

Proyecto De Nación 2018- 2024

Introducción

Ejes Principales del Proyecto de Nación 2018 - 2024

Introducción

El Proyecto de Nación 2018-2024¹ 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.

¹ El documento Proyecto de Nación 2018-2024 está disponible en el sitio www.proyecto18.mx. Posteriormente se incluirán todos los documentos de trabajo que sirvieron como fundamento para su elaboración.

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

Proyecto de Nación 2018-2024

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 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.

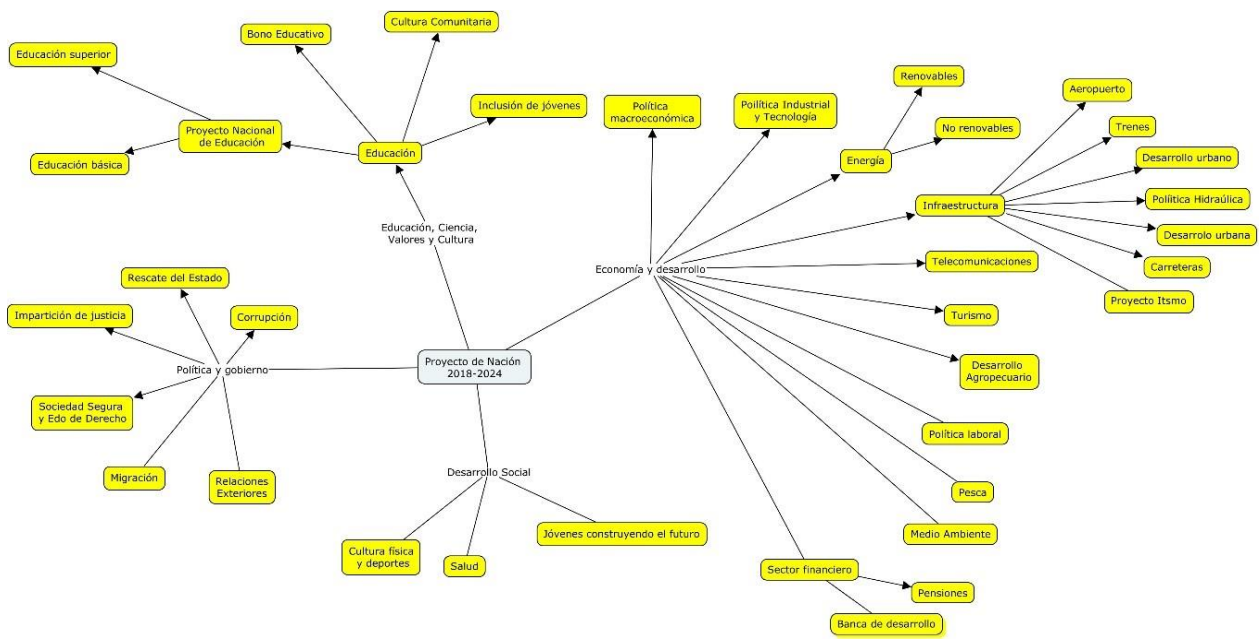
Desde otra perspectiva, las propuestas aquí referidas podrían parecer demasiadas. Debe considerarse, en este punto, que, de acuerdo con los diagnósticos que sirvieron como base para formularlas, el país se encuentra en un estado de atraso, deterioro, carencia y descomposición que justifica sobradamente 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 2018-2024



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 encuentren 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, comparten 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 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 sobre-regulación 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 Corrupción².

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.

² 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

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%³.

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

³ IMCO. México. La anatomía de la corrupción. Disponible en:
http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/mexico-anatomia-de-la-corrupcion/

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) reportó⁴ 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

⁴ 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

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 bienestar⁵, mientras 21.4 millones tienen ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo⁶.

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 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

⁵ Que corresponde a un ingreso de 2,894.6 pesos mensuales para el sector urbano y 1,888.9 pesos mensuales para el sector rural a precios de septiembre de 2017.

⁶ 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.

agrícolas que representan el 90% de la producción agrícola del país.

Todo lo anterior se resume en el Global Food Security Index⁷ 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 México no hay nada bueno que contar.

5. Autosuficiencia energética

⁷ 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/>

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-07-0482-07-002⁸, 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

⁸ 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

autosuficiencia energética, como 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 trabajos⁹ publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo¹⁰, México ocupa el lugar 13 de 17 en Latinoamérica y, en términos de

salario suficiente,¹¹ 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 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

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

¹⁰ 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.

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

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 lo mexicanos de menores ingresos, se han incrementado más que proporcionalmente al INPC.

	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,

Por citar algunos ejemplos:

Tabla 1

Precios al consumidor

Bien o Servicio	Incremento octubre 2017/diciembre	%

publicado en el 2017¹². 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.

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

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

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 debe llevarse a cabo de manera pacífica, legal y democrática.

El nuevo gobierno democrático no se opone al sector privado; al contrario, reconoce a quienes con tenacidad y empeño invierten, generan empleos, obtienen ganancias lícitas y se comprometen con el desarrollo de México. No así a quienes amasan grandes fortunas apoyados en la ilegalidad, el influyentismo y a la sombra del poder público.

La causa principal de la desigualdad social y económica son la corrupción y la riqueza mal habida.

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 en 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, 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, ciñéndose a la nueva legalidad y a

Proyecto de Nación 2018-2024

reglas claras; se podrán 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.

Al establecerse una república democrática, México podrá resolver sus grandes y graves problemas, y avanzar con libertad y justicia hacia la prosperidad, como apuntaba Francisco I. Madero.

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

Se analizarán las llamadas reformas estructurales (laboral, educativa, fiscal, energética, entre otras) para definir cuáles pueden

permanecer y cuáles no, porque no benefician al pueblo, por medio de una consulta pública, garantizando la libre expresión de la voluntad ciudadana y respetando la decisión de la mayoría.

Siempre se actuará con todo respeto hacia los derechos de terceros y el debido proceso, en un Estado democrático de derecho.

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, proveyendo las

condiciones necesarias 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. Es imprescindible convertir esta virtud en inspiración y forma de vida de las instituciones. La honestidad es un tesoro, la riqueza enterrada. Extraerla del México profundo y revalorarla permitirá 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 impera en México. La deshonestidad de los gobernantes y de las élites del poder 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. 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.

En ellos hay una 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; reciben servicios médicos y medicamentos de manera gratuita; 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 se destierra la corrupción, porque el país cuenta con muchos recursos y riquezas naturales y tiene un pueblo honrado y trabajador.

La honestidad es una virtud que forma parte del patrimonio moral del pueblo mexicano. 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. 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.

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 el presidente es honesto, ese recto proceder

tendrá que ser secundado por los demás servidores públicos.

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.

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 para que pueda ser juzgado, al igual que 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.

Austeridad Republicana

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

El 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.

El presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados, para 2018, será de 5.272 billones de pesos. Sin embargo, una cantidad importante de éste no está encaminada a promover el desarrollo ni el bienestar social. De igual modo, otra suma considerable se destina a mantener una onerosa estructura burocrática que es necesario reducir.

Por otra parte, la Secretaría de Hacienda modifica el presupuesto sin 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, es decir, otorgó un incremento del 51 por ciento. Entre las obras con mayor reasignación de recursos aparece el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, que tenía autorizados 104 mil 396 millones y cuyo presupuesto aumentó a 180 mil 122 millones de pesos, 72.5 por ciento.

Existen datos suficientes y 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”. No debe haber gobierno rico con pueblo pobre.

La aplicación de una política de austeridad permitirá, junto con el combate a la corrupción, contar con un presupuesto suficiente para promover el desarrollo, la producción y el empleo para, de esta manera, garantizar el bienestar de todos. Con esta estrategia no habrá necesidad de aumentar impuestos en términos reales ni de crear nuevas contribuciones, demostrando así que sí es posible invertir sin recurrir al endeudamiento

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 prevalecientes 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. Por 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 se deben tomar pasos definitivos que prevengan la corrosión integral del Estado.

Antecedentes y situación actual

En México, 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 recibir obsequios o gratificaciones de cualquier persona “cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas” por el servidor público.

En resumen, los funcionarios públicos tienen prohibido participar en decisiones gubernamentales donde tengan un “interés personal, familiar o de negocios”.

Sin embargo, habría que complementar este sofisticado régimen de sanciones con un nuevo diseño institucional que permita hacerlas efectivas.

En la actualidad, las instancias facultadas para castigar a los servidores públicos, la Secretaría de la Función Pública y la Procuraduría General de la República, no son independientes del Presidente de la República por lo que, quienes delinquen, gozan de total impunidad.

Aunado a lo anterior, 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 y, en cambio, otorga al Poder Judicial un tratamiento privilegiado y un régimen de excepción, siendo éste uno de los poderes de la unión más agobiado por la impunidad y la corrupción.

Por otra parte, 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.

Propuestas de solución y líneas de acción

- Promulgación de la Ley Federal de Combate de Conflictos de Interés
- Autonomía total y ciudadanía plena de 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

El ahorro 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 públicos a cambio de beneficios en la asignación de contratos, y otros actos para obtener ventajas o beneficios ilegales, es de alrededor de 764.3 millones de

pesos. Esta cifra se obtiene del cálculo de que la corrupción en compras y licitaciones equivale a siete veces el presupuesto anual de la SEDESOL que, para 2017, fue de 109.2 millones de pesos.

Cambio Legislativo

En lo concerniente a las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se propone una reforma constitucional que incluya los siguientes puntos:

- “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, 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, resguarde, 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 puede ser aún más efectiva que las medidas punitivas.

Si bien hoy resulta necesario no dejar de escalear 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 se cuenta 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. De la misma manera, un empleado de alguno 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 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, desde las más altas esferas del poder, 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. A la evasión fiscal se suman, además, otros abusos fiscales como la elusión fiscal, los fraudes comerciales y el blanqueo de activos. De todo ello se sirven 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 los sistemas social, económico y financiero mexicanos, a través de un programa anti-corrupción en los sectores fiscal y financiero que ponga fin a la 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 en México queda muy mal parado incluso si se compara con países en vías de desarrollo como Argentina, Sudáfrica y Chile, ya que se sitúa, una vez más, por debajo de las tasas de esos países, quedando alejado del promedio de recaudación para los países de la OECD que, para 2016, se calculaba en 34.4% del PIB.

México ocupa el tercer lugar como país exportador de capitales ilícitos a nivel global, siendo rebasado solamente por China y Rusia. Se calcula que esta cifra asciende a más de 514,259 millones de dólares en los últimos siete años.

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.

Cabe recordar 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 México (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. Y, en 2012, los legisladores de Washington exigieron una amplia investigación de las prácticas de lavado de dinero de *Walmart* y su banco en México.

Éstos son algunos de 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.

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 se ha visto involucrado en otro caso de lavado de dinero en colusión abierta con la mayor cadena de lavado de dinero en la historia contemporánea: “Swiss Leaks”. Esta información documenta casos de evasión fiscal, blanqueo y otros crímenes financieros por más de 670 mil millones de dólares por parte de personajes corruptos, muchos de ellos mexicanos. Entre los nombres de algunos de estos personajes que han sido perseguidos por la justicia e incluso encarcelados están los ex-gobernadores Humberto Moreira, Roberto Borge, Javier Duarte y César Duarte, así como 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

Se estima que con la aplicación de las medidas anteriormente señaladas para combatir el lavado

de dinero se recuperarían 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 México se blanquean entre 19 mil millones y 29 mil millones de dólares anualmente.

examinador es el que dirige las investigaciones.

En términos de combate a los delitos tributarios se tendría 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 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 y los Países Bajos, quien está a cargo de las investigaciones y el castigo al lavado de dinero es el fiscal general en conjunto con la administración tributaria central. En España un juez

Levantamiento del velo

Proyecto

Levantamiento del velo y transparencia para actores privados

Resumen Ejecutivo

Este proyecto está orientado 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.

Funciones y responsabilidades “públicas” de máxima importancia vinculadas a 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 estrategias y reformas actuales para la rendición de cuentas en el ámbito privado ya que, 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.

El artículo 6º Constitucional (CPEUM) señala que: “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 que se plantea es realizar otra modificación a este artículo de manera que no sólo garantice el acceso a la información en relación con los recursos públicos que los individuos o las corporaciones privadas reciben sino que, además, los obligue a entregar puntualmente la información que el público requiera sobre su uso y destino específicos, como es el caso con las instituciones gubernamentales.

Lo anterior en virtud de que, 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.

De igual forma es importante perseverar en 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.
- Instaurar 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.

- Elaborar y publicar un padrón de contratistas sancionados o incumplidos.
- Establecer una estricta regulación a favor del interés público en Asociaciones Público-Privadas.
- Transparentar todo tipo de publicidad gubernamental en los 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 monitoreado 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 ilícitos entre funcionarios de gobierno y contratistas. Se han 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 el sistema democrático del país y la funcionalidad de las instituciones públicas.

Propuestas de solución y líneas de acción

- Austeridad, autonomía total y ciudadanía plena de 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.
- Fincar 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 y con perspectiva de género.
- 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
- 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 las compras públicas, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.

irregularidades en la cuenta pública de 2015 por 165 mil millones de pesos.

Ahorros presupuestales

Si se elimina la corrupción de las licitaciones y compras gubernamentales, los ahorros presupuestales serían considerables. Las compras gubernamentales equivalen, en el ámbito del Poder Ejecutivo, al 40 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación y al 8 por ciento del Producto Interno Bruto. Recientemente la Auditoría Superior de la Federación, en una auditoria de desempeño, detectó

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) y 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, tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales y municipales, 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, en bienes o servicios que se adquieren contractualmente pero que no se entregan o cuya calidad es por debajo de la ofrecida y aceptada.

Un estudio reciente de la OCDE (2017)¹³ 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

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

que equivalía a 800 mil millones de pesos)¹⁴.

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. En esto coincide la UNODOC¹⁵, que considera que los procesos de contratación pública del gobierno mexicano son *“altamente propensos a la corrupción”*¹⁶.

Datos no duros pero igualmente determinantes en términos cualitativos, señalan que los mexicanos han padecido escándalos de corrupción relacionados con procesos de licitaciones y adjudicaciones del gobierno (por ejemplo, OHL, Odebrecht, el nuevo aeropuerto, etc.) ligados a muchos de los más altos funcionarios públicos. La frecuencia de estos escándalos, el nivel de participantes y los montos asociados, ilustran un total descontrol y justifican una marcada desconfianza social.

¹⁴ 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).*

¹⁵ UNODOC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

¹⁶ *Ídem.*

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 por ser una empresa de reciente creación no puede cumplir con este 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 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, el punto más importante de la participación ciudadana.

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, por tanto, su fiscalización corresponde a toda la sociedad.

Cambios legislativos

No se requerirá ningún cambio legislativo, en principio, ya que será una práctica del gobierno federal. Sin embargo, se procurará promover su adopción en las leyes respectivas tanto a nivel federal como estatal y municipal.

Acción Penal por particulares en casos de corrupción

Proyecto

Propuesta para ampliar la acción penal para que pueda ser ejercida por cualquier persona física o jurídica tratándose de delitos por hechos de corrupción, a fin de que la ciudadanía pueda ser parte activa y directa en la lucha contra la corrupción.

Resumen ejecutivo

El país está transitando de un sistema procesal penal mixto o tradicional, escrito, a uno acusatorio y oral. Uno de los aspectos más destacados de esa transición fue la incorporación de la “acción penal por particulares”, que implica del particular que sea quien reúna los elementos de prueba que apoyen su acusación, considerándose para tal efecto el mismo nivel probatorio que la Constitución exige al ministerio público para ejercer la acción penal. Lo que se propone ahora es ampliar esa figura para que cualquier persona (física o moral) pueda también hacer lo mismo para casos de corrupción, modificando la regulación legal de la acción penal por particulares, prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales, a efecto

de incluir dentro de los supuestos de procedencia de dicha figura jurídica, a los delitos por hechos de corrupción, previstos en el Título Décimo, del Libro Segundo, del Código Penal Federal.

Diagnóstico y situación actual

En diciembre de 2016, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía publicó un documento llamado “Estadísticas a propósito del Día Internacional contra la Corrupción” (9 de diciembre), donde señaló que en 2015, “el 50.9% de la población mexicana de 18 años y más, residente de ciudades de 100 mil habitantes y más, consideró a la corrupción como el segundo problema que más le preocupa, por encima de otros asuntos económicos como el desempleo o la pobreza”.¹⁷ Simultáneamente, esta preocupación por la corrupción se ha acompañado de un aumento en la percepción de que el mal desempeño del gobierno es un problema importante en el país. No puede soslayarse otro dato importante y relacionado, derivado de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre

¹⁷ El documento puede consultarse en:
http://www.inegi.org.mx/salade prensa/aproposito/2016/corruption2016_0.pdf

Seguridad Pública (ENVIPE) 2017, también del INEGI, donde se revela que en 2017 (entre marzo y abril, que fue levantada esa encuesta), el nivel de percepción de confianza por parte de la sociedad en el ministerio público, procuradurías y fiscalías fue de 53% (por debajo de la marina, ejército, PGR, policía estatal y jueces); mientras que el nivel de percepción de corrupción de dichas instituciones ascendió a 65.7%¹⁸.

La desconfianza respecto a estos órganos de procuración de justicia, y la genuina preocupación de la sociedad por la corrupción en México, implican tomar medidas más ambiciosas para erradicar este problema en el país.

Propuesta y líneas de acción

Se propone presentar al H. Congreso de la Unión el siguiente documento: *Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, en materia de la acción penal por particulares.*

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman

¹⁸ La encuesta es consultable en:
http://www.inegi.org.mx/salade prensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf

diversas disposiciones del código nacional de procedimientos penales, en materia de la acción penal por particulares

El 18 de junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública, que trajo como consecuencia un cambio de paradigma en la procuración e impartición de justicia en materia penal en el país, al transitar de un sistema procesal penal mixto o tradicional, preponderantemente escrito, a uno acusatorio y oral, regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

Uno de los aspectos más destacados de esa reforma constitucional fue la incorporación en el artículo 21, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la figura denominada “acción penal por particulares”, en los siguientes términos:

“Artículo 21. La investigación de los

delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. ...”

La incorporación de esta novedosa figura jurídica obedeció¹⁹ al ánimo de hacer congruentes toda las modificaciones al sistema de

¹⁹ Véase el proceso legislativo que culminó con la reforma constitucional de 18 de junio de 2008, específicamente la exposición de motivos de la iniciativa presentada por diputados de diversos grupos parlamentarios, de reforma y adiciones, entre otros, al artículo 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los diversos dictámenes de las Cámaras de origen y revisora; así como el proceso legislativo relativo a la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales, específicamente la exposición de motivos de la iniciativa presentada por los senadores Arely Gómez González, Roberto Gil Zuarth, Manuel Camacho Solís, Pablo Escudero, Angélica de la Peña Gómez, Omar Fayad Meneses, Luis Armando Melgar Bravo, Dolores Padierna y Layda Sansores San Román, en la parte conducente a los procedimientos especiales.

procuración y administración de justicia contemplados en la reforma constitucional en comento, ante la evidente necesidad de romper con el monopolio de la acción penal que tenía el Ministerio Público, para abrir la posibilidad de que los particulares ejerzan directamente la acción penal, en los casos expresamente previstos en la ley secundaria, y así contribuir en forma importante a elevar los niveles de acceso a la justicia en materia penal.

De igual forma, la posibilidad del ejercicio autónomo de la acción penal por parte de los particulares, en los casos previstos por la ley secundaria, tiene como finalidad hacer más transparente la procuración y la administración de justicia, toda vez que se da la pauta para la existencia de un control ciudadano sobre las funciones de procuración de justicia.

Así, la acción penal por particulares, exige del particular que sea él mismo quien reúna los elementos de prueba que apoyen su acusación, considerándose para tal efecto el mismo nivel probatorio que la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige al Ministerio Público para ejercer la acción penal, esto es, deberá contar con datos de prueba que permitan establecer que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que existe la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión, supuesto en el cual se podrá acudir ante el Juez de Control directamente ejerciendo la acción penal correspondiente, sin necesidad de recurrir al Ministerio Público.

En tal virtud, el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé, en el apartado relativo a los procedimientos especiales, la figura jurídica de la *acción penal por particulares*.²⁰

De conformidad con lo dispuesto por dicha legislación secundaria²¹, la *acción penal por particulares* solamente puede ejercerse por la víctima u ofendido,

tratándose de delitos perseguibles por querrela, cuya penalidad sea alternativa, distinta a la privativa de la libertad o cuya punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión.

Supuestos en los que la víctima u ofendido podrá acudir directamente ante el Juez de control, ejerciendo *acción penal por particulares* en caso que cuente con datos que permitan establecer que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. En tal caso, deberá aportar para ello los datos de prueba que sustenten su acción, sin necesidad de acudir al Ministerio Público.

Sin embargo, cuando en razón de la investigación del delito sea necesaria la realización de actos de molestia que requieran control judicial, la víctima u ofendido deberá acudir ante el Juez de control y cuando el acto de molestia no requiera control judicial, deberá recurrir ante el Ministerio Público para que éste los realice. En ambos

²⁰ Artículos 426 a 432, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

²¹ Artículos 426 y 428, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

supuestos, el Ministerio Público continuará con la investigación y, en su caso, decidirá sobre el ejercicio de la acción penal.

Por otra parte, debe destacarse que el veintisiete mayo de dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²² en materia de combate a la corrupción, con la finalidad primordial de hacer frente a dicho fenómeno, debido a que este constituye uno de los grandes problemas de nuestro país, porque afecta a la economía y resta credibilidad y confianza en las instituciones públicas.

Dicha reforma constitucional creó el Sistema Nacional Anticorrupción, como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de

responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos²³.

Como consecuencia de la citada reforma constitucional en materia de corrupción, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, se reformó el Título Décimo, del Libro Segundo, del Código Penal Federal, que prevé los delitos cometidos por servidores públicos, con el fin de inhibir que estos o las personas, física o morales, cometan delitos por hechos de corrupción, y en caso de que lo hagan, contar con un catálogo de delitos más amplio y efectivo, para sancionarlos de manera adecuada.

Establecido lo anterior, con la finalidad de fortalecer las normas jurídicas existentes y contar con un mejor diseño legislativo para prevenir y combatir de forma eficaz y eficiente los altos índices de

²² Específicamente los artículos 108, 109, 113 y 114.

²³ Artículo 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

corrupción que aquejan la ciudadanía y a la naturaleza de nuestras instituciones, se considera necesario adaptar el Nuevo Sistema de Justicia Penal, específicamente la figura de la *acción penal por particulares*, a las necesidades inminentes de nuestro país en materia de combate a la corrupción.

Por tanto, se propone modificar la regulación legal de la *acción penal por particulares*, prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales, a efecto de incluir dentro de los supuestos de procedencia de dicha figura jurídica, a los delitos por hechos de corrupción, previstos en el Título Décimo, del Libro Segundo, del Código Penal Federal.

Como consecuencia de lo anterior, también se propone que, además de la víctima u ofendido, tratándose de delitos por hechos de corrupción podrá ejercer la *acción penal por particulares* cualquier persona, física o jurídica.

Así, en el supuesto de que cualquier persona, física o jurídica, cuente con los datos de prueba que permitan

establecer que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito en materia de corrupción, y exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión, también podrá acudir directamente ante el Juez de control, ejerciendo acción penal por particulares, sin necesidad de recurrir al Ministerio Público.

Lo que se considera, indudablemente coadyuvará a la consolidación tanto del Nuevo Sistema de Justicia Penal, como del Sistema Nacional Anticorrupción, así como al combate eficaz y eficiente de la corrupción en nuestro país, pues, se reitera, en caso de que cualquier persona cuente con los datos de prueba suficientes para establecer que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito en materia de corrupción, y exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión, podrá ejercer la acción penal de manera autónoma ante el Juez de Control.

Circunstancia que evitará el muchas veces dilatado trámite que implica acudir ante el Ministerio Público

Proyecto de Nación 2018-2024

para la investigación de los hechos; máxime si la intervención de esa autoridad ministerial se torna innecesaria al contar el particular con los datos de prueba suficientes para sustentar el ejercicio de la acción penal ante el Juez de Control.

De esta forma, se tendrán mayores herramientas jurídicas para una persecución y sanción eficaz, eficiente y sobre todo más rápida, de los delitos por hechos de corrupción, cometidos por funcionarios públicos o las personas, físicas o morales, con ellos relacionadas.

Asimismo, se considera idóneo precisar en la regulación legal de la *acción penal por particulares*, que cuando en razón de la investigación del delito sea necesaria la realización de actos de molestia, una vez que la víctima u ofendido, o bien, cualquier persona, física o jurídica, tratándose de delitos por hechos de corrupción, acuda ante el Juez de Control o ante el Ministerio Público, según se requiera control judicial o no, y realizado el acto de molestia, aquellos

continuarán con la investigación, no así el Ministerio Público como se establece actualmente en el artículo 428, párrafo tercero, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

En

consecuencia, se propone reformar los artículos 426, 428, 429 y 432, del

Artículo 432. Reglas generales

Si la víctima u ofendido decide ejercer la acción penal, por ninguna causa podrá acudir al Ministerio Público a solicitar su intervención para que investigue los mismos hechos.

Artículo 432. Reglas generales

Si la víctima u ofendido, o bien, cualquier persona, física o jurídica, tratándose de delitos por hechos de corrupción, decide ejercer la acción penal, por ninguna causa podrá acudir al Ministerio Público a solicitar su intervención para que investigue los mismos hechos.

A la acusación de la víctima u ofendido, le serán aplicables las reglas previstas para la acusación presentada por el Ministerio Público.

A la acusación de la víctima u ofendido, o bien, de cualquier persona, física o jurídica, tratándose de delitos por hechos de corrupción, le serán aplicables las reglas previstas para la acusación presentada por el

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 426. Acción penal por particulares</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 426. Acción penal por particulares</p> <p>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, y por cualquier persona, física o jurídica, tratándose de delitos por hechos de corrupción, en los casos y conforme a lo dispuesto en este Código.</p>
<p>Artículo 428. Supuestos y condiciones en los que procede la acción penal por particulares</p> <p>La víctima u ofendido podrá ejercer la acción penal únicamente en los delitos perseguibles por querrela, cuya penalidad sea alternativa, distinta a la privativa de la libertad o cuya punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión.</p> <p>La víctima u ofendido podrá acudir directamente ante el Juez de control, ejerciendo acción penal por particulares en caso que cuente con datos que permitan establecer que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y exista probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. En tal caso deberá aportar para ello los datos de prueba que sustenten su acción, sin necesidad de acudir al Ministerio Público.</p>	<p>Artículo 428. Supuestos y condiciones en los que procede la acción penal por particulares</p> <p>La víctima u ofendido podrá ejercer la acción penal únicamente en los delitos perseguibles por querrela, cuya penalidad sea alternativa, distinta a la privativa de la libertad o cuya punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión.</p> <p>Tratándose de los delitos por hechos de corrupción previstos en el Título Décimo, del Libro Segundo, del Código Penal Federal, podrá ejercer la acción penal cualquier persona, física o jurídica.</p> <p>La víctima u ofendido, o bien, cualquier persona, física o jurídica, tratándose de los delitos por hechos de corrupción, podrá acudir directamente ante el Juez de control, ejerciendo acción penal por particulares en caso que cuente con datos que permitan establecer que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y exista probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. En tal caso deberá aportar para ello los datos de prueba que sustenten su acción, sin necesidad de acudir al Ministerio Público.</p>

Proyecto de Nación 2018-2024

Código Nacional de
Procedimientos Penales, en
los términos siguientes:

Pensiones Expresidentes

Proyecto

Eliminar las pensiones onerosas y los privilegios indebidos que anualmente asigna el gobierno mexicano a los expresidentes del país.

Resumen ejecutivo

Esta es una propuesta contenida en el libro 2018: La salida, aquí se establecen las bases y mecanismos para llevarla a cabo.

Línea de acción

En el caso, por ejemplo, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia sí existe el derecho a un *“haber por retiro”* al terminar su cargo de quince años (artículo 94), pero ese derecho no se extiende a ningún otro servidor público de alto nivel, ni al presidente. Además, el artículo 13 constitucional dispone que ninguna persona podrá gozar de más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y *“estén fijados por la ley”*.

En el mismo sentido se encuentra el artículo 127, fracción IV, constitucional, al establecer que *“no se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por*

servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo...”.

La práctica ha sido que las erogaciones en beneficio de los expresidentes se incorporan en el Presupuesto de Egresos, cubriendo así, forzosamente, el requisito de *“asignada por... decreto legislativo”*. Sin embargo, el Presupuesto de Egresos no es un decreto que pueda fijar emolumentos (porque el artículo 13 requiere que sea *“por ley”*, lo que además implica algo previo) porque simplemente distribuye los recursos que ya se encuentran aprobados. Ha sido una perversión jurídica que en el acto legislativo de asignar emolumentos previamente fijados o permitidos, se agreguen otros.

Basta que en los subsecuentes presupuestos de egresos se omitan estas partidas para subsanar el vicio de inconstitucionalidad.

Por otra parte, a los expresidentes también se les asigna personal civil y militar, prestaciones no previstas en las leyes federales emanadas del Congreso. Lo que existe es una modificación del 30 de noviembre de 2012 al

Reglamento del Estado Mayor Presidencial, para la *“ampliación de los servicios para garantizar la seguridad de los ex Presidentes de la Republica y de su familia”*.

Dicho reglamento es expedido y modificado por el titular del Ejecutivo (en ejercicio de la facultad reglamentaria del artículo 89, fracción I, constitucional). Siendo así, el titular en turno del Ejecutivo puede modificar ese reglamento sin necesidad de la intervención del Poder Legislativo.

Cambios legislativos

A la par que se realiza una austeridad republicana en los beneficios de los expresidentes, también se promoverá una iniciativa de ley o de reforma constitucional, que disponga con toda claridad la situación jurídica y salarial de los expresidentes del país.

Gobierno Abierto

Gobierno abierto

Proyecto

Contar con un verdadero gobierno abierto, más eficiente.

Resumen ejecutivo

La tendencia internacional de ‘ciudadanizar’ al gobierno y volverlo transparente ha provocado en México dos problemas: una mayor preocupación por las formas pero desatendiendo el fondo, y un aumento en 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 dado lugar 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 se llegó al gobierno abierto sin haber antes transitado por una verdadera democracia, comprometida e incorruptible.

El resultado adverso derivado de esta situación es que se crean en todas las instancias órganos de vigilancia, auditoría y contraloría; 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. Y el problema se agrava dado que estas estrategias representan costos presupuestarios.

Por otra parte, los tres pilares del gobierno abierto (transparencia, colaboración y participación) adolecen de distintas fallas y ameritan ser revisados. Por

ejemplo, la transparencia no es clara ni completa, no está relacionada a la rendición de cuentas, se confunde con un mero acceso a la información (y no se liga a la confianza institucional) y, además, termina siendo información oficial que enmascara u oculta temas clave del funcionamiento del gobierno. Y, por otra parte, la colaboración de los ciudadanos en los procesos públicos y su participación en la toma de decisiones del gobierno es restringida.

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 trata temas en los que no está permitida la consulta ciudadana.

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 sólo 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 el Auditor no hubiera encontrado irregularidades (o no hubiera investigado), no obstante las coberturas periodísticas o denuncias públicas de hechos. El ciudadano debe saber si existió una investigación (o una explicación de por qué no existió ésta) 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 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 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.

Propuestas 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 esbelto”, 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 públicas, 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), identifiquen

los procesos, servicios o actividades que generan valor a fin de distinguirlas de aquéllas 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, siendo uno de ellos 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

Clínicas de Asesoría Jurídica

Proyecto

Clínicas de Asesoría Jurídica

Brindar asesoría jurídica para proteger y documentar debidamente las transacciones importantes de la 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, o en que una vecina permitió a otra el uso temporal de su vivienda, pero tampoco lo documentó, por citar algunos ejemplos. En estos casos poco podrán hacer el defensor de oficio o el juez de paz, en términos de justicia, una vez que las partes entran en pugna.

Diagnóstico y situación actual

La seguridad jurídica es una garantía constitucional y todos los ciudadanos merecen tenerla. Sin embargo, la desigualdad social y

económica también repercuten 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, pero 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. Esta situación la colocará 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, se propone que los estudiantes de dicha carrera presten su servicio social en las Clínicas de Asesoría Jurídica Gratuita que el gobierno federal irá implementando a lo largo de la administración.

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 conforme se necesite.

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, como Georgetown, es opcional, aunque otorgan un reconocimiento a los alumnos que hayan acumulado más de cien horas pro bono.

Mesa de análisis para el reordenamiento de la SCJN

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, cada vez es más apremiante revisar las facultades y carga administrativa del Consejo de la Judicatura Federal. Con un costo presupuestal cada vez mayor y una Suprema Corte creciendo en cuestiones administrativas, es impostergable llevar a cabo un rediseño para mantener la eficiencia institucional de ambos organismos, ya que constituyen la cúspide del Poder Judicial.

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 de la Judicatura Federal permitió 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 conservando 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 pesos²⁴. Este último está integrado por 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 jurisdiccionales²⁵. Entre los tribunales y los juzgados se resolvieron, durante 2016, más de

²⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación, 2017.

²⁵ Informe Anual de Labores, 2016, Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

un millón de asuntos²⁶, casi el equivalente a la cantidad de asuntos que ingresaron ese año²⁷.

Modificar o reformar las estructuras del poder judicial, cualquiera que sea su nivel (federal o local), repercute directamente en las personas que enfrentan un litigio, sometiéndolas a retrasos en sus juicios. 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.

Propuestas 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 importantes:

1. Suprimir el Consejo de la Judicatura Federal y crear, en su lugar, una Sala más dentro de la Suprema Corte, totalmente dedicada a las funciones del Consejo. Esto con el objetivo de generar ahorros administrativos y,

al mismo tiempo, evitar injerencias de los otros dos poderes (el Ejecutivo y el Legislativo) sobre el Judicial.

2. Revisar los exámenes de oposición para la obtención de las plazas de jueces de distrito y magistrados de circuito pues, a veces, quienes obtienen esas plazas lo hacen litigando los resultados de dichos exámenes, sin contar con

experiencia para dirigir un órgano jurisdiccional.

3. Rediseñar el sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Existen algunas propuestas al respecto: 1) que no sean nombrados sino elegidos a través del voto popular, previa propuesta de las universidades y academias; 2) 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 y porque la elección de uno solo, de esos tres, deriva de arreglos partidistas). Sin embargo, todo sistema de nombramientos públicos puede ser pervertido si se carece de los debidos contrapesos.

En este sentido, el contrapeso lo constituye el Senado. Ya dependerá del grado de

²⁶ 1'049,544, según *ídem*.

²⁷ 1'061,263, según *íd.*

compromiso y ética de los senadores que integran la Comisión de Justicia el no dejarse llevar por prácticas partidistas 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 presenta varios puntos débiles. Algunos pueden ser subsanados por medio de una reorganización administrativa, otros a través de reformas legislativas; pero todos, en general, requieren de un enfoque más comprometido en la aplicación de acciones eficaces para lograr instituciones eficaces.

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 derivados de actos de corrupción, en especial los cometidos por los servidores públicos, no poseen un trato sancionador a la altura del daño que provocan.

Por otra parte, 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. De ahí la necesidad de vincular a la sociedad en el combate a este flagelo.

Propuestas 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).

Además, esta reforma deberá definir con claridad las competencias de investigación del fiscal, lo cual comprendería no sólo los delitos previstos en el artículo 19 de la Constitución que tengan directamente que ver con la seguridad pública y del Estado Mexicano, sino algunos de los tipificados como penales en el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Mercado de Valores o la Ley de Instituciones de Crédito, es decir, todos aquellos delitos relacionados con el blanqueo de capitales.

Segunda: Reformar el Art. 19 constitucional para incorporar como delitos de prisión preventiva oficiosa los relacionados con actos de corrupción. Es un gran reclamo social el aplicar mayores sanciones a los servidores públicos que incurran en actos de corrupción, para impedir que queden impunes.

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, a fin de garantizar la imparcialidad. Si bien dicha ley pondera la independencia de criterio de los peritos, se requiere enfatizarla 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. En otras palabras, se busca 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.

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 sus servicios 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 actos de corrupción, se les dé el mismo tratamiento procesal que establece el sistema jurídico con respecto a la delincuencia organizada.

Entre los artículos contenidos en este código que habría que modificar se encuentran el 426 y el 428, de manera que la acción penal por parte de particulares 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 en el actual ordenamiento procesal. Lo anterior con la finalidad de lograr una mayor vinculación de la sociedad en el combate a la corrupción.

Es importante tener en mente que el derecho penal tiene un contenido social y que la seguridad pública no sólo tiene

que ver con estadísticas, sino con la percepción que la sociedad tenga de ella, por lo que se deben delinear estrategias claras.

Tercera: La creación de un órgano que, en los procedimientos penales, se constituya como el único representante de los intereses patrimoniales del Estado, en relación con cualquier acto de corrupción cometido en contra de cualquier entidad de la administración pública federal.

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.

Resulta indispensable crear un Pacto Nacional de Seguridad Pública y Procuración de justicia en el que participen los tres poderes:

a) Poder Ejecutivo: Cambio radical de estrategia en el

combate al delito y una completa implementación del sistema acusatorio.

b) Poder Legislativo: De continuar el Ejército Mexicano en la calles, es necesaria la aprobación de una Ley de Seguridad Interior ya que es impensable que continúe realizando labores de seguridad pública, que no le corresponden, sin un ordenamiento legal apropiado.

c) Poder Judicial: establecer una homologación de criterios entre los jueces en casos de delincuencia organizada y lavado de dinero.

Cambios legislativos

Los señalados puntualmente.

Otras propuestas para el fortalecimiento de la procuración de justicia

La autoridad ministerial, en sus investigaciones, regularmente se limita a ejercer acción penal por delincuencia organizada y por utilizar recursos de procedencia ilícita cuando es claro que el espectro de delitos es mucho más amplio.

Se propone la creación de un ***Bloque Nacional de Seguridad*** que dependa del Presidente de la República y tenga como único objetivo devolver la seguridad a las calles. Para este fin, el Presidente hará un llamado a un gran pacto nacional en el que el fiscal general designado comisione de manera temporal al subprocurador encargado de los temas relacionados con la delincuencia organizada, para que rinda cuentas y tome las acciones que el Presidente de la República le ordene.

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 forme parte dicho bloque, junto con el Procurador Fiscal de la Federación. De esta manera, no se tendrá que hacer una reforma a

la Constitución General de la República, ya que el presidente tendría mando directo sobre un ministerio público con facultades plenas de investigación y ejercicio de acción penal. Esto concentraría en una sola oficina todas las áreas que deben de participar de una investigación criminal, reduciendo la impunidad creada por la falta de comunicación y coordinación entre estas áreas.

El rumbo a seguir es claro: el sistema se tiene que fortalecer a través de la consolidación del sistema acusatorio y la vinculación del derecho penal con una política criminal concreta.

La capacitación de policías, ministerios públicos y abogados defensores tendrá que ser pensada con esta visión. Sin la despresurización del sistema no es posible hacer eficiente el acceso a la justicia, por lo que el nuevo sistema penal mexicano está diseñado para disminuir la cantidad de asuntos en trámite con respecto al anterior. Esto conlleva, por un lado, una revisión clara de los tipos penales existentes y, por otro, el fortalecimiento de las unidades de soluciones alternas de conflictos en cada procuraduría.

Se debe implementar el servicio civil de carrera en todas las áreas y a todos los niveles, tanto en las

procuradurías como en las policías estatales y federales, para evitar que existan nombramientos por amistad o “recomendación”. Se requerirá que los servidores públicos tengan una preparación acorde a las funciones ministeriales y a sus capacidades personales.

El sistema adversarial acusatorio funciona en muchos países, pero en México no se ha logrado replicar con éxito, en los ocho años que se han tenido para su implementación.

La estrategia de los últimos gobiernos (Calderón y Peña) ha sido buscar la disolución de los cárteles mexicanos tratando de abatir y/o detener a sus principales capos. Sin embargo, lo único que se ha logrado a través de esta estrategia es dividirlos, con la consiguiente aparición de nuevos grupos criminales (y más violentos) que se disputan un mismo territorio.

A pesar de los esfuerzos realizados -que en la mayoría de las veces toman meses o años- en la detención de algunos de los grandes capos de una organización criminal, la propia organización se toma muy poco tiempo para nombrar al sustituto (en el mejor de los casos) o bien, aquéllos siguen operando desde las prisiones con toda impunidad. De ahí que la actual estrategia

federal ha sido una estrategia fallida.

Lo anterior revela la necesidad de un cambio de estrategia que contemple:

- 1) Retomar el control de las prisiones federales y crear penales verticales para delincuencia organizada con tolerancia cero.
- 2) Vincular las investigaciones de la PGR con el trabajo de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda para atacar las fuentes de financiamiento de las organizaciones criminales. En la medida que no tengan recursos económicos, su capacidad operativa se verá mermada, lo que obstaculizará la compra de armas, el reclutamiento de personas y la corrupción de servidores públicos.
- 3) Combatir el reclutamiento de jóvenes por parte de la delincuencia organizada. Por ello, se necesita trabajar en el fortalecimiento de los programas de prevención, la creación de empleos y la recuperación de los espacios públicos.

Sistema Penitenciario

Proyecto

Revisar el sistema penitenciario del país a fin de lograr una adecuada reinserción social de quienes cumplieron ya una condena.

Resumen ejecutivo

Los sistemas penitenciarios de las diferentes entidades del país cuentan con programas especializados para la reinserción social, pero éstos no son suficientes, no están actualizados, no cuentan con el presupuesto adecuado y la mayoría de las veces no dan respuesta a las necesidades que este delicado tema requiere. Las cárceles no han sido prioridad de ningún gobierno a pesar de ser un asunto relevante en materia de seguridad y recuperación del tejido social.

Diagnóstico y situación actual

Además de una inadecuada política de reinserción social, el problema de un interno se agrava muchas veces desde el momento mismo de ingresar al centro penitenciario, por las irregularidades que en éstos se presentan.

De acuerdo a un diagnóstico realizado en 2015 por la Comisión Nacional de Derechos Humanos²⁸ (en 154 centros²⁹ que albergan al 89% de la población penitenciaria nacional) se encontró que entre 70 y 104 de los centros locales presentan deficiencias tales como: a) la falta de clasificación entre los procesados y los sentenciados en dormitorios y áreas comunes; b) personal de seguridad y custodia insuficiente; c) no hay procedimientos para la remisión de quejas de violación a los derechos humanos; d) son insuficientes las actividades laborales y de capacitación para el trabajo; e) no existen acciones para prevenir ni atender incidentes como riñas, lesiones, fugas, suicidios, homicidios o motines; f) no se cuenta con programas para la prevención de adicciones; g) las condiciones e higiene de las instalaciones son deficientes y existe hacinamiento; h) tienen áreas de privilegios, objetos y sustancias prohibidas además de formas de autogobierno, y todo ello bajo la anuencia de las autoridades penitenciarias.

²⁸ Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2015. Ceresos, Ceferesos y prisiones militares.

²⁹ 130 estatales (en 2015 eran 359 en total, pero estos 130 albergan al 87% de la población reclusa en centros estatales), 21 federales y 3 militares.

Estas irregularidades inciden negativamente en los internos los cuales, sin una adecuada política de reinserción social, difícilmente podrán readaptarse a la sociedad. Quienes obtienen su libertad regresan al poco tiempo ante la falta de oportunidades laborales, los conflictos familiares, y las adicciones, que se ven agravadas por la historia personal previa a la reclusión, así como por el periodo mismo de estancia en el centro penitenciario.

Propuestas y líneas de acción

Se propone la revisión exhaustiva del sistema penitenciario a nivel nacional y llevar a cabo, cuanto antes, medidas de emergencia para brindar a las personas privadas de su libertad posibilidades reales de reinserción a la sociedad.

Entre las medidas propuestas está el separar a las personas que cometieron delitos federales de quienes cometieron delitos del fuero común. Dividir, además, las áreas de los centros penitenciarios según la permanencia en los mismos: un área destinada quienes recién ingresan (1), otra para quienes tienen ya un año o más privados de su libertad (2) y una más para quienes ya están por cumplir sus penas (3).

Área 1: además de un cumplimiento cabal en el respeto a sus derechos humanos deberán contar con un grupo de psicólogos, terapeutas y trabajadores sociales que les brinden herramientas que los ayuden a fortalecer su mente y su espíritu.

Área 2: al mismo tiempo que se les brinda apoyo psicológico deberán contar con un gran espacio dedicado a la educación y al trabajo, además de desarrollar habilidades que les ayuden a mantener sus relaciones familiares.

Área 3: especializada en preparar a la persona privada de libertad para su salida y reencuentro con la sociedad, por lo que el tema laboral deberá ser prioritario.

Se propone para esta última área, la creación de un *Patronato Post-Liberacional* compuesto por ciudadanos y funcionarios públicos de todos los niveles, cuya misión sea procurar la exitosa reinserción de quienes obtienen su libertad.

Para el debido funcionamiento del patronato se motivará a las empresas a destinar un porcentaje de sus vacantes para personas que recién abandonan un centro penitenciario. De igual modo, se buscará que los centros educativos e instituciones de enseñanza otorguen un porcentaje

de sus becas de estudio y de capacitación para el trabajo tanto para ellos como para sus familias.

De acuerdo con la Constitución, el sistema penitenciario compete tanto a la Federación como a los Estados, de modo que debe haber una estrecha coordinación entre ambos, a través de convenios de colaboración.

Impacto

Una significativa disminución de reincidentes y una mejor reinserción social.

Ahorros presupuestales

Evitar que quienes han obtenido su libertad regresen de nueva cuenta a un centro penitenciario genera importantes ahorros en términos de programas de intervención.

Experiencias internacionales

El fortalecimiento de los centros penitenciarios y la aplicación de políticas adecuadas de reinserción social, no sólo orientadas a los internos sino también a sus familias, redundan en una mayor seguridad social. Existen casos muy exitosos en cuanto a este tema en Europa del Norte, Costa

Rica, Chile, y en algunas ciudades de la India.

Cambios legislativos

En principio, ninguno, pues se diseñarán políticas para alcanzar estos objetivos y se celebrarán convenios con los Estados para unir esfuerzos.

Gobierno

Política Exterior

Hacia un mundo incluyente y justo

La llegada al poder de un nuevo gobierno democrático reflejará una coherencia entre política interna y externa. 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 a 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 un 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 sus 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 procure 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.

En la actualidad, la comunidad internacional se rige por nuevos paradigmas, entre los que destaca 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 nuevo gobierno democrático como propio. **ANEXO**

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 constituyen un marco jurídico para la acción nacional 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, al igual que otros países con un nivel de desarrollo similar (particularmente los latinoamericanos), tiene ante sí no sólo el reto de influir en la transformación del orden internacional sino la responsabilidad y obligación de hacerlo acorde a su creciente peso internacional.

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 afectan negativamente la imagen de México en el exterior, opacando su riqueza cultural y social así como sus aportaciones al mundo. Por ello, es necesaria una auténtica y profunda transformación del país que permita revertir esta imagen.

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. Hacia el exterior, la soberanía se debe ejercer incidiendo de manera activa en las transformaciones internacionales.

Una política exterior de Estado

El Nuevo Gobierno Democrático se propone ejercer 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 es lo que dará mayor fortaleza a México. Dicha política estará basada en los principios

plasmados en el artículo 89 de la Constitución y que coinciden plenamente con la Carta de Naciones Unidas.

Una 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 para el desarrollo**

Defensa de la dignidad y soberanía nacional.

Es necesario replantear la relación con Estados Unidos en un marco de responsabilidad y prudencia (pero sin permitir posturas que ofendan la dignidad nacional o atenten contra la soberanía del pueblo mexicano), con miras a lograr una política de buena vecindad.

Los acontecimientos recientes señalan la necesidad de contar con una comunicación fluida entre los países de la región norteamericana. Para alcanzar este fin, se ampliarán los contactos entre empresarios, académicos, universidades, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, autoridades regionales y locales y se dará prioridad al diálogo entre los poderes legislativos de México, Estados Unidos y Canadá. Ello resulta imprescindible para contrarrestar la propaganda populista y antimexicana que difunden hoy los sectores más conservadores de EUA.

La atención y defensa de los mexicanos en Estados Unidos será una prioridad del gobierno. Se fortalecerá la acción del Instituto de Mexicanos en el Exterior y se brindará apoyo, en general, a todas las organizaciones de mexicanos para la defensa de sus derechos, especialmente en la zona fronteriza.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Este Tratado, 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 ha afectado sustancialmente a la agricultura y el campo mexicanos, en particular en su dimensión de subsistencia.

Para subsanar esta afectación se dará prioridad, en coordinación con el sector privado y organismos e instituciones financieras internacionales, al desarrollo rural y al combate a la pobreza y la desigualdad, para brindar oportunidades de trabajo y reinserción a los mexicanos, en concordancia con la Agenda 2030.

Por otra parte, si bien existen sectores como el automotriz y el de electrónica, beneficiados ampliamente por el TLCAN y 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.

Las 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.

El gobierno dará atención prioritaria a la zona fronteriza con programas de desarrollo focalizados.

Seguridad Nacional y combate al crimen organizado.

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 sólo en el tráfico de drogas, sino de armas, personas y dinero, en ambos sentidos en la frontera México- Estados Unidos y tiene, cada vez más, un carácter regional y global.

Su combate, por tanto, implica un compromiso serio para erradicar también la corrupción que existe en torno a él, así como acciones para combatir su financiamiento e impedir el tráfico ilícito de armas de Estados Unidos a México.

Se avanzará 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.

En materia de seguridad nacional, el 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, en ningún caso se vulnere la soberanía nacional.

De ninguna manera se negociará la construcción de un muro fronterizo ya que no sólo no contendrá el tránsito de personas, sino que lo hará más peligroso y afectará, al mismo tiempo, el frágil equilibrio medioambiental. El muro impediría, además, el libre tránsito de miembros de las culturas indígenas (yaquis pápagos y otros pueblos) que, desde tiempos ancestrales, han habitado y cruzado las tierras limítrofes entre Sonora y Arizona.

Conclusiones.

Reconocer que la relación bilateral México-EUA va más allá que los temas de migración, seguridad y libre comercio, permitirá desarrollar mecanismos para fortalecer la cooperación medio ambiental, cultural, en ciencia y tecnología, agricultura, pequeña y mediana empresa, energía y 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**

México es la frontera de América Latina en Norteamérica.

El Nuevo Gobierno Democrático dará particular atención a Centroamérica y a la frontera sur y, muy especialmente, al trato que reciben los migrantes procedentes de esta región, comprometiéndose al respeto y protección de sus derechos humanos.

La Agenda 2030 será el marco de acción para la cooperación internacional con los países de América Latina y el Caribe, especialmente con Centroamérica, para el desarrollo de esta vasta región.

América latina.

El desarrollo sostenible de América Central, en particular el del Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), está indisolublemente ligado al de México. Por ello, se actuará coordinadamente 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.

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.

Se establecerá una estrategia de largo plazo con esta región, desarrollando políticas comunes en temas como seguridad, combate de hechos ilícitos y congruencia en el trato a los migrantes, 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.

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.

Por otra parte, se continuarán 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.

El Caribe.

El gobierno dará un nuevo impulso a las relaciones con el Caribe, con el que México comparte 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. Se desarrollarán estrategias focalizadas con cada uno de los países del Caribe y se fortalecerán los lazos con 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 se tienen 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, el reacomodo de equilibrios en su interior, entre otros. Alemania será cada vez un actor más importante, pero el peso y la relación histórica de México con España, Francia e Italia, hacen perentoria la búsqueda de un equilibrio en los vínculos con la UE, sin descuidar la relevancia 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 para aumentar las inversiones europeas, enfatizando la fortaleza del mercado interno mexicano.

Adicionalmente, la cooperación en materia de derechos humanos, cultura, ciencia y tecnología, educación, medio ambiente, combate al cambio climático, preservación y desarrollo del patrimonio cultural, así como otras

áreas de identificación común, deberá ser reforzada.

Un objetivo del Nuevo Gobierno será identificar las áreas de oportunidad en la relación con cada país europeo:

Con los países nórdicos: se promoverán inversiones en materia de energías renovables, eficiencia energética y lucha contra el cambio climático, y revisarán sus experiencias en materia de bienestar, educación e igualdad de género.

Con Italia: se buscará la colaboración en materia de lucha contra el crimen organizado, protección del patrimonio cultural, cooperación en materia de diseño y el intercambio de experiencias de la pequeña y mediana empresa.

Con España: se trabajará en la promoción y defensa del español, las afinidades culturales y la cooperación económica.

Con Rusia: al ser el país más grande de Europa, con una fuente cultural y artística inagotables, existen posibilidades de cooperación en los campos de la educación, la ciencia y la cultura, la energía y 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 sustancialmente superiores a las de México en los últimos años, pero comparten retos similares.

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

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 las relaciones económicas y comerciales pero también un gran reto, al ser el principal competidor de México en diversos mercados.

Con este país se buscarán áreas de colaboración específicas en las que China ya es líder, como en el desarrollo de la energía solar, el comercio electrónico y la construcción de trenes de alta velocidad, en el marco de normas acordadas en organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. Asimismo, se promoverá un creciente intercambio comercial, de inversiones, educativo, turístico y cultural.

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”.

La India será el país más poblado del planeta y en la actualidad presenta elevadas tasas de crecimiento económico que han favorecido un importante aumento de su clase media. Con este país se tienen oportunidades en áreas como el comercio, la 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 muy grandes y provocado crisis migratorias que han afectado otros continentes. México apoyará los esfuerzos multilaterales en pro del diálogo y la paz en la región.

Se mantendrá un diálogo con los países productores de petróleo del Golfo Pérsico en busca de estabilidad y certeza en los mercados energéticos mundiales y se impulsará el intercambio comercial, en particular de productos agrícolas.

- **África**

El continente africano registra la tasa de crecimiento de población más alta y, en los últimos veinte años, su tasa de crecimiento económico promedio anual fue de 5%. 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 esa tendencia positiva.

Sin embargo, la presencia de México en la región continúa siendo limitada por lo que existe una amplia gama de oportunidades, tanto a nivel económico como comercial. Algunas empresas mexicanas han comenzado a aprovechar esas oportunidades, particularmente en las áreas de agricultura (procesamiento de maíz blanco), alimentación y minería, así como en el fortalecimiento de capacidades institucionales en las áreas de cultura, protección del patrimonio, educación, adaptación y mitigación del cambio climático, y preservación de la biodiversidad.

- **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 para el país, ya que la posibilidad de una efectiva cooperación Sur-Sur representa una oportunidad única.

Además de algunos países latinoamericanos, otros como Turquía, la República de Corea, Indonesia y Sudáfrica, son

también miembros del G-20, y presentan más coincidencias que diferencias, con México, en algunos de los puntos que se presentan en este foro.

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 de suma importancia.

- **La política exterior y los grandes temas de la agenda internacional: la Agenda 2030.**

La política multilateral del Nuevo Gobierno Democrático estará basada en la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La Agenda 2030 tiene como lema “*No dejar a nadie atrás*”, que comparte una visión de la cooperación internacional con énfasis en el desarrollo y la seguridad humanas, y cuenta con objetivos claros y precisos e indicadores para medir su progreso en temas como la erradicación del hambre, la disminución de la pobreza y la

desigualdad y elevar la calidad de la educación.

El cumplimiento de la Agenda 2030 tanto a nivel nacional como internacional será elemento fundamental de una política exterior de Estado, alineando la actuación y cooperación de México dentro de los organismos del Sistema de Naciones Unidas y en los foros regionales a través de la Agencia Mexicana para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

- **Paz y seguridad internacionales**

México continuará participando en las operaciones de la Organización de las Naciones Unidas para mantener la paz mundial. Asimismo, mantendrá su candidatura 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 y a la regulación del tráfico de armas pequeñas y ligeras, así como al combate al tráfico ilícito de las mismas. La lucha contra el crimen organizado en sus diferentes vertientes: tráfico de drogas, tráfico ilícito de personas, etc., será una de las

áreas de acción prioritarias 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, tendientes a erradicar la pobreza y a atender 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 con los esfuerzos a nivel interno para ampliar el acceso a la educación superior.

Se promoverá la inserción de México en esquemas de cooperación en ciencia y tecnología de punta, en consulta estrecha con la comunidad científica nacional, de manera que se pueda cumplir con el objetivo de alcanzar un nivel de inversión nacional del 1% del PIB en este rubro. Ello permitirá al país transformarse en una verdadera sociedad del conocimiento y

contribuirá a la creación de empleos con un alto valor añadido.

La atención y mejoramiento en estas dos áreas coadyuvará a 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). Así el desarrollo nacional estará más vinculado a un mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos y no a la estabilidad de los indicadores macroeconómicos. En los últimos años, el progreso de México en dicho índice se ha estancado.

- **Promoción y protección de los derechos humanos**

México, en el ejercicio de su soberanía, ha suscrito 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 del gobierno.

Se atenderán las recomendaciones de los organismos internacionales sobre los casos de violaciones a los

derechos humanos que se han registrado 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 así como los esquemas 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 se ha visto seriamente afectado por las consecuencias del cambio climático. En años recientes, el país se ha visto asolado por los efectos de fenómenos como el Niño y la recurrencia de huracanes con intensidades nunca antes vistas. Por ello, mantendrá un firme compromiso con el cumplimiento del Acuerdo de París, tanto a nivel nacional como global.

Al ser uno de los diez países megadiversos, otorgará una particular atención a la preservación de la biodiversidad y, en el plano internacional, ejercerá

su liderazgo dentro de la agenda del Convenio sobre la Diversidad Biológica y de los organismos de la ONU.

- **Migración**

El inicio del próximo gobierno coincidirá con la conclusión de las negociaciones, en el marco de Naciones Unidas, con el fin de 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 resultado 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 desde la raíz como la pobreza, la falta de oportunidades, la inseguridad, el cambio climático y los conflictos.

- **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.

No puede haber una política exterior eficaz con una Secretaría de Relaciones Exteriores débil. Por ello, se fortalecerá el papel de la SRE como coordinadora de la acción de México en el exterior y las demás dependencias deberán respetar esta disposición legal.

Al ser un instrumento de suma importancia, no debe continuarse con 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 su ascenso es por medio de concursos de oposición.

Por el contrario, se nombrará a los funcionarios más capaces y probos al frente de las embajadas y consulados, y 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.

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.

Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático.

*Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio

Migración

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:

- 1) Promover el desarrollo integral de las principales zonas expulsoras de población migrante;
- 2) Redirigir las prioridades consulares hacia la protección y defensa de los

derechos humanos de los migrantes mexicanos;

- 3) Impulsar una nueva política pública migratoria con estándares altos de integridad, transparencia y eficiencia;
- 4) Incorporar a la sociedad civil organizada en la evaluación y desempeño de un nuevo trato hacia los migrantes, y
- 5) Reducir sensiblemente la porosidad y vulnerabilidad de la frontera sur.

A partir de este diagnóstico y de los objetivos principales, se contemplan los siguientes objetivos específicos:

Política Migratoria Transversal

Se procurarán 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.

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 consiste en proteger y defender a los mexicanos residentes en el exterior, 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, la cual contendrá 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) en torno a 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.

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 el tráfico de migrantes.
- Fortalecer la actual Red de Fiscalías Estatales Especiales para la atención de denuncias de los migrantes en tránsito.

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.

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 (de 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 al terrorismo y al 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, incluido en el nuevo Proyecto de Nación.
- 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 I

Recuperar la paz enfrentando las causas de la inseguridad.

Diagnóstico

La crisis de seguridad que se vive en el país es mucho más profunda y grave que un mero 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.

Esta crisis se agrava por una conjunción de factores sociales y económicos, a los que se suma el deterioro y la corrupción de los cuerpos policiales y del aparato de procuración y administración de justicia. El estilo de vida consumista que predomina en la actualidad, en el que lo fundamental es el dinero, lo material y lo superfluo, ha contribuido también a generar frustración social, sobretodo en el sector joven de la sociedad.

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, consiste en tomar acciones para contrarrestar el desempleo, la pobreza y la desintegración familiar, con el fin de sustituir al narcotráfico como una opción económica para los jóvenes, por opciones de educación y trabajo honesto. El problema de la inseguridad no podrá resolverse si no se repara primero el tejido social.

Proyecto II

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

Diagnóstico

Para recuperar los niveles de seguridad es necesario un mayor profesionalismo en el combate a la delincuencia, priorizar la inteligencia por sobre la fuerza y garantizar coordinación y perseverancia en los cuerpos de seguridad. Estas prácticas, sin embargo, deberán ir acompañadas de una mejora en las condiciones socioeconómicas de los integrantes de los cuerpos policiales y una gran coordinación entre la estrategia de seguridad y las políticas de procuración y administración de justicia.

Ha sido un error reducir la estrategia de seguridad a la mera captura de los grandes capos del narcotráfico, sin desmantelar su

infraestructura financiera. En vez de lograr que la sociedad recupere la paz y tranquilidad perdidas, ésta estrategia ha fragmentado a los grupos criminales, propiciando relevos cada vez más violentos en sus dirigencias, multiplicando los conflictos y dispersando la violencia. Seis asesinatos de cada 10 que se cometen en el país están vinculados con el narcotráfico.

Por otra parte, por centrar los esfuerzos de seguridad en el narcotráfico se ha descuidado a los criminales del fuero común: aquéllos que cometen robos violentos en las calles o en los domicilios, que cometen un secuestro en detrimento del patrimonio y la tranquilidad de la víctima y su familia, que extorsionan y se adueñan del ingreso de quien tiene una pequeña actividad económica o negocio legítimo, etc.

Las instituciones responsables de procurar y garantizar la seguridad de los ciudadanos se han desgastado y desprestigiado, y cada vez es mayor la evidencia de que algunos cuerpos de seguridad, más que ser la solución son parte del problema, por su involucramiento con el crimen organizado.

El actual diseño institucional en materia de seguridad ha

contribuido a 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 se cuenta con 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 que el ejercicio de dichas atribuciones se preste para su uso político.

Acciones

Gabinete de seguridad

Se 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, dar 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.

Se propondrá a los gobiernos de los Estados la creación de instancias similares a nivel estatal y municipal, que serán 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.

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, mediante la detención y posterior procesamiento de los indiciados.

Corresponde al Ministerio Público investigar y perseguir los delitos, por tanto, debería encabezar también las estrategias en esta materia coordinándose, para su ejecución, con la Policía Federal (como lo marca el Art. 21 constitucional).

Esta última, sin dejar de cubrir sus atribuciones de presencia y reacción, puede contribuir 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, provea al Ministerio Público de datos que pudieran serle útiles en la investigación de casos específicos.

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.

En la formulación de estrategias de seguridad pública es indispensable apoyarse en la ciencia y el dogmatismo jurídico para que, mediante el análisis de las causas y efectos de las conductas antisociales junto con la valoración normativa que las convierte en delitos sancionados, se incrementen las posibilidades de obtener los resultados

esperados, con base en principios de estricta legalidad y respeto a los derechos humanos.

Esta orientación permitirá que el tratamiento de 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.

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 anterior, sin criterios políticos que contaminen a este organismo. 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 garantizar mayor eficiencia y legalidad en las tareas de combate a la inseguridad.

Fortalecimiento de la Inteligencia para garantizar la justicia

La Inteligencia, como estrategia contra el crimen, implica el fortalecimiento de los medios para obtener la información, su procesamiento y su interpretación,

a partir del uso intensivo de los avances tecnológicos, con el fin de hacer más efectiva y eficiente la atención policial y la procuración de justicia.

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 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 extinción 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, así como 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. Esta Unidad, creada a partir de la ley anti lavado, no ha dado los resultados esperados pues las actividades del crimen

organizado han permeado hacia 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 con el aseguramiento de bienes, recursos y estructuras financieras con las que opera el crimen organizado.

La Inteligencia se utilizará para garantizar la seguridad ciudadana y la procuración de justicia, y se eliminará el espionaje político.

Analizar la pertinencia de crear una Guardia Nacional

Se analizará la pertinencia de crear una Guardia Nacional con el apoyo de los 214,157 soldados y 55,574 marinos que 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 y la disciplina de estas fuerzas así como todos sus recursos materiales (vehículos, cuarteles e instalaciones), con el propósito de garantizar la seguridad de los mexicanos y devolver la paz al país.

Creación de la Policía Turística

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

Proyecto III

Sociedad segura

Diagnóstico

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.

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.

Acciones

Tolerancia cero a la corrupción

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 esquema de seguridad social, vivienda, escalafón y de salarios del personal pie a tierra.

Se establecerá una política de cero tolerancia a la corrupción, a la impunidad y al influyentismo. Se erradicará la corrupción en corporaciones policiales y militares, ministerios públicos, juzgados y en otras instancias de seguridad pública y de procuración e impartición de justicia.

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.

Los objetivos de la Contraloría Ciudadana serán los siguientes:

- Garantizar transparencia en el ejercicio de los recursos y en el manejo de la información, particularmente en la información estadística asociada a la violencia. Coordinar el programa Caiga quien Caiga, estrategia para erradicar la corrupción e impunidad dentro de los cuerpos de seguridad.
- Fortalecer los mecanismos de certificación de los servidores públicos vinculados con la seguridad.
- Facilitar y atender las denuncias ciudadanas para sancionar actos de corrupción.
- Administrar 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.

Habrán investigaciones internas objetivas y consecuencias serias para quienes, haciendo uso de su uniforme y su placa, cometan delitos y lastimen a la sociedad.

Habrán 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.

Capacitación y profesionalización de los cuerpos policiales y uso de la Inteligencia

Los retos de la seguridad y el mantenimiento del orden público son cada vez más complejos.

Es necesario mejorar la formación y capacitación de las policías con un claro objetivo de lograr su profesionalización, de manera que se pueda contar con policías

preparadas, no solamente desde el punto de vista operativo, sino para la implementación del Nuevo Sistema de Justicia, en línea con las reformas constitucionales llevadas a cabo hace ya más de ocho años.

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, en tanto que su actuación es trascendente en el inicio y preparación de una investigación, y trabajar en estricta coordinación con el Ministerio Público.

Asimismo, debe mejorarse sustancialmente su situación, no sólo laboral sino personal. Sólo en la medida que se considere digna su labor, tendrán la actitud necesaria para desarrollar su función.

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.

Se dará prioridad a la actualización tecnológica sobre la base de la Plataforma México, hoy

prácticamente inoperante, y se rediseñará y relanzará esta plataforma.

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 trabajan³⁰ y les hará más digna y atractiva la carrera policial.

³⁰ 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.

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.

De igual forma, 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 Nuevo Gobierno se ha propuesto forjar una policía de la sociedad y para la sociedad. Por ello, trabajará arduamente para que los cuerpos de seguridad recuperen la autoridad moral y el prestigio de antaño, de manera que la sociedad vea en ellos a los garantes de su paz y tranquilidad. En pocas palabras, se destinarán todos los recursos necesarios 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

Se garantizarán niveles superiores de seguridad con pleno respeto a los derechos humanos, sin caer en actos de represión. La seguridad se orientará hacia una efectividad real y sostenida, tanto en los delitos del fuero federal como del fuero común, y se brindará especial atención a las víctimas de la delincuencia organizada.

Fortaleza institucional a todos los cuerpos policiales

La debilidad institucional de los cuerpos policiales explica, en gran parte, la inseguridad que prevalece 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 de los cuales, la mayoría, no están profesionalizados.

Si a ello se agrega 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.

Este reto habrá de enfrentarse de manera coordinada entre las autoridades federales, estatales y municipales para realizar un trabajo conjunto, 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 se lleva a cabo la reestructuración de los órganos policiales con las acciones mencionadas en los párrafos anteriores, 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.

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.

En una primera etapa dicho retiro se hará de manera directa y, en una segunda, de manera indirecta a través de la Guardia Nacional, una vez que ésta se haya constituido.

Política penitenciaria y de reintegración social del delincuente sentenciado

Los centros penitenciarios del país se han convertido en verdaderas escuelas del crimen, dejando de lado el respeto a los derechos humanos y los medios para lograr la reinserción de los detenidos a la sociedad.

La mayoría de estos centros fueron construidos hace más de 30 años y requieren de una fuerte inversión, ya que no cumplen con los requisitos mínimos de respeto a los derechos humanos de los sentenciados ni con los señalados en el nuevo sistema penal acusatorio.

Otro grave problema es que se mezcla a infractores por robos menores con criminales, secuestradores y narcotraficantes, quienes controlan su interior y forman autogobiernos que cometen toda clase de delitos con la anuencia de las autoridades penitenciarias.

Como parte de los programas de reinserción a la sociedad, se explorarán penas alternativas, como el trabajo comunitario, para cierto tipo de delitos no violentos y de acuerdo al perfil de los infractores.

Proyecto IV

Procuración de justicia

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

Para lograr la profesionalización de los ministerios públicos y su dignificación es necesario implementar las siguientes medidas:

Capacitación única obligatoria y permanente

Establecer la capacitación única obligatoria y permanente, con fines de especialización, para los servidores públicos involucrados en la procuración de justicia, tanto del orden federal como local. Es decir, crear la carrera del Servicio Público que procure la homologación de las condiciones intelectuales y materiales de todas las personas involucradas en la procuración de justicia, así como de equidad para todos aquéllos

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 una mejor organización y permitirá lograr una mayor eficiencia de los recursos humanos.

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 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.

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

Emitir un código de conducta para los integrantes de las instituciones encargadas de la seguridad pública, que regule la actuación y responsabilidades tanto del personal del Ministerio Público³¹ como de la policía hacia la población para que, con base en él y no de comisiones corporativas oficiosas, se sancione a los servidores públicos. El código deberá transmitir que es un honor ser un servidor público.

Atención temprana

Capacitar a las áreas de atención temprana³², a efecto de que existan ministerios públicos filtro que tengan a su cargo recibir las denuncias de determinada clase

³¹ 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.

³² Los llamados Módulos de Atención Oportuna (MAO).

de delitos (por ejemplo los patrimoniales, como fraudes, abuso de confianza y administración fraudulenta, o los de bajo impacto³³) y determinar qué casos ameritan una investigación, a fin de abatir el volumen de trabajo innecesario con el objeto de optimizar los esfuerzos y los recursos, para mejorar la calidad de la procuración de justicia³⁴.

Propuestas de políticas generales

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

Sólo en la medida en que la sociedad se involucre en el conocimiento de las causas y las consecuencias de los delitos y se

³³ Con relación a los cuales incluso el nuevo sistema penal acusatorio establece la posibilidad de no ejercer acción penal, aplicando lo que se llama "criterio de oportunidad".

³⁴ En el entendido de que a quien se le informe que no habrá posibilidades para seguir una investigación tendrá siempre subsistente su derecho a controvertir cualquier determinación.

fomente una cultura nacional de respeto a la legalidad, se podrán adoptar medidas para prevenirlos y tratarlos.

Autonomía en servicios periciales

Dotar de autonomía respecto del Ministerio Público al área encargada 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.

Combate a la corrupción en manos del Poder Judicial

Rediseñar el modelo de combate a la corrupción. Una fiscalía especializada, nombrada por los órganos de representación política e 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 debe ser, primordialmente, preventivo.

Se debe 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 forma para erradicarla.

Proyecto V

Mando Único en las corporaciones policiacas para profesionalizarlas 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 la implementar una filosofía de “policía localizada” que contribuya a mejorar la imagen de las policías y genere confianza 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 considera que la Policía Municipal está corrompida.

Actualmente, alrededor de 30,000 oficiales en diferentes estados del país no han pasado las 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 dichas pruebas.

En respuesta a las urgentes necesidades de profesionalización, confiabilidad y descentralización de las corporaciones se ha suscitado un debate que ha dado lugar a 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 las 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) Avanzar hacia un modelo de mando único (siguiendo la tendencia internacional) conformado solamente por 32 corporaciones policiacas estatales en el país, pues las implicaciones de contar con dos o tres corporaciones que “co-existan” en un mismo territorio son las siguientes genera distorsiones en la relación con la ciudadanía debido a los distintos enfoques de seguridad que manejan unas y otras.

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 la estandarización de los esquemas de recompensa (prestaciones y acceso a servicios de los oficiales) en todo el país, para evitar que ciertos estados no puedan completar la certificación de sus policías en las pruebas de control de confianza al 100% debido a que otros estados, con mayores ingresos o fortaleza institucional, atraen a la mayor cantidad de oficiales. Con ello se limitaría la rotación de personal que favorece más a unos estados en detrimento de otros.

Requerimientos presupuestales iniciales

Con base en la cuenta pública del PEF federal, los requerimientos presupuestales iniciales se obtendrían a partir de la estimación del costo unitario de cada oficial de policía y su equipamiento (vehículos, armamento) y multiplicándolo por el número de oficiales de policía que habrá en los diferentes estados del país. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública lleva un registro de cuántos policías hay por estado.

Existen otros estudios (laboratorio de políticas públicas "Ethos") que señalan un gasto en seguridad interior (seguridad pública), en 2015, de 43 mil 957 millones de

pesos. Si a esta cifra se suma el gasto en seguridad nacional y los órganos de justicia, el costo asciende a 209 mil 400 millones de pesos. Esto representó el 1.4% del gasto público, cantidad muy por debajo del 4.7% que invierten algunos países de la OCDE, a pesar de que México tiene más policías por cada 100,000 habitantes que el promedio de dichos países.

Experiencias internacionales exitosas

Existe una tendencia internacional hacia la unificación de las corporaciones policiales. Alemania y Australia, por ejemplo, cuentan con corporaciones federales y policías estatales.

En lo que se refiere al enfoque de "policía localizada", la evidencia existente parte del hecho de que las tareas de proximidad o policía vecinal, que generan entre 6% y 15% de aumento en la confianza ciudadana, son realizadas por una sola corporación, como en el Reino Unido y ciudades de Estados Unidos, como Chicago.

En la etapa posterior al conflicto civil en Irlanda del Norte, en 2001 se creó la Police Service of Northern Ireland (PSNI) con la finalidad de transitar hacia un cuerpo policial profesionalizado,

bajo un enfoque de policía comunitaria encargada de salvaguardar las libertades civiles y así generar confianza entre la ciudadanía.

De modo semejante, en Brasil, las Unidades de Policía Pacificadora de Río de Janeiro (UPP), entrenadas en el respeto a los Derechos Humanos, han sido reconocidas por Naciones Unidas como un caso de éxito por su proximidad con la gente que habita en las favelas. Estas Unidades, como parte de su profesionalización, han recibido incrementos salariales.

Proyecto VI

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 permitan actuar en casos de corrupción activa y pasiva y 3) transitar de un enfoque punitivo de excesiva prisión preventiva hacia 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, sólo 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, cifra 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).

Uno de los grandes cambios del NSLP 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 los ubica en una tasa de alrededor del 30% (aunque se advierte que es una estimación conservadora y que la cifra probablemente es superior).

Aunada 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 relacionados 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. Éstas ya son recopiladas por la 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 a estas prácticas por medio de 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 de un 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 su 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 la 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.

Lo anterior a través de mecanismos de transparencia en las decisiones, designación de su titular y funcionarios con base en un 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 sólo 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 sólo 21,728 (34.46%) se determinaron, mientras que el restante 41,331 (65.54%) se encontraban sin decisión. De las 63,054 carpetas sólo el 19.35% fueron iniciadas con detenidos.

La escasez de jueces y ministerios públicos es un factor determinante 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 (61.7% a nivel federal) mientras que sólo una minoría (5%) de los que

cometían más de la mitad (60%) de los delitos más violentos iban a la cárcel. De ahí que la prisión preventiva, en lugar de tener un efecto disuasivo en los detenidos, 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. El trato digno y un tratamiento de rehabilitación de los internos NO peligrosos que cometieron delitos menores (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%

hasta ubicarse en alrededor de 200 presos por cada 100,000 habitantes, lo que implica un alto costo en las finanzas públicas, sin que ello signifique mayor seguridad.

Con las propuestas señaladas se busca disminuir la población penitenciaria a los niveles que tenía entre 1972 y 1996, es decir, de 80 a 100 prisioneros por cada 100,000 habitantes. Ello significaría un ahorro de entre 40 y 50% en el presupuesto destinado para las cárceles del país que podría ser destinado a mejorar la calidad de vida de los internos para contribuir a su reinserción social, así como para otras actividades importantes tales como educación y desarrollo social.

Experiencias internacionales exitosas sobre el 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 presos de penales de mayor seguridad a otros de menor seguridad facilita una paulatina reinserción social. Además, cuentan con acceso a tratamiento psicológico y con un ambiente cómodo de vida. La prisión se considera sólo 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.

En contraposición a los países escandinavos, los presos que son tratados bajo esquemas más punitivos como en Estados Unidos y el Reino Unido (particularmente Inglaterra y Gales) regresan a la cárcel en los siguientes cinco años (76% y 46%, respectivamente), es decir, la proporción de reincidentes es considerablemente mayor.

Experiencias internacionales exitosas sobre procuración de justicia

El NSJP busca avanzar hacia la estandarización y reducción de la 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 segundo caso, países como Colombia, Ecuador y Costa Rica cuentan con organizaciones externas de vigilancia del fallo de jueces, sobre todo en lo relativo a la consistencia de las sentencias. En Colombia, durante la administración anterior, el jefe del Ejecutivo reunía a su Gabinete Federal para monitorear y dar seguimiento puntual a los avances en las metas de procuración de justicia.

Experiencias internacionales exitosas de fiscalización

Para tener éxito en materia de fiscalización se deben tomar como base tanto la Convención de Mérida como la Convención de la OCDE sobre la comisión de los funcionarios extranjeros.

Ésta 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. En Francia, para acabar con este problema, han sido tipificados de manera específica los delitos señalados por la convención de la OECD y se han creado 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 en el Presidente, como sucede en México.

Proyecto VII

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

Resumen Ejecutivo

Es necesario 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 número uno fue implementar un programa nacional de prevención social de la violencia y la delincuencia. Así fue como surgió el Programa Nacional de

Prevención del Delito (PRONAPRED) en abril de 2014.

Sin embargo, la opacidad en su operación y las irregularidades en el manejo del presupuesto lo volvieron blanco de ataques hasta que, finalmente, desapareció del Presupuesto de Egresos de la Federación en 2017. No sólo eso. También hubo recortes significativos a otros programas de prevención del delito: 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 en la tasa de homicidios durante los últimos 2 años ha sido ligeramente menor al de 2011 (pleno apogeo de la guerra contra el narco) a la vez que la población carcelaria se ha incrementado dramáticamente. Irónicamente, la prisión “preventiva” no ha tenido el efecto disuasivo esperado y la sobrepoblación carcelaria sólo ha contribuido 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 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 ascendió a 1,703.2 millones de 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.

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 factores de riesgo, bajo una visión holística y con

especial atención a los Derechos Humanos.

Un estudio del Centro de Investigación para el Desarrollo (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. Esto supondría 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 a los medios de comunicación –en línea con las mejores prácticas de gobierno abierto– para la asignación o distribución de recursos presupuestales con base en evidencia empírica de qué funciona y qué no, así como definir criterios de elegibilidad entre diferentes proveedores públicos y privados que tengan su sede, preferentemente, en los estados del país en los que se ejercerán esos recursos.

3. Establecer mecanismos para evaluar tanto el diseño de los programas como los procesos de implementación y sus resultados 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 deben implementarse durante periodos superiores a seis meses y tener una continuidad de al menos 3 años para que sea posible medir sus resultados.

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 uno de estos propósitos y evitar la duplicación de esfuerzos.

Requerimientos presupuestales iniciales

El PRONAPRED destinó 2,500 millones de pesos por año a intervenciones focalizadas en 57 demarcaciones y 100 intervenciones preventivas en 100 de ellas. Adicionalmente, también se destinaron recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Seguridad

Pública (FASP) y del SUBSEMUN (subsidio otorgado a los estados y/o municipios para funciones de seguridad pública) en 251 demarcaciones. Sin embargo, sería necesario priorizar la focalización en demarcaciones territoriales que estadísticamente concentren los mayores índices de violencia y delitos.

Se sugiere duplicar el presupuesto por año (a 5,000 millones de pesos) para implementar acciones de alcance nacional (además de las focalizadas) y realizar un esfuerzo serio por reducir la prisión preventiva.

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 es que los jóvenes se integran a pandillas por no tener alternativas laborales, educativas o de esparcimiento. A través del apoyo para el desarrollo de micro-empresas, los jóvenes pueden obtener recursos lícitos. La condición para entrar al programa es que abandonen sus actividades criminales y estén dispuestos a trabajar con pandilleros rivales. Como parte del programa, los pandilleros que optan por esta vía, reciben

capacitación empresarial e incluso pueden obtener un grado universitario. Estas acciones han sido acompañadas de un programa de canje de armas; a cambio de ellas, el gobierno invierte en proyectos de infraestructura en el barrio. En los primeros seis meses del programa, el índice de delitos disminuyó en 60% y los homicidios cayeron 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 asentamiento pasó de ser considerado como uno de los más peligrosos en Batna – donde se refugiaban delincuentes comunes y terroristas, y 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, trajeron un dinamismo en la actividad comercial de esa zona, con el consiguiente mejoramiento en el nivel y calidad de vida de sus pobladores. 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 aplican, desde los años 90, medidas tendientes a disminuir los actos violentos y delictivos. Entre ellas están las siguientes:

- Programas de escuelas para padres y los factores de riesgo que detonan conductas delictivas entre los jóvenes;
- Enseñanza en las escuelas de actitudes que refuerzan comportamientos positivos, así como el desarrollo de habilidades para la vida y el manejo del estrés, con la finalidad de resolver problemas por medios no violentos;
- Campañas anti-bullying en los planteles escolares;
- 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 en libertad condicional;
- Reuniones vecinales con policías (entrenados en la filosofía de policía comunitaria o de proximidad) para definir prioridades de la comunidad y mejorar la percepción sobre el crimen.

parte de algún abusador, y en la atención psicológica y seguimiento que se dan tanto al agresor como a la víctima.

En Finlandia fue creado, en 2006, el programa anti-bullying “KiVA” (que ya se aplica en algunos municipios de México) que se implementa en el 90% de las escuelas finlandesas entre niños y pre-adolescentes de 7 a 15 años de edad.

En su primer año, el KiVa previno que se registraran 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 acerca del ambiente en 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; en la participación de todos ellos para rechazar cualquier conducta abusiva por

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 esto, 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.

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

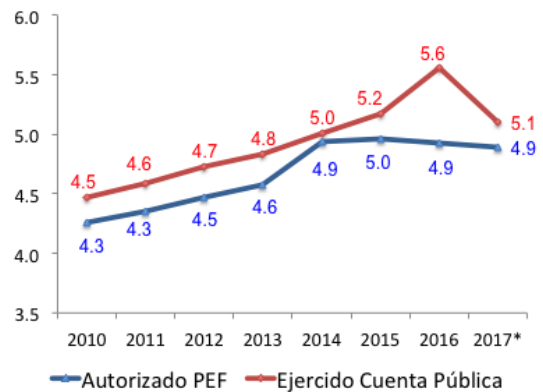
los recursos públicos son de los ciudadanos, no de los funcionarios públicos.

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

Proyecto de Nación 2018-2024

diputados federales se incrementó en 613,975.6 millones de pesos (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

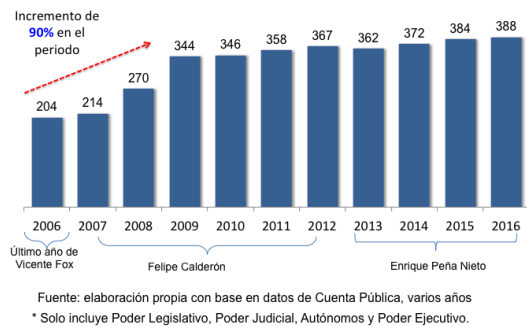
Ramo	Presupuesto autorizado 2016 (mdp)	Presupuesto ejercido 2016 (mdp)	Incremento %
Oficina de la Presidencia	1,922	3,548	84.6
Desarrollo Social	109,371	104,552	- 4.41
Salud	132,216	121,707	- 7.95

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)

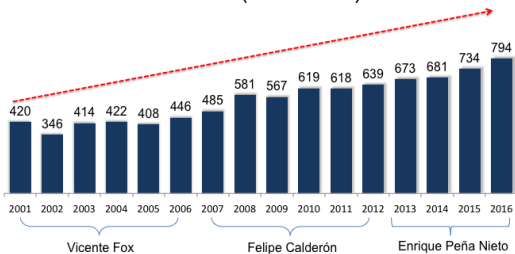


Del 2012 al 2017 se crearon 27,885 plazas con un costo anual individual mayor al millón de pesos, principalmente en órganos autónomos, entidades y empresas productivas del Estado.

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)

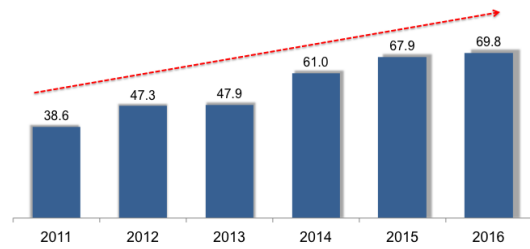


Fuente: elaboración propia con base en datos de la SHCP.

* 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)



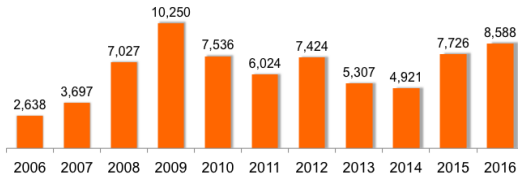
Fuente: elaboración propia con base en datos de Cuenta Pública, varios años.

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*

Proyecto de Nación 2018-2024

Cifras en millones de pesos constantes
(2016=100)



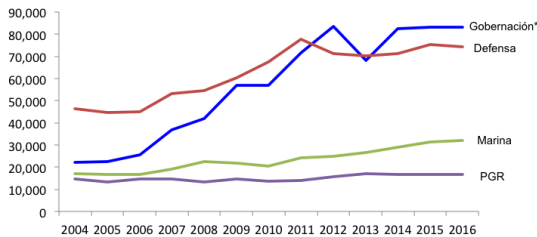
Fuente: elaboración propia con base en datos de Cuenta Pública, varios años.
*Del año 2006 al 2010 incluye el concepto Servicios de Impresión, Grabado, Publicación, Difusión e Información que se integró a partir de 2011 en la partida 3600.

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
Total	52,696

Fuente: Cuenta Pública del Gobierno Federal, año 2016.

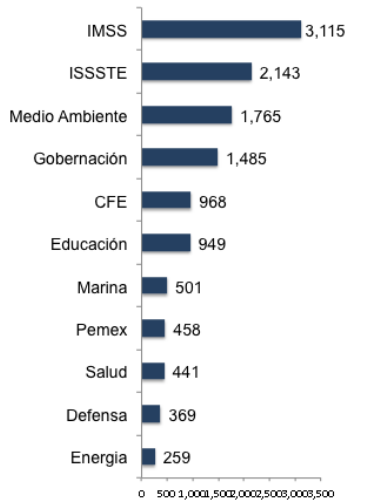
Asimismo, no existen mecanismos adecuados y eficientes que permitan revisar cómo se llevan a cabo las compras del gobierno. Por ejemplo, en la partida de gasto 21101 Materiales y útiles de oficina mientras que el IMSS gastó 3,115 pesos por trabajador, Gobernación lo hizo por 1,485 y la Secretaría de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

Cifras en pesos, año 2016

Proyecto de Nación 2018-2024

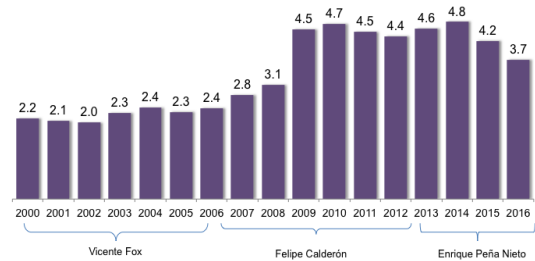


Fuente: elaboración propia con base en datos de la Cuenta Pública 2016.
* Gasto per cápita por trabajador.

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

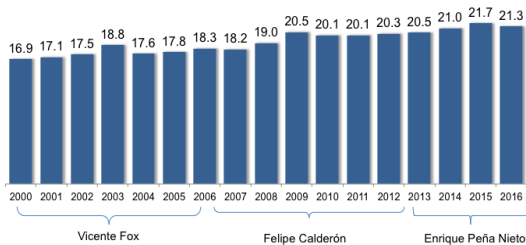
La prioridad del modelo actual ha sido el incremento del costo de operación del gobierno. Así, mientras que el gasto corriente se ha disparado, el gasto en inversión pública se ha reducido.

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



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

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



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

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

Proyecto de Nación 2018-2024

sido aprobadas a lo largo del tiempo han variado de manera inexplicable.

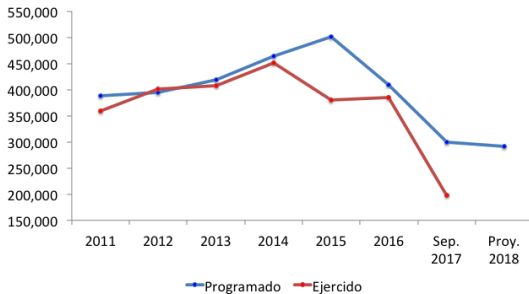
Tabla 3
Variaciones en las estimaciones de la inversión aprobada para el nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México

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



Fuente: elaboración propia con base en datos de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal.

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.

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.

Proyecto de Nación 2018-2024

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	25.03
2 Hacienda y Crédito Público	59	1	13	7			1	82	24.0
3 Educación Pública	24	12	3	3			1	3	46
4 Energía	16		2	1					19
5 Comunicaciones y Transportes	9	3	5	1					18
6 Turismo	4	8							12
7 Economía	8		1	1					10
8 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	4	4		1			1	10	2.9
9 Medio Ambiente y Recursos Naturales	3	1	2	2				1	9
10 Instituto Mexicano del Seguro Social	6						1	7	2.1
11 Gobernación	5								5
12 Relaciones Exteriores	3			1					4
13 Defensa Nacional	3			1					4
14 Procuraduría General de la República				4					4
15 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2		1						3
16 Salud	3								3
17 Trabajo y Previsión Social	2								2
18 Presidencia	1								1
19 Comisión Reguladora de Energía	1								1
20 Comisión Nacional de Hidrocarburos	1								1
21 Entidades no sectorizadas	1								1
Total	217	65	27	22	0	2	8	341	100.0
Porcentajes	63.6	19.1	7.9	6.5	0.0	0.6	2.3	100	

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

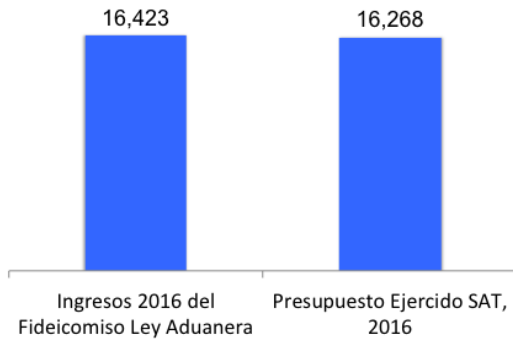
Del análisis histórico realizado a estos fideicomisos, se observa que una buena parte de ellos ha recibido recursos por encima de su gasto anual, acumulando disponibilidades presupuestales que alcanzarían a cubrir su operación hasta por 20 años. De tal forma, que esta estructura paralela posee recursos 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

Proyecto de Nación 2018-2024

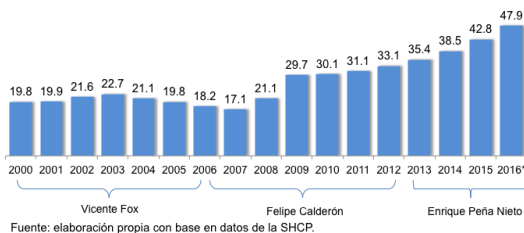


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, 2016.

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



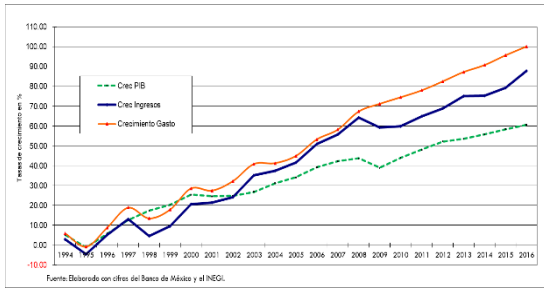
En resumen, la prioridad del modelo actual es y ha sido incrementar el costo de operación del gobierno, sin que esto se traduzca en mejores bienes y servicios públicos para la población, ni en mejoras en la infraestructura física que eleven la competitividad económica de nuestro país.

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

Proyecto de Nación 2018-2024



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 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.

Proyecto de Nación 2018-2024

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
Subtotal	247,193	141,970	105,223

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
Subtotal	1,240,830	933,337	307,493

Proyecto de Nación 2018-2024

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.

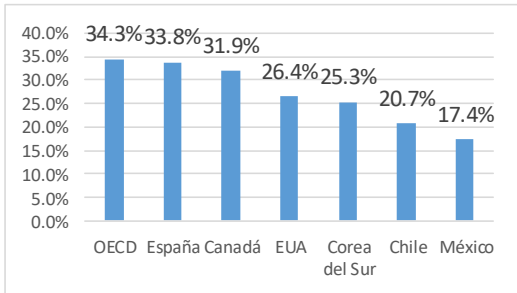
Antecedentes y situación actual

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)

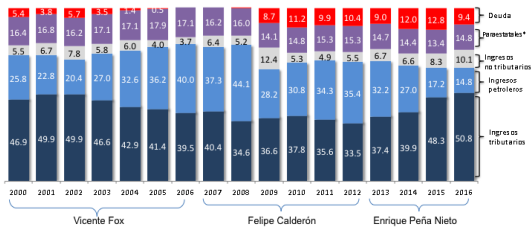
Proyecto de Nación 2018-2024



Fuente: OECD (2016). Revenue Statistics 2016, OECD Publishing.

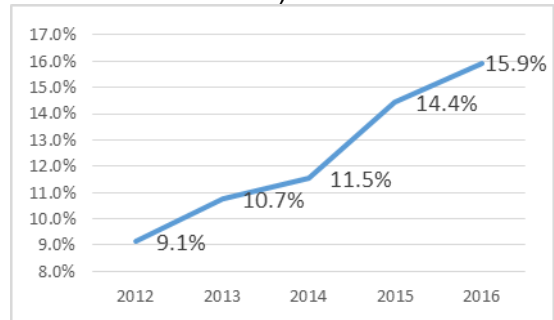
Esta debilidad fiscal explica que, en la historia reciente de nuestro país, los ingresos tributarios soporten menos de la mitad del gasto público.

Gráfica 15
Fuente de financiamiento del gasto público (Porcentajes)



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

Gráfica 16
Ingresos no Petroleros del Gobierno Federal (Porcentaje del PIB)

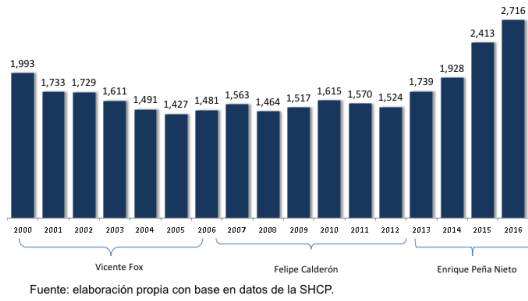


Elaboración propia en base a datos de SHCP y el INEGI.

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 fiscales. Bajo un principio de justicia social todos los mexicanos deben contribuir en el financiamiento del desarrollo y bienestar de la nación.

Gráfica 16
Ingresos tributarios (Miles de millones de pesos de 2016)

Proyecto de Nación 2018-2024



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.
- 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.
- 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 Secretaria 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 2.³⁵
- 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.

³⁵ **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.

- Apoyar con capital temporal a las empresas mexicanas que 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.

Proyecto de Nación 2018-2024

- Acuerdos con Centros de Investigación y Universidades nacionales y extranjeras

Aeroespacial, Automotriz, Nanotecnología y Biotecnología

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

- 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 8. FOMENTO AL DESARROLLO DE ALTA TECNOLOGÍA EN MÉXICO

Sectores Seleccionados:

- Industria Digital, Mecatrónica, Robótica, Medicina,

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

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

Proyecto de Nación 2018-2024

- Incorporación de talento
- Compra de maquinaria
- Capital de trabajo

y condiciones semejantes a un crédito + xxx

- Preferente
- Común

Con un equipo de administración que:

- Con experiencia probada de expertos con experiencia de al menos 15.
- Con historia de éxito

- 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%

Características del Fondo:

Administración 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

- 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 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

Proyecto de Nación 2018-2024

- Zona Económica china en Shenzhen 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

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 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.

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 aquéllas 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.
- 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

- 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 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.

- 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.

- 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;
- 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%.

De manera paralela ha crecido:

- La importación de gas natural (77.5%);
- 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%).^{36/}

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%;

³⁶ Cifras al cierre 2016. En 2017, en general, las cifras han empeorado.

- 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 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 Federación³⁷, 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**:

³⁷ 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

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 inteligentemente los 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 refinерías 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 refinерía.
- 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 prospectiva 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 prospectiva 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 consuntivo 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 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
SUBTOTAL	2,843	737,221
2025	711	232,672
2026	2,132	148,905
2027	711	77,679
2028	711	22,281
2029		-
2030		-
SUBTOTAL	4,265	481,537
TOTALES	7,108	1,218,758

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.

hidroeléctricas sostenibles de gran escala.

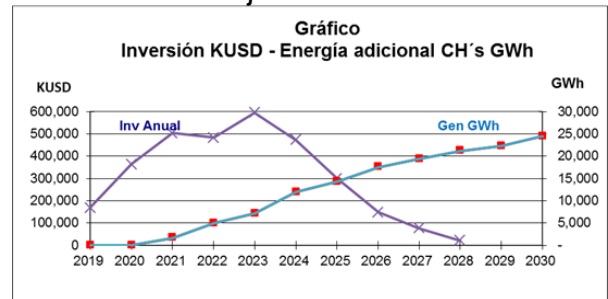
Tabla 3.1
Nuevas centrales hidroeléctricas pequeñas y minis del sector privado.

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

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

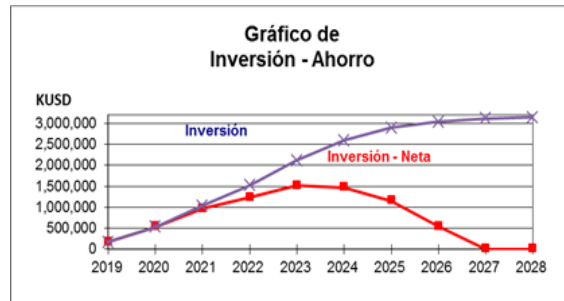
Proyecto de Nación 2018-2024

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 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 Energía Adicional GWh	Total de Inversión KUSD	Ahorro por no generar con GN KUSD	Inversión Neta Estrategias CH's KUSD	% de Inversión Neta Estrategias CH's 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.

Proyecto de Nación 2018-2024

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
TOTALES	11,978,100	300.00	3,593,430,077	189,303,253

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.

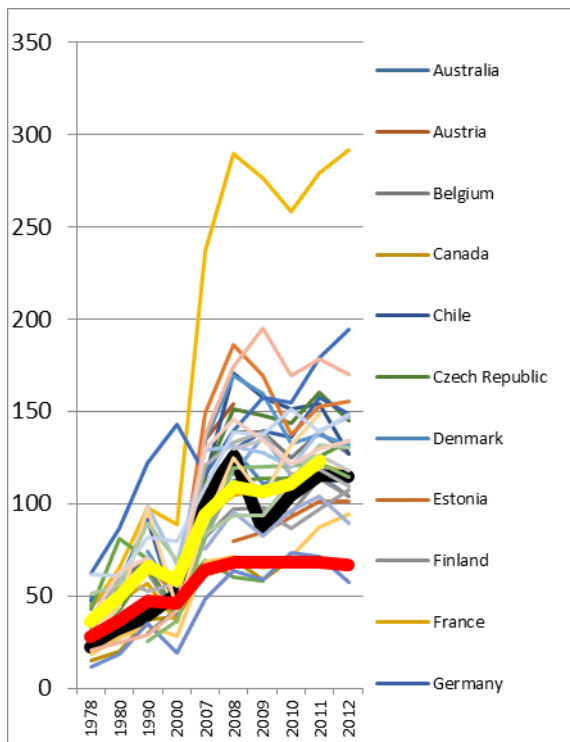
La Secretaría de Energía (SE) en su documento de planeación Prospectiva del Sector Eléctrico, 2015-2029, planteaba:

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.

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
SUBTOTAL	246,000	1,250,000	1,496,000

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.

Transición energética a energías renovables

Proyecto

Transición energética a energías renovables.

Resumen ejecutivo

Proyecto que coordinará esfuerzos sobre desarrollo e impulso a Energías Renovables a través de programas a nivel intersecretarial.

Plantea la necesidad de declarar la utilidad pública de las fuentes de energía renovables, para así proyectar y lograr una estrategia soberana y de seguridad energética.

Una transición ordenada pero acelerada hacia las energías renovables traerá consigo la reindustrialización del país en un sector de vanguardia a nivel global, oportunidades de inversión para el sector energético y creación de empleos dignos en una cadena de economía de conocimiento.

Plantea también la oportunidad para trazar el mapa de ruta del país para las siguientes generaciones desde una visión estratégica clara de sostenibilidad para transitar hacia un nuevo paradigma civilizatorio hacia el futuro.

Diagnóstico y situación actual

México ha suscrito un importante compromiso de mitigación de gases de efecto invernadero en el Acuerdo

de París en la COP21 en diciembre de 2015.

Energías provenientes de combustibles fósiles causan Calentamiento Global y generan el Cambio Climático. Trae consigo pérdida de vidas humanas y proliferación de enfermedades, con sufrimiento de los más vulnerables, pérdida extensiva de patrimonios personales y afectación de PIBs en muchos países.

La dependencia de insumos energéticos del extranjero puede detonar un grave problema de seguridad energética y nacional. Generar energía eléctrica usando los recursos renovables abundantes en nuestro territorio representa múltiples beneficios de desarrollo sostenible (ambiental, social y económico). México cuenta con abundantes recursos renovables solares, eólicos e hidráulicos para lograr una autosuficiencia energética en menos de dos décadas.

Propuestas y líneas de acción

Fundamentales para la transición energética a Energías Renovables 2018-2024.

Se plantean los siguientes programas:

***Programa Integral de Fortalecimiento Comunitario que brinde acceso total de Energías Renovables a 45,000 comunidades marginadas de hasta 300 habitantes cada una, aisladas del Sistema Eléctrico Nacional.**

Este programa integra: Acceso a la Energía Eléctrica Renovable, Telecomunicaciones, servicios de Salud, dignificación del Proceso Educativo con Cultura Ambiental y Fortalecimiento de Valores, Deporte, Programas de Agua y Saneamiento e implantación de Proyectos de Desarrollo Productivo.

*** Programa de Centros de Desarrollo Técnico en Energías Renovables (CDTERs) al interior de 500 Instituciones del Sistema Educativo Tecnológico a nivel medio y superior, equipados con sistemas de generación de energías renovables.**

Para la formación ética de aprendices, de oficios y de competencias laborales con Cultura Ambiental de jóvenes que realizarán la replicación masiva de dichos cursos hacia todas las entidades del gobierno a todos los niveles, al sector empresarial y a la sociedad en general.

*** Programa de 1, 000,000 de instalaciones de Energías Renovables de pequeña capacidad para usuarios del sector residencial y de servicios.**

Se acompañará con diversos e intensivos esquemas de fomento a la inversión, crédito y estímulo fiscal y se regularán con programas coordinados y con programas de seguimiento de uso eficiente de energía PUEE.

*** Programa de Sostenibilidad Energética para Dependencias del Gobierno Federal.**

Dirigido a todas las instalaciones de edificios del Gobierno Federal en todas y cada una de sus dependencias. El gobierno dará el ejemplo a la sociedad.

*** Programa de Red Nacional de 1000 Solineras.** Se trata de estaciones de carga de vehículos eléctricos puros urbanos (solineras), alimentadas por medio de generadores de energía renovable. Contará con estímulo fiscal a inversionistas y consumidores para impulsar el advenimiento de vehículos eléctricos eficientes de todo tipo y se impulsará a las plantas nacionales de partes para vehículos eléctricos, kits de conversión y vehículos eléctricos completos compactos. Se incorporarán al menos a **100,000 autos eléctricos urbanos.**

*** Programa de Industria Estratégica de ER e Industrias Verdes.**

Desarrollo con rectoría del Estado de la Industria Eléctrica Nacional de partes, insumos y dispositivos utilizados en las plantas de generación hidroeléctrica fotovoltaica, eólica y de autos eléctricos y sus autopartes.

Estímulos fiscales, crédito y simplificaciones administrativas a los empresarios que se inserten en dicho programa estratégico. Esquemas de fomento a empresas que instalen generadores de energías renovables.

*** Programa de Energía Eólica Pequeña, Mini y Micro** Brindará estímulos para corporativos industriales y conglomerados comerciales y de servicios

Proyecto de Nación 2018-2024

fundamentalmente.

Es indispensable hacer tangibles los beneficios que se prometieron y no se han cumplido a las comunidades donde se han instalado los parques eólicos, privilegiando la generación de cooperativas de energía y de empleos a nivel regional.

*** Programa de Ejidos sostenibles.**

Dirigido a 6,400 núcleos agrarios de hasta 400 ejidatarios, comuneros y/o poseionarios cada uno, cuyo giro esencial sea el de actividades agropecuarias para que puedan acceder a un Régimen Especial de Generación y Consumo de ERs por autoabastecimiento y venta de excedentes energéticos al Sistema Eléctrico Nacional.

Contribuirá con el Sector Agropecuario a lograr la autosuficiencia alimentaria con energía eléctrica económica, suficiente y oportuna.

*** Programas de Transculturación Ambiental.**

Difusión en medios masivos del nuevo modelo cultural medioambiental. Basado en un modelo que, con raíces en los pueblos originales, se vincule a las nuevas tecnologías sustentables y se articule en el paradigma de afirmar la vida y constituir la como el valor primero, redescubriendo la identidad y orgullo nacionales, rescatando los valores morales que forman parte de las raíces de nuestro mexicanismo en el cultivo del sol, del viento y del agua.

Impactos esperados

Cada programa tendrá como meta al 2024 las siguientes aportaciones y su participación % del total de generación de energía eléctrica del país.

Por generación de energía eléctrica

:

Fortalecimiento de Comunidades	45,000	821 GWh (0.21%)
CDTERs		1,998 GWh (0.51%)
1,000,000 de insts. residencial y comercial		3,979 GWh (1.02%)
Instalaciones de Gobierno		3,979 GWh (1.02%)
Red de Solineras		302 GWh (casi 2 días de ahorro de gasolina país/ año)
Industria Estratégica de ERs		18,648 GWh (4.78%)
Energía Eólica		14,050 GWh (3.6%)
Ejidos Sostenibles		16,819 GWh (4.31%)

Total : 60,596 GWh (15.6%)

Representaría casi 20% del volumen de generación eléctrica país al 2018 y menos del 16% al 2024.

Por mitigación de emisiones de efecto invernadero CO2e :

Proyecto de Nación 2018-2024

Programa	Emisiones de GEI KTon CO ₂ e Mitigadas por año	
	Forma Directa por uso de tecnologías	PUEE's y Transculturación Ambiental
Fortalecimiento 45,000 Comunidades marginadas	493	246
CDTERs	1,199	539
1,000,000 de instalaciones residencial y comercial	2,387	1,074
Edificios y Dependencias de Gobierno	2,387	1,074
Red de Solineras	460	230
Industria Estratégica de ERs	11,210	2,242
Energía Eólica	8,430	2,107
Ejidos Sostenibles	10,091	3,835
3 Estrategias de Hidroeléctrica	16,640	2,466
Subtotales	53,297	13,813

Total : 67,110 KTon CO₂e.

Los programas de Transculturación Ambiental TCA corren en paralelo a la ejecución de los programas y las emisiones son volúmenes meta a mitigar.

Los volúmenes de emisiones se han calculado en base a un factor de emisión del mix energético México de 0.6 Kg CO₂e / Kwh.

Se estima para 2024 una línea base de 992 Mton CO₂e

Las emisiones por energía al 2024 representarán 675 Mton

Gobierno de la República

Intended Nationally determined contribution, established in Paris Agreement.

<http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Mexico/1/MEXICO%20INDC%2003.30.2015.pdf>

World Resources Institute
<http://www.wri.org/blog/2017/04/interactive-chart-explains-worlds-top-10-emitters-and-how-theyve-changed>

Total estimado de emisiones mitigadas en forma directa por uso de tecnologías (incluye hidroeléctrica) más emisiones indirectas por Programas de Uso Eficiente de la Energía (PUEEs) y procesos de Transculturación Ambiental TCA : hasta 67.109 Mton de GEI por año. Conforme avance el sexenio al 2024 se logrará una mitigación adicional a la actual de hasta un 9,9% de las emisiones del sector energético y hasta un 6.8 % de las emisiones país por año. (Incluye mitigación de emisiones por estrategias del sector hidroeléctrico)

IMPACTO SOCIAL EN NÚMERO DE PERSONAS DE LA NUEVA CULTURA AMBIENTAL SOBRE EL USO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES.

Se logrará mediante el establecimiento de Programas de Uso Eficiente de la Energía (PUEE) a lo largo de todo el período de gobierno.

Proyecto de Nación 2018-2024

Estrategia / Acción Rectora	Base de cálculo	Impacto de Transcultura Ambiental en No. de personas
Estrategias (3) de generación hidroeléctrica	Personas	1,500,000
Comunidades	45,000 comunidades de 120 personas promedio c/u.	5,400,000
CDTERs	500 instituciones de educación medio-superior y superior (5000 personas cada una).	2,500,000
Techos y granjas solares	1,000,000 de familias de un promedio de 3.5 miembros.	3,500,000
Instalaciones de gobierno	Personas que integran la burocracia de México 5,500,000 de personas. El impacto se traslada a las familias de estas personas. Se estiman 4,500,000 de personas adicionales.	10,000,000
Autos eléctricos y red de solíneras	100,000 familias poseedoras de autos eléctricos.	350,000
Reindustrialización del país	Industrias verdes , 47,400 micro y pequeñas empresas y en 9,500 medianas y grandes empresas.	3,450,000
Energía eólica	Un gran impacto de Cultura ambiental en las comunidades en las cuales se instalen dicha infraestructura de aerogeneradores.	2,000,000
Ejididos sostenibles	2,560,000 ejidatarios, comuneros y posesionarios y sus respectivas familias.	10,240,000
TOTAL		38,765,000

Impacto en la creación de empleos durante el proyecto de nación 2018-2024

Un estimado conservador de creación de **350,000 nuevos empleos**.

Se contribuirá de esta manera al proyecto de Jóvenes construyendo el

México del Futuro, formando cientos de miles de aprendices, ayudantes, técnicos y empresarios verdes y éticos, quienes serán los encargados, de los diseños, instalaciones y mantenimiento de los generadores que se proyectan instalar en los diversos programas.

Se utilizará al sector educativo como brazo de palanca para permear en la sociedad los cambios de paradigma sobre el uso eficiente de la energía.

https://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/IRENA_RE_Jobs_Annual_Review_2017.pdf

Ahorros presupuestales / presupuesto requerido / cambio legislativo

Con el ahorro económico de sustituir gas natural por energías renovables en el periodo 2018-2024 se paga el 100% de las erogaciones requeridas para instalar la infraestructura planteada en todos los programas así como los capitales semilla y las inversiones financieras necesarias.

Representa una economía de conocimiento para fabricar, proveer, calcular, instalar y mantener un promedio de 55,000,000 de paneles solares, 275,000 generadores eólicos y 54,000 generadores hidroeléctricos de diversas capacidades agrupados en alrededor de 1,150,000 instalaciones de tecnologías solas o combinadas.

Los programas propuestos permitirán alcanzar un 23% adicional de generación limpia al 2024. (Incluye

Proyecto de Nación 2018-2024

las tres estrategias de generación hidroeléctrica).

Conclusiones :

Generar y utilizar eficientemente cada vez más energías renovables significará tarifas eléctricas justas y sustentables, que en forma gradual podrían representar ahorros que irían del 4% al 20% de la factura eléctrica a lo largo del sexenio para toda la base de usuarios de bajo consumo.

Los usuarios que se acojan a los diversos programas y ejes rectores aquí expuestos lograrían ver ahorros en su factura eléctrica del 30% al 70% de la misma.

Para lograr los propósitos de este proyecto no se requieren modificaciones a la legislación lo que brindará no sólo a los grandes inversionistas sino a los ciudadanos en general certidumbre para adherirse a los programas de estímulo y fomento.

Este proyecto se llevará a cabo creando las condiciones de certidumbre y confianza acerca de los fines que persigue.

BALANCE GENERAL (KUSD)								
AÑO FISCAL	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	TOTALES
EROGACIONES (KUSD)	\$1,372,297	\$1,943,516	\$2,844,080	\$3,599,435	\$3,551,230	\$3,554,332		\$16,864,890
% DE EROGACIONES POR AÑO	8.14%	11.52%	16.86%	21.34%	21.06%	21.08%		100.00%
% INVERSIÓN DE USUARIOS	38.33%	40.13%	44.50%	45.67%	48.00%	52.06%		46.07%
(-) INVERSIÓN DE USUARIOS (KUSD)	\$526,045	\$779,974	\$1,265,602	\$1,643,832	\$1,704,684	\$1,850,347		\$7,770,484
(-) AHORRO POR SUSTITUCIÓN DE GENERACIÓN A TRAVÉS DE PIE'S USANDO GN POR ERS POR AÑO (KUSD)	\$0	\$208,881	\$301,880	\$2,113,475	\$3,178,271	\$4,042,362	\$649,093	\$10,493,962
(-) AHORRO POR SUSTITUCIÓN DE GENERACIÓN A TRAVÉS DE PIE'S LOGRADO POR PROGRAMAS PUEES Y TCA	\$0	\$68,236	\$105,735	\$151,456	\$204,124	\$203,156	\$204,669	\$937,375
(-) MONTO DE CAPITAL SEMILLA	\$550,000	\$684,632	\$845,000	\$0	\$0	\$0		\$2,079,632
(-) MONTO DE FINANCIAMIENTO DE INVERSIONES KUSD	\$296,251	\$201,793	\$325,864	\$0	\$0	\$0		\$823,908
SALDO	\$0	\$0	\$0	\$309,328	-\$1,535,849	\$2,541,534		\$4,386,710

Política Laboral

Sector Laboral

Proyecto

Plan de formación profesional y capacitación para el trabajo.

Resumen Ejecutivo

Se propone convertir el proceso permanente de formación profesional y capacitación para el trabajo en una política central transversal, que tenga como ente rector a la STPS, para que ésta articule a instituciones públicas, privadas y actores sociales, atendiendo las necesidades del sector productivo, dando herramientas a personas con y sin empleo para acceder al mercado formal de trabajo o mejorar su empleabilidad.

Antecedentes y situación actual

La Formación Profesional (FP) y la capacitación para el trabajo han sido atendidas en México a través de distintas instituciones y programas. Sin embargo, en la actualidad, esta función sigue siendo insuficiente e ineficaz; como muestra de ello, una investigación reciente llevada a cabo por la OIT plantea que sólo el 3% de los jóvenes en México recibe formación profesional y el 43% de los empleadores reporta tener dificultad para reclutar

candidatos que cumplan con el perfil de las vacantes.

En nuestro país, la FP y la capacitación para el trabajo han sido tareas realizadas por la Secretaría de Educación Pública a través del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y la Dirección General de Capacitación y Formación para el Trabajo (DGCFT), también por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, mediante programas de impulso a la capacitación y certificación de habilidades. En este sentido, uno de los primeros retos para contar con un mejor sistema de FP y capacitación en el trabajo es lograr la articulación entre estas dos Secretarías. La desarticulación actual de las políticas de formación profesional y capacitación se expresa tanto en la ausencia de vasos comunicantes entre el aparato productivo y las instituciones de educación pública, así como entre los diversos actores sociales que deben participar.

Otro caso relevante es el del programa BÉCATE de la STPS, que consiste en la celebración de convenios entre la Secretaría y diferentes empresas, para que éstas den capacitación para el trabajo, y la dependencia otorgue becas de 1 a 3 UMAs por mes,

hasta por tres meses. El problema de este programa es que tiene una muy limitada cobertura.

Propuestas de solución

Para impulsar este programa fundamental de la nueva política laboral, la STPS debe implementar un plan de articulación entre los esfuerzos que en esta materia llevan a cabo distintas dependencias públicas, para concentrarlos en un plan estratégico que responda a las necesidades del sector productivo, logrando que la fuerza de trabajo nacional cuente con las capacidades, habilidades y destrezas necesarias para ingresar al mercado de trabajo con mayores competencias, aumentando la productividad y mejorando la calidad de vida de los trabajadores.

La nueva política de Formación Profesional y capacitación para el trabajo tendrá las siguientes características:

1. Adaptación de los programas de formación profesional y capacitación a los cambios tecnológicos, estableciendo
2. mecanismos de coordinación entre los sectores público y privado, para impulsar la conversión de los centros educativos,

que cumplen estas funciones con la finalidad que desarrollen actividades enfocadas al desarrollo regional y la solución de problemas productivos.

3. Promoción de mecanismos de financiamiento público y privado para fortalecer y ampliar la política de capacitación, como una vía de beneficio compartido entre trabajadores y patrones.
4. Articulación con la obligación de las empresas de dar capacitación a sus trabajadores, creando modalidades diferentes para lograr su cumplimiento.

Entidades participantes en el desarrollo e implementación de este instrumento

STPS, SEP, SE, SEDESOL.

Requerimientos presupuestales iniciales

Considerando la importancia de la Formación Profesional y la capacitación para el trabajo, se propone realizar un ajuste a las políticas públicas con las que cuenta la Secretaría, asignando a este programa, inicialmente, 589 mdp que equivalen al 16% del presupuesto total de la Secretaría.

Experiencias internacionales exitosas

En Colombia se cuenta con una política de formación profesional y capacitación para el trabajo integrada en la Estrategia de Gestión de los Recursos Humanos, misma que a través del diálogo social, ha establecido parámetros para identificar las cualificaciones laborales nacionales así como mecanismos para lograr una formación profesional adecuada a las necesidades productivas. En términos de cobertura hoy, 49.49% de la población joven en ese país cuenta con capacitación profesional

En Chile, la principal fuente de financiamiento de la política pública de capacitación, es un programa de incentivos fiscales que permite a las empresas contribuyentes descontar del pago de impuestos, los gastos relacionados con capacitación y certificación de competencias laborales. Chile tiene una cobertura del 32.17% en las tareas de formación profesional de la población joven.

Finalmente, El Salvador, a través de INFAFORP ha logrado dar una cobertura de capacitación a 25.99% de los jóvenes de 15-24 años.

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.

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 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.

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 conflictividad 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 America's Job Bank (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 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 se propone una recuperación paulatina del mismo, para avanzar en el cumplimiento de la norma constitucional. La propuesta se basa en que a través de la consolidación macroeconómica y de la política industrial y sectorial, que provoquen inversiones y generación de empleo que faciliten que se den las condiciones para que el salario mínimo pueda superar la línea de bienestar mínimo señalada por CONEVAL.

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

Sector Laboral

Proyecto

Certificación de trabajo justo

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, entendiendo por salarios los inscritos ante la institución de seguridad social. Dicha certificación podrá transparentarse 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 ponen 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 fungen 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 reestructuración 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.

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 Aeroportuario 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**

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 escurrimientos¹.

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.
- 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.¹

Con esta infraestructura de apoyo al campo se producen alrededor de 47 millones de toneladas de cosecha.²

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 Mm³, de las cuales se tienen disponibles 221,451Mm³. 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 m³/hab./año. Sin embargo, los valores regionales van desde un máximo de 18 852 m³/hab./año para la región “Frontera Sur” hasta un mínimo de 148 m³/hab./año para la región del “Valle de México”¹. 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 personas². El uso

descuidado y la contaminación del agua hacen que su ciclo natural de renovación resulte insuficiente ante la demanda actual.

2-CONAGUA: Atlas del agua 2016, página 10

3-CONAGUA: Atlas del agua 2016, página 16

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 escurrimientos³.

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

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 RED¹

Tipo de Red	Kilómetros
Red Federal	50,403
Red federal libre de peaje	40,739
Autopistas de cuota	9,664
Red de Caminos Rurales y Alimentadores	339,898
Red de caminos rurales	175,521
Red alimentadora estatal	93,936
Red alimentadora SCT	1,046
Brechas	69,395
Total	390,301

¹ 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 Publico 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 2 018-2024.

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.

Pavimentación de caminos de acceso las Cabeceras Municipales de Oaxaca

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.

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.

Corredor Trans-istmico

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

Proyecto de Nación 2018-2024

- 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.
- 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.

- 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.

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.

Estudios territoriales, económicos y sociales, en Salina Cruz, Oaxaca, y en Coatzacoalcos, Veracruz	\$ 36'000.0 *
Actualización de los planes de Desarrollo Urbano en ambas ciudades: Salina Cruz y Coatzacoalcos	\$12'000,000.0*
Total	\$ 48'000.0*

*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

Proyecto de Nación 2018-2024

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.

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.

Metas

- 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

Estudios territoriales, económicos y sociales, en Varias comunidades del corredor del Istmo desde Salina Cruz, Oaxaca, a Coatzacoalcos, Veracruz.	\$ 45'000.0*
Actualización de los planes de Desarrollo Urbano en 6 ciudades del corredor del	\$ 18'000.0*

Istmo: Acayucan, Jaltipan, Sayula, en Veracruz, y en las ciudades de Matías Romero, Ixtépec y Juchitán, en Oaxaca	
Total	\$ 63'000.0*

*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 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 complementari

Estudios territoriales, económicos y sociales sobre posibles terrenos susceptibles de adquirir o asociar a sus propietarios al desarrollo	\$ 1'800.0*
Adquisición de 1,700 hectáreas en la zona.	\$170'000.0*

Proyecto de Nación 2018-2024

Planes Maestros y proyectos ejecutivos de las primeras obras de infraestructura.	\$ 9'000.0*
1ª etapa de obras de infraestructura y accesos.	\$250'000.0*
Total	\$430'000.0*

*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.

Inversión en planeación territorial y estudios generales: geológicos, hidráulicos, conectividad, servicios e infraestructura, grupos sociales, vocación, potenciales productivos, etc.	\$ 35'000,000.00
Total	\$35'000,000.00

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.

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,

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.

Inversión en estudios territoriales, sociales	\$ 27'000.0*
Inversión en Plan Maestro	\$ 25'000.0*
Proyecto y estrategia de imagen e identidad	\$ 12'000.0*

Adquisición de las primeras 300 hectáreas	\$ 35'000.0*
Primer paquete de obras de infraestructura y equipamiento.	\$1'200'000.0*
Total	\$1'299'000.0*

*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 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.

Inversión en estudios territoriales, sociales y de mercado	\$ 10'000.0*
Inversión en Plan Maestro	\$ 25'000.0*
Estrategia de negocios, promoción y comercialización	\$ 8'000.0*
Adquisición de las primeras 250 hectáreas	\$ 100'000.0*
Primer paquete de obras de infraestructura y equipamiento	\$ 1'200'000.0*
Total	\$ 1'333'000.0*

*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 refinerías 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.

Inversión en estudios territoriales, sociales y de mercado	\$ 18'000.0*
Inversión en dos Planes Maestros, uno para cada refinería	\$ 70'000.0*
Total	\$ 88'000.0*

*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.

Proyecto de Nación 2018-2024

- 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.

los contactos internacionales y lleve a cabo las gestiones y relaciones para incorporar los apoyos multinacionales.

Metas

- Llevar a cabo los estudios territoriales y del potencial productivo de zonas específicas.
- 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

Inversión en estudios territoriales, sociales y de producción	\$ 25'000.0*
Creación de la entidad coordinadora, promotora y ejecutora	\$ 15'000.0*
Estrategia de promoción y difusión del plan	\$ 20'000.0*
Adquisición de las primeras 3,000 hectáreas para aplicar el plan piloto y desarrollar los primeros 10 centros productivos	\$ 150'000.0*
Primer paquete de obras de infraestructura y equipamiento	\$ 425'000.0*
Total	\$ 635'000.0

*Miles de pesos

6.Programa de descentralización de dependencias federales:

Diagnóstico

México 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

Proyecto de Nación 2018-2024

- 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. 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.

Proyecto de Nación 2018-2024

- 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.

especial las correspondientes a las 60 zonas metropolitanas del país, que son las que, en principio, pueden tener las 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.

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

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.	\$ 250'000*
Estudios sobre los diversos aspectos	\$ 56'000*

Proyecto de Nación 2018-2024

sociales y antropológicos que permitan identificar la problemática a resolver o mitigar.	
Propuesta de Plan de ruta y gestión de autorizaciones y procesos legales en para lograr las anuencias locales y federales.	\$ 25'000*
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% gasto del sector público.	\$ 20'834'000*
total	\$ 22'805'000*

*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 sustitución 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 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

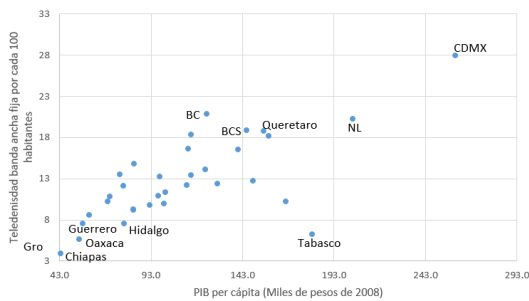
México tiene una de las coberturas más bajas a nivel internacional de acceso a Internet tanto de banda ancha fija como móvil.

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.

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.

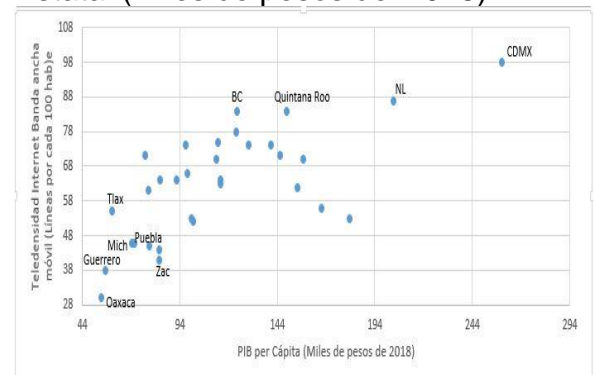
Gráfica 1
Tele densidad de Banda Ancha Fija
(Líneas por cada 100 habitantes vs PIB per Cápita Estatal (Miles de pesos del 2018))



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 habitantes³⁸ de los países de la OECD. En un extremo tenemos a Ciudad de México y Nuevo León, con tele

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).

³⁸ OECD Broadband Portal. Recuperado a través de <http://www.oecd.org/sti/broadband/oecdbroadbandportal.htm>

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 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.

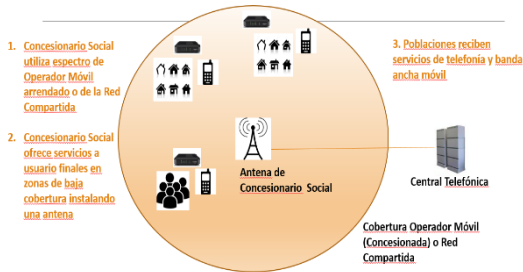
Las comunidades se organizan como cooperativas en las que cada usuario paga una cuota mensual fija, que se establece en función de los gastos de mantenimiento del servicio, y una cantidad variable en función de las llamadas a teléfonos fuera de la red local. Para lograr la interconexión, las antenas 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.

Proyecto de Nación 2018-2024

Esquema de Red



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 licitarán 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 FCCSA se financiarán 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 financiarán 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 videos 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.

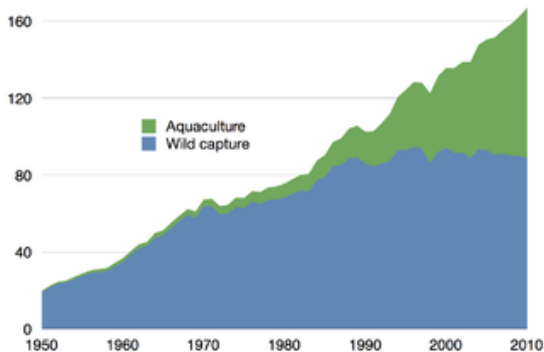
Sector Acuacultura y Pesca

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

<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:

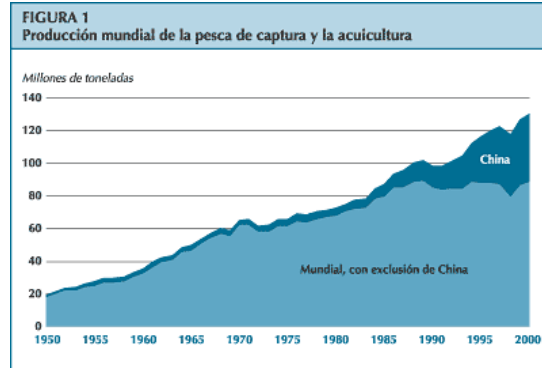
Conversión-diversificación de la pesca ribereña a la maricultura comunitaria.

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 reestructuración 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 tramitación?

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 Acuicultura 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 Biosfera 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 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

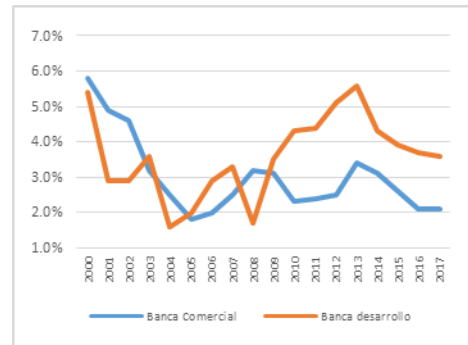
Crédito de la Banca de Desarrollo
(% PIB)



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:

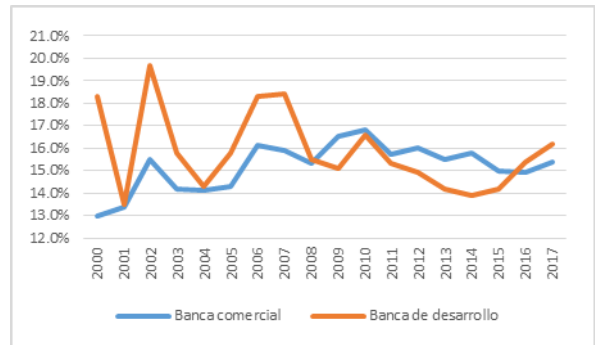
- Los esfuerzos en materia de financiamiento al

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.

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.

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

Fomento de la competencia en el sector bancario

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 privado sobre el PIB que presta la banca.

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
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

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.

- 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 (El 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.

Transparencia en el manejo de inversiones del sector público

Proyecto

Implementar mecanismos de transparencia para garantizar mejores rendimientos en las inversiones financieras de las entidades de cualquier nivel de gobierno, cuando participe en esas inversiones como intermediario el sector privado.

Resumen ejecutivo

Si bien el nivel de endeudamiento subnacional se ha incrementado en los últimos años a niveles alarmantes, se ha descuidado un rubro fundamental de las finanzas públicas: la vigilancia en los instrumentos que las haciendas celebran para incrementar el rendimiento de sus activos.

Mientras que para los pasivos la transparencia radica en puntualizar la mecánica de su registro (las condiciones de contratación de las deudas), para los activos la transparencia debe abarcar la mecánica de su operación (en qué, cómo y dónde se invierte lo que se tiene), en especial cuando se recurre a la contratación de instrumentos financieros privados para

incrementar la rentabilidad de los activos.

Un manejo sostenible de las finanzas públicas debe incluir mecanismos de mayor alcance en cuanto a transparencia y protección a los recursos públicos cuando estos sean administrados por entidades privadas.

Diagnóstico y situación actual

Respecto al endeudamiento subnacional entre otras medidas se publicó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (publicada en abril de 2016), con la idea de establecer criterios de responsabilidad hacendaria y financiera de las finanzas públicas. Sin embargo, esa ley en realidad se concentra en fijar parámetros de balance presupuestario que deben seguir las entidades públicas que aspiren a obtener el respaldo de la Federación (deuda estatal garantizada⁷⁹). A partir de ahí establece un sistema de alertas, criterios para limitar el endeudamiento, un Registro Público Único de *“la totalidad de los financiamientos y obligaciones a cargos de los entes públicos”*, y

⁷⁹ Artículo 34 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios.- *“El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría [SHCP], podrá otorgar la garantía del Gobierno Federal a las Obligaciones constitutivas de Deuda Pública de los Estados y Municipios”*.

otros lineamientos de contabilidad financiera⁸⁰, pero para condicionar así la intervención del gobierno federal.

Esta medida contribuye a corregir un par de retos de regulación que se presentaban con la deuda subnacional⁸¹, pero es omisa en cuanto a la prudente administración de los activos, siendo que este también es un tema de disciplina financiera.

De acuerdo con el artículo 134 Constitucional los recursos públicos deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez⁸². En tal virtud, las haciendas públicas de todos los niveles están obligadas no sólo a administrar sus haberes con honradez sino a procurar su mejor rendimiento con el menor riesgo posible y sin incurrir en conflictos de interés. Para ello celebran una variedad de contratos que otorgan un mandato

a los intermediarios financieros, sin embargo, las entidades públicas suelen perder el interés por transparentar oficiosamente y detalladamente esos instrumentos. Se transgrede así el principio de transparencia en los recursos porque la sociedad desconoce los contratos o instrumentos donde el sector público invierte sus activos, o coloca, por ejemplo, sus fondos de pensiones o de participaciones federales para obtener su mayor rendimiento (principio de economía del 134 constitucional). La sociedad tiene interés y derecho de conocer qué contratos celebró, en qué condiciones, bajo qué comisiones, con qué garantías y con qué alcances. Al desconocer esta información, a la sociedad se le impide su natural función de velar por sus intereses y de vigilar el ejercicio constitucional de los recursos públicos.

La disciplina financiera no se trata solamente de restringir niveles de endeudamiento, sino de que todo instrumento o contrato que involucre recursos públicos sea transparente a fin de asegurar los controles públicos y apropiados para el manejo eficiente de las finanzas públicas bajo el principio de economía, como ordena la Constitución.

Vinculación con el Libro

Según el libro 2018: La salida la falta de vigilancia o la vigilancia

⁸⁰ No obstante que ya existían la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la de Coordinación Fiscal, entre otras.

⁸¹ Que algunos estados mantenían políticas financieras insostenibles y eran rescatados a nivel nacional en detrimento de los que llevaban finanzas sanas, y además se generaba un “riesgo moral” al provocar incentivos para adquirir deuda y no pagarla, sabiendo que serían rescatados si se caían en incumplimiento.

⁸² Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- *“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”*.

parcial en el manejo de los recursos públicos genera oportunidades de corrupción, de ahí que *“el problema es la corrupción, no la debilidad de las finanzas públicas”* (Capítulo VIII, “Austeridad Republicana”). Esa debida vigilancia es en múltiples sentidos, pero en virtud de que la obra también propone una política de austeridad y de combate a la corrupción con la idea de concentrar presupuesto suficiente para promover el desarrollo sin necesidad de aumentar impuestos, la propuesta aquí contenida se centra en la mayor transparencia en las inversiones de las haciendas públicas.

Propuesta y líneas de acción

Cada entidad federativa contará con un Comité Consultivo de Inversión que apoyará al estado y a los municipios de éste en la vigilancia de sus recursos públicos. Dicho comité se integrará, por lo menos, por el titular del área financiera o de tesorería de cada entidad y por cuatro consejeros independientes que serán sustituidos cada tres años de forma escalonada. La Federación también contará con un comité de esta índole.

Sin perjuicio del dinamismo del mercado ni de la fluidez que deben guardar las operaciones financieras, todos los contratos o instrumentos celebrados por las

entidades públicas para la optimización de sus activos, contarán con la vigilancia del Comité Consultivo de Inversión, que actuará como consejero de la entidad pública.

Si bien las operaciones y decisiones de gestión de una intermediaria financiera privada involucran márgenes de riesgo cuando otorgan discrecionalidad, los riesgos deben acotarse a que los recursos públicos sufran el menor menoscabo posible en caso de pérdida. En todo caso, las “razones de mercado” no deberán ser una excusa para justificar u ocultar los malos manejos de las inversiones de entidades gubernamentales.

Por tal motivo, se propone que en todos los contratos o instrumentos de cualquier índole que las entidades públicas celebren con intermediarios privados de cualquier nivel para procurar el mayor rendimiento de sus activos, se modifiquen los tradicionales alcances y términos de en qué invertir los fondos públicos. En estos deberán describirse los valores, papeles, fondos o productos que conformen el abanico de opciones en que se puede invertir, y se pactará el registro diario de dónde están siendo colocados los recursos, registro que estará a disposición de la entidad pública y de su Comité Consultivo de Inversión. Será motivo de terminación del

contrato respectivo el incumplimiento a esta provisión, y con penalidad, independientemente de otro tipo de consecuencias. La información que el intermediario proporcione deberá permitir que la entidad pública o ese comité puedan rastrear dónde están y han estado colocados sus recursos en todo momento, generando qué réditos y a qué costo. Con base en esto la entidad generará reportes públicos.

Cada Comité Consultivo de Inversión también propondrá a las entidades públicas la diversificación de la inversión de sus recursos en distintos activos y a través de diversas instituciones financieras, y diseñará un esquema para licitar los servicios de manejo de inversiones. Asimismo, coadyuvará para que ese esquema, o uno similar o mejor, sea adoptado por las legislaturas locales o la federal.

Adicionalmente, las entidades del gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales deberán mantener un portal de internet donde aglutinen todos los contratos o instrumentos firmados por el gobierno del estado o los municipios, separando los vigentes y los que hayan concluido en los últimos diez años. Dicho portal de internet se diseñará de manera que la información sea pública, organizada completa, y se vaya actualizando mensualmente

con los datos sobre los rendimientos o costos de tales contratos, conforme al registro y reportes públicos mencionados en el párrafo anterior.

Como parte de la información que deberá ser pública, en ese mismo portal de internet y en relación con cada contrato, las entidades del gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales expondrán las razones por las cuales decidieron contratar con o a través del intermediario financiero que eligieron, a qué otros intermediarios contemplaron y por qué no los escogieron; en qué instrumentos financieros invirtieron; a qué tasas contrataron, cuáles fueron las comisiones pactadas o los diferenciales en que incurrió el intermediario, y con qué niveles de riesgo, y exponer las razones del porqué de cada cosa. Al ser pública esta información, se podrá contrastar con el propio mercado qué tan eficiente –para los recursos públicos– fue la decisión del gobierno de seleccionar a un determinado intermediario y tipo de contrato.

Para que estas medidas puedan ser implementadas de manera general, se propone que su cumplimiento sea un requisito previo que la Federación tomará en cuenta cuando los estados o municipios estén interesados en obtener su apoyo para solventar la carga de sus pasivos.

El Título IV de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios dispone que sólo podrán adherirse al mecanismo de contratación de deuda estatal garantizada (que la Federación respalde sus endeudamientos) los estados y municipios que hayan celebrado un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Estos convenios deben contener objetivos de finanzas públicas, y considerando que uno de esos objetivos debe ser el asegurar la economía, eficiencia y responsabilidad en el manejo de los recursos en términos del 134 constitucional, la Federación tendría la potestad de no suscribir contratos ni avalar endeudamientos de entidades públicas que no incorporen esta propuesta en los contratos que celebren respecto a sus activos.

Teniendo lo anterior en cuenta, y para incentivar que las entidades asuman mayor control en la administración de sus haciendas, se propone que las partidas presupuestales federales para los estados y municipios solamente puedan darse en garantía de las obligaciones constitutivas de deuda pública de dichos estados y municipios cuando sometan a revisión de la SHCP la totalidad de los contratos suscritos respecto a sus activos, a efecto de que ésta verifique si han incorporado la medida aquí descrita. Los

contratos a revisar serán los celebrados por la administración estatal o municipal en turno, pero también los asumidos por la administración inmediata anterior (sin ser retroactivo). Esto tiene la finalidad de activar la responsabilidad de las sociedades y legislaturas locales, ya que al final de su mandato, algún gobernador o presidente municipal pudiera no procurar una sana disciplina financiera pensando que su sucesor resolverá el problema.

De igual manera, cuando exista un daño o perjuicio en el pasivo de una hacienda pública, que sea resultado de un incumplimiento a los contratos o instrumentos celebrados, y que provoque el desbalance presupuestario donde se le pide a la Federación intervenir, el estado o municipio deberá acreditar que ha fincado las responsabilidades correspondientes y que está demandando la indemnización del quebranto en los términos del Título Quinto de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (“De las sanciones”).

Por otra parte, los estados y municipios que adopten con prontitud las medidas de transparencia aquí propuestas tendrán prioridad en cuanto a la programación y calendarización de los fondos federales que les correspondan en términos de la Ley de Coordinación Fiscal. La

SHCP tomará en cuenta la máxima transparencia y las medidas aquí descritas cuando celebre anexos a los convenios de coordinación fiscal, o atienda a las solicitudes excepcionales de estados y municipios; pudiendo considerar la necesidad de renegociar los términos de algunos convenios de coordinación según las condiciones de transparencia u opacidad de cada caso. Esta medida también contribuirá a uniformar la disciplina financiera de los estados y municipios, ya que no es justo tratar igual a quienes son disciplinados financieramente y a los que no.

Los sectores público y privado comprenderán la necesidad de salvaguardar los principios constitucionales, y la Federación podría considerar la posibilidad de estimular fiscalmente la prontitud con la que se adopte esta propuesta.

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.

El concepto de desarrollo sostenible pasa obligadamente por el respeto a los pueblos indígenas y por el pleno reconocimiento a sus usos y costumbres, su autonomía, sus territorios y los recursos naturales en ellos ubicados. Sin embargo, aun queda pendiente el reconocimiento pleno de los derechos indígenas en la Constitución Federal. Hay un compromiso del Nuevo Gobierno Democrático con el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés Larraizar y se promoverá la incorporación integral a la carta magna y a las legislaciones locales de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas

reconocidos por las leyes y tratados internacionales.

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 CO₂ (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 inconventionalidad 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

- (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 – 2030⁸⁸, se señala que la

⁸⁸ Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México. Plan de Acción 2016 – 2030, México, 2016.

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)

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 oarte 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.

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 campesinas, que sin duda están presentes en la experiencia del MIAF.

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.
 - 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.
- 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.

Proyecto de Nación 2018-2024

- 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 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 alimentaria⁹¹ 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

⁹¹ 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)

visión y los objetivos estratégicos propuestos requiere considerar, para su construcción, los siguientes principios:

- Construir una visión de largo plazo que provea 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 inoctrinos 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.

- Respetar 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 sus 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.

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 básicos⁹⁴, 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 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.

⁹⁴ Ídem. Propuesta número 20.

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 unidades de producción).
- 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.*

- 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

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 propuesta 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 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.
- 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.

invertir y dedicarse a la agricultura.

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

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, esto 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 PIB⁹⁷ 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);

⁹⁷ El significado de los acrónimos usados en esta propuesta de anteproyecto se presenta en la última sección del documento.

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 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, acuicultura 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.

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.

Isarel, 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 (2024) 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.

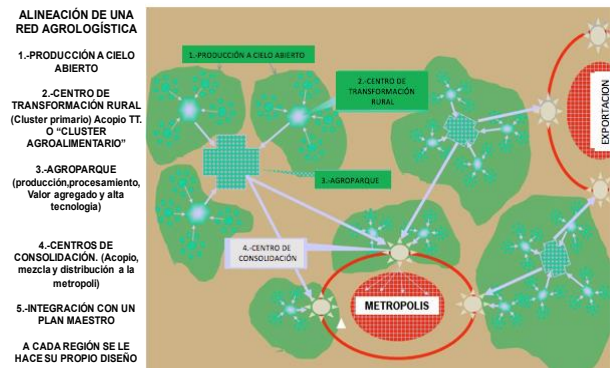
La inversión en el desarrollo regional de los CTR y AGROPARQUES se hará con recursos tanto de la Banca de Desarrollo como privados, bajo una modalidad de Asociación Público- Privada (APP).

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.

Sistemas Agroalimentarios para el Desarrollo Regional



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

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

Proyecto de Nación 2018-2024

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.

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.

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

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.

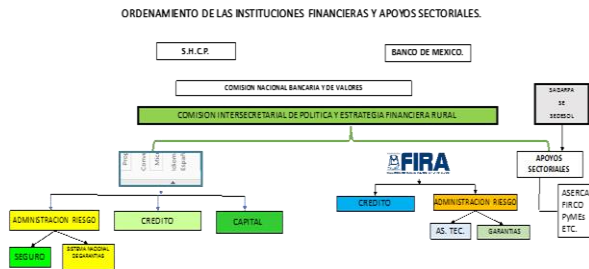
IX. Optimizar los recursos públicos midiendo sus resultados en función a su impacto para el desarrollo.

- 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 cafecultura 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 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.

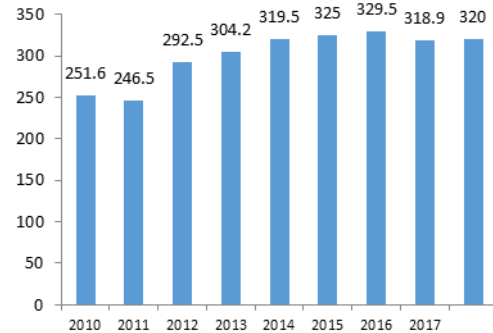
Nula reducción de la pobreza rural y de la inseguridad alimentaria.

- 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.

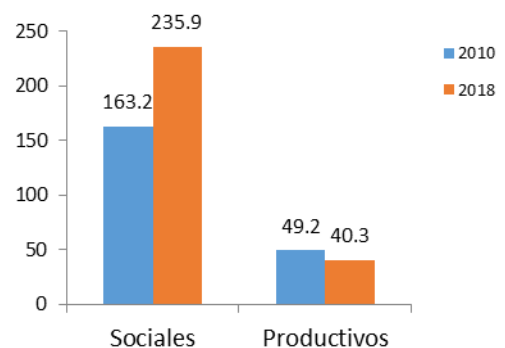
- Cinco de las 32 entidades del país (Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco, y Chihuahua) ejercen casi el 40% del presupuesto de la SAGARPA.
- Los productores con predios más grandes y capitalizados son los que reciben mayores subsidios.
- El 10% de los productores más pobres recibe apenas una décima 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.

PEC (mm\$)



- 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 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

Proyecto de Nación 2018-2024

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%

- 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.

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%
Competitividad	14.1%	28.1%
Educativa	12.0%	12.0%
Medio ambiente	3.1%	3.1%
Laboral	0.2%	0.2%
Social	32.0%	18.0%
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%

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.

Desarrollo Social

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

Proyecto de Nación 2018-2024

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 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

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
Meta Total	2,599,467	2,599,468	2,599,469	2,599,469	2,599,469	2,599,469	15,584,688

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.

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 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):

Proyecto de Nación 2018-2024

- 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.

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)

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

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 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.

Estrategia

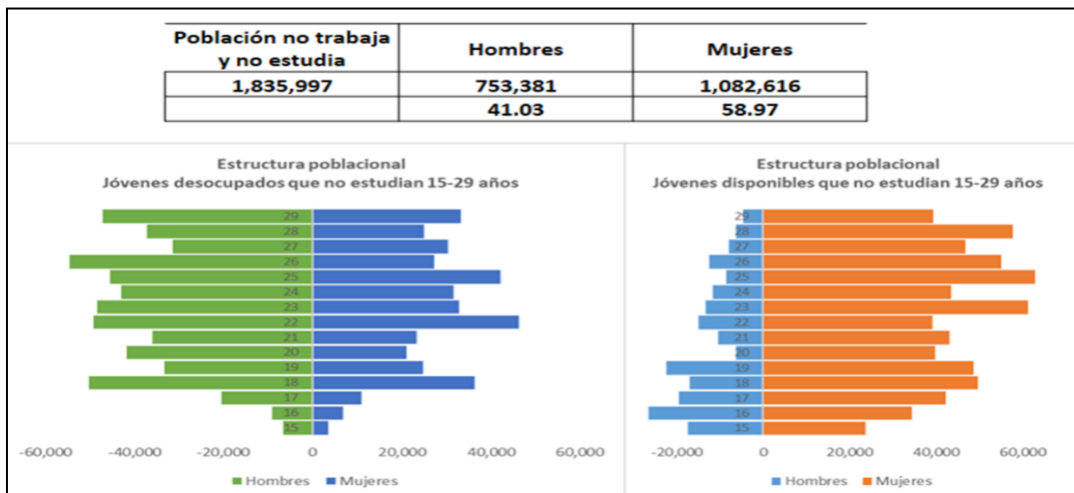
- La propuesta incluye el diseño de una estrategia integral para atender las diversas problemáticas a las que se enfrentan las personas jóvenes en México.
- En todos los casos, la persona joven recibirá un estímulo económico tal y como estaba establecido en la propuesta original. El beneficio para el joven es la posibilidad de incorporarse a una actividad educativa o laboral con la perspectiva de que esto se mantenga en el futuro o que le permita independizarse más adelante.

Proyecto de Nación 2018-2024

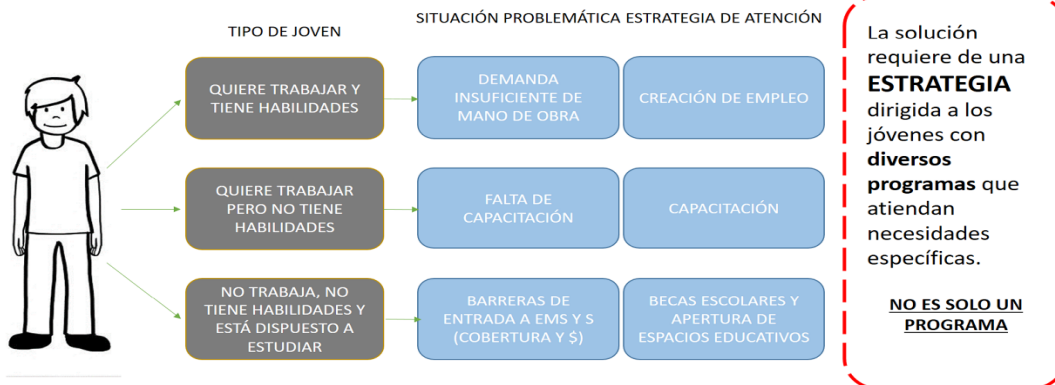
Visión Transversal



Población Potencial: Jóvenes de 15 a 29 años que están desempleados o disponibles



ENTENDER EL PROBLEMA PARA GENERAR LA SOLUCIÓN...



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.
- 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).

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.
- 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.

Salud

Proteger y garantizar el derecho a la 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 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.

cada mil habitantes, mientras que México sólo cuenta con 2.

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

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 farmacovigilancia, 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.

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.

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

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

Proyecto de Nación 2018-2024

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 Méxicos 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 Méxicos 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.

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 .

Jóvenes, maestros, personas con discapacidad e indígenas serán prioridad de los programas de atención social de mi gobierno.

Educación , Ciencia y Valores

Educación 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 Díaz¹⁰⁰ 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

¹⁰⁰ Comentarios al documento "Instituciones de educación superior desde el artículo 3º constitucional. El problema de la autonomía universitaria", de José Ramón Cossío Díaz, por Leoncio Sáenz Lara

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 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 cultura¹⁰¹, 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 son¹⁰²:

- *Autonomía Académica: que implica que sus fines los*

¹⁰¹ Javier Barros Sierra, *La autonomía universitaria*, Gaceta UNAM, Vol. XIII No. 37 (613). 21 de noviembre de 1966.

¹⁰² ****Marco jurídico conceptual Cámara de Diputados:**
<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/universi/iimar.co.htm> recuperado 10/02/17

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.*

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, que disciplinas ofrecen, las materias que integran los currícula académicos, que se debe enseñar en cada

materia, los créditos que vale esa materia, etcétera¹⁰³.”

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.

¹⁰³ 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

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.

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)¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁴International Comparative Education, Practices Issues and Prospects, Edited by R. Murray Thomas. Butterworth-Heinemann Ltd. Cap. 5 Pag. 109 y ss.1997.

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

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 2010¹⁰⁵, se señalan los siguientes países ordenados de acuerdo a su autonomía académica:

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

¹⁰⁵ University Autonomy in Europe II. The Scorecard. Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinle. 2011. European University Association.

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 Sur¹⁰⁶, 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.

Singapur¹⁰⁷ y Hong Kong¹⁰⁸, 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 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

¹⁰⁶ 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
recuperado el 14/02/2017

¹⁰⁷ Singapore's Higher Education Cluster. Professor Laura Alfaro and Professor Christian Ketels.

Microeconomics of Competitiveness. Harvard Business School. May 6, 2016

¹⁰⁸ Hong Kong higher education in the 21st century
Michael H LEE. Hong Kong Teachers' Centre Journal,
Volume 13 © Hong Kong Teachers' Centre, 2014

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.

Cultura

Cultura comunitaria

Resumen Ejecutivo

La cultura como elemento esencial de integración comunitaria ha demostrado su capacidad transformadora en escenarios problemáticos a partir de experiencias locales que han configurado programas de alto impacto internacional. Es una herramienta sumamente poderosa porque llega hasta lo más íntimo del ser humano, y desde allí va transformando la familia, la comunidad, la región. La cultura entendida como esta estrategia se puede comparar con los procesos de “acupuntura social” que se manejan en el urbanismo.

Se promoverán metodologías participativas con base social, que ya han demostrado resultados positivos, impulsando un trabajo cultural que promueva la paz, el diálogo intercultural, la democracia participativa y el ejercicio de los Derechos Culturales como Derechos Humanos, entendiendo a la cultura como una poderosa herramienta de cohesión y desarrollo humano, social y regional.

Diagnóstico y situación actual

La diversidad cultural de nuestro país es la mayor fuerza creativa con la que contamos, es justo de

donde se pueden desatar de manera inmediata, con los apoyos dignos, proyectos comunitarios que dignifiquen a las comunidades desde su riqueza cultural y no desde sus carencias. La cultura se sigue viendo como un accesorio prescindible y no como una estrategia de estado para la integración comunitaria.

El profundo desconocimiento del país por parte de las personas que han diseñado políticas públicas desde el ejecutivo o destinado presupuestos millonarios desde la cámara de diputados a proyectos culturales, ha provocado que en las últimas décadas que la cultura apoyada por el Estado es carente de una visión de tierra, de visión de país como un todo complejo y vital.

Los programas base de la Secretaría de Cultura Federal y de los gobiernos estatales, no tienen una política social dentro de su actividad, tienen poca relación con las personas que crean y viven la cultura, además de carecer de una vinculación social que permita construir procesos culturales de largo alcance, pues están enfocados en otorgar apoyos financieros para el desarrollo de proyectos, pero sin mecanismos que permitan articular el trabajo realizado con la comunidades donde se generan.

Aún a pesar de las demandas sociales y de sectores críticos de las políticas culturales, se sigue

promoviendo una cultura colonialista o de élite, se promueve la alta cultura en detrimento de la gran riqueza cultural, tradicional y urbana que existe en las comunidades, en los pueblos y barrios del país, se construyen barreras que no debieran existir en el campo de la cultura.

Los programas que impulsaron una vinculación social efectiva durante este sexenio, cada año sufren graves disminuciones presupuestales.

Las políticas culturales son dictadas desde las instituciones de manera centralista, sin considerar las necesidades locales ni los múltiples proyectos culturales desarrollados por las propias comunidades de manera autónoma.

Vinculación con el Libro

XXXX

Propuesta y líneas de acción

El programa de Cultura Comunitaria promoverá el acceso a la cultura de manera gratuita y el ejercicio de los derechos culturales de la población en situación vulnerable, con pleno respeto a la diversidad cultural, atendiendo lo dispuesto en el artículo 4º constitucional; trabajando directamente en comunidades y barrios con gran riqueza cultural basada en sus identidades locales en las que, sin embargo, no se cuenta con oferta

cultural permanente, con la intención de posicionar al arte y la cultura como herramientas estratégicas para la reconstitución del tejido social y el desarrollo humano articulando la riqueza cultural y las profundas problemáticas sociales existentes en nuestro país.

Impactos esperados

- Un programa nacional de cultura que responda a las necesidades sociales de México
- Un involucramiento responsable y comprometido de la comunidad cultural con su sociedad.
- Acortar el camino entre el presupuesto público y los beneficiados
- Impacto inmediato en aquellas comunidades mas vulnerables y estigmatizadas

Ahorros

presupuestales/presupuesto requerido/cambio legislativo

La Cámara de Diputados destina 4 mil millones de pesos en proyectos culturales que de manera discrecional se van a infraestructura que mas adelante no tiene como operarse, obras inmensas sin apropiación por parte de la comunidad, grandes eventos de millonarios presupuestos que se esfuman en

un par de días. La propuesta con el legislativo es destinar al menos el 50% de ese presupuesto a Cultura Comunitaria.

Las Instituciones culturales consolidadas, han costado mucho trabajo y esfuerzo de décadas, es importante que como una estrategia transversal tengan dentro de su actividad cotidiana y presupuestos un porcentaje para proyectos sociales de desarrollo comunitario.

Experiencias internacionales exitosas

Destacan las iniciativas ancladas sobre los conceptos de Culturas Vivas y Puntos de Cultura impulsados por Brasil y retomados por Argentina, Colombia y Perú.

CULTURA VIVA COMUNITARIA: Movimiento latinoamericano de arraigo comunitario que asume a las culturas y sus manifestaciones como un bien universal y como un pilar efectivo del desarrollo humano y social. Han accedido a los fondos internacionales del Programa Iberoamericano **IBERCULTURA VIVA**.

PUNTOS DE CULTURA: Iniciativa busca ampliar el ejercicio de los derechos culturales a nivel comunitario, con especial énfasis en niños, jóvenes y población en situación de vulnerabilidad; impulsando la inclusión, empoderamiento y ciudadanía intercultural, ha sido implementada por los gobiernos de Argentina, Brasil, Colombia y Perú.

SISTEMA DE ORQUESTAS DE VENEZUELA Con 40 años de experiencia y crecimiento es el semillero de los mejores músicos que nutren ahora las orquestas del mundo

Conclusiones

Basados en experiencias concretas y probadas se propone el mas importante programa de Cultura Comunitaria que haya implementado el Estado en México. Se reconocerá la fuerza de la cultura como imprescindible en los procesos de paz, de reconstrucción de comunidad, concordia y armonía de las comunidades.

Inclusión de Jóvenes

Educación, Ciencia y Valores

concreten un ambiente institucional armónico y eficiente.

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

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.

anuales por estudiante, para los 150,000 excluidos, y la integración de 5000 docentes a este esfuerzo.

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

Valores

Fortalecimiento del Cine Mexicano

Proyecto

Fortalecer la industria cinematográfica mexicana y proteger el cine mexicano como bien cultural y expresión de la identidad nacional.

Resumen ejecutivo

La Ley Federal de Cinematografía tiene por objeto el promover la producción, distribución, comercialización y exhibición de películas, con atención a los asuntos relativos a la integración, fomento y desarrollo de la industria cinematográfica nacional. Sin embargo, en lo referente a la exhibición del cine nacional, la ley es deficiente en su respaldo a la industria, pues el tiempo mínimo requerido de exhibición del cine mexicano es insuficiente para ser visible entre la oferta desmedida del cine extranjero.

Diagnóstico y situación actual

El cine no es solamente una forma de entretenimiento, es una expresión cultural y constituye una herramienta clave en la formación de una identidad nacional. La cinematografía de un país es un retrato fiel de sí mismo, pues

independientemente de la historia narrada, se conforma de los valores, tradiciones y costumbres del pueblo que lo crea. Por esta razón, es inconcebible que un país que produce y consume tanto cine como México, no vea su propia producción llegar al público mexicano.

Actualmente, el artículo 19 de la Ley Federal de Cinematografía establece que los exhibidores reservarán el 10% del tiempo total de exhibición para la proyección de películas nacionales, y que toda película nacional se estrenará en salas por un período no inferior a una semana. Sin embargo, bajo la idea de que el público mexicano prefiere al cine extranjero, las compañías exhibidoras no dedican más de este mínimo a la gran mayoría de las películas mexicanas que llegan a exhibirse. Las películas mexicanas no suelen tener más de la semana obligatoria de exhibición, lo que representa solamente un fin de semana para lograr recaudar ingresos mínimos en taquilla. Aunado a esto, debido a la falta de una regulación de los horarios de exhibición, el cine nacional tiende a ser programado en horarios inconvenientes, para dar mayor espacio a películas extranjeras que suponen una mayor taquilla para el exhibidor.

Para las compañías exhibidoras el cine es una actividad lucrativa regida por la oferta y la demanda,

y se rigen por la falacia de que el cine mexicano no genera audiencia. Por otro lado, el cine no se trata como un elemento de la canasta básica sino como un lujo, lo cual hace menos accesible su alcance a un sector importante de la población. Sin embargo, el cine es una necesidad nacional, y el público mexicano no hará contacto con su cine si no encuentra opciones para verlo.

Nuestro país ya cuenta con los medios de producción necesarios, así como numerosos profesionales altamente capacitados para producir un cine de calidad, de esto son muestra los numerosos premios que cineastas mexicanos han ganado en los últimos años. Sin embargo, aunque anualmente se producen más de 120 películas, sólo llegan a exhibirse menos de la tercera parte.

El problema también proviene de arreglos internacionales: no hay aranceles a las importaciones temporales al valor del costo de las películas y programas de televisión que se introducen al país. Hay un círculo vicioso: el estado mexicano no percibe estas ganancias y, debido al estrangulamiento de la producción nacional, no está en condiciones de obtener un beneficio semejante como exportador. No hay competencia posible.

Además, debido a los tratados de doble tributación, tampoco existe el impuesto sobre la renta por

concepto de transferencias de regalías a sus empresas matrices. El beneficiario es Estados Unidos, pues representa cerca del 89% de espacio en nuestras pantallas.

Propuesta y líneas de acción

Se proponen las siguientes modificaciones a la Ley Federal de Cinematografía:

1. Aumento del porcentaje mínimo de tiempo de exhibición del cine nacional. Un aumento al 30% de tiempo total de exhibición (en lugar del 10%) incrementará la visibilidad de las películas mexicanas ante la oferta extranjera.
2. Regulación de tiempo de exhibición. La falta de regulación de la distribución del 10% obligatorio actual, ha generado que se dediquen los horarios con menor afluencia de público al cine mexicano. Una regulación que impida este tipo de prácticas permitirá al cine mexicano alcanzar una mayor audiencia.
3. Aumentar el tiempo de exhibición mínimo obligatorio a dos semanas. Como se estableció con anterioridad, una semana es tiempo insuficiente tomando en cuenta la capacidad de mercadotecnia del cine extranjero. Dos semanas de exhibición como

mínimo permitirán al cine mexicano una mayor notoriedad en medios y encontrar a su público.

Adicionalmente a esas reformas, se propone contemplar un incentivo fiscal para los exhibidores que cumplan con un mínimo de 35% de cine nacional exhibido en pantalla.

También se buscará que el cine nacional sea excluido del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, porque nuestro cine debe ser protegido para que pueda tener garantizada su exhibición.

Se fomentará la educación cinematográfica del público mexicano. La inclusión de una materia de apreciación de la cinematografía desde la educación básica permitirá que haya un público formado en todos los niveles socioeconómicos, mejor educado para las bellas artes y la cultura en general.

Impactos esperados

Es posible que en principio estas medidas sean mal recibidas por las compañías exhibidoras, dado que persiste la idea de que el cine mexicano no es lucrativo. Sin embargo, entre las películas con mayor índice de ventas por piratería destacan numerosos productos del cine mexicano, lo que refleja que el público nacional está ávido de su cine, ávido de

verse reflejado en pantalla y de ver su cultura e identidad representadas. Consumir cine mexicano estimula la producción y la generación de empleos en todos los sectores.

Cambios legislativos

Modificación de la Ley Federal de Cinematografía. Renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Experiencias internacionales

Francia ha protegido su industria con la “excepción cultural” a su cinematografía (al igual que Canadá), la cual le permite garantizar porcentaje y tiempo de exhibición de películas nacionales, y ha incrementado su producción nacional y los empleos directos asociados a este ramo.

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.

Proyecto de Nación 2018-2024

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.

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.