

# Un Gobierno ciudadano





## Capítulo 1. Un Gobierno centrado en las personas

Nuevo León vive en estos momentos uno de los retos más importantes de su historia. Con un aparato gubernamental obsoleto y una severa crisis financiera que amenaza con agravarse ante presiones macroeconómicas, el estado debe frenar la caída en su competitividad y el deterioro de la calidad de vida de sus habitantes en todos sus aspectos.

Esta coyuntura también representa una gran oportunidad. Desde las crisis se generan las grandes transformaciones y, ante la llegada de ciudadanas, ciudadanos y activistas sin las ataduras de los intereses de partidos políticos, el primer Gobierno ciudadano tiene la ocasión de enfocar su fuerza y talento en acciones creativas y austeras que generen bienestar para todos los que habitan Nuevo León. Asimismo, tiene la oportunidad de construir una nueva relación con la sociedad, basada en la comunicación, la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción y la impunidad. Si se fortalece esta alianza, ciudadanos y Gobierno cambiarán el rumbo del estado y sentarán las bases para evitar cualquier retroceso.

### El reto que enfrenta Nuevo León

Nuevo León es el tercer estado con el mayor producto interno bruto (PIB) a nivel nacional y su economía es considerada como una de las más diversificadas de México. Con un ingreso nominal comparable con países como Nueva Zelanda y Hungría, el estado registra el segundo ingreso promedio más alto del país —con un PIB per cápita anual de 28,000 dólares<sup>1</sup>— y tasas de crecimiento por encima de la media nacional. De acuerdo con el Banco Mundial (BM), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (Conapo), Nuevo León ha tenido un crecimiento económico anual sostenido de 4.4 % en los últimos diez años.

Sin embargo, en años recientes la entidad ha perdido terreno en su liderazgo productivo, según datos del Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), entre 2010 y 2014, Nuevo León cayó del segundo al cuarto lugar nacional entre los estados más competitivos<sup>2</sup>, lo que denota un debilitamiento de la capacidad estructural del aparato gubernamental para generar productividad y bienestar para sus habitantes.<sup>3</sup> Lo anterior, se refleja en algunos indicadores económicos y sociales, que se profundizan en la parte de diagnóstico de los capítulos subsecuentes.

<sup>1</sup> The Brookings Institution [2014]. *Global Metro Monitor 2014. An Uncertain Recovery*. Washington, D.C.: autores. <sup>2</sup> Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) [2014]. *Las reformas y los estados. La responsabilidad de las entidades en los cambios estructurales*. Índice de Competitividad Estatal (ICE) 2014. México: autor.

<sup>3</sup> El Índice de Competitividad Estatal 2014 mide la capacidad de las entidades federativas para atraer y retener talento e inversiones. Un estado competitivo es aquel que consistentemente resulta atractivo para el talento y la inversión, lo que se traduce en mayor productividad y bienestar para sus habitantes. Para medir esto, nuestro índice evalúa las capacidades estructurales y coyunturales de las entidades.



## Un deterioro palpable

Una de las mayores oportunidades en el desarrollo económico se presenta en materia de aprovechamiento de insumos locales. Nuevo León tiene un 42 %, mientras que la Ciudad de México presenta un 70 % de insumos producidos localmente. Por otro lado, el estado necesita generar más empleos formales bien remunerados, muestra de ello es la tasa de informalidad laboral del 36.29 %, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo [ENOE].<sup>4</sup>

En términos de la eficiencia del Gobierno, nuestro actual marco regulatorio presenta obstáculos para la ciudadanía debido a la falta de homogeneidad, alto costo y complejidad de los trámites y servicios ofrecidos. Esto es una realidad que se observa en el índice “Doing Business” del Banco Mundial de 2014, en el cual Nuevo León ocupó el lugar 16 de 32,<sup>5</sup> y mostró un rezago en el proceso de creación y desarrollo de negocios en la entidad.

Según datos del Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE],<sup>6</sup> nuestro estado ocupa el sexto lugar a nivel nacional en términos de Gobierno abierto y electrónico, y manifiesta como principales áreas de oportunidad la cantidad y calidad de los canales de interacción que ofrece, así como a la promoción de la participación ciudadana, el acceso a la información y la realización de trámites en línea.

El tema de seguridad presenta otro reto para el estado, el INEGI a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública [Envipe, 2014], estima que cada año se cometen 1.1 millones de delitos en Nuevo León, aunque de ellos solo el 7 % es denunciado y sujeto al comienzo de un proceso de investigación. Ello quiere decir que el 93 % no son denunciados, lo que nos muestra que hay una importante falta de participación ciudadana debido a la confianza en el actual sistema.

En términos de su desarrollo social, Nuevo León destaca como el segundo estado con el índice de desarrollo humano [IDH] más alto, con 0.79 en una escala del 0 al 1, solo es superado por la Ciudad de México, que tiene 0.83, mientras que el promedio nacional es de 0.76. De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval] de 2014, el 21 % de la población neoleonesa se encuentra en pobreza moderada, mientras que la incidencia de pobreza extrema es menor al 3 %.

Sin embargo, el estado aún enfrenta importantes retos en el combate a la pobreza y marginación. Según datos presentados por el Coneval<sup>7</sup> a 2014, el 1.3 % de la población de Nuevo León vivía en pobreza extrema, 20.4 % en pobreza, y 19 % en pobreza moderada; es decir, más del 40 % de la gente neoleonesa vivía en algún rango de pobreza. Al evaluar el índice de carencias de Coneval a nivel es-

<sup>4</sup> Datos al periodo octubre-diciembre 2015, cuarto trimestre 2015. INEGI [2014]. Informalidad laboral. Tasas de informalidad trimestral. En Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. México: autor.

<sup>5</sup> Banco Mundial [2014]. *Doing Business en México 2014*. Washington, DC.: Grupo Banco Mundial.

<sup>6</sup> CIDE [2014]. *Medición de transparencia y acceso a la información en México. Métrica de la transparencia 2014*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, AC. [CIDE] / Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública [COMAIP].

<sup>7</sup> Coneval [2014]. *Estadística de pobreza en Nuevo León*. México: autor.




---

## La educación de calidad es pieza fundamental del progreso de nuestro estado.

---

tatal, se observa que uno de cada dos habitantes padece una o más carencias, y el 10 % de nuestra ciudadanía experimenta tres o más. En las zonas norte y sur se concentra el mayor porcentaje de personas con ingresos por debajo de las líneas de bienestar —con 42 % y 47 %, respectivamente— y pobreza alimentaria del 11 % y 16 %, respectivamente.

La educación de calidad es una pieza fundamental del progreso económico y social de nuestro estado: genera el conocimiento, desarrolla la creatividad e impulsa la conciencia crítica, a la vez de que incentiva la creación de capital intelectual, factor que deriva en mayores niveles de crecimiento económico y bienestar social.

Nuevo León destaca a nivel nacional en cuanto a analfabetismo y grados de escolaridad, esto nos ha logrado ubicar por debajo de los niveles nacionales de analfabetismo con el 1.7 %, contra el 5.5 % nacional.<sup>8</sup> Sin embargo, con tan solo 10.2 años de escolaridad —para personas entre 25 y 64 años de edad—, nuestro estado se encuentra debajo del promedio de países con niveles de ingreso similares.

Por otra parte, la esperanza de vida de quienes viven en Nuevo León se ha incrementado en los últimos años y es superior al promedio nacional —con 72.3 años para los hombres y 78.8 años para las mujeres—. Sin embargo, es preocupante la incidencia de padecimientos como la diabetes y el sobrepeso. Nuestro estado ocupa el primer lugar en la prevalencia de diabetes entre la población de 20 a 59 años de edad, con 9 %, mientras que el promedio nacional es de 6 %; además de ocupar el séptimo lugar en los individuos mayores de 60 años, con 27 %, contra un promedio nacional de 23 %. Por otro lado, el 75 % de los pobladores sufren de sobrepeso u obesidad, mientras que el promedio nacional es de 72 %.

Asimismo, las condiciones medioambientales podrían también tener repercusiones importantes en la salud en el corto plazo. De acuerdo con datos de la Secretaría de Desarrollo Sustentable, el 65 % de los días de 2015 estuvieron fuera de norma en cuanto a calidad del aire.

Estos son solo algunos datos que demuestran que Nuevo León enfrenta aún retos importantes para mejorar la calidad de vida de sus habitantes a niveles equiparables de sociedades con ingresos similares. El desafío se hace mayúsculo ante la debilidad estructural financiera en la que se encuentra la administración pública estatal, y las presiones económicas que se visualizan hacia futuro.

## Debilidad estructural

En los últimos seis años, las erogaciones estatales registraron una tasa de crecimiento promedio anual del 11 %, superior a las que observaron los ingresos de libre disposición, que fue del 8 %, lo que ocasionó

<sup>8</sup> INEGI [2015]. Encuesta intercensal. México: autor.



que las finanzas públicas estatales enfrentaran déficits presupuestales recurrentes a un promedio de 6,840 millones de pesos anuales, los cuales fueron sufragados, en primer lugar, por operaciones de endeudamiento tanto del sector central, como del paraestatal por el Instituto de Control Vehicular y la Red Estatal de Autopistas; y en segundo lugar, mediante la gestión de apoyos federales extraordinarios. Esto ocasionó una reducción al gasto estatal, a través, principalmente, de la minimización de la inversión estatal. Ante dicho contexto, es importante reconocer que las finanzas públicas estatales enfrentan serias presiones hacia futuro.

### *Inequidad en la distribución de recursos federales*

De acuerdo a datos de 2014 del INEGI y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Nuevo León contribuyó al PIB nacional con el 7.4 %, pero recibe por participaciones federales solamente el 4.6 % del total. Esta diferencia representa anualmente para el Estado una pérdida de recursos del orden de 13,920 millones de pesos [MDP]. De esta manera, si Nuevo León fuera tratado de manera equitativa y recibiera el 7.4 % de las participaciones federales, el Estado en tres años pagaría la totalidad de deuda directa [al 31 de diciembre de 2015].

Otro ejemplo de dicha inequidad es que en 2014 Nuevo León recibió aportaciones federales<sup>9</sup> por 3,752.1 pesos per cápita,<sup>10</sup> mientras que el promedio nacional fue de 4,946.1 pesos. Dicha diferencia per cápita entre el monto recibido y el promedio nacional se traduce en un trato inequitativo que a Nuevo León le cuesta 6,018 MDP.

En resumen, lo que deja de recibir anualmente el estado, tanto por participaciones como por aportaciones federales, se cuantifica en 19,938 MDP anuales. Es por esto que es importante mantener una relación de estricta vigilancia y permanencia dentro del Sistema Nacional de Coordinación con el fin de solicitar esquemas de distribución más equitativos y que en verdad reconozca la contribución de la entidad al desarrollo económico del país.

### *Alta carga educativa*

De acuerdo al Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal de la Secretaría de Educación Pública Federal, el porcentaje del presupuesto educativo estatal total por fuente de financiamiento en 2015 para Nuevo León fue de 33 %, mientras que la media nacional fue de 25 %. Es decir, el Estado financia con recursos propios más que el promedio de las entidades federativas del país.

Así también existen otros apartados del gasto en educación que también son sufragados con recursos propios, de los cuales los

<sup>9</sup> Dirección General de Estadística de la Hacienda Pública. Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública de la SHCP. Datos de 2014.

<sup>10</sup> INEGI [2014]. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo [ENOE]. México.



principales son la UANL-Hospital Universitario, con 2,246 MDP, y las universidades tecnológicas, con 107 MDP.<sup>11</sup>

### *Aportaciones extraordinarias y crecientes al sistema de pensiones*

Durante 2015 se destinaron recursos al sistema pensionario por 3,206 MDP y, en el periodo de 1999 a 2015, dicho sistema ha mostrado una tasa real de crecimiento anual promedio de 5 %, que, aunado al rubro del servicio médico, genera una presión importante al gasto del Gobierno estatal.

Es preciso reconocer que Nuevo León es pionero de las reformas estatales de seguridad social, al pasar de una bolsa general de pensiones a cuentas individuales. De esta manera, gracias a las aportaciones realizadas por el Estado de 1983 a la fecha, el sistema de cuentas individuales registra un saldo al término de 2014 de 9,379 MDP.

### *Incremento sustancial en los rubros de seguridad pública, procuración e impartición de justicia*

El gasto en seguridad pública y procuración de justicia pasó, de 2009 a 2014, de 3,211 MDP a 6,946 MDP, con un incremento promedio anual de 747 MDP, lo que ha generado una presión importante al gasto estatal, principalmente en los rubros de servicios personales, materiales y suministros, así como de servicios generales.

### *Endeudamiento y presiones macroeconómicas*

Aunado a los cuatro retos estructurales que se han mencionado, y que definitivamente son un freno a la inversión y al gasto público estatal, el contexto actual y de mediano plazo tampoco es favorable, pues la administración presenta serias debilidades, como la deuda adquirida por el Estado, la cual se incrementó sustancialmente a partir de 2009; la inversión disminuyó de manera considerable en los últimos años; hay una dependencia del financiamiento y los apoyos federales extraordinarios para subsanar el déficit presupuestal; el 87 % del gasto estatal es considerado como irreductible, lo cual limita los márgenes de maniobra de las finanzas públicas estatales.

La gradual eliminación de la tenencia tendrá un fuerte impacto en las finanzas del Estado y los municipios –la recaudación total estimada, sin reducción del impuesto, es de aproximadamente 2,000 MDP anuales, sin descontar el Programa de Apoyo a la Economía Familiar–, además de repercusiones indirectas relacionadas con el coeficiente de participaciones federales y el riesgo de una reducción de las calificaciones crediticias y, por ende, dificultad para reprogramar los

<sup>11</sup> Estimación para el cierre de 2016 por parte de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado.



pagos de principal y un aumento en los costos de los créditos, además de que el Estado se ve imposibilitado para atender los niveles de pasivo no bancario, tales como proveedores y obligaciones adquiridas por la administración anterior.

Para el presente año, la volatilidad de los mercados financieros internacionales, la caída del crecimiento de la economía mundial, los bajos precios de las materias primas [principalmente el petróleo], la desaceleración de la economía china, y el alza de la tasa de interés de Estados Unidos, se espera que el Banco de México reaccione en el mismo sentido, lo que elevaría el costo de deuda para el Estado, es decir: bajo las condiciones económicas actuales y las pronosticadas, al no observarse un panorama positivo, se reduciría el consumo y, por ende, la recaudación estatal, lo cual agravaría más la difícil situación que enfrenta la economía de la entidad.

## El reto: hacer más con menos

Ante dicho contexto, el Estado deberá tomar medidas urgentes para mejorar la flexibilidad financiera del Gobierno, como reforzar las acciones en materia de mejora recaudatoria y restricción del gasto; continuar con la implementación de las medidas señaladas dentro del Plan de Ahorro y Austeridad, el cual busca mejorar en el mediano plazo la situación de las finanzas públicas; abogar por una modificación en la distribución de participaciones, para que se incorporen criterios como el esfuerzo productivo, la eficiencia recaudatoria, la contribución al PIB, entre otros, de manera que el Estado resulte beneficiado; mayor gestión de recursos federales; establecer incentivos para la recuperación de cartera vencida de los principales gravámenes locales; implementar eficazmente la reconfiguración organizacional que pueda brindar una administración más ágil y de menor costo operativo; entre otras acciones que permitan contar con mayores márgenes de maniobra para atender los programas sociales y la inversión en infraestructura que necesita Nuevo León.

Finalmente, más allá de las medidas financieras, el Estado necesitará fortalecer su alianza con la sociedad y los otros órdenes de Gobierno, a fin de generar consensos sobre las acciones a tomar y encontrar la fuerza para empujar las grandes transformaciones que necesita Nuevo León.

---

El Estado necesita fortalecer su alianza con la sociedad y los otros órdenes de Gobierno.

---



## Visión

En congruencia con el Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León, 2015-2030 publicado el 1 de abril de 2016, el primer Gobierno ciudadano suscribe como aspiración la Visión 2030 para Nuevo León:

*Hacer de Nuevo León un estado líder con niveles sostenibles de desarrollo económico, social, humano y ambiental, garantizando así el bienestar de todos sus habitantes. Esto se logrará a través de una ciudadanía comprometida e instituciones eficientes que muestren respeto a la legalidad en todas sus acciones. El desempeño en lo económico, social, humano y ambiental será comparable al de países desarrollados.*

Esta visión se resume en una frase: **hacer de Nuevo León el mejor lugar para vivir.**

## Misión

El primer Gobierno ciudadano reconoce que cinco años y medio son insuficientes para generar las grandes transformaciones que se necesitan para hacer de Nuevo León el mejor lugar para vivir, pero está convencido que, en estrecha alianza con la sociedad civil y a través del fortalecimiento y eficiencia institucional, puede sentar las bases que nos permitan generar la prosperidad necesaria. Por ello, la misión del primer Gobierno ciudadano es:

*Una sociedad participativa, orgullosa de construir un futuro, donde todo es posible.*

Esta misión fue acuñada por el gobernador y su equipo más cercano en un retiro en el desierto de Coahuila durante el periodo de transición. El equipo reconoció que solo a través de la promoción y el fortalecimiento de la participación ciudadana –para que esté informada y sea corresponsable– será factible impulsar las transformaciones que necesita el estado, y se evitarán posibles retrocesos en los años por venir. Mediante la consolidación institucional se sentarán las bases para construir un mejor futuro. La misión también habla sobre recuperar ese orgullo tan característico de las neolonesas y los neoloneses, y que es congruente con la Visión 2030, la cual establece que



la aspiración “se logrará a través de una ciudadanía comprometida e instituciones eficaces”.

## Principios

La misión de este primer Gobierno ciudadano se sustenta en principios que son la guía de acción de los funcionarios públicos, hacia dentro del Gobierno como equipo y hacia fuera en su relación con la sociedad. Estos principios acuñados por el entonces gobernador electo y su equipo más cercano durante el retiro en el desierto de Coahuila son conocidos como “Acuerdos del Desierto”.

### Principios guía de equipo

*Austeridad:* Evitamos el derroche y los gastos innecesarios de cualquier tipo.

*Innovación:* Con pasión buscamos nuevas formas de servir.

*Enfoque:* Lo que hacemos contribuye claramente al objetivo principal de la dependencia.

*Sabiduría colectiva:* Razonamos en equipo, luego actuamos.

*Equipo:* La lealtad y el respeto nos mantienen unidos.

*Congruencia:* Hacemos compromisos para cumplirlos.

### Principios guía de diálogo con la sociedad

*Servicio:* Con humildad, empatía y compromiso, escuchamos y ayudamos a la ciudadanía.

*Honestidad y transparencia:* “La raza paga”, tienen derecho a ver.

*Inclusión:* Promovemos la participación ciudadana diversa y plural, y escuchamos con imparcialidad.

*Decisión:* Damos continuidad y seguimiento a las acciones, hasta resolver el problema.

Estos principios están acompañados de símbolos y rutinas, que poco a poco se permean en la estructura gubernamental, son congruentes con los tiempos y los retos que enfrenta Nuevo León, y las aspiraciones de fortalecer a las instituciones para generar una nueva relación de confianza, transparencia y rendición de cuentas hacia la sociedad.



## Prioridades de Gobierno

La propuesta de este primer Gobierno ciudadano, desde su gestación como plataforma política, es centrar en el bienestar de las personas todas sus decisiones y acciones. Cuando se enfoca el trabajo con esa intención, se garantiza una comunicación más estrecha para escuchar las necesidades, un diálogo para generar consensos sobre qué se tiene que hacer, y un acercamiento institucional para facilitar los servicios y la información que la ciudadanía requiere. Asimismo, se priorizan las estrategias y acciones con base en las necesidades más apremiantes.

A partir de la información recopilada en la campaña, en el periodo de transición, en las redes sociales vinculadas al Gobierno, en los diagnósticos de las dependencias, en el proceso de la consulta pública, y con base en las recomendaciones hechas por el Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica y expertos que participaron en el proceso de planeación, el primer Gobierno ciudadano estableció seis prioridades de para este sexenio.





### 1. Un Gobierno ciudadano.

Las decisiones y acciones giran en torno al beneficio que obtendrán las personas, y que se caracteriza por ser transparente, eficiente y apegado a la ley. Este Gobierno, fuerte y eficiente, está aliado con la sociedad, y empuja las transformaciones que Nuevo León necesita.

### 2. Reconstrucción del tejido social para erradicar la pobreza.

Se construye el puente entre riqueza y necesidad, para favorecer la movilidad social de los más vulnerables hacia una calidad de vida más próspera, al garantizar todos los derechos sociales.

### 3. Movilidad y transporte para reducir el tiempo y costo de traslado de los ciudadanos.

El Estado toma un papel de liderazgo al empujar las transformaciones necesarias para crear un sistema integral de transporte y las adecuaciones necesarias en las vialidades para tener una mejor movilidad.

### 4. Combate a la corrupción y la impunidad.

Para construir una nueva relación con la ciudadanía, con plena certeza de que los actos de corrupción se investigan y castigan.

### 5. Seguridad para vivir con tranquilidad.

A partir del fortalecimiento de los aparatos estatales de seguridad y justicia, y una mejor coordinación con los otros órdenes de Gobierno.

### 6. Infraestructura para el desarrollo.

Las obras que se construyen son para mejorar la calidad de vida de las personas y generar prosperidad en todas las regiones del estado.

El Estado tiene una responsabilidad y establecerá acciones para cumplir en tiempo y forma con ella. Estas prioridades marcan una guía que el primer Gobierno ciudadano busca cumplir en su contribución de transformar a Nuevo León en el mejor lugar para vivir.

El Plan Estatal de Desarrollo presenta un capítulo por ámbito de acción [Gobierno eficaz y transparente, Economía incluyente, Desarrollo humano y social, Desarrollo sustentable, y Seguridad y justicia], en el que se plantea con más detalle los diagnósticos, objetivos, estrategias, líneas de acción, indicadores y metas de cada uno. En la última parte, se describen los programas y proyectos estratégicos del sexenio, alineados a estas prioridades de Gobierno.

---

El Estado  
cumplirá  
en tiempo y  
forma con su  
responsabilidad.

---