinas, hasta que existan verdaderas condiciones materiales para el establecimiento de un mercado de combustibles.
  - Aumentar el esfuerzo de exploración y producción de gas natural para favorecer el impulso de la petroquímica nacional.
  - Realizar las inversiones necesarias en Pemex.
  - Recuperar el proyecto de la Refinería Bicentenario en Tula, y analizar la construcción de otra refinería similar en el Golfo de México.
- 2. Administrar los**

---

<sup>28</sup> Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016. PEMEX Transformación Industrial Producción de Gasolinas. Auditoría de Desempeño: 16-6-90T9M-07-0482 482-DE. Disponible en: [http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2016\\_0482\\_a.pdf](http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2016_0482_a.pdf)

**declinantes recursos petroleros del país.**

- Evaluar el desempeño de las licitaciones internacionales de contratos de exploración y explotación.
- Revisar los procesos de adjudicación y la legalidad de los contratos otorgados.
- Posponer, hasta que sea modificado su esquema, las alianzas (*farmouts*) de Pemex.

3. **Acelerar la transición hacia las fuentes renovables de energía.**

- Aprovechar las fuentes renovables de energía, como la geotérmica, la eólica, la solar y la pequeña hidráulica.
- Reemplazar combustibles fósiles en la generación de electricidad.
- Incentivar la autogeneración de electricidad con fuentes renovables de energía.
- Establecer cuotas obligatorias de producción y consumo de electricidad verde.
- Establecer una estrategia de investigación y desarrollo tecnológico con visión de largo plazo.

4. **Racionalizar el consumo de energía.**

- Ampliar y acelerar los programas de ahorro y uso eficiente de la energía.
- Atemperar el consumo de energía en la industria petrolera y la industria

eléctrica mediante una mayor eficiencia en los procesos de transformación.

- Elevar las normas de eficiencia en el uso de petrolíferos en el sector transporte.
- Impulsar decididamente la cogeneración en todas las industrias.
- Avanzar en el desarrollo del concepto de ciudades inteligentes (de bajo consumo de energía).
- Desarrollar en la población una enraizada y comprometida cultura del ahorro de energía y agua.

5. **Elevar la eficiencia y la seguridad en la cadena de suministro de petrolíferos y gas natural.**

- Concluir, lo más rápido posible, las reconfiguraciones y los proyectos de mejora de combustibles pendientes en el Sistema Nacional de Refinación.
- Equilibrar la balanza comercial de petrolíferos, privilegiando la reducción de la demanda.
- Ampliar y modernizar la infraestructura de almacenamiento, transporte y distribución de petrolíferos.
- Discutir el nivel social, económico y ambientalmente óptimo de la fiscalidad en los combustibles, de tal manera que permita reflejar los costos ambientales y desmotivar el uso de los automóviles particulares. Mantener un fuerte nivel impositivo, a

condición de que una parte substancial sirva para financiar el transporte público, la transición energética y la preservación del medio ambiente.

- **Profundizar y coordinar todos los esfuerzos, hasta eliminar el robo y el mercado negro de productos petrolíferos.**
  - Ampliar las redes de gasoductos a las regiones que aún no tienen acceso al energético.
6. **Revalorar el papel de Pemex en el desarrollo del sector energético.**
- **Eliminar las asimetrías regulatorias** a las que está sujeta Pemex, a lo largo de todas las cadenas de valor de los hidrocarburos.
  - Abrogar las restricciones legales que le impiden competir eficazmente en los mercados energéticos dentro y fuera del país.
  - Dotar a la empresa productiva de plena autonomía presupuestal y de gestión.
  - **Integrar a Pemex en una sola empresa y modificar radicalmente su gobierno corporativo,** para que pueda ejercer su autonomía.

7. **Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en las actividades, las empresas y los reguladores.**

- Garantizar la difusión y la consulta pública de

autorizaciones, contratos, asignaciones, permisos, alianzas, sociedades, asociaciones, coinversiones que el Estado conceda o suscriba con particulares

- Hacer del dominio público las asignaciones que Pemex reciba de la Secretaría de Energía.
- Poner a disposición del público, de manera sencilla y lo más desagregada posible, los resultados de la exploración y la extracción de hidrocarburos.
- Integrar de manera plural los órganos reguladores, para disminuir la posibilidad de una captura por parte de los intereses privados.

8. **Democratizar la política energética, respetar las decisiones de las comunidades y propiciar el fortalecimiento del sindicalismo independiente.**

- Diseñar una política energética por los ciudadanos y para los ciudadanos, mediante audiencias públicas y comités ciudadanos.
- Plasmar esa política ciudadana en un plan nacional energético.
- **Establecer obligaciones de inversión en desarrollo social comunitario en todos los proyectos energéticos.**
- Realizar, con transparencia, las consultas públicas, libres e informadas.

- Permitir y propiciar, la libertad de asociación sindical de los trabajadores del sector petrolero.
  - Asociar indisolublemente la política energética a la política ambiental y a la política industrial.
9. **Impulsar la investigación, el desarrollo tecnológico y la formación de recursos humanos en el sector.**
- Establecer una política pública clara y consistente, que defina objetivos específicos y metas para la investigación, desarrollo e innovación tecnológica del sector.
  - Dar a la política tecnológica del sector un seguimiento adecuado y del más alto nivel, por conducto del Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación, como órgano responsable de la política y coordinación conforme a lo dispuesto en la Ley de Ciencia y Tecnología.
  - Definir cuáles son las tecnologías críticas a las que se debe acceder, y cuáles son las áreas en las que todavía se puede ser competitivo.
  - Evaluar los instrumentos actuales, como los fondos sectoriales para la investigación y, conforme a la evaluación de su desempeño y de los resultados obtenidos, reestructurarlos y alinearlos a la política tecnológica del sector.
- Rescatar del abandono en que se tiene al Instituto Mexicano del Petróleo, al que se orilla a convertirse, en el mejor de los casos, en una empresa de ingeniería, cuando no en una simple empresa de servicios.
  - Lograr que Pemex se convierta en desarrollador y propietario de ciertas tecnologías, que sean claves para su mejor operación y desempeño.
10. Recuperar las nociones e instrumentos de geopolítica y seguridad nacional en el sector petrolero.
- Evaluar la participación de México en la Agencia Internacional de la Energía, creada para defender los intereses de los países industrializados frente a los productores de petróleo.
  - Explorar la posibilidad de un mayor acercamiento y mejor coordinación con la OPEP.
  - Establecer que, en el caso del descubrimiento de eventuales yacimientos transfronterizos, Petróleos Mexicanos deberá ser el operador responsable del lado mexicano.
  - Quitar a los operadores petroleros la posibilidad de establecer regiones sustraídas a la soberanía y control del Estado mexicano.



## Conclusiones

Como puede verse, varias de las medidas propuestas requerirán cambios en la legislación secundaria en materia petrolera. Algunas otras implican ajustes o reformas en áreas tan sensibles como la fiscal, comercial o ambiental. En realidad, la implementación de estas medidas que buscan utilizar de mejor manera, y desde una perspectiva sustentable, los recursos petroleros requieren de la voluntad política de asumir una actitud nacionalista y de avanzada en favor de nuestra Patria.

## Requerimientos Financieros para el Proyecto Energético Soberano que se propone en el Proyecto de Nación 2018-2024.

### Posibles Fuentes de Financiamiento

- Aumento de los presupuestos de inversión de Pemex y CFE con recursos propios y redistribuir el presupuesto con una visión de austeridad en gastos personales para aumentar la inversión física.
- Modificar el régimen fiscal de Pemex y la CFE que les aumente sus disponibilidades para inversión.
- Mejora del perfil de la deuda de Pemex y CFE.
- Utilización de SIEFORES para inversiones de Pemex y CFE.

## Metas principales y Requerimientos Financieros

- **Crudo:**
  - Se estima una producción de 1.8 millones de barriles diarios, la cual se incrementará en 33,330 barriles diarios para llegar, en 2024, a 2 millones de barriles diarios, y a 2.5 para el 2035, siempre y cuando las necesidades de la industria nacional así lo demanden.
- **Gas:**
  - Terminar con la quema irracional de gas que se lleva a cabo desde hace décadas.
  - En la actualidad se ventean 511 mmpcd, equivalente al 13.78% del gas importado por Pemex y privados. Al año equivale a 10,070 millones de pesos.
  - La inversión requerida para suprimir la quema de gas es de 483 millones de pesos.
- **Refinación:**
  - Construcción de al menos dos refineries más, cada una con una capacidad para procesar 300 mil barriles de crudo por día, lo que sumaría una producción de 275 mil barriles diarios de gasolina al actual sistema de refinación. Se requerirá una inversión estimada de 6 mil millones de dólares para cada refinaria.

## Proyecto de Nación 2018-2024

- Reactivación de la petroquímica.
- Mantenimiento y rehabilitación de los activos.
- Planeación oportuna de adquisición de refacciones.
- Personal calificado y con experiencia para operar las plantas petroquímicas.
- Aseguramiento del suministro de materia prima de las cadenas productivas
- Contratación oportuna de los bienes, arrendamientos, obras y servicios.
- Inversión, estimada, de 1,500 millones de dólares para rehabilitar los 3 principales complejos.

### **Fuentes de Financiamiento Soberano**

Es necesario fortalecer el poder nacional a través de la recuperación de la soberanía energética, que consiste en la capacidad del Estado mexicano de garantizar -por medio de los organismos públicos, las empresas de capital nacional, así como de la ciencia, la tecnología y la ingeniería nacional- las necesidades energéticas de la población. Para lograrlo es preciso establecer un paradigma energético equilibrado y sustentable de energías renovables, en el corto mediano y largo plazo, así como por la

producción de refinados y petroquímicos que impulsen la reindustrialización del país y la generación de un nuevo sistema de transporte.

El Estado mexicano deberá tener una perspectiva integral del sector energético - industrial, en el que se incluya la explotación y la transformación de hidrocarburos, la generación y distribución de electricidad, la utilización de todas las fuentes de energía renovables y no renovables; además de revertir la tendencia de dispersión, privatización, extranjerización y dependencia que se ha observado en los últimos tres años.

Es así como se deberá recuperar la renta, la industria petrolera, la petroquímica como actividad sustantiva de los organismos del Estado, con la finalidad de transformar el desarrollo de México desde una perspectiva de desarrollo de una matriz energética nacional sustentable. A la vez, es preciso resaltar que, posteriormente, se utilizarán los recursos recuperados como palanca de desarrollo.

## Sector Hidroeléctrico

### Proyecto

El objetivo del Proyecto de Nación en materia de energía eléctrica es **aumentar la generación hidroeléctrica, para reducir el uso del gas natural y, por medio de esta generación económica, reducir las tarifas eléctricas de los usuarios domésticos de bajo consumo o de zonas preferenciales como la frontera norte y el Istmo de Tehuantepec.**

### Resumen Ejecutivo

La propuesta de solución busca aumentar la generación de energía eléctrica de las Centrales Hidroeléctricas (CH's) en operación, así como la construcción de nuevas CH, que contribuyan a satisfacer las necesidades de energía para el desarrollo social y económico del país. A la vez, las Centrales Hidroeléctricas deberán cumplir con los compromisos en relación al cambio climático, al tiempo que se mantienen los ecosistemas saludables y funcionales respetando los derechos fundamentales de los habitantes de la región. El punto principal es reducir el uso del gas natural de los productores independientes de energía (PIE's) y evitar una alta dependencia de este combustible fósil para generar electricidad, cuya importación, en 2015, fue del 47%. y se proyecta aumentar según el Prodesen (Prospectiva

de desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional). Asimismo, se plantea el tema de la **seguridad hídrica** en el contexto de la generación hidroeléctrica: la seguridad hídrica se proyecta como un objetivo estratégico para dirigir los esfuerzos al desarrollo sustentable de los recursos hídricos en el país, donde la generación de energía hidroeléctrica juega un papel relevante y fundamental. La seguridad hídrica se concentra en atender tres grandes problemas asociados con el agua: el riesgo de la falta de disponibilidad, el riesgo por la contaminación del recurso, y los riesgos asociados a los fenómenos naturales o antrópicos, por lo que es claro que el agua superficial es clave para asegurar el aprovechamiento de la generación hidroeléctrica, sobre todo ante los efectos del cambio climático que pueden exacerbar los periodos de sequías y grandes avenidas.

### Antecedentes y situación actual

Desde la década de los noventa el gobierno federal ha venido privilegiando el uso de tecnologías de generación eléctrica con base en Gas Natural, aduciendo que es una energía más limpia y económica por su alta eficiencia, obviamente comparada con las que queman combustibles fósiles residuales. Además, también están desplazando la generación hidroeléctrica, que es una fuente de generación de energía limpia, renovable, con la ventaja que se conoce a largo plazo su bajo costo

de generación y que no depende de la variabilidad de los precios de los combustibles fósiles en los que se incluye el Gas Natural.

México tiene oficialmente una perspectiva de crecimiento de la generación de energía eléctrica que favorece la generación con gas natural, limitando las hidroeléctricas a una participación marginal.

Es por ello que el programa indicativo de instalación de plantas hidroeléctricas ha ido disminuyendo periodo por periodo de las Prospectivas de desarrollo de la SENER (Prodesen):

	Capacidad Bruta en Hidroeléctricas MW	Inversión estimada MDP
2015-2029	5,450	178,087
2016 – 2030	4,492	112,784
2017-2031	1,681	65,547

Referencia: Prodesen en sus periodos de planeación

Es importante resaltar que, en México, de acuerdo con la UNESCO, el 77 % del agua se utiliza en la agricultura, 14 % para el abastecimiento público (60.4 % del volumen de agua para abastecimiento público es subterránea), 5 % para generación de energía por medio de plantas termoeléctricas y 4 % para la industria. Por su parte, las

**hidroeléctricas no consumen agua.**

Por las razones anteriores es necesario limitar las licitaciones de los ciclos combinados PIE´s con base a Gas Natural y elaborar una nueva perspectiva con la participación de los especialistas; para el desarrollo sostenible de nueva generación hidroeléctrica que tome en consideración las condiciones sociales, políticas y económicas de su entorno.

**Propuesta: Metodología y líneas de acción**

La presente propuesta de solución, busca sustituir la generación de los PIE´s con base a gas natural por medio de la generación verdaderamente limpia de las hidroeléctricas. En esta propuesta se proyecta aumentar la generación hidroeléctrica en 8%, con base a la energía eléctrica del país generada en el 2015, de 310 TWh (Tera Watts hora). Esto significa que para el 2024 se generen 12 TWh adicionales y se logre generar 24.48 TWh con la energía limpia de las hidroeléctricas.

**El proyecto hidroeléctrico integral, contempla tres estrategias fundamentales o líneas de acción:**

**La primera estrategia** es el aumento del Factor de Planta de las CH´s en operación, de tal manera que, mediante una participación multidisciplinaria de los especialistas de áreas del

Proyecto de Nación, se trabaje coordinadamente en el desarrollo integral de las cuencas hidrológicas del país, donde existan planes, programas y proyectos que protejan las fuentes de agua, eviten la contaminación y se preserve la biodiversidad. Todo ello como estrategias fundamentales para incidir en la seguridad hídrica. Asimismo, se plantea la repotenciación de turbogeneradores hidroeléctricos y generadores eléctricos, así como la recuperación de la eficiencia operativa; es decir generar más electricidad con la misma agua, la optimización operativa de los embalses y la actualización de las avenidas de diseño.

**La segunda estrategia**, es el desarrollo de nuevas centrales hidroeléctricas sostenibles mediante el establecimiento de una nueva política de generación hidroeléctrica orientada hacia la sostenibilidad ambiental y humana, a través de la disminución de la superficie de los embalses, así como de la potencia de generación, lo cual otorga mayor prioridad a la preservación de los ecosistemas, sus recursos naturales y los beneficios sociales de los proyectos. Otro lineamiento es desarrollar centrales hidroeléctricas al hilo del agua, cuyo funcionamiento se basa en el aprovechamiento no consultivo ni contaminante del caudal de agua disponible, sin modificar negativamente la cantidad, la calidad o la temporalidad de su aporte.

**La tercera estrategia**, consiste en la instalación de nuevas centrales hidroeléctricas, pequeñas y minis del sector privado, que se encuentran programadas por la SENER, donde algunas cuentan con Permisos de generación eléctrica otorgados por la Comisión Reguladora de Energía (CRE). Sin embargo, se requiere una rectoría de estado para que estas CH's se desarrollen como "proyectos hidroeléctricos sostenibles" que logren de manera continua, beneficios para la sociedad y la economía, en el marco de un entorno de recursos naturales perdurables y satisfaciendo las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras.

### **Inversión requerida**

La inversión requerida se plantea por estrategia o línea de acción:

1.- **Se programa que mediante la estrategia del manejo integral de cuencas y de rehabilitación y repotenciación eficiente de 63 CH's en operación de CFE** se aumente la generación hidroeléctrica, al año 2024, en 2.8 TWh, mediante la inversión de 737 millones de USD y se continúe la estrategia hasta el 2028, para sumar un total de 7.108 TWh, mediante la inversión de 1,218 millones de USD.

En la tabla siguiente se puede observar el plan de inversión que

## Proyecto de Nación 2018-2024

incluye la participación de otras áreas de especialistas del Proyecto de Nación, como ecologistas, recursos hídricos, reforestación y medio ambiente, para lograr la seguridad hídrica que México dista mucho de tenerla.

Siempre será importante resaltar que el agua es un recurso limitado e insustituible, porque es clave para el bienestar humano y sólo funciona como recurso renovable si está bien administrado.

TABLA 1.1  
Aumento de FP de las CH's en operación

Año de ejercicio	Aumento FP Hidroeléctrica en operación	Inversión en Aumento FP Hidroeléctrica en operación
	GWh	KUSD
2018		-
2019		17,533
2020		44,197
2021		117,127
2022	711	148,540
2023	711	212,339
2024	1,422	197,485
<b>SUBTOTAL</b>	<b>2,843</b>	<b>737,221</b>
2025	711	232,672
2026	2,132	148,905
2027	711	77,679
2028	711	22,281
2029		-
2030		-
<b>SUBTOTAL</b>	<b>4,265</b>	<b>481,537</b>
<b>TOTALES</b>	<b>7,108</b>	<b>1,218,758</b>

El programa de inversión comienza cuatro años antes de la entrada de la generación en el año

de 2022, con base en las tablas del programa de inversión en años previos.

Tabla  
1.2

PROGRAMA DE INVERSIONES AUMENTO FACTOR DE PLANTA % ANUAL				
AÑOS	-4	-3	-2	-1
%	14.40%	21.90%	45.50%	18.20%

Referencia: COPAR (Costos y Parámetros de Referencia) de Generación 2016 de CFE.

**2.- En la estrategia de instalación de CH's nuevas sostenibles** se programa la instalación de 13 CH's que suman 840 MW, al año 2024, para una generación adicional de 3.612 TWh, mediante la inversión de 1,851 millones de USD y se continúa la instalación de estas nuevas CH's para que, al 2025, estén instalados los 1,066 MW programados y obtener la generación adicional de 4.122 TWh con la inversión total de 1,918 millones de USD.



Tabla 2.1  
Instalación de CH's sostenibles

Año de ejercicio	Instalación de CH's sostenibles	Generación por CH's sostenibles	Inversión en Instalación de CH's sostenibles
	MW	GWh	KUSD
			67,128
2019			151,131
2020			319,416
2021	240	571	386,279
2022	200	1,450	335,550
2023	99	393	382,934
2024	301	1,198	275,808
SUBTOTAL	840	3,612	1,851,118
2025	226	510	67,460
2026			-
2027			-
2028			-
2029			-
2030			-
SUBTOTAL	226	510	67,460
TOTALES	1,066	4,122	1,918,578

El programa de inversión de las CH's sostenibles comienza, normalmente, cinco años previos a la entrada en operación; pero debido a que hay centrales en construcción (se estima una inversión ya efectuada de 67 millones de USD), se considera la entrada en operación de manera escalonada según el grado de avance.

Tabla 2.2

PROGRAMA DE INVERSIONES NUEVAS HIDROELÉCTRICAS % ANUAL					
AÑOS	-5	-4	-3	-2	-1
%	0.90%	13.50%	21.90%	45.50%	18.20%

Referencia: COPAR (Costos y Parámetros de Referencia) de Generación 2016 de CFE.

### 3. Instalación de nuevas centrales hidroeléctricas pequeñas y minis del sector privado.

Mediante esta estrategia se programa la instalación de 112 centrales hidroeléctricas con 1,095 MW, al año, 2024 para producir 5.523 TWh, y se continúa con la estrategia para que, al año 2030, se tengan instalados los 2,629 MW del programa, para una generación total de 13.255 TWh y una inversión de 6,309 millones de USD. Dado que se considera que la inversión es 100% privada, se programa su instalación e inversión de una manera escalonada.



Tabla 3.1  
Nuevas centrales hidroeléctricas pequeñas y minis del sector privado.

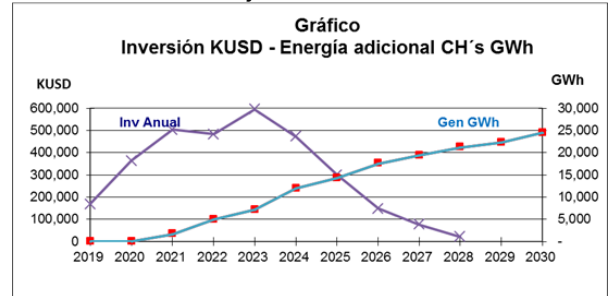
Año de ejercicio	Instalación de CH's sostenibles, pequeñas y minis MW	Generación por CH's sostenibles, pequeñas y minis GWh	Inversión privada en Instalación de CH's sostenibles, pequeñas y minis KUSD
2018			0
2019			
2020	4	20	9,600
2021	215	1,084	516,200
2022	219	1,105	525,800
2023	219	1,105	525,800
2024	438	2,209	1,051,600
SUBTOTAL	1,095	5,523	2,629,000
2025	219	1,105	525,800
2026	219	1,105	525,800
2027	219	1,105	525,800
2028	219	1,105	525,800
2029	219	1,105	525,800
2030	438	2,209	1,051,600
SUBTOTAL	1,534	7,732	3,680,600
TOTALES	2,629	13,255	6,309,600

Con base al avance que muestran cada uno de los proyectos nuevos del sector privado, se programa la entrada en operación de esta nueva generación, siendo el mismo esquema de las centrales hidroeléctricas sostenibles de gran escala.

**La Inversión y la Generación adicional hidroeléctrica:**

La curva de inversión tiene su pico en el año 2023, y comienza a descender, mientras que la generación que sustituye la de gas natural de los PIE's no es de impacto los primeros dos años pero logra un crecimiento importante al año 2024, de aproximadamente el 50% o 12

TWh, lo cual es suficiente para provocar beneficios como menor inversión y descuento a la tarifa doméstica de bajo consumo.



**Ahorro por sustitución de la generación de los PIE's con gas natural**

La generación, durante el 2015, de los Productores Independientes de Energía (PIE's) con base a gas natural, fue de 89.16 Tera Watts hora (TWh) con un costo de 73,326 millones de MXN, de tal manera que por cada TWh que se genere con hidroeléctricas y otras fuentes renovables se ahorran más de 822 millones de pesos por dejar de generar con los Ciclos Combinados (CC) de los PIE's. Con esa base se calcula el ahorro por dejar de generar energía eléctrica con gas natural de los PIE's y, como se puede observar en la tabla y gráfica siguiente, para el año 2024 el ahorro en la inversión es de 1,116 millones de USD e impacta la inversión de 2,588 a 1,472 millones de USD.

En la generación de los PIE's con gas natural, el estado está gastando cantidades extraordinarias de recursos públicos. En cambio, si en lugar de ello se mantiene y hace crecer una generación de electricidad con

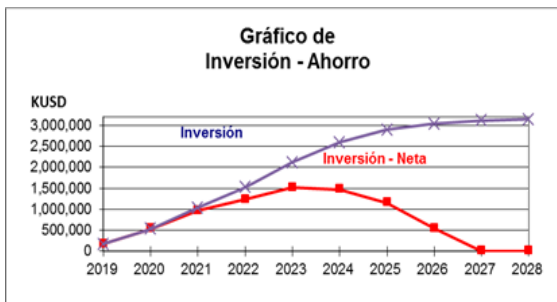
## Proyecto de Nación 2018-2024

combustibles fósiles, el ahorro que se obtiene es clave para fundamentar y justificar la inversión en las centrales hidroeléctricas y, en general, de las energías renovables que se plantea en el Proyecto de Nación. En la tabla y gráfica siguiente puede observarse el impacto del ahorro producido por dejar de generar con los ciclos combinados de los PIE's a base de gas natural.

Tabla 4.1

Tabla de descuento a la inversión

Año de ejercicio	Estrategias CH's		Ahorro por no generar con GN	Inversión Neta		% de Inversión Neta
	Energía Adicional	Total de Inversión		Estrategias CH's	Estrategias CH's	
	GWh	KUSD	KUSD	KUSD	KUSD	
2018						0.0%
2019	-	168,663		168,663		0.0%
2020	20	363,612	874	362,738		0.2%
2021	1,676	503,407	72,595	430,811		14.4%
2022	4,941	484,090	214,069	270,021		44.2%
2023	7,149	595,273	309,734			100.0%
2024	11,978	473,293	518,956	-		100.0%
SUBTOTAL	11,978	2,588,339	1,116,228	1,472,111		43%
2025	14,303	300,132	619,704			100%
2026	17,540	148,905	759,948			100%
2027	19,356	77,679	838,600			100%
2028	21,171	22,281	917,252			100%
2029	22,276	-	-			100%
2030	24,485	-	-			100%
SUBTOTAL	24,485	548,997	3,135,504	-		100%
TOTALES	24,485	3,137,336	4,251,732			100%



**Ahorro en las tarifas domésticas de bajo consumo**

**por la generación económica de las Centrales Hidroeléctricas.**

Se presenta el ahorro sobre un usuario que consume 300 KWh al bimestre, así como el número de usuarios que va impactando el crecimiento hidroeléctrico.

Año de ejercicio	Alcance usuarios en tarifa CH's	Pago de usuario a CFE al bimestre en la Tarifa domestica	Pago al bimestre en Tarifa de las CH's	Ahorro por usuario al bimestre	Ahorro Tarifa de CFE Vs Tarifa CH's
	N°	MXN	MXN	MXN	%
2018	0	0	0	0	0
2019	0	0	0	0	0
2020	15,924	344.60	228.31	116.28	34%
2021	1,323,018	344.60	221.46	123.13	36%
2022	3,901,320	344.60	214.82	129.78	38%
2023	5,644,762	344.60	208.38	136.22	40%
2024	9,457,743	344.60	202.12	142.47	41%

**Certificados de Energía Limpia (CEL's)**

Los CEL's son un instrumento para valorar y promover la generación con energías limpias. Cada CEL equivale a un Mega Watt hora (MWh) generado:



El valor comercial de los CEL's lo determinan las subastas de generadores con energías limpias que ofertan estos certificados. El valor promedio registrado en las subastas de este año es de 300 MXN, aun cuando el valor lo determinará el mercado eléctrico. Para el caso de la generación hidroeléctrica, para el año 2024 la comercialización de CEL's podría ser un recurso importante que ascendería a 189 millones de USD

como puede verse en la tabla siguiente:

Año de ejercicio	Generación Hidroeléctrica adicional	Precio del CEL promedio de subastas	Producto de la venta de CEL's por generación Hidroeléctrica	Producto de la venta de CEL's por generación Hidroeléctrica
	MWh	MXN	MXN	USD
2018	0	0	0	0
2019	0	0	0	0
2020	20,167	300.00	6,050,213	318,728
2021	1,655,417	300.00	496,625,002	26,162,393
2022	3,265,384	300.00	979,615,215	51,606,499
2023	2,208,044	300.00	662,413,215	34,896,178
2024	4,829,088	300.00	1,448,726,431	76,319,455
<b>TOTALES</b>	<b>11,978,100</b>	<b>300.00</b>	<b>3,593,430,077</b>	<b>189,303,253</b>

### Agua y Energía

La UNESCO tiene como meta garantizar la seguridad hídrica para el desarrollo sustentable, que se define como la capacidad de una determinada población, para salvaguardar el acceso a cantidades adecuadas de agua de calidad aceptable que permita sustentar tanto la salud humana como la del ecosistema, basándose en las cuencas hidrográficas, así como garantizar la protección de la vida y la propiedad contra riesgos relacionados con el agua: inundaciones, derrumbes, subsidencia de suelos y sequías.

### Conclusiones y recomendaciones

- Es una fortuna la que destina el erario para cubrir los contratos de energía eléctrica con productores independientes de energía con base a gas natural (Empresas Extranjeras), así que por cada punto porcentual de la generación de los PIE's que se sustituya con generación

hidroeléctrica o energía renovable, el país se ahorra 134 millones de USD.

- Cuando la tarifa que pagan los usuarios domésticos de bajo consumo es de 1.15 MXN/KWh, las hidroeléctricas, en la mezcla de costos nivelados de energía, producen su energía a un costo inicial 0.809 MXN/KWh, es decir un 30% menos que lo que pagan a CFE. Sin embargo, la tarifa doméstica tiende a incrementarse debido a que dependen de los costos de cada uno de los procesos que intervienen en hacer llegar la electricidad a los hogares, como son generación, transmisión, control de energía (CENACE), distribución y comercialización.
- El comercializar los CEL's podría significar un recurso importante para las energías limpias y dar un valor agregado a la generación hidroeléctrica, aparte de la reducción de las emisiones de Carbono de efecto invernadero. Se estima que, para 2024, la obtención de CEL's podría aportar 189 millones de USD adicionales.
- En lo que respecta a la **Seguridad Hídrica**, México está muy distante de lograrlo, pero para los que pensamos que es la única salida ante los desastres naturales, se recomienda una acción participativa multidisciplinaria de los especialistas del Proyecto de Nación para llegar a la vital Seguridad Hídrica.

## Sector Termoelectrico

---

### Proyecto

El objetivo del Proyecto de Nación en materia de energía termoeléctrica es evitar el retiro de capacidad de casi 16,000 MW de centrales termoeléctricas señaladas en el PRODESEN (Prospectiva de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional), cerrando plantas productivas sin permitir la modernización, repotenciación o adecuación de ellas para quemar combustibles más económicos, misma que consta de activos útiles con valor de sustitución de 1 MMUSD/MW ó 16,000 millones de dólares, que tendría que volver a ser construido para mantener la capacidad de generación en el país. Las razones que los funcionarios de la SENER y de la propia CFE han expuesto para estos retiros son relativas a la antigüedad de estos equipos, así como a su baja eficiencia y alto costo de generación.

Lo que no dicen estos funcionarios, es que esta capacidad tendrá que ser sustituida, de inmediato, sin esperar a que la demanda aumente, lo que significa nuevas oportunidades de negocios para los sectores privados.

### Resumen Ejecutivo

En resumen, la propuesta de solución tiene como objetivo conservar la generación termoeléctrica actual, puesto que todas estas unidades se encuentran en operación, y el CENACE (Centro Nacional de Control de Energía) las toma en cuenta para satisfacer la demanda, ya sea en su función de generación, como formando parte de la reserva.

Se requiere que los responsables de la prospectiva de generación, eviten programar el retiro de C.T's (Centrales Termoeléctricas) para mantener en operación la capacidad termoeléctrica, de tal manera que operen en carga base; además de considerar la modernización de sistemas auxiliares y de control para mejorar eficiencia y disponibilidad, así como algunas adaptaciones menores para que puedan usar, indistintamente, combustóleo o gas natural, lo cual se podría llevar a cabo desde la asignación de un presupuesto de mantenimiento de 20 USD anuales, por cada kW instalado, a estándares internacionales y, además, dejar de ahogar presupuestalmente a las centrales de CFE en operación para justificar su retiro.

Estas unidades generadoras termoeléctricas demuestran su utilidad al sistema eléctrico nacional de manera concreta y de aplicación inmediata con la adaptación para combustión dual,

combustóleo-gas, carbón-gas, diésel-gas.

De manera semejante, y en su oportunidad, es preciso convertir a ciclo combinado, a base de gas, todas las unidades termoeléctricas convencionales de más de 150 MW, de tal modo que, conforme la demanda regional aumente, el ahorro en inversión por los componentes rescatados de la unidad de vapor, así como la eficiencia alta que se puede lograr en las unidades con ciclos de recalentamiento, como son las de 150 a 350 MW, pueda dar como resultado que estas alternativas sean competitivas con los CC nuevos.

Por último, es necesario conservar todos los sitios de generación de plantas existentes, e incluso de centrales ya cerradas, con el objeto de aprovechar las ventajas de interconexión, infraestructura y propiedad de los terrenos.

### **Antecedentes y situación actual**

Las unidades termoeléctricas de vapor que la CFE construyó son, por naturaleza, duales combustóleo-gas; aun cuando hay diferencias, éstas son mínimas y, de hecho, la CFE pudo haber solicitado que su diseño fuera tal que permitiera el uso indistinto de cualquiera de esos combustibles.

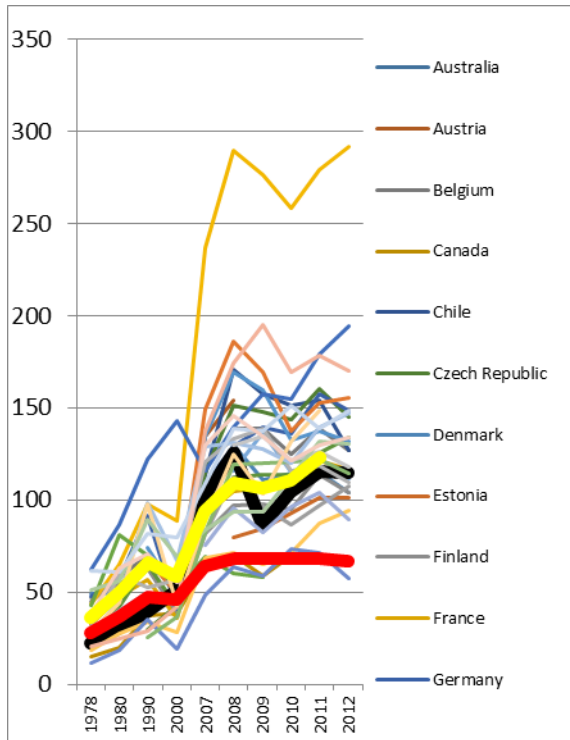
La Secretaría de Energía (SE) en su documento de planeación Prospectiva del Sector Eléctrico, 2015-2029, planteaba:

*El nuevo paradigma del Sector Eléctrico es solucionar el gran problema que presentaban la mayoría de las industrias y los comercios, al asumir altos costos de las tarifas eléctricas, incidiendo en su competitividad. Así, el nuevo modelo enmienda esta deficiencia, al crear un Mercado Eléctrico en el que los generadores competirán en igualdad de condiciones, para vender electricidad a menores costos y en el que los distribuidores y los grandes usuarios podrán elegir al suministrador.*

De un plumazo, la SE aseveraba que la mayoría de las industrias y los comercios asumían altos costos de las tarifas eléctricas, y que el nuevo modelo enmienda esta deficiencia con un Mercado Eléctrico. Actualmente está muy lejos de conseguirlo y el reto no es fácil, ya que México había mostrado una tendencia hacia precios realmente bajos en la electricidad suministrada por la CFE. Si se le compara con los países de la OCDE, en México la CFE tuvo precios por debajo del promedio de esta organización para clientes comerciales e industriales, según se puede ver en la Ilustración siguiente, donde se puede observar, en amarillo, el promedio de las tarifas de la OCDE y, en negro, las tarifas en México, por encima de la línea roja de EEUU:



**Ilustración 1. Precios de electricidad industrial y comercial en países de la OCDE entre 1978-2012**



El problema con la aplicación de los cambios derivados de la reforma es que, por una parte, se deposita toda la confianza en el Mercado Eléctrico Mayorista, (MEM), que aún no funciona, pero que, sobre todo, no tiene actores privados; mientras que, por otra parte, los planes expuestos en el documento de prospectiva citado, se orientan a la creación artificial de un bloque de actores de mercado por 60,486 MW, más el cierre definitivo de 15,854 MW de centrales generadoras existentes, todas propiedad de la CFE.

Conforme a los datos reales, para sacar de servicio los 15,854 MW ya mencionados, la SE tiene pensado cerrar 128 unidades generadoras, entre ellas las unidades de 350 MW de la central Carbón II, con muy bajo costo variable de generación, pero con costo nulo de capacidad, construidas hace unos 30 años, pero que podrían seguir operando otros 30 años.

### **Propuesta: Metodología y líneas de acción**

La presente propuesta de solución, busca evitar el retiro de centrales termoeléctricas y rehabilitarlas, repotenciarlas y adaptarlas para darle salida al gas natural y al residual producto de la refinación, como el combustóleo y el coque, mediante las tres líneas de acción siguientes:

**La primera línea de acción termoeléctrica,** consiste en adaptar las centrales generadoras al uso dual de combustibles. En esta propuesta se incluyen todas las centrales existentes, tanto de vapor convencional, como de turbinas de gas, en ciclo combinado o abierto. La lista de unidades que ya operan, prácticamente desde su puesta en servicio, como duales combustóleo-gas, son 30 unidades generadoras de distintas centrales termoeléctrica que suman una capacidad de 5,800 MW y restan 14 unidades térmicas que suman 4,100 MW y que, con una reducida inversión sobre los 60 US\$/Kw, así

como la adaptación de una termoeléctrica de combustóleo para quemar gas. puede lograrse con base en las corridas de la suite de Thermoflow.

**La segunda línea de acción termoeléctrica** consiste en convertir todas las unidades de 150 MW o más en ciclos combinados que usen gas natural como combustible, conforme la demanda regional aumente, dando lugar a más del doble de su capacidad y, por consecuencia, un aumento en su eficiencia y generación. El costo de las conversiones se estima sobre los 500 USD/KW, también de acuerdo a corridas de la suite de Thermoflow.

La lista de probables CT termoeléctricas serían 10 ciclos combinados en distintas regiones para un total de **5,950 MW**

**La tercera línea de acción Termoeléctrica** es la de conservar los sitios originales de centrales fuera de servicio y desmanteladas, para dar lugar a la construcción de centrales nuevas, en sitios existentes, con la mejor tecnología disponible. Los sitios existentes pueden ser con activos de generación en servicio, por una parte, o con equipos dados de baja por completo.

### **Inversión requerida**

La inversión requerida se plantea por estrategia o línea de acción:

1.- **Se programa que, mediante la estrategia de adaptar las centrales generadoras al uso dual de combustibles**, se adapten los 4,100 MW de CT Termoeléctricas, dando flexibilidad en el uso de combustibles con una inversión gradual, al año 2022, hasta llegar a 246 millones de USD de inversión por este concepto.

2.- **En la estrategia de conversión a ciclos combinados de unidades generadoras termoeléctricas** se programa la conversión de 10 Ciclos Combinados, que sumarían 5,950 MW. Y, si se convierten a CC de acuerdo a la demanda regional, al año 2024, se instalarían sólo 2500 MW, mediante la inversión de 1,250 millones de USD

3. **la tercera línea de acción es la de conservar los sitios originales de centrales fuera de servicio y desmanteladas para instalar nuevas centrales de soporte a la ciudad o región donde se encuentre**

Esta línea de acción no requiere presupuesto, porque depende del crecimiento de la demanda regional o de la necesidad de otros productos, como la regulación de voltaje (venta de energía reactiva) o servicios conexos a la transmisión. La eventual instalación de generación nueva en estos sitios sería mediante tecnología de última generación.



## Proyecto de Nación 2018-2024

### Programa de inversión Termoeléctrica

El programa total de inversión no depende de lo asignado a cada CT para mantenimiento, sino que son inversiones nuevas para preparar las unidades generadoras con el objeto de usar como combustible el gas natural y los residuales de la refinación de petróleo.

TABLA DE INVERSIÓN TERMOELECTRICA			
Año de ejercicio	Inversión en conversión Dual de CT Termoeléctrica	Inversión en Conversión a Ciclos Combinados	Inversión total Termoeléctricas
	KUSD	KUSD	KUSD
2018			
2019	46,000		46,000
2020	100,000		100,000
2021	100,000		100,000
2022		1,250	1,250
2023		1,027,500	1,027,500
2024		221,250	221,250
<b>SUBTOTAL</b>	<b>246,000</b>	<b>1,250,000</b>	<b>1,496,000</b>

### Conclusiones y recomendaciones

- Con la finalidad de lograr los objetivos de las presentes estrategias, para las centrales termoeléctricas, es necesario que el programa de retiro de las unidades termoeléctricas sea reconvenido en la transición presidencial.
- En el 2017 se han registrado altos costos marginales locales de la energía eléctrica, y el CENACE ha requerido de la generación termoeléctrica, incluso de plantas fuera de servicio como Salamanca

unidades 1 y 2, lo que confirma que entre los actores del mercado eléctrico se consideran a las termoeléctricas programadas para retiro.

- La selección y conversión de las unidades generadoras convencionales de CFE en Ciclos Combinados o de usos duales de los combustibles fósiles pueden dar una flexibilidad de operación importante al sistema eléctrico nacional, para hacer frente a la variabilidad de los precios del petróleo internacional. Estos proyectos están destinados, en su mayoría, al retiro y cierre de operaciones, que podrían estar entre 10,000 y 16,000 MW y representar una reserva operativa firme, flexible y confiable para el sistema.

- Finalmente, para que un programa como el presente sea viable, es necesario que el personal de confianza y de base de las centrales de generación de CFE sea motivado a una nueva cultura de operación de estos centros de trabajo, mediante un programa de capacitación en la administración de centrales con un nuevo esquema ético y honesto.

# Política Laboral

---

## Sector Laboral

---

### Proyecto

Plan de Formación Profesional y Capacitación para el Trabajo ver Pág. 187 Se repite el proyecto con otro título.

### Resumen Ejecutivo

Se propone establecer un reconocimiento a empresas que otorguen salarios justos, los que serían previamente determinados por un grupo de expertos, académicos y miembros de la sociedad civil, entendiéndose por salarios los inscritos ante la institución de seguridad social. Dicha certificación podrá trasparentarse de manera pública por las empresas o entidades económicas, haciendo posible la visualización de su comportamiento. A la vez promoverá la vigilancia ciudadana de los derechos laborales y otorgará a los consumidores poder de decisión para demandar o no los productos y servicios que se ofrecen. Asimismo, la certificación será considerada para licitaciones públicas o adjudicaciones.

### Antecedentes y situación actual

Hoy en día, la STPS cuenta con programas de reconocimiento y certificación de empresas y centros de trabajo, entre ellos: “Empresa incluyente Gilberto Rincón Gallardo”, “Empresa agrícola libre de trabajo infantil” y

“Empresa familiarmente responsable.” A su vez, la Secretaría de Economía cuenta con un programa en materia de responsabilidad social empresarial. Sin embargo, ninguno de estos programas cuenta con requisitos sustantivos y verificables ni otorgan, en el centro, el pago de un salario justo a sus trabajadores. Además, la cobertura de dichas certificaciones es muy reducida, en buena medida por los bajos incentivos que tienen las empresas para adquirir estos reconocimientos.

Por otro lado, en los procesos de contrataciones, existen mecanismos que otorgan puntos a los licitantes, en los procedimientos por puntos, y porcentaje o criterios de desempate en el caso de adquisiciones binarias (inclusión de MIPYMES o personas con discapacidad); dichos puntos, si bien no son requisitos que descalifiquen por completo la participación de licitantes o impidan la formalización de un contrato (como podría ser el caso de cumplimiento de obligaciones fiscales o de seguridad social), sí funcionan como diferenciadores en casos de desempate.

### Propuesta de solución.

Se propone establecer una certificación de trabajo justo que permita reconocer de manera pública a las empresas y empleadores que cubran salarios

dignos a sus trabajadores, a partir de estándares previamente fijados por un grupo de especialistas que esté integrado por académicos y sociedad civil, tomando en consideración la rama de industria o actividad, la región y el tamaño de la empresa.

El reconocimiento de salario justo permitirá a los empleadores mostrar su cumplimiento utilizando un logotipo distintivo en campañas publicitarias y en sus propios productos, favoreciendo el que los consumidores puedan tomar en consideración esta información en el momento de adquirir los bienes y servicios. Por su parte, los gobiernos, a través de sus propios medios, difundirán este reconocimiento.

La certificación de salario justo será tomada en consideración en los procesos de contrataciones y licitaciones que el gobierno realice. De esta manera, por un lado, se incentiva la participación de las empresas en el programa de certificación y, por el otro, se impulsa a que el gobierno contrate con empresas que, a diferencia de sus competidoras, pagan mejores salarios.

### **Entidades participantes**

STPS, SE, SHCP

### **Requerimientos presupuestales iniciales**

De manera concreta, actualmente el mecanismo de certificación del sello orgánico SAGARPA-México puede verse como un procedimiento probado que no incrementa la nómina del gobierno federal, ya que permite la participación de Organismos de Certificación Orgánica y reduce dramáticamente la carga burocrática de la Secretaría.

El establecimiento de la certificación de trabajo justo incrementa de manera sustancial el cumplimiento voluntario de obligaciones laborales de los empleadores. El costo de operación se calcula que podrá ser cubierto en la restructuración de las prioridades de la Secretaría.

### **Experiencias internacionales exitosas**

En el Reino Unido, la Living Wage Foundation ha logrado establecer un sello que acredita a las empresas que pagan a sus empleados un salario digno y que otorgan condiciones dignas a los trabajadores. Dicho sello es administrado enteramente por una asociación sin fines de lucro, y su certificado es usado de manera voluntaria por cientos de empresas en el Reino Unido que buscan diferenciarse de sus competidores y atraer al mejor recurso humano (<https://www.livingwage.org.uk/>).

En varios países existe la certificación de comercio justo que

acredita a los productos manufacturados o cosechados por empresas o personas que son reconocidas por implementar buenas prácticas laborales, evaluándolas en tres rubros distintos: tamaño y miembros de la empresa, política de contratación y estándares de comercio

A la vez es muy relevante que se apoye la inserción digna de los migrantes mexicanos de retorno al mercado de trabajo.

### **Resumen Ejecutivo**

Se busca fortalecer el subprograma “REPATRIADOS TRABAJANDO”, para dar cobertura suficiente a los trabajadores migrantes repatriados (migración de retorno). Este proyecto se realizará a partir de acuerdos de colaboración con instituciones educativas y el sector productivo.

### **Antecedentes y situación actual**

Si bien el fenómeno de la migración es difícil de medir debido a que los flujos de personas no siempre son registrados por las autoridades, o porque los registros existentes se encuentran fragmentados y dispersos, ha habido un destacado crecimiento demográfico del número de mexicanos que migraron hacia EEUU en las últimas cuatro décadas. De ellos, más de la mitad (55%), se encuentra en una situación migratoria irregular, lo que implica un riesgo permanente de deportación.

Durante la administración de Barack Obama, la política de deportación estadounidense alcanzó una cifra récord de 2,232,644 personas. Además, el endurecimiento de las leyes migratorias y la disminución en el número de empleos, a partir de la crisis de 2009 (especialmente en el sector de la construcción), impulsó a nuestros connacionales a regresar voluntariamente a México.

Actualmente, el perfil del retornado ha cobrado un nuevo matiz: el 87 por ciento tiene entre 15 y 40 años y, a partir del 2008, las personas con educación media superior y educación superior aumentaron de 25.3%, en 2008, a 31.9% en 2014; es decir, los repatriados mexicanos son preponderantemente jóvenes en edad productiva, con educación y experiencia laboral en ocupaciones relacionadas con servicios, construcción, mantenimiento y producción de materiales.

En materia de política laboral para repatriados, existe el subprograma del PAE llamado “Repatriados Trabajando”, dependiente del Servicio Nacional de Empleo de la Secretaría del Trabajo (STPS), el cual atiende a mexicanos retornados, puestos en la frontera y que no cuentan con recursos para regresar a sus comunidades; a éstos se les facilita la incorporación a un empleo en las zonas fronterizas. con apoyos de hasta \$1,500 para búsqueda de

empleo, y de hasta \$1,500 para alojamiento y alimentación.

Por su parte, el programa “Somos Mexicanos”, del Instituto Nacional de Migración (INM), ofrece un apoyo económico de 25 mil hasta 75 mil pesos a repatriados que presenten proyectos de autoempleo cuando regresen a sus comunidades de origen.

Estas acciones son claramente insuficientes para enfrentar el fenómeno migratorio actual, ya que se reducen a prácticas de asistencialismo aislado. Además, no existe coordinación entre los múltiples subprogramas federales y locales, lo cual impide la atención integral al fenómeno migratorio.

### **Propuestas de solución**

Debe implementarse una estrategia integral que permita detectar las habilidades e intereses de los migrantes de retorno y que los acompañe durante todo el proceso de reintegración social y laboral, incluyendo su identificación (expedición y validación de documentos oficiales), capacitación y vinculación laboral personalizada.

Considerando que existen otras dependencias públicas comprometidas con este apoyo, y la gigantesca dimensión de estas necesidades, la función de la STPS será priorizar el tema de vinculación laboral y capacitación, coordinando sus acciones con

instituciones públicas y privadas, ONGs, fundaciones y organizaciones internacionales de apoyo.

### **Entidades susceptibles a ser apoyadas con este instrumento**

STPS, SEDESOL, SE.

### **Requerimientos presupuestales iniciales**

Se propone la asignación de un presupuesto de 144 millones anuales considerando 2 mil migrantes de retorno con un apoyo de 6 mil pesos al mes

## Sector Laboral

---

### Proyecto

Programa de certificación de competencias y habilidades para el trabajo.

### Resumen Ejecutivo

Fortalecer y ampliar el programa existente de certificación de habilidades, destrezas y atributos individuales en razón de las necesidades del mercado de trabajo para aquellas personas que no cuentan con documentos de las instituciones educativas.

Con este reconocimiento se beneficia tanto a los empleadores y productores como a quienes desempeñan las actividades que se certifican. Lo anterior en razón de la certidumbre que se otorga al confirmar formalmente la capacidad de la persona al ingresar a laborar.

### Antecedentes y situación actual

Como lo señala la OIT, obtener un certificado de competencias en un ambiente de alta informalidad en el trabajo y en el que muchos han aprendido un oficio por experiencia a lo largo de varios años, es fundamental para mejorar la empleabilidad.

Actualmente existe el programa Consejo Nacional de

Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) que cuenta con una dirección tripartita, con representantes de gobierno, empresarios y trabajadores; por parte del gobierno participan varias secretarías. Sin embargo, sus alcances son limitados y sus servicios no son gratuitos. En 2015, CONOCER certificó tan sólo a 98,931 personas. Este número es insuficiente tomando en cuenta el gigantesco número de personas que requieren acreditar sus capacidades y habilidades, muchas de ellas, por no haber concluido sus estudios formales, para integrarse al sector productivo.

### Propuesta de solución.

Facilitar a la población que cuenta con distintas habilidades y capacidades para realizar o desempeñar un trabajo, la posibilidad de ser certificada y contar con una mejor posibilidad de acceso laboral. Asimismo, proporcionar a las empresas o empleadores la certeza de que las personas que ostentan el reconocimiento o certificación, cuentan con dichas competencias.

Para lograr lo anterior, se requiere un rediseño administrativo del actual CONOCER con el fin de centralizar sus funciones en la certificación de habilidades adquiridas a través de la práctica y la experiencia, convirtiéndolo en un servicio gratuito, coordinado por la Secretaría del Trabajo, en



colaboración con la Secretaría de Educación Pública. Para ello, deben analizarse las nuevas necesidades y demandas del mercado de trabajo y abrir nuevos canales de certificación haciendo uso de nuevas tecnologías. Debe promoverse también el acceso informativo a los empleadores y público en general para que conozcan a las personas que han

sido certificadas en sus distintas especialidades. Esta información estará a su vez vinculada al programa de intermediación laboral. Lo anterior significaría un incentivo más para incorporarse a este proceso de certificación.

relacionado con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Su función principal es el reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma en que las han adquirido, mediante procesos de evaluación y certificación basados en estándares definidos y validados por los sectores productivos.

El proyecto chileno contribuye a la empleabilidad de los trabajadores, al promover la disminución de los tiempos de desempleo y la mejora de su salario en la medida que el certificado se transforma en una señal de su mayor productividad.

### **Entidades que pueden coordinarse para ampliar el alcance de este instrumento**

SE, ST, SDS, SEP

### **Requerimientos presupuestales**

#### **Iniciales**

Actualmente CONOCER funciona a través de un fideicomiso, el cual en 2017 recibió, de la Secretaría de Hacienda, 81 millones de pesos. Se propone aumentar en un 50% en un primer periodo así como cambiando las reglas de operación del programa.

### **Experiencias internacionales exitosas**

ChileValora es un servicio público, funcionalmente descentralizado y

## Sector Laboral

### Proyecto

Recuperar y fortalecer la función de la inspección de trabajo como un medio idóneo para lograr, por la vía administrativa, el cumplimiento de las normas de trabajo.

### Resumen Ejecutivo

La inspección del trabajo es una herramienta fundamental para lograr el cumplimiento de las normas de trabajo, tanto por la vía de la prevención y la orientación a los factores de la producción, como la fijación de sanciones cuando se incumplen o violan dichas normas.

Para hacer posible esta importante función se requiere ampliar la plantilla de inspectores, dotándolos de infraestructura, capacitación y medios tecnológicos necesarios para el desempeño de su trabajo. Todo ello como parte de una estrategia integral que permita mejorar los problemas de coordinación entre autoridades fiscalizadoras y, a la vez, lograr mayor eficiencia en los procedimientos administrativos.

### Antecedentes y situación actual

El diagnóstico sobre el mundo laboral muestra un alto nivel de incumplimiento de las normas en el mercado laboral, ejemplificado, entre otros factores, en la expansión de los procesos de subcontratación ilegal, la falta de

inscripción o el subregistro de los trabajadores a la seguridad social, el incumplimiento de las reglas de protección en el ramo de seguridad e higiene y la ausencia del pago adecuado del reparto de utilidades. Esta problemática se agudiza en ramas que afectan a los grupos más vulnerables como son los trabajadores de la construcción, del campo, minería y servicios.

La Organización Internacional del Trabajo ha señalado que México es uno de los países con menor número de inspectores frente al universo de su población trabajadora: cuenta con tan sólo .2 de cada 10 mil trabajadores, cuando la recomendación de esta institución es de 5 veces más, considerando su nivel de desarrollo (1 por cada 10 mil trabajadores). Al reducido número, se agrega la falta de medios e instrumentos para el cumplimiento de su función y las carencias en su formación profesional. Ejemplo de la limitada cobertura es el número de inspecciones realizadas en 2016: en campos agrícolas, 227; en minas, 307 y, en plataformas petroleras, 36.

### Propuestas de solución

Se propone ampliar el número de inspectores garantizando que su perfil sea adecuado a un nuevo nivel de exigencia profesional, lo que lleva implícito revisar sus condiciones de trabajo y su participación en un programa de

profesionalización y evaluación de desempeño.

En una primera etapa se propone integrar a 500 inspectores más para llegar a contar con un aproximado de 1500, con el fin de que al final del sexenio se logre cumplir con el 50% de la meta recomendada por la OIT, lo que representa 2,200 inspectores.

Se crearán protocolos de inspección para las distintas ramas de actividad, aprovechando la experiencia internacional y la ayuda técnica de la OIT.

Se creará una estrategia de inspección para focalizarla por prioridades. Así mismo, Se implementará un programa de modernización en la inspección con el uso de nuevas tecnologías, el cual permita en tiempo real monitorear el cumplimiento de las normas de trabajo.

Se propone, además, atender los problemas de coordinación que existen entre autoridades fiscalizadoras (IMSS, SAT) para mejorar la eficiencia en la inspección.

### **Entidades susceptibles a ser apoyadas con este instrumento**

STPS, IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, SHCP, Poder Judicial federal y local.

### **Requerimientos presupuestales iniciales**

Hoy la mayor parte de las funciones de inspección federal se encuentran descentralizadas y delegadas a las delegaciones en los estados, a las cuales se les asignó en el PEF 2017 recursos por \$509,473,546. No contamos, sin embargo, con información precisa que nos permita conocer los montos exactos que las delegaciones estatales le asignan a la inspección. Además, en 2017, se asignó a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo la cantidad de 39,965,858.

A partir de un reajuste al presupuesto de la Secretaría del Trabajo y una evaluación específica en cada una de las delegaciones estatales, se requeriría reasignar 156 millones de pesos que representaría el costo de 500 nuevos inspectores con salario de 20 mil pesos mensuales, más 30% de seguridad social. A esto, debemos sumar un aproximado de 50 millones de pesos anuales para equipamiento y capacitación.

### **Experiencias internacionales exitosas**

Argentina asumió, como estrategia en este campo, lograr una reconstrucción del sistema vía la profesionalización e incremento del número de inspectores y de recursos, así como una coordinación y unificación de competencias entre la

Administración Federal de los Ingresos Públicos y la Administración Nacional de la Seguridad Social, mediante lo cual logró grandes éxitos en el combate al trabajo no registrado, el cumplimiento de las normas laborales y el aumento en cinco veces de la tasa de regularización de los trabajadores.

Por su parte, Costa Rica implementó un plan focalizado en el incremento de la eficiencia mediante el uso de recursos tecnológicos, planeación estratégica y profesionalización de recursos humanos, obteniendo como resultado que el 83% de los empleadores fiscalizados corrigieran sus prácticas laborales y únicamente el 16% fuera denunciado ante tribunales.

## Sector Laboral

---

### Proyecto

Crear una instancia nueva que promueva y fortalezca la negociación colectiva por rama de industria, a través de espacios de diálogo social y productivo impulsados por el gobierno en el entorno del nuevo paradigma constitucional.

### Resumen Ejecutivo

A partir de un diagnóstico específico por ramas de actividad y, considerando que la reciente reforma constitucional otorga a la contratación colectiva un papel protagónico, corresponde al Estado favorecer el diálogo entre trabajadores y patrones con el fin de que compartan objetivos y asuman compromisos de recíproca conveniencia. Estos espacios de diálogo pretenden coadyuvar en el incremento a la productividad, reducir la conflictiva laboral, así como mejorar salarios, condiciones y prestaciones laborales.

### Antecedentes y situación actual

Actualmente, un bajo porcentaje de los trabajadores tiene acceso a la contratación colectiva, a pesar de ser el medio por excelencia para lograr la concertación entre los factores de la producción. Hoy, únicamente el 10% de los

trabajadores en México están sindicalizados y, de éstos, se calcula que el 90% se encuentran sujetos a contratos colectivos de protección (contratos firmados sin el consentimiento de los trabajadores). La falta de acceso a la negociación colectiva de la inmensa mayoría de trabajadores ha sido, en buena parte, la causante del deterioro de sus salarios y condiciones de trabajo.

### Propuesta de solución.

Formar equipos profesionales que, apoyados en la instancia de análisis y diagnóstico laboral, así como en los datos arrojados por la inspección del trabajo, convoquen a los factores de la producción por rama de industria, entendida en un sentido amplio (que incluya toda la cadena de valor de un producto) o territorio (región), o donde no haya industrias con multiempleadores, con el objetivo de dialogar con el fin de mejorar las condiciones de trabajo y la productividad. Como parte de los incentivos para la negociación, el gobierno brindará información actualizada, compartirá experiencias exitosas en otros centros de trabajo a nivel nacional e internacional y propondrá soluciones a los problemas con que se enfrenten dichos centros laborales.

### **Entidades que pueden participar en esta estrategia**

STPS, SE, SHCP (primera estrategia). STPS (segunda estrategia)

### **Requerimientos presupuestales iniciales**

A partir de una redistribución de los recursos y considerando la supresión de áreas y cargos de alto nivel innecesarios se haría el ajuste para cubrir al personal especializado requerido en esta nueva área, calculada en 12 millones de pesos anuales.

### **Experiencias internacionales exitosas**

El gobierno de Uruguay en el año 2005 impulsó un cambio sustancial en la política laboral: de un Estado sin participación activa en las relaciones laborales pasó a ser un Estado activo, impulsor de la negociación colectiva, regulador de las conductas de los actores colectivos y protector del trabajo individual. Durante los primeros 3 años firmó 638 acuerdos, con un alto número de consenso, lo que permitió que se diera una proyección al alza de los salarios y la productividad. La economía nacional comenzó a recuperarse, durante el periodo de 2005 a 2013, la producción no dejó de crecer, el PIB aumentó un 65.4% con un ritmo constante y sostenido al mismo tiempo que crecía el empleo, se amplió el número de trabajadores formales, bajó el

desempleo, que en 2006 era de casi 11%, a 6.5% en 2012. Por su parte, el número de trabajadores con cobertura de seguridad social aumentó un 46% entre 2005 y 2012. El salario real aumentó tanto en el sector privado como en el sector público, de 2004 a 2012, un 42%.

## Sector Laboral

---

### Proyecto

Creación de una plataforma digital para la intermediación en materia de empleo.

### Resumen Ejecutivo

Fortalecer el servicio de intermediación laboral con el fin de vincular a los oferentes y demandantes de empleo a través de una plataforma digital. Se pretende contar con la mayor red de empleo basada en la web.

### Antecedentes y situación actual

Actualmente no existe un mecanismo de información suficiente que permita a los empleadores cubrir sus vacantes ni a las personas que buscan empleo conocer qué ofertas de empleo existen. Los solicitantes de empleo acuden a medios de alcance limitado a través de su círculo familiar, social o a las bolsas de trabajo convencionales como periódicos, empresas privadas o instituciones educativas.

Un estudio reciente de la OIT muestra que las empresas en México tienen un 43% de dificultad para cubrir sus vacantes y, si bien este hecho está relacionado con la falta de capacitación, también tiene una relación directa con la ausencia de la intermediación.

Existen una serie de programas orientados a la intermediación laboral que forman parte del

Servicio Nacional de Empleo. Entre ellos se encuentra el Apartado de Vinculación Laboral que se integra por los servicios de bolsa de trabajo, centros de intermediación y ferias de empleo, entre otros. Sin embargo, estos programas tienen un alcance muy limitado tanto en lo que respecta a los empleos ofrecidos como en relación a las personas que utilizan estas herramientas para conseguir trabajo.

### Propuesta de solución.

Se propone a partir de la inclusión digital, rediseñar el portal de empleo actual, para crear una plataforma nacional que incluya una red informática de apoyo a los buscadores de empleo y a las empresas o entes económicos en la búsqueda de candidatos idóneos para cubrir vacantes o nuevos empleos.

Esta plataforma pretende crear, con la mayor sencillez posible, una página de internet donde los trabajadores puedan cargar formularios de perfiles (CV) y los empleadores, a su vez, cargar formularios de búsqueda, logrando que ambas partes puedan encontrar información que ayude a su vinculación exitosa.

La plataforma incluiría:

1. Carga de CV con formularios específicos
2. Publicación de vacantes en los sectores público y privado,



3. Orientación para armado de currículum vitae
4. Publicación de información y análisis sobre salarios y tendencias de empleo
5. Publicación y vinculación a programas de capacitación, certificación y políticas activas y pasivas de la Secretaría del Trabajo.
6. Filtros para la utilización libre de la plataforma, garantizando que la privacidad sea determinada por los usuarios.

De manera paralela, la información obtenida de la página web permitirá ir orientando a la Secretaría del Trabajo respecto a los programas de capacitación y formación profesional, de tal manera que se adecuen a las necesidades del sector productivo que está requiriendo satisfacer sus requerimientos en tiempo real.

**Entidades que utilizarían o participarían en este instrumento**

STPS y SE.

**Requerimientos presupuestales iniciales**

Las erogaciones sustanciales se concentrarán en la inversión inicial de la creación de la plataforma y de los servidores necesarios, que se calcula entre 17 a 25 millones de pesos.

**Experiencias internacionales exitosas**

Estados Unidos es un ejemplo de país con uno de los mejores servicios públicos de empleo en línea. El portal llamado América's Job Bank ([www.ajb.org](http://www.ajb.org)) fue desarrollado por iniciativa del Departamento de Trabajo y el Servicio Público de Empleo, lo cual constituye una red informatizada que enlaza a todas las oficinas de Servicio Público de Empleo norteamericanas, proporcionando a las personas que buscan trabajo una fuente de oportunidades laborales localizadas en cualquier lugar del país. Este servicio proporciona uno de los listados más completos de puestos de trabajo a nivel nacional: en todo momento hay alrededor de 1,700,000 empleos, y 650,000 CVs disponibles. A la vez, cada día se crean aproximadamente 50,000 vacantes y se publican 1,500 nuevos CV's. Las vacantes son para puestos ubicados en todas partes del país e incluyen tanto empleos que requieren un alto grado de certificación como puestos con bajo o ningún grado de calificación.

Canadá es otro ejemplo exitoso de servicio público de empleo en línea. El gobierno creó una página abierta y gratuita para aquellos que buscan empleo y para los empleadores que necesitan cubrir vacantes. El portal [www.jobbank.gc.ca](http://www.jobbank.gc.ca) recibe 100,000 visitantes por día, y más de 28

millones de sesiones de usuarios por año. Con estos números se convierte en la mayor red de empleo basada en la web de Canadá. En la red se publican entre 300,000 y 500,000 nuevos puestos cada año, en todo momento hay acceso a más de 30,000 vacantes y son publicados a diario hasta 2,000 nuevos puestos de trabajo. Las vacantes publicadas corresponden a trabajos tanto calificados como con poca o ninguna capacitación.

## Sector Laboral

---

### Proyecto

Recuperación del salario mínimo

### Resumen Ejecutivo

Ante la caída drástica del poder adquisitivo del salario mínimo producto de la política de contención salarial proponemos una recuperación paulatina, para avanzar en el cumplimiento de la norma constitucional y con la meta de en seis años superar la línea de bienestar mínimo señalada por el CONEVAL. La propuesta se basa en un incremento anual del 15.6%, más inflación anual del salario mínimo, para llegar a una meta al final de sexenio de 171 pesos diarios más inflación.

### Antecedentes y situación actual

Al final de los 70's, el salario mínimo inició su caída histórica y así siguió hasta el año 2000, en el que terminó por estabilizarse, estancándose por debajo de la línea de pobreza. El resultado en los últimos 35 años ha sido la pérdida del poder adquisitivo en un 75% del salario en términos reales. Hoy, el 67% de la población ocupada percibe menos de 3 salarios mínimos, lo que significa un empobrecimiento generalizado y una fuente de conflictividad social.

Comparativamente, el salario mínimo mexicano es, junto con

Haití, el más bajo de toda América Latina.

Diversos organismos internacionales, entre ellos la OIT y la CEPAL, han recomendado insistentemente mejorar los salarios incluyendo el salario mínimo. Complementado con estudios nacionales se ha demostrado que esta mejora tenderá a elevar el piso del ingreso laboral con efectos positivos en el mercado interno, evitando que los trabajadores más pobres carguen con el costo del ajuste estructural. Por ende, por razones económicas y de justicia, es recomendable transitar paulatinamente hacia el cumplimiento real del paradigma constitucional que establece que los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe o jefa de familia en el orden material, social y cultural, así como para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

### Propuesta de solución.

Se propone transitar hacia un proceso de recuperación del salario mínimo de manera paulatina. En una primera etapa, superar la línea de bienestar mínimo establecido por CONEVAL. Con el fin de que este proceso sea compatible con la nueva política económica, una instancia interinstitucional le dará seguimiento para garantizar su

efecto positivo tanto en el mercado interno como en otras variables económicas.

La propuesta consiste en un impulso al salario mínimo mediante un incremento anual del 15.6% más inflación, para llegar al fin de sexenio a la cifra de 171 pesos diarios más la inflación que se haya generado en el periodo.

Respecto al salario mínimo profesional, éste también será motivo

de mejora. Se realizará un diagnóstico para ampliar el listado de profesiones considerando el mercado de trabajo. La propuesta incluye a los jornaleros agrícolas.

La nueva política salarial servirá de base para que, en el entorno del diálogo social y productivo, así como mediante el impulso a la negociación colectiva auténtica, se pueda mejorar el resto de los salarios, atendiendo a las características y condiciones en cada rama económica.

### **Entidades susceptibles a ser apoyadas con este instrumento**

ST, SE, SHCP, SAGARPA, SDS,

### **Requerimientos presupuestales iniciales**

### **Experiencias internacionales exitosas**

Desde 2005, Uruguay emprendió, a través de la negociación con los

distintos sectores, un periodo de recuperación de la pérdida del salario real. Como resultado de la primera ronda de negociación, durante el periodo 2005-2009, el salario mínimo nacional tuvo ajustes muy importantes, y el aumento en términos reales fue de 150.3%. Debe considerarse que se partió de niveles muy bajos donde sólo el 3% de los trabajadores ganaban el salario mínimo. El incremento continuó en la ronda (2010-2012). El objetivo fue incrementar los salarios mínimos, lo que llevó automáticamente al aumento de las categorías mínimas y, a partir de ellas, al impacto en el resto de la escala salarial. Como consecuencia de esta política, el salario aumentó, entre 2003 y 2012, un 42% (43.2% en el sector público, y 40.9% en el sector privado).

## Sector Laboral

---

### Proyecto

Apoyar la inserción digna de los migrantes mexicanos de retorno al mercado de trabajo.

### Resumen Ejecutivo

Se busca fortalecer el subprograma “REPATRIADOS TRABAJANDO”, para dar cobertura suficiente a los trabajadores migrantes repatriados (migración de retorno). Este proyecto se realizará a partir de acuerdos de colaboración con instituciones educativas y el sector productivo.

### Antecedentes y situación actual

Si bien el fenómeno de la migración es difícil de medir debido a que los flujos de personas no siempre son registrados por las autoridades, o porque los registros existentes se encuentran fragmentados y dispersos, ha habido un destacado crecimiento demográfico del número de mexicanos que migraron hacia EEUU en las últimas cuatro décadas. De ellos, más de la mitad (55%) se encuentra en una situación migratoria irregular, lo que implica un riesgo permanente de deportación.

Durante la administración de Barack Obama, la política de deportación estadounidense alcanzó una cifra récord de 2,232,644 personas. Además, el endurecimiento de las leyes migratorias y la disminución en el número de empleos a partir de la crisis de 2009 (especialmente en el sector de la construcción), impulsó a nuestros connacionales a regresar voluntariamente a México.

Actualmente, el perfil del retornado ha cobrado un nuevo matiz: el 87 por ciento tiene entre 15 y 40 años y, a partir del 2008, las personas con educación media superior y educación superior aumentaron de 25.3%, en 2008, a 31.9% en 2014; es decir, los repatriados mexicanos son preponderantemente jóvenes en edad productiva, con educación y experiencia laboral en ocupaciones relacionadas con servicios, construcción, mantenimiento y producción de materiales.

En materia de política laboral para repatriados, existe el subprograma del PAE llamado “Repatriados Trabajando”, dependiente del Servicio Nacional de Empleo de la Secretaría del Trabajo (STPS), el cual atiende a mexicanos retornados, puestos en la frontera, que no cuentan con recursos para regresar a sus comunidades; a éstos se les facilita la

incorporación a un empleo en las zonas fronterizas. con apoyos de hasta \$1,500 para búsqueda de empleo y de hasta \$1,500 para alojamiento y alimentación.

Por su parte, el programa “Somos Mexicanos”, del Instituto Nacional de Migración (INM), ofrece un apoyo económico de 25 mil hasta 75 mil pesos a repatriados que presenten proyectos de autoempleo cuando regresen a sus comunidades de origen.

Estas acciones son claramente insuficientes para enfrentar el fenómeno migratorio actual, ya que se reducen a prácticas de asistencialismo aislado. Además, no existe coordinación entre los múltiples subprogramas federales y locales, lo cual impide la atención integral al fenómeno migratorio.

### **Propuestas de solución**

Debe implementarse una estrategia integral que permita detectar las habilidades e intereses de los migrantes de retorno y que los acompañe durante todo el proceso de reintegración social y laboral, incluyendo su identificación (expedición y validación de documentos oficiales), capacitación y vinculación laboral personalizada.

Considerando que existen otras dependencias públicas comprometidas con este apoyo, y la gigantesca dimensión de estas

necesidades, la función de la STPS será priorizar el tema de vinculación laboral y capacitación, coordinando sus acciones con instituciones públicas y privadas, ONGs, fundaciones y organizaciones internacionales de apoyo.

### **Entidades susceptibles a ser apoyadas con este instrumento**

STPS, SEDESOL, SE.

### **Requerimientos presupuestales iniciales**

Se propone la asignación de un presupuesto de 144 millones anuales considerando 2 mil migrantes de retorno con un apoyo de 6 mil pesos al mes

## **Infraestructura**

---

---



## Sector Infraestructura

---

### Introducción

En este sector partimos de la premisa que, para dinamizar la economía y la creación de empleos, es indispensable reactivar la inversión en infraestructura.

Conviene enfatizar que la inversión en infraestructura es la palanca más efectiva para impulsar el desarrollo económico, considerando su efecto multiplicador en diversas ramas productivas.

Los proyectos de Infraestructura que se presentan son:

- Frente al reto de reconstrucción tras sismos.
- Sistema Aeropuertario del Valle de México (Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y Santa Lucía).
- *Corredor Transísmico para el desarrollo integral del Istmo de Tehuantepec.*
- *Autosuficiencia Hídrica.*
- *Construcción, Modernización y Conservación de la infraestructura carretera.*
- *Tren turístico Transpenínsular.*

- *Ampliar cobertura de banda ancha para las zonas marginadas en México.*

Es conveniente resaltar que los proyectos de infraestructura se han integrado con visión de desarrollo regional, especialmente en la región Sureste del País. Además, hay que tener siempre en cuenta que sin infraestructura no hay progreso.

## Frente al reto de reconstrucción tras los sismos

---

### Propuesta para la Reconstrucción

Los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017, dejaron muerte y destrucción en Chiapas, Oaxaca, Morelos, Estado de México, Tabasco y la Ciudad de México.

Las consecuencias los terremotos han sido enormes: 12 millones de personas afectadas en más de 400 municipios del país, de las cuales 250 mil se quedaron sin casa, según datos presentados por el gobierno federal (SEDATU). Hay 180 mil 731 viviendas con daños en ocho estados, de las cuales 50 mil 610 tienen daño total (28%). En Oaxaca, la entidad más afectada, son 63 mil 336 viviendas afectadas, de las cuales 21 mil 823 sufrieron daño total (34%). Más de cinco mil escuelas resultaron destruidas o dañadas, al igual que más de 400 templos religiosos históricos.

Frente a la tragedia fue extraordinaria la respuesta solidaria de miles de personas que acudieron a los lugares afectados para rescatar vidas, ayudar con enseres y víveres a los damnificados o apoyar en la reconstrucción de sus casas.

Tenemos un plan integral de reconstrucción de las zonas

devastadas, que los legisladores de Morena presentaron en la Cámara de Diputados. Se calcula que la reconstrucción tendría un costo de 302 mil millones de pesos para atender las necesidades de la población. En nuestra propuesta, esos recursos saldrían de un plan de austeridad y una redistribución del gasto que también se detallaron. Sin embargo, el gobierno de Peña Nieto y sus partidos aliados no aceptaron la propuesta y destinaron injustamente más dinero al pago de la deuda de los bancos (38 mil millones de pesos) que al apoyo a los damnificados (18 mil millones de pesos).

El plan que ha propuesto Morena incluye reconstruir las viviendas dañadas; la infraestructura carretera y de transporte; el patrimonio histórico y cultural; la infraestructura educativa y de salud. Se contempla invertir 45 mil millones de pesos de ayuda directa a la población damnificada, entre otras medidas, para reactivar la economía.

Por esto incluimos dentro del Plan de Nación 2018-2024, la planeación adecuada para darle seguimiento o en su caso iniciar la RECONSTRUCCIÓN de las regiones afectadas en el país y de la infraestructura dañada.

La siguiente propuesta está basada en la experiencia de un equipo experto que de manera

local y muy pequeña ya está operando dicha iniciativa de reconstrucción.

### **I.- CRITERIOS / FASES DE RECUPERACIÓN / RECONSTRUCCIÓN:**

1.- Participación de las comunidades, acompañadas en el proceso de rehabilitación y mejora de sus espacios de vida. (Pueblo, barrios, colonias urbanas).

2.- Participación de las familias en la reconstrucción de sus casas habitación, desde el diseño, y edificación hasta el acabado.

3.- Aseguramiento de la calidad técnica, determinada por expertos a partir de las experiencias sísmicas y problemas ambientales de la región (lluvias, viento, inundación, etc.).

4.- Diseño adecuado de los aspectos urbanísticos básicos mientras se organiza la reconstrucción.

5.- Salvaguarda de los mecanismos de financiamiento y transparencia.

6.- Aseguramiento de los acuerdos sobre mecanismos de intervención externa.

7.- Determinación y realización de las acciones necesarias para la asistencia a las familias afectadas, mientras se reconstruye su casa.

### **II.- METODOLOGÍA**

#### **2.1. Identificación**

Identificación de las comunidades y espacios siniestrados y descripción general de la situación por la que atraviesan.

#### **2.2. Definición de prioridades**

Esta se realiza de manera técnica en campo realizando un evaluación de los daños y después de manera participativa con los afectados se realiza la definición de prioridades.

#### **3.3. Recuperación**

Esta comprende tres tipos de actividades, entrelazadas entre sí, según criterios internacionales: Reconstrucción, Rehabilitación y Reubicación.

–La recuperación es la fase más compleja, larga y costosa; significa la edificación de vivienda para los damnificados, cuidando que no pierdan su estructura comunitaria, de barrio o colonia, y asegurando que no se retroceda a los niveles de vulnerabilidad anteriores y, por el contrario, estos se reduzcan.

–Para esta etapa, hemos establecido un conjunto de criterios básicos, basados en el respeto y la participación continua de las familias y las comunidades, y en el aporte y la participación de los especialistas, con cuyos consejos y supervisión podamos llevar a cabo la recuperación de las comunidades en las mejores condiciones posibles y deseables.

### III.- EXPERIENCIA

A continuación, se presenta la experiencia de un espacio con datos de la Unión de Cooperativas Tosepan en apoyo a una comunidad severamente dañada por los sismos del 19 de septiembre del 2017:

Comunidad: Santa Cruz Cuautomatitla.  
Municipio: Tochimilco.  
Estado: Puebla.

Etapas de participación: 5

- Primera etapa: elaboración de diagnóstico de daños y **acuerdo de asamblea para participar brindando apoyo.**
- Segunda etapa: **construcción de albergues familiares emergentes** con bambú, material adecuado para construcciones rápidas.
- Tercera etapa: construcción de viviendas definitivas **aplicando sistemas constructivos antisísmicos y aprovechando la mano de obra y los materiales de construcción existentes en la comunidad y en la región.**
- Cuarta etapa: elaboración

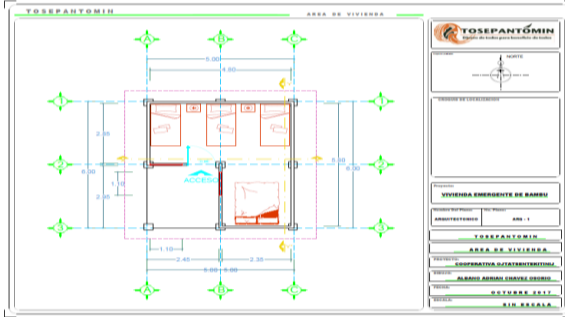
de un **proyecto que permita mejorar la calidad de vida de las familias de la comunidad.** la construcción de un centro comunitario de capacitación y realización de asambleas es indispensable.

- Quinta etapa: inversión mínima de 10 millones de pesos en **proyectos productivos adecuados a las circunstancias de cada comunidad que generen empleos y agreguen valor a las cosechas de la comunidad y a los recursos naturales desaprovechados.** para definir los proyectos, es necesario brindar capacitación sobre emprendimiento y darle acompañamiento al grupo durante la ejecución de cada proyecto.

En el caso específico de nuestra experiencia en Cuautomatitla ofrecemos los siguientes datos:

1.- El costo de cada albergue familiar emergente es de \$35,000.00 con una superficie cercana a los 40 metros cuadrados. (se anexan croquis y presupuesto del albergue).

# Proyecto de Nación 2018-2024



## 2 DEFINICIÓN PRIORIDADES

Número de soluciones temporales urgentes: 50 albergues provisionales con un costo total de \$1,750,000.00

Costo por Albergue: \$35,000.00

Materiales: \$30,668.20

Flete: \$4,400

☐

CONCEPTO	NUMERO DE PEZAS	LONGITUD	TOTAL	PRECIO UNITARIO	IMPORTE
cerchabarramedio	6	6	36	210	7560
cerchabarramedio	6	11	66	210	13860
cerchabarramedio	6	15.5	93	210	19530
cerchabarramedio	6	19	114	210	23940
cerchabarramedio	6	23	138	210	28980
cerchabarramedio	6	27	162	210	34020
cerchabarramedio	6	31	186	210	39060
cerchabarramedio	6	35	210	210	44100
cerchabarramedio	6	39	234	210	49140
cerchabarramedio	6	43	258	210	54180
cerchabarramedio	6	47	282	210	59220
cerchabarramedio	6	51	306	210	64260
cerchabarramedio	6	55	330	210	69300
cerchabarramedio	6	59	354	210	74340
cerchabarramedio	6	63	378	210	79380
cerchabarramedio	6	67	402	210	84420
cerchabarramedio	6	71	426	210	89460
cerchabarramedio	6	75	450	210	94500
cerchabarramedio	6	79	474	210	99540
cerchabarramedio	6	83	498	210	104580
cerchabarramedio	6	87	522	210	109620
cerchabarramedio	6	91	546	210	114660
cerchabarramedio	6	95	570	210	119700
cerchabarramedio	6	99	594	210	124740
cerchabarramedio	6	103	618	210	129780
cerchabarramedio	6	107	642	210	134820
cerchabarramedio	6	111	666	210	139860
cerchabarramedio	6	115	690	210	144900
cerchabarramedio	6	119	714	210	149940
cerchabarramedio	6	123	738	210	154980
cerchabarramedio	6	127	762	210	160020
cerchabarramedio	6	131	786	210	165060
cerchabarramedio	6	135	810	210	170100
cerchabarramedio	6	139	834	210	175140
cerchabarramedio	6	143	858	210	180180
cerchabarramedio	6	147	882	210	185220
cerchabarramedio	6	151	906	210	190260
cerchabarramedio	6	155	930	210	195300
cerchabarramedio	6	159	954	210	200340
cerchabarramedio	6	163	978	210	205380
cerchabarramedio	6	167	1002	210	210420
cerchabarramedio	6	171	1026	210	215460
cerchabarramedio	6	175	1050	210	220500
cerchabarramedio	6	179	1074	210	225540
cerchabarramedio	6	183	1098	210	230580
cerchabarramedio	6	187	1122	210	235620
cerchabarramedio	6	191	1146	210	240660
cerchabarramedio	6	195	1170	210	245700
cerchabarramedio	6	199	1194	210	250740
cerchabarramedio	6	203	1218	210	255780
cerchabarramedio	6	207	1242	210	260820
cerchabarramedio	6	211	1266	210	265860
cerchabarramedio	6	215	1290	210	270900
cerchabarramedio	6	219	1314	210	275940
cerchabarramedio	6	223	1338	210	280980
cerchabarramedio	6	227	1362	210	286020
cerchabarramedio	6	231	1386	210	291060
cerchabarramedio	6	235	1410	210	296100
cerchabarramedio	6	239	1434	210	301140
cerchabarramedio	6	243	1458	210	306180
cerchabarramedio	6	247	1482	210	311220
cerchabarramedio	6	251	1506	210	316260
cerchabarramedio	6	255	1530	210	321300
cerchabarramedio	6	259	1554	210	326340
cerchabarramedio	6	263	1578	210	331380
cerchabarramedio	6	267	1602	210	336420
cerchabarramedio	6	271	1626	210	341460
cerchabarramedio	6	275	1650	210	346500
cerchabarramedio	6	279	1674	210	351540
cerchabarramedio	6	283	1698	210	356580
cerchabarramedio	6	287	1722	210	361620
cerchabarramedio	6	291	1746	210	366660
cerchabarramedio	6	295	1770	210	371700
cerchabarramedio	6	299	1794	210	376740
cerchabarramedio	6	303	1818	210	381780
cerchabarramedio	6	307	1842	210	386820
cerchabarramedio	6	311	1866	210	391860
cerchabarramedio	6	315	1890	210	396900
cerchabarramedio	6	319	1914	210	401940
cerchabarramedio	6	323	1938	210	406980
cerchabarramedio	6	327	1962	210	412020
cerchabarramedio	6	331	1986	210	417060
cerchabarramedio	6	335	2010	210	422100
cerchabarramedio	6	339	2034	210	427140
cerchabarramedio	6	343	2058	210	432180
cerchabarramedio	6	347	2082	210	437220
cerchabarramedio	6	351	2106	210	442260
cerchabarramedio	6	355	2130	210	447300
cerchabarramedio	6	359	2154	210	452340
cerchabarramedio	6	363	2178	210	457380
cerchabarramedio	6	367	2202	210	462420
cerchabarramedio	6	371	2226	210	467460
cerchabarramedio	6	375	2250	210	472500
cerchabarramedio	6	379	2274	210	477540
cerchabarramedio	6	383	2298	210	482580
cerchabarramedio	6	387	2322	210	487620
cerchabarramedio	6	391	2346	210	492660
cerchabarramedio	6	395	2370	210	497700
cerchabarramedio	6	399	2394	210	502740
cerchabarramedio	6	403	2418	210	507780
cerchabarramedio	6	407	2442	210	512820
cerchabarramedio	6	411	2466	210	517860
cerchabarramedio	6	415	2490	210	522900
cerchabarramedio	6	419	2514	210	527940
cerchabarramedio	6	423	2538	210	532980
cerchabarramedio	6	427	2562	210	538020
cerchabarramedio	6	431	2586	210	543060
cerchabarramedio	6	435	2610	210	548100
cerchabarramedio	6	439	2634	210	553140
cerchabarramedio	6	443	2658	210	558180
cerchabarramedio	6	447	2682	210	563220
cerchabarramedio	6	451	2706	210	568260
cerchabarramedio	6	455	2730	210	573300
cerchabarramedio	6	459	2754	210	578340
cerchabarramedio	6	463	2778	210	583380
cerchabarramedio	6	467	2802	210	588420
cerchabarramedio	6	471	2826	210	593460
cerchabarramedio	6	475	2850	210	598500
cerchabarramedio	6	479	2874	210	603540
cerchabarramedio	6	483	2898	210	608580
cerchabarramedio	6	487	2922	210	613620
cerchabarramedio	6	491	2946	210	618660
cerchabarramedio	6	495	2970	210	623700
cerchabarramedio	6	499	2994	210	628740
cerchabarramedio	6	503	3018	210	633780
cerchabarramedio	6	507	3042	210	638820
cerchabarramedio	6	511	3066	210	643860
cerchabarramedio	6	515	3090	210	648900
cerchabarramedio	6	519	3114	210	653940
cerchabarramedio	6	523	3138	210	658980
cerchabarramedio	6	527	3162	210	664020
cerchabarramedio	6	531	3186	210	669060
cerchabarramedio	6	535	3210	210	674100
cerchabarramedio	6	539	3234	210	679140
cerchabarramedio	6	543	3258	210	684180
cerchabarramedio	6	547	3282	210	689220
cerchabarramedio	6	551	3306	210	694260
cerchabarramedio	6	555	3330	210	699300
cerchabarramedio	6	559	3354	210	704340
cerchabarramedio	6	563	3378	210	709380
cerchabarramedio	6	567	3402	210	714420
cerchabarramedio	6	571	3426	210	719460
cerchabarramedio	6	575	3450	210	724500
cerchabarramedio	6	579	3474	210	729540
cerchabarramedio	6	583	3498	210	734580
cerchabarramedio	6	587	3522	210	739620
cerchabarramedio	6	591	3546	210	744660
cerchabarramedio	6	595	3570	210	749700
cerchabarramedio	6	599	3594	210	754740
cerchabarramedio	6	603	3618	210	759780
cerchabarramedio	6	607	3642	210	764820
cerchabarramedio	6	611	3666	210	769860
cerchabarramedio	6	615	3690	210	774900
cerchabarramedio	6	619	3714	210	779940
cerchabarramedio	6	623	3738	210	784980
cerchabarramedio	6	627	3762	210	790020
cerchabarramedio	6	631	3786	210	795060
cerchabarramedio	6	635	3810	210	800100
cerchabarramedio	6	639	3834	210	805140
cerchabarramedio	6	643	3858	210	810180
cerchabarramedio	6	647	3882	210	815220
cerchabarramedio	6	651	3906	210	820260
cerchabarramedio	6	655	3930	210	825300
cerchabarramedio	6	659	3954	210	830340
cerchabarramedio	6	663	3978	210	835380
cerchabarramedio	6	667	4002	210	840420
cerchabarramedio	6	671	4026	210	845460
cerchabarramedio	6	675	4050	210	850500
cerchabarramedio	6	679	4074	210	855540
cerchabarramedio	6	683	4098	210	860580
cerchabarramedio	6	687	4122	210	865620
cerchabarramedio	6	691	4146	210	870660
cerchabarramedio	6	695	4170	210	875700
cerchabarramedio	6	699	4194	210	880740
cerchabarramedio	6	703	4218	210	885780
cerchabarramedio	6	707	4242	210	890820
cerchabarramedio	6	711	4266	210	895860
cerchabarramedio	6	715	4290	210	900900
cerchabarramedio	6	719	4314	210	905940
cerchabarramedio	6	723	4338	210	910980
cerchabarramedio	6	727	4362	210	916020
cerchabarramedio	6	731	4386	210	921060
cerchabarramedio	6	735	4410	210	926100
cerchabarramedio	6	739	4434	210	931140
cerchabarramedio	6	743	4458	210	936180
cerchabarramedio	6	747	4482	210	941220
cerchabarramedio	6	751	4506	210	946260
cerchabarramedio	6	755	4530	210	951300
cerchabarramedio	6	759	4554	210	956340
cerchabarramedio	6	763	4578	210	961380
cerchabarramedio	6	767	4602	210	966420
cerchabarramedio	6	771	4626	210	971460
cerchabarramedio	6	775	4650	210	976500
cerchabarramedio	6	779	4674	210	981540
cerchabarramedio	6	783	4698	210	986580
cerchabarramedio	6	787	4722	210	991620
cerchabarramedio	6	791	4746	210	996660
cerchabarramedio	6	795	4770	210	1001700
cerchabarramedio	6	799	4794	210	1006740
cerchabarramedio	6	803	4818	210	1011780
cerchabarramedio	6	807	4842	210	1016820
cerchabarramedio	6	811	4866	210	1021860
cerchabarramedio	6	815	4890	210	1026900
cerchabarramedio	6	819	4914	210	1031940
cerchabarramedio	6	823	4938		

## **Tren Turístico Transpeninsular**

---

### **Proyecto**

Tren Turístico Transpeninsular

### **Resumen Ejecutivo**

Buscando acercar el desarrollo a las comunidades nativas de la cultura maya e incrementar la competitividad del producto turístico Mundo Maya, se plantea la construcción de una vía ferroviaria con un tren de mediana velocidad (130 km/hora aprox.) que comunique efectiva y rápidamente varias ciudades muy importantes de la cultura maya en el sur de la Península de Yucatán. El proyecto representa 830 km de vía férrea y X trenes para cubrir el recorrido de Cancún hasta Palenque, con escalas en Tulum, Bacalar, Calakmul. La participación del gobierno federal, empresas privadas, pequeños propietarios y ejidatarios se contempla dentro del proyecto para darle factibilidad. Se requieren \$35,000 para los tres primeros años del proyecto (de los cuales una parte pueden ser recursos privados).

### **Líneas de Acción**

Detonar el desarrollo de la región sur de la Península de Yucatán creando un tren turístico de mediana velocidad (no mayor a

150 km por hora) entre Cancún y Palenque, con escalas en Playa del Carmen, Tulum, Felipe Carrillo Puerto, Bacalar y Calakmul. Con ello se incrementa el atractivo del producto turístico Mundo Maya y, en consecuencia, el flujo mundial de turistas interesados en la cultura y ecología.

### **Problemática**

Los esfuerzos turísticos en el sureste del país se han concentrado en el turismo de sol y playa. El gran crecimiento de infraestructura hotelera dedicada a ese sector está provocando severas afectaciones al entorno ecológico y social de la zona. Los expertos mundiales señalan que los países que mejor conserven su patrimonio cultural y natural serán mañana los destinos más competitivos en el turismo mundial. En México, aunque el proyecto Mundo Maya nació a fines de los años 90's y comprende a cinco estados del sureste del país (Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo), los resultados que hasta ahora presenta son magros y fruto de esfuerzos individuales.

El producto turístico Mundo Maya se presenta fragmentado en el escenario turístico mundial y requiere de un medio de transporte eficaz y rápido que conecte los principales sitios del Mundo Maya para crear una oferta poderosa y diferenciada por su cultura, la naturaleza y la

conservación ecológica. Es necesario un producto turístico diferenciado que involucre varios sitios arqueológicos fácilmente comunicados. La actividad turística actual no permite el desarrollo a los nativos mayas y degrada fuertemente sus entornos naturales y culturales.

### **Propuesta de solución**

Construcción del Proyecto por etapas:

- Cancún - Tulum: 129.1 Km. Costo infraestructura: 28,100 MDP, Costo material rodante: 4,400 MDP. Vía doble, elevado en 80% del recorrido, 6 estaciones
- Tulum - Bacalar: 209.8 Km. Costo infraestructura: 11,400 MDP, Costo material rodante: 1,400 MDP. Vía única, a nivel, 2 estaciones
- Bacalar - Escárcega: 268.6 Km. Costo infraestructura: 12,100 MDP, Costo material rodante: 1,500 MDP. Vía única, a nivel, 2 estaciones
- Escárcega - Palenque: 226.4 Km. Costo infraestructura: 5,300 MDP, Costo material rodante: 700 MDP. Rehabilitación y realineamiento de vía existente, 2 estaciones

Costo total en todas las etapas: 64,900 MDP

### **Requerimientos iniciales presupuestales**

Construir una vía ferrea, con estructura aérea parcial, desde

Cancún hasta Tulum aprovechando el derecho de vía actual de la autopista federal y buscando la participación de capital privado en este trayecto. El tramo de Tulum hasta Palenque se construiría ampliando el derecho de vía de la carretera federal entre Tulum y Palenque e involucrando como socios del proyecto a los ejidatarios y pequeños propietarios colindantes. Los trenes de mediana velocidad tendrán un costo de 4,400 millones de pesos y el costo del desarrollo de la primera etapa del proyecto es de 32,500 millones de pesos.

### **Experiencias exitosas internacionales**

El éxito económico de Europa y Asia no podría explicarse sin la infraestructura ferroviaria que disponen y que siguen construyendo. Destacan las monumentales líneas ferroviarias que construye China hacia diversas partes del mundo para potenciar su capacidad comercial y de comunicación. Aunque de manera modesta, Perú es un buen ejemplo de como un pequeño tren turístico ha aumentado la competitividad turística de la zona arqueológica Machu Pichu. Un proyecto de esta naturaleza debe contemplarse con visión de estado pues su impacto será inmenso y en diversos frentes para la zona sur de la Península de Yucatán. Cancún es un ejemplo exitoso de intervención gubernamental para



desarrollar una región de alto potencial turístico. Los sitios arqueológicos de la cultura maya y las comunidades que las rodean deben ser integradas al desarrollo nacional para conservarse mejor y mejorara la competitividad de nuestra oferta turística.

## **Autosuficiencia Hídrica**

---

### **Proyecto**

Encaminar al país para alcanzar la autosuficiencia hídrica.

### **Resumen Ejecutivo**

El proyecto de autosuficiencia hídrica tiene como fundamento primordial ser generador de bienestar, de salud, de desarrollo y de productividad mediante la implementación de líneas de acción en los diferentes ámbitos de competencia como los son: el sector hidroagrícola, el abastecimiento de agua potable para los sectores urbano e industrial, el mejorar la eficiencia y la disponibilidad del agua, así como potenciar la generación de energía hidroeléctrica.

### **Antecedentes y situación actual**

Uso del agua: Se estima que, en México, del agua total se destina al sector agrícola el 77%; 14% al sector urbano y 9% al sector industrial.

La zona norte del país, en la que habita el 77% de la población y que genera el 79.8% del P.I.B., cuenta con tan sólo el 33% de los escurrimientos totales; mientras que la zona sur-sureste, con el 23% de la población, y una generación del 20.2% del P.I.B, cuenta con el 67% de los escurrimientos<sup>1</sup>.

De aquí se desprenden dos grandes retos: 1) Satisfacer en la zona norte la demanda de agua, mediante el mejoramiento de la eficiencia en su uso, así como asegurar la disponibilidad de la misma para el crecimiento futuro y 2) Incrementar la productividad en las zonas del sur-sureste, aprovechando entre otros factores la disponibilidad del recurso hídrico.

**Eficiencia urbana:** La infraestructura hidráulica existente en la mayoría de las ciudades cuenta con una antigüedad tal que, en muchos de los casos, la hacen obsoleta o bastante ineficiente en su operación y distribución, generando grandes pérdidas, que en muchos casos van del 30 al 50%. Por otra parte, la falta de equipamiento, en general, no permite el adecuado control y medición del servicio, con los consecuentes bajos niveles de eficiencia tanto operativa como comercial, todo lo cual redundando en organismos operadores incapaces de mantenerse a sí mismos.

### **Propuestas de solución y líneas de acción**

Este proyecto de nivel superior será ejercido mediante el desarrollo de tres grandes ejes de acción:

1-Proyecto de mejora de la infraestructura hidroagrícola hacia la autosuficiencia alimentaria.

## Proyecto de Nación 2018-2024

- 2.-Proyecto de aseguramiento de la disponibilidad de agua potable.
- 3.-Proyecto de mejora de la eficiencia en la distribución urbana del agua (MEDU).

### **Inversión Requerida**

Inversión estimada sexenal: \$475  
MMDP\*

---

1-CONAGUA: Atlas del agua 2016,  
página 16.

## **Mejora de infraestructura hidrológica para la autosuficiencia alimentaria**

---

### **Proyecto**

Proyecto de mejora de la infraestructura hidroagrícola para encaminar al país hacia la autosuficiencia alimentaria.

### **Resumen Ejecutivo**

El proyecto de mejora hidráulica hacia la autosuficiencia alimentaria, tiene como fundamento principal apoyar al sector agrícola para incrementar la producción en los cultivos, principalmente granos, para abatir el déficit comercial que actualmente tiene el país en este segmento.

### **Antecedentes y situación actual**

Desde 1926, cuando se crearon los primeros distritos de riego y hasta la fecha, se han desarrollado en el país 6.5 millones de hectáreas para cultivo. Para poder sustentar la alimentación de la población actual y futura, un escenario factible hace necesario ampliar en riego 1.5 millones de hectáreas para un total de 8.0 millones.

En la infraestructura hidroagrícola existen:

-Más de 2,200 presas de almacenamiento, de las cuales aproximadamente el 35% cuenta con una antigüedad mayor a los 40 años, con una vida útil de 50 años.

-4,170 presas de derivación.

-5,604 plantas de bombeo.

-50mil kilómetros de canales y 32mil kilómetros de drenes.<sup>1</sup>

Con esta infraestructura de apoyo al campo se producen alrededor de 47 millones de toneladas de cosecha.<sup>2</sup>

El CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) bajo la definición de la FAO (Food and Agriculture Organization), acerca de la seguridad alimentaria, estima que, en México, el 44.3% de la población padece algún grado de inseguridad alimentaria: (19.5% leve, 14% moderada y 10.8% severa).

Cada año se importan miles de toneladas de granos, lo que representa un déficit comercial en ese sector.

El incremento en superficies de cultivo dedicadas a los granos traería consigo beneficios directos para el país y para la sociedad:

**Economía:**

-Incrementar la producción interna de granos y abatir la fuga de 107,939 millones de pesos por importaciones de granos.

-Habilitar, en promedio, una hectárea de cultivo, lo cual requiere 150,000 pesos.

-Habilitar 719,939 has con 107,939 millones de pesos.

### Social:

-En el país se cultivan 6.5 millones de hectáreas.

-5.5 millones de personas trabajan en el campo 0.84personas/ha.

-El 20% de la gente que trabaja en el campo son jóvenes de 15 a 29 años.

-La habilitación de 719,593has podría generar 604,458 empleos directos.

### Propuestas de solución y líneas de acción

Este proyecto será ejercido mediante el desarrollo de dos grandes ejes de acción:

1-Incremento de la producción, mediante la mejora y/o rehabilitación de infraestructura existente, así como por la recuperación de superficies afectadas por la salinidad del suelo.

2.-Desarrollo de una nueva infraestructura hidroagrícola para incorporar nuevas áreas de cultivo.

### Inversión Requerida

Inversión sexenal estimada: \$94 MMDP

---

1-Fuente: Ing. Cesar Octavio Ramos. Presentación CICM.

2-Estadísticas Agrícolas de los distritos de Riego 2013-2014. CONAGUA

## Disponibilidad de Agua Potable

---

### Proyecto

Encaminar al país para alcanzar el aseguramiento de la disponibilidad de agua potable.

### Resumen Ejecutivo

El objetivo principal del proyecto para el aseguramiento de la disponibilidad de agua potable es satisfacer la demanda en las 13 regiones hidrológicas del país, de manera prioritaria en aquellas regiones en las que no se cuenta con disponibilidad del recurso hídrico.

### Antecedentes y situación actual

Uso del agua: Se estima en México que, del agua total, el 77% se destina al sector agrícola, 14% al sector urbano y 9% al sector industrial.

A la vez, hay que considerar que el total de agua disponible en el país en las 13 regiones hidrológicas administrativas es de 446,777 Mm<sup>3</sup>, de las cuales se tienen disponibles 221,451Mm<sup>3</sup>. Sin embargo, la distribución regional del líquido no es uniforme a lo largo del país, toda vez que existen 5 regiones con cero disponibilidad de agua o incluso tienen una disponibilidad negativa. Estas regiones son: Noroeste, Balsas, Lerma-Chapala, Río Bravo y Valle de México.

En virtud de la variedad de regiones, como se menciona anteriormente, el agua renovable per cápita disponible a nivel nacional es de 3 692 m<sup>3</sup>/hab./año. Sin embargo, los valores regionales van desde un máximo de 18 852 m<sup>3</sup>/hab./año para la región “Frontera Sur” hasta un mínimo de 148 m<sup>3</sup>/hab./año para la región del “Valle de México”<sup>1</sup>.

Actualmente, los requerimientos de agua se satisfacen generalmente como de primer uso, es decir, que no ha sido objeto de uso previo. Esta situación genera una condición más crítica en la demanda de agua. Por otra parte, las regulaciones actuales no prevén condiciones en el manejo y uso de la misma que propicien su sustentabilidad.

El proceso de concentración de habitantes en las localidades urbanas ha acelerado su crecimiento, lo que implica fuertes presiones sobre el ambiente por el incremento de la demanda de servicios y, de manera principal, del agua.

En 2015, en las cinco zonas metropolitanas más pobladas del país vivían alrededor de 35.8 millones de personas<sup>2</sup>. El uso descuidado y la contaminación del agua hacen que su ciclo natural de renovación resulte insuficiente ante la demanda actual.

La zona norte del país cuenta con tan sólo el 33% de los escurrimientos totales y aproximadamente las tres

cuartas partes de la población y del PIB Nacional. En tanto en la zona sur-sureste cuenta con el 67% de los escurrimientos<sup>3</sup>.

### **Propuestas de solución y líneas de acción**

El plan para asegurar el abastecimiento de agua potable está basado en proyectos que den certeza para el suministro del líquido, que propicien la sustentabilidad y que de igual manera sean capaces de afrontar situaciones de sequía, siempre en un ámbito que asegure la sanidad. La propuesta incluye proyectos, entre otros, de plantas desaladoras en las zonas del norte del país, así como acueductos en la zona centro y sur del país, los cuales permitan aprovechar el recurso hídrico presente en dichas zonas.

### **Inversión Requerida**

Inversión estimada sexenal: \$80 MMDP

---

1-CONAGUA: Atlas del agua 2016, página 26

2-CONAGUA: Atlas del agua 2016, página 10

3-CONAGUA: Atlas del agua 2016, página 16



## Mejora de la Eficiencia en la Distribución Urbana

---

### Proyecto

Apoyar a los Organismos Operadores públicos (OOP) en la mejora de la eficiencia en la distribución urbana del agua.

### Resumen Ejecutivo

El proyecto de mejora de la eficiencia en la distribución urbana del agua, apuntala las políticas hídricas hacia una gestión y manejo del agua más cuidadosa. Para ello, es vital que tanto el recurso hídrico como los recursos económicos que se consumen en su producción sean aprovechados al máximo, evitando su pérdida en las redes de distribución. A la vez hay que garantizar que tales recursos también sean recuperados mediante una adecuada medición, facturación y cobranza.

### Antecedentes y situación actual

La infraestructura hidráulica existente en la mayoría de las ciudades cuenta con una antigüedad tal que, en muchos de los casos la hacen obsoleta o bastante ineficiente en su operación y distribución, generando grandes pérdidas que, en muchos casos- van del 30 al 50%. Por otra parte, la falta de equipamiento, en general, no permite el adecuado control y

medición del servicio, con los consecuentes bajos niveles de eficiencia, tanto operativa como comercial, todo lo cual redundo en organismos operadores incapaces de ser autosuficientes.

Además, no existe en la población una suficiente cultura de pago por los servicios de agua, por el uso responsable, por el cuidado del entorno, como tampoco existe un sentido de exigencia a los gobiernos municipales para que garanticen el servicio con calidad.

Por otra parte, además de la baja eficiencia comercial de los organismos, éstos operan en su gran mayoría con costos que superan significativamente la recaudación que logran alcanzar.

Ante la falta de capacidad técnica y recursos de los Organismos Operadores Públicos, los subsidios, que actualmente brinda la federación, para realizar trabajos y/o equipamiento para la mejora de los servicios, no se ven reflejados en resultados efectivamente desarrollados en sus sistemas de redes, operación y/o cobranza, por lo que no existe certeza de que la inversión realizada genere una mejora económica sustancial.

Además, no existe un mecanismo claro de rendición de cuentas de los Organismos Operadores Públicos, ni índices de eficiencia que deban cumplir.

**Propuestas de solución y líneas de acción**

Para atender la problemática de los Organismos Operadores Públicos, el proyecto será accionado mediante 4 premisas: 1) Mejorar la eficiencia de las redes, mitigando las pérdidas físicas, sectorizando y realizando una adecuada medición; 2) Incrementando la facturación y la recaudación; 3) Disminuyendo costos innecesarios; y 4) Estableciendo parámetros de eficiencia a satisfacer.

Dichas acciones serán llevadas a cabo mediante apoyos económicos directos a los estados, municipios y/u Organismos Operadores Públicos. Con la finalidad de asegurar la correcta y precisa aplicación de dichos recursos, la CONAGUA, como órgano central, fomentará y coordinará los trabajos para la mejora de la eficiencia en la distribución urbana del agua.

La inversión se realizará con recursos federales en un esquema de inversión mixta, donde el 50% se realice a fondo perdido y el otro 50% como inversión pública federal recuperable con los flujos futuros del organismo. La inversión que se vaya recuperando será aplicada sucesivamente para el apoyo de otros Organismos Operadores Públicos.

**Inversión Requerida**

Inversión estimada sexenal: \$20 MMDP

## Carreteras

### Proyecto

Construir, modernizar, y darle conservación a la infraestructura carretera con que cuenta el país.

### Resumen ejecutivo

Construir, modernizar, reconstruir y darle la conservación adecuada a la red carretera federal, que permita, por una parte, incrementar la competitividad del país en el contexto internacional y, simultáneamente, abatir los sobrecostos de transporte, así como construir, modernizar, reconstruir y conservar la red de caminos alimentadores y rurales, de tal manera que permita la comunicación en cualquier época del año, en especial a las comunidades que presentan los índices más altos de marginación y de población indígena.

### Antecedentes y situación actual

México se ubica en el lugar 58 en materia de infraestructura, entre 138 países que son evaluados en el marco del Foro Económico Mundial (World Economic Forum) y en el Índice Global de Competitividad, lo cual nos ubica por debajo de países como India, Chile o República Dominicana, entre otros.

Es relevante mencionar que, sobre las carreteras del país, circula el

99% de pasaje y el 67% de la totalidad de la carga

La composición de la red nacional de carreteras al año 2016 era la siguiente:

#### LONGITUD DE LA RED<sup>1</sup>

Tipo de Red	Kilómetros
Red Federal	50,403
Red federal libre de peaje	40,739
Autopistas de cuota	9,664
<b>Red de Caminos Rurales y Alimentadores</b>	<b>339,898</b>
Red de caminos rurales	175,521
Red alimentadora estatal	93,936
Red alimentadora SCT	1,046
Brechas	69,395
<b>Total</b>	<b>390,301</b>

<sup>1</sup> Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno.  
Fuente: SCT, Subsecretaría de Infraestructura.

El valor estimado de este patrimonio es de 1.8 billones de pesos. El Instituto Mexicano del Transporte ha estimado que anualmente se presenta un sobrecosto al transporte de alrededor de 20 mil mdp por el estado físico de la red carretera.

### Corredores Carreteros

Existen 15 corredores troncales cuya longitud suma 19,245 km, en los cuales se localizan tramos que es urgente concluir, modernizar o construir nuevos. Tal es el caso de la Carretera Oaxaca-Puerto Escondido en su tramo Barranca Larga-Ventanilla, en el estado de Oaxaca; los libramientos de Ciudad del Carmen, Atasta, Champotón en el estado de Campeche; el libramiento Sur de Puebla y el de Calpulalpan en el estado de Puebla, así como los libramientos de Chilpancingo, Acapulco y Coyuca de Benítez en el estado de Guerrero, por mencionar algunos.

El Programa de Construcción y Modernización para el período 2018-2024 se estima en \$104,220 millones de pesos, en donde es importante destacar la necesidad de contar con una cartera suficiente de proyectos que permita la aplicación de los recursos y realizar la supervisión puntual a las obras que se comprometan.

### **Conservación de Carreteras Libres de Peaje**

Por otra parte, de los 40,739 kilómetros que integran la red federal libre de peaje, solamente el 50% se encuentra en buen estado, 25% en estado satisfactorio o regular, y el 25% en mal estado.

Al inicio de esta Administración se estimó que, para una conservación óptima, se requerían del orden de 23 mil mdp anuales; sin embargo, para el año de 2016 se asignaron 14mil mdp y para 2017 se autorizó la cantidad de 7.5 mil mdp, siendo estos valores un 38% y un 67% menor a lo estimado originalmente. Esto ocasionó que el estado físico de la red se deteriorara y se incrementaran los sobrecostos del transporte.

Actualmente se tienen asignados Contratos Plurianuales de Conservación de Carreteras con una asignación, para el año 2017, de 741 mdp con el objetivo de atender una meta de 2931 km, que será necesario evaluar para

verificar que se esté cumpliendo con los parámetros según los cuales fueron contratados.

Además de lo anterior, se han venido contratando, mediante el esquema de Asociaciones Público Privadas (APP), los trabajos de conservación con una inversión comprometida al futuro de 20,000 mdp. La inversión para la Conservación es de \$132,619.43 millones de pesos para 2018-2024.

### **Caminos Rurales y Alimentadores**

Existen en el país cabeceras municipales y comunidades que padecen incomunicación, sobre todo en época de lluvias, lo que impide el acceso a estos lugares de las oportunidades para comercializar sus cosechas, así como tener más y mejores oportunidades de educación, salud, cultura y recreación.

Estas vías de comunicación requieren se les dé una conservación periódica o reconstrucción que garantice la transitabilidad de manera permanente y, por otro lado, recuperar los caminos que se han abandonado por años, reconstruyéndolos en base a proyectos que garanticen posteriormente que, con una conservación rutinaria, presenten un adecuado comportamiento.

La inversión considerada en este rubro es de \$97,469 millones de pesos para el período 2018-2024.

## Cabeceras Municipales

---

### PROYECTO

Pavimentación con concreto de caminos de acceso a cabeceras municipales en el estado de Oaxaca.

Derivado de los análisis efectuados a la información de INEGI y CONAPO, se detectaron 426 municipios con muy alta y alta marginación combinado con la población indígena en la entidad.



Por otra parte, se hizo una encuesta de campo con apoyo en la organización Distrital del partido, lo cual permitió concluir que existen 104 carreteras pavimentadas, pero acerca de 97 de ellas no se proporciona su longitud, y hay 7 localidades que suman 474.8 km pavimentados. Se detectaron, también, 198 carreteras no pavimentadas con una longitud estimada de 5531.2 km.

El proyecto propone llevar a cabo la pavimentación utilizando el

procedimiento constructivo, como se muestra en la fotografía, que es una combinación de empedrado con la franja de rodadura de concreto.

El recurso necesario para atender esta acción sería un estimado de \$ 14,200 millones de pesos durante el periodo 2018-2024, siendo necesario priorizar los recursos considerando el número de habitantes por cabecera municipal, así como las características topográficas en donde se ubiquen. Tomando en cuenta los resultados de la encuesta, donde se señala que la principal problemática es la presencia de derrumbes, deslaves y corrientes de agua, habría que atender primero estos temas antes de pavimentar los caminos.

## **El Corredor Transísmico para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec**

---

### **Proyecto**

Diseño e instrumentación de la Estrategia de Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec

### **Resumen Ejecutivo**

Por su ubicación en el territorio nacional como punto de acceso a la Región Sur-Sureste del territorio, el Istmo de Tehuantepec tiene un valor estratégico como detonador del proceso de desarrollo de una región de gran potencial económico que, por muy diversas razones, se ha mantenido al margen del progreso que han logrado otras regiones del país.

La Estrategia toma como elemento detonador uno de los megaproyectos planteados en el Proyecto Alternativo de Nación, la modernización del Corredor Transísmico, que buscará captar la demanda insatisfecha de transportación de mercancías entre los dos Océanos y constituirse, además, en una vía de salida para los bienes y servicios cuya producción se promueva en la propia región del Istmo.

La Estrategia se orientará a impulsar el desarrollo de proyectos de infraestructura y de proyectos

productivos en los diversos sectores de actividad, privilegiando la vocación productiva local y combinando las potencialidades de los grandes inversionistas con los micro, pequeños y medianos productores, mediante la generación de simbiosis productivas de beneficio múltiple para la economía y la sociedad locales.

### **Problemática**

Un resultado evidente del modelo de desarrollo adoptado es que México funciona por lo menos como dos países distintos: el primero, en pleno desarrollo mediante sus vinculaciones productivas con el sector exportador mundial, mientras el segundo se mantiene en condiciones de rezago económico que le impiden responder a las crecientes necesidades de empleo, ingreso y bienestar de su población.

En este contexto, la región del Istmo de Tehuantepec se encuentra inmersa en una profunda trampa histórica, por la cual la propia dinámica derivada de la efervescencia política y la inestabilidad social, impiden sentar las bases de un proceso de desarrollo incluyente que genere beneficios sensibles en el corto plazo para la población local, de tal manera que se sienta parte y se comprometa con tal proceso.



### **Políticas y Líneas estratégicas de acción**

La Estrategia para el desarrollo del Istmo de Tehuantepec plantea las siguientes políticas o líneas rectoras:

- El modelo de desarrollo debe ser participativo, incluyente y con vocación localista, sin perder el enfoque regional.
- Debe ser integral, abarcar los sectores productivos que hoy sostienen la región, y los que potencialmente lo harán a futuro.
- Debe ser sustentable, es decir, considerar los impactos sobre la economía, la sociedad y el capital natural de la región.
- Debe estar sustentado de manera endógena, es decir, partir de manera predominante de las iniciativas y los recursos locales.
- Debe lograr que la población local recupere la confianza, la credibilidad y la certidumbre en las acciones públicas.
- Debe convencer, involucrar, hacer participar y corresponsabilizar a la población local como base para el éxito.

Sobre estas políticas o guías, la Estrategia plantea las siguientes líneas estratégicas para la acción:

- Modernizar el Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, FIT, para transformarlo en un medio

de transporte de mercancías eficiente, rápido y competitivo.

- Rediseñar y fortalecer la infraestructura de vías terrestres y de telecomunicaciones, para impulsar una vinculación eficiente al interior y al exterior de la región.
- Modernizar la infraestructura portuaria y aeroportuaria, así como acondicionarla para atender las demandas del desarrollo integral del Istmo.
- Modernizar la conectividad digital de la región, para hacer el flujo de información eficiente y competitivo, incrementar los niveles educativos, lograr que cubra las zonas marginadas, y contribuir a detonar el desarrollo regional.
- Diagnosticar la vocación productiva local y las orientaciones de los mercados nacional y global, para impulsar y desarrollar proyectos productivos con diversas escalas.
- Fortalecer la infraestructura física, energética y urbana, para impulsar proyectos agropecuarios, agroindustriales, manufactureros y de servicios.
- Vincular las acciones de formación y fortalecimiento de capital humano con la demanda esperada de profesionistas, técnicos y operarios.
- Vigorizar la infraestructura de formación, capacitación y actualización del capital humano, así como de atracción de capacidades de IDT e innovación.



- Emprender acciones de información y promoción de la estrategia, para atraer a la región recursos financieros públicos y privados, nacionales y extranjeros.
- Emprender acciones emergentes, para atender a la población más necesitada de la región con recursos de programas federales, estatales y municipales.
- Diseñar y emprender acciones para informar, sensibilizar e involucrar a la población local acerca de los objetivos y metas del programa con la finalidad de hacerlos partícipes de las acciones y de los beneficios generados.

### **Propuesta para la activación de la Estrategia**

La activación de la estrategia implica algunas condicionantes cuyo cumplimiento se estima importante:

- Definir la estructura de organización para el desarrollo del proyecto y diseñar las herramientas de control para su adecuado seguimiento.
- Definir los recursos necesarios para la planeación y programación de acciones y proyectos implícitos en la iniciativa.
- Estimar las necesidades de recursos financieros y calendarios de ejecución de los proyectos que integran la Estrategia.

- Estimar los costos del programa de información, difusión, sensibilización e involucramiento de la población local.
- Establecer contactos con grupos de especialistas en cada una de las líneas de acción que forman parte de la Estrategia.

### **Inversión requerida para la instrumentación de la Estrategia**

Una primera aproximación al costo de los principales proyectos de inversión de infraestructura física en proyectos ferroviarios, carreteros, portuarios y aeroportuarios, tiene un monto inicial de 40 mil millones de pesos.

Se aclara que dicho monto preliminar debe ser ajustado, complementado y depurado, hasta llegar al monto que con mayor precisión refleje las necesidades de gasto operativo y de inversión, así como la calendarización de la ejecución, todo ello necesario para la instrumentación de la estrategia.

### **Experiencias internacionales exitosas**

Una de las experiencias más conocidas es el proyecto para el desarrollo del Valle del Río Tennessee, generado para aliviar las ancestrales condiciones de pobreza y marginación de una de las regiones de mayor importancia en los Estados Unidos, agudizadas por el impacto asociado a la Gran Depresión de los años treinta del siglo XX.

## Proyecto de Nación 2018-2024

En los años siguientes a la Gran Depresión, el Congreso de los Estados Unidos tomó medidas para aliviar la situación de los agricultores y los desempleados de esta región. Uno de los proyectos más importantes se realizó en el río Tennessee, al amparo de la corporación federal *Tennessee Valley Authority, TVA*, establecida en 1933.

El objetivo era proporcionar navegación, control de inundaciones, generación eléctrica, aumento de la producción agrícola y el desarrollo económico del Valle de Tennessee.

Este proyecto fue parte de las iniciativas federales para facilitar la navegación, el control de riadas, materiales estratégicos para la defensa nacional, energía eléctrica, alivio del desempleo y mejora de las condiciones de vida en las áreas rurales.

La creación de la *TVA* fue más allá de un proyecto para la generación de energía eléctrica, y se convirtió en un proyecto de desarrollo regional de largo alcance. En los primeros años se construyeron presas que obligaron a desplazarse a más de 15.000 familias

En contrapartida se introdujeron nuevos métodos de cultivo, aporte de agua y la llegada de la electricidad a las zonas rurales. La red de presas y los canales de navegación construidos contribuyeron, sin duda alguna, al despegue económico de la región. Las acciones gubernamentales realizadas en materia educativa y

de fortalecimiento del factor humano mediante programas de capacitación, tuvieron un impacto definitivo para el éxito del proyecto, todo lo cual generó efectos retroalimentadores, en beneficio de la población y de la propia iniciativa.

Actualmente, el Valle de Tennessee es una de las áreas de los Estados Unidos de América con mayor producción de energía, y uno de los proyectos de desarrollo regional más exitosos y ejemplares a nivel mundial.

## Desarrollo urbano

### Corredor Trans-Istmico Salina Cruz, Oaxaca a Coatzacoalcos, Veracruz.

#### Ordenamiento territorial y urbano en torno a las terminales marítimas de Coatzacoalcos y de Salina Cruz (nueva terminal de Salinas del Márquez)

#### Diagnóstico

En términos del desarrollo urbano, la situación actual de las ciudades de Coatzacoalcos, Veracruz, y Salina Cruz, Oaxaca, es la misma que en la gran mayoría de las ciudades del país: falta de planeación, grandes déficits en infraestructura y, en general, de servicios; incongruencias en el uso de suelo, especulación e invasión de predios, graves problemas de contaminación y afectación al medio ambiente. En los últimos veinte años las actividades de la industria petrolera, que es el principal sector económico en la región, ha tenido una sensible baja en su actividad, sintiéndose una marcada recesión lo que ha afectado a la mayoría de los sectores productivos debido a su alta dependencia del sector energético, por haberse impuesto un modelo de desarrollo en base a la “petrolización” de la economía de la región, (más en Coatzacoalcos) desplazando otras actividades productivas como el sector agropecuario y forestal, la industria, la minería, la pesca y el

turismo. Lo anterior creó desequilibrios sociales y económicos que se expresan en el ámbito urbano donde existen marcados contrastes de opulencia y marginación, lo cual ocasiona ineficiencias en toda la gestión urbana de ambos puertos.

#### Objetivos

Superar el déficit de planeación y actualizar los Planes de Desarrollo Urbano, y contar con los suficientes estudios de la región como geológicos, hidráulicos, topográficos, ecológicos, del clima, de catastro, del mercado inmobiliario, de tendencias demográficas y de movilizaciones sociales, así como todos los que sirvan para dar una clara imagen de la realidad de la zona. Determinar las zonas de crecimiento y las necesidades de reservas territoriales para los próximos 10 años.

#### Líneas de acción

- Llevar a cabo tanto los estudios de gran visión, que abarquen aspectos del potencial desarrollo económico del Istmo, como los específicos del territorio, de la vocación productiva de las distintas zonas del Istmo y aledañas, la disposición y requerimientos de capital humano en la región, así como los relacionados con el potencial de desarrollo de toda la región Sur Sureste.

## Proyecto de Nación 2018-2024

- Plantear los instrumentos y vehículos legales que sirvan para la instrumentación y puesta en marcha de los planes y acciones del desarrollo urbano.
- Definir las necesidades de reservas territoriales, así como los presupuestos y estrategias de adquisición o de asociación con particulares.
- Crear una institución encargada del desarrollo integral de todo del corredor del Istmo y control de reservas territoriales.

### Metas

- Definir un polígono donde se llevará a cabo el proyecto del corredor del Istmo. Precisar las políticas de desarrollo urbano que armonicen la promoción del corredor con el contexto social, cultural y ecológico de la región.
- Establecer políticas de desarrollo urbano que garanticen condiciones de calidad de vida en todo el territorio definido, tanto para los habitantes, como para los visitantes y usuarios de todos los sistemas establecidos en el Corredor.
- Diseñar los diferentes sistemas de conectividad y

comunicación en todo el Corredor.

- Establecer las normas de calidad de vida y de los Centros de Producción a las que se tendrán que ajustar los requerimientos de infraestructura.

<b>Estudios territoriales, económicos y sociales, en Salina Cruz, Oaxaca, y en Coatzacoalcos, Veracruz</b>	<b>\$ 36'000.0 *</b>
<b>Actualización de los planes de Desarrollo Urbano en ambas ciudades: Salina Cruz y Coatzacoalcos</b>	<b>\$12'000,000.0*</b>
<b>Total</b>	<b>\$ 48'000.0*</b>

\*Miles de pesos

**Determinación de dos Parques Industriales y dos nuevos centros urbanos para alojar la futura nueva población, así como el reforzamiento de las poblaciones existentes cercanas a donde éstos se establezcan.**

### Diagnóstico

Es la región del Sur Sureste donde el país tiene importantes recursos naturales y culturales que,

después de décadas de rezago y planes fallidos, es la región más rezagada donde la pobreza se ha extendido, particularmente en las comunidades indígenas. Es por lo tanto que se requiere un gran elemento detonador que dé el impulso necesario para convertir esa riqueza potencial en una realidad, para mejorar las condiciones de sus comunidades y coadyuvar en el desarrollo de toda la nación.

### Objetivos

Es de esperarse que con el Corredor Trans-Ístmico se lleve a cabo todo un sistema que genere las infraestructuras que permitan se incorpore al potencial productivo de la región y se integre a nuevas cadenas productivas que, a diferencia de como sucede con los canales de Suez y Panamá, pueda ir más allá del simple paso interoceánico de mercancías. Esto significa que debe tener, como estrategia básica, dar valor agregado a esas mercancías, bienes y materiales, además de tener la capacidad de incorporar, a esos flujos, la producción propia y servicios a través de Centros Logísticos y Parques Industriales; para así generar, a diversas escalas, múltiples oportunidades de negocios e inversiones que generen progreso y sustanciales mejoras al nivel de vida de las comunidades del Sur Sureste y a gran parte del país.

### Líneas de acción

- Estudiar el potencial de los actuales centros urbanos ubicados a lo largo del Corredor, que poseen infraestructura y calificar, con una visión integral, su capacidad para recibir nuevas obras de infraestructura, así como nuevos grupos de migrantes que puedan instalarse armónicamente en la zona.
- Revisar el desarrollo histórico de los asentamientos en la región y calificar toda la conectividad regional, así como las potenciales demandas de agua, energía y equipamiento a generar.
- Establecer los primeros volúmenes de demanda y las posibles normas de los requerimientos que generarán los centros de producción y sus áreas tanto habitacionales como de servicios.
- Llevar a cabo los estudios de Mercado del posible universo de empresas a instalarse en el Corredor y las Terminales Marítimas.

### Metas

## Proyecto de Nación 2018-2024

- Definir dos o tres zonas para la instalación de Parques Industriales y/o Centros Logísticos a lo largo del corredor, posiblemente en Ixtepec o Matías Romero, Oaxaca, y otros en Acayucan o Sayula, Veracruz. Habrá que analizar las mejores condiciones para poder instalar centros productivos y, como consecuencia, nuevos centros urbanos.
- Determinar, para cada nuevo Centro de producción, un Programa Urbano / Arquitectónico conforme a los volúmenes de reservas territoriales, estimados de inversión en infraestructura y equipamientos, así como la oferta de espacios para la instalación de unidades productivas en los Parques Industriales o Centros Logísticos siguiendo los resultados de los estudios de mercado y la promoción del proyecto.

<b>Estudios territoriales, económicos y sociales, en Varias comunidades del corredor del Istmo desde Salina Cruz, Oaxaca, a Coatzacoalcos, Veracruz.</b>	<b>\$ 45'000.0*</b>
<b>Actualización de los planes de Desarrollo Urbano en 6 ciudades del corredor del Istmo: Acayucan, Jaltipan, Sayula, en Veracruz, y en las ciudades de Matías Romero, Ixtepec y Juchitán, en Oaxaca</b>	<b>\$ 18'000.0*</b>
<b>Total</b>	<b>\$ 63'000.0*</b>

\*Miles de pesos

**Estrategia de incorporación o adquisición de Reservas territoriales en las diversas zonas de interés del Corredor Trans-Istmico**

### **Diagnóstico**

Desde la creación del tren transistmico, a principios del Siglo XX, la población fue atraída hacia la red ferroviaria pues ésta le significaba acceso a ciertos



servicios de los que tradicionalmente se carecían en la región. Este fue sin duda el estímulo para que gran parte de los derechos de vía y otras reservas territoriales de los concesionarios o del gobierno fuesen paulatinamente invadidas.

A lo largo del desarrollo de los centros de producción en todo el país se ha presentado este fenómeno que deteriorado el desarrollo urbano en muchas poblaciones. El grave caos que muchos centros urbanos presentan hoy día, y de la cual, la región del Istmo no se salva, es resultado de la ocupación arbitraria y contra toda lógica de planeación. A la vez refleja la demanda de suelo dotado de algunos servicios por parte de los sectores marginados. Y también manifiesta los intereses económicos y políticos de quienes se imponen y toman posesión indebida de reservas estratégicas, para lucrar con ellas o es indicador del daño que, por su mal uso, hace que se pierda su potencial de utilidad pública o privada.

### Objetivos

- Lograr determinar los territorios susceptibles de albergar los centros de producción y los asentamientos humanos, así como los equipamientos y servicios que éstos generarán o demandarán durante el tiempo que lleve su consolidación.

- Identificar, dentro de estos territorios, las reservas específicas que deben ser incorporadas y sobre las cuales el Proyecto de Corredor debe tener absoluto control, para garantizar el buen desenvolvimiento de los planes de desarrollo urbano y la promoción de las diversas inversiones.
- Buscar fórmulas de asociación, para que los habitantes y/o propietarios de las reservas designadas puedan asociarse y sumarse al proyecto y así participar en los futuros beneficios que se generen.

### Líneas de acción

- Llevar a cabo los estudios de antecedentes de propiedad en toda la región y en especial en las zonas determinadas como el polígono del Corredor.
- Revisar tanto el catastro rural y catastro urbano del mencionado polígono.
- Realizar los acercamientos a las comunidades para iniciar los estudios sociales que respalden las alianzas o asociaciones para el desarrollo del proyecto de forma armónica con las comunidades, de tal



## Proyecto de Nación 2018-2024

manera que sean ellos un factor de respaldo al buen desarrollo del proyecto y una parte integralmente activa del progreso de la zona.

### Metas

Lograr un mínimo de 500 hectáreas para cada parque Industrial o Centro Logístico, incluyendo sus obras de cabecera e infraestructura, así como reservas territoriales del orden de 350 hectáreas por cada uno, para crecimiento urbano: vivienda, equipamiento y servicios, lo cual arroja un total de 1,700 has en dos, Nuevos Polos de Desarrollo. Asimismo, a lo largo del corredor, es necesario identificar las posibles zonas de instalación de infraestructuras que impliquen pequeñas acciones de equipamiento y, en consecuencia, de asentamientos complementarios.

<b>Estudios territoriales, económicos y sociales sobre posibles terrenos susceptibles de adquirir o asociar a sus propietarios al desarrollo</b>	<b>\$ 1'800.0*</b>
<b>Adquisición de 1,700 hectáreas en la zona.</b>	<b>\$170'000.0*</b>
<b>Planes Maestros y proyectos ejecutivos de las primeras obras de infraestructura.</b>	<b>\$ 9'000.0*</b>
<b>1ª etapa de obras de infraestructura y accesos.</b>	<b>\$250'000.0*</b>
<b>Total</b>	<b>\$430'000.0*</b>

\*Miles de pesos

## **1. Tren de Cancún – Tulum – Calakmul - Palenque**

Ordenamiento territorial en torno a las posibles estaciones de tren y determinación de nodos de conexión con otros sistemas en todo el trayecto.

### **Diagnóstico**

Cancún, Quintana Roo, desde su puesta en marcha a principios de los 70's ha sido un polo de desarrollo que, además de posicionarse mundialmente, desencadenó el desarrollo de la Riviera Maya. Hoy, toda la región se ha venido consolidando como una destacada oferta al turismo internacional. El aeropuerto de Cancún es el segundo con mayor actividad en el país, superado solo por el de la CDMX. Además, se ha seguido diversificando la oferta turística en la zona, tanto en conjuntos hoteleros como en nuevos productos turísticos, con el impacto positivo que esto implica en términos de inversión y generación de empleo. Es importante mencionar también que, de los Centros Integralmente Planeados por FONATUR, Cancún como Los Cabos han sido los más exitosos y han servido como "Punta de Lanza" para, a partir de ellos, ir desarrollando sus regiones y servir como centros de distribución de las corrientes de visitantes, centros de servicios y nuevos centros de población.

### **Objetivo**

Como puerta de entrada a toda la región Maya, Cancun aún tiene mucho que aportar y la idea es aprovechar sus flujos de visitantes, para llevar a cabo un ambicioso plan que lleve al Mundo Maya a ampliar su oferta regional y logre abrir nuevos mercados e inversiones en zonas con un alto potencial turístico y de desarrollo. Por lo anterior, se llevará a cabo un sistema ferroviario que parte de Cancún hacia el sur hasta Palenque, Chiapas, pasando por las importantes zonas arqueológicas y las grandes reservas de la Biosfera del sur de Campeche. Mediante éste medio de comunicación, que se realizará en una versión moderna y confortable, digno de ser en sí mismo un atractivo turístico, se tendrá la posibilidad de crear nuevos productos y destinos turísticos. Tulum, Bacalar, Calakmul y Palenque serán los puntos a desarrollar con una nueva visión consecuente con su gran legado cultural, contexto natural y social, de tal forma que se garantice su sustentabilidad.

### **Líneas de acción**

A partir de la definición de los Derechos de Vía que tendrá el sistema ferroviario y sus estaciones, se deberá hacer una estrategia de adquisición o integración de reservas territoriales, para que en ellas se puedan absorber las necesidades

de terrenos para equipamiento y el desarrollo de servicios y productos que, de acuerdo con las distintas vocaciones del suelo, se lleven a cabo proyectos y obras de servicios, inversión privada u oferta para vivienda de todo tipo en las zonas de influencia o que reciban el impacto favorable del sistema ferroviario. Es por eso que se pretende lograr aprovechar la inercia positiva de la inversión en esta infraestructura, para ordenar el desarrollo y evitar impactos negativos que pudiesen resultar por falta de planeación y previsión de los fenómenos negativos en el ámbito del Desarrollo Urbano.

**Metas**

Lograr identificar, a todo lo largo del sistema ferroviario y como parte integral del mismo, las suficientes reservas de terreno que sean susceptibles de ser utilizadas en las distintas modalidades de servicios y equipamiento, así como de ciertas áreas de inversión productiva complementaria, además de zonas habitacionales de diferentes modalidades. Todo lo anterior derivado de los esperados y múltiples efectos económicos y sociales provocados por la creación de la vía férrea. Asimismo, será preciso determinar las diferentes políticas de adquisición o asociación con particulares, ejidatarios o comuneros.

<b>Inversión en planeación territorial y estudios generales: geológicos, hidráulicos, conectividad, servicios e infraestructura, grupos sociales, vocación, potenciales productivos, etc.</b>	<b>\$ 35'000,000.00</b>
<b>Total</b>	<b>\$35'000,000.00</b>

**2.Propuesta de un nuevo Centro Urbano turístico en Calakmul, integralmente planeado**

**Diagnóstico**

Inmerso en la gran reserva de la biosfera con el mismo nombre, el relativamente recién descubierto gran complejo arqueológico de Calakmul, donde investigaciones científicas recientes han puesto a la luz la que fuera una de las ciudades Mayas más predominantes de la región, desde el periodo pre-clásico al clásico tardío de la cultura Maya. Calakmul dominó a vecinos tan poderosos como Tikal y Palenque. Durante poco más de treinta años de exploraciones arqueológicas, que han permitido ir revelando magníficos conjuntos constructivos con innumerables estelas y valiosos vestigios de ésta

magnífica acrópolis de varios cientos de hectáreas, esta zona tiene todos los atributos y gran potencial para posicionarse como atractivo de escala mundial, pues apenas se está descubriendo parte del inmenso complejo, lo que permite plantear la creación de un nuevo destino turístico de gran relevancia, a la altura de Palenque o Chichén Itzá. En consecuencia, la previsión del orden del desarrollo territorial en torno a esta zona arqueológica y natural es fundamental para garantizar su sano crecimiento y evolución como polo turístico-cultural.

### Objetivos

Llevar a cabo los estudios y proyectos, así como las primeras acciones constructivas de infraestructura y equipamiento, que generen un nuevo polo de desarrollo en base al turismo cultural y ecológico de gran envergadura para el mejoramiento económico social y cultural del sur de la península de Yucatán. Se pretende que con estas primeras acciones se garantice una estrategia que contenga todos los elementos que posicionen a la zona como un nuevo destino dentro de la oferta turística y cultural de México en la región del Mundo Maya.

### Líneas de acción

- Realizar los estudios territoriales, sociales, económicos y de mercado que den referencias y

parámetros, para identificar los elementos que permitan la determinación de las posibles reservas territoriales, así como de las características generales a las que se deberá ajustar el desarrollo.

- Establecer los contactos y las líneas de comunicación con las comunidades vecinas, a fin de involucrarlas en el diseño de las propuestas.
- Tener comunicación constante con la comunidad de arqueólogos y científicos, tanto de la zona arqueológica como de la reserva de la biosfera, para establecer los parámetros del desarrollo del nuevo polo, y lograr garantizar su positivo aprovechamiento en armonía con el contexto.
- Llevar a cabo los primeros diseños de los asentamientos, oferta turística, equipamiento e infraestructura para la primera etapa. Asimismo, desarrollar la estrategia de imagen e identidad del conjunto.

### Metas

- Definición de 1,500 hectáreas de reserva territorial para ubicar el desarrollo.

- Realización del proyecto de Plan Maestro derivado de los distintos estudios territoriales, económicos y sociales.
- Definición de etapas de desarrollo.
- Determinar. el acceso y la infraestructura básica para la realización de las primeras obras de urbanización y equipamiento.
- Tener la estrategia de imagen para el posicionamiento del sitio.

<b>Inversión en estudios territoriales, sociales</b>	<b>\$ 27'000.0*</b>
<b>Inversión en Plan Maestro</b>	<b>\$ 25'000.0*</b>
<b>Proyecto y estrategia de imagen e identidad</b>	<b>\$ 12'000.0*</b>
<b>Adquisición de las primeras 300 hectáreas</b>	<b>\$ 35'000.0*</b>
<b>Primer paquete de obras de infraestructura y equipamiento.</b>	<b>\$1'200'000.0*</b>
<b>Total</b>	<b>\$1'299'000.0*</b>

\*Miles de pesos

**3.Propuesta de un Nuevo Polo de Desarrollo turístico en Palenque, Chiapas, que permita la creación de oferta turística de alto nivel, acorde con el potencial de la región y que**

**sirva de plataforma de conexión a los diversos atractivos del norte de Chiapas y la región de los ríos de Tabasco.**

### **Diagnóstico**

La zona arqueológica de Palenque, Chiapas, es de las más conocidas y la quinta más visitada del país. Actualmente llegan casi medio millón de turistas al año, pero está por debajo de su potencial de visitas (a Chichen Itzá llega un millón y medio de turistas). Aún así, actualmente es una plataforma de distribución de visitantes a su zona inmediata, donde se encuentran múltiples atractivos culturales, naturales y de aventura que, por sus características, pueden llegar a desarrollarse como sitios turísticos de primer orden y garantizarse el aumento de los flujos de visitantes; para hacer posible contar con las inversiones para su equipamiento y conectividad e incrementar su aprovechamiento con los beneficios que llevará a la región. Actualmente el pueblo de Palenque está muy por debajo del nivel del atractivo que debiese tener para considerarse un destacado destino a la par de la zona arqueológicas, pese a que ha tenido varias intervenciones en su imagen urbana y dotación de servicios, por lo cual dista mucho de ser un pueblo atractivo que genere los espacios y elementos que le puedan brindar a los visitantes mejores condiciones de estancia y, sobre todo, que pueda albergar instalaciones de hospedaje de mejores categorías

y alto nivel. Además, falta desarrollar más y mejores atractivos que diversifiquen la oferta turística y generen más actividad y derrama económica para incrementar el empleo y el bienestar de las comunidades.

### Objetivo

Lograr la consolidación de un gran polo de desarrollo turístico en Palenque, aprovechando los flujos de visitantes que se generen con la conexión por tren a Cancún, lo que podrá distribuir en gran parte de la zona Maya, importantes corrientes de turistas y consolidarse como una oferta más competitiva a nivel internacional. El desarrollo de nuevas áreas en torno a Palenque, con instalaciones de gran turismo harán, en el esquema de visita, el efecto de “Atractivo Ancla” al sur de la península de Yucatán.

### Líneas de acción

- Realizar los estudios territoriales, sociales, económicos y de Mercado para identificar los elementos para la determinación de las características de los terrenos y de los parámetros a los que se deberá ajustar el polo de desarrollo, siempre con la visión de complementar y reforzar la oferta existente.
- Establecer las líneas de comunicación con las

comunidades, a fin de incluir su opinión en el desarrollo de las propuestas.

- Tener comunicación constante con la comunidad de arqueólogos y científicos, tanto de la zona arqueológica como de los grupos ambientalistas, para establecer los parámetros del desarrollo, y así lograr garantizar su positivo aprovechamiento en armonía con el contexto.
- Llevar a cabo el plan maestro y la determinación de las distintas etapas del desarrollo.
- Diseñar la estrategia de comercialización, planes de negocio, imagen, identidad y de comunicación del proyecto.

### Metas

Definición de un mínimo de 500 hectáreas de reserva territorial, para ubicar la nueva área de desarrollo integral, de tal manera que se conecte y haga sinergia positiva con las actuales facilidades y equipamiento de Palenque.

- Realizar el Plan Maestro derivado de los distintos estudios territoriales, económicos, de mercado y sociales. Para lograrlo hay que definir las etapas de desarrollo, determinar el acceso y la infraestructura



## Proyecto de Nación 2018-2024

básica para la realización de las primeras obras de urbanización y equipamiento, así como diseñar la estrategia de imagen, programa de promoción y comercialización por etapas.

<b>Inversión en estudios territoriales, sociales y de mercado</b>	<b>\$ 10'000.0*</b>
<b>Inversión en Plan Maestro</b>	<b>\$ 25'000.0*</b>
<b>Estrategia de negocios, promoción y comercialización</b>	<b>\$ 8'000.0*</b>
<b>Adquisición de las primeras 250 hectáreas</b>	<b>\$ 100'000.0*</b>
<b>Primer paquete de obras de infraestructura y equipamiento</b>	<b>\$ 1'200'000.0*</b>
<b>Total</b>	<b>\$ 1'333'000.0*</b>

\*Miles de pesos

#### **4.Creación de dos Refinerías: en la península de Atasta, Campeche, y en Dos Bocas, Tabasco.**

El objetivo de este proyecto es determinar los impactos urbanos, así como las necesidades de reservas territoriales, con la finalidad de absorber los posibles impactos en cuanto a los

asentamientos humanos y la demanda de vivienda, equipamiento y servicios.

#### **Diagnóstico**

Tras el abandono de la industria petrolera, el país está urgido de realizar instalaciones estratégicas. La realización de una refinería, como las que se tienen propuestas en el Proyecto de Nación, significa una importante inversión con múltiples impactos.

México tiene actualmente 6 refinerías ubicadas en Salina Cruz, Oaxaca; Tula, Hidalgo; Minatitlán, en Veracruz; Cadereyta, en Nuevo León; Salamanca, en Guanajuato y Ciudad Madero, en Tamaulipas. Varias de ellas presentan distintas problemáticas en materia de impacto urbano y ecológico, mucho de lo cual se debió a la falta de una planeación integral. Sin embargo, hoy prevalece la imperiosa necesidad social de lograr condiciones que garanticen que las instalaciones industriales cumplan con normas ambientales, y que éstas se realicen en armonía con el contexto social y natural.

#### **Objetivo**

Lograr aprovechar ordenadamente los efectos positivos de las inversiones que implican las refinerías y su futura operación, **mediante la planeación**, para prevenir los posibles aspectos nocivos, sobre todo en el medio



ambiente y en el ámbito social, mediante acciones y políticas que permitan mitigarlos. Esto requiere aplicar las diferentes normas ambientales y de seguridad, así como cuidar todo lo relacionado con las comunidades preexistentes y las que estén por llegar. Por lo tanto, es necesario aprovechar positivamente la sinergia provocada por las inversiones directas e indirectas, que una gran obra de ésta naturaleza implica, como es la planeación y ejecución de acciones y políticas, para que se aprovechen e incluso se magnifiquen las nuevas condiciones que generarán el empleo, la demanda de servicios, el aprovechamiento de la plusvalía no especulativa, la atracción de inversiones complementarias, entre otras. A la vez, todo ello debe garantizar las mejores condiciones para traducir éstas importantes inversiones en verdaderas generadoras de calidad de vida, y un equilibrio armónico entre las refinerías, las comunidades y el medio ambiente.

### **Líneas de acción**

- Llevar a cabo los estudios territoriales a partir de las posibles reservas territoriales que se ajusten a los lineamientos que los responsables del sector energético determinen.
- Identificar las áreas susceptibles de afectación,

para determinar los polígonos donde serán realizados los estudios, tanto de impacto como de requerimientos de viviendas, servicios y equipamiento complementario.

- Realizar estudios del territorio circundante, para prever las medidas de mitigación de los impactos ambientales y sociales.
- Establecer los modelos de conectividad en toda la zona de influencia, a partir de los supuestos aforos que sean proyectados a futuro.
- Realizar propuestas de mejoramiento e integración de imagen en la posible zona urbana, suburbana y/o rural que afecte el paisaje y la convivencia espacial y visual por las nuevas instalaciones.
- Determinar, mediante las proyecciones de demanda de servicios y vivienda, las cantidades de reservas territoriales necesarias para complementar los espacios que se deberán planificar en etapas subsecuentes.

### **Metas**

- Realizar el programa urbano arquitectónico de necesidades más allá de los límites físicos de las nuevas refinerías, en materia de desarrollo

urbano e impacto ecológico y social.

- Precisar las necesidades de terrenos y sus características para la realización de las diferentes obras, viviendas y servicios que ambas refinерías van a generar, directa o indirectamente.
- Desarrollar un plan maestro de la zona que considere el desarrollo integral de toda la región.
- Plantear opciones y etapas de desarrollo de los distintos proyectos y la identificación de oportunidades de inversión.

<b>Inversión en estudios territoriales, sociales y de mercado</b>	<b>\$ 18'000.0*</b>
<b>Inversión en dos Planes Maestros, uno para cada refinерía</b>	<b>\$ 70'000.0*</b>
<b>Total</b>	<b>\$ 88'000.0*</b>

\*Miles de pesos

**5.Creación de una Franja Económica Estratégica de 30 km, a lo largo de la frontera norte, con un régimen de excepción fiscal para facilitar el desarrollo de esa región.**

Desarrollo de centros de producción comunitarios que permitan a la población repatriada

y rechazada de los EEUU integrarse a la producción mediante la autogestión y salir adelante con un trabajo bien remunerado tipo Kibutz.

### **Diagnóstico**

El endurecimiento de las políticas sobre migración en los EEUU puede significar la expulsión de varios cientos de miles de mexicanos y centroamericanos que actualmente se encuentran ilegalmente en ese país. De igual forma, los cada vez más recios y eficientes controles en la frontera para impedir la migración ilegal, con o sin la construcción del nuevo muro, está provocando que miles de personas, que esperan una oportunidad de cruzar, cada vez les sea más difícil y se queden en un "Limbo" sin opciones de desarrollo. En ambos escenarios lo que es ya un hecho es que en las ciudades fronterizas del lado mexicano hay cada vez más grupos de personas buscando su sobrevivencia, gravitando y generando presión sobre estas poblaciones, de tal manera que, de seguir agravándose ésta situación, se incrementen las distorsiones que su presencia genera en la creación de asentamientos irregulares, cinturones de miseria y otras distorsiones. Por otro lado, la gran mayoría de esas comunidades de migrantes son personas valiosas y valientes, que han tomado decisiones de vida y tienen un gran potencial de trabajo que, si son bien canalizadas, pueden ser,

en su gran mayoría, agentes del cambio. La nación tiene que buscar soluciones que mitiguen los aspectos nocivos de su presencia y potencialicen su capacidad de trabajo para su bien el de las comunidades en las que se encuentran.

### **Objetivo**

Lograr la integración de estructuras productivas de grandes grupos de migrantes que, o no pudieron pasar la frontera norte o fueron expulsados de los EE.UU. y se encuentran en un estado de indefensión, sin lograr empleos o un mejor nivel de vida, razón que los motivó salir de sus lugares de origen, tanto del territorio mexicano como centroamericano y del caribe. La falta de opciones y recursos obligan a tener opciones donde se organice su fuerza de trabajo, mediante la autogestión y la organización comunitaria, a manera de los Kibutz israelíes, Es por eso que es necesaria la creación de centros de producción que den cabida a estos grupos y, a la vez, se aproveche el marco de ventajas fiscales que el Proyecto de Nación generará en una franja de 30 km en la frontera norte, lo cual facilitará la creación de los nuevos centros productivos. La integración de grandes grupos, mediante la organización social y la aplicación de nuevas tecnologías productivas, donde la experiencia israelí es clave para lograr resultados en el menor tiempo, generará toda una franja

de desarrollo a lo largo de la frontera, la cual puede, a largo plazo, convertirse en la mejor fórmula para compartir la frontera de más de 3,000 km con la primera potencia mundial.

### **Líneas de acción**

- Llevar a cabo los estudios sociales y territoriales en la franja fronteriza, con el objetivo de detectar tanto los sitios potencialmente idóneos para asentar los centros de producción, como el estudio de los grupos de migrantes que se ubican en la zona para determinar su predisposición y vocación para unirse a los proyectos.
- Establecer contacto con la comunidad judía y la embajada de Israel en Mexico, quienes se han mostrado interesados en apoyar el proyecto.
- Realizar los estudios sobre producción y nuevas tecnologías que puedan ser aplicadas en la región.
- Establecer contactos con el gobierno y sociedad de los EE.UU. sobre posibles apoyos al desarrollo de los proyectos.

### **Metas**

- Llevar a cabo los estudios territoriales y del potencial productivo de zonas específicas.

## Proyecto de Nación 2018-2024

- Hacer los estudios sociales y el registro de grupos de migrantes que sean anuentes a incorporarse a los proyectos, así como la realización de los estudios, para conocer su perfil productivo y vocación.
- Realizar un plan piloto de diez centros productivos, para una primera población de 15,000 personas, en promedio y ubicadas en zonas prototípicas de la franja fronteriza.
- Establecer una entidad coordinadora y promotora del proyecto que establezca los contactos internacionales y lleve a cabo las gestiones y relaciones para incorporar los apoyos multinacionales.

<b>Inversión en estudios territoriales, sociales y de producción</b>	<b>\$ 25'000.0*</b>
<b>Creación de la entidad coordinadora, promotora y ejecutora</b>	<b>\$ 15'000.0*</b>
<b>Estrategia de promoción y difusión del plan</b>	<b>\$ 20'000.0*</b>
<b>Adquisición de las primeras 3,000 hectáreas para aplicar el plan piloto y desarrollar los</b>	<b>\$ 150'000.0*</b>

<b>primeros 10 centros productivos</b>	
<b>Primer paquete de obras de infraestructura y equipamiento</b>	<b>\$ 425'000.0*</b>
<b>Total</b>	<b>\$ 635'000.0</b>

\*Miles de pesos

### **6. Programa de descentralización de dependencias federales:**

#### **Diagnóstico**

Mexico tiene un exacerbado centralismo. Prácticamente todo el gobierno federal está concentrado en la Ciudad de México. Esta situación causa que muchas instituciones y empresas privadas de múltiples sectores también se concentren en la Capital, para mantenerse cerca de las dependencias correspondientes a su sector, o por intereses y necesidades de gestión. La megalópolis tiene aproximadamente 23 millones de habitantes. La CDMX aporta 9 millones, y las zonas conurbadas del EDOMEX incluyen 14 millones. El gran generador de ésta histórica concentración ha sido el sistema político mexicano, que desde hace siglos ha hecho que la mayoría de las decisiones del poder graviten en torno al centro político de la nación y, como consecuencia de esto, los grupos económicos y la alta clase política deben estar en contacto con éste espacio de vital importancia y de

trascendentes negociaciones de toda índole. Ha habido varios intentos de cambiar ésta situación, como “la marcha al mar”, en la década de los 50’s, que no resultó o, la más reciente, en los 90’s, la cual fue motivada por los sismos de 1985, pero con un alcance pequeño. Hoy el Gobierno federal está compuesto por 18 Secretarías y 299 entidades del Gobierno, por lo que suman casi 3 millones de personas, de los cuales cerca del 80% trabaja en la CDMX. Las nuevas tecnologías de comunicación están cambiando radicalmente y permiten conexiones a distancia para múltiples funciones, entre ellas el que los trámites y otras funciones a distancia sean ya realidad, lo que facilita la descentralización.

### **Objetivo**

Con la descentralización del gobierno se empezará con el proceso de desconcentración de la megalópolis mexicana de forma planificada.

Esto significa planear la descentralización relacionada con los aspectos sociales, económicos y ambientales, de tal manera que sea un proceso que garantice el cabal mejoramiento de todas las partes involucradas y que, mediante la descentralización, se distribuyan en el territorio nacional diversos factores que ayuden a la reactivación económica para la generación de empleo y bienestar de las comunidades. Además, con la descentralización se logrará que

los diversos trámites administrativos y de gestión sean más eficientes para facilitar su operación a distancia.

### **Líneas de Acción**

- Conocer las características de cada dependencia y su ámbito de competencia, a fin de que se tenga claro el mejor destino de su reubicación y emplazamiento, ya sea total o parcial.
- Llevar a cabo los estudios de carácter social que permitan identificar la problemática de la burocracia federal y sus posibles posicionamientos en relación a su movilidad y traslado a otras ciudades.
- Plantear una política de consulta y conciliación con los sindicatos y las representaciones laborales, para que sea viable superar los potenciales inconvenientes.
- Abrir el diálogo con los distintos gobiernos de los estados, para conocer sus planteamientos y enriquecer éste programa, así como prever cualquier problemática política y social que pudiese presentarse en sus comunidades.

De una manera preliminar se ha planteado la descentralización de las dependencias de acuerdo con la naturaleza de cada sector y/o características de su función.

## Proyecto de Nación 2018-2024

Además, cada entidad de la República contará con la presencia de una dependencia federal.

Ejemplos:

- Secretaría de Agricultura.  
Ciudad Obregón, Sonora.
- Secretaría de Economía,  
Monterrey, Nuevo León
- 
- Secretaría de Salud.  
Chilpancingo, Guerrero.
- Secretaría de Turismo  
Cancún, Quintana Roo.
- Secretaría de Energía  
Villahermosa, Tabasco.
- SEP  
Puebla, Puebla
- Secretaría de Cultura  
Tlaxcala, Tlaxcala.
- CFE  
Tuxtla Gutiérrez, Chis.
- SEDESOL  
Oaxaca, Oaxaca
- SCT  
San Luis, San Luis Potosí
- Secretaría de Pesca  
Mazatlán, Sinaloa.
- Secretaria del Trabajo  
Leon, Guanajuato.
- Secretaría de la Función  
Pública  
Querétaro, Querétaro
- PEMEX  
Cd. del Carmen,  
Campeche.
- SEDATU
- Pachuca, Hidalgo.
- SAT  
Mexicali, Baja California.
- Aduanas  
Nuevo Laredo, Tamaulipas.
- CONAGUA  
Alvarado, Veracruz
- Comisión Forestal  
Durango, Durango.
- Minería  
Chihuahua, Chihuahua.
- INFONAVIT  
Toluca, Estado de México.
- IMSS  
Morelia, Michoacan
- ISSTE  
Colima, Colima
- INEGI  
Aguascalientes, Ags.
- DICONSA  
Zacatecas, Zacatecas
- FONATUR  
Bahía de Banderas,  
Nayarit.
- CONACYT  
La Paz, Baja California Sur.
- NAFINSA  
Torreón, Coahuila.

### Metas

- Realizar estudios sobre la estructura de la Administración Pública Federal, para lograr una objetiva y actualizada radiografía de su operatividad, abarcando todos sus aspectos cualitativos y cuantitativos.
- Llevar a cabo los estudios de las ciudades consideradas como potenciales destinos, en especial las correspondientes a las 60 zonas metropolitanas del país, que son las que, en principio, pueden tener las



## Proyecto de Nación 2018-2024

mejores condiciones para recibir a las dependencias.

- Evaluar la capacidad de la infraestructura y estructuras de servicio de las diferentes ciudades.
- Realizar estudios económicos que permitan establecer las diferentes opciones de financiamiento, para respaldar programas como Fideicomisos para la Inversión de Bienes Raíces (FIBRAS), los cuales podrían participar a través de la Bolsa de Valores, ampliando y democratizando así las fuentes de capitalización del programa sin que sean préstamos, sino capital de riesgo.

Inversión en estudios sobre las capacidades físicas de las ciudades que permita calificar su viabilidad y requerimientos de inversión para eficientar su infraestructura y equipamientos complementarios.	<b>\$ 250'000*</b>
Estudios sobre los diversos aspectos sociales y antropológicos que permitan identificar la problemática a resolver o mitigar.	\$ 56'000*
Propuesta de Plan de ruta y gestión de autorizaciones y procesos legales en para lograr	\$ 25'000*

las anuencias locales y federales.	
Creación de las entidades coordinadoras, promotoras y ejecutoras	\$ 65'000*
Estrategia de promoción y difusión del programa	\$ 95'000*
Estudios del mercado inmobiliario aprovechable para el programa	\$ 80'000*
Primeros Planes Maestros y proyectos ejecutivos 1ª etapa	\$ 1'400'000*
Se estima una inversión promedio por dependencia, de 90,000 M2 a \$45,000/M2 que incluye construcción, equipos, sistemas, mobiliario mudanza, etc. lo que por 31 dependencias da \$125'000'000,000.00 = a US Dls. \$ 7 mil millones. A descentralizar en 6 años lo que da una Inversión anual promedio de cerca de \$ 21 mil millones	
Nota: en el total de inversiones obras e infraestructura tendrá participación el sector privado, en especial de las FIBRAS; aunque se ha estimado solo el primer año de 100%	\$ 20'834'000*



## Proyecto de Nación 2018-2024

<b>gasto del sector público.</b>	
<b>total</b>	<b>\$ 22'805'000*</b>

\*Miles de pesos

## **Aeropuerto Internacional**

---

### **Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México**

#### **Resumen Ejecutivo**

Se propone conformar un sistema complementario de aeropuertos, coordinando el manejo de vuelos comerciales nacionales e internacionales, así como vuelos de carga, distribuyéndolos entre el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (actual) y el Aeropuerto Militar de Santa Lucía (que sería habilitado como aeropuerto internacional a construirse en los terrenos aledaños de la Base Aérea Militar núm. 1, Santa Lucía.

#### **Diagnóstico y Situación Actual**

El AICM está saturado: Atiende 70 aterrizajes por hora, cuando la norma es que sean menos de 50. Además, tiene únicamente 58 slots. Es importante resaltar que aunque el AICM está saturado, eso no implica que sea un aeropuerto inútil. La pregunta relevante es si es necesario destruir dos aeropuertos que actualmente están funcionando, para eliminar la saturación de uno de ellos.

Por otra parte, el AICM tiene todavía una vida útil de 50 años y lo que hay que hacer es liberar la carga operativa y existe una saturación de tráfico vehicular en

vialidades como Viaducto Miguel Alemán y Circuito interior.

En la actualidad está siendo construido el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) en Texcoco, Estado de México, por la administración del Presidente Enrique Peña Nieto, en un terreno que se encuentra ubicado a aproximadamente 14km al noreste del AICM actual. La superficie aproximada es de 4,430 hectáreas de propiedad federal.

La primera etapa es del año 2015 al 2020, en donde se están construyendo dos pistas comerciales con aterrizaje simultáneo de dos aeronaves. El proyecto contempla, además, la construcción de una pista (la tercera) de uso mixto, que puede ser comercial y a la vez ser aprovechado para el servicio militar (en substitución del aeropuerto militar de Santa Lucía que también es usado por la Policía Federal).

En el año 2020 se contará, en la primera etapa, con tres pistas, y se estima factible ofrecer el volumen de servicio que resuelva el estado de saturación que tiene el AICM al día de hoy.

Además de las tres pistas, hay que construir completamente el sistema aeroportuario con toda la infraestructura aeronáutica, como es tener que edificar las salas, hangares, bodegas, centro de combustible, así como la totalidad

de los sistemas de apoyo, radares, control (incluyendo las torres de control), los sistemas de movimiento de pasajeros, bandas de equipaje, y estacionamientos, entre muchos otros, debido a que se estaría desechando la infraestructura aeroportuaria con la que cuenta el AICM y el aeropuerto militar de Santa Lucía.

Además, habría que construir el sistema de aduana y su recinto, todo el sistema de transporte de carga y edificaciones. También se tendría que construir, en la pista de usos múltiples, los recintos necesarios para la Policía Federal y el uso militar. Por otra parte, se tendrá que reedificar la base militar sustituta de Santa Lucía. Esto último no está contemplado en las inversiones contempladas para el NAICM.

La segunda etapa será para el periodo de los años 2020 en adelante, hasta el año 2040 o, en diferentes versiones, hasta 2060, donde se construirán tres pistas más para llegar a tener seis pistas totales hasta dentro de 30 y 40 años.

Las seis pistas satisfarán las necesidades aeroportuarias. en el año 2050, de más de 120 millones de pasajeros proyectados.

La primera etapa tendrá 90 posiciones de contacto y 44 posiciones remotas, y contará con los espacios para helicópteros, y hangares de uso oficial o privados, se contará con 144 posiciones;

todo lo cual incrementará la capacidad de manejo de pasajeros del AICM Actual.

Tomando este inventario proyectado para el año 2020 como base, se tiene como resultado del proyecto que el NAICM tendrá como máximo tres pistas terminadas; es decir, la misma cantidad de pistas que actualmente tiene el inventario sumado del AICM Actual y Santa Lucía.

### **Propuesta y Líneas de Acción**

Para contar con infraestructura suficiente para la demanda actual y futura, bastaría con la construcción de una pista alterna y su terminal de pasajeros en Santa Lucía; sin embargo, previendo el desarrollo de la aeronáutica civil en el país y en la zona del Valle de México, y considerando también la versatilidad y coordinación entre los aeropuertos, se ha considerado la construcción de dos pistas de acuerdo al siguiente anteproyecto:

1. En una fracción del terreno de la Base Aérea Militar Número 1, que es muy amplio, se habría de establecer un aeropuerto comercial para vuelos internacionales. El Aeropuerto Internacional de Santa Lucía (AISL) contaría con dos pistas (adicionales a la militar) para servicio de pasajeros y carga de 4.5 Km de longitud, las cuales darían un servicio complementario de

## Proyecto de Nación 2018-2024

manera suficiente al que tiene el aeropuerto AICM actual. De esta manera, dos pistas adicionales y una terminal de pasajeros resolverían la saturación que tiene la terminal aeroportuaria del AICM.

2. Las dos pistas del AISL tendrían un uso preferente para las aeronaves de mayor dimensión de pasajeros y de carga. Para lograrlo, las pistas nuevas tendrían condiciones de modernidad y de reglamentación que les permitan ser simultáneas (aeronaves mayores).
3. Se construiría el edificio terminal de abordaje de pasajeros en el ahora predio militar de Santa Lucía y se establecería otra Aduana que permitiera el uso nacional y el internacional. El AISL será de dimensión menor que la necesaria en el NAICM, por ser de manejo parcial del pasaje
4. Deberá ampliarse, conformarse y agregarse estructuras de acceso y salida, pasos altos y deprimidos, de algunas vialidades existentes, así como establecer una ruta de tránsito libre y preferente para unidades viales de interconexión entre los aeropuertos AICM actual y el de Santa Lucía. La distancia que existe entre una y otra, en línea recta, es de 30 Km., por lo cual se necesitaría hacer

una construcción de tres tramos:

- Autopista Peñón - Texcoco, 8 Km;
- Autopista del Circuito Exterior Mexiquense, 28 Km;
- Autopista (nueva) a construir, 5 Km.

Es un total de 41 Km, que se podría transitar entre 30 y 40 minutos, lo cual resultaría en un incremento de tráfico menor que el tráfico que se generará por establecer en un solo sitio a 50 millones de pasajeros, como será el caso con el NAICM.

En la actualidad el tráfico del AICM proviene del poniente de la ciudad y las rutas que llevan hacia el aeropuerto están congestionadas, pero con el cambio a la Base de Santa Lucía se vería aliviado el congestionamiento.

El NAICM creará un embudo que va a saturar todavía más el tráfico en las principales vías: Viaducto Miguel Alemán y Circuito Interior principalmente. Por su parte, el AISL liberará parte del tráfico actual, beneficiando además a toda la población de la Ciudad de México, al proporcionar vialidades ampliadas y libres norte-sur, abiertas a todo el público usuario. Esta propuesta cumpliría también con el paradigma de *Requerir un gran proyecto funcional y decoroso, no necesariamente una gran inversión.*

La propuesta del AISL destaca lo siguiente:

1. Se conservan las instalaciones de ambos aeropuertos de AICM Actual y Santa Lucía.
2. El costo es el 30% del AICM Texcoco.
3. El tiempo de realización se reduce de 20 o más años a 3, para tener cuatro pistas comerciales libres.
4. Menor impacto ambiental negativo.
5. Mayor impacto socioeconómico positivo desconcentrado
6. Desarrollo social no solamente en beneficio de los usuarios de los aeropuertos, sino de la población circundante a la instalación actual y nueva
7. Mayor seguridad urbana.

### Conclusiones

En el corto plazo, la inversión de 114 mil millones de pesos del 2014 del proyecto del nuevo aeropuerto ofrecería tres pistas, que son las que se tienen en este momento con el AICM y el ASL. Es decir que destruir todo el inventario actual y construirlo de nuevo, con gran costo, sólo da el beneficio de “reubicar” una sola pista.

En el corto plazo, el incremento en la capacidad aeroportuaria viene por el aumento de 44 posiciones, donde hay un incremento de los 96 totales que tiene actualmente el AICM a los 140 totales que se construirán en el NAICM Texcoco.

El problema principal del proyecto del AICM es sobre la calidad del suelo donde se está construyendo el nuevo aeropuerto:

- En Santa Lucía el suelo rocoso se encuentra entre 12 y 13 metros.
- En el nuevo aeropuerto se ubica entre 20 y 60 metros.
- El nuevo aeropuerto requiere de 5,000 pilotes, a los cuales hay que hacerles drenaje vertical, ya que en algunas zonas el suelo tiene de 30% a 60% de humedad.

La duración de los pilotes será de 7 a 12 meses, debido a la salinidad del suelo.

- El nuevo aeropuerto no tiene contemplado, en la inversión y en los costos del proyecto, el mantenimiento continuo que se le tendrá que dar al NACIM, por el problema de la calidad de los suelos. Esto hace que la viabilidad financiera del proyecto pueda ponerse en riesgo.
- El financiamiento del proyecto se ha emitido con deuda pública, con fachada de deuda privada, la cual tiene como garantía la recaudación del derecho de uso de aeropuerto (TUA) del NAICM. Si los costos de mantenimiento del proyecto son inciertos por el mantenimiento continuo

que se le tendrá que dar a las pistas, terminales y demás instalaciones por la calidad del suelo, los flujos netos proyectados no serán suficientes para cubrir los compromisos de deuda, por lo que el NAICM puede convertirse en el siguiente proyecto que tenga que ser rescatado por el Estado.

- Las adecuaciones que se tienen que hacer al aeropuerto de Santa Lucía requieren construir 5 km en donde ya se tiene derecho de vía.
- La inversión total de adecuar el AISL es de 50 mil millones de pesos.
- El NAICM se genera como un proyecto integral que busca resolver la saturación de vuelos y pasaje en dos etapas: a tres años y a un plazo largo de 30 años, por lo que se trata de un gran proyecto que está iniciando de cero. Sin embargo, por el conflicto en la orientación de las pistas de aterrizaje y despegue, el NAICM Texcoco obliga a destruir las instalaciones actuales de dos aeropuertos que tienen vida útil por delante.

Por todo lo antes expuesto, resulta evidente que la mejor opción es construir dos pistas en Santa Lucía y tener cinco pistas en dos años, a un tercio del costo de tres pistas en tres años o seis pistas en 40 años, que el caso del NACIM Texcoco.

## Sector Telecomunicaciones

---

### Proyecto

El objetivo del Proyecto de Nación en materia de telecomunicaciones es ampliar la cobertura de banda ancha para zonas marginadas en México a precios asequibles, para incorporar a estas regiones a las tecnologías de la información y elevar su nivel de vida.

### Resumen Ejecutivo

La propuesta de solución busca disminuir la brecha de acceso a banda ancha enfocados en los estados que corresponden a las regiones 8 PCS (Veracruz-Llave, Puebla, Oaxaca, Guerrero, Tlaxcala) y 5 PCS (Chiapas, Tabasco, Yucatán, Quintana Roo, Campeche) a través de la introducción de tecnología 3G y 4G, otorgando concesiones sociales, poniendo en marcha un Fondo de Cobertura Social de Banda Ancha, incentivar a los operadores actuales para ampliar la cobertura de telecomunicaciones a estas regiones, y haciendo un uso más eficiente del espectro radioeléctrico en diferentes bandas de frecuencia (700, 1900, 2500, 1700 MHz) que están concesionadas y no son utilizadas por los concesionarios para prestar servicios de telecomunicaciones móviles de voz y datos.

### Antecedentes y situación actual

México tiene una de las coberturas más bajas a nivel internacional de acceso a Internet tanto de banda ancha fija como móvil.

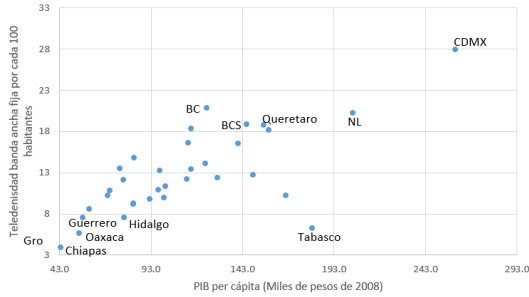
Al primer trimestre del 2017, México tiene una cobertura de Internet de banda ancha fija de 48 líneas por cada 100 hogares y de 13.3 líneas por cada 100 habitantes. El promedio de cobertura de banda ancha fija dentro de los países de la OECD es de 30.1 líneas por cada 100 habitantes.

En un extremo tenemos a entidades federativas como la Ciudad de México que tiene una teledensidad semejante al promedio de países de la OECD (28 líneas por cada 100 habitantes) y tenemos el caso de Chiapas y Oaxaca, con una teledensidad de 3.9 y 4.6 líneas por cada 100 habitantes, similar a la de países como Bangladesh y Bután.



## Gráfica 1

Tele densidad de Banda Ancha Fija  
(Líneas por cada 100 habitantes vs PIB per Cápita Estatal (Miles de pesos del 2018))



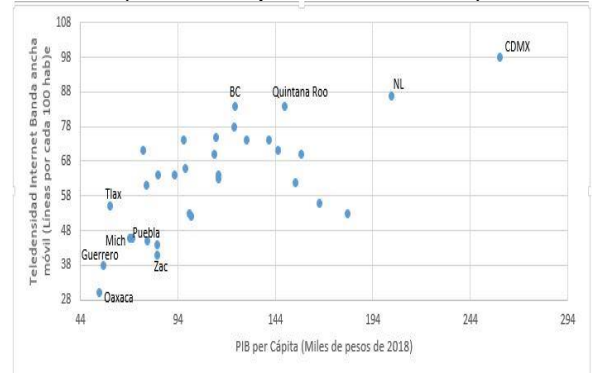
Fuente: Elaboración propia en base a datos de IFT y del INEGI

En el caso del acceso a Internet de banda ancha móvil, la cobertura de México es de 60.9 líneas por cada 100 habitantes, por debajo del promedio de 99.3 líneas por cada 100 habitantes<sup>29</sup> de los países de la OECD. En un extremo tenemos a Ciudad de México y Nuevo León, con tele densidades de 98 y 87 líneas por cada 100 habitantes, mientras Chiapas, Oaxaca y Guerrero tienen tele densidades de 28, 30 y 38 líneas por cada 100 habitantes.

<sup>29</sup> OECD Broadband Portal. Recuperado a través de <http://www.oecd.org/sti/broadband/oecdbroadbandportal.htm>

## Gráfica 2

Tele densidad de Banda Ancha Móvil (líneas por cada 100 habitantes vs PIB per Cápita Estatal (Miles de pesos del 2018))



Fuente: Elaboración propia en base a datos de IFT y del INEGI

El 57.4% de las localidades entre 500 y 2,500 habitantes donde viven 26 millones de personas en 6.1 millones de hogares no tiene infraestructura de telecomunicaciones. El 35% de la población no tiene acceso a una red de fibra óptica (41.8 millones de personas).

### Propuesta: Metodología y líneas de acción

La propuesta de solución busca disminuir la brecha de acceso a banda ancha enfocados en una primera etapa, en los estados que corresponden a las regiones 8 PCS (Veracruz-Llave, Puebla, Oaxaca, Guerrero, Tlaxcala) y 5 PCS (Chiapas, Tabasco, Yucatán, Quintana Roo, Campeche) a través de la introducción de tecnología 3G y 4G otorgando concesiones

## Proyecto de Nación 2018-2024

sociales utilizando el espectro en diferentes bandas de frecuencia (700, 1900, 2500, 1700 MHz) que están concesionadas para prestar servicios de telecomunicaciones móviles de voz y datos.

El primer paso es elaborar una metodología para seleccionar dentro de los municipios que pertenece a las regiones PCS 5 y 8, hacer un inventario a nivel de localidad o AGEB para identificar a aquellas áreas geográficas que no tienen ningún o acceso limitado a los servicios de telecomunicaciones

El segundo paso es identificar el espectro en bandas móviles en estas regiones que no estén siendo utilizadas por los concesionarios a nivel AGEB.

El tercer paso, para acceder a estas bandas se les hará una propuesta a los concesionarios para que subarrienden al costo que tienen que pagar el derecho de aprovechamiento por MHz en dicha región y/o otorgar concesiones sobre el espectro radioeléctrico para uso público o social en base a la sección III y los artículos 83 a 85 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión;

El cuarto paso, otorgar concesiones sociales para que las comunidades y ONG's lleven servicios tanto de voz como de alta velocidad a zonas del país con baja cobertura.

Quinto paso: otorgar apoyo técnico, de asesoría financiera y regulatorio para el despliegue de la red y el otorgamiento de los aparatos telefónicos.

Sexto paso: Una vez desplegada, inventariar y aprovechar los recursos de la Red Compartida, de la que el Gobierno es socio a través de una APP, para impulsar la conectividad de banda ancha en zonas no favorecidas a través de proyectos sustentables.

Séptimo paso: Crear un Fondo de Cobertura Social de Banda Ancha. Este fondo de cobertura se utilizaría para complementar las inversiones que va a realizar el sector privado en regiones donde los operadores actuales no están actualmente proporcionando el servicio.

Lo que se propone con esta inversión pública adicional es apoyar la formación de empresas sociales que reciban una concesión social para dar servicios de telecomunicaciones, principalmente en Internet de banda ancha.

Hay experiencias muy interesantes en Oaxaca de concesiones sociales, que con una muy baja inversión y con una concesión social que le otorgó algunos MHz en la banda de 450 MHz.

Para hacer la asignación de estos recursos se propone realizar una licitación inversa y acotada a las

localidades que, de acuerdo a ciertas características socioeconómicas, puedan ser beneficiarias del proyecto. Estas empresas pueden utilizar los recursos de red que pondrá a disposición la Red Compartida para reducir costos y pueden tener participación de los concesionarios actuales.

Lo que se busca es que sean las mismas comunidades a través de las concesiones sociales y con el apoyo técnico y regulatorio del Estado y/o concesionarios puedan levantar la infraestructura para llevar servicios a estas comunidades.

El concesionario cobraría una tarifa por minuto y por Mb para la recuperación de costos más un margen para mantenimiento y expansión de la red.

Las comunidades se organizan como cooperativas en las que cada usuario paga una cuota mensual fija, que se establece en función de los gastos de mantenimiento del servicio, y una cantidad variable en función de las llamadas a teléfonos fuera de la red local. Para lograr la interconexión, las antenas se conectan a la red a través de un servicio de internet por microondas, que permite hacer llamadas VOIP

### Inversión requerida

Para la instalación por concesión, la inversión requerida es de 7,500 dólares (150,000 pesos) por concesionario que incluye antena, software y equipos informáticos de bajo coste que ejecutan Linux y otros programas de software libre para su funcionamiento.



### Se utilizarán las mejores prácticas para la cobertura universal en servicios de telecomunicaciones

El primer elemento que toma en cuenta es que está dirigido a promover la eficiencia del mercado, esto es, a cerrar la brecha de mercado.

Tabla 1  
Promover la eficiencia del mercado

Práctica regulatoria	Propuesta Proyecto Nación
Interconexión asimétrica	Se propone una tarifa de interconexión por encima de la actual para financiar la operación de las redes sociales.
Compartición de infraestructura	Se obligará, de acuerdo a la ley, a que la Red Compartida y AMX compartan su infraestructura pasiva
Uso flexible del espectro en áreas rurales	Se propone otorgar espectro para concesiones de espectro y "rentar" el espectro no utilizado por los actuales operadores.
Introducir concesiones para operadores rurales	Se propone otorgar concesiones sociales
Eliminación de impuestos y cobros de derechos	Eliminar el cobro del IEPS en servicios de telecom proporcionados en estas redes

El segundo elemento que se toma en cuenta de las mejores prácticas para la cobertura social de servicios de telecomunicaciones son aquellas que están dirigidas a reducir la brecha de acceso.

Tabla 2  
Cerrar brecha de acceso

Práctica regulatoria	Propuesta Proyecto Nación
Subastas inversas para otorgar concesiones en zonas rurales	Se licitarían los recursos del Fondo de Cobertura Social de Banda Ancha en subasta inversa para otorgar los recursos a quien menos inversión requiera
Introducir proyectos que financien proyectos de zonas rurales (bottom-up)	Con el FCSBA se financiarían concesiones manejadas por las comunidades y/o ONG para proveer servicios de telecomunicaciones
Obligaciones de cobertura	Se impondría obligaciones de cobertura social a los operadores que se les otorguen concesiones de uso determinado
Subsidios a usuarios finales	Se subsidiaría el acceso a los equipos terminales (reciclaje de teléfonos inteligentes)

El tercer elemento tiene que ver con la manera en cómo se va financiar el incremento de cobertura de banda de ancha en zonas actualmente no atendidas.

Tabla 3  
Financiamiento

Práctica regulatoria	Propuesta proyecto Nación
Subsidios cruzados internos	Los ingresos obtenidos por interconexión se utilizarán para reducir las tarifas a los usuarios finales
Presupuesto público	Actualmente el sector público gasta alrededor de 5 mmp anuales y el sector telecomunicaciones obtiene por impuestos y derechos 16 mmp.
Cargos por interconexión	Se harían cargos de interconexión elevados a quien quiera terminar tráfico en las redes sociales
Contribuciones al Fondo de Servicio Universal	Las empresas o los usuarios de otras áreas financiarían con un impuesto las contribuciones al FSU
"Pagar o jugar"	Las empresas que no puedan dar servicios en las áreas seleccionadas se les cobraría un impuesto para financiar el FSU. Si dan el servicio, no se les cobraría dicho impuesto

### Experiencias internacionales exitosas

Peter Bloom fundó Rhizomatica en 2009 para poder mandar vídeos y fotos entre individuos sin pasar por las redes de las grandes empresas de telecomunicaciones. Ahora esta organización se ha convertido en el paraguas que permite acceder a los servicios de telefonía móvil a personas residentes en lugares que no tienen cobertura por resultar poco rentables a los proveedores tradicionales. Son las propias comunidades las que se encargan de la gestión y el mantenimiento una vez que Rhizomatica realiza la instalación inicial. Las comunidades se organizan como cooperativas en las que cada usuario paga una cuota mensual fija, que se establece en función de los gastos de mantenimiento del servicio, y una cantidad variable en función de las llamadas a teléfonos fuera de la red local.

La red consta de entre 2.500 y 3.000 usuarios mensuales, repartidos en las 19 comunidades indígenas, algunas de menos de 200 habitantes que sólo resultan autosuficientes gracias a las aportaciones que hacen desde el extranjero los emigrantes a EEUU para que sus familiares les puedan llamar implementado el Estado en nuestro país. Se reconocerá la fuerza de la cultura como imprescindible en los procesos de paz, de reconstrucción de comunidad, concordia y armonía de las comunidades.

## **Sector Acuacultura y Pesca**

---

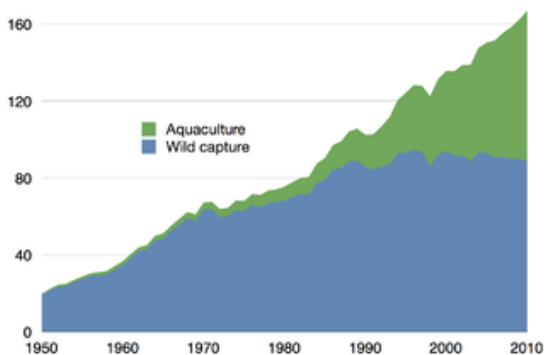
---

## Actividades de pesca y acuicultura

### Proyecto

Fortalecimiento nacional de actividades de pesca y acuicultura con un enfoque práctico en su legislación, comercialización responsable y alternativas eficientes para lograr la sustentabilidad.

### Resumen Ejecutivo



Esta gráfica muestra, en millones de toneladas, la tendencia de la pesca y la acuicultura a nivel mundial entre 1950 y 2010. Proyecciones de la FAO indican que la producción acuícola superará, a partir de 2018 y a nivel mundial, a la producción del medio silvestre, tanto en volumen como en valor comercial. México no está al margen de este proceso, pero no figura dentro de los 25 países acuicultores más importantes.

### Antecedentes y situación actual

La FAO planteó, en 2010, la problemática social de los pescadores en México, su entorno y su visión sobre las posibles soluciones. Las cinco grandes regiones pesqueras del país (Caribe, Golfo de México, Pacífico Centro-Sur, Golfo de California y Pacífico Occidental), presentan problemas comunes bien identificados: decremento productivo del medio silvestre asociado a la inspección y vigilancia deficientes y a la aplicación de políticas públicas erróneas; sobre-explotación de algunas especies y vedas no respetadas, lo cual conduce a zonas de captura en aguas distantes que se agrava por el incremento en los precios del combustible; bajo precio de los productos capturados; desconocimiento del esfuerzo pesquero permisible; falta de planes de manejo; falta de planes de reconversión productiva; opacidad en la asignación de permisos de pesca; competencia desleal de cooperativas fantasma que legalizan la pesca furtiva; opacidad en la asignación de recursos para el desarrollo de proyectos productivos; centralización federal en los criterios de las Reglas de Operación de las Políticas Públicas; demasiado esfuerzo pesquero en pesquerías específicas; captura excesiva de organismos juveniles; mala administración de créditos para renovar insumos y equipos pesqueros; falta de un Plan Pesquero Nacional que coordine



políticas públicas pesqueras sustentables con otras entidades gubernamentales y gobiernos estatales y municipales; evaluación científica deficiente respecto a las reservas aprovechables y aprovechadas.

### **Propuestas de Solución**

#### **Capacitación.**

Capacitar a pescadores y líderes de las organizaciones pesqueras para comprender y participar en el ordenamiento de esta actividad; cursos de seguridad de la vida humana en el mar; educación ambiental; mejora de las tecnologías de captura desde el diseño, construcción y uso adecuado de las artes de pesca, hasta la importancia de la selectividad por especies y tallas; educación sobre el impacto de las artes de pesca en los ecosistemas; conocimiento de los ciclos de vida de las especies que capturan y la importancia de proteger sus procesos críticos de agregación para la reproducción y desove; aplicación de buenas prácticas de manejo de la captura; buenas prácticas e inocuidad para el manejo de la captura en áreas de descarga, para lograr mejores condiciones de calidad e higiene de los productos capturados; enseñanza de la acuicultura y la maricultura como alternativas de trabajo; posibles impactos del cambio climático en la distribución espacio-temporal de las especies.

#### **Ordenamiento y sustentabilidad**

Desarrollo de capacidades de investigadores que, en coordinación con los pescadores, generen el conocimiento de los ciclos de vida de las especies y la evaluación de los stocks para dictaminar los periodos de veda y volúmenes de captura; capacitación del personal de vigilancia (inspectores) sobre las pesquerías que tienen bajo su responsabilidad; fomentar la comprensión de la naturaleza y alcances del ordenamiento de las pesquerías con enfoque de ecosistemas; manejo de áreas marinas protegidas; comprensión de las adaptaciones de las pesquerías a los cambios graduales del clima; implementar nuevos programas para el manejo y explotación de las pesquerías ribereñas, oceánicas y para uso acuícola.

#### **Organización y producción**

Mejorar las condiciones de vida de las comunidades pesqueras; revisar y ordenar la correcta organización y funcionamiento de las cooperativas pesqueras.

Establecer nuevos esquemas legales de organización como, por ejemplo, la constitución de Sociedades de Responsabilidad Limitada (S. de R. L. de C.V.), para el desarrollo de actividades de producción y comercialización acuícola y pesquera de forma responsable en cuanto a aspectos legales, fiscales, económicos y ecológicos.

Generar esquemas de financiamiento para establecer la infraestructura de uso común necesaria para el procesamiento de productos pesqueros y acuícolas con estándares de calidad internacional y amigables con el medio ambiente.

Modernizar la Flota Pesquera Nacional, optimizando su operación y rentabilidad; así como garantizar la seguridad de los pescadores en el mar.

### **Acuicultura y maricultura**

México se ubica en el lugar 16, a nivel mundial, en producción pesquera. De acuerdo a sus volúmenes de captura, las principales pesquerías son sardina, atún, tilapia, calamar y escama, con una producción total de 1'433,000 toneladas. Por su parte, las principales especies que se producen en acuicultura son camarón, tilapia, ostión, atún, bagre, trucha y carpa, con una producción aproximada de 254,000 toneladas (SAGARPA, 2016). La producción total nacional es de 1,7 millones de toneladas (1% de la producción mundial).

El enfoque en este sector debe orientarse al fomento de la acuicultura responsable, buscando una mayor eficiencia en los insumos y recursos y minimizando los efectos ambientales (contaminación de aguas, destrucción de hábitat,

captura de juveniles). También es importante trabajar en el cambio de mentalidad: mientras que el pescador sale al mar y en pocas horas trae el resultado de su pesca, el acuicultor requiere de paciencia para sembrar y tiempo para cosechar.

Debe intensificarse el cultivo de moluscos bivalvos (ostiones, mejillones, almejas y hachas) que, en general, son cultivos amigables con el ambiente y no requieren adicionar alimento.

Es importante reproducir estrategias exitosas en el uso de las tecnologías, en la mejora de la calidad genética y en esquemas de organización para la producción (por ejemplo, sociedades de producción tipo S. de R.L. de C.V. o la formación de clústeres) que representen un cambio importante en la cultura de negocios tradicional.

El maricultivo debe diversificarse hacia especies como huachinango, cabrilla, jurel y otras especies viables en aguas mexicanas, implementando laboratorios de producción de alevines para abatir la extracción de juveniles del medio natural.

Por su parte, las macroalgas son un recurso natural desaprovechado en nuestro país. Los bosques de algas pardas en el pacífico y las arribazones atípicas de sargazo en el Caribe, representan una oportunidad excelente para la extracción de

materias primas útiles en áreas industriales: alimentos, farmacéuticos, cosméticos, entre otros. Esto requiere de una visión biotecnológica que coordine las inversiones necesarias para un óptimo aprovechamiento.

### **Líneas de acción**

- 1) Mantener la producción pesquera y acuícola nacional por encima de los 1,7 millones de toneladas aplicando medidas de producción sustentables e impulsando la acuicultura.
- 2) Promulgar la nueva Ley de Pesca y Acuicultura Responsables.
- 3) Transparentar la asignación de permisos.
- 4) Trasladar de la CONAPESCA a la PROFEPA las facultades de Inspección y Vigilancia para evitar Conflictos de Intereses.
- 5) Suscribir Convenios con la Dirección General de Ciencia y Tecnologías del Mar de la SEP (administra 74 planteles en los litorales mexicanos y en aguas interiores) para desarrollar un programa permanente de capacitación e instrucción a todos los actores de esta actividad.

- 6) Promover el ordenamiento pesquero comprometido con el desarrollo sustentable.
- 7) Organizar al sector social de la pesca.
- 8) Fortalecer los Sistemas-Producto con la participación de pescadores, acuicultores, maricultores y productores en general, de forma que puedan ser utilizadas también otras figuras asociativas diferentes al cooperativismo, y que también se constituyen con partes sociales (p. ej. S. de R.L. de C.V.).
- 9) Fomentar el desarrollo tecnológico nacional para mejorar y fortalecer la pesca, la acuicultura y la maricultura.

### **Experiencias internacionales exitosas**

China es actualmente el principal productor mundial de pesca y acuicultura con una participación del 34%. El 54% de su población está dedicada a la pesca y a la acuicultura; en contraste, en México ese índice es de 3.8%.

Su producción primaria es a través de cooperativas pequeñas que el Estado planifica, capacita y equipa, y a las cuales les

garantiza un mercado; en un segundo nivel participan intermediarios que no son necesariamente cooperativistas pero que mantienen coordinación con el Gobierno de China; en una tercera etapa, la producción masiva forma un sólo bloque y asiste a los mercados internacionales, en donde ha ido ganando terreno de manera importante.

### **Otras Instituciones Asociadas al tema**

SEP

SEMAR

SAT

SECON

Vínculos

[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Global\\_fisheries\\_wild\\_versus\\_farmed.png](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Global_fisheries_wild_versus_farmed.png)

<http://www.fao.org/3/a-i5555s.pdf>

<http://www.fao.org/3/a-i5692s.pdf>

## Conversión-diversificación de la pesca ribereña a la maricultura comunitaria

### Proyecto:

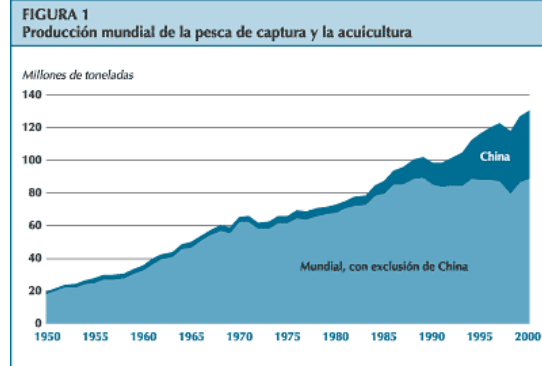
Conversión-diversificación de la pesca ribereña a la maricultura comunitaria.

### Propuesta

La propuesta en el Sector Pesca y Acuicultura 2018-2024 consiste en realizar acciones efectivas que permitan optimizar el reconocido -y desaprovechado- potencial que muchas regiones poseen. Esto mediante estrategias dirigidas a poner en marcha micro-empresas sociales comunitarias o unidades de producción acuícola en modalidades que sean sustentables.

### Enfoque de la Planeación

Los modelos productivos actuales de la zona costera del México moderno ofrecen poco margen para integrar al desarrollo a comunidades de pescadores ribereños, sin afectar la preservación de un enraizado modo de vida. Aunque la *pequeña pesca* continuará siendo medio de subsistencia mientras dure, es evidente que estas comunidades



necesitan proyectos productivos con diferentes niveles de urgencia.

Exceptuando el período 1970-1976, el sector ha sido ignorado o subatendido por los gobiernos de los últimos 70 años. Únicamente se han aplicado medidas paliativas que, en términos generales, están orientadas a mantener la actividad, a través de regulaciones, permisos, y “programas sociales” que casi siempre han sido intrascendentes y sujetos de mal uso.

Es común encontrar grupos blanco participando en pesca racional de ciertas especies, o en la conservación-protección de ecosistemas carismáticos y/o de áreas naturales protegidas. Subsidios, empleo temporal y/o compensaciones son frecuentes en tales casos. Por lo general, se trata de soluciones fragmentarias que duran poco tiempo y carecen de sinergias, ni siquiera a escala puntual, por lo que no tienen mayor impacto en las grandes variables nacionales.

### **Antecedentes y situación actual**

El cultivo de especies comerciales en mar y aguas interiores mexicanas se concentra en pocas especies.

México no es un proveedor importante a nivel mundial. Su avance en ciencia y tecnología es limitado, en términos de la industria comercial moderna, aunque existen algunos ejemplos más bien puntuales: granjas a pequeña escala de trucha, tilapia y algunas especies de acuario de agua dulce; ostión japonés y algunos nativos en la zona costera, así como camarón blanco del Pacífico.

La modalidad de rancho atunero está presente en Baja California, aunque actualmente se ha comenzado a certificar tecnología para el cultivo del ciclo completo de jurel, totoaba, cabrilla arenosa y pargo.

En cuanto a moluscos comestibles, se cuenta con pequeños productores que cultivan algunas almejas y abulón. Asimismo, destacan tres granjas perleras en las bahías de La Paz, BCS, en Bacoichampo, Son. y en la isla de Cozumel, en el Caribe Mexicano.

Se requiere urgentemente una re-estructuración de los programas de apoyo social relacionados con este tipo de proyectos: fondos mixtos, sectoriales y otros que manejan el CONACYT, entidades

federales y la banca de desarrollo, así como la participación de comunidades rurales o costeras.

### **Rutas a tomar y escenarios ideales**

**Reforzar acciones de extensionismo integral** tales como financiamiento, entrenamiento y mercado, entre otros, concentrándose en regiones y comunidades clave. Hay que modificar la situación actual gobierno- academia – empresa ya que margina a las comunidades rurales y de la zona costera.

**Estudiar las regiones.** Identificar distintivos, casos y su potencial: ¿Qué instituciones y qué tipo de expertos hay en una región determinada? ¿Dónde y cómo armar un plan que funcione en condiciones reales? ¿Qué incentivos se necesitan y cómo lograr una mayor fluidez en la tramitología?

**Valor agregado.** La tecnología moderna ofrece acuaponía y policultivos tróficos integrados a ciclo completo. En México hay adelantos sustanciales en estos tópicos, aunque sólo en una o dos universidades y/o centros de investigación. También se han logrado avances, incluso tecnología de cultivo certificada, para varios moluscos perleros y perlas (cuatro especies de ostras perleras y cinco o seis de abulón; entre éstas, las dos únicas gigantes del género a nivel

mundial). Están, además, el caracol Reina del Caribe y varias náyades perleras; éstas últimas, pendientes de estudiar y explorar su potencial.

**Conservación y protección.** El plan de integrar la micro-empresa social de acuacultura/maricultura debe ser acorde con factores de índole ambiental, socioeconómico, cultural e identidad. Naturalmente, esto implica dejar como última opción a la acuacultura industrial tecnificada y procurar que las granjas comunitarias que se desarrollen sean acordes a las condiciones de cada lugar y con especies nativas de baja demanda trófica, como peces sarteneros, moluscos filtradores, y otros invertebrados. Estas granjas actúan como banco reproductor, favoreciendo el repoblamiento del stock salvaje, con un menor esfuerzo por parte de los pescadores (ahora criadores) y un mayor rendimiento en la producción. Sobrepesca, inflación, desplazamiento y crisis global se conjuntan con la vulnerabilidad de grupos rurales y costeros, por lo que es de suma importancia aumentar el número de áreas naturales protegidas.

**Privilegiar canales de mercado** por parte del gobierno. Más allá de lo que se hace y se ha hecho a favor del turismo tradicional, hay que fomentar la imagen de destino sustentable en torno a las regiones granjeras: gastronomía, artesanía fina y joyería, etc.

**Mayor participación de las mujeres,** ya que ellas juegan un papel preponderante en la factibilidad y viabilidad de los proyectos productivos.

### **Inversión requerida**

Una granja modelo “rentable” requiere una inversión de dos o tres millones de pesos y da empleo directo a 15-20 personas en planta. Con una inversión de 8 mdp más se puede poner en marcha un laboratorio comercial de uso común para atender varias unidades de producción, siempre y cuando exista el servicio y se cuente con expertos en una institución cercana. La dimensión se puede multiplicar ad-libitum en la multitud de sitios propicios que existen en México. ¿Cuántas micro-empresas sociales se pueden poner en marcha y en dónde? Desde cualquier perspectiva, la conversión-diversificación de pescadores ribereños hacia la acuacultura representa un futuro alternativo viable, factible y deseable que no ha sido correctamente aprovechado.

### **Entidades Asociadas**

SEMAR  
SECTUR  
SAGARPA / CONAPESCA  
SEP  
IPN  
CONACYT / CIBNOR  
/CINVESTAV  
UNAM



## **Protección de las especies reservadas a la pesca deportiva**

---

### **Proyecto**

Protección de las especies reservadas a la Pesca Deportiva.

### **Resumen Ejecutivo**

La problemática de los promotores de la Pesca Deportiva se centra en el impacto de la NOM-029 (que regula la pesca de tiburón) pues, además de ser nociva ambientalmente, el procedimiento para implementarla fue defectuoso. La propuesta de solución pide restablecer en 50 millas, a partir de la costa, la zona de exclusividad para la Pesca Deportiva, tal y como estaba antes de mayo de 2007, derogando legalmente la NOM-029.

### **Antecedentes y situación actual**

La pesca deportiva, asociada a las especies reservadas (Márlines, Pez Vela, Pez Espada, Dorado, Pez Gallo y Sábalo), es un vector fundamental en la actividad económica de destinos turísticos de playa. Diversos estudios reconocen una derrama económica de 1,875 dólares asociada, directa o indirectamente, a cada visita que arriba a destinos turísticos de playa que ofrecen pesca deportiva. En 2007, la CONAPESCA estableció la NOM-

029 que regula la pesca de tiburón, la cual es contraria al Plan Rector de Pesca y Acuacultura Nacional. Dicho plan estipula que, ante la disminución de las pesquerías ribereñas, se debe buscar la reconversión de la pesca comercial a la deportiva, además de que promueve la sustentabilidad y genera una economía más estable. La NOM-029 es ilegal, pues la CONAPESCA no cumplió con lo establecido en la Ley para su implementación. La NOM-029 redujo de 50 a 20 (y en algunas regiones hasta 15) millas, a partir de la costa, la zona de exclusividad de la Pesca Deportiva; ésto permitió la presencia de redes industriales y palangres que depredan, sin regulación, la zona antes exclusiva para este tipo de pesca, así como las especies que la habitan.

La Pesca Deportiva NO asociada a las especies reservadas también es un renglón económico importante y tiene más que ver con el buceo deportivo y la pesca. Esta actividad económica depende absolutamente de la protección eficiente de la Reserva de la Biósfera de Las Islas del Pacífico Mexicano y, muy especialmente, de la protección de la sardina como base de la cadena alimenticia.

La derrama económica asociada a la pesca deportiva, tan sólo en el municipio de Los Cabos, se estima en 3,375 MDD por año.

## Propuesta

La Cámara de Diputados debe establecer, dentro de la Ley de Pesca y Acuicultura Responsables, ordenamientos con los procedimientos mediante los cuales la autoridad reguladora debe decomisar e indemnizar la pesca incidental, para orientarla a la Soberanía Alimentaria Nacional. Asimismo, debe buscar acuerdos con los Congresos de Chile y Perú, pues en aquellos países las especies protegidas no son las mismas que en México.

Si se logran igualar los criterios de protección de especies con ambos gobiernos, se elimina el argumento principal de quienes proponen la desregulación de las especies reservadas a la Pesca Deportiva.

## Líneas de acción

Entre las acciones que se deben tomar para la protección de las especies reservadas están las siguientes:

- 1) Auditar el procedimiento de implementación de la NOM-029. Con la participación de los interesados se implementará un nuevo Plan de Productividad en el mar patrimonial, privilegiando la protección de los bienes patrimoniales ambientales.

- 2) Evaluar la rentabilidad, el costo-beneficio nacional y el impacto ambiental de las actividades económicas que conviven en esa franja marina, entre las 20 y las 50 millas, a partir de la costa.. En las evaluaciones prevalecerá el criterio de sustentabilidad.
- 3) Procurar la equivalencia regulatoria con Chile y Perú.
- 4) Establecer vigilancia en las embarcaciones medianas y mayores que se dedican a la pesca de escualos, pues actualmente opera sin control gubernamental sobre la pesca incidental, la cual pasa directamente al mercado de exportación, sin una regulación aduanal responsable.
- 5) Revisar los criterios para expedición de permisos de escualos en mares mexicanos, y destinar a la Soberanía Alimentaria Nacional la pesca incidental de todas las especies reservadas a la Pesca Deportiva.
- 6) Otorgar apoyo técnico y regulatorio para acentuar la vigilancia de los mares con sistemas satelitales; brindar asesoría legal y financiera a los involucrados e implementar un nuevo

esquema de convivencia productiva.

En el diseño de los nuevos esquemas de producción pesquera deben participar todas las entidades empresariales y sectores sociales involucrados en la productividad de esa franja de mar patrimonial.

Las aduanas mexicanas juegan un importante papel en la protección de los recursos marinos, por lo que no deben permitir la exportación de especies reservadas a la pesca deportiva.

### **Inversión requerida**

Muchas de las medidas a implementar no requieren de una inversión adicional puesto que se encuentran contempladas dentro del gasto corriente de la CONAPESCA.

Para destinar la pesca incidental de todas las especies reservadas a la Pesca Deportiva y, de esta forma, contribuir a la Soberanía Alimentaria Nacional, se estima una inversión de 800 dólares por tonelada procesada (dependiendo del volumen) y presentado en planta, ya sea fileteado, congelado, ahumado o deshidratado.

Por otro lado, la inversión estimada para otorgar apoyo técnico y regulatorio con el fin de acentuar la vigilancia de los mares

con tecnología de punta disponible, se sitúa alrededor de los 400,000 dólares.

### **Experiencias internacionales exitosas**

El prototipo de un caso exitoso en materia de pesca deportiva se ejemplifica en el impulso económico que ha tenido la región de Cabo San Lucas, BCS, a lo largo de 40 años, y que la ha convertido en sede de los torneos internacionales más importantes de este tipo de pesca.

A 10 años de su implementación, es notorio el impacto negativo de la NOM-029. A pesar de ello, los promotores de la pesca deportiva han hecho un esfuerzo extraordinario para mantener la actividad.

### **Entidades Asociadas:**

Consejo Coordinador Empresarial  
SEMAR  
SECTUR  
SAGARPA / CONAPESCA  
SEP

## **Sector Financiero**

---

---

## Banca de Desarrollo

---

### Proyecto

Banca de Desarrollo

### Resumen Ejecutivo

La Banca de Desarrollo debe mantener su presencia en los sectores tradicionales pero, al mismo tiempo, en la transformación continua de procesos productivos, con instrumentos innovadores que conjunten tanto apoyos financieros como de capacitación y asistencia. También es necesario implementar esquemas y metodologías de identificación de proyectos, principalmente los relacionados con nuevos sectores, financiando y coadyuvando a la creación o adaptación de tecnología de punta (como es el caso de la manufactura 3D, robótica, biotecnología, energía limpia y nanotecnología), a la economía colaborativa y al fortalecimiento del capital humano especializado. Todo ello a través de una mayor vinculación entre universidad e industria y el apoyo al emprendedurismo.

### Diagnóstico y Situación Actual

La Banca de Desarrollo, desde sus inicios en 1926, ha contado con varias reestructuras a través de los años con el fin de adaptarse

a la nueva realidad económica. Entre los cambios se encuentran los siguientes: reorientación al segundo piso en la mayoría de las instituciones; consolidación de algunos fondos de fomento (FOGAIN, FONEI, FOMIN, y FONEP de Nafin); mayor localización hacia la atención a sectores objetivo; liquidación de instituciones costosas e ineficientes (Banrural, Banpesca; BNCI).

En el periodo 1991 – 1994, a pesar de los nuevos modelos de operación y de la atención en nuevos mercados, los criterios de administración y admisión de riesgos continuaron con la inercia de los años previos. La cartera creció de manera insostenible; Nafin colocó la mayoría del crédito a través de intermediarios que no contaban con mecanismos de regulación, supervisión y administración de riesgos adecuados.

Posterior a la crisis financiera, en el periodo 1995–2000, la Banca de Desarrollo adoptó medidas para sanear su balance y el Gobierno Federal realizó aportaciones periódicas con recursos fiscales.

En las dos fases anteriores, Bancomext logró mantener su crecimiento sin necesidad de un proceso de saneamiento financiero.

En el periodo 2000–2006 se dio un mayor énfasis en preservar y mantener el capital de las instituciones y homologar, en

## Proyecto de Nación 2018-2024

mayor medida, su regulación a la de la banca comercial. Todo ello mediante acciones como la liquidación de instituciones poco eficientes; la creación y reconfiguración de instituciones enfocadas a sectores estratégicos; el abatimiento de la cartera vencida; la regulación homologada a la banca comercial; la operación bajo criterios de preservación del capital y rentabilidad; así como prácticas de Gobierno Corporativo.

En el periodo 2007–2012, el auge de la Banca de Desarrollo se dio en el marco de prácticas bancarias sanas y con sustentabilidad financiera, midiendo ésta a través del crecimiento de su cartera y de la preservación de su capital.

El crédito de la Banca de Desarrollo, como porcentaje del PIB, se ha reducido de 6.2% en el año 2000 a 4.6% en el 2016, a pesar de que ha estado creciendo a una tasa real del 14.0% en la presente administración.

Gráfica 1

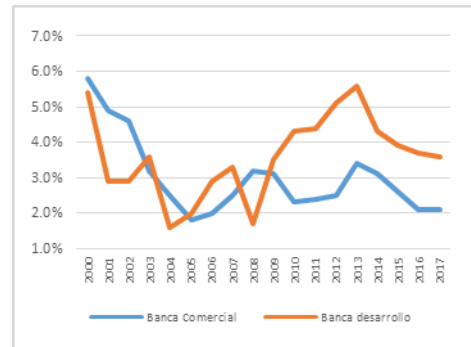
Crédito de la Banca de Desarrollo  
(% PIB)



Fuente: Elaboración propia  
Presidencia de la República. 5º  
Informe de Gobierno

Gráfica 2

Índice de morosidad



Fuente: Elaboración propia  
Presidencia de la República. 5º  
Informe de Gobierno.

### Problemática actual

La Banca de Desarrollo en la actualidad, con aproximadamente 20 instituciones de fomento a nivel federal, presenta la siguiente problemática:

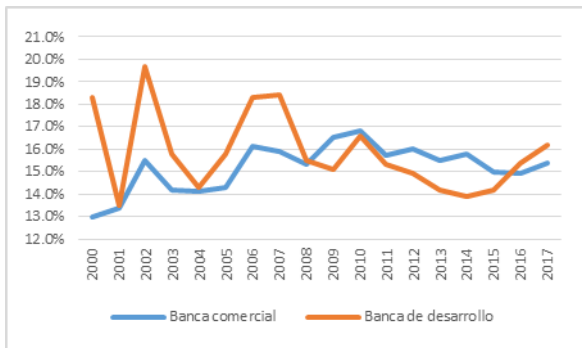
- Los esfuerzos en materia de financiamiento al desarrollo se encuentran dispersos entre un amplio número de instituciones, lo que limita su eficacia; en ese sentido, en muchos de los casos, algunos de los clientes son los mismos.
- No se diferencia claramente entre uso de recursos fiscales y crediticios. Por ejemplo, un emprendedor o una empresa pequeña que cubre su ciclo de desarrollo

y crece e, incluso, llega a convertirse en exportador o a ser sujeto de crédito en el sistema financiero privado, debe recurrir previamente a varias ventanillas de BD, dependiendo de la fase del ciclo en que se encuentre.

- Se duplican actividades y costos, lo que dificulta el dar un seguimiento global de los resultados.
- La oferta de productos se encuentra dispersa y, en algunos casos, duplicada (en los productos de financiamiento).
- No existen métricas cualitativas que valoren la inversión en sectores estratégicos.

Gráfica 3

Índice de Capitalización



Fuente: Elaboración propia  
Presidencia de la República. 5º  
Informe de Gobier

## Propuesta y Líneas de Acción

Se debe mantener presencia en los sectores tradicionales pero, a la vez, empezar a incursionar en los nuevos sectores y en la transformación continua de procesos productivos en un horizonte de mediano y largo plazo, mediante el fortalecimiento del capital humano especializado, una mayor vinculación universidad - industria y el apoyo del emprendedurismo.

Las propuestas para este sector contemplan: crear laboratorios de innovación, fomentar la inversión en investigación (menos del 5% de las empresas del sector privado invierten en investigación y lo que se invierte representa un 0.54% del PIB, lo que coloca a México como uno de los países con menor inversión en IDT en el mundo), formar parte de laboratorios y espacios colaborativos mundiales de innovación financiera, participar y realizar eventos sobre innovación en la banca de desarrollo y los sectores en que se invierte.

Además, se debe contar con instrumentos financieros innovadores (ejemplo: bonos verdes, bonos de impacto social, etc.) que conjunten apoyos, no sólo de tipo financiero, sino de capacitación y asistencia en áreas que fomenten el desarrollo de emprendedores y mujeres, y promuevan el desarrollo de



ecosistemas de innovación y desarrollo tecnológico, entre otras. Esto último implica contar con especialistas de tipo técnico en los sectores de atención de las instituciones.

Finalmente, se requieren esquemas y metodologías de identificación de proyectos, así como procesos de generación de información, estudios, investigaciones de mercado y la creación de bases de datos de proyectos potenciales que puedan ser compartidas entre todos los bancos de desarrollo.

Sobre el **mandato** de la banca de desarrollo, se deben realizar evaluaciones y métricas de desempeño en base a indicadores cualitativos y cuantitativos; financiar proyectos productivos integrales, contribuir a la creación, mantenimiento y generación de contenido nacional en las cadenas de valor, independientemente del punto de venta de la producción (local o exportación), fomentar el desarrollo tecnológico y ser punta de lanza en la definición e implementación de políticas sectoriales. Las instituciones de Banca de Desarrollo deben tener la capacidad y las metodologías necesarias para identificar proyectos y evaluarlos, así como para generar y compartir información y bases de datos y expedientes únicos de proyectos y acreditados. Es necesario utilizarla en mayor medida como instrumento CONTRA - CÍCLICO

en etapas de bajo crecimiento económico.

Sobre su **estructura**, se propone evaluar la potencial integración de las actividades y fondos de fomento al Banco de Desarrollo del sector que le corresponda, lo que facilitaría:

- Focalizar la política pública de fomento en cada sector que se esté atendiendo y facilitar la mayor transparencia en el uso de los recursos.

- Lograr un mayor conocimiento del cliente, tanto el potencial como el actual, para acompañarlo y apoyarlo desde las etapas tempranas de su proyecto hasta su consolidación y acceso a fuentes de financiamiento privadas, tanto de deuda como de capital.

- Lograr mayores economías de escala que reducirían costos, lo que se reflejaría en menores tasas de interés para los acreditados.

- Fortalecer el capital y mayor capacidad de otorgamiento de crédito para un uso más eficiente de los recursos fiscales.

- Diferenciar los resultados obtenidos por la operación de recursos propios de aquellos alcanzados con recursos fiscales.

### **Experiencias Internacionales**

La Banca de Desarrollo, de carácter público, existe en gran parte de los países. Utiliza principios de complementariedad con las instituciones financieras privadas en ámbitos de desarrollo específicos: Su principal mandato es contribuir al desarrollo económico y regional equilibrado, enfocado a la creación de empleos y se ha transformado, de instituciones sectorialmente especializadas, a instituciones de apoyo integral. La Banca de Desarrollo se ha convertido en una ventaja competitiva para el desarrollo integral de sectores estratégicos, principalmente a través del financiamiento y garantías a mediano y largo plazo, así como asistencia técnica. Es un instrumento ejecutor de política económica y financiera, con autonomía de gestión y se desempeña bajo el principio de equilibrio financiero, con eficiencia y rentabilidad; asimismo, es una poderosa herramienta de tipo contra cíclico en períodos en los que disminuye la actividad económica. Cubre imperfecciones del mercado y representa, en la mayoría de los casos, un canal de subsidios transparentes y administrados con eficacia.

## Fomento de la competencia en el sector bancario

privado sobre el PIB que presta la banca.

### Problemática

La estructura bancaria actual está altamente concentrada. Cinco de los cuarenta y siete bancos múltiples en operación concentran el 70% de los activos bancarios. La estructura del mercado impone barreras a la competencia que dificultan la superación de las asimetrías existentes entre las instituciones grandes y las pequeñas. Para superar esa situación sería deseable generar políticas que no solo aumenten el número de jugadores, como ya se ha hecho en los últimos años, sino que propicie condiciones, es decir, reglas del juego, para que los jugadores puedan realmente competir.

Las principales barreras a la competencia son: 1) los elevados costos de regulación y supervisión que por su carácter castigan a las entidades pequeñas; 2) los elevados costos de acceso a los sistemas de pago y a las sociedades de información crediticia.

Otro elemento distintivo de la estructura de los balances de los bancos múltiples es el porcentaje del crédito bancario, que representa actualmente el 55% de los activos productivos y que podría ser mayor, aumentando el porcentaje de crédito al sector

### Propuestas de solución

Sin relajar los objetivos de estabilidad, integridad, eficiencia del sistema financiero y protección de los depositantes y sin cambiar las normas para obtener la certificación en materia de PLD/FT, pero con la idea de aumentar la inclusión financiera y los beneficios que conlleva, es posible

- a) Modificar las normas regulatorias y de supervisión aplicables a las instituciones financieras, tomando en consideración criterios como el tamaño de las entidades y el sector que atienden.
- b) Estimular la creación de bancos múltiples y de desarrollo en nichos donde existen oportunidades de mercado, por ejemplo en las Pymes y en las empresas que estén en condiciones de sustituir importaciones y de aumentar las exportaciones,
- c) Propiciar el aumento el porcentaje del crédito de la banca al sector privado como proporción del PIB, acercando a México con los indicadores de los países desarrollados.

Fortalecer, ampliando sus funciones y facultades a la Comisión Federal de

Competencia Económica y  
la CONDUSEF.

- d) Aprovechar las nuevas tecnologías de la información para incrementar el porcentaje de población que participa en los sistemas de pago y, sobre todo, en el ahorro bancario.

## Análisis y propuestas sobre el financiamiento a la economía

---

1. Institucionalmente es posible identificar dos fuentes de financiamiento a la economía: la bolsa de valores y la bancaria. Ejemplos de la prevalencia del primer caso en el sistema financiero lo constituyen USA y UK y del segundo países de Europa. En el viejo continente, con la reforma económica de los 1980's, la bolsa de valores ha ido ganado terreno a la fuente de financiamiento bancaria. Como sucede ya en Alemania.
2. En México, a esas dos fuentes de financiamiento es dable agregar las instituciones financieras no bancarias, tales como SOFOMES, desarrolladas y alentadas desde 2000 y organismos como el INFONAVIT, que en 2005 representaba el 50% de todo el crédito para todo tipo de actividad que otorgaba la banca mexicana.
3. A las fuentes institucionales, que mayormente son reguladas, existen otros mecanismos de financiamiento como el de proveedores, fondos privados, dinero negro o ilícito, entre otros. El mecanismo de financiamiento de proveedores en México es sumamente importante; hasta hace unos pocos años representaba el 70% del financiamiento a la pequeña y mediana empresa, según la encuesta en la materia de Banxico.
4. En el caso de México, el financiamiento institucional a la economía a través de las dos grandes fuentes señaladas sigue siendo limitado. En el mercado bursátil por el pequeño número de empresas listadas y por la operatividad de la bolsa; en el sistema bancario por la estructura de mercado altamente concentrada, el perfil de la propiedad de los bancos más grandes del sistema, la focalización e intereses bancarios; y porque las instituciones financieras no bancarias, aun siendo de gran número, su efectividad de operación es baja y de que muchas de ellas operan con recursos del exterior y de la banca de desarrollo. En este entorno, sobresale el hecho de INFONAVIT genera aproximadamente el 60% de la hipotecas del país, algunas de las cuales ahora son cofinanciadas por la banca privada,

5. La capitalización de la bolsa en operación en México es baja en relación a países de igual nivel de desarrollo y a la alcanzada antes de la crisis bancaria de 1995. En el mismo sentido, el crédito otorgado actualmente por la banca en el país, privada y de fomento, aunque ha aumentado en los últimos años, no ha logrado alcanzar el nivel alcanzado en 1994.
6. Es posible afirmar que desde el ámbito público se estima que el factor más importante del financiamiento a la economía es el presupuesto público, especialmente el federal, hecho que no sucede así. Aún más, el impacto multiplicador actual del gasto público es casi nulo, tanto por su baja inversión como por su desvío y prevalece una visión pasiva y de baja operación de la banca de desarrollo para protección del capital y de apoyar actividades y clientes con bajo riesgo y “rentables”.
7. En tal virtud, es recomendable diseñar un programa especial de financiamiento a la economía a partir de su reingeniería institucional; cambios en la regulación; el fomento a la especialización, tratamiento y liberación con descentralización operativa de la banca de desarrollo; diferenciación del “trading” del papel gubernamental, y aliento de nuevos *players*, entre elementos más relevantes.

## Sector Financiero

---

### Proyecto

La importancia Macroeconómica de la vivienda y su financiamiento (EI INFONAVIT).

### Resumen Ejecutivo

Un estudio realizado por INFONAVIT en 2006 evidenció que el gasto en vivienda en México representaba del orden de 10% del PIB. A raíz de ello, el INEGI en 2014 elaboró una Cuenta Satélite poniendo de manifiesto que el PIB de la vivienda en el país en 2012 había sido de 5.9%, alcanzando 14.1% al imputarse el pago de renta. Dada su importancia macroeconómica, es estratégico elaborar un programa específico de financiamiento a la vivienda, a partir de los organismos de estado y públicos, aprovechando las experiencias institucionales en la materia.

### Antecedentes y situación actual

La vivienda tiene un gran impacto macroeconómico poco apreciado en México, además de significar socialmente una gran importancia nacional. Por ello, poca consideración se ha dado al financiamiento de la vivienda como motor de la actividad económica nacional y regional, siendo su principal fuente de fondeo el INFONAVIT, a pesar de los esfuerzos de apoyo desarrollados por la Sociedad

Hipotecaria Federal. Otras fuentes financieras lo constituyen el FOVISSTE y algunos organismos sociales y de pensiones en los estados. En virtud de sus programas de cofinanciamiento,

INFONAVIT hizo posible el regreso de la banca privada al mercado de la vivienda, después de la crisis de 1995, contando, la institución, además con una gran experiencia y reputación en la bursatilización de hipotecas a nivel internacional.

### Líneas de acción

Formular un programa estratégico de financiamiento a la vivienda, sin presionar a las finanzas públicas y sin generar deuda federal. Para tal fin, INFONAVIT como organismo del estado puede apoyar las acciones del gobierno federal y acompañar el desarrollo urbano nacional y regional, así como para atender la reconstrucción regional y las carencias seculares de la vivienda en México.

### Propuesta de solución

El financiamiento a la vivienda debe ser contemplado como instrumento de crecimiento nacional, siendo impulsado mediante instrumentos de bursatilización y de mercado de hipotecas; creación de fondos individuales de garantía, especialmente para el sector



informal, en coordinación con otros sectores y órdenes de gobierno.

**Experiencias internacionales exitosas**

El INFONAVIT es un ejemplo de financiamiento a la vivienda a nivel internacional.

## **Medio Ambiente**

---

---

## **Eje Ambiental**

---

### **Antecedentes**

Existe una conciencia social, prácticamente unánime, de que la conservación del ambiente constituye un bien jurídico que permite la vida de todo el planeta y de toda la humanidad: la vida de las generaciones presentes y futuras.

Este derecho ha sido reconocido, ampliamente, por la comunidad internacional y se encuentra contenido en un amplio abanico de Acuerdos, Convenciones y Tratados.

El 8 de febrero de 2012 se reformó el Artículo 4º Constitucional para establecer que “toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este Derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque, en términos de lo dispuesto por la Ley”.

El ambiente constituye un tema transversal porque se vincula con otros ámbitos de la vida económica, social, cultural y del derecho, pero también es transgeneracional. Se encuentra profundamente vinculado con la capacidad para producir alimentos, que es garantía de la

soberanía nacional, así como para permitir el desarrollo de la naturaleza.

Por ello, se encuentra profundamente vinculado a la existencia, conservación y aprovechamiento del territorio por la nación y por sus propietarios, especialmente los núcleos agrarios y, en particular, los pueblos originarios.

Territorio y ambiente incluyen: la tierra, el subsuelo, las aguas, los bosques y selvas, manglares y humedales, la biodiversidad en su conjunto, la atmósfera, los centros culturales tradicionales y el conocimiento ancestral.

Conservar el territorio para el sustento y el beneficio colectivo de la nación, constituye un principio para garantizar la soberanía alimentaria y la soberanía nacional en su conjunto.

El ambiente y el territorio son temas estratégicos en el Proyecto Alternativo de Nación.

### **Sociedades sustentables**

Los problemas del deterioro ambiental, marginación y exclusión social, pérdida de soberanía alimentaria y crisis energética, ponen en evidencia la falta de alternativas del actual modelo para garantizar el desarrollo adecuado del país. En contraposición, existe un número creciente de experiencias de base

(comunitarias, locales, regionales, en barrios urbanos, etc.) que enfrentan estos problemas sociales y ambientales desde sus propios espacios de vida, generando capacidades y saberes para potenciar su capacidad de acción y de gestión de una sociedad sustentable.

Así surgen las sociedades sustentables, que son aquellas compuestas por individuos relacionados e identificados entre sí, que buscan condiciones de vida digna y un equilibrio entre la satisfacción de sus necesidades y los recursos de su entorno, en sus dimensiones ambiental, económica, política, social y cultural. Existen múltiples experiencias organizativas en este sentido para la defensa y conservación de los recursos naturales (minerales, forestales e hidrológicos), así como de la seguridad y soberanía alimentaria, a través de una agricultura sostenible basada en el uso de tecnologías apropiadas y técnicas agroecológicas.

### **Diversidad cultural y Medio Ambiente**

México es un país multicultural. Los pueblos indígenas están reconocidos como sujetos de Derecho dentro del bloque de constitucionalidad vigente. Poseen autonomía con pleno derecho a sus territorios y tierras, de acuerdo con la Convención 169 de la OIT, y constituyen regiones

de esperanza, más allá de la organización comunitaria y municipal para la defensa de sus semillas, su sistema agrícola milpa, sus paisajes, su manejo forestal comunitario, en un marco de economía solidaria y florecimiento cultural.

Estas comunidades deberán tener capacidad de apropiación y gestión de la totalidad de su hábitat (territorio y tierra, diversidad biológica, manejo de cuencas y participación en los consejos de cuencas y áreas naturales protegidas).

Las experiencias nuevas de los movimientos sociales indígenas y de campesinos deberán ser ejemplo del buen vivir.

Deben asumir el cuidado de la tierra: resiliencia social ambiental, ordenamiento territorial, incorporación de los productores y productoras indígenas dentro del gran movimiento nacional de agroecología y vía campesina para la regeneración del campo mexicano. Deben promover la economía solidaria basada en la comercialización colectiva de productos del campo en sistemas de comercio justo, en mercados locales semiurbanos y urbanos regionales, así como la producción de energías sustentables bajo control local.

## Producción agroecológica

Reconocer el profundo sentido de la relación de las comunidades campesinas y pueblos originarios con la tierra, la milpa y el alimento pareciera que ha delimitado con claridad la fuerza que se opone al modelo depredador, mostrando la disputa en la que se enfrentan dos visiones del mundo.

El reconocimiento y, en muchos casos, rescate de costumbres, ritos y conocimientos ancestrales comunitarios alrededor del maíz han probado ser una herramienta poderosa para proteger una forma de vida que se centra en el cultivo de este cereal básico. Además, se ha conformado un tejido del que forman parte no sólo quienes viven en comunidades indígenas y campesinas, sino un conglomerado amplio y diverso de actores sociales – tanto urbanos como rurales– que ha hecho necesario el planteamiento de un modelo diferente de sociedad y de agricultura, que requiere de programas y acciones tales como los **Programas Sociales de Desarrollo Rural y Sustentable**, la **Escuela Campesina** y la **Generación de Cadenas Productivas**.

## Parques eólicos

Debido al calentamiento global, varios países firmaron en 1992 el llamado Protocolo de Kyoto (entre ellos México), en el cual se comprometieron a sustituir la generación de energía eléctrica por medio de la combustión de

petróleo y derivados así como del carbón, por formas ‘limpias’ que no desechen CO<sub>2</sub> (hidráulica, geotérmica, fotovoltaica, eólica), con el fin de reducir la emisión de gases con “efecto invernadero”.

Como resultado de ello, se definieron regiones del país consideradas viables para la instalación de parques eólicos: el Istmo de Tehuantepec (con vientos mayores a los 100 km por hora en algunas épocas del año), Yucatán, Puebla, Baja California, Tamaulipas y, en menor medida, otros estados, y que fueron concesionados por el Gobierno a corporaciones transnacionales. Actualmente hay cerca de 22 parques eólicos con capacidad de generación de 2192MW. A ellos habría que sumar otros tantos en construcción y ya concesionados, para una generación adicional de 3683MW, en una segunda fase de expansión en el Istmo de Tehuantepec. Esto equivale a más de 50 mil hectáreas. Es decir, se prevé la invasión total del Istmo, con o sin la anuencia de su población.

Para enfrentar esta grave situación se requiere: cambiar el paradigma y la tecnología de generación eólica con una escala que no dañe el medio ambiente ni afecte la vida de las comunidades (microeólicas); concesionar los parques a las comunidades debidamente asesoradas y capacitadas; reducir el costo de la energía eléctrica a los pobladores del Istmo; comprar la energía a las

comunidades; generar conjuntamente con las comunidades un plan regional de desarrollo, a partir de los ingresos generados por la generación de electricidad por estos parques, evitando mayor polarización social por este ingreso; consensar con las comunidades dónde instalarlos, respetando sus lugares rituales y sus caminos; permitir el uso tanto agrícola como pecuario de la tierra liberada fuera del campo de los aerogeneradores.

### **Planeación socioambiental del territorio**

En la construcción de un Proyecto de Nación se debiera definir una nueva relación entre el Estado y la Sociedad que atienda la gestación o concreción de espacios de diálogo, de intercambio de ideas y propuestas, para favorecer así la participación social.

Una de sus prioridades debe ser el ordenamiento territorial con un nuevo sentido: democrático, plural y participativo.

Los Ordenamientos Ecológicos (OE) y los Programas de Desarrollo Urbano Sustentable (PMDUS) son dos instrumentos de la política pública mexicana, para la planeación y el aprovechamiento de los territorios, y que están consideradas en la legislación en los siguientes marcos generales: Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), Ley

General de Asentamientos Humanos (LGAH) y Ley General de Planeación.

Se deben priorizar, dentro del Reglamento de la LGEEPA, los ordenamientos ecológicos a todas las escalas, para fortalecer el papel que juegan los Comités de seguimiento a la formulación de instrumentos de política ambiental y planeación territorial. Además, debe declararse moratoria de todos los proyectos extractivistas y de aprovechamiento energético, en tanto no se examinen para determinar si son socioambientalmente viables.

### **Minería**

El nuevo ciclo de la economía extractivista, a escala mundial, ha impuesto una nueva lógica para atraer a la inversión extranjera que se impone violentamente para lograr la obtención de minerales en su conjunto, que remueve grandes volúmenes de recursos naturales que no son procesados, y que están orientados, sobre todo, para la exportación.

Los efectos de esta política, al carecer de limitaciones para el desarrollo de sus proyectos, trastoca los territorios y agrede al conjunto de los recursos naturales: tierras, aguas, bosques, selvas y biodiversidad, y altera las formas de convivencia y de organización social.

En 2014 se reformó la Ley Minera para ampliar la posibilidad de

otorgar concesiones para la extracción de bienes. Actualmente existen 25,515 concesiones mineras que abarcan, en superficie, un tercio del territorio nacional

Las empresas mineras no pagan nada al Estado, si tienen menos de 100 hectáreas concesionadas, y únicamente 500 pesos anuales por hectárea, si tienen más de cien. Se cobra por superficie, no por lo extraído, o sea que la tarifa es la misma, independientemente de que extraigan oro o carbón. Pero un tercio de esas compañías no paga ni siquiera eso, debido a que ni el SAT ni la Secretaría de Economía se ocupan de realizar los cobros correspondientes.

Los reiterados e impunes casos de violaciones a la ley y a los derechos humanos por compañías mineras, y el encubrimiento que los tres poderes de la Federación les prodiga, han obligado a la sociedad organizada de diversas regiones a fortalecer sus estrategias de autonomía para impulsar, desde plataformas comunitarias, la autodefensa de territorios y recursos frente a los autoproclamados proyectos de desarrollo.

La Ley Minera no considera la necesidad de un estudio de impacto social y ambiental y tampoco la consulta a los pueblos indígenas, afectados por las concesiones. Esta situación ofrece la posibilidad de impugnar las concesiones mineras aduciendo la

inconveniencia de la propia Ley.

Además de impulsar, desde abajo, la reforma a la Ley Minera para establecer el estudio de impacto socio ambiental y la consulta a los pueblos originarios, se requiere consolidar su organización.

### **Transición energética**

A lo largo del siglo pasado, los sectores petrolero y eléctrico fueron pilares importantes para el desarrollo industrial y las transformaciones a ellos asociadas, que cambiaron el rostro del país.

El 12 de agosto de 2013 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforman y adicionan el párrafo sexto del artículo 27, así como el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia energética. Como consecuencia, el 5 de agosto de 2014, se publicaron la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica así como reformas a la Ley Minera y a otras disposiciones.

Contrariamente a los objetivos planteados en dichas reformas, se debilita el papel del Estado como rector en materia energética y minera, se vulnera la soberanía nacional y se afectan los derechos sobre el territorio de los núcleos agrarios y, en particular, de las



etnias. Por otra parte, se daña seriamente el entorno natural al no existir instrumentos eficaces de preservación y remedio de los daños que las actividades extractivas pueden ocasionar.

Los procedimientos establecidos para la explotación, extracción o generación de productos energéticos, según sea el caso, así como para la conducción o transmisión, no garantizan equidad, respeto al territorio ni una adecuada compensación a los propietarios de la tierra.

El cumplimiento del derecho a la consulta previa es trascendente ya que se encuentra interconectado con la protección de otros derechos colectivos. La consulta previa permite la protección del derecho a la libre determinación, al desarrollo sustentable, a la propiedad ancestral, a la biodiversidad y a la identidad cultural, entre otros.

Las evaluaciones de impacto social, cultural y de derechos humanos pueden ayudar a determinar las medidas necesarias de mitigación. La participación de los pueblos y comunidades indígenas es imperiosa en todas las fases de un proyecto, tales como el diseño, la ejecución y evaluación de los mismos.

### **Manglares**

La importancia de los humedales costeros, dentro de los que destacan los manglares, radica en alcanzar el pleno funcionamiento

de los sistemas hidrológicos y de retención de aguas en las áreas de lagunas y estuarios, para garantizar la preservación de vida vegetal y animal y de regulación de los ecosistemas, en su conjunto.

Ello permite la regulación climática en las zonas costeras y da oportunidad a la producción primaria para mantener la biodiversidad marina y terrestre.

En los últimos años ha habido una pérdida muy alta de manglares y humedales costeros, especialmente en la Península de Yucatán y en otros estados del Golfo de México, lo cual ha afectado negativamente la integridad de los ecosistemas y su zona de influencia en la plataforma continental, haciéndolos extraordinariamente vulnerables a huracanes y ciclones. También ha generado la resistencia de los pueblos ribereños afectados y de organizaciones ambientalistas.

Se propone reformar el Reglamento de la LGEEPA, en materia de evaluación del impacto ambiental, y establecer sanciones más altas para quienes afecten la zona de manglares.

Es muy importante convocar a las organizaciones ambientalistas, especialmente las ubicadas en zonas costeras que tienen experiencia en la lucha en defensa de los manglares, a mantener su esfuerzo de denuncia y de combatir las autorizaciones

otorgadas por las autoridades ambientales que permiten el cambio de uso de suelo de los manglares.

### **Justicia ambiental**

Los derechos ambientales se definen en relación con las identidades étnicas que se han configurado a lo largo de la historia en su relación con su entorno ecológico, más que en relación con una norma jurídica que responde a la lógica del mercado o a una razón de Estado.

Bajo esta perspectiva, se está planteando la necesidad de construir nuevos ordenamientos jurídicos para normar formas de acceso y aprovechamiento de la naturaleza y para dirimir conflictos sobre los derechos de uso y transformación de la misma. Así, el discurso político y jurídico de la sustentabilidad se va configurando dentro de estrategias democráticas para la reapropiación de la cultura y de la naturaleza.

La noción de “territorio” se constituye en el punto de partida de esta nueva visión. Los campesinos están involucrados en luchas por la tierra en México y en América Latina. El derecho a la tierra –como espacio ecológico, productivo y cultural– fue el paradigma del derecho agrario en los primeros tres cuartos del siglo XX. Hoy se transforma en el concepto de territorio. Esta exigencia está promoviendo una

importante reterritorialización, es decir, la formación de nuevos espacios (geográficos, sociales, económicos y culturales) motivada por nuevas percepciones y prácticas políticas.

Desde esta perspectiva son aplicables, además, las disposiciones contenidas en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado en Río de Janeiro, Brasil, el 5 de junio de 1992. Dicho convenio fue firmado, ad referendum, por nuestro país el 13 de junio del mismo año, ratificado por el Senado de la República el día 13 de diciembre y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de enero de 1993.

México posee una gran variedad de ordenamientos en relación al ambiente, aun cuando existen en discusión reformas a la Ley de la Biodiversidad y a la Ley Forestal, que pueden tener graves efectos negativos en la preservación de la biodiversidad.

Hasta hoy, el Derecho Ambiental en nuestro país no se aplica plenamente, lo cual lo hace prácticamente inexistente e ineficiente, porque descansa en la negociación entre Gobierno y gobernados, con una muy laxa interpretación por parte de las instancias que lo aplican.

Por todo ello se requiere una modificación del Sistema de Justicia Ambiental que contemple:

- a) Armonizar la legislación existente y su alineamiento con los convenios internacionales adoptados por el país.
- b) Establecer un Sistema Jurídico que determine sanciones directas en esta materia, sin tener que pasar por las instancias administrativas.
- c) Establecer una legislación procesal que garantice objetividad, imparcialidad, acceso directo a la justicia por parte de los ciudadanos y organizaciones sociales, así como a los sistemas de verificación y de sanciones.

### **Propuestas para la protección del Medio Ambiente**

Para diseñar una propuesta viable y sustentable en materia ambiental, es necesario considerar como eje prioritario de la misma, el respeto a la naturaleza y a la gran cadena evolutiva.

La comunidad internacional ha establecido acuerdos para la reducción del bióxido de carbono en la atmósfera, la restauración de ecosistemas y la recuperación de la diversidad biológica. México se ha sumado a este esfuerzo internacional con la firma de más de 70 acuerdos internacionales y con políticas internas. Sin embargo, la situación es crítica.

La propuesta para la Agenda Ambiental contiene 24 acciones que se agrupan en cuatro bloques temáticos: Políticas Públicas, Acciones Legislativas, Educación y Programas Sociales. Todas las acciones son prioritarias y deben ser impulsadas en su conjunto y con una visión transversal.

### **Políticas públicas**

- 1) Priorizar los conceptos de sostenibilidad y sustentabilidad en la plataforma de los gobiernos federal, estatal, municipal y comunitario e incorporar, de manera transversal, el tema ambiental en todas las políticas públicas.
- 2) Asegurar el cumplimiento del ordenamiento ecológico del territorio a nivel nacional, regional y local, y asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental.
- 3) Aumentar el presupuesto del sector ambiental para asegurar el cumplimiento efectivo de sus tareas.
- 4) Reorientar con un enfoque sustentable las políticas públicas en materia social, económica y ambiental.
- 5) Revisar el funcionamiento y efectividad de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

## Proyecto de Nación 2018-2024

- (Semarnat) y de sus órganos desconcentrados.
- 6) Revisar las políticas públicas en materia hidrológica y asegurar el funcionamiento y efectividad de la Comisión Nacional del Agua (Conagua). Dentro de este punto, es necesario revisar con detenimiento la infraestructura hidráulica existente, el funcionamiento de las plantas de tratamiento, la restauración y manejo integral de las cuencas, la protección de los bosques de agua y la autosuficiencia hídrica; así como fomentar ecotecias para la captación de agua de lluvia y el manejo integral del agua.
  - 7) Desarrollar una estrategia nacional de turismo ecológico y de naturaleza que apoye el desarrollo de iniciativas comunitarias.
  - 8) Implementar una estrategia nacional de comercio justo que incentive el consumo de productos locales elaborados con bajos impactos ambientales y sociales.
  - 9) Aumentar el presupuesto de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) para ampliar sus acciones de conservación, protección y uso sustentable de la biodiversidad amenazada.
  - 10) Incrementar la superficie de protección las áreas naturales protegidas de México y asegurar sus planes de manejo.
  - 11) Establecer metas claras de mitigación del cambio climático.
  - 12) Puntualizar un plan nacional de pago por servicios ambientales para apoyar el financiamiento de la conservación de las áreas naturales.
  - 13) Impulsar el uso de energías renovables y un sistema energético bajo en carbono para grandes proyectos e iniciativas comunitarias.
  - 14) Implementar un programa nacional de manejo integral de residuos sólidos.
  - 15) Ampliar el Fondo para el Cambio Climático para que incluya la restauración de costas, manglares, el aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y el fortalecimiento de la economía de las comunidades costeras.

### **Acciones legislativas**

- 16) Incorporar el concepto de los derechos de la

naturaleza en leyes, códigos y reglamentos, como eje rector.

- 17) Incorporar el concepto de cultura y medio ambiente en leyes, códigos y reglamentos, así como el conocimiento ancestral y usos y costumbres de las comunidades, que favorezca el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales.
- 18) Prohibir la explotación de hidrocarburos y minerales en áreas naturales protegidas. Dar prioridad a la conservación del capital natural de México.
- 19) Delimitar zonas prioritarias para la conservación dentro y fuera de las áreas naturales protegidas.

#### **Iniciativas educativas**

- 20) Impulsar la formación de recursos humanos en las áreas relacionadas con el tema ambiental, y aprovechar la capacidad y experiencia de los profesionales dedicados al tema.
- 21) Reactivar el Programa de Capacitación y Desarrollo Sustentable para fortalecer la educación ambiental en todos los niveles educativos, los sectores de

gobierno, las empresas, los medios de comunicación y la sociedad civil.

#### **Programas sociales**

- 22) Diseñar e implementar un Plan Nacional de Restauración Ambiental.
- 23) Reactivar y fomentar proyectos de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales para que las comunidades obtengan un beneficio económico por el cuidado de los ecosistemas.
- 24) Establecer el Programa de Ciudades Sustentables (PECS) para construir comunidades equitativas, sustentables y resilientes.
- 25) Establecer el programa de comunidades sustentables autosuficientes en agua, energía y alimentación.

**Sector Rural  
Campesino  
/Indígena**

---

---

## Sector rural campesino / indígena

---

### Situación actual del campo

En los últimos 35 años, se ha relegado la producción campesina porque se considera poco productiva, en tanto los productos destinados al mercado han sido favorecidos extrayendo el valor del trabajo campesino. El modelo industrial y agroexportador se ha fortalecido en la última década con el extractivismo y despojo de recursos naturales, así como la imposición de tecnologías depredadoras en las zonas rurales.

Las consecuencias han sido graves: violencia, pobreza, desnutrición, obesidad. En cierta forma, la política actual lleva al “agrocidio”.

Actualmente, el sector agrícola se enfrenta a diferentes problemas que van desde parcelas abandonadas, plantaciones y productores viejos, monocultivos, suelos erosionados, poca producción primaria, exceso y mal uso de fertilizantes químicos, pérdida de biodiversidad, dependencia de productos foráneos para la alimentación, falta de oportunidades y alternativas de desarrollo, migración y erosión cultural, ausencia de mujeres y jóvenes en

las unidades productivas, falta de tecnologías adecuadas a la condición del pequeño productor y transferencia deficiente de la disponible.

De la Conferencia de Partes (COP), máximo órgano del Convenio sobre la Diversidad Biológica, en su decimotercera sesión, se desprende la necesidad de identificar mecanismos e iniciativas que integren el uso sustentable de los recursos y la conservación de la naturaleza, así como fortalecer procesos para tender puentes entre los sectores alimentario y agrícola para identificar sinergias y alinear objetivos.

Asimismo, en la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México. Plan de Acción 2016 – 2030<sup>75</sup>, se señala que la agrobiodiversidad nativa, resultado del manejo tradicional de plantas comestibles (incluyendo sus parientes silvestres) representa una oportunidad importante para contribuir a la seguridad alimentaria de manera diversificada y sustentable.” (p. 106)

---

<sup>75</sup> Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México. Plan de Acción 2016 – 2030, México, 2016.



Una de las alternativas viables propuestas es la implementación de sistemas agroforestales de cultivos intercalados.

### **Línea estratégica Productiva**

Se propone el cultivo del maíz y frijol como elementos estratégicos para la seguridad alimentaria bajo el sistema MIAF (Milpa Ampliada con Árboles Frutales) por parte de las familias rurales en la localidad (región).

El MIAF es un sistema agroforestal de cultivo intercalado, constituido por tres especies: el árbol frutal (epicultivo), el maíz (mesocultivo) y el frijol u otra especie comestible, de preferencia leguminosa (sotocultivo), en intensa interacción agronómica, con el cual, además de garantizar la soberanía alimentaria, se busca incrementar de manera significativa el ingreso neto familiar en diferentes épocas del año.

Adicionalmente, el MIAF contribuye:

- Al rescate, conservación y multiplicación de semillas;
- A incrementar el contenido de materia orgánica y la captura y secuestro de carbono, contribuyendo a la conservación y reconstrucción de ecosistemas;
- A controlar la erosión hídrica del suelo y, con ello,

lograr un uso más eficiente del agua de lluvia en el corto, mediano y largo plazos;

- A propiciar el desarrollo de capacidades locales y la innovación tecnológica en las unidades productivas;
- A la generación de mayor arraigo de la población en la comunidad;
- Al fortalecimiento del mercado local y regional;
- Y a propiciar la organización productiva, incorporando principalmente a mujeres y jóvenes.

### **Líneas de acción**

El Gobierno Federal deberá:

- Promover el desarrollo de empresas sociales que incorporen el manejo sustentable de los recursos naturales y el desarrollo de cadenas de valor.
- Identificar a las empresas sociales que realizan un manejo efectivamente sustentable de sus recursos naturales.
- Promover la participación equitativa de mujeres y hombres en las distintas áreas de la empresa social y eslabones de las cadenas productivas y de valor.

- Promover la participación de prácticas tradicionales sustentables, así como de innovación tecnológica dentro de las actividades de dichas empresas sociales.
- Generar catálogos de los productos, mercados y oportunidades de financiamiento.
- Promover la elaboración de estudios y diagnósticos de costo-beneficio y viabilidad financiera de estas prácticas.
- Vincular y fortalecer aquellas cadenas de valor que integren iniciativa privada y empresas comunitarias para la producción y comercialización de productos y servicios, con criterios de sustentabilidad.

campesinas, que sin duda están presentes en la experiencia del MIAF.

### **Experiencias internacionales exitosas**

El Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), y FONTAGRO, con el apoyo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, han reconocido experiencias en América Latina que permiten enfrentar con éxito el cambio climático y mejorar las condiciones de vida de familias

### **Parcelas escolares comunitarias y rurales**

---

El objetivo es fomentar la producción de alimentos en escuelas y parcelas comunitarias y ejidales, para la distribución de desayunos escolares y de productos agrícolas en casas de salud, hospitales o comedores de la localidad (región).

La propuesta busca disminuir el consumo de alimentos procesados de baja calidad, que han contribuido al aumento en el porcentaje de la obesidad infantil y las enfermedades cardiovasculares en la edad adulta. De igual forma, se pretende disminuir el alto nivel de dependencia de alimentos externos y modificar los hábitos de consumo en niños y niñas.

#### **Propuesta de solución**

En varias entidades del país se ha buscado, a través del DIF, mejorar la alimentación de niños y niñas de nivel escolar básico por medio de despensas. Sin embargo, se han generado situaciones negativas que han contaminado la buena intención. Entre éstas se pueden mencionar:

- Favoritismo en la elección de los proveedores de alimentos.
- Distribución, en las zonas rurales del país, de alimentos que se producen en esos mismos lugares o que se tiene el potencial de producir (huevo, frutas y verduras deshidratados).
- Una alta dependencia del consumo sin alentar la producción.
- Dietas muy altas en carbohidratos por el consumo de alimentos altamente industrializados.

*La Cruzada Nacional Contra el Hambre*, programa implementado en este sexenio, también recurre a estrategias que, con el tiempo, han generado cambios en los patrones de producción y consumo en las zonas rurales más pobres del país, lo cual tendrá repercusiones negativas en el futuro.

En el Proyecto de Nación 2018-2024 se propone la implementación de un programa alimentario, durante los 6 años de gobierno, en todas las escuelas de las zonas rurales del país y de manera escalonada. Éste será un programa integral entre la Secretaría de Educación, la del Medio Ambiente, de Salud y Desarrollo Social y del Campo

promoviendo, además, la participación de padres y maestros.

Para la creación de las parcelas escolares comunitarias y ejidales se aplicará una estrategia que contempla financiamiento, asistencia técnica y capacitación, material didáctico, insumos y herramientas.

### **Experiencias internacionales exitosas**

En Brasil, durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, se realizó un programa muy exitoso como parte de la Estrategia de Combate al hambre (“Hambre Cero”). En este proyecto se aplicaron técnicas de agricultura orgánica en parcelas escolares y comunitarias. La producción obtenida mediante este sistema se destinó a comedores escolares y hospitales cercanos (cadenas cortas) de las zonas rurales.

## Sector Turismo

---

---

## Turismo

---

### Proyecto

Consolidar los destinos posicionados nacional e internacionalmente y aprovechar su dinámica para incentivar nodos de desarrollo turístico regional en zonas con potencial. El objetivo es multiplicar el progreso y los beneficios del turismo en cuanto a la generación de empleo e ingresos en un mayor número de personas

### Resumen Ejecutivo

La propuesta busca aprovechar la fortaleza de este sector y, a partir de ello, generar un desarrollo turístico regional equilibrado que permita consolidar los puntos turísticos existentes y ampliar el potencial turístico del país en beneficio de todos. Con ello, se busca evitar la alta concentración y sobrecarga del 80% de los turistas en 5 destinos, impulsar el crecimiento económico, contribuir a la generación de empleo, así como el incremento en el ingreso y bienestar de quienes, directa o indirectamente, se relacionan con la industria.

### Antecedentes y situación actual

El turismo es clave para aumentar los niveles de crecimiento y reducir el quebranto social en que vive el

país, pues constituye una herramienta para fomentar la recuperación del tejido social a través de la convivencia y el intercambio cultural.

Se han alcanzado importantes avances en materia turística, sobre todo en cuanto a la infraestructura, inversión, captación de divisas, generación de empleo y posicionamiento. De hecho, México ocupa la 8ª posición mundial en cuanto a la recepción de turistas. El año pasado ingresaron al país más de 35 millones de turistas internacionales, lo que representó una tasa de crecimiento anual del 10.6%.

El ingreso de divisas internacionales por este concepto fue de 19 mil millones de dólares y el saldo de la balanza turística fue favorable en 9.3 mil millones de dólares, en comparación con el saldo negativo de las balanzas petrolera y manufacturera.

Cabe destacar que el ritmo de crecimiento de la balanza turística de 4.4% en los últimos años superó lo alcanzado en el resto del mundo; en tanto que la de ingresos por turismo, entre 2012 y 2016, tuvo un crecimiento del 11.3%.

Sin embargo, a pesar de su importante contribución, aún falta mucho por realizar tanto en las regiones turísticas del país como en aquellas que tienen un alto potencial aún no explotado.

Parte del problema de la actividad turística es que se encuentra desvinculada de la política social de educación, salud, vivienda y servicios, por lo que los paraísos turísticos conviven con infiernos de marginación.

En este sentido, la meta primordial no es el crecimiento del sector per se, sino el beneficio personal y colectivo de todos los involucrados en la actividad turística de manera que, a través del turismo, sea posible el pleno desarrollo, progreso y calidad de vida de las regiones.

### Líneas de acción

El gobierno federal puede, a través del impulso al turismo contribuir al desarrollo económico y social de las personas, en especial los jóvenes, los pequeños empresarios y proveedores de servicios, artesanos y mujeres. Para ello, las políticas públicas deberán ir encaminadas a invertir y apoyar de manera relevante a poblaciones donde existe históricamente un gran potencial y una participación activa, y que hoy se encuentran alejadas de los beneficios del desarrollo.

Para ello, se proponen las siguientes líneas de acción:

- Promover nuevos destinos que permitan un desarrollo regional más equilibrado, ofreciendo múltiples y

variadas alternativas congruentes con los atributos turísticos regionales y sus ventajas comparativas.

- Generar mayor empleo e ingreso, principalmente entre mujeres y jóvenes, a partir de los recursos turísticos existentes y de la prestación de servicios potenciales, y desarrollar productos que cumplan con los estándares de calidad y las expectativas de los turistas.
- Fomentar el bienestar social a través del desarrollo integral, incluyente y equitativo, tanto de las zonas turísticas como de las personas que laboran en esta actividad.
- Disminuir la alta dependencia del mercado norteamericano y ampliar la oferta turística hacia mercados identificados como potenciales y emergentes.
- Ampliar la cobertura aérea a nivel regional e internacional y aprovechar los proyectos ferroviarios planteados en el sureste y en la frontera norte a fin de promocionar nuevos destinos regionales.



## Proyecto de Nación 2018-2024

- Posicionar la oferta turística con base en experiencias regionales en mercados específicos identificados como potenciales y prioritarios.
- Aumentar el turismo interno mediante la disminución de la estacionalidad en temporada media y baja con paquetes destinados a segmentos de bajos recursos y proveer, de manera gratuita, de servicios turísticos a grupos vulnerables.
- Contar con una estrategia digital para facilitar el uso de tecnologías de la información y de servicios a los turistas y prestadores de servicios, posicionándolos en plataformas digitales.
- Fortalecer el turismo rural. Para ello se deberá apoyar a las localidades y pueblos rurales que puedan ofrecer servicios turísticos como opción complementaria a sus tareas agropecuarias y brindarles herramientas para profesionalizar la oferta y mejorar la comercialización.
- Se proponga al turismo cinegético dentro de los generadores de ingreso para las comunidades rurales, así como dueños de rancho. El turismo cinegético actualmente genera una derrama de 3,700 millones de pesos
- Fomentar el desarrollo sustentable de la actividad turística en los diferentes destinos mediante prácticas que permitan posicionar a México como un destino donde se preservan, respetan y protegen tanto el patrimonio cultural como el medio ambiente.
- Consolidar Clusters médicos en la frontera norte que impulsen el turismo médico, donde México tiene una ventaja comparativa en términos de costos y calidad con los Estados Unidos.
- Aumentar las inversiones en la actividad turística, principalmente en las regiones que se determinen como prioritarias.

### Impactos esperados

- Crear 6 nuevos destinos regionales debidamente posicionados a nivel nacional e internacional.
- Contar con 6 portafolios de productos turísticos regionales.
- Contar con un programa de fomento al empleo turístico para jóvenes.

## Proyecto de Nación 2018-2024

- Establecer un programa de fomento al empleo turístico para mujeres.
- Instrumentar la norma turística nacional, reconocida como un compromiso de coordinación por las diferentes dependencias y entidades para el desarrollo integral de las zonas turísticas.
- Establecer convenios de comercialización turística con 15 países.
- Conformar con autoridades, tour operadores y prestadores de servicios locales, misiones que incursionen en la comercialización de destinos y productos regionales.
- Crear un catálogo de proyectos de construcción, ampliación o mejoramiento de infraestructura e instalaciones.
- Crear una agenda de trabajo para la apertura de vuelos y rutas.
- Diseñar, cuando menos, 6 marcas regionales.

Desarrollar anualmente 4 campañas nacionales y una campaña promocional por región en los mercados internacionales considerados como potenciales y exploratorios.

- Contar con una plataforma de información turística digital de carácter nacional y regional.
- Desarrollar una plataforma de capacitación virtual 7X24
- Generar una plataforma digital con información sobre aspectos regulatorios y otra con información y fomento a la inversión turística.
- Contar con 5 proyectos regionales que fortalezcan y promuevan la oferta de los pueblos originarios.
- Contar con una plataforma digital con información sobre prácticas sustentables en turismo.
- Instrumentar el distintivo “S” de certificación en sustentabilidad turística a nivel nacional.
- Generar una agenda de trabajo de misiones de atracción de la inversión
- Realizar 6 declaratorias de “Regiones de Oportunidad”.

### Impacto presupuestal

El presupuesto asignado tendrá un enfoque de rentabilidad social inclusivo y equilibrado entre lo urbano y lo rural, así como la sustentabilidad medioambiental, cultural y social, que promueva y

fortalezca los activos turísticos regionales.

### **Experiencias internacionales exitosas**

Pueden citarse diversos casos. El más ejemplificativo lo constituye España que, a partir de la innovación, creatividad e impulso local de sus recursos, ha creado productos y servicios turísticos que han logrado que la esta actividad represente el 10.9% del PIB. Otros casos recientes lo constituyen Perú, que recibe 1.7 millones de turistas anualmente con base en su diversidad cultural, histórica y de ecosistemas, contribuyendo al PIB con un 3.9%, o Kenia, que recibe 1.6 millones de visitantes extranjeros cada año como resultado del fomento de los safaris, 59 parques naturales y las expresiones culturales de 42 grupos étnicos.

### **Conclusiones**

El turismo viene realizando una importante contribución a la vida nacional; sin embargo, la alta concentración en pocos destinos, la dependencia en escasos mercados y la falta de incorporación de otras regiones y atractivos que muestran un alto potencial turístico, hace necesaria la reconfiguración de una nueva estrategia.

La propuesta turística del Proyecto de Nación 2018-2024 se

fundamenta en consolidar lo alcanzado y aprovechar su dinámica para impulsar otras regiones, de tal forma que la actividad contribuya en forma más equilibrada, incluyente y participativa en el progreso de más regiones y sus beneficios se vean efectivamente reflejados en quienes, directa e indirectamente, se relacionan con esta industria.

Emplear el posicionamiento del sector turístico mexicano y explotar su potencialidad permitirá ampliar la cobertura de los destinos, incrementar la planta laboral, conquistar nuevos mercados, mejorar la conectividad y el empleo de la tecnología en favor del sector, diversificar y vender mejor los productos mexicanos y proteger el medio ambiente para que la sociedad encuentre, en el turismo, una vía de desarrollo.

# **Política Agropecuaria**

---

---

## Política Agropecuaria

---

### Propósito

México requiere desarrollar una agricultura más equitativa, más productiva y más sustentable, aprovechando el potencial de sus sistemas productivos más avanzados y rescatando a los sectores que históricamente han sido excluidos.

### Visión

La agricultura será uno de los principales motores del crecimiento de la economía, fuente de bienestar para las personas que habitan en los territorios rurales, la base para lograr la seguridad alimentaria de todos los mexicanos y un pilar para el desarrollo sostenible e incluyente que el país requiere.

### Objetivos estratégicos

En un horizonte de mediano y largo plazo es necesario fijar grandes objetivos estratégicos a cuya consecución deben enfocarse los esfuerzos de todos los actores del sector agrícola nacional, incluyendo aquellos de naturaleza internacional que operan en el país. Esos objetivos estratégicos son:

- 1) Mejorar e incrementar la productividad, cerrando las brechas existentes.

- 2) Potenciar la contribución de la agricultura al desarrollo de los territorios rurales y al bienestar de las personas que los habitan.
- 3) Mejorar la capacidad de la agricultura para adaptarse al cambio climático, mitigar la emisión de gases de efecto invernadero y mejorar la utilización y la preservación de los recursos naturales y la biodiversidad.
- 4) Incrementar la contribución de la agricultura nacional a la seguridad alimentaria<sup>78</sup> de todas las personas.
- 5) Reformar el marco institucional público de la agricultura para el apoyo efectivo a la consecución de estos objetivos.

### Principios:

El plan de acción que se necesita para alcanzar el propósito, la visión y los objetivos estratégicos propuestos requiere considerar, para su construcción, los siguientes principios:

- Construir una visión de largo plazo que provea

---

<sup>78</sup> En este documento se utiliza el concepto de Seguridad Alimentaria propuesto por la FAO y que define Seguridad Alimentaria como: "Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana." (Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996)

certidumbre para la transformación de la agricultura mexicana y que se acompañe de la implementación de los instrumentos de política que permitan lograr esta visión.

- Construir un marco de políticas que mantenga los equilibrios macroeconómicos del país, que se oriente a un punto de “cero endeudamientos” y con regulaciones basadas en la ciencia. Ello con el objetivo de lograr un aumento en la productividad, un menor deterioro ambiental y una mayor cohesión social.
- Aprovechar experiencias y avances logrados en la generación y aplicación de conocimientos, el desarrollo social, la conservación del ambiente y otras áreas relevantes para la agricultura.
- Integrar la agricultura tradicional con una agricultura innovadora, en un modelo capaz de generar progreso social y económico que beneficie a todo tipo de productores.

- Lograr acuerdos de convergencia entre los sectores público, privado y de la sociedad civil.
- Combinar la defensa de los intereses nacionales con el aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen los mercados globales y fortalecer la posición competitiva de México en el mundo.
- Respetar los acuerdos internacionales que México ha suscrito y aprovechar las oportunidades que brindan.
- Brindar atención especial a las mujeres productoras agrícolas y rurales con programas que permitan su desarrollo integral.
- Mantener una visión sostenible de la producción agrícola.
- Contribuir a hacer efectivo el derecho humano a la alimentación de todos los mexicanos.

### **Definición, visión sistémica y funciones de la agricultura**

Definimos agricultura como la producción, agregación de valor y comercialización de alimentos,

fibras y otros productos, usando como base los recursos naturales, energía, mano de obra, conocimiento y tecnología, para poner a disposición de la sociedad alimentos nutritivos e inocuos tales como cereales, leguminosas, oleaginosas, hortalizas, frutales, leche, huevo y carne de diferentes especies, incluyendo las de origen acuícola, así como otros productos (fibras, pieles, biomasa, etc.) que son necesarios para el bienestar humano.

Esta definición de agricultura se basa en una visión sistémica y ampliada en las siguientes dimensiones:

- Incluye la producción primaria, la transformación de productos primarios, para agregarles valor de uso, y su comercialización, para ponerlos al alcance de la sociedad.
- Abarca las actividades relacionadas tanto con cultivos anuales y perennes, como con ganadería, productos forestales, acuicultura y pesca.
- Considera de manera integral el rol, objetivos y aspiraciones de todos sus actores en términos de los beneficios que obtienen de la agricultura y de sus aportes al desarrollo sostenible de México en un entorno global.
- Visualiza a la agricultura en el contexto de sus interacciones económicas, ambientales, socioculturales y político-institucionales.
- Concibe como fuentes de empleo tanto las actividades de producción primaria, como la transformación de productos y los canales de distribución para su consumo o utilización bajo el concepto sistémico de cadenas y sistemas agroalimentarios.
- Respeta su función de custodia de los recursos naturales, entre ellos el suelo, el agua, la biodiversidad, la vegetación, las cuencas y territorios de ámbitos diversos y de manera general los ecosistemas para asegurar el bienestar de las generaciones futuras.
- Considera además que la agricultura, en particular la producción primaria, ha sido históricamente la base del desarrollo rural, pero reconoce que, en la actualidad, éste requiere de una modalidad multisectorial en la que intervengan otros sectores,



tales como desarrollo social, educación, salud, comunicaciones, economía, ambiente y energía entre otros.

Adicionalmente, la visión propuesta reconoce que la agricultura se practica en México con una diversidad de formas que varían considerablemente en el tamaño de las unidades económicas, importancia para el autoconsumo familiar, orientación al mercado, empleo de personal, fuentes de conocimiento, grado de tecnificación y vinculación con mercados locales, regionales e internacionales.

Todas estas formas o sistemas agrícolas son el foco de atención de esta propuesta de desarrollo y en la que las unidades económicas rurales se reagrupan en tres categorías:

- 1) Agricultura familiar sin vinculación al mercado (mayoritariamente de subsistencia o autoconsumo): 1,192,029 unidades (22.4% del total)
- 2) Agricultura familiar con vinculación al mercado y en transición a una agricultura empresarial, con ventas de hasta \$97,600.00: 3,139,105 unidades (58.9%).
- 3) Agricultura empresarial con grados muy diversos de competitividad y

participación en el mercado, i.e. ventas entre \$ 150,000.00 y \$77,400,00.00: 994,089 unidades (18.7%), de las cuales 17,633 tuvieron ventas entre 11.7 y 77.4 millones de pesos.

### **Actores clave en la agricultura mexicana**

Gran parte del éxito de cualquier plan nacional para el sector agrícola y rural depende de la identificación de los actores clave que deben participar; así como su posterior involucramiento en todos los procesos, desde la planeación hasta la ejecución.

Un primer actor está constituido por los territorios rurales que comprenden comunidades de personas que se dedican tanto a actividades agrícolas como no agrícolas. En razón de que en estos territorios se ubica la base de recursos naturales que dan sustento a la agricultura, en ellos se realiza la mayor parte de la producción primaria nacional.

Un segundo actor es el conjunto de personas y organizaciones encargadas de la producción primaria, agregación de valor y comercialización de productos agrícolas para ponerlos al alcance de los consumidores. En su conjunto, estos actores integran las cadenas agrícolas, en sus distintos eslabones.

Un tercer actor es el conjunto constituido por las instituciones públicas y privadas que proveen soporte a los territorios rurales y cadenas agrícolas. A su vez, estos actores operan en un marco de leyes, políticas, normas, programas y recursos. Todo este conjunto de elementos constituye el “sistema agrícola nacional”, el “sistema agroalimentario” o el “sector agrícola” de México.

### **Elementos del Plan del Sector Agrícola y Rural de México**

Esta propuesta se construye alrededor de cuatro ejes principales para dar coherencia y congruencia a la visión multidimensional que se plantea. Los objetivos y expectativas de los habitantes de los territorios rurales y de las cadenas agrícolas relacionadas con estos ejes, así como el papel de las instituciones que dan soporte a la agricultura, deben reflejarse en acciones y resultados intermedios, cuyos elementos fundamentales se exponen a continuación:

#### 1. Elementos del eje de acción “Productivo-comercial”

- 1.1 Agricultura productiva y empresas competitivas y sustentables.
- 1.2 Integración, innovación y vinculación de las cadenas agrícolas a los mercados.
- 1.3 Fortalecimiento de instituciones públicas y privadas para generar un entorno propicio para

mejorar la productividad y la competitividad de las cadenas agrícolas.

#### 2. Elementos del eje de acción “Ecológico-ambiental”

- 2.1 Uso eficiente y sostenible de los recursos naturales para una agricultura resiliente.
- 2.2 Disminución de los efectos negativos de la producción agrícola sobre el medio ambiente.
- 2.3 Fortalecimiento de las instituciones para la gestión ambiental integral en un contexto global.

#### 3. Elementos del eje de acción “Humano-socio-cultural”

- 3.1 Eliminación de la pobreza en los territorios rurales y ampliar la clase media rural.
- 3.2 Reducir las brechas de desarrollo urbano-rural.
- 3.3 Desarrollar las economías de las etnias, pueblos indígenas y poblaciones vulnerables que habitan los territorios rurales.
- 3.4 Políticas y programas intersectoriales incluyentes que promuevan el desarrollo humano, el fortalecimiento de comunidades rurales y la gestión efectiva de cadenas agrícolas.

#### 4. Elementos del eje de acción “Político-institucional”

- 4.1 Participación efectiva y coordinación de los sectores público, privado y social en los territorios rurales.
- 4.2 Coordinación, diálogo y compromisos entre los actores de las cadenas agrícolas.
- 4.3 Coordinación institucional e intersectorial y cooperación para el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural en un contexto global.

A partir del desarrollo de estos elementos será posible construir a detalle un programa nacional para el sector agropecuario, y en consecuencia, todos los subprogramas, proyectos nacionales, programas especiales, proyectos específicos y, en general, todas las actividades que conlleven al cumplimiento de los cuatro objetivos estratégicos señalados, mediante un modelo conceptual y metodológico integrado que le brinde congruencia.

### Una agricultura del conocimiento

México requiere transformar su agricultura en una agricultura basada en el conocimiento que permita aumentar no sólo su productividad, sino la base de productores y empresas, medianas y pequeñas, capaces de atender la demanda local y penetrar el mercado. Por lo tanto,

deberá apoyarse de manera permanente la educación, la investigación, el desarrollo y la innovación, con medidas como:

1. Fortalecer el sistema de innovación agrícola de México.
2. Reducir las barreras que impiden la innovación en los sistemas agrícolas (agroalimentarios, agroenergéticos, bioeconómicos, biocibernéticos, geoespaciales, entre otros).
3. Mejorar y diversificar los sistemas de financiamiento para la innovación e impulsar nuevas formas para financiarla.

El modelo para detonar la innovación requiere:

1. Una relación más cercana entre los centros de investigación, educación, la empresa privada y los productores.
2. Articular las prioridades de investigación que se realizan en el país, orientándolas a la solución de problemas nacionales o estatales.
3. Destinar fondos públicos etiquetados a la solución de problemas prácticos.
4. Disponer de fondos competitivos y con un

escrupuloso sistema de indicadores de desempeño, evaluación y de rendición de cuentas.

5. Establecer fondos especiales para el desarrollo de “capitales de riesgo” que promuevan y recompensen la innovación, con participación del sector privado.

Una agricultura moderna requiere de capital humano mejor preparado. Es necesario transformar el sistema formal de educación agropecuaria en sus diferentes niveles y fortalecer los programas educativos en las comunidades rurales para desarrollar capacidad de liderazgo, emprendedurismo e innovación.

También es preciso modernizar la formación de profesionales en la agricultura para ajustar la curricula de las carreras afines, a fin de dar respuesta a las necesidades de los productores, la industria y la sociedad.

Los centros educativos vinculados presupuestalmente al sector público deben asegurarse de que sus programas de educación e investigación contribuyen a la solución de problemas nacionales y locales, y que cuentan con los sistemas de transparencia y rendición de cuentas que la sociedad actual está demandando.

Los productores, al margen de su tamaño, precisan de mejorar su capacidad para administrar sus empresas y enfrentar el riesgo; para utilizar, adaptar e innovar tecnologías; y para fortalecer sus capacidades asociativas y empresariales.

Lo anterior obliga a la construcción de un nuevo sistema de extensión agropecuaria que se inserte claramente en la visión de un nuevo sistema de innovación.

## Rescate del campo

---

### Proyecto

Plantación de un millón de hectáreas con árboles maderables y frutales.

### Temática específica

Plantar un millón de hectáreas (2018-2024) para restaurar bosques y selvas, incorporar componentes forestales en el rescate del campo, reducir déficits en la balanza comercial forestal del país y generar empleos.

### Problemática

Varios millones de hectáreas de cobertura forestal deforestada, todavía del orden de 150 000 hectáreas anuales; bosques degradados por incendios, plagas y enfermedades y tala ilegal en varias entidades del país; miles de hectáreas de maíz de autoconsumo en laderas de baja productividad, pérdida de suelos y no diversificado; nuevas exigencias en el cultivo del café orgánico de exportación y en la renovación de cacaotales viejos, incluyendo árboles sombra multifuncionales; déficit anual en la balanza comercial forestal del orden de 6,000 millones de dólares, del cual 1,000 millones corresponden a celulosa, 1,149 a productos de madera y 3,892

millones a papeles y cartones; disponibilidad de terrenos-potreros en el Sureste para plantaciones de alta productividad y rápido crecimiento; importación anual de un millón de árboles de navidad y producir por lo menos 35,000 toneladas de látex de hule.

### Propuestas de solución

Entre las propuestas para el rescate de los bosques y del campo están las siguientes:

- Sembrar un millón de hectáreas de árboles frutales y maderables en el sur-sureste del país, tanto para efectos de restauración ecológica como para la generación de empleos.
- Impulsar prácticas agroecológicas que aumenten la productividad sin dañar la naturaleza.
- Sembrar un millón de hectáreas de árboles maderables para impulsar la actividad forestal. Es triste constatar cómo se han ido acabando los bosques y se ha destruido la selva tropical sin ninguna protección, fomento o manejo racional.
- Sembrar, en las Huastecas (Tamaulipas, San Luis Potosí, Hidalgo y Veracruz)

y en todos los estados del sureste, caobas y cedros, entre otras variedades con varios propósitos: crear alrededor de 400 000 empleos anuales, arraigar a los jóvenes campesinos a la tierra, detener el fenómeno migratorio, reforestar y rescatar la flora y fauna nativas, y lograr la autosuficiencia en la producción de madera, ya que actualmente se importa el 50% de la madera que se consume.

- Promover el fortalecimiento de la economía de autoconsumo en las comunidades.
- Estimular la innovación productiva en los predios agrícolas por medio de incentivos y un sistema eficiente de extensionismo agropecuario y forestal.
- Impulsar la transición hacia un sistema agroalimentario y nutricional con base en los principios y prácticas de la agroecología. Es menester un gran impulso a los cultivos orgánicos e inducir, en la medida de lo posible, la reducción de uso de agroquímicos.

### Líneas de Acción

1. Enriquecer y aumentar el capital natural de bosques y matorrales fragmentados y/o degradados (por plagas y enfermedades, incendios, tala ilegal, sobrepastoreo) en varias entidades del norte, centro y sur del país, con especies adecuadas a las condiciones naturales en comunidades, ejidos y propiedades particulares.

2. Restaurar-reforestar la Mixteca oaxaqueña, las tepetateras de Puebla y las zonas altas de las cuencas del Pico de Orizaba, Izta-Popo, Nevado de Toluca y Sierra Negra, Pue., y otras partes del país con especies nativas y, en el caso de las zonas semiáridas, con orégano, huizache, mezquite, lechuguilla, candelilla en comunidades y ejidos, y en zonas de pastoreo de ganado ovino y caprino.

3. Impulsar sistemas agroforestales, combinando maíz y/o café con frutales (papaya, aguacate, limón persa, y/o maderas tales como chalahuite, jabín, chinini, caoba, cedro, ceiba, tzalam, ciricote, granadillo, rosa morada, primavera, melina) y/o agave mezcalero o pulquero en Veracruz, Chiapas, Jalisco y la Huasteca, entre otros estados y regiones.

4. Transitar en las zonas agrícolas del cultivo del maíz para el autoconsumo en ladera a una agricultura de conservación y diversificación con frutales (MIAF)

en Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Guerrero, Jalisco (Costa), Puebla (Sierra Negra).

5. Producir y plantar árboles multifuncionales para sombra, abono, leña combustible y madera para construcción rural o mercado; cafetales orgánicos (faja entre 1,100-1,600 msnm.) en Puebla, Veracruz, Chiapas, Oaxaca y cacaotales (bajas elevaciones).

6. Plantar cortinas rompevientos, cercos vivos y en huertos familiares de uso múltiple (protección, leña, madera, forraje) en zonas tropicales y templadas agrícolas y ganaderas vgr. Valle de Fresnillo, Zac., áreas de sorgo, potreros, etc.

7. Impulsar las plantaciones forestales comerciales para celulosa, hule y aserrío principalmente en el Sureste (Tabasco, Campeche, Veracruz) bajo esquemas forestales y silvopastoriles, con especies introducidas de rápido crecimiento.

8. Plantar árboles de navidad en zonas altas de clima templado o frío (2,200-3,000 msnm) en Michoacán, Estado de México, Puebla, Veracruz y Guanajuato, entre otros.

### Objetivos

- Enriquecer el capital natural disminuido en múltiples terrenos de vocación forestal.

- Conservar suelos, mejorar filtración de agua de lluvia y rescatar la biodiversidad (flora y fauna) y aportar productos para consumo doméstico y comercial en las zonas forestales degradadas a restaurar-reforestar.
- Generar empleo y diversificar ingresos en las zonas rurales marginadas, incluyendo la agricultura de maíz de autoconsumo en ladera, sistemas agroforestales y las áreas afectadas por la caída de los precios del petróleo.
- Sustituir importaciones de celulosa, madera, hule y árboles de navidad, buscando la participación, asociatividad y bienestar de habitantes de las zonas rurales.
- Coadyuvar a la mitigación del cambio climático y captura de carbono.

### Otras consideraciones

Cada uno de los ocho tipos de plantación propuesto deberá contar con su programa de difusión y protocolo (paquete tecnológico integral, asistencia técnica) e información sobre la generación de empleo e ingresos a lo largo del ciclo de producción,



así como de las inversiones y el análisis financiero o costo/beneficio.

En la prospección de terrenos para las diversas plantaciones propuestas se buscará establecer módulos de superficie variable de uno o varios propietarios, ejidatarios, comuneros, ejidos y comunidades (100 o más ha / cada uno).

Se favorecerá el uso de material orgánico (microorganismos, materia orgánica y nitrógeno), tratando de reducir el uso de agroquímicos y se impulsará el rescate del material genético de las especies nativas.

Ninguna plantación deberá estar basada en nuevos desmontes.

Se habrá de consolidar lo que se ha hecho bien en el pasado en programas federales y estatales.

Simplificar requisitos y eliminar restricciones regulatorias (caso cedro rojo, cedro blanco, etc.).

Incrementar los subsidios oficiales para los productores ejidales, comunales y propietarios particulares de la tierra, y buscar la transversalidad de apoyos e incentivos dentro del Gobierno Federal y con los Gobiernos de los Estados y Municipios.

## Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas

---

### Resumen ejecutivo

Establecer el “Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas” con la finalidad de mejorar sus condiciones de vida y eliminar la utilización de mano de obra infantil en la agricultura de México.

### Actualidad

Dada la importancia de la mano de obra en la producción hortícola y frutícola este proyecto, con alcance nacional, se centrará en los estados de Baja California Norte, Baja California Sur, Sinaloa, Jalisco, Michoacán, Tamaulipas, Veracruz y, por su impacto social (proveedores de mano de obra), en los estados de Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Veracruz y Tlaxcala.

### Problemática

La agricultura intensiva nacional, particularmente aquella dedicada a la producción de frutas y hortalizas, incluyendo aquella que se realiza “bajo techo” (de las cuales se estima existen más de 27 mil hectáreas), requiere de una importante y creciente cantidad de mano de obra.

Tradicionalmente, la producción agrícola ha cubierto sus

necesidades de mano de obra mediante la contratación de jornaleros agrícolas que son reclutados de zonas marginadas de Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Chiapas y desplazados a las zonas productivas, en donde permanecen largas temporadas en condiciones laborales inadecuadas.

La mano de obra utilizada incluye tanto a hombres como mujeres y, en muchas ocasiones, también a niños, lo que viola el acuerdo laboral vigente a nivel internacional. Lo más preocupante es que muchos de estos jornaleros son “invisibles” y quedan fuera del alcance de los programas de protección social.

Existe clara evidencia de que sus condiciones de vida y laborales distan mucho de ser las adecuadas. Muchos jornaleros agrícolas laboran en condiciones de alto riesgo, hacinamiento y sin las condiciones sanitarias mínimas para una vida digna, situación que se agrava cuando migran a las zonas de trabajo en compañía de sus familias, exponiendo a los niños no sólo a riesgos laborales sino a todo tipo de violencia.

Por otro lado, su remuneración se encuentra entre las más bajas considerando, además, el número de horas laboradas y el riesgo de la actividad. Existe, por tanto la imperiosa necesidad de desarrollar sistemas remunerativos más equitativos para los jornaleros agrícolas sin que ello signifique la

## Proyecto de Nación 2018-2024

pérdida de competitividad de las exportaciones agrícolas mexicanas.

### Dependencias involucradas en el proyecto

- Secretaría de Agricultura
- Secretaría de Desarrollo social
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Educación
- Sector privado

### Línea de Acción

- Mejorar las capacidades técnicas y la productividad de los jornaleros agrícolas mexicanos.

### Resultado esperado

Mejorar la productividad de la mano de obra en las empresas que contratan jornaleros agrícolas.

#### Actividades

- 1) Implementar programas de capacitación y desarrollo de habilidades específicas. con atención especial al desarrollo de capacidades diferenciadas para varones y mujeres.
- 2) Programa de capacitación para mejorar el manejo de pesticidas, tóxicos y reducir

accidentes y contaminación de los jornaleros.

- 3) Capacitación para mejorar sus habilidades y capacidades para el uso de maquinaria y equipo.

- 4) Implementación de programas de certificación laboral y de cumplimiento a normas para el comercio de productos, de acuerdo a requerimientos internacionales.

### Línea de acción

- Mejorar la infraestructura de vivienda y de servicios para jornaleros agrícolas y, con ello, sus condiciones de vida.

### Resultado esperado

Reducir la brecha salarial entre jornaleros agrícolas mexicanos y los de países con los que México tiene acuerdos comerciales.

Que las jornaleras agrícolas cuenten con condiciones laborales que les permiten cumplir con su rol de madres de familia.

#### Actividades

- 1) Realizar estudios socioeconómicos y un sistema de seguimiento a cambios socioeconómicos sobre las condiciones laborales y de vida de los jornaleros agrícolas.

## Proyecto de Nación 2018-2024

- 2) Desarrollar un programa de incentivos salariales asociado a su productividad.
- 3) Desarrollar un programa de inversión para la mejora de la vivienda e infraestructura para jornaleros agrícolas
- 4) Desarrollar programas de responsabilidad social empresarial tales como los programas de “valor compartido” o el “Graeme Danon aplicados en otros países pero ajustados a la realidad nacional.

### Línea de acción

- Eliminar la utilización de mano de obra infantil (niños menores de 15 años) en la agricultura

### Resultado esperado

Eliminar al menos el 90% del uso de mano de obra infantil (niños y niñas menores de 15 años) en el sector agrícola.

### Actividades

- 1) Establecer centros educativos para los hijos de jornaleros agrícolas tanto en sus lugares de empleo como en sus lugares de origen.

- 2) Fortalecimiento de la infraestructura cultural, recreativa y deportiva en las zonas de empleo rural para atender las necesidades de niños y adolescentes.
- 3) Programas de nutrición y salud para atender las necesidades de hijos de jornaleros, incluyendo una reorientación de programas tales como desayunos del DIF o de LICONSA y otros, para adecuarlo a la realidad de los hijos de jornaleros.

### Línea de acción

- Favorecer la inserción laboral de jornaleros repatriados.

### Resultado esperado

Los connacionales repatriados contarán con oportunidades para insertarse a la fuerza laboral agrícola en México.

### Actividades

- 1) Monitoreo permanente de repatriados para identificar aquéllos con interés en regresar a las labores agrícolas.
- 2) Establecer mesas de negociación con la industria para identificar necesidades

y capacidad de absorción de jornaleros repatriados.

- 3) Programa de capacitación para repatriados que regresan y se quieren reinsertar en el sector agrícola.
- 4) Programa de financiamiento para facilitar la incorporación de aquellos jornaleros que poseen tierra en México y que desean invertir y dedicarse a la agricultura.

## Investigación, transferencia de tecnología e innovación agrícola

---

### Resumen Ejecutivo

Aumentar la productividad y mejorar la sustentabilidad de la agricultura mediante el uso de tecnología e impulsar la investigación e innovación en este sector para responder a las demandas de los territorios rurales y las cadenas agrícolas.

### Problemática

Con una tasa anual de crecimiento de la productividad total de los factores de aproximadamente 1.6% para el periodo 2004-2013, el desempeño de la agricultura mexicana es inferior al de la mayoría de los países de Norte, Centro y Sud-América.

La causa principal de la baja productividad agrícola y de su lento crecimiento es la escasa incorporación de tecnología y la falta de innovación en una gran proporción de las explotaciones agrícolas, particularmente aquellas de pequeña y mediana escala.

En parte, ésto se debe a la ineffectividad de los procesos de transferencia de tecnología, la baja inversión en investigación y desarrollo tecnológico, el desinterés de las instituciones responsables de la innovación

agrícola y la falta de políticas apropiadas que impulsen la productividad agrícola del país.

El gasto en investigación agrícola y desarrollo tecnológico del sector en México es muy inferior al porcentaje recomendado por la OCDE (1% del PIB<sup>80</sup> primario) y de los más bajos entre los países miembros del G20 y de la propia OCDE. El CONACYT estimó que, en 2015, el gasto en investigación y desarrollo tecnológico fue del 0.54% del PIB, mientras que el INEGI estimó que, en 2010 y 2011, dicho gasto representó solamente el 0.2% del PIB, disminuyendo a 0.1% en los dos años posteriores.

La institucionalidad del sistema de educación, investigación y transferencia de tecnología del sector está integrada por instituciones educativas (COLPOS, CSAEGRO, UACH); institutos de investigación (INIFAP, INAPESCA) y de desarrollo de capacidades y extensión rural (INCA Rural); servicios nacionales de apoyo (SENASICA, SNICS, SIAP) y el Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica (SNITT). Este último no funciona como sistema sino que es un brazo operativo de la DGPDT de la SAGARPA, la cual

---

<sup>80</sup> El significado de los acrónimos usados en esta propuesta de anteproyecto se presenta en la última sección del documento.

## Proyecto de Nación 2018-2024

concentra los recursos destinados a investigación y transferencia de tecnología del sector, incluyendo el Fondo Sectorial SAGARPA-CONACYT.

Los recursos son muy limitados, no se ejecutan con efectividad por estar sujetos a las reglas de operación de los programas de fomento.

Las instituciones del sector tienen debilidades organizacionales, de personal y financieras, y funcionan de manera descoordinada tanto dentro del sector como con los centros de investigación de la SEMARNAT (IMTA, INECC), la CONAFOR (responsable de la transferencia de tecnología forestal), los centros de investigación del CONACYT, el CINVESTAV y la UNAM, y de las universidades estatales sectorizadas en la SEP.

Las empresas proveedoras de insumos tales como semillas, fertilizantes, maquinaria, herramientas, productos biológicos y materiales vegetales, así como de servicios veterinarios, seguros, etc. operan en general sin coordinación con las iniciativas del gobierno.

### Dependencias que participan

- SAGARPA
- SEMARNAT
- CONACYT
- SEDESOL
- SEP

- Sector privado – CNA, empresas proveedores de insumos y servicios agrícolas

### Línea de Acción

- Transferir y aplicar tecnología existente necesaria para incrementar la productividad agrícola a través de los proyectos sectoriales (cereales, leguminosas, café, maíces criollos, ganadería, acuacultura, recursos hídricos, plantaciones forestales y jornaleros agrícolas, etc.).

### Resultados

Los productores agrícolas que participan en los proyectos del sector aplicarán la tecnología necesaria para aumentar la productividad agrícola.

### Actividades

- 1) Desarrollar paquetes tecnológicos apropiados para cada uno de los proyectos del sector, incluyendo materiales genéticos, manejo de cultivos, hatos o cuencas, control sanitario, manejo pos cosecha, etc., a través de un mecanismo competitivo (INIFAP y otras instituciones).



- 2) Establecer y capacitar a los grupos de extensionistas y agrónomos que proveerán asistencia técnica a los productores que participan en los proyectos sectoriales de la SAGARPA (INCA Rural, INIFAP, INAPESCA, centros de investigación y universidades).
- 3) Transferir a productores los paquetes tecnológicos y proveer asistencia técnica para su aplicación integral o de sus componentes, de acuerdo con las condiciones de cada productor (INCA Rural, INIFAP, INAPESCA, Universidades, gobiernos estatales).
- 4) Convocar y organizar la participación de empresas privadas, proveedoras de los insumos necesarios identificados en los paquetes tecnológicos, para la innovación agrícola en los proyectos sectoriales (DGPDT, ASERCA, etc.)
- 5) Desarrollar un sistema de seguimiento de resultados de la transferencia de tecnología en la productividad agrícola (DGPDT, SIAP, INCA Rural, Institutos de investigación).

### Línea de acción

- Impulsar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación agrícola para incrementar la productividad, mejorar la sustentabilidad ambiental y promover la inclusión en la agricultura del país.

### Resultados

La investigación agrícola en México generará conocimientos y tecnologías para la innovación en el sector, con el fin de aumentar la productividad, mejorar la sustentabilidad ambiental y promover la inclusión social de los trabajadores agrícolas.

### Actividades

- 1) Identificar las demandas y prioridades de territorios rurales y cadenas agrícolas para dirigir la investigación científica hacia esos temas; establecer líneas de acción y programas; definir resultados y metas esperados (INIFAP, INAPESCA, COLPOS, DGPDT, CONACYT, UNAM, CINVESTAV, SNITT, COFUPRO)
- 2) Implementar un mecanismo competitivo efectivo para financiar los proyectos de investigación con criterios de calidad (SAGARPA-

DGPDT, CONACYT, SNITT).

- 3) Incorporar resultados de la investigación al proceso de transferencia de tecnología agrícola del país (INIFAP, INAPESCA, Centro de Investigación, INCA Rural).

### Línea de acción

- Establecer una nueva política pública de innovación agrícola y fortalecer la institucionalidad de la investigación, transferencia de tecnología e innovación agrícola, asegurando una coordinación efectiva de las instituciones públicas y privadas que dan soporte y proveen de insumos y servicios a los productores en los territorios rurales y las cadenas agrícolas.

### Resultados

México sostendrá una política de investigación e innovación agrícola y sus instituciones públicas y privadas contarán con las capacidades para desarrollar, aplicar conocimiento y tecnologías y para proveer servicios de calidad para el logro de una agricultura sostenible.

### Actividades

- 1) Desarrollar e implementar una nueva política nacional

de investigación e innovación agrícola (SAGARPA, SEMARNAT, CONACYT).

- 2) Mejorar las capacidades humanas y organizacionales de las institucionales responsables de la investigación y transferencia de tecnología agrícola, y establecer una coordinación inter-institucional que asegure la eficiencia y efectividad de los procesos.
- 3) Desarrollar y establecer los instrumentos de política pública necesarios para impulsar la investigación e innovación agrícolas en México y para fortalecer la institucionalidad.

### Experiencias internacionales exitosas

El Sistema de investigación del Grupo Consultivo de Investigación Agrícola Internacional (CGIAR por sus siglas en inglés) cuenta con una red de 15 centros internacionales de investigación en maíz, trigo, arroz, otros cereales, raíces y tubérculos, leguminosas, agro-forestería, bosques, ganadería, acuacultura y pesca, políticas agrícolas y sistemas de producción agrícola en zonas áridas, semiáridas y tropicales. Este sistema ofrece oportunidades para acelerar la innovación en el sector agrícola mexicano.

## Proyecto de Nación 2018-2024

En Brasil, el incremento sostenido de la productividad agrícola estuvo asociado a inversiones crecientes por parte del Embrapa (equivalente a INIFAP), llegando a más de 1000 millones de dólares anuales. Embrapa coordina el programa nacional de investigación agropecuaria.

En Argentina, la investigación y la extensión agrícolas están a cargo de una sola institución (INTA), lo cual facilita la vinculación entre investigación y transferencia de tecnología.

En Chile, el Instituto de Investigación actualiza permanentemente los conocimientos de los técnicos del servicio de extensión.

En Estados Unidos, la investigación agrícola federal está a cargo del ARS (Agricultural Research Service, equivalente al INIFAP) que tiene el mismo estatus que el Servicio Nacional de Sanidad e Inocuidad de Alimentos (APHIS, equivalente a SENASICA). Por su parte, las universidades del sistema agrícola (Land Grant Universities) apoyan la educación, investigación y extensión agrícolas.

Israel, Korea del Sur, Japón, Finlandia, Suecia, Dinamarca, Suiza, Austria, Alemania, Francia, Eslovenia, Bélgica, Australia, China, Islandia y Holanda invierten más del 2% del PIB en investigación para el desarrollo.

Por su parte, los países del bloque BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) invierten más del 1% de su PIB en investigación para el desarrollo y han fortalecido considerablemente sus instituciones de investigación.

Costa Rica cuenta con un sistema de investigación, desarrollo e innovación agropecuaria, actualizado recientemente, que ha dado muy buenos resultados.

### **Presupuesto**

El proyecto estratégico que se propone, inicialmente no considera recursos adicionales, pero sí una redistribución sobre una base cero en función de prioridades nacionales y un mecanismo que garantice su ejecución oportuna.

Para el último año del período (1924) se estima alcanzar una inversión en investigación y transferencia de tecnología e innovación agrícolas equivalente al 1% del PIB agropecuario. Dicha inversión estará encaminada al fortalecimiento institucional y establecimiento de fondos competitivos con criterios de calidad para proyectos de investigación y de transferencia tecnológica.

## Sistemas Agroalimentarios para el Desarrollo Regional

**Proyecto:** Integración de redes de valor y desarrollo logístico.

### Problemática

El crecimiento estimado de la población mundial en los próximos 30 o 35 años será de 2 mil millones de personas. En lo que respecta a México se pronostica, para el año 2050, una población mayor a los 140 millones de habitantes de los cuales el 88% vivirá en la zonas urbanas. Esto abre una enorme oportunidad para la inversión agrícola y los sistemas productivos de alimentos, ya sean de origen vegetal o animal, para satisfacer las necesidades de esa enorme población.

Entre los retos a los que se enfrenta el sector agrícola están: la disponibilidad del agua; cantidad limitada de tierras para el cultivo y un cambio climático que cada vez deja sentir más sus efectos, entre otros.

### Objetivo

- Continuar con el modelo de Desarrollo Regional basado en un Centro de Transformación Rural que

agrupa conjuntos de producción intensiva a los que se han sumado productores organizados interesados en la innovación tecnológica.

- Continuar con el modelo de Sistemas Agroalimentarios Regionales, ya aplicado en el país, con el fin de lograr una Integración Regional de Redes de Valor y Logística. Este modelo ha supuesto una mejora en las condiciones de vida de la región y fortalece las actividades productivas al añadirles valor agregado.
- Aplicar el principio de "Economía Circular" según el cual el subproducto de una actividad se convierte en el insumo de otra, lo que contribuye a la sustentabilidad de los procesos productivos.
- Introducir nuevas formas de producción agropecuaria.
- Favorecer las interrelaciones entre el productores, centros de capacitación y las universidades nacionales mediante convenios de colaboración.

## Lineas de Acción.

Ordenar las actividades primarias en grupos de integración llamados “Centros de Transformación Rural” (CTR) para el aprovechamiento de las economías a escala.

Desarrollar sistemas agroalimentarios regionales (Agroparques) para un mejor manejo logístico de los productos primarios en puntos estratégicos. Todo ello siguiendo modelos internacionales de gran alcance.

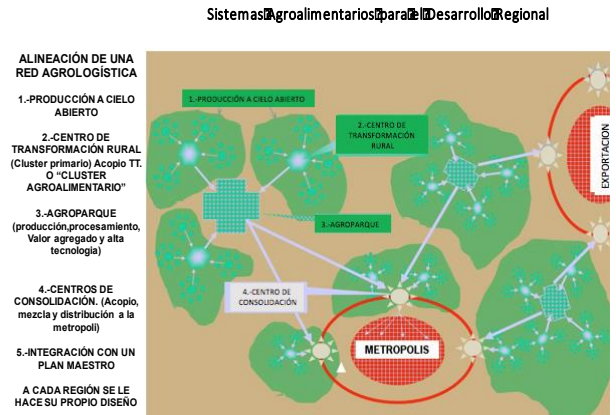
La inversión en el desarrollo regional de los CTR y AGROPARQUES se hará con recursos tanto de la Banca de Desarrollo como privados, bajo una modalidad de Asociación Público- Privada (APP).

Crear Centros de Consolidación (CC) en puntos estratégicos para acopio y distribución de productos primarios, para su venta tanto en los mercados nacionales como internacionales.

## Meta

- 1) Poner en marcha 10 sistemas agroalimentarios regionales en el periodo 2019-2024.
- 2) Reorientar el presupuesto de SAGARPA hacia los activos productivos y la agrologística para que sean canalizados hacia los

## Sistemas Agroalimentarios Regionales.



## Sector Agrícola

---

### Proyecto

Nuestro Maíz: Un enfoque participativo y cooperativo para mejorar el ingreso de los productores de maíces criollos y rescatar su potencial genético y comercial.

La agricultura tradicional de autoconsumo, de la que dependen millones de indígenas y campesinos pobres, ha permitido conservar la invaluable diversidad de especies y variedades nativas de maíz que forman parte de la gran riqueza genética y biocultural de México. Las variedades criollas de maíz representan una fuente importante para el desarrollo de nuevos productos y son capaces de enfrentar los retos que supone el cambio climático.

### Problemática

- México es deficitario en maíz y produce solamente 23 millones de toneladas anuales, aproximadamente (menos del 1% mundial).
- Existe una desatención hacia los maíces criollos mexicanos con peligro de perder el valor genético de sus distintas variedades.
- Los productores de maíces criollos enfrentan grandes

dificultades ante la falta de mercados que reconozcan el valor de estas variedades. A ello hay que sumar la poca capacidad de negociación que tienen dentro de la cadena de valor.

- Falta de apoyo a la innovación y a la vinculación de los productores con diversas iniciativas como MASAGRO (Programa de Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional).

1. Los productores de maíces criollos se enfrentan a situaciones de pobreza extrema y están sujetos a la inseguridad y la violencia en sus regiones, lo que conlleva a otro gran problema: la migración.
- 2.

### Líneas de acción

- 1) Promover la innovación y la generación de intercambio de conocimiento para mejorar la producción, utilización y conservación de los maíces criollos de México.
- 2) Mejorar la productividad y competitividad de los productores de pequeña y mediana escala dedicados a la producción de maíces

criollos y así reducir en un 25% los niveles de pobreza y vulnerabilidad de los mismos.

- 3) Construir una cadena de alto valor para los maíces criollos mexicanos mediante procesos participativos y colaborativos.
- 4) Promover el comercio y consumo de maíces criollos mexicanos por medio del desarrollo de nuevos productos y alternativas culinarias (maíz gourmet).

### **Focalización Geográfica**

A pesar de que la producción de maíz criollo se lleva a cabo en prácticamente todo el territorio nacional, este proyecto se focalizará en tres regiones geográficas del país: Centro (Estado de México, Tlaxcala y Puebla); Sureste (Estado de Oaxaca) y Península de Yucatán (Yucatán)

### **Dependencias involucradas**

- Secretaría de Agricultura, como ejecutora del proyecto, con el apoyo de
- Secretaría de Desarrollo Social
- CONACYT, INIFAP, CIMMYT
- Sistema de innovación agrícola de México.
- Sector privado



## **Autosuficiencia Alimentaria Sustentable**

### **Problemática**

El abandono del campo y la dependencia alimentaria son una consecuencia de las políticas económicas y agroalimentarias aplicadas por los gobiernos de las últimas tres décadas.

Dichas políticas han propiciado la pérdida de la rentabilidad en la agricultura, el estancamiento de la economía rural, la migración, la desigualdad, la pobreza, el deterioro de la cohesión social, la malnutrición de la población, la violencia, el crecimiento del crimen organizado, el deterioro de los recursos naturales y una grave crisis de los derechos humanos en el agro mexicano.

México importa más del 40 por ciento de los alimentos que se consumen, no obstante que tiene la capacidad y los recursos para ser autosuficiente en este renglón, preservando los valores de sustentabilidad, equidad, bienestar y respeto a los derechos de los campesinos y de los pueblos indígenas.

De continuar con esta tendencia, para el año 2030 se estará importando el 80 por ciento del consumo nacional, en un entorno internacional cada vez más incierto y volátil, y con una economía interna que no crece, no

genera empleos ni bienestar ni salud alimentaria.

La autosuficiencia alimentaria se puede lograr a través de una estrategia combinada que incluya las siguientes acciones: i) incremento de la productividad sustentable vía transición a sistemas agroecológicos con *fomento integral* y maquinización *apropiada*; ii) incremento del potencial existente en zonas de riego con uso eficiente del agua; iii) reducción de siniestros y pérdidas postcosecha; iv) reincorporación de la superficie agrícola no sembrada por falta de rentabilidad, precios, certidumbre en la comercialización y crédito; v) recuperación de la superficie agrícola degradada; e, vi) incremento de la superficie irrigada.

### **Propuesta de solución**

En el marco del programa de Rescate del Campo y la construcción de un Nuevo Sistema Agroalimentario Sustentable y Saludable, se contempla lograr la autosuficiencia alimentaria de granos básicos<sup>83</sup>, oleaginosas, huevo, lácteos y cárnicos, a efecto de contribuir decisivamente a la reactivación económica sectorial y nacional, a la creación de empleos rurales -principalmente para mujeres y jóvenes-, con un

---

<sup>83</sup> Ídem. Propuesta número 20.

enfoque de cadena de valor y de desarrollo territorial.

### **Líneas de Acción**

1. *Establecer un sistema multianual de precios piso garantizados (costos de producción más utilidad) y de certidumbre en la comercialización de cosechas:*

- Reorientación de apoyos a la comercialización: incentivos alineados a objetivos y metas de autosuficiencia alimentaria y diferenciados por cultivo, calidad, región, ciclo y tipo de productores; agricultura por contrato.
- Reestructuración del sistema de compras y logística de Diconsa (compras directas, productores organizados, logística puerta-puerta e inversión en infraestructura para la adquisición y distribución de alimentos frescos y saludables producidos regionalmente).
- Reducción de costos y eficiencia logística; regulación de precios y condiciones de los fletes ferroviarios; acción contra prácticas

anticompetitivas del transporte ferroviario.

- Planeación multinivel oferta-demanda y ordenamiento y equilibrio de la producción y los mercados regionales; organización comercial de los pequeños y medianos productores y procesadores.
- Ordenamiento y alineación de compras gubernamentales; sistema nacional de planeación, coordinación y seguimiento para la autosuficiencia alimentaria.

La Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (Aserca-Sagarpa) se modernizará para cumplir de manera eficaz las tareas antes enunciadas y se transformará de un organismo desconcentrado en un organismo público descentralizado.

2. *Poner en marcha un nuevo modelo de financiamiento para la autosuficiencia alimentaria:*

- Proporcionar un acceso universal, oportuno y simplificado al crédito de avío en condiciones

preferenciales integrado a incentivos productivos y a seguros agrícolas, comerciales y catastróficos. (Ver proyectos estratégicos: Nuevo Sistema Financiero Rural y Nuevo Programa de Rescate del Campo, *Agrorescate*, antes Procampo-Proagro).

### 3. *Impulsar la innovación tecnológica y la asistencia técnica a ras de tierra para todas las unidades de producción agropecuaria.*

- Promover la transición a sistemas de producción agroecológicos que simultáneamente incrementen rendimientos, reduzcan costos, incrementen la rentabilidad, aumenten la resiliencia climática y reduzcan la emisión de carbono.
- Se establecerá el sistema nacional de investigación y educación agrícola media-superior y superior con las universidades, centros públicos de investigación y la red de educación tecnológica agropecuaria para rescatar las enormes

capacidades y potencialidades científicas y tecnológicas y ponerlas al servicio de la autosuficiencia alimentaria.

### 4. *Impulsar la reconstrucción y empoderamiento de los sujetos productivos locales como condición esencial para alcanzar la autosuficiencia alimentaria y rescatar al campo.*

- Apoyo y respeto a la auto organización productiva-social-ambiental de los pequeños y medianos productores a nivel local, regional y por cadena productiva
- Impulso a un programa nacional de cooperativas en el medio rural por medio de incentivos para el asociacionismo, la participación social, la integración equitativa de cadenas de valor y la corresponsabilidad Estado-sociedad.

### 5. *Establecer tres programas diferenciados y complementarios de **fomento integral** para la autosuficiencia alimentaria.*

## Proyecto de Nación 2018-2024

- Regiones de autoconsumo (20 por ciento de las unidades de producción).
- Pequeños y medianos productores con potencial (70 por ciento de las unidades de producción).
- Productores comerciales (10 por ciento de las unidades de producción).

## **Fomento a la ganadería sustentable con integración de cadenas de valor**

---

### **TEMÁTICA 1**

Mejoramiento genético de los hatos de ganado bovino en el sur y sureste del país.

#### **Proyecto 1**

La ruta del semen

#### **Problemática**

Desde 1994, el gobierno federal implementó lo que en un principio se llamó el Programa de Canje de Sementales y que, con el tiempo, se convirtió en el Programa de Mejoramiento Genético. Este programa ha beneficiado a la ganadería nacional pero especialmente a las zonas centro y norte del país.

En el sur y sureste de México, donde hay un inventario importante de bovinos en pequeñas explotaciones, también existe el programa pero sólo para animales de tipo cebú, por ser los que resisten las condiciones de humedad y parásitos que hay en esa región.

Esto ha llevado a que los ganaderos de esa parte del país se mantengan con ganado de menor productividad, tanto reproductivamente como en su

capacidad para convertirlos en carne, por lo que son adquiridos a precios inferiores por el sector engordador

Aunque se han hecho intentos de llevar toros de razas puras con mayor potencial genético, éstos no soportan las condiciones climatológicas dando por resultado una alta siniestralidad.

#### **Propuesta de solución**

La propuesta consiste en llevar a esas zonas el potencial genético de los animales a través del semen de Razas Puras Europeas (en México hay varios centros de procesamiento de semen certificados).. De esta forma, el producto que nazca allá ya tendrá los anticuerpos necesarios para resistir los parásitos pero tendrá, además, un vigor híbrido que superará los parámetros existentes en más de un 80% al tener mejores pesos al destete, mejor desarrollo post-destete y con hembras de mucho mejor calidad genética para las siguientes generaciones.

#### **Propuesta de solución**

Comprar toros de Raza Pura de las razas Charolais y Simmental (dan crías de buena calidad al cruzarse con ganado tipo cebú) para el procesamiento de su semen.

El alcance sería para los estados de Tabasco, Oaxaca, Chiapas, Campeche, sur de Veracruz, Yucatán, Quintana Roo y parte de Michoacán.

El programa se puede llevar a cabo en conjunto con los gobiernos de los estados y las delegaciones de la SAGARPA: capacitando a los técnicos, promoviendo el programa, trazando las rutas de acción y las épocas del año donde se deba tener más éxito en la inseminación.

## **Experiencias internacionales exitosas**

Brasil tiene ecosistemas con condiciones similares en cuanto a humedad y los parásitos que afectan a los hatos, y han inseminado con razas europeas al ganado con base cebú, para lograr mejores parámetros productivos y poder tener acceso a mercados diferenciados que les paguen mejor sus becerros.

## **TEMÁTICA 2**

Manejo de la campaña sanitaria contra la Tuberculosis Bovina y los apoyos del Progan.

## **Proyecto 2**

- Rediseñar la campaña para la utilidad de México eliminando los conceptos del convenio Binacional que NO están contemplados en la NOM-031-ZOO-1995.
- Cambiar el modelo de apoyo del PROGAN (Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola) para apoyar la productividad y NO el inventario.

## **Problemática**

La Norma Oficial Mexicana para el control de la Tuberculosis Bovina fue publicada en 1996 y modificada en 1998. Especifica en sus considerandos que su objetivo es mantener e incrementar las exportaciones de ganado bovino en pie. Este hecho va en contra de la productividad del campo mexicano ya que en el país existe la capacidad técnica y organizativa para la engorda de ganado con el fin de exportar carne de calidad.

El gobierno mexicano ha cedido mucho terreno ante los americanos en el convenio binacional de tal manera que este último se antepone a la NOM.





Este es el mapa de las zonas en México de acuerdo a la NOM-031-ZOO-1995.



Pero las autoridades mexicanas operan según este mapa que imponen los americanos para que México pueda exportar.

En el capítulo 8.2 inciso b de la NOM vigente se especifica que se deben probar el 100% de los animales en un hato mayores a 15 meses, y en el capítulo 8.3 inciso b dice que para la revalidación de un hato libre se deben probar todos los animales mayores a 24 meses. En este 2017, la autoridad sanitaria exige que se prueben todos los animales mayores a 6 meses, lo que queda fuera de la

NOM y que es una imposición de los americanos en el convenio binacional.

El PROGAN actual apoya a los productores por las vacas que tengan en su inventario. Cada año el apoyo por vaca ha ido disminuyendo sin premiar la productividad, situándose ésta en niveles muy por debajo de los estándares internacionales.

## Líneas de Acción

- 1) Hacer valer la NOM-031-ZOO-1995. México tiene la capacidad para la engorda de ganado y exportar carne de calidad a cualquier parte del mundo.
- 2) Proponer que el PROGAN pague por becerro producido y comercializado en México y por cada hembra que se deje de reposición para repoblar el hato ganadero mexicano.

## Experiencias exitosas internacionales

En Estados Unidos, Canadá y Europa se dan subsidios por becerro producido, no por vaca de inventario. Así se premia al que se esfuerza en aumentar su producción.



### **TEMÁTICA 3**

Los pequeños productores de ganado bovino no logran los precios justos por sus becerros por el exceso de intermediarios.

#### **Proyecto 3**

Organización de los mercados ganaderos.

#### **Problemática**

Los pequeños productores no obtienen el justo precio por sus becerros. Éstos pasan por muchos intermediarios antes de llegar a las praderas de desarrollo. De estas praderas pasan a los engordadores del centro y norte del país. En muchos de estos pasos, el ganado se mueve sin papeles sanitarios ni facturas, perjudicando así la cadena de valor.

#### **Propuestas de solución**

Construir instalaciones para que la comercialización se lleve a cabo en subastas regionales. De esta forma, los engordadores o desarrolladores en pradera adquirirían el ganado casi de manera directa, eliminando una buena parte de los intermediarios.

En estas instalaciones se llevarían a cabo las siguientes acciones: a) pruebas contra la Tuberculosis y

Brucelosis; b) aplicación del arete SINIIGA; c) registro del origen de los animales; d) tratamiento preventivo de desparasitación y e) aplicación de vacunas, vitaminas y antibióticos para soportar el estrés del transporte. Durante su estancia en el centro de subasta recibirían atención especializada, alimento y agua.

Al identificar los ganados con arete SINIIGA (Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado) se mantiene la trazabilidad que la industria necesita y la autoridad requiere para la cadena de producción de la carne.

Con esta infraestructura, los productores obtendrán el precio justo por sus becerros y los compradores comprarán animales identificados, probados y en volumen suficiente para que su transportación sea más eficiente.

La subasta en inicio sería presencial pero posteriormente se desarrollaría una plataforma para poder realizarlas de manera virtual.

Los gastos generados durante el proceso (pruebas sanitarias, certificados sanitarios, arete SINIIGA, alimentación, comisión de subasta y tratamiento preventivo) se compartirían entre comprador y vendedor, a menos que se realizara un acuerdo diferente entre las partes.

#### **Líneas de Acción**

- 1) Determinar los lugares adecuados para establecer los centros de subastas regionales.
- 2) Desarrollar la infraestructura necesaria (corrales con comedero y bebedero, embarcaderos, sala de subasta, oficina, etc.)
- 3) Capacitación del personal para el tratamiento adecuado de los animales.
- 4) Promoción de los centros de subastas en las zonas de influencia.

### **Experiencias internacionales exitosas**

En Estados Unidos y en Canadá se maneja este sistema de comercialización de ganado desde hace más de 100 años. En los Hay subastas regionales y estatales y la información se comparte semanalmente.

Brasil y Colombia han adoptado también este sistema de compra-venta de ganado por la seguridad que supone pero, sobretodo, para estandarizar los mercados y que los productores reciban el precio justo por sus animales.

### **TEMÁTICA 4**

Organización de productores para mantener la propiedad de sus becerros dando pasos hacia adelante en la cadena de comercialización.

#### **Proyecto 4**

Maquilas de ganado para llegar hasta el sacrificio.

#### **Problemática**

Los productores de ganado bovino tradicionalmente venden al destete por múltiples razones pero, principalmente, porque necesitan los ingresos para financiar sus gastos ya que en muchos casos no cuentan con los recursos económicos para mantener la propiedad y seguir el desarrollo del ganado en praderas o alimentando a sus becerros en corrales hasta su terminación.

También es común que por su bajo volumen recurran a intermediarios que, por lo general, les pagan su ganado muy por debajo de su valor real.

Si, aunado a esto, los productores han invertido en adquirir buenos sementales o utilizar técnicas de mejoramiento genético como la inseminación artificial, los beneficios de esa mejora genética pasan a alguien más adelante dentro de la cadena de producción.

Otro problema es su baja capacidad organizativa para acceder juntos a otros mercados así como a planes de financiamiento que les permitan mantener la propiedad sin perder la liquidez necesaria para seguir operando.

### Propuestas de solución

- 1) Organizar a los productores para que formen partidas de ganado uniformes que sean eficientes en el proceso de engorda.
- 2) Contactar a las empresas engordadoras para acceder al concepto de *maquila* (mantener la propiedad).
- 3) Conseguir fuentes de financiamiento y a tasas competitivas con las instituciones financieras que atienden al sector.
- 3) Algunas empresas engordadoras ofrecen planes de financiamiento del alimento para la engorda en maquila. Otras ofrecen financiar parte del valor de los becerros para que el productor reciba inmediatamente parte (25, 50 o 75%) del valor del mercado de su ganado y así pueda tener liquidez para seguir operando.

Actualmente, la asociación de Engordadores de Ganado Bovino del Noreste, con sede en

Monterrey, ha logrado acuerdos entre ésta, los gobiernos de Oaxaca y Tabasco (y están en pláticas con el de Chiapas) y las uniones ganaderas de esas regiones, para organizar a los productores de forma que puedan vender sus becerros de una forma más eficiente y sin intermediarios, directamente a los corrales de engorda.

Con estos convenios se han logrado varios beneficios en la industria. Primero, los productores primarios obtienen mejores precios por sus becerros. Segundo, a través de esta organización se le da trazabilidad al ganado y se realizan las pruebas sanitarias requeridas para su transportación. Tercero, los corrales de engorda tienen mejores resultados al evitar a los intermediarios que no sólo encarecen el ganado sino que, además, los hacen perder kilos en sus manejos, lo que representa mermas no recuperables económicamente para el engordador.

### Experiencias internacionales exitosas

El concepto de *maquila* se utiliza en el 90% del ganado engordado en los Estados Unidos y Canadá. Es una forma de trabajar que ha mostrado hacer más eficientes cada uno de los procesos de la producción de carne, dándole ventajas a cada eslabón de la cadena.

## Sector Lechero

---

### Proyecto

Reactivación de la Producción de Leche Fluida por parte de Pequeños y Medianos Productores.

### Problemática

A partir de los años ochenta, las importaciones de leche en polvo han afectado de manera significativa la producción nacional, agudizándose esta situación a partir de la entrada del TLCAN en 1994.

La falta de una política adecuada de apoyo al sector, en otras causas, provocó una caída en el número de productores de leche fluida de 789,000, en 1994, a tan sólo 150,000 pequeños y medianos productores, en 2016, de acuerdo al censo realizado por el INEGI. El principal efecto de esta caída ha sido la migración de la mano de obra de este sector ante la desaparición de un gran número de empleos.

La importación de leche para cubrir la demanda nacional se ha incrementado de mil 600 millones de litros en 1994 a 6 mil 200 millones en 2016. Por otro lado, el consumo per cápita de leche importada aumentó de 17 a 48 litros en el mismo período,

tomando en cuenta el incremento de la población.

### Líneas de Acción

México posee el potencial para cubrir su demanda nacional al 100% por lo que es necesario tomar una serie de acciones para el impulso y crecimiento del sector.

Entre estas acciones se proponen las siguientes:

- 1) Fijar un precio de garantía que lo convierta en un negocio redituable, además de subsidiar los granos y alimento del ganado, el consumo de energía eléctrica y el diésel, tal y como se lleva a cabo en E.E.U.U y Canadá.
- 2) Poner a disposición de los productores nacionales opciones de financiamiento con tasas de interés competitivas con respecto a las de Estados Unidos y Canadá.
- 3) Eliminar o reducir la aplicación de fórmulas o aditivos que se usan para sustituir la leche en productos como quesos y yogurt, entre muchos otros, con el propósito de abaratar costos.
- 4) Incentivar la formación de Cooperativas de pequeños y medianos productores para otorgarle un valor

agregado a su producto y  
que éste llegue  
directamente al consumidor.

**Experiencias internacionales  
exitosas**

Nueva Zelanda, a través de sus cooperativas de producción, se ha colocado como uno de los mayores productores de leche, así como el mayor exportador de Leche en Polvo a nivel mundial.

## Nuevo Sistema de Financiamiento Rural

---

### Objetivos

- Modernizar la estructura operativa de la Banca de Desarrollo, organizándola con una visión integral incluyente de los apoyos al sector.
- Ordenar la operatividad de los recursos que cada secretaría destina al financiamiento del sector para evitar duplicidades.

### Líneas de Acción

Se implementará un *Nuevo Sistema de Financiamiento Rural* fundamentado en las siguientes premisas:

#### *I. Democratizar el acceso al financiamiento.*

Considerar el financiamiento al sector rural como bien público. Éste se obtiene al acreditar la actividad económica o productiva.

#### *II. Fortalecer y profundizar la atención al pequeño productor.*

Solución holística que integre financiamiento, apoyos, capacitación, asistencia técnica, servicios complementarios para la administración de riesgos, así como su incorporación a cadenas de valor, diferenciando a los productores en sus distintas

escalas (autoconsumo, con potencial productivo, con atención al mercado interno y atención al mercado externo).

#### *III. Instrumentos y programas de financiamiento diferenciados.*

Éstos serán adaptados en función del tipo de población, actividad, región, grado de especialización y nivel de integración. Podrán ser variables, graduales y temporales en la aplicación de condiciones subsidiadas.

#### *IV. Transformar la banca de desarrollo rural.*

Se integrarán en una sola entidad el crédito, apoyos, servicios de garantía, seguros, capital de riesgo y coberturas de precios. Esto con el fin de optimizar los recursos públicos y evitar la concentración de beneficios en determinados productores y/o empresas.

#### *V. Actualizar los sistemas de Administración de Riesgo del Sistema de Garantías Agropecuario y Rural.*

Consolidar en un solo modelo los esquemas de garantías existentes (líquidas simples, mutuales de primeras y segundas pérdidas) y desarrollar el mercado de Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) constituidas a partir de intermediarios financieros rurales.

#### *VI. Coordinación con las Dependencias que ofrecen incentivos y subsidios a la población rural que desarrolla*

*actividades productivas (SAGARPA, SEDATU y SE).* Participación conjunta en el diseño de esquemas de apoyos e incentivos vinculados al crédito, que complementen la oferta de instrumentos y programas crediticios.

*VI. Multianualidad en la asignación presupuestal de programas.*

Es fundamental para dar continuidad a programas orientados principalmente a la capitalización del sector.

*VII. Evitar la discrecionalidad en la asignación de recursos.*

Los programas de apoyo destinados al sector rural, con vinculación a financiamiento, serán operados exclusivamente por la banca de desarrollo del sector y deberán ser sujetos de evaluación y estudio de crédito.

*VIII. Rediseñar los programas de padrones que otorgan incentivos directos a unidades económicas rurales.*

Los recursos serán la llave de acceso al financiamiento productivo, administrándose de manera eficiente y transparente en esquemas de mandatos o fideicomisos, los cuales se podrán incrementar con las asignaciones anuales del incentivo. Una vez liquidado el financiamiento, los productores podrán utilizar el incentivo en garantía para acceder a nuevos créditos con mejores condiciones.

Ejemplo: reorientación productiva del Proagro (antes Procampo), utilizándolo como colateral de un nuevo producto de *avío parametrizado* asociado al seguro agrícola. Tres apoyos vinculados y en sinergia en un solo producto, con una sola regla de operación y con una sola ventanilla.

*IX. Optimizar los recursos públicos midiendo sus resultados en función a su impacto para el desarrollo.*

- Establecer el padrón de usuarios de los servicios que apoya la Banca de Desarrollo y el nuevo sistema operativo, con un número único de registro por beneficiario.
- Contabilizar número de usuarios apoyados y monto otorgado, total y por estrato o nivel de desarrollo.
- Contabilizar en cada ciclo el número de nuevos registros apoyados y contabilizar los que ya han sido apoyados, dando seguimiento a su antigüedad y estancia en el sistema.
- Contabilizar el número de sujetos que han sido “bancarizados” por el sistema y que pasan a ser sujetos de los Intermediarios Financieros Privados.
- Considerar como medida de éxito su desarrollo y paso al sistema Financiero Privado y no solamente los montos totales de colocación en crédito o apoyo de servicios.



X. Impulsar y apoyar la formación de un sistema nacional de sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (SCAPs) de los productores y pobladores rurales, en los términos de la normatividad vigente, con la asesoría técnica de la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV).



## Programa de Rescate del Sector Cafetalero

---

### Problemática

La cafeticultura atraviesa hoy la peor crisis de su historia. De ser un reconocido productor de café, México se ha convertido en importador neto de este producto.

La producción se desplomó a 2.2 millones de sacos en el período 2015-2016, en comparación con los 4.5 millones de sacos de ciclos anteriores y con relación a los 6.2 millones de sacos producidos en el ciclo 1999-2000.

México está a un paso de perder su ventaja competitiva como país productor de cafés de calidad y especialidad bajo sombra, así como su condición de mayores productores de café orgánico del mundo. La totalidad de las zonas cafetaleras se encuentra en condiciones de marginación y pobreza, y recientemente han sido receptoras de migrantes mexicanos repatriados y de migrantes centroamericanos.

La caída en la producción de café, como resultado del abandono del sector, la degradación ambiental de las zonas cafetaleras de montaña y la falta de una política cafetalera, ha sido contrarrestada por crecientes importaciones legales e ilegales que, lejos de ayudar, han agudizado la crisis.

La roya, enfermedad del café que provoca una intensa caída de sus hojas y pérdidas en la producción, sólo evidenció las fallas estructurales del sector - incluyendo las del sistema de sanidad vegetal- y, en cambio, abrió un campo propicio para la corrupción de funcionarios públicos bajo el pretexto de su combate.

La gran mayoría de los productores de café son minifundistas indígenas de más de 20 diferentes etnias.

### Objetivo

- Establecer una política de Estado para el rescate del sector cafetalero mexicano que valore y potencie su enorme contribución económica, social, ambiental y de seguridad nacional.
- Reposicionar su ventaja competitiva como país productor de café arábica lavado bajo sombra, así como cafés de especialidad y orgánicos, tanto para el mercado interno como para la exportación.

### Líneas de Acción

1. Recuperar la producción de café a través de la renovación de cafetales con plantas resistentes a la roya, un

## Proyecto de Nación 2018-2024

- programa multianual de fomento productivo integral diferenciado por región y tipo de productor y con un sistema de asistencia técnica a través de las asociaciones de productores.
2. Establecer un esquema especial de garantías e incentivos para el financiamiento del programa de renovación de cafetales, con la participación de la SAGARPA y la Banca de Desarrollo.
  3. Establecer un programa nacional de control de la roya, un programa especial de producción de semilla y planta certificada de las variedades de más calidad, productividad y mejor genética, así como un programa de hibridación y mejoramiento genético con el híbrido de timor, en colaboración con el centro de investigaciones sobre la roya en Portugal.
  4. Controlar las importaciones a fin de impedir la entrada de cafés de mala calidad y de contrabando, principalmente de Centroamérica.
  5. Contar con un padrón confiable de productores de café.
  6. Establecer un sistema de estabilización de precios remunerativos mínimos al productor, así como un sistema de compensación para los productores de café bajo sombra por sus beneficios ambientales.
  7. Fomentar un mayor asociacionismo entre los pequeños y medianos productores de café.
  8. Establecer un plan nacional de fomento y ordenamiento de la cafecultura a largo plazo y, a la vez, participar activamente en el ordenamiento y estabilización del mercado mundial de café.
  9. Impulsar un programa nacional de rehabilitación y modernización de la planta industrial cafetalera.
  10. Crear el nuevo Instituto del Café Mexicano, con sede en Xalapa, para la investigación, fomento integral y coordinación de la cafecultura mexicana, con amplia participación de los sectores productivos del país.
  11. Establecer un programa presupuestal multianual para el periodo 2019-2024, destinado al rescate del sector cafetalero.

### Metas

Recuperar los niveles de producción de 4.5 millones de sacos anuales hasta llegar, hacia finales de 2024, a un nivel de entre 6.5 y 7 millones de sacos.

### Sector Agropecuario

## Proyecto

Apoyo a la pequeña agricultura para superar rezagos, incrementar productividad, ingresos y lograr de la seguridad alimentaria.

## Problemática

México es un país con un gran potencial de desarrollo en el sector agrícola pero, debido a la falta de apoyos gubernamentales y recursos, no ha logrado el crecimiento adecuado sacar de la situación de rezago y marginación a los pequeños agricultores y campesinos.

El interés del programa que se propone en este Proyecto de Nación 2018-2024 es superar un largo periodo durante el cual las políticas públicas han sido incapaces de potenciar la contribución de los pequeños productores y campesinos a la productividad del sector.

Por ello, se reasignarán recursos de programas que han probado ser regresivos y poco efectivos hacia la promoción de la pequeña agricultura, con más apoyos directos, precios remunerativos y estímulos a la productividad.

## Antecedentes y situación actual

*Lento crecimiento de la productividad.*

- El 90% de las unidades de producción no han logrado maximizar su aporte a la productividad sectorial y, por esa vía, a la economía y al desarrollo del país.
- Ocupan el 22% de la superficie cultivada y emplean casi el 85% del trabajo contratado, así como el 88% del trabajo familiar.

*Nula reducción de la pobreza rural y de la inseguridad alimentaria.*

- 23.5 millones de personas aún viven con un ingreso insuficiente para adquirir la canasta mínima alimentaria.
- 41% de la población rural vive en condición de pobreza y el 24% en pobreza extrema.
- 34% de la población rural tiene carencias de acceso a la alimentación.

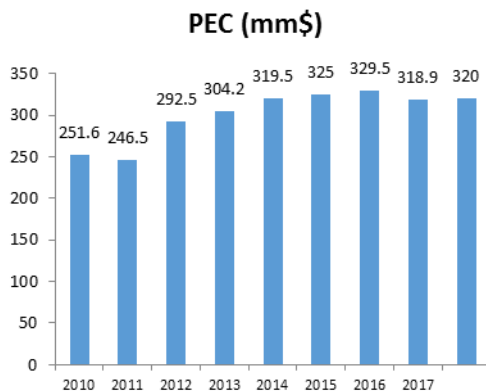
*Mala asignación del gasto público encaminado al desarrollo de los pequeños productores y campesinos.*

- Cinco de las 32 entidades del país (Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco, y Chihuahua)

## Proyecto de Nación 2018-2024

ejercen casi el 40% del presupuesto de la SAGARPA.

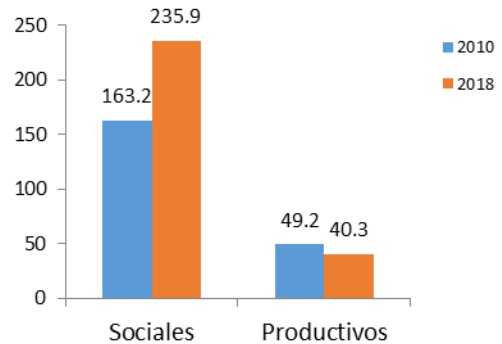
- Los productores con predios más grandes y capitalizados son los que reciben mayores subsidios.
- El 10% de los productores más pobres recibe apenas una décima de punto porcentual de Ingreso Objetivo, energía/irrigación, y sólo entre 2 y 3% del PROCAMPO.
- El 10% de los productores situados en el nivel superior reciben transferencias equivalentes a: 42% de PROCAMPO, 55% de Alianza, 60% de los recursos de energía e hídricos, y 85% de apoyos a la comercialización.



- El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC) representa el 1.4% del PIB

y el 8.6% del gasto programable, siendo decreciente en términos reales.

### Recursos del PEC por destino, 2018 vs 2010 (mmp)



- Predominan los apoyos que tienen un enfoque más asistencial, generando una gran disociación entre el desarrollo productivo y el desarrollo social.
- Vertientes no productivas (Social, Salud y Educativa) representan el 60% del PEC y explican casi la totalidad de su crecimiento nominal entre 2010 y 2018.

### Principios rectores

El desarrollo del campo estaría basado en:

- Una reorientación del PEC hacia más programas

## Proyecto de Nación 2018-2024

productivos y menos programas asistenciales;

- El incremento en la productividad de la pequeña agricultura.
- La mejora de los precios que reciben los pequeños productores.
- El Incremento de sus ingresos
- El logro de la seguridad alimentaria.

### Programa de Seguridad Alimentaria

El programa propuesto constituye un sistema de desarrollo integral para los pequeños productores agrícolas y campesinos, con un gran énfasis (y en los primeros cinco años, casi exclusivo) en aquéllos que actualmente viven en condiciones de pobreza y de pobreza extrema.

- Tendrá un monto estimado de recursos por 61 mmp, casi ocho veces más que lo que actualmente se destina para este propósito. Se constituirá de la fusión de 17 programas actualmente desarticulados en diferentes secretarías.
- La población objetivo la constituirán 1.2 millones de

hogares rurales en condiciones de pobreza.

- Se eliminarán programas que han probado tener nulo impacto menores a 100 mdp (miniprogramas) y los recursos liberados se destinarán a elevar las cuotas del PROAGRO productivo (antes PROCAMPO) y del PROGAN.
- Se les asegurará a los pequeños productores y campesinos una canasta integral de seis servicios públicos básicos:
  - i. Asistencia técnica y capacitación para la innovación tecnológica.
  - ii. Organización
  - iii. Comercialización.
  - iv. Financiamiento.
  - v. Infraestructura.
  - vi. Vinculación efectiva con los programas de desarrollo social.

### Metas de cobertura del Programa de Seguridad Alimentaria

Año	UPR	Cobertura
2019	400,000	32%
2020	400,000	32%
2021	800,000	64%
2022	1,000,000	80%
2023	1,243,594	100%

## Proyecto de Nación 2018-2024

- Se destinarán anualmente 4.7 mmp para las plantaciones forestales. Este presupuesto será suficiente para cumplir la meta de desarrollar un millón de hectáreas forestales en el sureste, considerando un costo de 23 mil pesos por hectárea.
- Se reasignará el Programa de Apoyos a la Comercialización de ASERCA, más los apoyos de Diconsa y Liconsa.

El presupuesto del sector se mantendrá constante, en términos reales, a lo largo del periodo 2018-2024.

Se diseñará un fondo especial para atención de contingencias de mercado, el cual se conformará tomando el equivalente al 10% del total del PEC (regla de disciplina fiscal).

Se fusionarán FIRCO, FOCIR y CONAFOR para crear una Agencia para la pequeña agricultura. Se propone la desaparición de la Subsecretaría de Desarrollo Rural.

### Reasignación del PEC

Se estima ir acrecentando la vertiente de competitividad (que es dónde se ubican los programas productivos) hasta convertirla en el componente de mayor importancia.

#### Propuesta de reasignación del presupuesto del PEC

	Actual	Propuesta
Financiera	0.7%	0.7%
<b>Competitividad</b>	<b>14.1%</b>	<b>28.1%</b>
Educativa	12.0%	12.0%
Medio ambiente	3.1%	3.1%
Laboral	0.2%	0.2%
<b>Social</b>	<b>32.0%</b>	<b>18.0%</b>
Infraestructura	18.1%	18.1%
Salud	16.2%	16.2%
Agraria	0.3%	0.3%
Administrativa	3.3%	3.3%
Total	100.0%	100.0%



# Desarrollo Social

Two horizontal lines are positioned below the title. The top line is light gray and the bottom line is orange. Both lines are slightly slanted upwards from left to right.

# Jóvenes Construyendo el Futuro

---

---

### **Jóvenes Construyendo el Futuro**

---

#### **Proyecto**

El objetivo de este programa es integrar a las y los jóvenes de 15 a 29 años en actividades de desarrollo humano, educativas, productivas, académicas, comunitarias, de capacitación y certificación laboral, y de incorporación al servicio público.

#### **Resumen ejecutivo**

El país cuenta con una población juvenil de 30.6 millones de personas entre 15 y 29 años de edad, según la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI. Por su parte, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, 2017) indica que el 52% de los jóvenes son económicamente activos y el 48% realiza actividades no económicas.

Un fenómeno que enfrenta la población juvenil que busca incorporarse al mercado laboral son los bajos salarios. La ENOE señala que, del total de jóvenes ocupados, el 68.9% reciben entre uno y tres salarios mínimos como remuneración a su trabajo y sólo el 2.7% tiene ingresos superiores a los cinco salarios mínimos.

De los buscadores de empleo, dos de cada 10 jóvenes

desocupados no cuentan con experiencia ni estudios, por lo que aceptan salarios y condiciones laborales inferiores.

No debe haber un gobierno rico con un pueblo pobre y, mucho menos, un gobierno rico con 6.2 millones de jóvenes que no cuentan con educación básica, 2.9 millones que no terminaron la primaria y 1.2 millones que no cuentan con escolaridad alguna.

Por ello, es necesario emprender nuevas acciones que les permitan su pleno desarrollo y cambiar esta condición.

La meta es atender cada año a 2 millones 600 mil jóvenes, en especial a quienes habitan en comunidades de alta marginación y en situación de pobreza y extrema pobreza, tanto en las zonas rurales y como en las urbanas.

#### **Antecedentes y situación actual**

Un eje de trabajo del nuevo gobierno es atender a las y los jóvenes, principalmente en dos vertientes: educación y empleo. Se implementará el programa "Jóvenes construyendo el futuro", que dependerá directamente de la oficina de la Presidencia de la República.

El propósito es que los jóvenes concluyan sus estudios de educación básica y habrá

espacios para cursar el nivel superior; además, se abrirán oportunidades de capacitación, certificación y de trabajo.

El programa tendrá una suficiencia presupuestal de alrededor de 108 mil millones de pesos anuales, recurso que se podrá incrementar por convenios o acuerdos que establezca el programa a nivel interinstitucional con los tres órdenes de gobierno, las instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil o la iniciativa privada.

### **Lineamientos del libro Proyecto Alternativo de Nación**

Jóvenes Construyendo el Futuro está conformado por dos componentes y diversas actividades y acciones que permiten ofrecer a las y los jóvenes un abanico de posibilidades para su desarrollo en educación y empleo.

El primer componente **Jóvenes con Futuro**, atenderá a aproximadamente 2 millones 600 mil personas de los 32 estados. Las acciones que comprenden este componente son:

**Jóvenes reconstruyendo el campo** con una cobertura de un millón de jóvenes que viven en zonas rurales o que quieren incorporarse a este ámbito, ya sea porque estudiaron carreras técnicas o profesionales afines al sector primario o porque tienen interés en el ámbito rural.

En este grupo se desarrollarán acciones como la siembra de árboles maderables, la recuperación de pastizales para las actividades pecuarias, la construcción de caminos que permitan facilitar la comunicación entre las localidades, el rescate y limpieza de ríos y lagunas.

**Brigadas de acción comunitaria** compuestas por 822 mil 448 interesados en participar en acciones en beneficio de su comunidad. Las brigadas abarcarán desde protección civil, limpieza y saneamiento de las localidades de zonas turísticas, recuperación de espacios públicos y de alfabetización.

**Jóvenes por la esperanza** para incorporar a 225 mil jóvenes al año, quienes participarán en formación de jóvenes por la música, promotores de deporte, como promotores de la cultura de la paz; educadores de la salud sexual y reproductiva; en prevención de la violencia de género; promotores de la salud emocional, prevención de adicciones y nutrición.

**Jóvenes + x venir** apoyará a 200 mil jóvenes que no han logrado una oportunidad de trabajo. En este apartado vincularemos a los jóvenes con empleos en la iniciativa privada, empresas de todos los ramos que brinden la oportunidad de capacitar y certificar, con la posibilidad de contratar a las muchachas y

## Proyecto de Nación 2018-2024

muchachos. Se invitará a las empresas pequeñas, medianas y grandes a fungir como tutores de estos jóvenes principalmente en actividades económicas, agropecuarias, pesqueras y turismo.

**Emprende**, a través de esta actividad apoyaremos cada año a 200 mil jóvenes emprendedores, interesados en iniciar un negocio o actividad económica y que requieran herramientas para desarrollar su plan de negocio e iniciar su empresa. En este espacio se gestionará ante las Secretarías que otorguen capital semilla y/o créditos emprendedores que faciliten los requisitos para proporcionar la capacitación y los recursos económicos que garanticen el éxito empresarial de estos jóvenes.

**Jóvenes becarios**, en esta actividad se busca vincular a los jóvenes de educación superior con el servicio público; vamos a integrar a 50 mil jóvenes estudiantes o recién egresados de las escuelas de educación superior, menores de 30 años, con promedios altos e interesados en participar en prácticas profesionales, como becarios en el servicio público. Es una propuesta con apertura a todas las carreras, con énfasis en jóvenes con formación en ingeniería química y otras relacionadas con la industria del petróleo; así como verificación en procesos administrativos y de

fiscalización. Para ello se trabajará con las universidades públicas autónomas e institutos tecnológicos.

Componente	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Meta Sexenal
Jóvenes reconstruyendo el campo	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	6,000,000
Brigadas de acción comunitaria	822,448	822,448	822,448	822,448	822,448	822,448	4,934,688
Jóvenes + X venir	200,000	200,000	200,000	200,000	200,000	200,000	1,200,000
Jóvenes Becarios	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000	300,000
Jóvenes por la esperanza	225,000	225,000	225,000	225,000	225,000	225,000	1,350,000
Formación para el desarrollo	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	1,800,000
<b>Meta Total</b>	<b>2,599,467</b>	<b>2,599,468</b>	<b>2,599,469</b>	<b>2,599,469</b>	<b>2,599,469</b>	<b>2,599,469</b>	<b>15,584,688</b>

### Requerimientos Financieros

El segundo componente **Jóvenes con Escuela** contempla actividades de formación para el desarrollo. Está dirigido a 300 mil personas jóvenes principalmente para asegurar su ingreso a la educación media superior y superior; el acceso a ciberescuelas, becas para jóvenes que realicen investigaciones y trabajos de tesis sobre medio ambiente y actividades agropecuarias.

Este es el tiempo de los jóvenes. Es momento de recuperar la dignidad y darles la certeza de un futuro promisorio que ellos mismos construyan: movilizar a la cuarta parte de la población para que

## Proyecto de Nación 2018-2024

participe activamente en la transformación de México, mediante una nueva forma de hacer política y gobierno, con honestidad y justicia, mejorando en lo inmediato sus condiciones de vida, serenar al país y alcanzar la tranquilidad y la paz.

En este contexto es preciso resaltar el Diagnóstico de la propuesta original (La Salida, 2017):

- Los jóvenes han sido abandonados.
- Falta de oportunidades conduce a situaciones de frustración, odio y resentimiento, lo que genera una situación que alimenta la violencia.
- La idea original está inspirada en Roosevelt, en particular en lo relativo al Derecho al empleo y/o al estudio.
- El Estado deberá garantizar la atención a todos los jóvenes que deseen estudiar.

*Objetivos de la propuesta original (La Salida, 2017):*

- Integrar a los jóvenes en actividades laborales o académicas para dotarlos de herramientas para una vida mejor.
- Alejarlos del desempleo y del camino de las conductas antisociales

- Acelerar la preparación de una gran reserva de jóvenes para las actividades productivas en previsión de un mayor crecimiento económico en el futuro.

*Propuesta original (La Salida, 2017):*

- Apoyar a jóvenes en edad de secundaria o preparatoria
- Dos grupos:
  1. 300,000 jóvenes que han sido rechazados de universidades públicas. Este grupo recibiría un apoyo o beca de \$29,000 anuales (1 salario mínimo mensual).
  2. 2,300,000 que han buscado empleo sin encontrarlo (desempleados) o que no han buscado empleo y tampoco trabajan (disponibles). Este grupo recibiría un ingreso de 1.5 salarios mínimos.

## Proyecto de Nación 2018-2024

Costo estimado del Programa Original

Grupo	Cantidad	Monto individual	Monto anual total
Jóvenes que desean estudiar	300,000	\$29 mil pesos anuales (\$2,416 mensuales = 1 s.m.m.)	\$ 8, 700 mdp
Jóvenes desempleados o disponibles	2,300,000	1.5 salarios mínimos mensuales	\$100,790 mdp
TOTAL	2,600,000	1 – 1.5 s.m.m.	\$109,490 mdp

### Identificación de la Población Potencial

- Para identificar a la población potencial se establecieron los siguientes tres criterios:
    - a) Edad, de 15 a 29 años.
    - b) Si están dentro de la Población Económicamente Activa, que su estatus sea el de *Desocupados* (lo que implica que están buscando activamente empleo sin haberlo encontrado) y que no estudien.
    - c) Si no están dentro de la Población Económicamente Activa, que su estatus sea el de *Disponibles* para laborar o para incorporarse a alguna actividad y que no estudien (en este grupo suele estar la población que ya buscó trabajo, pero que se cansó de hacerlo al no tener una respuesta favorable).
  - De acuerdo a estos criterios se logró identificar a una población potencial de 1,835,997 personas (ver gráfica)
- La mayor parte de este grupo son mujeres (59% del total) y el resto son hombres (41%).
- La mayor parte de la población potencial corresponde a los desocupados (1,159,011), mientras que el resto son personas que no están buscando activamente empleo, pero que están disponibles para trabajar. La distribución por género es muy peculiar, ya que la mayoría de los desocupados son hombres, pero la abrumadora mayoría de las personas disponibles son mujeres (ver gráficas).
  - Esta población potencial podría incrementarse si se agregara a aquellos jóvenes que están trabajando, pero que en realidad desean estudiar, así como a aquellos que desearían cambiar de ocupación. Esto, sin

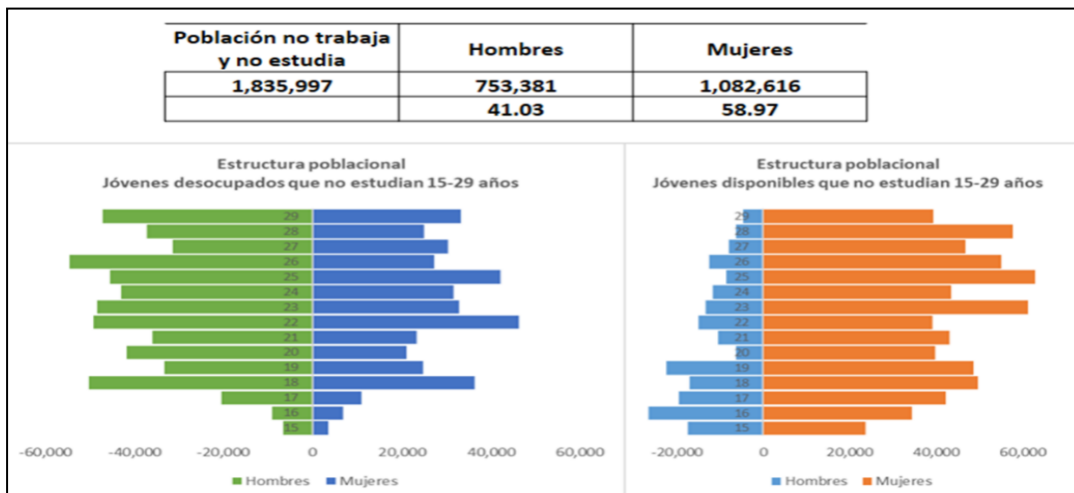


## Proyecto de Nación 2018-2024

embargo, es muy difícil de cuantificar. En cualquier caso, el rango de la población potencial se encuentra por debajo de las estimaciones originales (2.6 millones), por lo que éstas deben ser vistas como un límite superior.

educativa o laboral con la perspectiva de que esto se mantenga en el futuro o que le permita independizarse más adelante.

Población Potencial: Jóvenes de 15 a 29 años que están desempleados o disponibles



### *Estrategia*

- La propuesta incluye el diseño de una estrategia integral para atender las diversas problemáticas a las que se enfrentan las personas jóvenes en México.
- En todos los casos, la persona joven recibirá un estímulo económico tal y como estaba establecido en la propuesta original. El beneficio para el joven es la posibilidad de incorporarse a una actividad

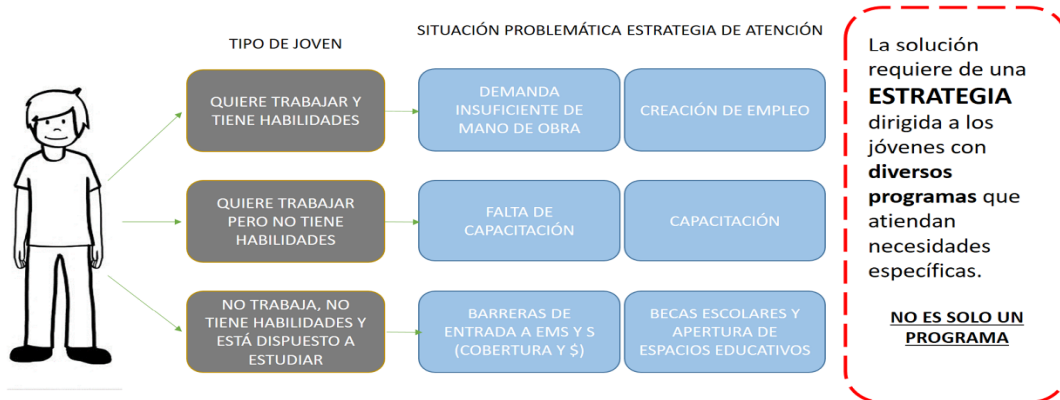
### *Operación de la Estrategia*

- Existen dos grandes retos para una exitosa implementación de la estrategia propuesta: 1) la identificación de la problemática y de las opciones viables para las personas jóvenes, y 2) la vinculación de oferta y demanda de actividades laborales, de aprendizaje, tutoría, mentoría o de capacitación.

## Visión Transversal



## ENTENDER EL PROBLEMA PARA GENERAR LA SOLUCIÓN...



- Para la correcta operación del programa se requiere de la concurrencia de diversas áreas de gobierno, tales como la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría del Trabajo, así como de otras instancias de los gobiernos locales o federal (ver gráfico).
- Para la correcta operación del programa se requiere de la concurrencia de diversas áreas de gobierno, tales como la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría del Trabajo, así como de otras instancias de los gobiernos locales o federal (ver gráfico).
- Si bien la población potencial es cercana a los dos millones de personas, es posible anticipar que el programa operará a una menor escala (20-30%, quizá). Esto se debe tanto a factores de oferta como de demanda (es decir, no necesariamente habrá tanta demanda por parte del sector privado o social y no necesariamente todos los jóvenes querrán participar en este programa). Por lo tanto, los recursos que necesitaría el programa serían muy inferiores a lo estimado originalmente.
- El programa podrá apoyarse en esquemas ya existentes en la Secretaría del Trabajo, Sedesol o la SEP y que ya cuentan con recursos cercanos a los 6 mil millones de pesos en 2017.

### *Sobre la implementación*

A continuación, se describen algunos aspectos importantes relacionados con la implementación del programa.

- Este tipo de programas no son nuevos ni son una ocurrencia. Existen en la mayor parte de los países desarrollados, siendo quizá los más exitosos los conocidos como formación dual en Alemania y en otros países. Existen también en varios países de América Latina, aunque, en general, su dimensión es relativamente pequeña. Algunos programas son *ProJovem* en Brasil, *Jóvenes con más y mejor trabajo* en Argentina, *Jóvenes en Acción* en Colombia, etc.

## Salud

---

---

## Desarrollo Social

---

### Sector Salud

#### Proyecto

Proteger y garantizar el derecho a la salud en igualdad de condiciones para todos los mexicanos.

#### Resumen Ejecutivo

La salud es un derecho básico de las personas. El Proyecto de Nación 2018-2024 reconoce la salud como eje fundamental. Contempla como uno de sus objetivos principales fortalecer el Sistema Público de Salud (SPS) en su conjunto, para lograr un enfoque no sólo curativo sino también preventivo e integral y mejorar la eficiencia de su operación. Esto permitirá obtener mejores resultados en salud y en calidad de vida, de tal forma que se logre una cobertura universal, donde los medicamentos y los servicios públicos en consultorios, clínicas y hospitales, desde el primer nivel de atención hasta la medicina especializada, sean accesibles y gratuitos. Con ello se reducirán las desigualdades en salud y se detendrá el aumento de las enfermedades crónicas, así como el gasto de bolsillo en salud, particularmente de los hogares pobres.

La salud es multifactorial, por lo que la prevención debe ligarse

también a la política de cultura física, deporte y nutrición.

#### Antecedentes y situación actual

- México cuenta con indicadores de salud que son preocupantes y con un acceso desigual al sistema, que se asocia con una extraordinaria y creciente desigualdad en las condiciones de salud.
- El sistema público de servicios de salud sigue siendo el proveedor más importante. La política seguida por el Seguro Popular, en su forma actual, no ha garantizado el acceso a los servicios de salud después de 15 años. México tiene 20.5 millones de personas no tienen acceso a ningún tipo de seguridad social ni al Seguro Popular.
- Los hogares, principalmente de altos ingresos, realizan pagos directos en bienes y servicios de salud y participan con el 53% del gasto total en salud.
- El financiamiento público destinado a este sector es bajo (2.8% del PIB), comparado con el 6% recomendado por los organismos internacionales. Esta situación se agrava con el subejercicio y el mal uso de los recursos, presentes en la mayoría de las instituciones. La Auditoría Superior de la

## Proyecto de Nación 2018-2024

- Federación (ASF) estima en 20.6% los recursos que podrían estar mal utilizados.
- La corrupción y la falta de rendición de cuentas dificulta evaluar, de forma independiente, la consecución de las metas establecidas. Por su parte, el desvío de recursos afecta gravemente la calidad y eficiencia de los servicios que se ofrecen, con la consecuente insatisfacción de la población, particularmente los largos tiempos de espera para recibir atención especializada, así como la falta de medicamentos y otros insumos que deberían ser entregados gratuita y oportunamente.
  - La cobertura limitada del Seguro Popular deja en un estado de desprotección a la población que no goza de seguridad social laboral y que padece alguna enfermedad no cubierta por la póliza de dicho Seguro. Esto representa uno de los grandes desafíos del México actual.
  - El envejecimiento de la población y el cambio en los tipos de enfermedades han creado nuevos problemas en México y en el mundo.
  - Las enfermedades crónicas no transmisibles constituyen hoy el 80% de las principales causas de mortalidad y continúan aumentando. En México, 6.2 millones de personas viven con diabetes y, debido a la mala atención que reciben, tendrán complicaciones tan graves como las amputaciones (20 mil al año) o la insuficiencia renal (100 mil personas).
  - Todavía mueren 38 mujeres por cada 100 mil nacidos por causas relacionadas con el embarazo y 12 mil niños no sobreviven su primer año de vida. Esto ocurre con mayor frecuencia en municipios y regiones de alta o muy alta marginación.
  - El estado ha desatendido la promoción del cuidado de la salud tanto como la prevención. La actual política de salud no promueve efectivamente los hábitos saludables. Las condiciones socio-económicas de la población imposibilitan una adecuada alimentación y una sana recreación, situaciones que favorecen el incremento de las enfermedades crónicas.
  - México vive una paradoja: por una parte, tiene el mayor índice de sobrepeso y obesidad en niños entre los países de la

OCDE; pero, por la otra, persiste la desnutrición. Según datos de UNICEF México: "*En el grupo de edad de cinco a catorce años la desnutrición crónica es de 7.25% en las poblaciones urbanas, y la cifra se duplica en las rurales*"

- El tabaquismo y consumo de alcohol van en aumento entre los jóvenes y, particularmente, entre las mujeres, con la consecuente carga de enfermedades y accidentes.
- El uso de drogas ilegales en jóvenes de 12 a 17 se ha incrementado cuatro veces en el último año.
- Se cuenta con un amplio sistema de vacunación, pero sólo 37% de los niños reciben en tiempo y forma sus vacunas, y 10% no recibieron ninguna en el último año. La atención debe centrarse, por tanto, en el número de niños vacunados y no en la cantidad de vacunas distribuidas.
- Algo tan importante como la lactancia, exclusiva hasta los 6 meses de edad, sólo se da en uno de cada tres niños.
- El embarazo en adolescentes se ha incrementado de manera alarmante y, hasta hoy, las políticas públicas para su prevención no han dado los resultados esperados. Se

estima una cifra de 400,000 embarazos al año en menores de 18 años.

- Hay bajos y variables niveles de detección oportuna de cáncer de mama, lo que muestra que la política de prevención en este rubro también ha fallado.
- La mala prescripción médica y la prescripción incorrecta por parte de la industria farmacéutica, provoca un aumento en la resistencia antimicrobiana y daños en la salud.
- La mortalidad por Infarto Agudo al Miocardio en mayores de 45 años es 3 veces más alta que en países más desarrollados, debido a la carencia de un sistema de atención de emergencias eficiente.

### **Carencias importantes y mala distribución geográfica de los recursos de atención en el sector público**

- Existe una gran desigualdad geográfica de infraestructura de salud y de recursos humanos entre los estados más prósperos y los más pobres como Oaxaca, Chiapas, Guerrero y zonas del Estado de México y Veracruz.



- Faltan centros de salud y hospitales generales y de alta especialidad, lo que impide la continuidad de la atención con criterios de calidad e integralidad. México aún no ha alcanzado el indicador internacional mínimo de una cama hospitalaria por cada mil habitantes.
- Faltan médicos debidamente formados sobre la base de las necesidades de salud de la población, que contrasta con la formación de especialistas.
- Existe un gran déficit de enfermeras. Los países de la OCDE tienen 8 enfermeras por cada mil habitantes, mientras que México sólo cuenta con 2.

### **Carencia de políticas intersectoriales efectivas para proteger la salud.**

- Los determinantes sociales son cruciales para la salud poblacional, sin embargo, la política intersectorial implementada no ha mostrado su efectividad. Los programas para abatir la pobreza diseñados bajo un criterio de focalización, debe dar lugar a una política de desarrollo de derechos sociales universales.
- El cambio climático, con sus efectos sobre la salud, es un desafío muy importante que requiere acciones firmes.

- La violencia generalizada se ha convertido en un problema de salud pública al grado de provocar una disminución en la esperanza de vida entre los hombres de 15 a 39 años y, entre las mujeres, de 10 a 24 años.

### **Debilidad del sistema de rendición de cuentas**

- Las políticas de rendición de cuentas no han evitado la corrupción. Los indicadores diseñados en el marco de una política de planeación tecnócrata no siempre dan cuenta de manera clara, sencilla y accesible a la población acerca de los resultados esperados.
- Los sistemas de información no son integrales y no siempre son facilitadores de la toma de decisiones. Mención especial merece la falta de un sistema único de información de medicamentos, lo que provoca un desperdicio nacional del recurso para esos insumos, y una disparidad en los precios de compra al no contar cada entidad con la información que permita comparar la situación del mercado de la salud. La industria farmacéutica ha sido la gran beneficiada de esta situación, no el paciente.

### Principios rectores del Proyecto de Nación 2018-2024 para el Sector Salud

- **Buen gobierno**, con el compromiso ético de una gestión pública que garantice la eficiencia, transparencia y honestidad.
- **Universalización**, que garantice la igualdad en el acceso, en la calidad de los servicios y en la equidad de la asignación de recursos.
- **Priorización de la población pobre y excluida** de los servicios de prevención y salud para garantizar que todos los mexicanos tengan una cobertura de servicios equivalentes.
- **Equidad** para el desarrollo de políticas y programas que reduzcan la desigualdad en salud, abordando las determinantes socio-económicas y la atención de grupos vulnerables, a fin de garantizar que cada mexicano tenga acceso a los servicios de salud de acuerdo a sus necesidades.
- **Enfoque de promoción, prevención e integralidad**, con prioridad en la educación, promoción y protección de la salud así como en la prevención de enfermedades.
- **Participación y colaboración social y ciudadana** en el

diseño, formulación y operación de políticas y programas.

- **Intersectorialidad** para que el objetivo de una vida saludable esté contenido en todas las políticas públicas.
- **Evaluación, transparencia y rendición de cuentas** en todo el sistema de salud para combatir la corrupción y garantizar su buen funcionamiento.
- **Solidaridad para financiar el sistema** con base en una política fiscal que se sustenta en la contribución equitativa del ingreso de cada persona.

### Líneas de acción

1. **Transformar el modelo de atención sanitaria actual hacia uno basado en atención primaria integral**, lo que resolverá el 80% de los problemas de salud en el primer nivel.
  - Este nuevo modelo debe acompañar a la persona a lo largo de su vida y organizar el contacto de los pacientes con el sistema de hospitales y especialistas, a través de redes de atención integrales.
  - Un papel clave será el de las unidades de atención en

la comunidad y el trabajo territorial con la población; para fortalecer el papel conductor de las jurisdicciones sanitarias en el trabajo territorial, en las acciones de epidemiología y seguridad sanitaria.

2. **Fortalecer el trabajo transversal con otras instancias de gobierno y la industria**, que modifiquen las malas condiciones de vida y trabajo, promuevan un entorno que favorezca los ambientes y los hábitos colectivos saludables.
3. **Fortalecer y ampliar el sistema público de salud** en lo que corresponde a recursos humanos y físicos, priorizando las unidades de primer nivel y de mediana complejidad en las regiones desfavorecidas.
3. Elaborar un plan integral sexenal de ampliación y fortalecimiento del sistema público de salud con objetivos comunes y la participación de todos los proveedores públicos de salud federales y estatales, impulsando la rectoría de la Federación y estableciendo metas para todos los proveedores, con una vigilancia ciudadana en su cumplimiento.
4. **Participación y control social**. La construcción de un nuevo modelo requiere una nueva ética del servicio público que privilegie la atención digna, humana, eficiente y técnicamente competente, así como la participación efectiva de todos los involucrados en el sistema de salud, a través del diálogo sustentado en información.
5. **Combatir la corrupción y mejorar la administración**. Se favorecerá la transparencia en el uso de todos los recursos públicos. Se utilizarán mecanismos de “subasta” y un sistema único nacional de registro de las etapas del ciclo de compra, distribución y consumo. Se adecuará la administración a las necesidades de los servicios eliminando barreras burocráticas.
6. **Impulsar una política nacional de medicamentos y de otros insumos médicos** que garantice la sustentabilidad, mediante el fomento de la producción nacional, pública y privada, e incorporando tecnología para la correcta prescripción y uso. Se fortalecerá la fármaco-vigilancia, especialmente la relacionada con los antimicrobianos.
7. **Garantizar el financiamiento necesario y una nueva**

**estructura del sector público de salud.** Se propone aumentar el financiamiento público efectivo en, por lo menos, 1% del PIB.

**8. Calidad y calidez de los servicios de salud**

El mejoramiento de la calidad no depende de intervenciones administrativas aisladas sino de un conjunto de medidas sustentadas en la suficiencia de recursos humanos, materiales e infraestructura en salud, así como en procesos de organización eficientes. La calidez es consecuencia de una cultura que pondrá en el centro el humanismo y el servicio a la comunidad y al paciente.

**9. Implementar un sistema de urgencias efectivo** que responda de manera eficaz ante cualquier necesidad impostergable de las personas como son el infarto, los traumatismos por accidentes o violencia o como resultado de desastres naturales, con la participación de todos los servicios públicos.

**10. Establecer un pacto por la salud pública** que sienta las bases para el adecuado abordaje de las determinantes socio-económicas de la salud y los factores ambientales. Para ello, se instrumentarán las

recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de incluir “salud en todas las políticas”, para que las autoridades promuevan una vida saludable que, en todos los ámbitos, vigilen la instrumentación de políticas que pudieran dañar la salud.

**11. Investigación en salud.** La investigación de las enfermedades crónico-degenerativas (en particular las de base neuro-funcional), las afecciones músculo-esqueléticas, la insuficiencia renal crónica, la nutrición materno-infantil y las derivadas de los problemas ambientales y del cambio climático, son algunas de las más representativas.

**12. Sistemas de información y evaluación.** La información sólida y confiable para la evaluación, así como la toma de decisiones relacionadas con el sistema de salud en su conjunto para la salud poblacional serán una prioridad nacional, a efecto de que la ciudadanía y los organismos evaluadores gubernamentales, cuenten con los datos necesarios para ejercer un control que garantice la mejora de resultados en el sector salud.

# **Cultura Física y Educación para todos**

---

---

## Cultura Física y educación para todos

---

### Proyecto

Deporte de alto rendimiento. Posicionamiento y buenos resultados a nivel internacional. Activación física cotidiana.

### Resumen Ejecutivo

La cultura física y el deporte serán ingredientes esenciales para la cohesión y el desarrollo social de México. En el Proyecto de Nación 2018-2024 no solamente se considera el tema del deporte de alto rendimiento, posicionamiento y los resultados a nivel internacional sino el de la activación física cotidiana, la educación física, el deporte escolar y el paralímpico.

La práctica de la cultura física y el deporte contribuyen a un mejor desempeño escolar y, en general, a un bienestar y una vida saludable. Para quienes encuentren en el deporte un modo de vida permanente, éste supone también una fuente de empleo e ingreso.

### Problemática

A pesar de que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su Art. 4, destaca que: “Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte” y

corresponde al Estado, su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia, existe un rezago en políticas públicas nacionales en materia de activación física, deporte social, de alto rendimiento y profesional, que impide fomentar la participación de los niños, jóvenes, adultos, adultos mayores, así como de personas con discapacidad, en la oferta y demanda de programas y servicios en materia de educación, activación física, recreación y deporte.

La corrupción y falta de transparencia, así como una deficiente planeación a largo plazo e incentivos, limita la participación activa de la iniciativa privada e instituciones sociales, a diferencia de otros países.

No existe la debida prioridad de las actividades deportivas dentro del sistema escolar en todos sus niveles.

De igual modo, es evidente la falta de programas de investigación, desarrollo académico, científico y tecnológico en la materia.

### Propuesta

Incorporar, como parte del modo de vida de cada mexicano, una cultura física que vincule la nutrición con la actividad física, la salud con el deporte y el trabajo en equipo con las conductas sociales, en un ambiente que estimule prácticas concretas para

una vida sana y una sociedad armónica y equitativa.

### **Líneas de Acción**

Integrar un Comité Nacional de Cultura Física y Deporte que, al más alto nivel, contribuya a las políticas públicas con corresponsabilidad y trabajo transversal entre todas las secretarías, los tres niveles de gobierno, organismos sociales, públicos y privados. Este Comité conformará un modelo nacional que dinamice y articule la participación deportiva y la activación física a nivel comunitario, escolar y federado y, a la vez eleve a carácter de prioridad nacional, la prevención integral de la salud y el bienestar social, a través de la cultura física y el deporte.

Elevar la importancia de la educación física dentro del sistema educativo nacional y reforzar la capacitación y generación de profesores especializados; fortalecer los Juegos Nacionales Escolares en todos sus niveles y en los que todas las escuelas del país, sin limitación alguna, participen, en un sistema integral de competencia.

Se implementará un Plan Nacional de Fomento al Uso de la Bicicleta, como uno de los programas sociales que promoverán la cultura y el uso de ésta.

Se fomentará el uso de la bicicleta desde la niñez, con programas, reglamentos y una cultura ciclista integral, incluyendo el desarrollo de una infraestructura vial que permita el libre rodar.

Se generarán trabajos conjuntos públicos-privados, mediante los adecuados estímulos fiscales, que servirán para crear Centros Deportivos Municipales de desarrollo comunitario y centros especializados por región para los deportes más representativos, que tendrán las condiciones idóneas para la práctica deportiva de las poblaciones infantil, joven, adulta y personas con discapacidad.

Se apoyará en sus estudios a los deportistas retirados así como en su incorporación a la vida laboral o empresarial.

Se llevará el programa a los 2 mil 457 municipios de la República Mexicana, para que éstos tengan acceso a una infraestructura incluyente, programas de seguimiento y detección de talentos con entrenadores capacitados, con miras a la obtención de mejores resultados en torneos internacionales, y que servirán para crear un mecanismo virtuoso y creciente, a través del programa "Jóvenes con Futuro".

Se impulsará el desarrollo de talentos deportivos, puntualizando su seguimiento tanto en su preparación como mediante la colaboración de equipos multidisciplinarios, entrenadores



capacitados, médicos, nutriólogos, así como infraestructura idónea; por ende, se producirán mejores representativos y resultados internacionales. La detección oportuna de talentos se llevará a cabo dentro de los Juegos Nacionales Escolares, los Campeonatos Nacionales de cada deporte y los Centros Deportivos Municipales.

## Toda la política debe ser social

---

Un gobierno democrático, convencido de lograr una sociedad armónica y justa, debe sustentarse en políticas sectoriales cuyo centro de inspiración sea el desarrollo social.

Un desarrollo que genere oportunidades para todos.

La política social no puede ser solamente un componente más de las políticas públicas, sino la guía de orientación general y rectora del quehacer gubernamental.

Generar oportunidades para todos es complejo y plantea retos adicionales una vez alcanzada esta meta.

El principal reto es que muchas oportunidades sólo podrán aprovecharse si se logran desarrollar las capacidades, las competencias, los conocimientos y los talentos de la población.

De lo contrario, todas las oportunidades son naturalmente aprovechadas por quienes tienen mejores condiciones para acceder a ellas. Queremos construir un desarrollo económico compartido, una prosperidad que incluya a todos.

En este sentido y para ir creando un tejido social sano, la política social debe tener fuertes lazos con la política económica para que la planta productiva, el comercio y los servicios abran cada vez más oportunidades de empleo y de ingresos a la población. Impulsar el crecimiento de la inversión y el empleo para generar bienestar. Aprovechar la enorme capacidad emprendedora del mexicano.

Asimismo, la política social debe buscar, junto con la política educativa, que la planta productiva se vincule con los centros académicos, de capacitación para el trabajo, de entrenamiento, de formación, y de educación.

No hay mejor fórmula para superar la pobreza y las desigualdades que una educación con cobertura total y calidad. La movilidad social ascendente es producto multifactorial pero se sostiene de una buena educación y de respetar y capacitar permanentemente a quienes educan, los maestros. Ellos son líderes de la transformación sustentable y perdurable. Por ello, revaloraremos al magisterio, injustamente tratado en los últimos años.

Solamente así la población podrá revalorar la importancia del esfuerzo educativo de la escuela pública.

Los mexicanos deben contar con mayores y mejores condiciones y medios para realizarse en lo personal y comunitario. Eso solo será posible si la política social genera entornos que lo hagan posible.

La base para lograr esa constante mejoría es un sustento productivo en un marco de libertades y de goce de derechos y obligaciones producto de un Estado de Derecho y de un arreglo solidario para atender prioritariamente al rezagado.

Por ello, la Política Social no sólo debe verse como un área gubernamental sino como una política integral que atraviese las decisiones y políticas de todos los sectores.

La política social no puede ser la suma de programas paliativos, sino una Política de Estado de alcance general y transformación de fondo. No sólo se trata de reducir problemas y necesidades sociales resultantes de un arreglo socio-económico defectuoso, sino crear una política de desarrollo que lleve en su adn la propuesta de una sociedad armónica.

Una sociedad armónica es aquella que garantiza nutrición, educación gratuita, salud, vivienda, leyes justas, atención

a discapacidades, libertad para todos, desarrollo a los pueblos indígenas, desarrollo de capacidades y competencias, equidad en la distribución de oportunidades, empleo e ingreso familiar suficiente. Es un ganar – ganar económico y social.

Esa Política Social, para ser de Estado, requiere del consenso general. De una amplia consulta entre todos los involucrados y de un convencimiento de que ya es hora de construir un país en donde todos tengan cabida.

Ese anhelo, al que seguramente la mayoría de los grupos sociales se sumarán, requiere entender diversos fenómenos históricos que México no ha afrontado con plenitud y conciencia histórica.

México es uno de los países más grandes y ricos del mundo. Formamos parte del 10 por ciento con más alto Producto Interno Bruto (PIB), con más territorio, población, diversidad ecológica e hidrocarburos, entre otros. Tenemos con qué salir adelante y ofrecerle a nuestros hijos y nietos un mejor futuro.

Pero, al mismo tiempo somos una sociedad con rezagos sociales notables que abremos de conocer, afrontar y resolver. Esa situación es producto de la corrupción, y la simulación que vamos a desterrar.

Veamos. Entre 150 países, somos la economía número 15 en consumo, inversión y exportaciones pero nuestro lugar es el número 112 en coeficiente de GINI, que mide la distribución del ingreso.

Otro ejemplo de la disparidad que nos caracteriza es que México ocupa el cuarto lugar en biodiversidad pero el 104 en mortandad materno - infantil.

Para transformar a fondo nuestra realidad debemos utilizar nuestras fortalezas para combatir nuestras debilidades. Contamos con un país rico en recursos y también sólido en valores humanos y una moral social que requiere el entorno para generalizarse.

¿Qué requiere una política social integral?

En primer lugar actuar con una visión de equidad. Equidad es tratar desigual a los desiguales.

Esto no significa lo mismo que el asistencialismo, significa ampliar las oportunidades de nutrición , ingreso, salud, educación, vivienda y empleo a quienes carecen de ello. También quiere decir que quienes no pueden aprovechar las oportunidades que se les presentan, deben ser apoyados en su educación y capacitación para desarrollar todo su potencial.

Lo anterior obliga a fijar y ajustar nuestro esquema de estímulos. No se puede proponer una vida de realizaciones a través de la educación y el trabajo en un entorno de inseguridad , delincuencia y corrupción.

Para ello vamos a potenciar los recursos públicos que ya se dirigen a programas sociales al crear sinergias entre todos los sectores y articular horizontalmente a los sectores de la administración pública y la sociedad civil organizada para actuar como un solo cuerpo en la superación de la pobreza.

La pobreza debe ser atendida en su dimensión más completa, empezando por el ingreso y continuando con el desarrollo de competencias.

Esto obliga a la política social a conocer nuestras fortalezas y miserias históricas para reconocer los diferentes México que conviven en nuestro espacio territorial y actuar en consecuencia.

Como toda Latinoamérica, la conquista resultó en países racial, económica, social y geográficamente divididos entre indígenas, mestizos y criollos.

México está tan finamente dividido en esas tres realidades, que raramente se tocan entre sí, pareciendo tres naciones distintas con valores,

aspiraciones y lenguajes diferentes.

Afortunadamente vivimos en un fascinante tiempo de transición que gracias a la ciencia y tecnología se empieza a alinear en favor de la construcción de una verdadera democracia que permita integrar a los diferentes México en uno solo que recoja lo mejor de los otros en materia de tradición, productividad, emprendedurismo, solidaridad, esfuerzo y amor por México.

La cultura política mundial está sustentada en una organización política vertical. México no escapa a ello, pero ahora la sociedad global cuenta con redes horizontales.

Eso a permitido que frente a una educación y conocimiento reservados a quienes podían pagarlo, hoy se universaliza el acceso a las ciencias, artes y humanidades.

Asimismo, muchísimos productos, bienes y servicios se volverán cada vez más accesibles. El ejemplo es el precio de la energía que tiende globalmente a la baja, así como la calidad y oportunidad en los diagnósticos de salud que cada vez alcanza a una mayor parte de la población.

Todo ello ayuda a un fortalecimiento de la sociedad civil.

¿Cómo acelerar el arribo de la armonía social y el disfrute de una calidad de vida digna para todos?

¿Cómo pasar de la necesidad a la satisfacción que promete el futuro?

1. Creando una gran red social de apoyo a los jóvenes. Esto mitigará los efectos de 7 millones de “NINIS”, carne de cañón para el crimen organizado y el malestar colectivo. Vamos a dar prioridad al acceso al estudio y el trabajo de nuestros jóvenes.

2. Construyendo la verdadera igualdad de género que no sólo otorgue oportunidades parejas, sino que enfrente la violencia intrafamiliar, el abuso a la mujer y la cultura machista.

3. Revalorando al maestro mexicano, fortaleciendo la creación de un ambiente escolar basado en el aprendizaje colaborativo y en redes de tutoría, con la tecnología al centro del esfuerzo. Incorporando la estimulación temprana, y transformando la figura del maestro frente a grupo, para convertirlo en un coordinador del aprendizaje.

4. Con transferencias de ingreso directo a los grupos vulnerables por su edad, discapacidad o condición.

5. Ligando la política de desarrollo social al deporte, la salud, la educación, el ingreso y el arte, en especial la música.

Muchos problemas podrán encontrar cause de solución vinculando las políticas y dependencias a temas prioritarios

Por ejemplo, somos el país más obeso del mundo y no tenemos en la escuela un programa de activación física robusto que nos dé las bases para una vida saludable.

Tenemos 50 millones de pobres y no contamos con una política de salud reproductiva, que evite que los más pobres tengan tasas del 6% de fecundidad y el embarazo adolescente crezca. Hoy el 90 por ciento de los embarazos no son deseados.

Hay herramientas que generan tejido social sano, como la música que están a la mano, esperando ser utilizados. Todo esto no es un problema sólo de presupuesto, sino fundamentalmente de proyecto. El arte es la herramienta más poderosa de transformación social y se ha empleado por siglos, menos en pleno siglo XXI.

La lactancia materna es el mejor alimento, el más barato, el más saludable y solamente el 20 por ciento de las mujeres lacta.

Esos ejemplos muestran una gama de oportunidades para mejorar la vida de las mayorías si se cuenta con liderazgo y comunicación efectiva.

6. Lo más barato en salud es la prevención, no solo la curación. Hay que apostarle a la atención primaria, el cuidado prenatal y hasta los tres años de vida de los bebés para complementar el esfuerzo hospitalario.

Hoy el sector salud es de lucha contra las enfermedades, hay que incluir también una política a favor de una vida saludable.

7. México requiere políticas diferenciadas geográfica y socialmente. Cada zona tiene necesidades y culturas locales que deben estar presentes en la toma de decisiones. Ejemplos de políticas diferenciadas son: En materia fiscal las zonas libres, el ISR, o el IVA.

8- En materia de asentamientos humanos, el país requiere de una planeación territorial del desarrollo. Un ejemplo de ello es el tema de la dispersión poblacional frente a la concentración excesiva.

Parte sustantiva de la Planeación territorial del desarrollo es la necesidad de considerar la participación social en los grandes proyectos. Ejemplos de ello es la construcción de aeropuertos, presas y obras públicas en

donde los dueños de la tierra puedan recibir un beneficio por hacer posible la construcción de infraestructura.

Jóvenes, maestros, personas con discapacidad e indígenas serán prioridad de los programas de atención social de mi gobierno.

9. El gobierno debe tener en la sociedad civil organizada un aliado, un socio. Estimular el fortalecimiento del tercer sector, apoyando económicamente, coadyuvar a su formalización, es una de las tareas más importantes para tener continuidad y generar valor agregado en la sociedad mexicana.

10-Una sociedad armónica cuida de sus miembros con alguna discapacidad. Por ello tendrá prioridad la atención a estas personas para su desarrollo y para que cuenten con la infraestructura necesaria .

11- La sociedad civil organizada es la mejor respuesta a las conductas antisociales del crimen organizado.

Propiciar que las organizaciones civiles realicen su misión es generar tejido social sano y fuerte. Por ello tendrán el apoyo del gobierno.

12- Finalmente, la población indígena de México tendrá en el futuro el espacio digno y las condiciones necesarias para desarrollarse y contribuir a su bienestar y al de todos los mexicanos con su legado de sabiduría y amor por nuestra tierra .



# **Educación , Ciencia y Valores**

---

# **Educación para todos**

---

---

## Educación para todos

En el nuevo gobierno democrático el sector educativo será prioritario. La educación es un elemento indispensable para el desarrollo nacional: crea condiciones de equidad, fortalece el espíritu de los educandos, mejora la calidad de vida de las familias y la convivencia social, impulsa la economía y hace posible la democracia.

El recibir educación en todos los niveles es un derecho universal de todos los habitantes del país, sea cual sea su edad, condición social, cultural y económica. Garantizar este derecho es una responsabilidad del Estado. El artículo 3° constitucional establece esa obligación para los niveles de preescolar, primaria y secundaria, pero también señala el deber del Estado de promover e impartir de manera gratuita todos los tipos y niveles educativos, incluyendo la educación superior.

El sistema educativo de México es un bien nacional y uno de los recursos más importantes del país, por lo que es fundamental fortalecerlo. Ello implica asegurar la gratuidad y la disponibilidad de infraestructura, materiales educativos y bibliotecas suficientes, pero también dotar a los estudiantes con los apoyos en transporte, uniformes, alimentos, becas y, en caso necesario, albergues, dormitorios y

residencias, a fin de que ninguna condición económica ni familiar, de distancia geográfica o de mal funcionamiento del sistema educativo, impida o dificulte el acceso, permanencia y egreso satisfactorios en cada nivel escolar.

Ampliar la cobertura y la inclusión de la enseñanza pública contribuye a combatir los fenómenos de inseguridad, violencia y deterioro del estado de derecho. La exclusión de millones de jóvenes por falta de lugares en las aulas ha sido una de las causas preponderantes de la descomposición social que padece el país. Preferimos que los jóvenes sean becarios a que sean sicarios. Es por ello que este Proyecto de Nación propone medidas para ampliar, en el corto plazo, la cobertura educativa en todos los niveles a fin de garantizar que ninguna persona que desee estudiar se vea impedida de hacerlo por falta de condiciones o de cupo en las instituciones de enseñanza.

Se deben erradicar privilegios y usos privados y facciosos de los recursos públicos destinados a la educación. Los maestros del país deben tener la garantía de que será respetado su derecho al trabajo en condiciones dignas, con un salario suficiente y prestaciones de ley.

En el cambio del sistema educativo que se propone será indispensable un proceso de

formación continua, la participación magisterial en una reforma a fondo de los planes y programas, así como el mejoramiento sustantivo de las condiciones de estudio y de trabajo en las escuelas normales y universidades pedagógicas.

La atención a la formación integral de los educandos implica desplegar la educación física, deportiva y artística en todos los centros educativos del país para formar, enlazar y multiplicar las capacidades corporales, intelectuales, emocionales y creativas de los estudiantes.

Queremos una práctica educativa acorde con el programa de transformación del país que involucre no sólo a las autoridades sino también a maestros, directivos, estudiantes, padres de familia y comunidades, a fin de lograr una educación de calidad con valores humanistas y solidarios. La enseñanza ha de ser vista como una actividad de interés público y general, y por ello debe abrirse su diseño y su práctica a la participación de toda la sociedad. De esa manera, México conseguirá una renovación y una dignificación profundas de las escuelas de todos los niveles para que puedan dar a las nuevas generaciones los elementos éticos, científicos, culturales y artísticos que requieren para alentar un desarrollo nacional incluyente, democrático y sostenible.

El proyecto educativo y cultural del nuevo gobierno requiere de un incremento presupuestal sustancial a la investigación científica, en particular, el que se destina a los centros públicos de educación superior, así como de la promoción de la generación y el intercambio de conocimientos que nos permitan la preservación y el enriquecimiento de nuestro patrimonio histórico y cultural tangible e intangible; es necesario, además, procurar el desarrollo de la ciencia básica y aplicada; usar y proteger en forma sustentable nuestros recursos naturales estratégicos, incluyendo la tierra, el agua y el medio ambiente, e impulsar la cultura, la ciencia y todo lo que nos conduzca a la humanización del saber, la defensa de nuestra identidad y soberanía y la convivencia pacífica.

### Situación actual

La actual crisis del sistema y de los programas educativos en México se inició en 1992, cuando Carlos Salinas impulsó una “modernización educativa” basada en la descentralización, la apertura a la privatización, la conversión de la educación en negocio y la adopción de la visión empresarial como principio y fundamento de la acción educativa.

En veinticinco años se han llevado a cabo reformas legales (en 1993, 2008 y 2012) y ajustes en los programas y planes de estudio que han profundizado la distancia

entre una política que da prioridad a la inversión privada y establece controles en todos los niveles, y la realidad de un sistema educativo en situación de abandono y de franco deterioro. La llamada reforma educativa impuesta por el gobierno de Enrique Peña Nieto afectó los derechos laborales de los docentes y creó una fractura en la gratuidad de la educación pública al atribuir a las familias la responsabilidad de administrar los planteles; año con año, el Legislativo y el Ejecutivo reducen el valor real de los presupuestos destinados a la educación y asignan recursos insuficientes para conseguir una infraestructura escolar decorosa y una planta de maestros con condiciones laborales y de enseñanza dignas; además, la situación de pobreza de amplios sectores de la población hacen prácticamente imposible el que los niños y jóvenes asistan a clases.

Durante más de una década los gobernantes en turno se han interesado más por alentar la construcción de cárceles –algunas de ellas, con inversión privada– que por fundar nuevas universidades o reparar las escuelas primarias, muchas de las cuales se encuentran en condiciones ruinosas; las administraciones posteriores al sexenio cardenista han puesto su empeño en denigrar, criminalizar, reprimir y cerrar las escuelas normales rurales, las cuales no sólo constituyen un invaluable legado histórico de la Revolución

Mexicana y un importantísimo mecanismo de movilidad social sino que representan hoy en día un ejemplo de formación educativa democrática y comprometida con la solución de las necesidades sociales, y un instrumento fundamental para la reactivación y dignificación del agro. Los gobiernos del ciclo neoliberal, en fin, han propiciado la asfixia presupuestal de las instituciones públicas de educación superior y han permitido la proliferación de universidades privadas de muy dudosa calidad, en un afán por convertir la educación en un mercado y a los educandos en consumidores de servicios.

Por estas razones, nos proponemos reorganizar la educación en tres frentes para que que sirva verdaderamente a las necesidades y aspiraciones de la mayoría del país: existe la necesidad de actuar ante lo urgente, que es garantizar el derecho a la educación; hay que tomar medidas ante lo necesario, que implica cambiar la orientación de la educación pública para restituir los principios constitucionales del reconocimiento al derecho a una educación universal, gratuita, laica, democrática y nacional, y nos proponemos trabajar para lo trascendente, que significa construir un programa educativo acorde con las necesidades y aspiraciones del pueblo de México.

El nuevo gobierno orientado a la transformación democrática del país abrirá cauces al ejercicio de plenos derechos a individuos y colectividades, sin condiciones, limitaciones ni privilegios; será un régimen basado en el reconocimiento y enriquecimiento de la diversidad, la pluralidad y libertad, el respeto y el fin a la discriminación y, en él, la participación democrática y la búsqueda del bien común propiciarán la construcción de un espacio público que nos incluya a todos.

### **Principios de una escuela para todos**

Una transformación profunda del quehacer educativo y de los sujetos involucrados en él debe proponer como ejes que den sentido a la educación:

**Educación para la justicia.** La búsqueda de la equidad es impensable sin la educación y, para ello, hay que disponer de espacios de enseñanza en los que todos estén incluidos. La escuela debe convertirse en el centro desde el cual personas de todas las edades y condiciones se apropien del espacio público y encuentren las respuestas a sus preguntas, preocupaciones y necesidades, así como la orientación para formar parte de la sociedad con pleno derecho.

### **Educación para la reconstitución de la memoria y la identidad.**

El primer derecho de los habitantes de nuestro país es el de construir y reconstruir su memoria y su identidad. En los últimos años, las élites se han obsesionado con imponer modelos copiados del exterior y han intentado erradicar de los planes y programas de estudio a la historia, la geografía, la filosofía y el conocimiento de nuestra sociedad, a pesar de que tales asignaturas son la base de la formación de todo conocimiento. Sobre ella ejercemos el derecho a aprender de nuestra experiencia como colectividades, reconocer nuestras necesidades y formular propuestas de presente y futuro. Esta orientación será elemento fundamental desde el que se reorganizarán los planes y programas de estudio, las razones y orientaciones de todos los niveles educativos y el sentido de todo esfuerzo de formación que emprenda el Estado.

### **Educación para la libertad.**

Siendo la exclusión uno de los factores decisivos del rezago educativo, éste afecta en mayor medida a los más pobres pero también a las mujeres, por los obstáculos adicionales que deben sortear para acceder a la escuela y a los estudios superiores; a los pueblos originarios que se encuentran alejados y ausentes de las escuelas y los planes de estudio, con espacios educativos

deficientes, sin condiciones físicas, materiales ni los mínimos recursos necesarios para su funcionamiento, y sin materiales de estudio en su propia lengua; a las personas cuya condición física o intelectual tiende a inhabilitar o reducir su autonomía y que son segregados en sus hogares, en las escuelas, en los centros de trabajo y, desde luego, en las calles de nuestras ciudades y pueblos. La pobreza conlleva factores extraescolares que dificultan o hacen imposible estudiar, como la necesidad de los jóvenes y niños de incorporarse al mercado laboral, la falta de recursos para pagar el transporte y la precariedad de las condiciones alimentarias y habitacionales.

Valorar la libertad, el respeto y la creatividad, así como proteger y recrear la diversidad, constituyen una inagotable fuente de riqueza necesaria para reanimar una sociedad sumida, como la nuestra, hasta hoy, en la desesperanza.

### **Educación para la soberanía.**

La fuerza cultural y social primigenia del país reside en sus comunidades. La reconstitución de colectividades, su expresión y reconocimiento en todos los ámbitos de la vida pública y, principalmente, desde la escuela, debe ser la inspiración fundamental de la reconstrucción de nuestro espacio y territorio: tierra, agua, recursos naturales. Una población educada y

organizada será elemento vital para salvaguardar la soberanía nacional frente a quienes pretendan someterla o destruirla. La educación garantiza que los mexicanos tengan la conciencia y voluntad para ejercer sus derechos, conocer y defender sus riquezas y formular propuestas que aseguren una vida digna, en justicia y libertad para todos.

### **Educación para el bien común.**

Hoy, el poder público y una parte significativa de la economía se han edificado a expensas del abuso, el enriquecimiento ilícito, la corrupción y en connivencia con la delincuencia organizada. Si aspiramos a cambiar esta ruinoso circunstancia del poder público que ha llevado al desastre al resto del país, estamos obligados a reconstruir el espacio colectivo y el sentido original de lo público, es decir, lo común. El conocimiento y la práctica de la solidaridad, la convivencia armónica, la tolerancia, el respeto a sí mismo y a los demás, así como la responsabilidad de buscar una vida digna, en paz y en libertad, deben convertirse en elementos fundamentales de la conquista del bien común.

La justicia, la libertad, la soberanía y el bien común son resultado de las luchas de nuestro pueblo a lo largo de nuestra historia. Su realización no puede imponerse desde ningún poder o gobierno. Deben construirse desde la sociedad y con las instituciones. El



Estado deberá ser el instrumento de su protección como fuente e impulso de los derechos sociales, en formas, expresiones y realizaciones diversas.

### Medidas urgentes

Para asegurar el derecho a la educación para todos no podemos esperar a la reorganización del sistema educativo. Debemos actuar de manera urgente para enfrentar la exclusión en los siguientes asuntos:

- Erradicar el analfabetismo;
- Generalizar la gratuidad en todos los niveles educativos;
- Otorgar becas de transporte y/o mantenimiento a los alumnos que habitan las zonas de alta y muy alta marginación;
- Establecer, con financiamiento gubernamental, comedores y albergues escolares y un programa alimentario en las escuelas de esas zonas;
- Dotar a los alumnos de todas las escuelas básicas del país de materiales, útiles, uniformes y bibliotecas escolares;
- Establecer un programa educativo y de estímulos laborales para mayores de 15 años que no han concluido su educación básica;
- Financiar y supervisar un programa de construcción y consolidación de la infraestructura de la educación básica basado en las necesidades y demandas de las diversas regiones, comunidades y pueblos del país,

en concordancia con esos mismos pueblos y comunidades;

- Fortalecer la educación secundaria y de bachillerato, y establecer un programa de jóvenes en situación de riesgo;
- Incorporar a escuelas universitarias públicas y privadas a todos los estudiantes que aspiren a estudiar y cuenten con certificado de estudios de educación media superior;
- Establecer un programa de prevención y atención de riesgos y desastres, así como de erradicación de la violencia en todas las escuelas públicas y privadas del país.
- Establecer internados o residencias estudiantiles para educandos que enfrenten situaciones de violencia o desintegración familiar.

### Lo necesario

Desde nuestra perspectiva, para disponer de un sistema educativo que satisfaga las necesidades sociales del presente, se requiere:

Un cambio radical de prioridades y orientaciones del Estado y de la sociedad para reinstaurar el derecho de todos a la educación y el reconocimiento de los estudiantes, docentes, trabajadores educativos, familias y comunidades como eje conductor de una reforma de este preciado bien público;

Una revisión a fondo del sistema de financiamiento de la educación con un cambio claro en sus

prioridades; una disminución efectiva del número y costo de los cargos directivos y de la infraestructura administrativa (particularmente, la rentada); un ajuste de necesidades de la administración en beneficio de los centros educativos; un replanteamiento de las prioridades financieras y del uso del presupuesto educativo para erradicar dispendios, derroches, corrupción y nuevos endeudamientos o compromisos con entidades financieras y organismos internacionales;

Un replanteamiento radical, en concordancia con el Congreso de la Unión, del sistema de distribución de recursos públicos para la educación en los estados, con una modificación de la fórmula usada hasta ahora para la distribución de los fondos para programas educativos en las entidades federativas, con el fin de dar prioridad a objetivos educativos por encima de intereses políticos o de grupo;

La terminación de la larga era de imposición de la federación sobre la ciudad de México en materia educativa, y, de común acuerdo con el Congreso de la Unión, conformar una Secretaría de Educación con derechos y responsabilidades similares a los de las otras entidades del país; acabar con la imposición de acuerdos educativos a los gobiernos de los estados; vigilar el uso de los presupuestos educativos federales y locales

exclusivamente para los fines a que han sido dispuestos; establecer prioridades educativas para la atención a poblaciones excluidas (indígenas, rurales, en pobreza extrema, etc.), particularmente en la educación básica; y la formulación de programas que fortalezcan el federalismo y contribuyan efectivamente a la superación de los rezagos educativos en el país;

Una revaloración de las aportaciones y responsabilidades de las escuelas privadas en todos los niveles para evitar la mala calidad, las cuotas excesivas, los condicionamientos exagerados y otros abusos; privilegiar el diálogo y la colaboración entre esos establecimientos y las escuelas públicas e impulsar su contribución al fortalecimiento del sistema educativo nacional.

Es indispensable erradicar el sistema de evaluación educativa con fines punitivos y laborales y sustituirlo por formas correctas de evaluación de procesos educativos y pedagógicos, así como de las necesidades y demandas de estudiantes, familiares y docentes, para superar las dificultades que encuentren en su legítima aspiración a la educación; en ese mismo espíritu, debe emprenderse una transformación radical del Instituto Nacional de Evaluación Educativa a fin de convertirlo en herramienta de apoyo a los procesos de aprendizaje y enseñanza;

Cambiar las políticas de investigación científica mediante una transformación profunda de CONACYT y de la política de estímulo a la investigación en el país, para asegurar que su presupuesto se utilice, preferentemente, en beneficio de la formación y actualización de estudiantes, profesores e investigadores, así como en el fortalecimiento de los programas docentes, de investigación, extensión y difusión de las universidades públicas y privadas;

Emprender el fortalecimiento institucional de la formación y actualización profesional de los docentes de todos los niveles, con base en la comprensión de su tarea como servidores públicos, la valoración y el estímulo a su participación activa en la planeación, organización y ejecución de los programas educativos; regularizar la valoración y el reconocimiento a su tarea y a su condición de sujetos responsables, conscientes y comprometidos con la educación; conformar un programa basado en la solidaridad, la diversidad y una inclusión verdadera en todos los órdenes; implantar el respeto a la autonomía de sus organizaciones;

Reformular las relaciones y compromisos con los organismos internacionales para evitar mayor endeudamiento, superar la relación de dependencia en el diseño, ejecución y supervisión de

programas, y establecer opciones y posibilidades de colaboración a partir del respeto a las decisiones soberanas de nuestro país en materia educativa;

Llevar a cabo una revisión a fondo de los planes y programas de estudio de todos los niveles, atendiendo las necesidades de cada región, así como la incorporación de valores, el conocimiento de la historia y el fortalecimiento de nuestra identidad, así como de nuestra capacidad de interactuar de manera soberana con otros países y regiones.

### **Tareas y formas de organización para una escuela de todos**

Independientemente del nivel académico de cada plantel educativo, la escuela deberá buscar la inclusión de quienes busquen enriquecer sus horizontes de conocimiento. La educación debe ser la tarea primordial para la búsqueda del bien común.

Todas las actividades educativas públicas deben ser gratuitas, sin condicionamientos, y habrán de asegurar espacios suficientes para que las personas interesadas puedan acercarse a ellas y satisfacer, tanto en actividades sistemáticas como periódicas, presenciales, virtuales o a distancia, su aspiración de lograr el mejoramiento de su vida a través del estudio.

En el caso de poblaciones que se trasladen estacionalmente o por períodos prolongados fuera de su lugar de origen, por desplazamiento o migración, deberán establecerse programas especiales, con instalaciones, actividades y personal docente y administrativo adecuado y suficiente.

Las personas interesadas en conocer los programas educativos y de extensión podrán inscribirse en una escuela y convertirse en asociados libres para tener acceso a las actividades que en ella se realicen. El programa académico y cultural de cada escuela deberá hacerse público antes del inicio de cada ciclo escolar y, quienes lo cursen, podrán acceder a materiales de estudio, de manera física o virtual.

Cada escuela deberá contar con espacios adecuados para biblioteca, comedor, sala de usos múltiples y, si así lo requieren las condiciones de lejanía o aislamiento, con albergue para estudiantes y docentes; deberán disponer, asimismo, de instalaciones eléctricas e hidrosanitarias suficientes y seguras, así como de un área habitacional digna y segura para los educandos que la requieran por circunstancias de violencia o desintegración familiar.

Con el propósito de salvaguardar la memoria colectiva, cada escuela deberá disponer de un

archivo con los documentos, testimonios, representaciones videográficas, fotográficas y artísticas de la historia de la comunidad y de la escuela.

La reelaboración de planes y programas de estudio deberá tomar en cuenta las necesidades de aprendizaje planteadas en cada región para que sea posible incluir entre las actividades de la escuela:

- El conocimiento y disfrute del paisaje, los recursos naturales, la geografía, la historia, así como sus referentes municipales, regionales y nacionales;
- El conocimiento de oficios y empleos, trabajo productivo y desempeños profesionales, así como la vinculación de la escuela con la práctica de la convivencia en sociedad;
- Las expresiones sensibles, culturales y artísticas que favorecen la ampliación de las capacidades de percepción, memoria, atención, concentración, creatividad y empatía que enriquecen el sentido de la vida y de la colectividad;
- Las aportaciones de las ciencias –en México y en el resto del mundo– al conocimiento y mejoramiento de la vida en sociedad, particularmente mediante el uso adecuado de los recursos naturales, el agua, la tierra, el aire, el patrimonio material y cultural de la comunidad, el municipio, la región y el país, así como la producción y reproducción de la vida;

- Las condiciones de riesgo que enfrenta la colectividad y los medios para promover la protección y seguridad de todos los integrantes de la comunidad.

### **Una educación para construir el futuro...**

Una educación acorde con el programa de transformación del país, con la flexibilidad necesaria para ser enriquecido, completado, modificado con el fin de incorporar una perspectiva sustentable, basada en la convivencia plural, diversa e incluyente, con una identidad clara, con memoria histórica y fundada en la incorporación de conocimientos y relaciones solidarias con otros pueblos, en una verdadera práctica de interculturalidad.

Un currículo acorde a la filosofía del bien común del nuevo gobierno, con prácticas pedagógicas y educativas y de formación de profesores y actores educativos cuyo fundamento central sea el humanismo, en el que la ciencia y la tecnología sean herramientas al servicio de la educación, y que responda a las condiciones y retos de México en el complejo entorno mundial contemporáneo.

El reto mayor de la sociedad mexicana con respecto a la educación es la renovación profunda de las políticas y orientaciones estratégicas a fin de asegurar una formación eficaz

para la vida digna y el trabajo de las nuevas generaciones y para un desarrollo incluyente, sostenido y sustentable en las próximas décadas.

La definición del rumbo de la educación es una tarea que demanda la más amplia participación social. La tarea educativa es una tarea de todos. La superación del aislamiento de las escuelas, la participación de familias y comunidades en sus actividades, la conversión del estudio en una actividad social sistemática y fundamental, en la que no quepan la corrupción, el autoritarismo ni los sectarismos, harán posible el inicio de una transformación verdadera en nuestra concepción y práctica de la educación.

La educación que imparta el Estado debe preparar a los educandos y a las comunidades y aportarles las herramientas para construir un futuro con justicia, libertad y democracia para todos.

**La autonomía universitaria de las Instituciones de Educación Superior Particulares – Fundamentos y Referencias**

El presente documento tiene como propósito el dar una visión sobre el beneficio que pudiera representar para México, el que se otorgue autonomía a las instituciones particulares de educación superior que han demostrado su compromiso con la calidad y la mejora continua.

Para tal efecto, se plantea en primer lugar, una serie de argumentos de índole jurídica y doctrinal sobre la autonomía universitaria, y la viabilidad para otorgarse a los particulares; en segundo lugar, se presentan razones que sustentan la necesidad de reconocer a las instituciones cuyo compromiso y calidad han sido demostrados a través del tiempo; en tercer lugar, se presentan considerandos académicos que comprueban el beneficio que las instituciones de calidad con autonomía, entregarían al país, y por último, en cuarto lugar, se muestran algunas referencias de marco internacional sobre la libertad de las universidades en países avanzados en el mundo.

## I. ANTECEDENTES

Desde la Constitución de 1857, prevalecía el espíritu de que “la enseñanza es libre” y así quedó

escrito en el texto de su artículo tercero.

Sesenta años después, el constituyente de 1917, tenía la perspectiva de que la educación de tipo superior, llegara a ser integralmente asumida por la iniciativa de los particulares, como se desprende del texto de la fracción XXVII del artículo 73 constitucional, el cual facultaba al Congreso federal para:

*XXVII. Establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.*

En la reforma que sufrió la Constitución en 1934 este concepto se eliminó de su texto.



Recientemente, el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío Díaz<sup>87</sup> distingue la autonomía universitaria respecto a instituciones de educación superior y universidades de carácter público y las instituciones de este nivel de educación que pertenecen a particulares; sostiene que las instituciones de educación superior particulares podrían obtener lo que llama la autonomía legal fundadas las fracciones V y VI del artículo 3º Constitucional, cuando expresa:

*“... la enseñanza impartida por los particulares en el nivel superior, se ha venido manejando mediante las figuras administrativas de autorización, llamadas incorporación y reconocimiento de estudios por la autoridad educativa, fundadas y sustentadas por las garantías constitucionales relativas a la autonomía universitaria o bien, reconocidas además en los decretos de constitución de estas instituciones por la vía de la facultad reglamentaria de los titulares de los poderes ejecutivos tanto de la*

*federación como de los estados.”*

El ministro Cossío también, argumenta del texto del artículo 3º constitucional que se pueden distinguir dos tipos de autonomía universitaria: “...se cataloga como autonomía de rango constitucional y la autonomía que llama de rango legal.”

La primera es la derivada de la fracción VII, la cual establece una reserva para la concesión de autonomía universitaria únicamente a las instituciones y universidades públicas.

La segunda especie de autonomía que puede otorgarse a los particulares, según el ministro, está prevista en la Ley General de Educación, y tiene su soporte en lo establecido por la fracción V, y la primera parte de la fracción VI del mismo artículo 3º de la Constitución, pero también, tiene su fundamento en Decretos Presidenciales o en un Acuerdos Secretariales del Poder Ejecutivo. En este contexto, ni en la Ley General de Educación, ni en la Ley de Coordinación para la Educación Superior, se hace alusión a que la autonomía universitaria es exclusiva de la Universidad Pública.

## II. SE DEBE RECONOCER A LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARTICULARES QUE HAN ALCANZADO ALTOS

---

<sup>87</sup> Comentarios al documento "Instituciones de educación superior desde el artículo 3º constitucional. El problema de la autonomía universitaria", de Jose Ramón Cossío Díaz, por Leoncio Sáenz Lara



### **ESTÁNDARES DE DESEMPEÑO**

Los particulares que cuentan con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, conforme a la Ley General de Educación, forman parte del sistema educativo nacional y proporcionan un servicio público.

Además, la participación de los particulares en la educación superior es importante en términos de cobertura, infraestructura instalada y capacidad docente; pero también es muy relevante en lo que se refiere a la diversificación de la oferta educativa y a su calidad, toda vez que existen distintos tipos de instituciones educativas particulares.

Los planteles educativos particulares, en términos económicos, generan una destacada oferta laboral y contribuyen con la nación mediante el pago de impuestos, derechos y de otras contribuciones fiscales.

En apoyo a la equidad, los particulares por disposición del artículo 57, fracción III de la Ley General de Educación, deben otorgar un mínimo de becas establecido por la autoridad educativa, lo que significa una gran contribución a las familias mexicanas, amén de que un sinnúmero de instituciones particulares, otorgan un número mayor de becas, más allá del número requerido en las disposiciones normativas aplicables.

En cualquier caso, las instituciones particulares de educación superior, con fines o sin fines lucrativos, contribuyen al desarrollo nacional mediante su contribución a la enseñanza, a la investigación y a la cultura.

Distintas instituciones de educación superior particulares del tipo superior ya incorporadas al sistema educativo nacional, han iniciado o cuentan desde hace tiempo con importantes acciones a favor de la evaluación externa y del aseguramiento de la calidad de los servicios educativos que prestan.

También existen instituciones particulares de educación superior, a las que el Ejecutivo Federal, directamente o por conducto de la Secretaría de Educación Pública, otorgó un decreto presidencial o un acuerdo secretarial mediante los cuales se reconoció la validez oficial de sus estudios, y que además cuentan con evaluaciones externas, así como una calidad educativa probada.

Tanto a las instituciones que ya han demostrado el logro de estándares de calidad, como a las que tienen decreto presidencial o acuerdo secretarial, es imperativo que el Estado les reconozca la autonomía o les otorgue amplia libertad académica, ya que este estatus, resulta clave para el buen desempeño de las instituciones de educación superior, y si bien, el Estado no puede conceder este beneficio a la totalidad de

instituciones del sistema educativo nacional, lo cierto es que es menester dotar de autonomía a las instituciones que a partir de sus resultados y compromisos con la calidad, se han ganado la confianza de la sociedad y de las autoridades educativas.

Debe quedar claro, que el hecho de que se otorgue a una institución particular de educación superior autonomía universitaria, no significaría el que dichas instituciones dejen de sujetarse a la inspección y vigilancia de la autoridad educativa.

Con ello, estaría garantizado que la autonomía universitaria, no equivaldría a una separación del sistema educativo nacional, sino más bien, a un nuevo y eficiente esquema de colaboración entre las autoridades educativas y las instituciones particulares de calidad.

### III. FUNDAMENTOS ACADÉMICOS

Autonomía es, esencialmente, la libertad de enseñar, investigar y difundir la cultura<sup>88</sup>, en palabras de Javier Barros Sierra, rector de la UNAM de 1966 a 1970, quien señala claramente la naturaleza de esta capacidad que tiene aquella institución que se dedica al servicio público educativo en sus niveles medio superior y superior.

El sustento jurídico del concepto de autonomía, está dado por la definición etimológica y por las características fundamentales de esta autonomía como se entiende hoy en día a partir del devenir histórico y las circunstancias que han configurado el entorno educativo de nuestro país.

Estas características fundamentales son<sup>89</sup>:

- *Autonomía Académica: que implica que sus fines los realiza de acuerdo a la libertad de cátedra e investigación y el libre examen y discusión de las ideas; la determinación de sus planes y programas; y la fijación de los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico.*
- *Autonomía de Gobierno: que implica el nombramiento de sus autoridades y el otorgamiento de sus normas dentro de los marcos de su ley orgánica.*
- *Autonomía Económica: que implica la libre administración de su patrimonio.*

---

<sup>88</sup> Javier Barros Sierra, *La autonomía universitaria*, Gaceta UNAM, Vol. XIII No. 37 (613). 21 de noviembre de 1966.

---

<sup>89</sup> **\*\*Marco jurídico conceptual Cámara de Diputados:**  
<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/universi/iimar.co.htm> recuperado 10/02/17

Es lamentable, que la segunda y tercera características de la autonomía universitaria, como es el gobierno y el manejo del patrimonio de las instituciones particulares de educación superior, a través del tiempo se ha coartado su ejercicio pleno, pero es de gran preocupación, que en las últimas tres décadas, la primer característica, la autonomía académica bajo interpretaciones de algunos funcionarios, en lugar de promover la creatividad e innovación, en materia de planes y programas de estudios, recibe de facto, el trato de educación restringida, como lo es la educación básica.

Conviene recordar la legislación de los años 40, en la que se reconoció a las instituciones de educación superior particulares el concepto el carácter de Escuela Libre Universitaria, cuando el Estado reconocía que el desarrollo del país, se apoya fuertemente en la educación superior. Este estatus de escuela libre otorgaba plenamente el derecho a ejercer los tres elementos de la autonomía, sin mayor distingo respecto a las instituciones públicas.

Al día de hoy, resulta inconsistente el que los particulares no puedan ejercer la libertad académica, cuando tanto el Gobierno como la Administración de su patrimonio y presupuesto, son parte de las funciones de las IES particulares en virtud de su propia naturaleza.

En este mismo sentido, es pertinente citar lo que señala el Dr. Jorge Carpizo, ex rector de la UNAM 1985-1989, al referirse a los principios integrantes de la autonomía derivados del texto constitucional, respecto de la libertad académica:

- i. *“implica que sus fines los realiza de acuerdo con la libertad de cátedra e investigación y el libre examen y discusión de las ideas;*
- ii. *la determinación de sus planes y programas, y*
- iii. *la fijación de los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico.”*

*“Estos principios son muy importantes: a la libertad de cátedra e investigación incluso se le ha identificado con la propia autonomía. Donde no existe libertad para enseñar y para investigar, los conocimientos no pueden avanzar. Donde existe una “verdad”, y no es posible apartarse de ella, el pensamiento fenece y la cultura decae. En la naturaleza misma de las universidades se encuentra la libertad de cátedra y de investigación que, desde luego, presupone el libre examen y discusión de todas las ideas.*

*Las universidades, a través de sus diversos órganos técnicos, determinan sus planes y programas, qué disciplinas ofrecen, las materias que integran los currícula académicos, qué se debe enseñar en cada materia, los créditos que vale esa materia, etcétera<sup>90</sup>."*

Estos principios, que se han defendido y se han otorgado de manera irrestricta a las instituciones públicas de educación superior, en lo particular a las Universidades Autónomas, son válidos para cualquier Universidad, sea pública o particular, siendo indispensables para que puedan cumplir plenamente su tarea educativa y deben ser aplicados sin restricción, una vez que han alcanzado niveles de desarrollo y madurez demostrables.

En ausencia de la autonomía para las universidades privadas, quien determina elementos básicos sobre los planes y programas, la cátedra, la investigación, el libre examen, el ingreso, promoción y permanencia de los académicos, son leyes frecuentemente inadecuadas u obsoletas, o burócratas con frecuencia poco

conocedores de la ciencia, la tecnología y la operación académica.

La normatividad actual restringe el ejercicio de la autonomía académica de las IES particulares, y tiene efectos negativos en la cobertura, además de inhibir acciones fundamentales como: la innovación y creatividad de la oferta académica, la elaboración de modelos educativos diversos, o la aplicación intensiva de medios de entrega que aprovechen las nuevas tecnologías, o el uso de recursos bibliográficos diversos y en diferentes medios, y teniendo como consecuencia, que la autoridad destine grandes recursos económicos y humanos al trabajo de supervisión que no genera ningún beneficio a la educación superior de México.

La autonomía académica permite la reflexión crítica, la innovación, la investigación y la búsqueda de la verdad, que es el fundamento de la formación de las personas como individuos, en primera instancia, y de los ciudadanos como elementos de una sociedad productiva, a partir de las diversas perspectivas que las instituciones de acuerdo a su misión y a su propia naturaleza ofrezcan, todo lo cual se canaliza a los egresados para lograr su inserción productiva, mejorando su nivel de vida y la economía del país, y enriqueciendo el entorno educativo generando alternativas creativas en vez de la uniformidad que se ha visto en el sistema actual.

---

<sup>90</sup> Carpizo, Jorge, "La garantía constitucional de la autonomía universitaria", *Legislación y jurisprudencia, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 1980, año 9, vol. 9, p. 715; García Ramírez, Sergio, *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 2005, p. 149. 5

Al analizar el artículo 7º de la Ley General de Educación, que en sus múltiples fracciones precisa los diversos fines de la educación, se hace evidente que estos fines deben ser atendidos de manera efectiva, lo que hace indispensable, por simple coherencia, permitir una mayor diversidad, independencia y libertad a las instituciones de educación, que les permita avanzar en las propuestas educativas y atender con precisión los distintos aspectos ahí señalados, mismos que todavía estamos lejos de alcanzar plenamente en el sistema educativo nacional actual.

Para lograr esta tarea, surge la oportunidad de materializar la contribución de múltiples actores, públicos y particulares, en la tarea educativa, flexibilizando la Ley de manera que se pueda dinamizar el proceso que permita enfrentar los retos, y buscar las soluciones estructurales a los problemas que enfrentamos en este momento, y se sienten las bases de un sistema educativo nacional sólido e integrado.

#### IV. REFERENCIAS INTERNACIONALES

En distintos países se han desarrollado políticas que permiten a las Instituciones de Educación Superior (IES) su funcionamiento y no es casual que algunas de las economías más avanzadas tengan los sistemas educativos con mayor autonomía para sus IES.

Otros países han experimentado un crecimiento vertiginoso en los últimos 20 años y prácticamente todos los países están influidos por la presión de la globalización que busca mejorar los resultados obtenidos por los egresados, aumentar la eficiencia terminal evitando la deserción y permitiendo costos accesibles a una población que no crece a la velocidad que lo venía haciendo en el siglo pasado.

La autonomía universitaria y la libertad académica son valores universalmente aceptados y en la mayoría de los países constituyen una aspiración aun cuando en ocasiones todavía no se alcancen plenamente.

Noel F. McGinn (1990)<sup>91</sup> plantea claramente que la autonomía se determina por la intervención de cuatro factores que son: la forma en que se gobiernan las instituciones, la normatividad en cada país, la ubicación del lugar de control, y los elementos que se controlan.

Respecto al lugar de control, señala que se puede ubicar:

- a) En la autoridad educativa (dependiente del gobierno)
- b) En organismos de pares u otras instituciones reguladoras o bien
- c) En las propias instituciones

---

<sup>91</sup>International Comparative Education, Practices Issues and Prospects, Edited by R. Murray Thomas. Butterworth-Heinemann Ltd. Cap. 5 Pag. 109 y ss.1997.



Y en relación a los elementos que se controlan, ordinariamente están referidos a:

- a) Los alumnos
- b) Los maestros
- c) Los planes de estudio
- d) La administración (organización) y
- e) Los recursos financieros (patrimonio)

En los Estados Unidos el control ejercido directamente por el gobierno federal es muy bajo, por lo que la autonomía de las IES tanto públicas como particulares es muy amplia, hay que señalar que algunos estados tienen mayor injerencia que otros en las instituciones que operan dentro de su territorio; sin embargo, los mecanismos que garantizan la calidad están dados por los procesos de acreditación que son llevados a cabo por organismos (agencias acreditadoras) a nivel regional y que han servido como modelo para muchos países en sus procesos de garantía de calidad.

En Europa aun cuando se han buscado lograr coincidencias y articular un sistema coherente, integrado y que permita enfrentar nuevos retos, con instituciones que algunas veces cuentan su historia en siglos, los gobiernos de los distintos países tienen la libertad de fijar sus propias reglas en cuanto a algunos elementos académicos y se pueden encontrar niveles de autonomía diferenciados en cada uno.

La Asociación de Universidades Europeas (European University

Association, EUA), ha establecido un sistema para evaluar la autonomía de las IES de acuerdo a cuatro criterios que la conforman:

- a) Autonomía en la gestión del personal
- b) Autonomía organizacional
- c) Autonomía financiera
- d) Autonomía académica

Cada uno de estos criterios cuenta con sus indicadores para construir un modelo y evaluar el grado de autonomía de las instituciones en los países europeos participantes, para el caso de la autonomía académica, ésta se mide mediante: La capacidad de decisión sobre la matrícula, la capacidad para seleccionar a los alumnos de nuevo ingreso, la capacidad para abrir nuevos programas, o para cerrar otros, para seleccionar los mecanismos de aseguramiento de la calidad y los proveedores de esta evaluación, o para elegir el idioma en el que se ofrecen los cursos, y desde luego para definir los contenidos de los programas de estudios.

En el reporte presentado en el 2010<sup>92</sup>, se señalan los siguientes países ordenados de acuerdo a su autonomía académica:

---

<sup>92</sup> University Autonomy in Europe II. The Scorecard. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel. 2011. European University Association.

## Proyecto de Nación 2018-2024

Lugar	País
1o	Irlanda
2o	Noruega
3er	Reino Unido
4o	Estonia
5o	Finlandia
...	...
25	Turquía
26	Lituania
27	Grecia
28	Francia

A pesar de no implicar causalidad, es indudable que países reconocidos por sus altos estándares en educación y su avance en el campo económico y de desarrollo social, ocupan los primeros lugares en autonomía académica; por otro lado países con menor desarrollo se encuentran en los últimos lugares de la tabla. Es claro que Francia, que también se encuentra ahí a pesar de su alto nivel de desarrollo económico, ha mantenido un sistema educativo con un alto componente de control por parte del estado, que data del siglo XIX, y solo hasta recientemente a partir del proceso de Bolonia y algunas otras leyes relativas a la educación superior se han generado oportunidades de apertura a mayor autonomía.

Los países asiáticos como Corea del Sur<sup>93</sup>, que ha tenido un alto crecimiento en décadas pasadas, empiezan a sufrir más por los aspectos demográficos, reducción del crecimiento poblacional, y por la emigración de estudiantes a países de habla inglesa, recibiendo a cambio alumnos extranjeros principalmente de China atraídos por el buen nivel de las instituciones, derivado de un sistema que permite autonomía a las instituciones tanto públicas como particulares de ese país.

Singapur<sup>94</sup> y Hong Kong<sup>95</sup>, que tienen un alto desarrollo económico y que gracias a sus dimensiones mantienen un sistema educativo de gran autonomía en todos los aspectos, heredado del Reino Unido del cual formaron parte hasta los últimos años del siglo XX, también se convierten en centros de atracción de estudiantes, e incluso de instituciones de prestigio en sus países de origen (Estados Unidos o Reino Unido), que han abierto campus en esas ciudades-estado

---

<sup>93</sup> The higher education sector in Korea: What you see is not always what you get

[http://www.obhe.ac.uk/newsletters/borderless\\_report\\_october\\_2011/higher\\_education\\_in\\_south\\_korea](http://www.obhe.ac.uk/newsletters/borderless_report_october_2011/higher_education_in_south_korea) recuperado el 14/02/2017

<sup>94</sup> Singapore's Higher Education Cluster. Professor Laura Alfaro and Professor Christian Ketels. Microeconomics of Competitiveness. Harvard Business School. May 6, 2016

<sup>95</sup> Hong Kong higher education in the 21st century Michael H LEE. Hong Kong Teachers' Centre Journal, Volume 13 © Hong Kong Teachers' Centre, 2014



incorporadas hace unos años apenas a China pero con regímenes autónomos especiales y que, gracias a esto, han permitido la apertura académica.

### V. CONCLUSIONES

Por lo expuesto en este documento, podemos concluir lo siguiente:

- a) No hay impedimento legal para que el Estado pueda reconocer a las instituciones de educación superior particulares, la prestación del servicio público educativo con autonomía académica, con completa libertad en su gobierno y la libre administración de su patrimonio. Se requiere voluntad política y compromiso de las instituciones.
- b) La autonomía genera certidumbre jurídica a las universidades, y como consecuencia, se fomenta la innovación y la inversión que consecuentemente repercute en el mejor desempeño académico, contribuyendo al desarrollo de México, ya que se atenderían más eficientemente las metas de cobertura y mejora continua en el servicio educativo, generando mejores egresados, que se inserten productivamente en el mercado laboral.

Los ejemplos de los países con gran desarrollo económico y humano, cuyas sociedades alcanzan altos niveles de vida, presentan sistemas educativos con instituciones autónomas, maduras y responsables, que nos invitan y alientan a buscar mediante esta iniciativa de autonomía, esa palanca del desarrollo, para construir un México con equidad y justicia que permita elevar los niveles de bienestar para toda la población, en un ambiente de paz y seguridad.

## **Inclusión de Jóvenes**

---

---

## Educación, Ciencia y Valores

### Proyecto

#### Proyecto

Inclusión de 150,000 jóvenes excluidos del Subsistema de Educación Media Superior. (para que completen su bachillerato)

#### Resumen Ejecutivo

La propuesta de inclusión a la Educación Media superior (EMS) pública, de 150,000 jóvenes rechazados o fuera del Subsistema de EMS, consiste en la integración de 5,000 docentes y el apoyo de 29,000 pesos anuales por alumno.

Para la aceptable operación del subsistema de EMS pública, no es necesario contratar más personal administrativo, sino simplificar la tramitología burocrática de bajas eficiencia y efectividad, contar con planes, programas, obras y acciones funcionales (los actuales, se traslapan, muchas veces son redundantes, se obsoletizan rápidamente, y ocupan gran parte del tiempo del personal directivo y administrativo. La simplificación, va acompañada del establecimiento planeado y programado de medidas que concreten un ambiente institucional armónico y eficiente.

#### Antecedentes y situación actual

El subsistema de educación media superior cubre a 4.4 millones de jóvenes, de los que aproximadamente el 91 % corresponden a los bachilleratos y el 9 % a la educación profesional técnica. Por cada cien estudiantes que ingresan al bachillerato, se estima que 24 desertan del subsistema, y 150,000 son anualmente rechazados del mismo. Las causas de la deserción se originan principalmente por la falta de recursos de los jóvenes para continuar, y por las deficiencias arrastradas de subsistemas anteriores.

#### Lineamientos del Libro Proyecto Alternativo de Nación

En estos lineamientos, se propone incorporar a los jóvenes rechazados (aproximadamente 150,000 en EMS y 150,000 en Educación superior), a un “*proyecto educativo emergente*”, otorgándoles una beca anual de 29,000 pesos.

#### Propuesta: Metodología y líneas de acción

La propuesta, busca disminuir la cantidad de jóvenes fuera del subsistema de EMS y prepararlos para que continúen con estudios

superiores o se integren al mercado laboral.

Para la atención a los jóvenes excluidos, se requiere de la integración de 5000 docentes (que puede incluir a docentes que ya trabajan parcialmente en el subsistema), donde lo correspondiente a la infraestructura física y equipamiento, pueden atenderse a contra turno en los planteles actuales, siendo los espacios nuevos, los menos requeridos.

La integración de los docentes (5000), debe responder a un nuevo perfil que contenga las capacidades de Orientación, Consejería y Liderazgo. Esto para adaptar el perfil de entrada de los estudiantes, al perfil esperado (por la sociedad) de salida. En otras palabras, los maestros deben contrarrestar los efectos negativos del contexto social de desintegración familiar, pandillerismo, desorientación personal y laboral, salud, etc.) de los estudiantes y reforzar los positivos (valores familiares, de trabajo, de ciudadanía, etc.). En la selección previa a la integración de los docentes, debe preferirse a aquellos que además de tener la formación profesional requerida, posean la vocación indispensable para cumplir con las capacidades exigidas (involucramiento y compromiso) en el contexto socioeconómico-cultural presente.

### **Inversión requerida**

Para el apoyo de inclusión a los jóvenes excluidos del subsistema

de Educación Media Superior Pública, se requiere una inversión de 4,350 millones de pesos anuales (de la misma magnitud correspondiente a los apoyos para los excluidos de la educación superior).

### **Experiencias internacionales exitosas**

Como un caso internacional de intervención exitosa, se puede tomar el de la educación técnico profesional de nivel medio en Chile (ORELAC – UNESCO para América Latina), donde se destacan tres aspectos conclusivos que indican mejora de ese nivel educativo en lo que se refiere a calidad de la educación.

1.- El rol de líder del director del plantel educativo. 2.-Un Proyecto Educativo Institucional preparado participativamente y 3.- Un clima organizacional que favorezca el logro de los fines institucionales.

Los aspectos conclusivos antes mencionados, implican un reacomodo o rediseño del subsistema educativo medio superior. Esto es, la simplificación burocrática, la liberación de tiempo para la atención integral a los alumnos, y el involucramiento de directivos, administrativos y docentes, en el cumplimiento de los objetivos y metas del subsistema, desarrollados estos aspectos en un clima organizacional sano que promueva la creatividad y la innovación, todo en un contexto de honestidad y transparencia.

## **Conclusiones**

Reducir el grave problema de la exclusión de los jóvenes de la Educación Media Superior, es factor determinante para que el Sistema educativo en su conjunto, funcione adecuadamente como uno de los motores del desarrollo nacional.

Las causas de la exclusión de los jóvenes rechazados, de los que abandonan los estudios y están marginados, son múltiples, pero destacan la falta de recursos, la adecuada cobertura que incluya los espacios educativos y el equipamiento correspondientes y muy importante también, el clima o ambiente institucional, que provea armonía y redunde en resultados e impactos positivos.

El núcleo de esta propuesta implica el apoyo de 29,000 pesos anuales por estudiante, para los 150,000 excluidos, y la integración de 5000 docentes a este esfuerzo.

## Conclusiones

---

---

## Conclusión

El Proyecto de Nación 2018-2024 que se pone a consideración de los delegados en el Congreso de Morena, tiene como objetivo principal presentar las propuestas que permitan al Nuevo Gobierno Democrático cambiar el rumbo de México hacia el año 2024 y cumplir la visión de tener un país más justo, más próspero, más inclusivo.

El Proyecto de Nación fue elaborado con la participación de más de 200 expertos, quienes colaboraron tanto de manera individual como mediante la integración de equipos interdisciplinarios, a través del país, sobre temas de política y gobierno, economía y desarrollo, educación, cultura y valores, así como desarrollo social.

Se presentaron más de 100 proyectos y programas muy detallados, con su diagnóstico, así como propuestas y líneas de acción muy fundamentadas para su implementación oportuna y concreta. Algunos de los temas que fueron integrados en las comisiones respectivas, son: proyecto de apoyo a jóvenes, educación, seguridad, relaciones exteriores, infraestructura, energía, sector agropecuario, sector hidráulico, política macroeconómica, deporte, cultura, impartición de justicia y estado de derecho, medio ambiente, pesca, combate a la corrupción, política

industrial y tecnología, energía, sector financiero, etc.

A la vez, estos proyectos tienen la característica de ser transversales, por ejemplo, el caso de Deporte-Salud-Educación, o bien, el eje transversal Educación-Trabajo-Seguridad-Fortalecimiento de Valores, que es muy relevante en el caso de los proyectos de los jóvenes. Los proyectos muestran un análisis detallado de las carencias, omisiones y abusos que han tenido las pasadas administraciones en temas estratégicos, lo cual ha implicado que México no haya podido aprovechar los recursos humanos y naturales, crecer armónicamente entre regiones y personas, ofrecer mejor educación, servicios de salud, empleo de calidad y equidad para los trabajadores, ingresos dignos para nuestros campesinos y apoyo a los grupos indígenas, entre muchas de las cuestiones por resolver. Es importante la operación de estos proyectos para concretarlos de tal manera que no se queden en el limbo, sino que se logre aterrizarlos.

La base del modelo de desarrollo y crecimiento del Nuevo Gobierno Democrático consiste en reasignar adecuadamente el gasto público y ejercerlo de una manera más eficiente y sin corrupción, para que los recursos que pagamos los mexicanos vía impuestos, realmente estén dirigidos a programas sociales y de infraestructura de gran impacto, a elevar la cobertura y calidad de



la educación, principalmente la media superior y la superior. También es preciso que los proyectos dignifiquen a los adultos mayores que han quedado fuera de los esquemas tradicionales de pensiones, que sirvan de capital semilla para aquellos proyectos de infraestructura que detonen regiones enteras de nuestro país, que garanticen que realmente el gasto público cumpla con su objetivo redistributivo y contribuya a un crecimiento y desarrollo económico más armónico entre regiones y entre las personas.

Las principales fuentes de financiamiento de todos los proyectos serán la eliminación de la corrupción y un gobierno austero, así como llevar a cabo hasta sus últimas consecuencias la austeridad republicana. En este sentido, se presentará un presupuesto distinto y su nueva orientación será la reducción del gasto corriente y el incremento en el gasto en inversión pública. Los recursos que se liberen se aplicarán a pocos, pero mejores proyectos. Además, con estos recursos se contribuirá a financiar el desarrollo sin elevar impuestos. Si no se hiciera de esta manera, para financiar el desarrollo se tendría que aumentar la deuda pública, lo cual contribuiría a incrementar los impuestos. Dada la relevancia que tiene precisar qué es lo prioritario, el Proyecto de Nación insiste en que se evalúen los proyectos que se realicen, y que tengan un alcance nacional y colectivo. El Nuevo Gobierno

Democrático no será un laboratorio para experimentar.

En lo que se refiere al manejo de la política macroeconómica, se reitera el compromiso con la estabilidad, y por eso es importante resaltar el respeto a la autonomía de Banco de México.

El centro del programa de gobierno está en el combate a la corrupción y en la austeridad. La austeridad que se propone no es la austeridad impuesta por la aplicación de programas de ajuste debido a problemas fiscales o de balanza de pagos que ha enfrentado México en épocas de crisis, que implicaban recortes de gastos sociales, eliminación de empleos, que acaban golpeando a los que menos tienen. La austeridad que propone el Nuevo Gobierno Democrático es evitar lujos, derroches y gastos superfluos.

En este contexto, se plantea que el Gobierno opere con el 30% de la estructura actual de mando. Es importante destacar que, en algunos proyectos, como los que se presentaron en la temática sobre política laboral o política industrial, se hace una propuesta de reducción organizacional de las secretarías, de tal manera que se ajusten los aparatos burocráticos a los programas (la organización sigue a la estrategia).

Los proyectos que se presentan en el Proyecto de Nación tienen que transformar al

país, como serían el proyecto de pensión a adultos mayores para igualarlos con el programa que funciona con bastante éxito en la Ciudad de México, y darles espacio a proyectos como el de los jóvenes con futuro.

Actualmente existen programas muy pulverizados y, en el caso de Desarrollo Social, se dará continuidad a los programas o se transformarán, para que realmente tengan incidencia en la reducción de la pobreza.

Se requieren operar desde los pueblos y comunidades, mediante una Presidencia itinerante que continuamente esté recorriendo el país para obtener la información de las necesidades de la población de primera mano. Por eso importante tener comunicado al país, tanto por carreteras como por servicios de telecomunicaciones, poniendo un énfasis en ampliar la cobertura de banda ancha en todo México.

Con este significado, el Proyecto propone la visión de llevar a cada región del país hacia el siguiente paso de desarrollo, dependiendo de las fortalezas de cada región. Algunas de las propuestas resaltan que hay regiones en donde lo más importante será mejorar el rendimiento de las tierras agrícolas de pequeños productores, para elevar el ingreso de los agricultores; en otras regiones será necesario incentivar la introducción de maquiladoras ligeras que den empleo en zonas marginadas; también se propiciará

que se establezcan las condiciones para impulsar a aquellas regiones más avanzadas, en donde será necesario transitar de las manufacturas hacia las nuevas tecnologías.

También hay que reconocer que, si queremos ofrecer oportunidades a nuestros jóvenes, el futuro no necesariamente estará en la manufactura, porque en ella los procesos se han robotizado. La fuente de ventaja competitiva de los países viene por el desarrollo del conocimiento, en las llamadas industrias del futuro (tecnologías de la información, biotecnología, robótica, energías renovables, etc.) y, en México, se ha seguido el modelo de un país maquilador. Es necesario transitar hacia esa nueva realidad, en paralelo con un sistema educativo que primero asegure a los jóvenes la oportunidad de estudiar, con las competencias y habilidades requeridas. México requiere ser un país creativo donde la innovación tome un papel central para el desarrollo y el cambio. También es necesario generar una nueva Política Industrial y Tecnológica que auténticamente estimule el crecimiento del país y se concentre en los sectores de mayor crecimiento y potencial, para compensar la muy segura pérdida de empleos en las industrias tradicionales.

El Proyecto de Nación plantea estrategias para recuperar la autosuficiencia energética y alimentaria, con el objeto de reducir la vulnerabilidad que ha

tenido la economía mexicana ante cambios geopolíticos importantes, como fue el resultado de la elección en los Estados Unidos.

En el Proyecto de Nación se explica de manera clara y fundamentada, que la construcción del proyecto del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México no es viable ni técnica ni económicamente, por lo cual se presenta una propuesta alternativa. El Nuevo Gobierno Democrático no se opone a mejorar el acceso y la calidad de los servicios aeroportuarios en el Valle de México. Hay que destacar que el costo de mantenimiento que implica el nuevo proyecto del aeropuerto, debido a las condiciones del suelo, va a superar a los ingresos por Derechos de Uso Aeroportuarios, que son los que están respaldando los bonos que se han emitido para financiar su construcción, lo que no es justo para la nación ni para las generaciones futuras, porque sería ubicarse en la antesala de otro gran rescate con dinero público por parte del Estado.

Los sismos que sacudieron a la Ciudad de México y a los estados de Oaxaca, Chiapas, Puebla, Morelos, y México, abren el debate sobre la necesidad de la descentralización del gobierno federal hacia todas las entidades de la federación, dependiendo de la vocación productiva de cada una de ellas, por lo cual este será uno de los criterios para la

reubicación de las dependencias gubernamentales.

En el caso de la minería, se requiere que se desarrolle, pero cuidando el medio ambiente y exigiendo a los inversionistas internacionales condiciones laborales y ambientales semejantes a las que se cumplen en sus países de origen.

En el ámbito urbano es imperativo dar soporte a los programas de atención a las colonias populares y los programas de vivienda, garantizando siempre la seguridad en la tenencia de la tierra. En el ámbito cultural, se va a convertir los Pinos en un centro de cultura y museos, dada su cercanía con Chapultepec.

En el sector financiero, se propone convertir a la banca de desarrollo en un motor para el financiamiento de empresas pequeñas, medianas y de reciente creación, y que reduzca el fondeo para las grandes empresas del país.

Una de las directrices que se envió al momento de presentar los proyectos dentro del Proyecto de Nación 2018-2024 fue proponer pocas reformas legislativas. El Nuevo Gobierno Democrático no será rehén del poder legislativo, que se ha convertido en un mercado de favores y chantajes. Se van a hacer pocas reformas, pero necesarias, y principalmente con las que tengan que ver con el ataque a la corrupción.

## Proyecto de Nación 2018-2024

El Proyecto de Nación considera propone el tema de la guardia nacional para reforzar la seguridad del país. La política sobre el retiro del Ejército de las calles no se hará de manera inmediata.

En cuanto se refiere a los proyectos de seguridad, es muy importante la coordinación dentro del Nuevo Gobierno Democrático, para presentar un programa integral en donde se relacione Política-Seguridad-Desarrollo Social-Desarrollo Económico.

El Nuevo Gobierno Democrático respetará siempre el estado de derecho. Lo que hay ahora es estado de cohecho. El respeto al derecho a la propiedad privada es uno de los puntos clave de la propuesta, sobre todo en lo que se refiere al respeto a la tenencia de la tierra. En este sentido es necesario resaltar que funcionarios públicos del sector agrícola han comentado a productores que el Nuevo Gobierno Democrático no respetaría la tenencia de la tierra, lo cual es una manera de sembrar mentira y desinformación en la población.

La política exterior, no será protagónica. Será prudente. En el Proyecto de Nación se propone una política exterior con autodeterminación y cooperación para el desarrollo. Entre las propuestas que se hacen es convencer a los EUA y Canadá de mejorar las relaciones económicas basadas en el Fomento al

Desarrollo para Inversiones Conjuntas. A manera de ejemplo, un área relevante sería que el gobierno participe en negociaciones conjuntas en sectores como comunicaciones y minería.

Con relación al TLC lo ideal sería que se renegociara después de las elecciones, porque podrían presentarse compromisos inadecuados para México si, por las prisas para concluir la renegociación en esta administración, se obtuviera un acuerdo desventajoso para los intereses de México. El TLC no será una camisa de fuerza y se buscará que sirva de impulso al mercado interno.

El tema de la vinculación de los consulados con los migrantes es fundamental para México y requiere atender a los consulados y nombrar a gente con amplia experiencia según lo requiera su lugar de asignación.

En el caso de la educación, hay que garantizar que realmente sea educación para todos; asegurar la cobertura al 100% sin rechazo por parte de las universidades públicas. Es necesario que la educación contribuya a enfrentar y aliviar los problemas de inseguridad y violencia. Se le debe dar la misma importancia a la calidad y a la cobertura educativa. Excluir de la educación a los jóvenes es una de las causas que los empuja a los caminos antisociales. No es posible que se tengan 300 mil

rechazados por año en las universidades públicas. Hay que implementar mecanismos sencillos para desmontar el aparato burocrático que se engulle los recursos fiscales. Hay que apoyarse en la sociedad y mandar los recursos a cada escuela por un comité de alumnos, maestros y padres de familia. Hay que revisar el estatus de las escuelas multigrado. Hay que hacer un inventario de espacios educativos y buscar el complemento de las escuelas de educación privada. En términos filosóficos, es mejor tener becarios que tener sicarios. Se tiene que convencer que la educación es una acción conjunta.