

DESARROLLO SOCIAL EN TAMAULIPAS

Ramiro Ramos Salinas



DESARROLLO SOCIAL EN TAMAULIPAS

Ramos Salinas, Ramiro

Desarrollo social en Tamaulipas / Ramiro Ramos Salinas .—Cd. Victoria, Tamaulipas : Universidad Autónoma de Tamaulipas ; Ciudad de México : Colofón , 2020.

133 páginas ; 13.97 x 21.59 cm.

1. Desarrollo social – Tamaulipas. 2. Tamaulipas – Política social

LC: HN120.736

DEWEY: 361.61

Centro Universitario Victoria

Centro de Gestión del Conocimiento. Tercer Piso

Cd. Victoria, Tamaulipas, México. C.P. 87149

consejopublicacionesuat@outlook.com

D. R. © 2020 Universidad Autónoma de Tamaulipas

Matamoros SN, Zona Centro Ciudad Victoria, Tamaulipas C.P. 87000

Consejo de Publicaciones UAT

Tel. (52) 834 3181-800 • extensión: 2948 • www.uat.edu.mx



**Fomento
Editorial**

Una edición del Departamento de Fomento Editorial
de la Universidad Autónoma de Tamaulipas

Edificio Administrativo, planta baja, CU Victoria

Ciudad Victoria, Tamaulipas, México

Libro aprobado por el Consejo de Publicaciones UAT

ISBN UAT: 978-607-8750-41-2

Colofón S.A. de C.V.

Franz Hals núm. 130, Alfonso XIII

Delegación Álvaro Obregón C.P. 01460, Ciudad de México

www.colofonlibros.com • colofonedicionesacademicas@gmail.com

ISBN Colofón: 978-607-635-160-4

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra incluido el diseño tipográfico y de portada, sea cual fuera el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento del Consejo de Publicaciones UAT.

Impreso en México • *Printed in Mexico*

El tiraje consta de 400 ejemplares

Este libro fue dictaminado y aprobado por el Consejo de Publicaciones UAT mediante un especialista en la materia. Asimismo fue recibido por el Comité Interno de Selección de Obras de Colofón Ediciones Académicas para su valoración en la sesión del primer semestre 2020, se sometió al sistema de dictaminación a "doble ciego" por especialistas en la materia, el resultado de ambos dictámenes fue positivo.

"PARA CREAR COSAS BUENAS
PRIMERO HAY QUE CREER
EN ELLAS"



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE
TAMAULIPAS
—1950-2020—

DESARROLLO SOCIAL EN TAMAULIPAS

Ramiro Ramos Salinas



UAT



Ing. José Andrés Suárez Fernández
PRESIDENTE

Dr. Julio Martínez Burnes
VICEPRESIDENTE

Dr. Héctor Manuel Cappello Y García
SECRETARIO TÉCNICO

C.P. Guillermo Mendoza Cavazos
VOCAL

Dra. Rosa Issel Acosta González
VOCAL

Lic. Víctor Hugo Guerra García
VOCAL

Consejo Editorial del Consejo de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Tamaulipas

Dra. Lourdes Arizpe Slogher • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Amalio Blanco** • Universidad Autónoma de Madrid, España | **Dra. Rosalba Casas Guerrero** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Francisco Díaz Bretones** • Universidad de Granada, España | **Dr. Rolando Díaz Lowing** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Manuel Fernández Ríos** • Universidad Autónoma de Madrid, España | **Dr. Manuel Fernández Navarro** • Universidad Autónoma Metropolitana, México | **Dra. Juana Juárez Romero** • Universidad Autónoma Metropolitana, México | **Dr. Manuel Marín Sánchez** • Universidad de Sevilla, España | **Dr. Cervando Martínez** • University of Texas at San Antonio, E.U.A. | **Dr. Darío Páez** • Universidad del País Vasco, España | **Dra. María Cristina Puga Espinosa** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Luis Arturo Rivas Tovar** • Instituto Politécnico Nacional, México | **Dr. Aroldo Rodríguez** • University of California at Fresno, E.U.A. | **Dr. José Manuel Valenzuela Arce** • Colegio de la Frontera Norte, México | **Dra. Margarita Velázquez Gutiérrez** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. José Manuel Sabucedo Cameselle** • Universidad de Santiago de Compostela, España | **Dr. Alessandro Soares da Silva** • Universidad de São Paulo, Brasil | **Dr. Akexandre Dorna** • Universidad de CAEN, Francia | **Dr. Ismael Vidales Delgado** • Universidad Regiomontana, México | **Dr. José Francisco Zúñiga García** • Universidad de Granada, España | **Dr. Bernardo Jiménez** • Universidad de Guadalajara, México | **Dr. Juan Enrique Marcano Medina** • Universidad de Puerto Rico-Humacao | **Dra. Ursula Oswald** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Arq. Carlos Mario Yori** • Universidad Nacional de Colombia | **Arq. Walter Debenedetti** • Universidad de Patrimonio, Colonia, Uruguay | **Dr. Andrés Piqueras** • Universitat Jaume I, Valencia, España | **Dr. Yolanda Troyano Rodríguez** • Universidad de Sevilla, España | **Dra. María Lucero Guzmán Jiménez** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dra. Patricia González Aldea** • Universidad Carlos III de Madrid, España | **Dr. Marcelo Urra** • Revista Latinoamericana de Psicología Social | **Dr. Rubén Ardila** • Universidad Nacional de Colombia | **Dr. Jorge Gissi** • Pontificia Universidad Católica de Chile | **Dr. Julio F. Villegas** • Universidad Diego Portales, Chile | **Ángel Bonifaz Ezeta** • Universidad Nacional Autónoma de México

Presentación

Este trabajo de investigación plantea una propuesta innovadora de política de desarrollo social integral de largo plazo para Tamaulipas. Contempla como eje central la planeación y la medición de indicadores de seguimiento, control y evaluación que permitan readecuar, o corregir, cualquiera de los procesos, a través de la comprobación de resultados, para adaptarlos a las condiciones cambiantes de la sociedad y mantener los objetivos principales, sin sufrir afectaciones procedentes de los factores que puedan influir en la evolución particular de cada plan concebido como parte del desarrollo estatal.

El diseño de la política pública propuesta, presenta un análisis profundo de las oportunidades que ofrece cada municipio de la entidad, para detectar las vocaciones económicas como oportunidad de desarrollo.

La hipótesis de estudio sostiene que la capacitación de la sociedad hará que el estado cuente con una oferta de capital humano preparado. Así podrá insertarse en la competitividad que la economía del mundo globalizado requiere, donde el compromiso y corresponsabilidad tripartita (Estado-sociedad-sector privado), retroalimenten la vigencia de esta política estratégica de desarrollo social, mediante la consideración de las capacidades productivas según las necesidades regionales, para empatar el capital humano capacitado con las ofertas de trabajo disponibles y generar mayor bienestar social mediante desarrollos entrelazados en toda la entidad.

Ramiro Ramos Salinas

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I. TEORÍAS DEL DESARROLLO SOCIAL	17
DESARROLLO SOCIAL	19
POLÍTICA PÚBLICA	22
POLÍTICA SOCIAL	24
Asistencia Social	26
Pobreza Multidimensional	27
LOS DOS MODELOS DE DESARROLLO SOCIAL EN EL MUNDO	28
El Estado de Bienestar	28
El Modelo de Mercado	29
LOS MODELOS DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO	31
Antecedentes de la política social en México	34
La política social en diferentes periodos gubernamentales	35
CAPÍTULO II. MODELO DE PLANIFICACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA	37
LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	39
EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO NGP Y DE LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA	40
La Administración Pública Clásica	40
La Administración Pública Neoclásica	41
La Nueva Administración Pública	42
La Nueva Economía Política	43
La Gestión Pública	43
PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN	45
Identificación del problema	46

Memorias/Archivos	47
Diagnóstico de las variables	48
Planteamiento de alternativas	48
Toma de decisiones	49
Publicidad	50
Evaluación de los resultados	51
Fiscalización y rendición de cuentas	51
BASES JURÍDICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO	52
Legislación federal	52
Legislación local	53
CAPÍTULO III. ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS	55
REGIONES DE TAMAULIPAS	57
ESTRUCTURA SOCIODEMOGRÁFICA	58
ESTRUCTURA ECONÓMICA	60
Actividad económica	60
Desempeño de la economía estatal	61
Tamaulipas a nivel nacional	62
EMPLEO	63
Población Económicamente Activa	63
Dependencia económica	64
Distribución de la población según condición de actividad y ocupación	66
Población ocupada por nivel de ingreso	66
Desempleo	68
VOCACIONES REGIONALES	71
EDUCACIÓN	73

EDUCACIÓN ESPECIAL	74
EDUCACIÓN BÁSICA	75
Educación preescolar	76
Educación primaria	78
Educación secundaria	80
EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	82
EDUCACIÓN SUPERIOR	84
OTROS INDICADORES DE TAMAULIPAS	88
Analfabetismo	88
Pobreza Multidimensional en Tamaulipas	90
Pobreza Multidimensional por región	94
 CAPÍTULO IV. ÁREAS DE OPORTUNIDAD	 99
POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO	101
POLÍTICA ESTATAL DE DESARROLLO INTEGRAL	103
Presupuesto de Egresos	105
Inventario Estatal de Programas Sociales	106
Situación del Desarrollo Regional	110
 CAPÍTULO V. PROPUESTA PARA TAMAULIPAS	 117
Generación de Empleo	121
Formación de Capital Humano	121
Capital Social	122
ELEMENTOS DEL DESARROLLO SOCIAL INTEGRAL	122
Humano	122
Territorial	122
Multidimensional	123

Sistémico	123
Participativo	123
Planificado	124
Identitario	124
PROPUESTA JURÍDICA	124
FUENTES CONSULTADAS	127

Introducción

La presente obra editorial aborda el tema de la política social, específicamente en el estado de Tamaulipas, para lo cual se hace un análisis del desarrollo social, mediante el diagnóstico de los elementos que lo conforman y se da cuenta de los programas sociales que operan en la entidad, con el objeto de plantear una propuesta de política pública enfocada a la disminución de la desigualdad social y el desarrollo económico.

Se parte de la consideración de que la política social incluye derechos como: alimentación, vivienda adecuada, educación, salud, seguridad social, participación en la vida cultural, agua, saneamiento y trabajo, de acuerdo al catálogo de los derechos económicos, sociales y culturales estipulados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, organismo del que México forma parte.

En México la política social es una función de los gobiernos federal, estatal y municipal, y debe constituir unos de los objetivos prioritarios a atender. Así, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran establecidos los derechos humanos, junto con los principios políticos de la organización del Estado. En tanto que la parte orgánica se refiere al diseño de los órganos del Estado, describiendo su conformación, sus atribuciones y los procedimientos. De esta forma, a través de dichas atribuciones asentadas en la Carta Magna, los gobiernos deben actuar para el cumplimiento, protección y garantía de los derechos humanos (Abramovich y Courtis, 2006).

En otras palabras, la parte categórica de nuestra Constitución dicta todo lo que el ciudadano puede hacer, es decir, las prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, que son indispensables para su realización (artículos del 1° al 29). En tanto que la parte orgánica, determina que el gobierno únicamente puede hacer lo que le esté permitido.

Mientras que la Ley General de Desarrollo Social, publicada en enero de 2004, establece:

Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 6).

En México las políticas públicas de desarrollo social han tenido como propósito común, alcanzar los objetivos de mayor y mejor desarrollo social, político y económico a que aspiran los ciudadanos. Con este propósito, las administraciones han implementado diversas estrategias, programas y acciones de desarrollo dirigidos a los sectores que más necesidades acumulan. Sin embargo, la experiencia demuestra que la falta de planificación a largo plazo ha desviado y en gran medida impedido, la consecución de los objetivos prioritarios, lo cual ha provocado un rezago en el bienestar social de grandes capas de la población mexicana.

Focalizando esta situación en Tamaulipas, es menester destacar que la desigualdad social entre los sectores y clases que conforman a la sociedad local, es un distintivo extraordinariamente nítido en toda la geografía del Estado, donde la desigualdad de oportunidades para acceder a bienes y servicios, como empleo, vivienda, educación y salud o bien, para participar en las actividades productivas y sociales, no se ha logrado revertir en la magnitud requerida.

La explicación a este fenómeno requiere apelar a una serie de factores que han influido para que los resultados de las políticas públicas en el ámbito socioeconómico, no hayan sido hasta ahora los necesarios. Entre ellos, las crisis económicas, la inseguridad pública, la falta de empleo formal y bien remunerado, así como un capital humano con capacitación precaria.

En la actualidad, se puede observar en la entidad un rezago social acumulado que refleja la desigualdad en la sociedad tamaulipeca, el cual ha derivado en un proceso de fragmentación y segregación social que impiden la comunicación y el entendimiento entre los diversos sectores; a lo cual habría que sumar que los proyectos de desarrollo social no suelen vincularse de manera sistemática, asimismo, los períodos de gobierno dificultan la continuidad de políticas públicas de largo plazo.

Ante este contexto, se aborda la problemática social en las diferentes regiones del estado de Tamaulipas, para lo cual se elaboró un diagnóstico, mediante el análisis de los programas y acciones implementadas para el combate a la desigualdad socioeconómica, reflejados en los resultados de las estadísticas oficiales.

En función de este planteamiento, la reflexión se orientó con base en las siguientes interrogantes: ¿Cuáles objetivos de desarrollo social se cumplen en Tamaulipas? El nivel educativo en

la entidad federativa, ¿constituye un obstáculo para establecer modelos de desarrollo? ¿Qué tan importante es la variable empleo en el diseño de políticas y programas de bienestar social? ¿Qué factores interfieren para la implementación de una estrategia integral de desarrollo social en Tamaulipas? ¿Cuál es el modelo de planificación de políticas públicas que se requiere para alcanzar un bienestar social suficiente para los tamaulipecos?

La investigación se plantea como objetivo general proponer un modelo de planeación de desarrollo social integral para la administración pública de Tamaulipas, a partir del contexto socio-demográfico actual, para implementar políticas, programas y acciones concretas que solucionen las necesidades más apremiantes del sector social y potenciar el aprovechamiento de las capacidades y fortalezas regionales.

Para desarrollar este trabajo fue necesario identificar, por una parte, las variables que han obstaculizado la consecución de más y mejor desarrollo social en la entidad y por la otra, detectar las vocaciones productivas de cada una de las regiones, a fin de establecer una nueva regionalización del Estado en función de las características demográficas y socioeconómicas.

Posteriormente, se elaboró un estudio estadístico sobre las variables de educación, población económicamente activa, actividades económicas preponderantes e índice de pobreza, mediante los datos que instituciones públicas y privadas ofrecen para su evaluación. Estas bases de diagnóstico, permitieron proceder al análisis de los resultados para la definición de un modelo específico de planificación de política pública de desarrollo social, desde un enfoque cualitativo que pondera las vocaciones productivas de cada región de la entidad.

En resumen, la propuesta es la implementación de una política pública de desarrollo social integral, es decir, la vinculación de la oferta y el contenido educativo con la vocación económica de cada región, que fortalezca las habilidades para mejorar el capital humano e impulsar el mercado laboral y la competitividad, lo cual derive en el incremento de la calidad de vida y mejores índices de bienestar social a largo plazo.

Lo anterior, en el supuesto de que capital humano mejor preparado y especializado acorde a la vocación regional, atraerá mayor inversión, y por ende, mayores niveles de salud, educación básica y trabajo digno y estable.

El planteamiento está encaminado a generar condiciones para vivir de manera digna y segura, la de conservar la salud, la de decidir de manera autónoma los propios planes de vida, y la seguridad de contar con un empleo o un mejor ingreso, no sean sólo una concesión por parte de la administración pública, sino el cumplimiento del deber de ésta, de impulsar políticas sociales deliberadamente progresivas, y cambiar el concepto de aplicar una política social efectiva, de dimensión individual y regional, que pueda llevar a una verdadera disminución de la desigualdad y mayor calidad de vida para los tamaulipecos.

La obra se estructuró en cinco capítulos. En el capítulo I, se presenta la conceptualización del tema y la definición de las variables fundamentales que se extraen del planteamiento del problema; así como algunos argumentos acerca del desarrollo y bienestar social, que permitan contextualizar el tema, tanto a nivel nacional como estatal. Asimismo, se exponen los dos modelos de desarrollo social en el mundo y en México, y termina este apartado, con la trayectoria de las políticas que sobre el tema han seguido las diferentes administraciones presidenciales en el país.

En el capítulo II, para continuar la contextualización del desarrollo social, se hace una descripción del concepto de gestión pública, haciendo un recorrido por su evolución teórica y las distintas posturas ideológicas de conceptos asociados al éste, como administración pública y economía política. Posteriormente, se presenta una propuesta de modelo de planificación, describiendo cada uno de los procedimientos que se deben seguir para una mejor toma de decisiones en materia de políticas públicas; las cuales requieren necesariamente de una regulación jurídica para su aplicación, por lo cual este capítulo concluye señalando el marco jurídico de las políticas públicas en México y en particular, en el estado de Tamaulipas.

El capítulo III aborda el Desarrollo Social en Tamaulipas, iniciando con una propuesta de regionalización del Estado, que agrupa a los municipios según sus ventajas productivas y acorde a su ubicación geográfica en nuestra entidad, esto es, se determinaron nueve regiones en el Estado en función de sus vocaciones económicas, sobre las cuales se hace un análisis de los indicadores que componen la materia del desarrollo social, utilizando como herramientas estadísticas los datos e información publicados por instancias públicas como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Secretaría de Educación federal y en el Estado, entre otros.

Para complementar el análisis estadístico, el capítulo IV da cuenta de las políticas públicas del desarrollo social, nacional y estatal, desglosando los presupuestos destinados a los programas sociales diversos y los planes municipales de desarrollo, a fin de detectar las áreas de oportunidad de cada región de Tamaulipas.

Este trabajo finaliza en el capítulo V, dedicado exclusivamente a Mi Propuesta de Desarrollo Social para Tamaulipas, la cual deriva del resultado del análisis de los indicadores de crecimiento en el Estado, en la comprensión de la necesidad de una política de desarrollo social integral, entendida como un proceso de decisiones públicas sobre fines y medios, para lograr atender y resolver problemas y demandas sociales de manera oportuna, eficiente y que sea percibida por la sociedad como legítima, en virtud de su impacto en la calidad de vida de los tamaulipecos, con el objetivo principal proponer **hacia dónde**, pero sobre todo **cómo** se debe encaminar el futuro exitoso, en aras de ***Más tiempos Mejores para Tamaulipas***.

CAPÍTULO I

TEORÍAS DEL DESARROLLO SOCIAL

DESARROLLO SOCIAL

Para iniciar el análisis del desarrollo social, es menester subrayar la íntima relación que existe entre éste y el grado de cumplimiento de los derechos humanos de quienes habitan determinado país; si bien la doctrina jurídica divide estos derechos en al menos tres grandes grupos: civiles, políticos y sociales (Hernández, 2003), interesa aquí centrar la mirada en los últimos.

En una acepción amplia habría que ligar el desarrollo social con los tres órdenes de derechos, es posible inferir que los sociales son los que están directamente vinculados con el tema de investigación que aquí se abordará, dentro de los cuales hay que destacar a los de orden económico.

Se establece que la población de un país socialmente desarrollado debiera observar elevados índices de empleo formal y en condiciones dignas, de seguridad social, alimentación, vestido, vivienda, salud y educación; lo que en conjunto se denomina como bienestar social (De Buen, 2010).

De tal forma que al hablar del desarrollo social de un país, se hace referencia al mayor o menor grado de bienestar social de su población en general, por ende, se puede aseverar que el bienestar social constituye el objetivo fundamental de las políticas de desarrollo social, de ahí que en este planteamiento el combate a la pobreza, a pesar de ser la tarea más urgente del desarrollo social, no agota la razón de ser de éste.

Haciendo referencia a los derechos humanos de orden económico, cabe destacar que la consecución del bienestar social requiere irremisiblemente del crecimiento económico, es decir, de aumentar sistemáticamente lo que se produce e intercambia, en la lógica de que a mayor crecimiento económico habrá mayores posibilidades para acrecentar el bienestar social.

Sin embargo, lo anterior no significa que el crecimiento económico se convierta en automático en desarrollo y por esta vía en bienestar social, pues para que esto ocurra es imprescindible que amplios sectores de la sociedad participen de manera suficiente de los beneficios del crecimiento económico, lo que generalmente no sucede; siendo nuestro país un caso emblemático e histórico de ello.

Si bien como se ha dicho es relevante que un gobierno se plantee como una prioridad el crecimiento económico, el equilibrio en la balanza de pagos, la estabilidad financiera y la competitividad internacional, las cifras macroeconómicas favorables no son suficientes para que el grueso de la población

disfrute de bienestar social (Klikberg, 2001:13). En esta tesitura, cabe subrayar que en algunos catálogos internacionales, México aparece entre las primeras 15 economías a nivel mundial, sin embargo, por lo que respecta al desarrollo humano se aprecia un gran rezago, dada la profunda pobreza y la alta concentración del ingreso.

Siguiendo la reflexión de Klikberg, la desigualdad en México es mayor que en países más pobres como Nigeria, Kenia o Bangladesh, en tanto al menos por el tamaño de su Producto Interno Bruto, a México le corresponderían niveles de desigualdad de países como España o Corea del Sur, cuyos coeficientes de Gini¹ son de 0.33 y 0.32 respectivamente, claramente menores al observado en nuestro país.

El marco jurídico de nuestro país considera que el desarrollo social es ante todo un derecho ciudadano y en consecuencia, debe ser atendido mediante políticas públicas. El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace referencia del derecho al desarrollo nacional, por lo que debe ser asumido como una política de Estado, cuyo objetivo reside en que los ciudadanos vivan en forma libre y digna, mediante el crecimiento económico, el empleo y una justa distribución de la riqueza.

Interpretando el espíritu de dicho precepto constitucional, cabe precisar que para materializar el desarrollo social, se requiere de un reparto equitativo y equilibrado de los rendimientos derivados del desarrollo económico, que permita insertar a los grandes grupos sociales en la dinámica de la producción de riqueza y en el disfrute de la misma. En este sentido, el equilibrio en la producción y en el reparto de la riqueza resulta primordial, pues una sociedad en la que prevalece la desigualdad, difícilmente puede acercarse a estados óptimos de desarrollo social.

¹ Método ideado por el investigador italiano Corrado Gini, el cual pretendía inicialmente medir la desigualdad en los ingresos, aunque en una perspectiva más amplia actualmente se usa para medir la desigualdad social.

El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

El índice de Gini es el coeficiente de Gini expresado en porcentaje y es igual al coeficiente de Gini multiplicado por 100.

De tal manera que, si se parte de la idea de que la creación de empleos debe ser el punto nodal para toda política social, hay que observar que tanto la Declaración del Milenio² como los objetivos e informes elaborados para su seguimiento, no consideraron a plenitud la necesidad de creación de empleos de calidad, como objetivo y estrategia decisivos para librar un combate exitoso contra la pobreza y la inequidad (Cfr. Organización Internacional del Trabajo [OIT]).

Ahora bien, desde la perspectiva de los procesos de globalización, cabe destacar la necesidad de avanzar hacia un nuevo orden internacional, en el que se asuma que el actual modelo de creación de riqueza resulta ya inoperante en términos de equidad social, económica, política y de sustentabilidad ecológica, pues sus procesos excluyen a crecientes grupos sociales del acceso al trabajo formal y bien remunerado (Fuentes, 2006).

A este debate se deben sumar los costos sociales de dicha exclusión, ya que no sólo entran en juego los grandes presupuestos de los programas sociales de carácter asistencial, así como los costos que se derivan de la inseguridad pública que propicia, sino sobre todo la oportunidad desperdiciada que supone la inactividad laboral de millones de personas. En otras palabras, el desperdicio que implica para una nación que millones de sus residentes no estén produciendo algo socialmente útil y lícito, que le permita acrecentar su producto interno bruto para distribuirlos de manera amplia y equitativa.

La desigualdad social refiere directamente a la inequitativa distribución de la riqueza social, así como al insuficiente acceso a créditos, educación de calidad, activos productivos, nuevas tecnologías, cultura y esparcimiento, es decir, al incumplimiento de los derechos humanos.

El combate a la desigualdad social hay que asociarlo con la necesidad de un marco jurídico que garantice seguridad y dé certeza a los diversos actores productivos, aunado a una política industrial de impulso a la inversión y el empleo mejor remunerado, con un régimen de seguridad social amplio y expedito, así como con una amplia y efectiva distribución del ingreso que haga del mercado interno, el instrumento fundamental para la economía del país.

² Firmada por los jefes de Estado y de Gobierno, el 8 de septiembre de 2000, en Nueva York, en la cual refrendaron su compromiso con las Naciones Unidas así como su adhesión a los propósitos y principios de su Carta, y en la que plasmaron una serie de acciones y objetivos comunes, entre ellos, el desarrollo y la erradicación de la pobreza (punto III).

POLÍTICA PÚBLICA

Si bien existe un acuerdo sobre la importancia de las políticas públicas, existen muchas definiciones sobre lo que ha de entenderse con este término. Para efectos del presente trabajo, se toma la precisión que hace Lahera (2008) de políticas públicas, como "un curso de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, el cual es desarrollado por el sector público y frecuentemente, por el sector privado". Asimismo, se pueden entender como soluciones específicas a problemáticas identificadas en los asuntos públicos (Lira, 2006).

Siempre que las instituciones estatales asuman parcial o totalmente el cumplimiento de los objetivos establecidos para la solución de una problemática, la política pública existe (Roth, 2002), es decir, "todo lo que los Gobiernos deciden o no hacer constituye una política pública" (Regonini, 1991).

Las políticas públicas pueden ser concebidas e interpretadas al menos desde dos vertientes, una teórica y otra descriptiva, que en el mejor de los casos pueden resultar complementarias (Aguilar, 2007). La primera se suele construir a partir de las teorías politológicas generales y abstractas sobre el poder, el consenso/disenso y el conflicto social, entre otras.

La definición de política pública es deducible de la teoría política en su tradición más prescriptiva: por qué se acepta o no determinada cuestión, por qué se le califica como estratégica, por qué se le soslaya o coloca en un segundo plano de importancia. Se puede inferir por tanto, que desde esta perspectiva, el proceso de generación de la política pública está prejuizado por la estructura, es decir, que ésta determina el contenido de lo que luego observamos, cuantificamos y evaluamos en calidad de política pública.

En cuanto a la noción descriptiva y siguiendo a Aguilar, hay que destacar que las políticas públicas observan algunos componentes comunes, en otras palabras, comparten caracteres en común y por tanto todas tienen al menos los rasgos esenciales siguientes:

- Institucionales, son decididas por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia, en tanto son colectivamente vinculantes.
- Decisorias, son una secuencia de decisiones relativas a la elección de fines y medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas o demandas.

- Conductuales, de modo que implican un curso de acción o inacción.
- Causales, que responden a circunstancias específicas y observables, de tal manera que tienen efectos en los sistemas político y social.

La política pública es un conjunto o secuencia de decisiones que tienen que ver en esencia, con la selección de medios y fines para alcanzar objetivos de corto y mediano plazos, frente a problemas y demandas sociales específicas (Goodin, 2003).

Se puede afirmar también, que a las políticas públicas les son inherentes tres dimensiones institucionales: a) el diseño de una acción colectiva; b) el curso que en los hechos toma la acción de gobierno y, c) los hechos sociales que la acción gubernamental produce.

En términos normativos, cabe agregar que en un sistema democrático las decisiones públicas requieren ser justificadas, explicadas, persuadir a los destinatarios y al público en general; lo que a su vez implica una actividad de comunicación entre los implicados para su formulación, aceptación y puesta en marcha, que debe rebasar la coyuntura y lo instrumental de dicha política.

Al respecto, Peters (2003) clasifica las políticas públicas en base al nivel de conflicto que da origen a cada una, de la siguiente manera:

- I. Distributiva: que hace frente a una arena de conflicto caracterizada por cuestiones que no están en rivalidad; acuerdos particulares de apoyo recíproco entre demandantes, factibles en tanto las demandas por atender no son antagónicas. El pluralismo ofrece un enfoque explicativo más amplio sobre este tipo de política.
- II. Regulatoria: donde existe una arena de conflicto evidente que da pauta a una negociación entre grupos de poder; la existencia de intereses contrapuestos deriva en que la solución no favorecerá de igual manera a todas las partes. De igual forma, el pluralismo ofrece un enfoque explicativo mayor.
- III. Redistributiva: aquí la arena de conflicto es más radical y con intereses totalmente contrapuestos; los temas por abordar son cuestiones referentes a la propiedad, al poder, a intereses vitales para los actores implicados. Las teorías de élites y clases ofrecen un nivel explicativo al respecto.
- IV. Constituyente: que conlleva modificaciones al régimen político y administrativo; está presente aquí el elemento de la coacción inherente a la ley y a la vida institucional

formal, de modo que la doctrina jurídica aporta luz sobre la racionalidad de esta política.

POLÍTICA SOCIAL

Como se ha señalado desde el inicio, el interés de este análisis está focalizado en las políticas públicas vinculadas con el desarrollo social, de modo que es necesario abordarlas desde su especificidad. Una política social de Estado inscrita en una economía de mercado, como la que prevalece prácticamente en toda la civilización occidental, debe abarcar las acciones tendentes a obtener el mayor cumplimiento de los derechos fundamentales de los habitantes, así como el mayor equilibrio posible entre los diversos estratos sociales.

La política social constituye un elemento complementario de la política económica, es decir, implica un conjunto de programas asistenciales en materia de salud, educación y vivienda entre otras, pero además, representa un factor sustancial de un proyecto alternativo de amplio desarrollo social.

En esta última perspectiva, una política social de Estado debe comprender una particular visión gubernamental con respecto al conflicto social inherente a las sociedades contemporáneas, esto es, de los problemas derivados de las desiguales condiciones económicas, sociales, políticas y culturales de los gobernados. Es por ello que una política social debe estar orientada irremisiblemente a la generación de bienestar, con el mayor alcance posible a la población en general, así como a la mayor reducción de la brecha social que resulta altamente costosa para la sociedad en su conjunto.

Cabe advertir que para alcanzar la equidad y la justicia social que en gran medida debe lograr todo gobierno democrático, en tanto está estrechamente vinculada la política social con los valores democráticos, no bastan las acciones compensatorias y de combate a la pobreza, pues se requiere de un modelo productivo incluyente y equilibrado (De buen, 2010:8).

Para la implementación de dichas políticas sociales es necesario considerar las características particulares de la población objetivo, ya que no se puede atender satisfactoriamente a los diversos grupos sociales, cuyas desventajas derivan de múltiples causas, con los mismos programas o medidas, ni a través de los mismos actores.

En el caso de México, a este debate se debe incorporar el tema de la sustentabilidad, que fue incorporado en la reforma jurídica al marco regulador de la administración pública realizada

en 1999, durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), como una de las características que debería observar el desarrollo nacional. Este tema registra además, un estrecho solapamiento con las garantías de libertad de los agentes económicos, que a su vez requieren de condiciones básicas de bienestar social.

El concepto de desarrollo sustentable está ligado al desarrollo social, pero ya no como uno de sus ámbitos espaciales sino como una característica transversal que necesariamente debe reunir. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente lo define como un proceso "que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación y del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras" (artículo 3º, fracción XI).

Es importante destacar que la política social está vinculada a la política económica, de igual manera que la economía depende en gran medida del desarrollo social, sobre todo en el largo plazo; de lo cual da muestra la situación en México en el último cuarto de siglo, ya que no ha podido sostener la dinámica económica, al no disponer de un grado razonable de desarrollo social.

De acuerdo al planteamiento de Mosse (2004), se pueden detectar algunas posibles desviaciones comunes de la política social, como son:

- a) Las políticas sociales (modelos de desarrollo, estrategias y diseños de proyectos) sirven principalmente para movilizar y conservar apoyos políticos, es decir, más para legitimar las prácticas que para orientarlas.
- b) Las intervenciones de desarrollo social son dirigidas por las exigencias de las organizaciones y la necesidad de mantener determinadas relaciones y apoyos.
- c) Las políticas son exitosas por ofrecer una interpretación significativa sólo para ciertos grupos y sectores.
- d) Los programas no fracasan, son hechos fracasar por redes sociales de apoyo y validación, independientemente de sus resultados.
- e) El éxito y el fracaso son juicios políticamente orientados, que opacan los efectos de los programas de desarrollo social.

A lo anterior se puede sumar que los cruces entre el desarrollo rural, el urbano y el regional y los problemas que provocan en

los ámbitos de competencia de las diversas dependencias de gobierno, pueden favorecer la manipulación de los programas sociales.

De cara a estas eventuales desviaciones es que cobra singular valor la transparencia y la rendición de cuentas en las acciones de gobierno, así como la evaluación de los programas y sus resultados, lo cual se desarrolla en el apartado referente al diseño del modelo para la planificación de la política pública.

Ubicado el tema en el contexto de la vida electoral, es evidente que una política social exitosa de largo plazo, puede y debe fortalecer a un grupo o partido político, que por esta vía estaría obteniendo de manera legítima la simpatía de una gran parte del electorado.

Desde una perspectiva instrumental, hay que considerar que el éxito de ciertos programas sociales puede repercutir negativamente en los resultados electorales del partido impulsor, ante la posibilidad de desmembrar al electorado acostumbrado a cambiar su voto por determinadas prerrogativas.

Asistencia Social

Finalmente y atendiendo al contenido que con frecuencia se le suele dar a los programas enmarcados en la política social, cabe hacer una precisión sobre el concepto de asistencia. La Ley de Asistencia Social, que sustituyó a la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, conservó el fallo histórico de la indebida asimilación de la asistencia social por parte del sector salud, razón por la cual su primer artículo pretende fundamentarla en las disposiciones que en materia de asistencia social contiene la Ley General de Salud.

En materia de desarrollo social, el bienestar social es el concepto más amplio, le sigue la asistencia social como uno de sus aspectos fundamentales y luego está la salud, que en tal jerarquización resulta más limitada, sin demérito de su importancia. El objetivo del desarrollo social, como se ha señalado, es el bienestar social y en consecuencia, la asistencia social es sólo una parte de las políticas de desarrollo social, precisamente la dirigida a los sectores más desprotegidos. Lo cual no debería dar pauta a confusiones como en las que suelen incurrir los asistencialistas, quienes sólo pretenden atender algunos efectos de las políticas económicas en los sectores menos beneficiados, pero sin modificar las estructuras sociales.

Es cierto que la asistencia social está presente de manera amplia en las políticas de desarrollo, pero hay que advertir que esta circunstancia no resuelve los previsibles conflictos de competencia entre las dependencias y entidades de los tres

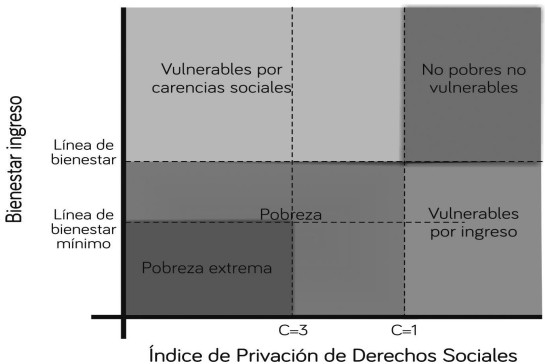
órdenes de gobierno que tienen como objetivo el desarrollo social, con aquellas cuyo objetivo específico es la asistencia social y que siguen ligadas al sector Salud, concretamente el DIF nacional y sus homólogos estatales y municipales, lo que ciertamente puede dificultar la coordinación y propiciar la dispersión de esfuerzos y recursos.

Pobreza Multidimensional

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), define la pobreza de acuerdo a los espacios de bienestar económico y de los derechos sociales. En el rubro de bienestar se especifica una cantidad mínima de recursos monetarios (definida por la Línea de Bienestar) requeridos para satisfacer las necesidades básicas de las personas. En el área de los derechos sociales, éstos se consideran como elementos universales, interdependientes e indivisibles; se estima que una persona está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia en al menos uno de los seis indicadores señalados en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS): rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

A continuación, para apreciar gráficamente la pobreza multidimensional, se presenta la Figura 1, en la cual el eje vertical (y) considera el bienestar económico, medido por el ingreso de las personas. Esta línea de bienestar permite diferenciar si el ingreso recibido es suficiente o no. En el eje horizontal (x) se representan los derechos sociales; en ese sentido, se consideran carentes las personas que reportan al menos una carencia social.

Figura 1. Pobreza Multidimensional



Fuente: CONEVAL

De acuerdo con la figura 1, una vez determinado su ingreso y su índice de privación social, cualquier persona puede ser clasificada en uno, y sólo uno, de los siguientes cuatro cuadrantes:

- Pobres multidimensionales: población con ingreso inferior al valor de la Línea de Bienestar y que padece al menos una carencia social.
- Vulnerables por carencias sociales: población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la Línea de Bienestar.
- Vulnerables por ingresos: población que no reporta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la Línea de Bienestar.
- No pobre multidimensional y no vulnerable: población cuyo ingreso es superior a la Línea de Bienestar y no tiene carencia social alguna.

LOS DOS MODELOS DE DESARROLLO SOCIAL EN EL MUNDO

El Estado de Bienestar

Como antecedente imprescindible del modelo de desarrollo que se gestaría en el mundo occidental a partir de la primera posguerra mundial y que habría de mantenerse vigente a lo largo de gran parte del siglo XX, hay que tomar en cuenta el New Deal de Franklin D. Roosevelt, diseñado para sacar a los Estados Unidos de Norteamérica de la denominada Gran Depresión y sus efectos recesivos en los años treinta, recesión en la que culminaron las crisis económicas cíclicas provocadas por las políticas del liberalismo clásico; asimismo, el proyecto socialdemócrata del bienestar social de Beveridge en el Reino Unido y el proyecto demócrata cristiano que encabezó Konrad Adenauer en Alemania, centrado en la economía social de mercado (De Buen, 2010). Los tres hechos serían fundamentales para enfrentar la posterior crisis de la Segunda Guerra Mundial.

De estos antecedentes surgió el Estado de Bienestar, como la síntesis del New Deal, la Social Democracia, la Democracia Cristiana y otros esfuerzos, como el caso de Suecia que había probado que un Estado podía ser democrático, progresivo y estable política y económicamente, con políticas desarrollistas dirigidas al crecimiento económico y al bienestar social.

Con sus diferencias específicas, estos paradigmas coincidían en esencia, en fortalecer la participación del Estado para impulsar el desarrollo social, reconociendo y respetando los derechos laborales fundamentales, tanto individuales como colectivos, lo cual como atestigua la historia, derivó en un progreso sostenido y una relativa paz social.

Con algunas reservas, las características esenciales de este modelo y sus logros se pueden sintetizar en la protección endógena del desarrollo, mediante políticas de empleo, de salarios y agrarias, así como el cumplimiento de los servicios sociales proporcionados por el Estado: educación, salud y seguridad social, en cuyo marco se generaron instituciones fundamentales de la seguridad social; se creó un mercado interno y se contribuyó al bienestar en general.

Por su parte, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos cuyos pueblos permanecían estancados en su condición de subdesarrollo en lo social, lo económico y lo político, retomaron la idea del bienestar en el discurso, pero no en la práctica. Sus precarias instituciones eran insuficientes para contraponerse a las lógicas del capital internacional y al propio contubernio de sus gobernantes con dichas lógicas.

Entonces, el contexto latinoamericano presentaba dos circunstancias; por una parte, se reconocieron los derechos fundamentales de los trabajadores, creció la estabilidad en el empleo, mejoraron los salarios y las condiciones de trabajo, y en contraste, la negociación colectiva y la huelga solían ser denegadas por las dictaduras militares, bajo la complacencia del corporativismo y sometidas al discurso de la razón de Estado.

El Modelo de Mercado

Para impulsar la salida a la crisis durante la Primera Guerra Mundial, las palabras claves fueron Estado, planificación y bienestar; en tanto que en el caso de la segunda conflagración mundial, las nuevas palabras claves fueron mercado, competitividad y eficiencia (Pipitone, 1994:11).

El modelo basado en el Estado como promotor del desarrollo habría de hacer crisis con diversas magnitudes en las distintas regiones, con desfalcos monumentales a las arcas nacionales, con inflación y las consecuentes pérdidas acumulativas del valor real de los salarios, con subempleo, desempleo y una creciente informalidad, de cuya justificación no pudo hacerse a un lado el Fondo Monetario Internacional, enarbolando la bandera de la flexibilidad como eventual solución.

El Estado de Bienestar favorecía la participación política de los ciudadanos y el desarrollo de sindicatos fuertes, fenómenos que ocasionalmente llegaron a salirse del control de los gobiernos, con la consecuente preocupación del sector empresarial.

Asimismo, se había agotado el modelo económico dominante en Latinoamérica, sustentado en programas proteccionistas que fueron necesarios para iniciar la salida del atraso, pero que no podían convertirse en soluciones permanentes. Depositar el cambio en materia de desarrollo en una política estatal paternalista, protectora de un empresario acostumbrado a obtener ganancias fáciles, gracias a los aranceles y permisos de importación que le permitían evadir las reglas del mercado y evitar la competencia del exterior, no se podía prolongar indefinidamente.

De tal forma que la crisis económica mundial a la luz de los factores antes referidos, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, los cambios tecnológicos y la colocación de nuevos sistemas de producción, facilitaron los ataques al Estado de Bienestar, al que culparon de haber desequilibrado la economía y alterar la racionalidad natural del mercado, al destinar recursos hacia la seguridad social, lo que para los neoliberales resultaba una actividad costosa, ineficiente, improductiva e innecesaria (Pipitone, 1994).

La respuesta neoliberal vino acompañada de una fuerte carga ideológica, sustentada en contradecir los valores que acompañaban al Estado de Bienestar, creando un clima de opinión favorable a la idea de que este paradigma había adquirido un carácter universal en torno a los derechos humanos y al principio central de la justicia social.

Cabe reconocer que el neoliberalismo como ideología ha venido subordinando al Estado, más allá de lo que había logrado durante el modelo anterior, soslayando la idea de que la economía requería de ciertos equilibrios e intentando subordinar de las políticas públicas la vertiente de la justicia social.

De modo que a nivel mundial, la privatización y el achicamiento del aparato gubernamental, el desmantelamiento de la seguridad social, la flexibilidad del derecho del trabajo y el regreso hacia la autonomía de la voluntad de las partes como regla fundamental para regir las relaciones laborales, la concertación social desigual y la contención de los salarios como único medio para detener la inflación, la apertura comercial y las distintas medidas para atraer divisas, fueron ajustes comunes impuestos por el FMI, como condiciones para ser sujetos de créditos, que ya no eran necesarios para el desarrollo sino para la subsistencia de amplios sectores sociales.

El neoliberalismo propuso entonces, la sustitución del Estado de Bienestar por el paradigma del mercado, ensalzando los valores de rentabilidad, productividad y competitividad, asimismo el pragmatismo y el realismo como principios que tienden a afianzar las nuevas relaciones sociales que se constituyen a partir del mercado.

No obstante, hay que matizar que cuando la política rehúsa intervenir en el curso de la economía, está renunciando a la conducción de la sociedad y a la posibilidad de su transformación, pues así como el reparto requiere del crecimiento, éste necesita de aquél, y dadas las evidencias históricas, difícilmente a partir del mercado se puede alcanzar dicho reparto de manera equitativa.

LOS MODELOS DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO

Bajo el riesgo de simplificar la descripción del proceso histórico nacional, se puede decir que desde Manuel Ávila Camacho (1946-1952), hasta Ernesto Zedillo (1994-2000), en el país se han implementado dos grandes modelos: el de *sustitución de importaciones* o de *crecimiento endógeno*, que con variantes particulares de cada sexenio siguió hasta la presidencia de José López Portillo (1976-1982), y el de libre mercado o *neoliberal* como comúnmente se le conoce, que inició Miguel de la Madrid (1982-1988) y continuado, también con sus toques personales, por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo y los panistas Vicente Fox Quezada (2000-2006) y Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012).

El modelo político, económico y social funcionó relativamente bien hasta finales de los años cincuenta, cuando el denominado desarrollo estabilizador estuvo en apogeo y aportó una relativa paz social. Sin embargo, en la década de los sesenta y la primera mitad de los setenta se registraron diversos movimientos sociales que pusieron de manifiesto las limitaciones del modelo.

De modo que la grave situación económica tuvo su irremisible correspondencia en una descomposición social, que haría crisis en los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982); se enfrentó entonces una crisis de proporciones mayores, con un déficit importante en las finanzas públicas, una inflación creciente, constantes devaluaciones de la moneda, una deuda pública cada vez menos manejable y la presión internacional que condicionó cualquier apoyo financiero a la adopción de medidas drásticas de disciplina financiera y apertura económica, que comenzó con el ingreso de México al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduanales y Comercio) en 1985.

Bajo las mismas reglas impuestas desde el exterior, el 15 de diciembre de 1987 el presidente Miguel de la Madrid convocaría a los diferentes sectores productivos a una concertación social que denominó Pacto de Solidaridad Económica, que en esencia constituyó un plan de choque de su gobierno.

A través del Pacto se determinaron fundamentalmente, fuertes incrementos en precios, contención salarial y fijación del tipo de cambio, para estabilizar paulatinamente la economía. Le siguieron otras medidas similares; al iniciar el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, del 12 de diciembre de 1988, y el Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento del 21 de diciembre de 1994, al comenzar el sexenio de Ernesto Zedillo, mismo que tuvo que ser rectificado apenas dos semanas más tarde, el 3 de enero de 1995, con el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica.

En el marco de este último, se haría manifiesta la incapacidad del Estado mexicano para pagar deudas de vencimiento próximo, lo cual requirió de apoyo del gobierno norteamericano de Bill Clinton para su renegociación; no obstante, no se pudo evitar que la inflación se desbordara de nueva cuenta y que la moneda nacional sufriera fuertes depreciaciones.

Específicamente en materia de desarrollo social, la historia mexicana muestra que entre 1933 y 1982, tiempo en el que la economía nacional tuvo en general un crecimiento sostenido, se redujo la pobreza, mejoraron los indicadores del bienestar social y creció la clase media. Sin embargo, al agotarse el periodo de crecimiento aumentaron tanto la desigualdad como la pobreza, esto es, persistió la desigualdad.

En tanto que las políticas económicas que implementaron los dos últimos gobiernos federales anteriores, produjeron mayor pobreza y un mal reparto, inclusive en aquellos años en los que se registró algún crecimiento económico. De hecho, ha sido en los mejores años económicos, en los que hubiera sido posible repartir los beneficios del crecimiento, cuando se podría haber impulsado las políticas distributivas que habrían permitido al país seguir creciendo, mediante el fortalecimiento del mercado interno, que no es otra cosa que la economía de las familias.

Por lo que toca a la polarización social, las cosas tampoco han resultado del todo favorables en el marco de las políticas económicas sustentadas en el neoliberalismo. De acuerdo con cifras del INEGI, entre 1984 y 2000 la clase media mexicana se redujo de 40 a 34%.

En la década de los ochenta, el Producto Interno Bruto (PIB) no creció pero la población aumentó en 15 millones, mientras que en la de los noventa, el crecimiento económico no alcanzó al de la población, lo que sumando a la reducción real de los ingresos, provocó que el ingreso por habitante se redujera y la concentración aumentara. En ese sentido, llama la atención que en el año 2000, 10% de los hogares más ricos concentró más de la mitad de los ingresos de todos.

En suma, ha sido notorio el distanciamiento entre las políticas económicas y las políticas sociales de los gobiernos federales hasta el año 2012. Por el lado económico, ha dominado la preocupación por el crecimiento del PIB, mientras que del lado social, los criterios con los que se aspira a lograr el bienestar son dispersos y variados. Lo económico y lo social no se complementan en los modelos de desarrollo practicados en ese tiempo, en detrimento del bien común. Cabe subrayar, que esas políticas económicas contravienen la garantía del desarrollo social consagrada en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cfr. De Buen, 2010:54-55).

Con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social se clarifican los fines que debe tener éste en el ámbito nacional; de acuerdo al artículo 11, donde se establecen como objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social:

- I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;
- II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;
- III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y
- IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Mientras que la Política de Desarrollo Social debe incluir, obligadamente, estrategias para la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; seguridad social y programas asistenciales; desarrollo regional; infraestructura social básica, y fomento del sector social de la economía (Op. Cit. artículo 14).

Antecedentes de la política social en México

Para el análisis de la política social en nuestro país, como se ha señalado, se debe tener en cuenta la situación y tendencias económicas, en virtud de que el desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social. En primer lugar por cuestiones de presupuesto y después, porque el crecimiento y la política económica no pueden separadamente, ofrecer panoramas realistas de igualdad y mejores niveles de bienestar (Ceja, 2004).

Es así que en la implementación de las políticas de desarrollo social por el gobierno federal, en conjunto, se "ha transitado de manera no lineal de un modelo de desarrollo social benefactor a otro de naturaleza filantrópico humanista, con uno intermedio de mercado, con sus correspondientes y típicos actores, normatividad, financiamiento e institucionalidad" (Ceja, 2004).

La época posrevolucionaria constituye un momento clave en la economía del país, que determina las políticas oficiales de desarrollo social; en la que los gobiernos dirigieron sus esfuerzos a la puesta en marcha de los derechos establecidos en la Constitución de 1917, correspondientes al proyecto de país, donde la política social se nutre de los artículos 3º, 4º, 27º y 123º.

El artículo 3º, apela a un derecho social –la educación– para todos los mexicanos, en el cual no existe exclusión alguna. El artículo 4º trata de un derecho universal –acceso a la salud y a una vivienda digna– para toda la población. En contrapartida, los artículos 27º y 123º tratan de derechos ocupacionales, es decir, el derecho depende de una función social: el trabajo agrícola o industrial. Se trata, pues, de un derecho excluyente.

En esta etapa se implementó un modelo de bienestar focalizado a los temas de salud, educación y vivienda para los trabajadores con financiamiento empresarial. Posteriormente, se aplica el diseño de la seguridad social de Beveridge, esto es, asegurar a todos los ciudadanos los satisfactores básicos y contra las contingencias, basado en los impuestos.

Los derechos sociales consagrados, como ya se mencionó, eran los de salud, educación y seguridad social, establecidos en la Constitución de 1917, sin embargo, este diseño de las políticas de desarrollo social no contemplaba la planeación, presupuestación y la gestión; así, los programas tenían un futuro incierto para su financiamiento y realización.

En la década de los años cuarenta del siglo pasado, se dio un gran avance en los programas de política social, enmarcados en la política asistencialista que se ha venido

describiendo. Se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), como una instancia aseguradora de los trabajadores, no obstante solo contemplaba la atención a estos pero no a sus familias. Asimismo, se crearon las secretarías de Educación y de Salubridad y Asistencia.

Así transcurrieron cuatro décadas, con esta política social y la creación de más organismos de protección social de los trabajadores, como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), entre otros; cuyo sostén era muestra del auge económico, el incremento real en los salarios y la baja inflación, sin embargo, más adelante se evidenciaron las insuficiencias del bienestar pese al milagro económico mexicano.

En los años de la década de los 70, se realizaron grandes esfuerzos por realizar estudios de diagnóstico para conocer las necesidades esenciales de la población. Implementándose un modelo de mercado, para ello, se desarrollaron acciones conjuntas con recursos públicos y privados, principalmente en temas de salud, seguridad social y vivienda. A finales de los años 80, surge el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y el Programa de Salud, Educación y Alimentación (PROGRESA).

En resumen, como se puede observar, la política social oficial a lo largo de la historia ha sido dependiente de la política económica; entonces, se hace necesario actualmente, continuar brindando mayor protección de los derechos básicos de los ciudadanos, pero simultáneamente elevar la productividad, ya que de esta manera se podrán mejorar los niveles de vida de la población, lo cual reducirá el papel asistencialista del Estado.

La política social en diferentes periodos gubernamentales

Los rasgos más distintivos de las políticas gubernamentales por periodo presidencial, se describen así:

Con Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), hay un incremento de instituciones *bienestaristas*, con la finalidad de renovar el pacto corporativo.

El sexenio de José Luis López Portillo (1976-1982), fue el inicio de la transición política contemporánea, con la implementación de programas sociales estructurados con procesos de planeación, programación y presupuestación para la ejecución de las políticas públicas.

La administración del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), desde el inicio, representa una tendencia a la

disminución del presupuesto destinado a la política social, signo de transformación del Estado de bienestar al de tipo neoclásico.

De manera contraria, con el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se incrementa considerablemente el gasto social, sin embargo, continúa la centralización política y administrativa en este sector. En esta administración se crea el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), basado en la planeación, programación y presupuestación, dirigido y orientado a sectores pobres, traducido esto, en pobreza extrema focalizada y seleccionada.

En el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), el gasto en desarrollo social fue menor al del gobierno salinista, de acuerdo al criterio del modelo económico adoptado para nuestro país, que exige una disminución de la participación del gasto público en desarrollo social.

Así, el concepto de capital social fue sustituido en el sexenio de Zedillo por capital humano, centrando los esfuerzos en la creación de oportunidades sobre el asistencialismo, creando el Programa de Educación, Alimentación y Salud (PROGRESA).

Posteriormente, con Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) se mantiene la operatividad del Programa OPORTUNIDADES, sin embargo la tendencia del gasto en desarrollo social fue a la baja.

En el actual gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, la Secretaría de Desarrollo Social, es la responsable de ejecutar la política social federal, y continúa la implementación del PROGRESA.

En síntesis, el papel de los actores públicos en el desarrollo social y su participación es fundamental, por ello, se propone trabajar focalizando una población objetivo, que sea partícipe de los programas; además, la implementación de la política de desarrollo social debe establecerse de manera corresponsable entre todos los sectores de la sociedad y el gobierno, de esta manera se podrá obtener un desarrollo integral de la nación.

CAPÍTULO II

MODELO DE PLANIFICACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

El concepto de Nueva Gestión Pública (NGP) proviene esencialmente del estudio y desarrollo de la teoría y la práctica de la administración pública en Estados Unidos, que desde una perspectiva puramente liberal, sitúa como actor principal al individuo por encima de cualquier otro actor social; lo cual implica observar al Estado como un mal necesario pero imprescindible para garantizar precisamente la libertad del individuo.

Bajo este paradigma, la NGP consiste entonces, en definir y diseñar los mecanismos dirigidos al gobierno, que permitan: a) restringir su actuación; b) reducir su acción al mínimo permisible que lo mejore al máximo posible; c) garantizar eficiencia en su actuación y, d) que permanezca en todo momento controlado por la sociedad (Ramírez y Ramírez, 2004).

A este planteamiento sobre la NGP, subyace el debate entre dos posturas contrastadas; por un lado, la interesada en la científicidad de las acciones del gobierno, es decir, en la búsqueda de la eficiencia y la máxima productividad y, por otro lado, la ocupada en la capacidad de control sobre tales acciones, teniendo presente el carácter democrático de la sociedad y por ende, la legitimidad. De estos dos tipos de argumentaciones en tanto fundamentos separados, se desprenden los que buscan la legitimidad para la acción y los que buscan la racionalidad en la acción.

De esta manera, el término NGP refiere además, al estudio y la práctica acerca de las organizaciones públicas y particularmente, sobre el gobierno, con el objetivo de conseguir que éstos funcionen adecuadamente. En otras palabras, darle un carácter pragmático al estudio de las acciones del gobierno en clave de eficiencia.

Consecuente con este último planteamiento, en el seno de las organizaciones privadas fue gestado un movimiento denominado *gerencial*, con grandes alcances en los organismos públicos. Dentro de éste destacan las consideraciones sobre la calidad total y la excelencia, con gran impacto en el ámbito gubernamental.

De tal movimiento se deriva el término de *gerencia pública*, que hace referencia a la acción o práctica desempeñada por profesionales en posiciones de gobierno, es decir, respecto a la toma de decisiones en organizaciones públicas. De acuerdo a Gruening (1998), la NGP no es una estructura constante o determinada, sino una estructura en construcción permanente

basada en el pragmatismo. Conforme a ello, se puede definir la NGP como una compilación de diversos conceptos, ideas, técnicas y herramientas.

Ahora bien, la vertiente gerencial ha venido a modificar radicalmente la concepción y en diversas medidas, el manejo de las organizaciones públicas (Rainey, 1991), planteando alternativas para una serie de variables de las organizaciones, tales como: la estructura organizativa —prescribiendo formas más horizontales y definiendo más autocontrol—, los sistemas de representación —al amparo de una cultura empresarial, con ética y valores comunes como plataforma de acción, donde la misión y la visión podrían considerarse igualmente en este sentido, al reflejar una vertiente ideológica—, y los modelos de personalidad, con gerentes públicos deseosos de éxito, emprendedores y entusiastas, definiendo una vertiente psicológica (Aubert y De Gaulejac, 1993:24 y ss).

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO Y DE LA PRÁCTICA

ADMINISTRATIVA

La Administración Pública Clásica

La eficiencia para la consecución de los resultados y el control sobre los recursos públicos, fueron dos de los principales aspectos considerados por los primeros estudios de administración pública (Denhardt, 1993; Harmon y Mayer, 1999, y Lynch, 1983); esquema al que le fue inherente la separación entre la política y la administración del gobierno.

En otras palabras, la toma de decisiones tendría lugar en la arena política, pero una vez realizado este proceso, la implementación de las políticas públicas debería ser un procedimiento meramente administrativo, técnico, con lo cual se consideró posible y suficiente la aplicación de las mismas técnicas y modelos empelados en la administración de los negocios privados para que el gobierno funcionara eficientemente (Wilson, 1887 y Denhardt, 1993). Este paradigma promovido por Frederick Taylor (1912) que llegó a denominarse como *administración científica*, tomó gran importancia para la administración pública en occidente durante un extenso lapso.

La promesa esencialista arropada por el positivismo, planteaba que con la incorporación del método científico la administración conseguiría obtener principios y reglas universalmente válidas y mejoraría su desempeño a favor de un mayor progreso y crecimiento económico.

La propuesta de la administración científica también daba importancia al diseño de las organizaciones, donde el poder se concentraba en las esferas superiores y se distribuía a través de un aparato jerárquico (Harmon y Mayer, 1999).

No obstante, bajo el argumento principal de que los administradores no son por naturaleza neutrales, se planteaba la dificultad para continuar el estudio y el análisis de la administración pública cimentada en la idea de separar a la política de la administración pública (Appleby, 1949).

En ese sentido, se aludía que los funcionarios públicos tenían la posibilidad de influir sobre el proceso de decisión política, en virtud de que de manera constante aportaban elementos para el debate en los congresos, con lo que podían dar un sesgo a la información y obtener algún tipo de beneficio personal o grupal (Op. Cit.).

Por otra parte, Chester Barnard (1968) abordó otra dimensión en las organizaciones: la cooperación. Esto implicó la incorporación del elemento humano en sus estudios sobre las organizaciones, destacando las relaciones informales que se dan dentro de ellas; de tal modo, contrastó dichas relaciones informales con el funcionamiento que se prescribe en los manuales y organigramas que definen las relaciones formales.

Para este autor, la metáfora de la organización como máquina, es decir, como proceso mecánico que se reproduce al pie de la letra, es inaceptable en virtud de la complejidad que imprime el elemento humano a las organizaciones.

La Administración Pública Neoclásica

Bajo una revisión de los postulados clásicos antes analizados y ponderando la importancia de la decisión para los procesos administrativos, Graham Allison (1988), encuentra la posibilidad de analizar desde tres perspectivas los procesos mediante los cuales se llega a una decisión. Las tres perspectivas a partir de las cuales analiza un mismo proceso decisorio, son la racional, la organizacional y la política. La primera de carácter individual, la segunda desde las condicionantes de la estructura y, la tercera, referente a las interacciones en el ámbito de la política. Cada perspectiva aporta elementos diferentes pero complementarios para comprender la construcción de un proceso de decisión en la administración.

Para este autor, la observación de los resultados permite obtener una retroalimentación del sistema, es decir, considera que si se controla a las organizaciones de acuerdo con los productos que generan, se puede evitar que los fines sean desplazados de las prioridades de una organización.

La Nueva Administración Pública

Con el impulso de la corriente democratizadora que permeó a las sociedades de la segunda posguerra, habría de tomar forma la idea de la democratización en el ámbito interno de las organizaciones, es decir, como complemento a dicha democratización en su medio de operación.

Esta visión encuentra sus orígenes en la propuesta humano-relacionista y sus expresiones en los trabajos de algunos teóricos del estudio de las organizaciones, entre ellos, Abraham Maslow (1999), que tuvo una importante influencia en otros autores como Chris Argyris (1957), Douglas McGregor (1999) y Warren Bennis (1999).

Apoyados en la necesidad de incorporar una gestión participativa, en esta perspectiva sería fundamental introducir nuevos conceptos para el estudio de la administración pública, como *equidad* y *democracia*; de modo que McGregor, Argyris y Bennis insistirían en la importancia de la democratización dentro de las organizaciones.

Para Bennis (1966), la democracia en las organizaciones es un imperativo importante para que puedan sobrevivir, puesto que permite que los individuos concilien sus objetivos personales con los de la organización. Los elementos que harían posible desarrollar la democracia en las organizaciones son: la comunicación plena y libre; el apego al consenso en la toma de decisiones; la preponderancia del conocimiento técnico y la competencia sobre la jerarquía; la capacidad de crear las condiciones para que los individuos expresen sus emociones, y aceptar que el conflicto en torno a los objetivos individuales y organizacionales es inevitable.

Esta corriente de pensamiento con tendencias normativas, proponía introducir nuevos valores en los aparatos públicos, así como el diseño de una burocracia menos preocupada por la instauración de agencias y más ocupada por los resultados de los programas; lo que en conjunto debería fundar una nueva administración pública.

De tal forma que tanto a nivel conceptual como pragmático, esta concepción generaba un enfrentamiento entre valores aceptados por la llamada ideología ortodoxa: la eficiencia contra la equidad y la jerarquía contra la participación (Harmon y Mayer, 1999).

La Nueva Economía Política

La propuesta de Vincent Ostrom (1974) sobre la toma de decisiones colectivas en el estudio y la práctica de la administración pública, se complementaría con las ideas desarrolladas por Buchanan y Tullock (1962), donde jugaría un papel fundamental el planteamiento sobre el individualismo metodológico.

Estos autores intentan mostrar que el bien común no es más que el resultado de la sumatoria del bien logrado por cada uno de los individuos, quienes merced a su comportamiento individual egoísta requieren al gobierno para llegar a consensos sobre decisiones colectivas.

Los costos que implica llegar al consenso son indeseables pero necesarios, de manera tal que lo colectivamente deseable es que los costos de llegar al consenso y por ende, los costos imputables al gobierno, sean lo menores posibles.

En síntesis, las afirmaciones que sustentan el análisis de la perspectiva de la nueva economía política en su aplicación dentro de la administración pública, establecen que:

- La teoría de la elección pública aporta elementos científicos y útiles para el análisis de la toma de decisiones en la administración pública;
- Ofrece una concepción razonable de la motivación humana para la cooperación, y
- Hace proposiciones para volver a la administración pública más eficiente y democrática (Ostrom, 1974: 54).

La Gestión Pública

Bajo una perspectiva neoliberal y ante las consecuentes demandas de mayor eficacia y eficiencia exigidas al gobierno, se habría de generar la necesidad de justificar y legitimar la existencia de éste. Al grado que la legitimidad no se haría residir en el qué o en el cuánto, sino en el cómo, en otras palabras, en los medios más que en los fines.

Con estos antecedentes eminentemente pragmáticos, la orientación hacia la gestión pública se desarrollaría desde finales de la década de los años setenta y principios de los ochenta del siglo pasado, con la intención de formar administradores públicos con herramientas de cambio, que respondieran asimismo, a las necesidades de los administradores públicos. Estas herramientas serían adoptadas de las utilizadas en el ambiente de los negocios.

De esta manera, las permutas realizadas del ámbito privado al público estuvieron inspiradas en la dimensión que implica el término *gestión* (Deming, 2000). Esta postura considera los modelos de dirección y organización desde una perspectiva técnica, que permite incrementar los beneficios y la eficiencia en los negocios. La perspectiva es altamente racionalista, en su énfasis por el control en el contexto de las organizaciones públicas.

El valor primario aquí es la eficiencia económica, bajo la creencia de que las herramientas técnicas sirven a los gerentes para resolver problemas, asimismo, hay una conciencia de clase que sirve de igual forma a los gerentes para mantener su hegemonía.

Desde esta perspectiva, se toma conciencia de que no basta con que se aplique la ley para obtener resultados, en tanto hay que tener organizaciones capaces de diagnosticar y predecir con rapidez y flexibilidad. Pero además, éstas tienen que ser competitivas en el plano económico, siendo eficientes en el uso de los recursos, sin olvidar la primacía de la ley y por ende, la igualdad jurídica de los ciudadanos.

En la práctica, a pesar de su pragmatismo, esta corriente cayó en errores semejantes a los de la ortodoxia administrativa, como intentar reducir la complejidad social e ignorar el elemento político en la administración pública.

Para resumir, no obstante la amplitud de las propuestas que incorpora el concepto de Nueva Gestión Pública, son cuatro las tendencias más relevantes que se asocian en las variantes de esta corriente, que ya se mencionaron:

- a) Los intentos por reducir el tamaño del gobierno y replegar su campo de acción;
- b) La privatización de empresas públicas o de propiedad del gobierno, así como la creación de cuasi mercados;
- c) La automatización de la información, y
- d) El desarrollo de agendas globales de gobierno (Hood, 1991).

Tomando en consideración estas premisas, se ha llegado a señalar que la nueva gestión pública no es tan nueva como se presenta, ni tiene un sustento teórico importante. Sin embargo, es importante destacar, como ya se ha dicho, que lo novedoso en ella es la mezcla de conceptos, herramientas y propuestas, que en los hechos ha modificado la forma de concebir y ejecutar la política pública.

Tabla 1. Evolución de la Teoría de la Administración Pública

Corriente	Autores representativos	Locus	Focus	Problema crítico
Ortodoxia	Wilson, Weber, Taylor, Gulick, Urwick, White y Willoughby	La burocracia a partir de la separación política-administración El papel ejecutor de la AP	Principios de la administración, su organización, la eficiencia y el control.	¿Cómo burocratizar mejor?
Heterodoxia	Appleby, Barnard, Waldo y Dahl	Las decisiones sobre las políticas públicas en el "juego" democrático	El papel político y social de la burocracia	¿Cómo controlar a la burocracia como actor político?
Neoclásica	H. Simon	La dinámica organizativa Las coaliciones El control de las premisas de la decisión	La racionalidad limitada de los decisores La toma de decisiones en las organizaciones	¿Cómo racionalizar a las organizaciones?
Políticas públicas	Laswell y Lindblom	La acción gubernamental en relación con actores diversos	La racionalización del proceso de intervención gubernamental El proceso de las políticas públicas	¿Cómo racionalizar la acción del gobierno?
Nueva administración pública	Argyris, McGregor, Beninis, Golembiewski, Marini y Frederickson	El bienestar social, la democracia, la ética y otros valores relacionados	Participación de la burocracia en el proceso redistributivo y de bienestar social, democratización de las organizaciones	¿Cómo democratizar a la burocracia en función de valores sociales compartidos?
Nueva economía política	Ostrom, Niskanen, Buchanan, Tullock y Olson	La eficiencia en la toma de decisiones colectivas	Individualismo metodológico	¿Cómo democratizar a la administración pública en función del nuevo concepto de eficiencia?
Gestión pública	Bozeman, Peters, Waterman, Drucker, Sherwood y Murray	Sociedad compleja Contexto turbulento Recursos escasos	Técnicas gerenciales Estructuras flexibles y adaptables Valor agregado al cliente	¿Cómo desburocratizar a la burocracia?
Nueva gestión pública	Osborne y Gaebler, Bozeman, Barzelay, OCDE, Gore y Moe	Espacio público y diferenciado del gubernamental La reforma del Estado	-Privatización -Descentralización -Recortes presupuestales -Evaluación de desempeño -Separación de producción y provisión	¿Cómo desburocratizar en función de la reforma del Estado y la redefinición de lo público?

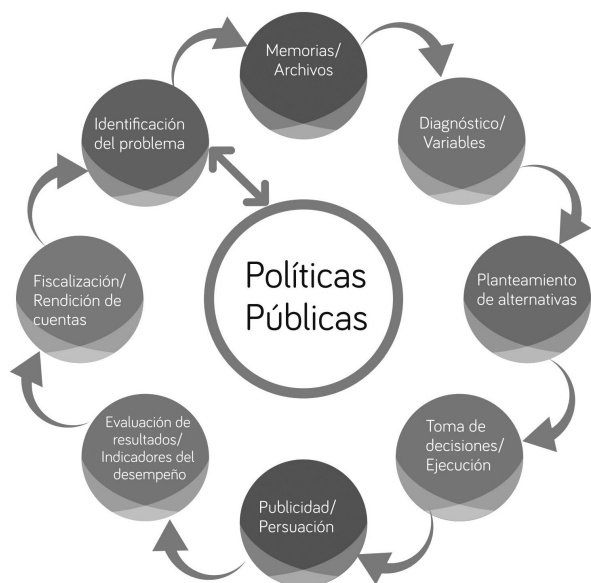
Fuente: Elaboración propia.

PROPUESTA DE MODELO DE PLANIFICACIÓN

Con base en los antecedentes teóricos y programáticos antes expuestos, a modo de propuesta a continuación se desarrolla un modelo de planificación de las políticas públicas, que tiene como objetivo integrar un conjunto de valoraciones y herramientas que permitan implementar una administración de lo público eficaz, eficiente, oportuna y transparente, que contribuya a una mejor y mayor distribución de la riqueza social como sustento de su legitimidad.

El proceso propuesto se esquematiza en el siguiente diagrama y a continuación se explican sus componentes.

Modelo de Planificación de Política Pública



Identificación del problema

Para iniciar este apartado, es importante recordar que la planificación en el ámbito gubernamental, se deriva de las obligaciones de carácter legal que deben asumir los diferentes órdenes de gobierno; la cual se traduce en los planes de desarrollo nacional, estatal y municipal. En este sentido, la planificación debe ser entendida como un proceso que permite establecer y jerarquizar prioridades, objetivos, estrategias, metas e indicadores; asimismo, asignar responsabilidades, recursos y tiempos de ejecución, coordinar las acciones, establecer la evaluación de los resultados y rendir cuentas a la ciudadanía.

De igual forma, es pertinente reiterar que la política pública es un conjunto o secuencia de decisiones concerniente a

la selección de fines y medios para alcanzar objetivos, generales y particulares, que están directamente relacionados con la solución de problemas y demandas sociales (Aguilar, 2007).

Además, es importante diferenciar problemas y demandas, ya que no todas las políticas públicas derivan de la atención de demandas que por definición tienen que ver con solicitudes presentadas por los residentes a las autoridades competentes. De hecho, existen muchas políticas públicas que son el resultado de las valoraciones de las diferentes autoridades de cara a problemas sociales, con cierta independencia de la percepción de los destinatarios; así como hay demandas que no se traducen necesaria e íntegramente en políticas públicas. La clave en este dilema reside en la capacidad de decidir sobre las prioridades sociales que conformarán la agenda de gobierno, la cual formalmente reside en las diferentes autoridades electas o designadas.

Esta distinción da pauta a la primera etapa del proceso, que es la identificación de un problema. Que parte de la distinción entre el deber ser y el ser de un hecho social, en otras palabras, de identificar las diferencias entre cómo debería ser determinado hecho social y la situación que prevalece alrededor de éste.

En el ámbito de la administración pública, la diferenciación entre ambas situaciones se debe realizar a partir de lo estipulado en el marco jurídico respectivo, a fin de acotar los criterios subjetivos y discrecionales de las autoridades involucradas.

De tal forma que la distancia entre el deber ser, que constituye en esencia el objetivo de toda política pública, y el ser de un hecho social, determinará la dimensión de los objetivos que las autoridades se deberán fijar para resolver lo que se ha establecido como problema social.

Memorias/Archivos

Una vez identificado el problema, la tarea más relevante consiste en conocer la historia alrededor del mismo, es decir, conocer lo hecho por las administraciones anteriores para resolver el problema en cuestión. Esta etapa del proceso debe permitir que quienes se aboquen a la solución del mismo, puedan valorar lo realizado y a partir de ello proponer lo que se podría hacer durante el periodo bajo su responsabilidad, pudiendo prever los alcances inmediatos y mediatos.

Acceder a los archivos sobre el problema debe ser asumida como una obligación, cuya observancia evitará que se dupliquen acciones o se repitan las que ya han demostrado

ser insuficientes o inapropiadas para resolverlo. Esto conlleva la obligación para quienes han precedido a la administración en turno, de archivar todo cuanto se haya hecho para atender la problemática en cuestión. De ahí que la carencia de una reglamentación en materia de archivos constituya un gran vacío para el proceso de planificación.

En suma, disponer de la memoria puntual sobre toda gestión y atenderla antes de proponer programas y acciones específicas, debiera ser un procedimiento de cumplimiento insoslayable, dado que evitaría la improvisación y la duplicidad al tiempo que garantizaría la continuidad sobre lo bien realizado, al tiempo que permitiría contar con elementos para elaborar un diagnóstico y optimizar los recursos disponibles para avanzar en la solución de los problemas sociales.

Diagnóstico de las variables

Esta fase debe ser asociada con la eficacia en la administración pública, consiste en concebir el problema como un todo y desagregarlo en sus partes constitutivas, para identificar los factores que influyen o determinan la existencia del mismo, estos últimos conforman la esencia de esta etapa.

Durante esta fase del proceso se debe identificar tanto la variable dependiente, es decir, el problema, como las variables independientes, a fin de proceder a la ponderación de las mismas. Esta labor requiere de un conocimiento holístico sobre el tema a abordar, pues la jerarquización no debe ser producto de una selección fortuita de los administradores o de percepciones subjetiva.

Para realizar dicha ponderación, se debe considerar el impacto cuantitativo y cualitativo que tienen sobre el fenómeno de estudio, de modo que la jerarquización de las mismas habrá de depender del trabajo de análisis e investigación sobre cada variable con relación a su influencia sobre el problema.

Asimismo, un buen diagnóstico sobre las variables debe permitir establecer relaciones causales, de tal manera que las acciones para resolver el problema vayan dirigidas hacia los factores que le dan origen y no sólo hacia las manifestaciones del mismo.

Planteamiento de alternativas

Una vez identificadas las variables que inciden en el problema a resolver, es menester hacer una selección de los medios a través de los cuales habrá de ser enfrentada cada una de aquellas.

La selección de los medios debe pasar irremisiblemente por una valoración, en términos de su factibilidad y viabilidad, es decir, selección de los medios parte de la justipreciación de las variables con que se cuenta, de su asequibilidad, de su pertinencia y de la posibilidad de restituirlos en el mediano plazo, teniendo en mente siempre los objetivos por cumplir.

Tiene que ver además, con la legitimidad de su utilización, pues la consecución de los fines no justifica la apelación a cualquier medio; del mismo modo, se debe tener presente la memoria sobre el problema, pues seguramente algunos medios ya habrán sido considerados como alternativa pero los resultados obtenidos pueden no haber sido los deseados o en contraste, se pueden haber desdeñado algunos medios, que podrían ser adoptados como pilotos provisionales sujetos a evaluación.

Con justa razón se ha dicho que de la selección de los medios idóneos para resolver un problema social, depende en gran medida la consecución de los resultados y por lo tanto, el cumplimiento de los objetivos en tiempo y forma. De esta forma, una oportuna y adecuada selección de los medios, permitirá a los administradores públicos complementar un diseño eficaz para emprender la tarea de ejecución.

Toma de decisiones

Una vez cubiertas las fases anteriores, se estará en posibilidad de iniciar la implementación de planes, programas y acciones específicas, para atender y resolver los problemas sociales, lo cual tiene que ver directamente con la eficiencia de los administradores públicos para optimizar los recursos disponibles obteniendo la mayor utilidad social posible.

Lo anterior implica también, que se deberá observar en todo momento la norma jurídica correspondiente, pues un servidor público nunca debe olvidar que sólo puede realizar las acciones para las que le facultan las leyes aplicables al sector en el que se desempeña.

La toma de decisiones implica en esencia, la ejecución de las estrategias previstas con relación a cada una de las variables independientes, para lo cual será necesario plantear una agenda con prioridades desglosadas en fases, tiempos de ejecución, responsables, indicadores del desempeño en cada fase, así como la evaluación sistemática de cada estrategia.

Hay que tener presente que es muy importante no evaluar las fases hasta su terminación, pues ello sería un grave error, ya que de esa forma no es posible detectar errores,

omisiones o desviaciones de manera oportuna y en muchas ocasiones resulta imposible revertir daños, dado que se altera la programación en su conjunto.

Considerando que a cada política y programa le es inherente la disposición de los recursos humanos, materiales, financieros e informáticos necesarios, la ejecución de las decisiones debe ser perfectamente programada, con el objeto de evitar subejercicios, contratiempos u omisiones que pueden ocasionar pérdidas irreparables.

Publicidad

Durante todas las etapas pero sobre todo durante la ejecución, es imprescindible disponer de una estrategia de publicidad sobre la política pública; que permita difundirla y convencer a sus destinatarios sobre su pertinencia y fortalezas.

La publicidad, como se puede inferir, alude directamente a la obligación de la administración pública de justificar y argumentar cada acción de gobierno, es decir, de exponer a los destinatarios ideas razonadas y razonables sobre la selección de alternativas en función de los resultados comprometidos.

Asimismo, la publicidad tiene que ver con la selección de los medios de comunicación idóneos para llegar al público deseado, lo que implica espacios, discursos, tiempos y destinatarios, bajo la idea central de que toda política pública es sectorial y por tanto, tiene como destino a un grupo de receptores específicos.

La publicidad por ende, debe ser el producto de un ejercicio extraordinariamente minucioso en términos del control sobre los diferentes registros que comprende la emisión de un mensaje, teniendo presente que la interpretación del contenido emitido pasa inexorablemente por la competencia del lector, es decir, que existen múltiples posibilidades de interpretación.

De modo que los significados que se pretende que los destinatarios registren y conserven en calidad de imaginario colectivo, deben ser precisados por especialistas, acorde a los objetivos; consideración que de un buen ejercicio de publicidad de la política pública, depende también la legitimidad de ésta.

Evaluación de los resultados

Esta etapa del proceso resulta también de vital importancia, en razón de que sólo mediante una evaluación sistemática a largo de la ejecución de la política pública, será posible obtener los resultados programados.

La evaluación se refiere en esencia, a la confrontación sistemática entre los objetivos planteados inicialmente y los resultados que se van obteniendo durante cada acción ejecutada. Bajo esta lógica, hay que entender y asumir a la evaluación como un factor sistémico y sistemático.

De no implementarse una evaluación con base en indicadores cuantificables, será prácticamente imposible identificar con precisión el avance logrado con los programas y las acciones concretadas. Y si no hay identificación de avances en el corto y mediano plazos, no se podrá plantear una planificación de largo alcance, ni tampoco habrá posibilidad de evaluar a los actores implicados; de lo cual en mucho adolece la administración pública.

En suma, el ejercicio del presupuesto por programas y resultados, infiere que toda acción en materia de política pública debe ser previsible para todos los actores implicados, y evaluable de manera sistemática como parte de un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas.

Fiscalización y rendición de cuentas

Finalmente y no por ello menos importante pues hay que tener presente que se está hablando de un ciclo, se deberá arribar a la etapa de la fiscalización, la cual se asociada comúnmente con la rendición de cuentas de la acción de gobierno.

Ahora bien, para poder realizar un ejercicio de fiscalización resulta indispensable regresar al inicio del proceso para repasar las condiciones de las que se partieron, los recursos de los que se dispuso, la programación y utilización de los mismos, las metas establecidas y los logros alcanzados.

Derivado de esta revisión, debe ser posible justificar y comprobar todo cuanto se haya realizado y hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes para su corroboración. Esta fase abona al ejercicio de control horizontal entre las propias agencias del gobierno. Asimismo, es necesario que los ciudadanos en general, puedan acceder en tiempo y forma a la información que deseen sobre todo el proceso.

Aquí también están presentes las ideas sobre la transparencia y el acceso a la información pública, bajo el carácter de obligaciones de orden legal para todos los servidores públicos, tal y como lo establece la ley correspondiente. Como todas las etapas del proceso, ésta no debe quedar sin realización.

En suma, la observancia puntual de este proceso que por definición abre otro proceso en una cadena virtuosa, permitiría a la administración pública conducir sus actividades en forma programada, racional y sistemática; como se postula en el marco de la nueva gestión pública.

A lo anterior cabe añadir la ineludible necesidad de consultar de manera directa a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil en general, al momento de definir la agenda de gobierno, así como durante todas las etapas de la ejecución y evaluación de la política pública, como lo determina la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de planeación democrática del desarrollo.

BASES JURÍDICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El diseño e implementación de toda política pública debe emanar de una norma jurídica, en un estado de derecho, lo que significa que ésta solo puede existir a partir de una disposición legal que expresamente la sustente. A continuación, se presenta un análisis de la normatividad en México, a nivel federal y local, a partir de la cual se regula el diseño e implementación de las políticas públicas, con particular énfasis en el estado de Tamaulipas.

En el orden jurídico nacional, podemos distinguir las disposiciones de jerarquía constitucional y legal; en el caso de ésta última, puede encuadrar en la clasificación de orgánica o reglamentaria, de carácter ordinario o especial.

Es importante destacar, que las normas reguladoras del diseño e implementación de las políticas públicas deben coexistir armónicamente, sin que exista contradicción o conflicto de aplicación entre éstas.

Legislación federal

En el ámbito federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, referidas de manera enunciativa mas no limitativa, regulan la implementación de las políticas públicas.

Legislación local

La Constitución Política del Estado, así como la Ley de Planeación norman de manera específica esta importante función gubernamental.

En el rubro administrativo, el artículo 4º de la Constitución local señala que corresponde al titular del Ejecutivo organizar un sistema de planeación del desarrollo político, económico, social y cultural. Dicho sistema se conforma a partir de una planeación democrática y como resultado, se emite el Plan Estatal de Desarrollo que, con la participación de los sectores social y privado, recoge las aspiraciones y demandas sociales al cual se sujetan de manera obligatoria todos los programas de la administración pública estatal.

Esta actividad implica el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana, el establecimiento de órganos responsables a nivel federal, estatal y municipal, así como el diseño de esquemas de coordinación en los que interviene el Congreso del Estado.

Por lo que respecta a los municipios, el propio artículo 4º constitucional, los faculta para celebrar convenios y acuerdos con la federación para la planeación, coordinación y ejecución de los programas de desarrollo económico y social.

Entre los órganos responsables con rango constitucional en la materia, se encuentra el Consejo Económico y Social, ente consultivo en el que se encuentran representadas las diversas regiones de desarrollo del Estado y concurren los sectores público, social, privado y académico.

Asimismo, el artículo 58 de la referida norma constitucional establece la facultad del Congreso de legislar en materia de planeación, de participación ciudadana, así como la relativa a emitir las bases a partir de las cuales los ayuntamientos deben conformar sus procesos de planeación.

Tamaulipas ha plasmado jurídicamente sus procesos de planeación en la norma denominada "Ley de Estatal de Planeación", instrumento expedido el 5 de septiembre de 1984. Dicha ley, con solo cuatro reformas a sus artículos, la última de ellas efectuada en 2007, consigna los principios constitucionales rectores que hemos abordado y tiene por objeto: establecer principios básicos para planear el desarrollo de la entidad, las cuales encauzan la administración pública estatal y municipal; las integración del Sistema Estatal de Planeación Democrática; las bases de coordinación entre la federación, estado y municipios y, desde luego, las previsiones que garanticen la participación democrática de la sociedad.

Para cumplir con los fines del Sistema Estatal de Planeación Democrática se otorgan responsabilidades específicas a diversas instancias, como la Tesorería y la Contraloría, y se prevé la creación de otras, como la Coordinación General de Planeación para el Desarrollo, dependiente del Ejecutivo estatal.

En concordancia con la disposición constitucional, la ley prevé la conformación, facultades y objetivos del Consejo Económico y Social, órgano responsable de llevar a cabo los procesos de consulta pública que nutren el Plan Estatal de Desarrollo.

Otro dato importante es el inherente a la vigencia de los planes emanados de la sociedad y las autoridades, al respecto, dicha ley establece que éstos no deben exceder el ejercicio constitucional de quien los expide y los plazos para su aprobación inician a partir de su toma de protesta, en el caso del Plan Estatal de Desarrollo, 6 meses, y el Plan Municipal de Desarrollo, 3 meses.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS

SOCIOECONÓMICO DEL

ESTADO DE TAMAULIPAS

Tamaulipas comprende una extensión territorial de 80,175 kilómetros cuadrados, que representan 4.1% de la superficie del México, ocupando el sexto lugar a nivel nacional en extensión. Su ubicación resulta estratégica, en virtud de su frontera con Estados Unidos de América, clave para su desarrollo.

A lo largo de la zona fronteriza tamaulipeca se encuentran ubicados diecisiete cruces, siendo Laredo y Reynosa los que concentran el mayor flujo comercial, es aquí donde se concentra una importante actividad maquiladora.

Además, Tamaulipas cuenta con 658 kilómetros de litorales en el Golfo de México, donde se ubican dos de los puertos más importantes del país: Tampico y Altamira, lo que ha permitido un crecimiento industrial en la región.

Actualmente, el estado concentra 2.9% de la población nacional, con 3.3 millones de habitantes. Según las proyecciones del CONAPO, se espera que este porcentaje se mantenga para 2025.

Durante 2013, el estado generó un Producto Interno Bruto (PIB) de 402 mil 250 millones de pesos a precios de 2008, aportando 3.1% del PIB nacional. Este nivel de participación es el que se ha mantenido en los últimos años.

Es así que su ubicación estratégica, sus grandes riquezas naturales, su importante infraestructura comercial y la diversidad de contextos sociales y económicos en sus municipios, hacen de Tamaulipas un estado heterogéneo, con necesidades y prioridades diferentes al interior del estado y con retos para la futura administración pública, que mantiene el objetivo fijo de velar por: **Más tiempo mejores para Tamaulipas.**

REGIONES DE TAMAULIPAS

El Estado está dividido en seis regiones, de acuerdo a la administración pública estatal actual (2010-2016), éstas son: Fronteriza, Valle de San Fernando, Centro, Altiplano, Mante y Sur. Sin embargo, para efectos del presente trabajo, la región Fronteriza se subdividirá en cuatro regiones, en la consideración de es importante destacar las diferencias existentes entre los municipios que la componen. De esta manera, el análisis que se elabora del estado en este trabajo, sigue ese criterio,

considerando entonces, las siguientes regiones con los municipios que las integran:

	Región	Municipios
1	Nuevo Laredo	Nuevo Laredo
2	Franja Fronteriza	Camargo, Díaz Ordaz, Guerrero, Mier y Miguel Alemán
3	Reynosa	Reynosa y Río Bravo
4	Matamoros	Matamoros y Valle Hermoso
5	Valle de San Fernando	Burgos, Cruillas, Méndez y San Fernando
6	Centro	Abasolo, Gutiérrez, Hidalgo, Jiménez, Llera, Mainero, Padilla, San Carlos, San Nicolás, Soto la Marina, Victoria, Casas y Villagrán
7	Altiplano	Bustamante, Jaumave, Miquihuana, Palmillas y Tula
8	Mante	Antiguo Morelos, Gómez Farías, Mante, Nuevo Morelos, Ocampo y Xicoténcatl
9	Sur	Aldama, Altamira, González, Madero y Tampico



ESTRUCTURA SOCIODEMOGRÁFICA

De acuerdo a la información del Censo de Población y Vivienda 2010, Tamaulipas cuenta con 3 millones 269 mil habitantes. Cifra que representa un crecimiento promedio anual de 1.7%, respecto al año 2000.

Con base en la información del último Censo, el Consejo Nacional de Población (CONAPO), estima que para el año 2020 la población alcance los 3 millones 500 mil habitantes y que para 2025, sea de 3 millones 713 mil personas.

La Tabla a continuación, presenta la población por región, se puede observar además, cómo la tasa de crecimiento anual de la población va disminuyendo. De esta forma, en el periodo 2000-2010 la tasa de crecimiento fue de 1.7%, mientras que para el periodo 2010-2020, se estima que sea de 1.1%, y para 2020-2025 de 0.5%.

Tabla 2. Población por Región

Entidad/Región	2000	2010		2020		2025	
		Población	Crec. Anual	Población	Crec. Anual	Población	Crec. Anual
TAMAULIPAS	2,753,222	3,268,554	1.7%	3,661,525	1.1%	3,833,409	0.5%
Nuevo Laredo	310,915	384,033	2.1%	429,955	1.1%	453,027	0.5%
Franja Fronteriza	69,891	66,962	-0.4%	71,987	0.7%	74,896	0.4%
Reynosa	524,692	727,150	3.3%	847,867	1.5%	896,174	0.6%
Matamoras	476,714	552,363	1.5%	610,893	1.0%	641,789	0.5%
Valle de San Fernando	70,265	68,350	-0.3%	71,255	0.4%	74,083	0.4%
Centro	404,191	461,610	1.3%	513,690	1.1%	535,361	0.4%
Altiplano	52,750	55,622	0.5%	59,901	0.7%	62,335	0.4%
Mante	168,921	172,788	0.2%	185,261	0.7%	191,193	0.3%
Sur	674,883	779,676	1.5%	870,716	1.1%	904,551	0.4%

Fuente: Elaboración propia con información del Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI y Proyecciones de la población 2010-2050, CONAPO.

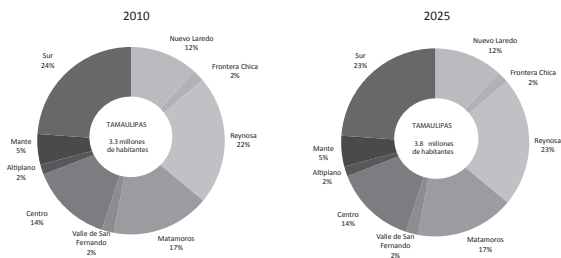
En cuanto a la distribución de la población por regiones, en 2010 la región Sur concentraba 24% de la población, seguido por la región de Reynosa con 22% y Matamoras con 17%, concentrándose más del 50% de la población en la frontera norte del Estado.

En comparación con el año 2000, en 2010 Reynosa y Nuevo Laredo presentaron un crecimiento poblacional mayor al promedio estatal, con 3.3% y 2.1% anual, respectivamente. Matamoras creció 1.5% y la región Sur 1.5%. En las regiones Franja Fronteriza y Valle de San Fernando, se observa una tasa negativa de crecimiento poblacional anual, lo cual pudiera deberse a la situación de inseguridad pública que se ha hecho presente en el Estado, particularmente en esta región.

Por región, según las estimaciones de crecimiento de CONAPO para 2020 y 2025 que se aprecian en la tabla anterior y en la Figura 2 continuación, la distribución de la población por región para 2025 es prácticamente igual a 2010. Sin embargo, es importante considerar que estas estimaciones de población toman como base la información del censo 2010, por lo que será interesante observar los resultados del Censo de Población y Vivienda de 2020. Sin duda, estos serán afectados por la inseguridad y en menor medida por otros factores, impactando las tasas de crecimiento anual de las regiones.

Figura 2. Distribución de la Población por Región 2010-2025

Figura 1. Distribución de la Población por Región 2010-2025



Fuente: Elaboración propia con información del Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI y -Proyecciones de la población 2010-2050, CONAPO.

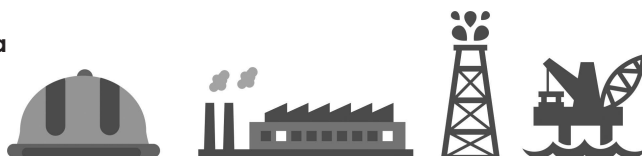
ESTRUCTURA ECONÓMICA

Actividad Económica

Por lo que respecta al Producto Interno Bruto (PIB) en el Estado, en 2013 éste fue de 401 mil 464 millones de pesos constantes a precios de 2008, el cual provino la mayoría, al igual que en la economía nacional, del sector terciario. En este mismo año, el comercio y los servicios aportaron 59%, el sector secundario 38% y el sector primario 2.9%, como se muestra en la tabla.

Asimismo, la participación del sector secundario en el estado es mayor que a nivel nacional y dentro de este sector, la minería petrolera, la industria química y petroquímica y la fabricación de maquinaria y equipo son las actividades más relevantes. Estos sectores en Tamaulipas tienen una mayor participación que el promedio nacional.

Tabla 3.



Participación de los sectores en el PIB en 2013 en Tamaulipas

Actividad Económica	Nacional	Tamaulipas
Primaria	3.1%	2.9%
Secundaria	34.5%	38.1%
Minería	7.8%	9.0%
Minería no petrolera	1.1%	0.0%
Minería petrolera	6.7%	9.0%
Generación, transmisión y distribución de electricidad, agua y gas	2.2%	5.5%
Construcción	7.5%	6.8%
Manufactura	16.9%	16.7%
Industria química y petroquímica	3.1%	6.6%
Maquinaria y equipo	4.8%	6.1%
Otras manufacturas	9.0%	3.9%
Terciarias	62.4%	59.1%
TOTAL	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con información de Producto Interno Bruto (PIB) por Entidad Federativa, Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM), INEGI.

Desempeño de la Economía Estatal

Para el análisis del desempeño de la economía estatal se consideraron los periodos de 2004 a 2010 y de 2010 a 2013, cabe señalar que el primer año del periodo es el previo al inicio de la administración estatal. En el comparativo se observa que en el primer periodo de estudio, la economía tamaulipeca creció en promedio anualmente, 2.1%, desempeño similar al de la economía nacional para el mismo periodo (ver Tabla 4). Mientras que la minería petrolera tuvo un desempeño superior al resto de la economía, creciendo 4.6% promedio anual.

Tabla 4. Desempeño de la Economía Estatal

Actividad Económica	Tasa de crecimiento promedio anual			
	Nacional		Tamaulipas	
	2004-2010	2010-2013	2004-2010	2010-2013
Primaria	1.2%	1.4%	0.3%	-6.7%
Secundaria	1.0%	1.9%	2.3%	-0.2%
Minería	-1.5%	0.1%	4.5%	2.8%
Minería no petrolera	4.6%	8.8%	-9.6%	-5.4%
Minería petrolera	-2.1%	-1.0%	4.6%	2.8%
Generación, transmisión y distribución de electricidad, agua y gas	5.6%	3.2%	4.0%	4.0%
Construcción	2.5%	0.5%	1.2%	-9.2%
Manufactura	1.1%	3.2%	1.4%	1.6%
Industria química y petroquímica	-0.2%	1.2%	0.7%	3.4%
Maquinaria y equipo	2.6%	8.2%	2.3%	1.0%
Otras manufacturas	0.9%	1.6%	1.2%	-0.2%
Terciarias	2.9%	3.9%	2.1%	3.6%
TOTAL	2.1%	3.1%	2.1%	1.7%

Fuente: Elaboración propia con información de PIB por Entidad Federativa, SCNM, INEGI.

En general, durante el periodo 2010-2013, Tamaulipas ha tenido un menor desempeño que la economía nacional, siendo el crecimiento promedio anual de 1.7%, mientras que a nivel nacional ha sido de 3.1%.

Los sectores con un mayor crecimiento que el promedio son: la minería petrolera con 2.8%, la generación y distribución de electricidad, agua y gas con 4.0%, la industria química con 3.4% y el sector terciario con 3.6%. A excepción de este último, el resto de las actividades presentaron un mejor desempeño en Tamaulipas que a nivel nacional. No así la construcción y el sector primario, ya que tuvieron un crecimiento promedio anual negativo de -9.2% y -6.7% respectivamente.

Tamaulipas a nivel nacional

En el comparativo nacional, Tamaulipas es la undécima economía estatal y la tercera de los estados con frontera con Estados Unidos, superada por Nuevo León y Coahuila. En 2013, Tamaulipas aportó 3.1% del Producto Interno Bruto nacional, participación menor a la observada en 2004 y 2010, como se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla 5. Tamaulipas a nivel nacional

Actividad Económica	Participación de Tamaulipas a Economía Nacional		
	2004	2010	2013
Primaria	3.8%	3.6%	2.8%
Secundaria	3.3%	3.6%	3.4%
Minería	2.3%	3.3%	3.5%
Minería no petrolera	0.3%	0.1%	0.1%
Minería petrolera	2.4%	3.6%	4.1%
Generación, transmisión y distribución de electricidad, agua y gas	8.1%	7.4%	7.6%
Construcción	4.1%	3.8%	2.8%
Manufactura	3.1%	3.2%	3.0%
Industria química y petroquímica	5.7%	6.0%	6.5%
Maquinaria y equipo	4.9%	4.8%	3.9%
Otras manufacturas	1.4%	1.4%	1.3%
Terciarias	3.1%	2.9%	2.9%
TOTAL	3.2%	3.2%	3.1%

Fuente: Elaboración propia con información de PIB por Entidad Federativa, SCNM, INEGI.

Las únicas actividades en las que se incrementó la participación del estado respecto a 2004, fueron la minería petrolera y la industria química y petroquímica. No obstante, Tamaulipas se ubicó como segundo lugar en generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final, siendo superado únicamente por Veracruz, y se colocó además, como quinto lugar en la industria química y petroquímica.

EMPLEO

Población Económicamente Activa

En 2012, Tamaulipas registraba 1 millón 305 mil personas económicamente activas, lo cual equivalía a 40% de la población; para el año 2000, este porcentaje se incrementó 3 puntos porcentuales, debido a que en todas las regiones la participación de la población en las actividades económicas se incrementó (ver tabla 6). Y para 2014, la PEA en Tamaulipas

registraba 1 millón 466 mil personas de acuerdo a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI. Cabe precisar que no hay información disponible para desagregarla por región.

De acuerdo también con la información de la ENOE 2010, la tasa de crecimiento anual de la población ocupada para 2014 es de 2.2%. No obstante, esta información difiere a la presentada en el Censo de Población y Vivienda 2010 también del INEGI.

Tabla 6. Población Económicamente Activa

Entidad/Región	2000			2010		
	Población	PEA		Población	PEA	
TAMAULIPAS	2,753,222	1,026,590	37%	3,268,554	1,305,151	40%
Nuevo Laredo	310,915	116,674	38%	384,033	145,220	38%
Franja Fronteriza	69,891	26,319	38%	66,962	26,141	39%
Reynosa	524,692	206,217	39%	727,150	292,959	40%
Matamoros	476,714	186,010	39%	552,363	227,150	41%
Valle de San Fernando	70,265	20,597	29%	68,350	24,485	36%
Centro	404,191	145,336	36%	461,610	187,170	41%
Altiplano	52,750	14,890	28%	55,622	18,713	34%
Mante	168,921	54,629	32%	172,788	63,717	37%
Sur	674,883	255,918	38%	779,676	319,596	41%

Fuente: Elaboración propia con información del Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

Vale la pena destacar regiones como San Fernando, Centro, Altiplano y Mante, donde la participación de la población se incrementó en más de 5 puntos porcentuales, como se observa en la tabla anterior. Por otro lado, la participación de la población en la economía es menor en las regiones que cuentan con una importante producción primaria. En Valle de San Fernando, Altiplano y Mante la participación toma valores alrededor de 35%, mientras que en el resto, en donde las actividades secundarias y terciarias son predominantes, se sitúa más cerca de 40%.

Dependencia económica

El coeficiente de dependencia económica representa la relación entre la población económicamente activa (PEA)

ocupada y la población que no cuenta con empleo, es decir, mide el grado de dependencia o carga que, en promedio, tiene que soportar cada persona que dispone de un empleo y por tanto, de un salario. Se asume que mientras mayor es el grado de dependencia o carga económica, menor es el nivel de desarrollo socioeconómico, porque hay mayor proporción de personas que no cuentan con un salario.

Para Tamaulipas, el coeficiente de dependencia económica tomó un valor de 2.9. Esto quiere decir que por cada persona que tiene un empleo remunerado debe “mantener” en promedio, a 2.6 personas. Al referir este coeficiente a nivel regional, se observa que en Valle de San Fernando y el Altiplano, regiones con actividad principalmente agrícola, el coeficiente de dependencia económica es mayor, aunque respecto al año 2000, se ha reducido considerablemente. No así en la región de Nuevo Laredo, en la cual el coeficiente de dependencia económica se incrementó respecto a 2000 (ver Tabla 7).

De acuerdo con la ENOE, la población estimada para 2014 fue de 3 millones 503 mil personas, por lo que el coeficiente de dependencia económica toma un valor de 2.4 personas por persona ocupada.

Tabla 7. Dependencia económica

Entidad/Región	2000			2010		
	Población	Población Ocupada	Dependencia (Pob/PO)	Población	Población Ocupada	Dependencia (Pob/PO)
TAMAULIPAS	2,753,222	1,013,220	2.7	3,661,525	1,242,235	2.9
Nuevo Laredo	310,915	115,669	2.7	429,955	137,639	3.1
Franja Fronteriza	69,891	25,984	2.7	71,987	24,791	2.9
Reynosa	524,692	203,775	2.6	847,867	282,185	3.0
Matamoros	476,714	183,901	2.6	610,893	212,435	2.9
Valle de San Fernando	70,265	20,310	3.5	71,255	23,382	3.0
Centro	404,191	143,430	2.8	513,690	180,349	2.8
Altiplano	52,750	14,787	3.6	59,901	17,916	3.3
Mante	168,921	54,013	3.1	185,261	60,821	3.0
Sur	674,883	251,351	2.7	870,716	302,717	2.9

Fuente: Elaboración propia con información del Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

Distribución de la población según condición de actividad y ocupación

La Tabla 8 que se presenta a continuación, detalla la distribución de la población tamaulipeca de acuerdo a la condición de actividad y ocupación para 2014, en la que resalta que el mayor número de la población se encuentra ocupada como trabajadores industriales, artesanos y ayudantes.

Tabla 8. Distribución de la población por actividad y ocupación

Condición de actividad / ocupación	Total
Económicamente Activa	1,550,207
Desocupada	81,562
Ocupada	1,468,645
Profesionistas, técnicos y trabajadores del arte	136,698
Trabajadores de la educación	54,973
Funcionarios y directivos de los sectores público, privado y social	22,425
Trabajadores en actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas, de caza y pesca	97,041
Trabajadores industriales, artesanos y ayudantes	453,249
Conductores y ayudantes de conductores de maquinaria móvil y medios de transporte	78,419
Oficinistas	147,191
Comerciantes	256,780
Trabajadores en servicios personales	211,966
Trabajadores en servicios de protección, vigilancia y fuerzas armadas	8,060
Otros trabajadores con ocupaciones insuficientemente especificadas	1,845
No económicamente activa	985,374
Estudiantes	221,071
Personas dedicadas a los quehaceres del hogar	563,339
Pensionados o jubilados	94,817
Personas con alguna limitación física o mental permanente que les impide trabajar	16,535
Personas en otras actividades no económicas	89,612
Total general	2,535,581

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, IV trimestre 2014, INEGI.

Población ocupada por nivel de ingreso

En 2014, la población ocupada fue de alrededor de 1 millón 466 mil personas, de las cuales 61% son hombres y en 2005 representaban 64%. Esta variable creció a una tasa promedio anual de 1.8 por ciento.

El crecimiento de la tasa de mujeres ocupadas fue más acelerado, a un promedio de 2.6%, mientras que la tasa de los hombres ocupados creció a un ritmo de 1.3%. Esto indica el aumento de oportunidades laborales para las mujeres, el que está relacionado con un mayor acceso a la educación para las mismas; no obstante, la diferencia sigue siendo muy amplia.

Tabla 9. Población ocupada por nivel de ingreso

Nivel de ingresos	Personas			Var. Promedio Anual 2005-2014		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
No recibe ingresos	31,936	32,633	64,568	-2.1%	1.2%	-0.5%
Hasta 2 sm	315,354	278,368	593,723	2.8%	4.1%	3.4%
Más de 2 a 5 sm	352,075	164,767	516,842	-0.1%	-0.1%	-0.1%
Más de 5 sm	70,100	23,434	93,534	-6.4%	-7.0%	-6.6%
No especificado	127,332	70,864	198,196	16.0%	15.6%	15.8%
TOTAL	896,796	570,066	1,466,862	1.3%	2.6%	1.8%

Fuente: ENOE.

En esta variable es importante considerar el significativo incremento de la población que no proporciona esta información, la cual representa 15.8%. Destaca también la reducción, a un ritmo de 2.1% anual, de la población masculina ocupada que no recibe ingresos. En contraste, de 2005 a 2014, las mujeres ocupadas han aumentado 1.2% en promedio.

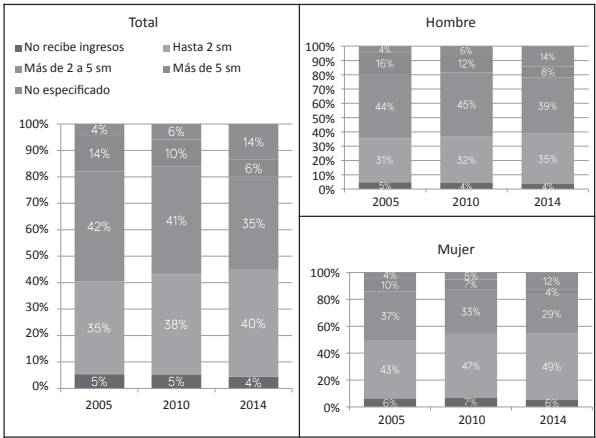
Otro dato poco alentador es el incremento de 3.4% anual en la población ocupada con ingresos menores a dos salarios mínimos. En este rubro, los hombres ocupados han crecido en promedio anual a un ritmo de 2.8, mientras que las mujeres a uno de 4.1 por ciento.

La población con ingresos mayores a cinco salarios mínimos ha disminuido 6.6% promedio anual. Esta reducción podría explicarse debido a que las personas con mayores ingresos, no están dispuestas a proporcionar esta información para la encuesta, probablemente por cuestiones de seguridad. Sin embargo, no se cuenta con la información suficiente para concluir que todas las personas que se encuentran dentro del rango de "No especificado", reciban ingresos superiores a los cinco salarios mínimos.

En la gráfica 1 que se presenta enseguida, se puede observar cómo ha cambiado la distribución de la población ocupada por nivel de ingreso de 2005 a la fecha. Al respecto, resulta necesario señalar como foco rojo, la proporción de la población que recibe ingresos de dos a cinco salarios mínimos, mientras que este ratio se ha incrementado para las personas con ingresos menores a dos salarios mínimos. La misma tendencia se presenta en hombres como mujeres.

El hecho de que la población con ingresos menores a dos salarios mínimos crezca a un ritmo mayor que la población ocupada total, indica que los empleos disponibles no son de calidad. Esto representa un área de oportunidad: generación de empleos bien remunerados.

Gráfica 1. Población ocupada por nivel de ingreso



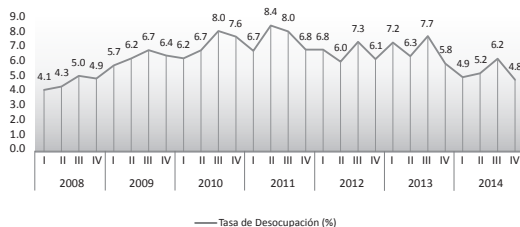
Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE.

Desempleo

La tasa de desempleo en el estado al cuarto trimestre de 2014, fue de 4.8%, cifra superior a la media nacional que fue de 4.4%. Registrándose en el mismo año, un promedio de 5.3%. La siguiente gráfica (2), muestra la evolución de la tasa a partir de 2008, en la que se puede observar el máximo incremento en el segundo trimestre de 2011, que llegó a 8.4%.

Gráfica 2. Tasa de desocupación en Tamaulipas

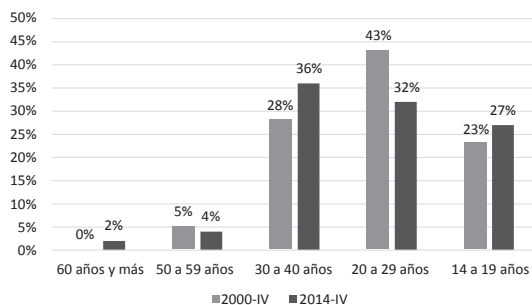
Gráfica 2. Tasa de Desocupación en Tamaulipas



Fuente: Elaboración propia, con estimaciones de la STPS, con base en la ENOE.

En seguida, la Gráfica 3 muestra la población desocupada en 2014 en comparación con la población del año 2000, de acuerdo a los diversos rangos de edad. Se puede apreciar que el mayor número de población desempleada en 2014, se ubica en el rango de 30 a 40 años de edad, mientras que el grupo que le sigue es de jóvenes entre 20 y 29 años.

Gráfica 3. Desocupación por grupos de edad

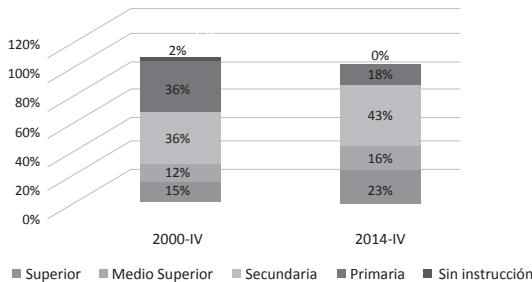


Fuente: *Ibíd.*

Asimismo, la Gráfica 4 representa el porcentaje de la población desocupada de acuerdo al nivel de instrucción. Destaca que mientras la mayoría de la población desocupada cuenta con educación de nivel secundaria, 23% de la población

desocupada ya cuenta con un nivel de educación superior. Es decir, el hecho de que estos jóvenes hayan concluido un nivel de educación superior no les ha garantizado el contar con un empleo.

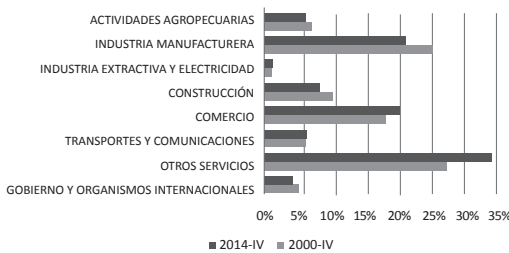
Gráfica 4. Población desocupada por nivel de instrucción



Fuente: *Ibíd.*

También es importante resaltar, que gran parte de la PEA ocupada, es decir, de la población que cuenta con un empleo, se dedica a la industria manufacturera, como se observa en la Gráfica 5.

Gráfica 5. Población ocupada por rama de actividad económica



Fuente: Elaboración propia con estimaciones de la STPS.

VOCACIONES REGIONALES

Las vocaciones regionales se consideran representativas de la actividad económica del estado y su regionalización se realiza en función de la población económicamente activa en cada sector; de acuerdo a la definición que establecen Camberos y Bracamontes (2007).

La clasificación de las vocaciones regionales es la siguiente:

Agropecuaria (A), es la región cuya PEA ocupada en el sector primario es superior a 50%. Se clasifica como Principalmente Agropecuario (PA), si la PEA ocupada en el sector primario es mayor que la PEA ocupada en el resto de los sectores y se aplica el mismo criterio para los otros sectores: Industrial (I), Principalmente Industrial (PI), Comercial (C) y Principalmente Comercial (PC), y Servicios (S) y Principalmente (PS).

Conforme a lo anterior, en la tabla siguiente se presenta el resultado de la regionalización y el cambio en las vocaciones productivas de 2000 a 2010. Cabe destacar, que en todas las regiones se incrementó la concentración de la población ocupada en los sectores comercial y de servicios, lo que indica una tercerización de la economía.

Tabla 10. Vocaciones regionales

Entidad/Región	Primario		Industrial		Comercio		Servicios		Clasificación	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
TAMAULIPAS	9.5%	8.0%	35.1%	30.1%	16.4%	18.4%	39.0%	43.5%	PS	PS
Nuevo Laredo	1.0%	0.7%	34.6%	25.2%	17.0%	22.5%	47.3%	51.5%	PS	S
Franja Fronteriza	13.4%	16.9%	33.6%	20.5%	16.9%	18.1%	36.1%	44.5%	PS	PS
Reynosa	3.8%	3.5%	47.8%	45.1%	15.7%	16.9%	32.8%	34.5%	PI	PI
Matamoros	4.7%	6.2%	48.8%	35.3%	14.4%	17.4%	32.1%	41.1%	PI	PS
Valle de San Fernando	37.2%	32.6%	22.4%	17.3%	14.7%	19.6%	25.7%	30.6%	PA	PA
Centro	18.8%	14.2%	21.5%	18.7%	15.0%	16.4%	44.8%	50.8%	PS	S
Altiplano	52.3%	47.3%	21.4%	18.1%	7.5%	11.3%	18.7%	23.2%	A	PA
Mante	26.5%	22.0%	19.9%	17.0%	17.6%	21.6%	36.0%	39.4%	PS	PS
Sur	7.2%	6.1%	28.2%	26.0%	19.2%	19.5%	45.5%	48.5%	PS	PS

Fuente: Elaboración propia con información del Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI

Como se puede observar en la tabla, en el año 2000, en ninguna región el sector servicios representaba más de 50%, mientras que en 2010 en las regiones de Nuevo Laredo y Centro, el sector servicios absorbió 51% de la población. Resulta interesante diferenciar cómo en la región de Nuevo Laredo, la población ocupada en el sector industrial se redujo de 35 a 25%, mientras que la actividad industrial en Reynosa absorbe el mayor porcentaje de la población ocupada.

Incluso en la región Sur, que se caracteriza por su importante actividad industrial, el sector servicios concentra a la población ocupada, pero en este caso también influye la creciente actividad logística y de comercio exterior de mercancías del Puerto. En cuanto a las regiones de Valle de San Fernando y el Altiplano, la actividad agrícola concentra la mayor proporción de PEA ocupada.

Volviendo a la región de Nuevo Laredo, aquí el sector servicios se ha vuelto más relevante aún, debido al crecimiento del cruce de mercancías por el Puente Internacional, siendo así que de 2007 a 2014, la participación de la aduana de Nuevo Laredo en el flujo de comercio exterior de México (exportaciones más importaciones), se incrementó 6.2 puntos porcentuales. (Ver tabla abajo).

Tabla 11. Flujo de comercio exterior en la aduana de Nuevo Laredo

(millones de dólares)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Exportaciones + Importaciones	356,606	370,519	299,190	389,770	438,509	473,080	491,564	526,663
Nuevo Laredo	97,746	107,549	85,122	118,735	139,180	154,761	161,653	177,132
	27.4%	29.0%	28.5%	30.5%	31.7%	32.7%	32.9%	33.6%
Otras aduanas	258,860	262,970	214,068	271,035	299,328	318,319	329,911	349,531
Exportaciones	190,247	195,084	161,553	203,596	229,507	249,687	262,619	286,228
Nuevo Laredo	50,473	53,474	43,288	55,510	64,703	73,790	79,779	89,050
	26.5%	27.4%	26.8%	27.3%	28.2%	29.6%	30.4%	31.1%
Otras aduanas	139,774	141,611	118,265	148,086	164,805	175,897	182,840	197,179
Importaciones	166,359	175,434	137,637	186,174	209,001	223,393	228,945	240,435
Nuevo Laredo	47,272	54,076	41,834	63,226	74,478	80,971	81,874	88,083
	28.4%	30.8%	30.4%	34.0%	35.6%	36.2%	35.8%	36.6%
Otras aduanas	119,087	121,359	95,803	122,948	134,524	142,421	147,071	152,352

Fuente: INEGI.

EDUCACIÓN

De acuerdo al CONEVAL, Tamaulipas registró rezago educativo en 16.0% de la población total para 2014. Conforme a los parámetros del mismo Consejo, este indicador toma en consideración los siguientes elementos:

- Que las personas de 3 a 15 años de edad asistan a un centro de educación básica o que hayan terminado la educación secundaria.
- Que las personas nacidas antes de 1982 cuenten al menos con primaria completa.
- Que las personas nacidas a partir de 1982 cuenten al menos con secundaria completa.

Lo cual significa que una persona se encuentra en rezago educativo, si está en edad escolar y no asiste a la escuela o si de acuerdo a su edad no ha concluido la primaria o secundaria de acuerdo a los elementos arriba mencionados. Por lo que respecta a Tamaulipas, existen alrededor de 559,000 personas que no tienen la educación básica terminada o no asisten a la escuela estando en edad de asistir, como se muestra en la tabla siguiente.

Tabla 12. Personas con rezago educativo

	2010		2012		2014	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
TAMAULIPAS	479,682	14.4	531,117	15.5	559,983	16.0

Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL (2014).

Asimismo, cabe mencionar que de acuerdo con el mismo Consejo, en 2010 (el dato más reciente disponible a la fecha), más de 35.0% de la población tamaulipeca de 15 años y más tenía la educación básica incompleta, por debajo del porcentaje nacional, lo cual puede considerarse como carencia de oportunidades de estudio para los tamaulipecos.

Tabla 13. Condición educativa de la población tamaulipeca

	2000		2005		2010	
	Nacional	Tamaulipas	Nacional	Tamaulipas	Nacional	Tamaulipas
Población de 15 años y más analfabeta	9.46	5.13	8.35	4.51	6.88	3.61
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	8.21	6.64	5.29	4.09	4.77	3.97
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	52.44	47.33	45.98	41.82	41.11	35.93

Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL (2010).

EDUCACIÓN ESPECIAL

La educación especial se ocupa de atender a todas aquellas personas que, por sus necesidades educativas especiales, la escuela de educación regular no ha podido satisfacer, dada la existencia de obstáculos para proporcionarles una educación pertinente y fortalecer su autonomía y calidad de vida.

Según el INEGI (2005), en el ciclo escolar 2000-2001, Tamaulipas atendió a 16,599 alumnos de educación especial, quienes requirieron atención e intervención en ocho diferentes especialidades: ceguera, deficiencia visual, sordera, deficiencia auditiva, deficiencia motriz, deficiencia intelectual, capacidades y aptitudes sobresalientes y población atendida sin deficiencias. La Tabla 14 muestra la población atendida mediante este servicio educativo en tres ciclos escolares.

Tabla 14. Población atendida en educación especial

Ciclo escolar	Alumnos
2000-2001	16,599
2010-2011	19,137
2014-2015	25,368

Fuente: Elaboración propia con base en la estadística educativa de la SET.

Tamaulipas solamente cuenta con este servicio educativo en 23 de sus municipios. Como se observa en la Tabla 15, la oferta de la educación especial se concentra en las regiones urbanas, como Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros, Centro y Sur. Se destacan las regiones de Valle de San Fernando

y Altiplano por la insuficiente presencia de la oferta educativa de la educación especial.

La presencia de instituciones de este nivel en el territorio tamaulipeco y su oferta educativa, es precaria; lo cual representa un freno a la superación de las deficiencias y la inclusión social de los infantes en situación disminuida.

Tabla 15. Educación especial por regiones

REGIÓN	CICLO ESCOLAR 2010-2011			CICLO ESCOLAR 2014-2015		
	ALUMNOS	ESCUELAS	DOCENTES	ALUMNOS	ESCUELAS	DOCENTES
Nuevo Laredo	1,937	21	146	2,522	22	145
Franja Fronteriza	562	9	46	647	9	45
Reynosa	2,146	23	156	3,273	24	179
Matamoros	3,105	29	180	3,612	30	174
Valle de San Fernando	297	4	17	424	4	20
Centro	7,360	59	483	10,016	69	571
Altiplano	289	4	20	338	4	21
Mante	987	8	68	1,251	8	74
Sur	2,454	25	182	3,285	25	215
Total Entidad	19,137	182	1,298	25,368	195	1,444

Fuente: Elaboración propia con base en la estadística educativa de la SET.

EDUCACIÓN BÁSICA

La educación básica comprende la educación primaria y secundaria. Según el Sistema Nacional de Información Estadística Educativa (SNIEE), Tamaulipas, para el ciclo 2013-2014, tuvo una cobertura en educación básica (3 a 14 años de edad) de 90%, cifra por debajo de la cobertura nacional (96%), e incluso presentó un ligero decremento respecto al ciclo 2010-2011.

Tabla 16. Educación Básica en Tamaulipas

Indicador Educativo	2010-2011		2013-2014 ^{3/}		Var. %	
	Nal.	Edo.	Nal.	Edo.	Nal.	Edo.
Cobertura (3 a 14 años de edad)	94.5	90.6	96.2	90.1	1.8%	-0.6%
Tasa Neta de Escolarización (3 a 14 años de edad)	92.5	89.3	94.4	88.9	2.1%	-0.4%

Fuente: Sistema de Información Estadística Educativa (SNIEE).

Educación preescolar

Este nivel comprende la niñez de tres a cinco años, debiéndose cumplir tres grados escolares. En el estado, la cobertura de educación preescolar se encuentra por debajo del promedio nacional. Para el ciclo 2013-2014 este indicador tuvo un valor de 64%, mientras que a nivel nacional fue de 72%. Sin embargo, el incremento observado respecto al ciclo 2010-2011, es considerablemente mayor al observado a nivel nacional.

Tabla 17. Educación Preescolar en Tamaulipas

Indicador Educativo	2010-2011		2013-2014 ^{3/}		Var. %	
	Nal.	Edo.	Nal.	Edo.	Nal.	Edo.
Atención de 3 años	36.8	12.1	39.9	25.4	8.7%	110.1%
Atención de 4 años	85.9	73.0	88.7	77.2	3.3%	5.8%
Atención de 5 años	83.3	96.5	84.9	87.2	1.9%	-9.6%
Atención de 3, 4 y 5 años	68.7	60.0	71.3	63.8	3.8%	6.3%
Cobertura (3 a 5 años de edad)	68.9	60.2	71.5	64.2	3.8%	6.6%
Tasa Neta de Escolarización (3 a 5 años de edad)	68.7	60.0	71.3	63.8	3.8%	6.3%

Fuente: Sistema de Información Estadística Educativa, SNIEE

De acuerdo a la información que proporciona la SET, a partir del ciclo escolar 2010-2011 hasta el ciclo 2014-2015, se observa un incremento de 4.5% en el número de alumnos de este nivel, 2.7% para el sector público, y 13.6% para el sector privado.

Al analizar el aspecto de la cantidad de docentes por sectores, en la Tabla 18 se observa que en el sector público el número se ha mantenido estable relativamente, mientras que el sector privado muestra un incremento de 10.8%. Por lo que respecta a la cantidad de escuelas, se observa que en el sector público han aumentado 1.5%, mientras que el privado presenta 5.0% de aumento.

Estos incrementos han permitido que el número de alumnos por maestro y por escuela se mantenga estable del ciclo 2010-2011 al 2014-2015.

Tabla 18. La educación preescolar en Tamaulipas

	CICLO ESCOLAR 2010-2011		CICLO ESCOLAR 2014-2015	
	Pública	Privada	Pública	Privada
ALUMNOS	97,344	20,015	99,931	22,729
DOCENTES	4,755	1,284	4,753	1,441
ESCUELAS	1,854	423	1,882	445

Fuente: Elaboración propia con base en la estadística educativa de la SET.

Se advierte la presencia notable, en este renglón educativo, de la iniciativa privada, al invertir en el sector educativo y atraer con su infraestructura casi 20% del alumnado y ofertar en la misma proporción empleo al personal docente.

En la Tabla 19 se muestra el número de alumnos, docentes y escuelas de este nivel educativo por región. Si bien, la región Centro concentra un alto número de escuelas y maestros, regiones como Reynosa y Sur tienen mayor número de alumnos.

Al considerar la relación alumnos por maestro a nivel regional, es en la región de Nuevo Laredo donde esta tasa es más alta, con 24 alumnos por maestro para el ciclo 2014-2015, mientras que el promedio estatal es de 20. De hecho, las regiones de la frontera son las que se encuentran por encima del promedio estatal.

Tabla 19. La educación preescolar por regiones en Tamaulipas

Fuente: Elaboración propia con base en la estadística educativa de la SET.

REGIÓN	2010-2011			2014-2015		
	ALUMNOS	ESCUELAS	DOCENTES	ALUMNOS	ESCUELAS	DOCENTES
Nuevo Laredo	13,403	136	536	13,388	130	547
Franja Fronteriza	2,303	63	128	2,527	56	129
Reynosa	25,914	392	1,247	26,864	397	1,273
Matamoros	18,258	260	861	18,876	244	851
Valle de San Fernando	2,626	82	146	2,580	104	163
Centro	18,096	488	1,100	19,763	504	1,123
Altiplano	2,461	127	173	3,067	142	198
Mante	6,245	230	389	6,275	231	386
Sur	28,043	499	1,459	29,370	519	1,524
Total Entidad	117,349	2,277	6,039	122,710	2,327	6,194

Para brindar atención a niños de este nivel educativo, existe también el Consejo Nacional de Fomento Educativo

(CONAFE), para atender a alumnos de comunidades alejadas, que cuentan con al menos cinco individuos por grado educativo en el nivel. En la Tabla 20, se muestra que para del ciclo escolar 2013-2014 y en relación con el inicio del ciclo escolar 2014-2015, esta institución presentó un incremento de 23.7% en la captación de alumnos, 15.5% de crecimiento en el personal docente y 13.9% más de escuelas de educación en comunidades rurales.

Tabla 20. La educación preescolar a través del CONAFE en Tamaulipas

Fuente: Elaboración propia con base en la estadística educativa de la SET.

CICLO ESCOLAR	ALUMNOS	ESCUELAS	DOCENTES
2013-2014	4,493	565	587
2014-2015	5,561	644	679

Educación primaria

Este es el servicio educativo más antiguo en la obligatoriedad de la educación pública mexicana. Consta de seis grados escolares y constituye el segundo nivel de la Educación Básica. Su sustento se establece en el artículo 25 de la Ley de Educación para el Estado de Tamaulipas.

En la Tabla 21 se muestran los principales indicadores de este nivel educativo. Destacan la tasa de terminación que es prácticamente del 100% y la tasa de reprobación que para el ciclo 20013-2014 fue menor al 1%.

Tabla 21. Educación primaria en Tamaulipas

Indicador Educativo	2010-2011		2013-2014 ^{3/}		Var. %	
	NaL.	Edo.	NaL.	Edo.	NaL.	Edo.
Abandono escolar	0.7	1.2	0.6	1.6	-11.7%	28.8%
Reprobación	3.2	2.2	0.3	0.4	-89.1%	-84.1%
Eficiencia Terminal	94.9	93.1	96.8	92.0	2.0%	-1.2%
Tasa de Terminación	97.8	97.5	110.4	99.8	12.9%	2.4%
Cobertura (6 a 11 años de edad)	109.5	107.3	108.0	100.7	-1.3%	-6.2%
Tasa Neta de Escolarización (6 a 11 años de edad)	100.5	99.1	99.4	93.2	-1.1%	-5.9%
Escuelas Incompletas	15.3	13.8	14.5	14.0	-5.5%	0.9%
Escuelas Unitarias	22.6	23.1	22.2	23.7	-1.7%	2.8%

Fuente: Sistema de Información Estadística Educativa, SNIEE

Hay que destacar que para 2014, se presume haber llegado a 100% de cobertura para este nivel educativo, lográndose así, la universalización de la educación primaria en Tamaulipas.

Analizando la estadística de la Secretaría de Educación en Tamaulipas, se observa que en el ciclo escolar 2014-2015 hubo un decremento de 4.5% en la cantidad de alumnos, 2.9% en docentes y 1.4% en escuelas en comparación con el ciclo escolar 2010-2011. Este comportamiento no se advierte en la estadística del servicio privado, que presenta incrementos en las tres variables.

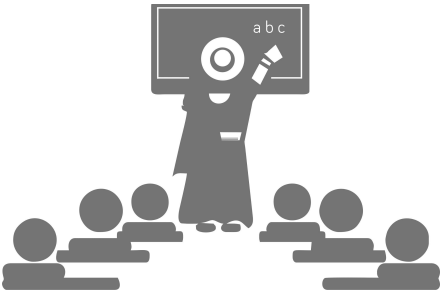
Tabla 22. La educación primaria en Tamaulipas

	2010-2011			2014-2015		
	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total
ALUMNOS	379,627	28,081	407,708	358,149	31,307	389,456
DOCENTES	13,623	1,403	15,026	12,978	1,614	14,592
ESCUELAS	2,254	259	2,513	2,180	299	2,479

Fuente: Elaboración propia con base en la estadística educativa de la SET.

Otra distinción entre el servicio público y el privado es el número de alumnos por maestro. Mientras que en las escuelas públicas esta relación es de 28, en la privada es de 19; lo cual puede marcar una diferencia en los servicios, en función de la calidad de la enseñanza y el aprovechamiento del alumnado.

Para este nivel, a diferencia del nivel preescolar, el sector privado concentra únicamente 8% de los alumnos, 11% de los maestros y 12% de las escuelas, valores que se espera se incrementen en los próximos años.



Finalmente, la Tabla 23 indica la población de este nivel educativo en las distintas regiones del estado. Las regiones de nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros y Sur son en las que el número de alumnos por maestro es mayor.

Tabla 23. La educación primaria por regiones en Tamaulipas

REGIÓN	2010-2011			2014-2015		
	ALUMNOS	ESCUELAS	DOCENTES	ALUMNOS	ESCUELAS	DOCENTES
Nuevo Laredo	53,006	193	1,763	48,760	190	1,611
Franja Fronteriza	7,618	68	351	7,053	56	292
Reynosa	94,285	400	2,977	96,697	420	3,233
Matamoros	71,301	306	2,460	65,601	298	2,384
Valle de San Fernando	9,053	119	405	7,610	113	353
Centro	55,194	544	2,444	52,265	527	2,286
Altiplano	7,428	146	409	7,335	150	408
Mante	19,705	246	957	18,088	235	865
Sur	90,118	491	3,260	86,047	490	3,160
Total Entidad	407,708	2,513	15,026	389,456	2,479	14,592

Fuente: Elaboración propia con base en la estadística educativa de la SET.

Educación secundaria

La Educación Secundaria, por otro lado, constituye el tercer nivel de la educación básica y es el antecedente obligatorio para cursar el medio superior. Este tipo educativo se ofrece en tres modelos educativos, las escuelas secundarias generales, las secundarias técnicas y las telesecundarias.

Para este nivel educativo, como se muestra en la Tabla 24, existe una cobertura de 95%, cifra por debajo del promedio nacional (97%), misma que se ha incrementado respecto al ciclo 2010-2011.

Por lo que respecta al índice de absorción, para el ciclo 2013-2014 tomó el valor de 96%, lo que nos indica un área de oportunidad para mejorar. Los resultados de abandono y reprobación son positivos, ya que han disminuido. Sin embargo, se debe trabajar para mantener esa tendencia.

Tabla 24. Educación secundaria en Tamaulipas

Indicador Educativo	2010-2011		2013-2014 ^{3/}		Var. %	
	Nal.	Edo.	Nal.	Edo.	Nal.	Edo.
Absorción	96.5	95.9	97.0	95.8	0.6%	0.0%
Abandono escolar	5.6	6.8	4.7	5.2	-15.0%	-23.9%
Reprobación	15.9	19.3	11.2	17.4	-29.7%	-9.4%
Reprobación (incluye regularizados)	7.4	9.2	5.2	8.2	-29.5%	-11.1%
Eficiencia Terminal	83.3	80.6	85.9	85.6	3.2%	6.3%
Atención a la Demanda Potencial	93.2	92.3	94.3	93.7	1.1%	1.6%
Tasa de Terminación	79.5	77.0	82.4	80.4	3.5%	4.4%
Cobertura (12 a 14 años de edad)	90.0	88.5	97.1	94.6	7.9%	6.9%
Tasa Neta de Escolarización (12 a 14 años de edad)	78.8	79.6	84.9	82.3	7.6%	3.4%

Fuente: Sistema de Información Estadística Educativa, SNIEE

Entre los ciclos escolares 2010-2011 a 2014-2015 se puede observar el incremento en 10.3% de atención a la demanda en el nivel de referencia, con la participación de los sectores público con un 9.3% y privado con 23.6%. De igual forma, el número de escuelas del sector privado se incrementó en 27%, mientras que en el sector público se ha mantenido. Esto ha permitido que se incremente la participación del servicio privado en este nivel.

En este nivel, el número de alumnos por maestro se interpreta diferente. En promedio, hay 15 alumnos por maestro. En el servicio público esta tasa toma un valor de 17, mientras que en el privado es de 9. Esto parece indicar que en una escuela pública un mismo maestro puede impartir varias materias, mientras que en una escuela privada se busca una mayor calificación docente.

Tabla 25. La educación secundaria en Tamaulipas

	2010-2011			2014-2015		
	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total
ALUMNOS	153,405	11,856	165,261	167,692	14,654	182,346
DOCENTES	9,669	1,467	11,136	10,105	1,713	11,818
ESCUELAS	607	129	736	611	162	773

Fuente: Elaboración propia con base en la estadística educativa de la SET.

La Tabla 26 muestra la información a nivel regional. De nueva cuenta, Reynosa, Matamoros y Nuevo Laredo, municipios con mayor concentración de población, presentan el número de alumnos por maestro más alto.

Tabla 26. La educación secundaria por regiones

REGIÓN	2010-2011			2014-2015		
	ALUMNOS	ESCUELAS	DOCENTES	ALUMNOS	ESCUELAS	DOCENTES
Nuevo Laredo	19,553	48	1,211	21,601	51	1,236
Franja Fronteriza	2,846	19	230	3,012	18	223
Reynosa	34,969	107	2,119	40,901	120	2,379
Matamoros	28,435	83	1,697	31,514	94	1,864
Valle de San Fernando	3,497	36	260	3,476	33	257
Centro	23,897	150	1,896	25,742	154	2,062
Altiplano	3,006	58	230	3,463	60	244
Mante	9,192	64	665	9,085	66	684
Sur	39,866	171	2,828	43,552	177	2,869
Total Entidad	165,261	736	11,136	182,346	773	11,818

Fuente: Elaboración propia con base en la estadística educativa de la SET.

EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

Según información del SNIEE, para el ciclo escolar 2013-2014, en el estado se observó un índice de absorción superior al 100%, lo que indica que hubo quienes decidieron retomar sus estudios. Para este ciclo, Tamaulipas incrementó su cobertura del 65.8% en el ciclo 2010-2011 al 67.6%, mientras que la eficiencia terminal se redujo del 73.1% al 69.2%. El índice de abandono escolar se mantuvo en 12.9%.

Al relacionar el abandono escolar con la eficiencia terminal, se pueden detectar dos problemas. Por un lado existen alumnos que abandonan los estudios y por otro, están aquellos que siguen dentro del sistema, pero no concluyen el nivel cuando deberían por reprobación. Esto indica hacia donde deben dirigirse los esfuerzos. Se deben crear las condiciones que permitan asegurar la permanencia y continuidad dentro del sistema, y focalizar esfuerzos en la regularización de alumnos con riesgo de reprobación.



Tabla 27. Educación Media Superior En Tamaulipas

Indicador Educativo	2010-2011		2013-2014 ^{3/}		Var. %	
	Nal.	Edo.	Nal.	Edo.	Nal.	Edo.
Absorción	96.7	96.5	105.6	104.6	9.3%	8.3%
Abandono escolar	14.9	12.9	13.1	12.9	-12.4%	-0.2%
Reprobación	32.7	25.8	31.4	24.7	-4.0%	-4.1%
Reprobación (incluye regularizados)	15.7	12.4	14.2	11.6	-9.3%	-6.9%
Eficiencia Terminal	62.2	73.1	64.7	69.2	3.9%	-5.4%
Atención a la Demanda Potencial	86.3	87.2	90.6	89.7	5.0%	2.9%
Tasa de Terminación	46.5	54.4	52.1	55.3	12.0%	1.7%
Cobertura (15 a 17 años de edad)	62.7	65.8	69.4	67.6	10.8%	2.8%
Tasa Neta de Escolarización (15 a 17 años de edad)	50.4	54.2	54.8	55.6	8.8%	2.7%

Fuente: Sistema de Información Estadística Educativa, SNIEE

La Secretaría de Educación de Tamaulipas registró un incremento de 10.2% en la demanda de este nivel educativo entre los ciclos escolares 2010-2011 y 2014-2015. Destaca el incremento de 35.2% en escuelas privadas y 20.5% en sus alumnos. Sin embargo, este incremento no se observa en el número de docentes.

En la educación media superior, 52.4% son escuelas privadas. Estas concentran 24.6% de los alumnos, y emplean a 36.9% de los maestros de este nivel.

Tabla 28. La educación media superior en Tamaulipas

	2010-2011			2014-2015		
	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total
ALUMNOS	92,280	26,762	119,042	98,980	32,238	131,218
DOCENTES	4,601	2,792	7,393	4,813	2,816	7,629
ESCUELAS	180	176	356	216	238	454

Fuente: Elaboración propia con base en la estadística educativa de la SET.

La Tabla 29 enseguida, muestra la información a nivel regional. Es importante destacar que el único municipio que no cuenta con institución de educación media superior, es Villagrán. Como era de esperarse el mayor número de escuelas y alumnos atendidos se encuentra en las regiones con mayor población:

Sur, Reynosa, Matamoros, Centro y Nuevo Laredo, contando con una menor cantidad de alumnos la región Altiplano.

Tabla 29. La educación media superior por regiones de Tamaulipas

REGIÓN	2010-2011			2014-2015		
	ALUMNOS	ESCUELAS	DOCENTES	ALUMNOS	ESCUELAS	DOCENTES
Nuevo Laredo	10,990	33	524	14,831	50	614
Franja Fronteriza	3,429	8	250	2,006	9	149
Reynosa	17,931	45	974	25,273	74	1,277
Matamoros	16,563	43	954	21,104	63	1,158
Valle de San Fernando	2,382	15	132	2,136	15	130
Centro	19,251	58	1,323	21,955	76	1,636
Altiplano	1,536	10	105	1,714	14	135
Mante	6,831	18	407	7,095	26	439
Sur	29,501	91	2,038	33,185	108	1,940
Total Entidad	108,414	321	6,707	129,299	435	7,478

Fuente: Elaboración propia con base en la estadística educativa de la SET.

Se puede deducir que para garantizar la educación media superior gratuita y obligatoria para el año escolar 2021-2022, Tamaulipas deberá prever la infraestructura necesaria, con el fin de que la población eleve sus estudios, que le permitan acceder a mayores oportunidades de empleo y con ello, movilidad social. Bajo el supuesto de que la capacidad de la infraestructura actual está utilizada al máximo, atendiendo un promedio de 289 alumnos por plantel, se requerirá de la existencia de más 600 escuelas para atender los 182,946 alumnos que se encontrarán en edad de cursar este nivel educativo, es decir, alrededor de 180 escuelas nuevas o bien, ampliar la infraestructura existente.

EDUCACIÓN SUPERIOR

Comprende el nivel de licenciatura, especialidad, maestría y doctorado, así como la Educación Normal. Tiene sustento legal en el artículo 3º, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiriéndose a las universidades y a las instituciones de educación superior, así como en la Ley General de Educación, que en el artículo 1º señala que: la función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere se regulará por la Ley para la Coordinación de la Educación Superior. Ésta, en el artículo 11º expresa:

A fin de desarrollar la educación superior en atención a las necesidades nacionales, regionales y estatales y a las necesidades institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura, el Estado proveerá a la Coordinación de este tipo de educación en toda

la República, mediante el fomento de la interacción armónica y solidaria entre las instituciones de educación superior y a través de la asignación de recursos públicos disponibles destinados a dicho servicio, conforme a las prioridades, objetivos y lineamientos previstos por esta ley.

En Tamaulipas en 2010, de la población en edad de 18 años y más, únicamente 21% cuenta con instrucción superior.

Tabla 30. Población en edad de 18 años y más sin instrucción superior en Tamaulipas

	2000	2005	2010
Total población de 18 años y más	1,701,066	1,893,830	2,087,089
Sin instrucción superior	1,439,173	1,533,902	1,641,424
% sin instrucción superior	84.6	81.0	78.6

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

En el nivel superior, el Sistema Educativo de Tamaulipas actualmente cuenta con 7 Institutos Tecnológicos, 12 Escuelas Normales, 5 Universidades de la Pedagógica Nacional, 3 Universidades Politécnicas, 5 Universidades Tecnológicas, 1 Escuela Náutica Mercante, 1 Colegio de San Juan, 1 Colegio de Tamaulipas, 1 Centro de Rehabilitación y Educación Especial, 1 Centro de Actualización del Magisterio, 1 Centro de Investigación en Ciencia Aplicada y Tecnología Avanzada Unidad Altamira, IPN (CICATA), 1 Centro Regional de Formación Docente e Investigación Científica, 1 Universidad Autónoma de Tamaulipas y 66 Instituciones de Educación Superior particulares, resultando un total de 106 instituciones de Educación Superior, 40 de ellas son de origen público, que dan una cobertura de 31% en el ciclo 2013-2014.

Tabla 31. Presencia de la educación superior en Tamaulipas

	2010-2011			2014-2015		
	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total
ALUMNOS	71,565	38,212	109,777	75,166	37,206	112,372
DOCENTES	4,862	4,830	9,692	5,179	5,097	10,276
ESCUELAS	31	63	94	64	136	200

Fuente: Elaboración propia con base en la estadística educativa de la SET.

Como se muestra en la Tabla 32, se ha duplicado el número de instituciones de educación superior existentes en el estado, no obstante, el número de alumnos no ha reflejado el mismo incremento, aumentando la matrícula en 2.4% únicamente.

Existe presencia de escuelas de este nivel educativo, en 14 de los 43 municipios que conforman el Estado; este nivel educativo se concentra en las regiones Sur, Centro, Reynosa, Matamoros y Nuevo Laredo. En tanto que la región Valle de San Fernando, no cuenta con instituciones de educación superior como se puede ver en la tabla abajo.

Tabla 32. Educación Superior en Tamaulipas

REGIÓN	2010-2011			2014-2015		
	ALUMNOS	ESCUELAS	DOCENTES	ALUMNOS	ESCUELAS	DOCENTES
Nuevo Laredo	9,323	/	701	10,684	15	648
Franja Fronteriza	2,842	/	208	5,355	6	311
Reynosa	15,425	/	1,394	16,135	29	1,619
Matamoros	13,586	/	1,524	14,925	39	1,480
Valle de San Fernando	0	/	0	0	1	0
Centro	21,970	/	1,868	22,524	39	2,240
Altiplano	366	/	68	229	2	34
Mante	2,587	/	152	3,841	7	259
Sur	43,680	/	3,777	38,679	62	3,685
Total Entidad	109,779	94	9,692	112,372	200	10,276

Fuente: Elaboración propia con base en la estadística educativa de la SET.

En cuanto a la afinidad de los programas de educación superior ofertados en cada región, cabe hacer las siguientes precisiones:

- La región Nuevo Laredo cuenta con diversas instituciones de educación superior que ofrecen estudios técnicos superiores y cinco ingenierías, entre ellas, la denominada ingeniería en logística internacional, la que por su perfil de egreso, está alineada a la actividad económica más importante en la región de Nuevo Laredo.
- La región de la Franja Fronteriza cuenta con una oferta educativa, por parte de la Universidad Tecnológica de la Ribereña, alineada a las actividades preponderantes de la región como la agricultura, ganadería, comercio, y turismo cinegético.

- La región Reynosa presenta una oferta educativa de seis carreras profesionales. Esta región, además de contar con cruces fronterizos de transporte y carga en el intercambio comercial, se distingue por contar con maquiladoras e industrias de la petroquímica y extracción y generación de gas. Por lo que se observa que las carreras ofertadas por las instituciones de educación superior son acordes a las actividades industriales que caracterizan a esta región.
- En la Región de Matamoros, se identifican tres instituciones de educación superior que ofertan carreras alineadas a las actividades propias de la región, que al igual que la anterior, cuenta con cruces fronterizos de transporte y carga en el intercambio comercial, maquiladoras e industria automotriz.
- La región Valle de San Fernando cuenta con la Unidad Académica de Educación Superior a Distancia perteneciente al Instituto Tecnológico de Ciudad Victoria, sin embargo se encuentra fuera de funcionamiento.
- La Región Centro, se caracteriza por contar con actividades económicas diversas, como la agricultura, la ganadería, el comercio, bienes y servicios gubernamentales, financieros, de pesca, cinegéticos, transporte, inmobiliarios, construcción e industrias manufactureras. La oferta que las instituciones de educación superior presentan a la población que habita la región, es completa y diversa, por lo tanto está en concordancia a su vocación productiva.
- La Región del Altiplano carece de una oferta de educación superior diversa o alineada a las necesidades de empleo y condiciones económicas de la población. Requiere de transformación educativa que fomente la formación de capital humano y atraiga inversión de capitales.
- La Región Mante, destaca que las instituciones de educación superior, públicas y privadas están concentradas en el municipio de El Mante. Además, se requiere de más instituciones y ofertas educativas que impulsen el crecimiento y el desarrollo económico, cultural y tecnológico de la región.

- Por último, en la región Sur se advierte la presencia y existencia de instituciones de educación superior, públicas y privadas. La oferta educativa que presentan a la población es amplia y diversa, comprendiendo diferentes áreas académicas e influyentes en la producción y economía de la zona.

En resumen, luego del análisis de cada uno de los planes y programas de las carreras profesionales que ofertan las instituciones de educación superior en el estado de Tamaulipas, las regiones Nuevo Laredo, Reynosa, Centro y Sur cuentan con más instituciones educativas superiores, así como mayor oferta educativa adecuada y las necesidades educativas, económicas y de empleo de la población. En el caso opuesto se ubican las regiones de Valle de San Fernando y Altiplano.

OTROS INDICADORES DE TAMAULIPAS

Analfabetismo

El analfabetismo, se refiere al número de personas que no saben leer ni escribir y se le ha relacionado como un indicador de desarrollo social, ya que impide el perfeccionamiento intelectual y el desarrollo económico y sociocultural de la población. En México, paralelo a la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en el año de 1921, aproximadamente 90% de la población del país era analfabeta.

Se pueden distinguir dos tipos de analfabetismo, el convencional y el funcional.

El primero hace referencia a la persona que no sabe leer ni escribir. El segundo se refiere a la persona que habiendo cursado algunos grados de educación, en específico entre tres y cuatro grados de la educación primaria, ha disminuido sus hábitos de lectura, al grado de perder sus capacidades lectoras y consecuentemente sus usos y ventajas de ésta en la escritura, razones por las cuales no logra desarrollar habilidades en la lectura ni la escritura.

Según INEGI, para el año 2000 Tamaulipas, contaba con una tasa de analfabetismo de 5.3% en la población de 15 años y más. Para 2005, la tasa fue de 4.8 y para el 2010 de 5.5%. Para el grupo de edad de 6 a 14 años, la tasa de analfabetismo fue de 10.6% en 2000. Para el 2010 este indicador tomó un valor de 12%.

Al comparar los grupos de edad, se observa que se presenta un crecimiento muy alto de analfabetismo en el grupo de edad más joven.

Tabla 33. Alfabetización y analfabetismo de la población de 6 a 14 años por regiones

REGIÓN	2000				2010			
	Población	Alfabetista %	Analfabetista %	No especificado	Población	Alfabetista %	Analfabetista %	No especificado
Nuevo Laredo	56,585 11.2 %	50,087 88.6 %	6,105 10.7 %	393 0.7 %	67,202 12.4 %	58,688 87.3 %	5,712 8.5 %	2,802 4.1 %
Franja Fronteriza	12,654 2.5 %	11,400 90.1 %	1,220 9.6 %	34 0.3 %	11,054 2.0 %	9,875 89.3 %	973 8.8 %	206 1.8 %
Reynosa	92,708 18.4 %	82,680 89.1 %	9,466 10.2 %	562 0.6 %	117,195 21.7 %	102,006 87.0 %	10,311 8.8 %	4,878 4.1 %
Matamoros	88,815 17.6 %	78,471 88.3 %	9,928 11.2 %	416 0.5 %	97,985 18.1 %	85,897 87.6 %	9,119 9.3 %	2,969 3.0 %
Valle de San Fernando	14,782 2.9 %	12,932 87.5 %	1,796 12.1 %	54 0.4 %	12,093 2.2 %	10,681 88.3 %	1,297 10.7 %	115 0.9 %
Centro	77,361 15.4 %	69,415 89.8 %	7,761 10.0 %	185 0.2 %	75,415 13.9 %	66,664 88.4 %	6,379 8.4 %	2,372 3.1 %
Altiplano	11,855 2.3 %	10,183 86.0 %	1,642 13.8 %	30 0.2 %	10,125 1.8 %	8,605 85.0 %	1,441 14.2 %	79 0.7 %
Mante	32,543 6.5 %	28,947 89.0 %	3,434 10.6 %	62 0.3 %	27,304 5.0 %	24,154 88.4 %	2,543 9.3 %	607 2.2 %
Sur	116,244 23.0 %	105,968 91.2 %	9,933 8.5 %	343 0.3 %	120,331 22.3 %	107,593 89.4 %	8,293 6.9 %	4,445 3.7 %
Totales	503,447 100.0 %	450,083 89.5 %	51,285 10.6 %	2,079 0.4 %	538,704 100.0 %	474,163 88.0 %	46,068 8.5 %	18,473 3.4 %

Fuente: Elaboración propia obtenida de INEGI 2005 y 2010.

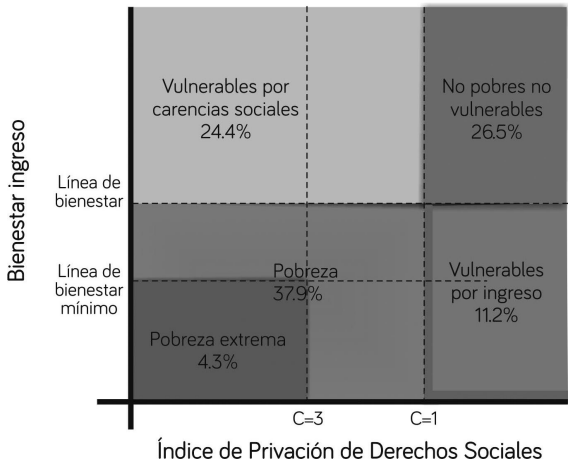
Organismos internacionales como la UNESCO, consideran que las regiones más inequitativa son las poblaciones rurales las más afectadas, en especial, sus mujeres, niñas y niños. En esa geografía los indicadores educativos sobre acceso, abandono, analfabetismo y calidad de la educación son más alarmantes que en las áreas urbanas. Presentan déficit en la infraestructura y oferta educativa, ya que quienes se responsabilizan de ésta, han sido insensibles a las particulares formas de vida y cultura rural.

De igual manera, la poca oferta educativa existente está desvinculada a sus necesidades de empleo y desarrollo territorial. La desigualdad e inequidad no quedan ahí, se suman a ello, las carencias en salud, alimentación, vivienda, agua potable, energía y electricidad, comunicación, marginación del poder adquisitivo, entre otros. Los indicadores de pobreza y desarrollo humano son los más bajos.

Pobreza Multidimensional en Tamaulipas

Como ya se mencionó, el CONEVAL define la pobreza de acuerdo a los espacios de bienestar económico y de los derechos sociales.

Figura 3. Pobreza Multidimensional en Tamaulipas 2014

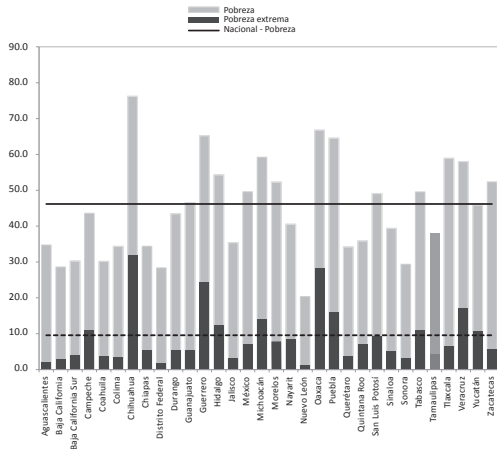


Fuente: CONEVAL.

La Figura 3, muestra cómo se encuentra distribuida la población de Tamaulipas en los distintos cuadrantes del diagrama de pobreza multidimensional. Únicamente 26.5% de los tamaulipecos no se encuentra en situación de vulnerabilidad, ni por ingresos ni por carencias sociales. Es decir, 73.5% de la población tiene ingresos inferiores a la línea de bienestar y/o presenta alguna carencia social. Dentro de la población vulnerable, 37.9% se encuentra en situación de pobreza, esto es, vulnerable por ingresos y con al menos una carencia social. De los cuales, 4.3% se encuentra en situación de pobreza extrema. Sólo 24.4% es vulnerable por carencias sociales, mientras que 11.2% es únicamente vulnerable por ingresos.

Estos resultados ubican a Tamaulipas en el lugar número 13 entre las entidades con menor porcentaje de personas en situación de pobreza y en el lugar número 11 de pobreza extrema, situándose por debajo del promedio nacional. Esto se puede observar en la gráfica.

Gráfica 6. Comparativo nacional



Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL.

Por otra parte, en la Tabla 34 se observan a detalle los indicadores de pobreza multidimensional en su comportamiento en los años de 2010 a 2012.

Tabla 34. Pobreza Multidimensional en Tamaulipas 2010-2014

Indicadores	Porcentaje			Var 10-14	Miles de personas			Var 10-14
	2010	2012	2014		2010	2012	2014	
Pobreza								
Población en situación de pobreza	39.0	38.4	37.9	-1.0	1,301.7	1,315.6	1,330.7	29.0
Población en situación de pobreza moderada	33.5	33.7	33.6	0.1	1,118.3	1,155.5	1,179.1	60.8
Población en situación de pobreza extrema	5.5	4.7	4.3	-1.2	183.4	160.2	151.6	-31.8
Población vulnerable por carencias sociales	26.9	26.8	24.4	-2.5	899.0	918.7	856.0	-44.0
Población vulnerable por ingresos	9.4	8.8	11.2	1.9	312.8	303.0	393.8	80.9
Población no pobre y no vulnerable	24.8	26.0	26.5	1.7	828.3	892.4	929.4	101.1
Privación social								
Población con al menos una carencia social	65.9	65.1	62.3	-3.6	2,200.7	2,234.3	2,185.7	-15.0
Población con al menos tres carencias sociales	15.4	14.3	12.7	-2.7	514.3	491.5	446.3	-68.0
Indicadores de carencia social								
Rezago educativo	14.4	15.5	16.0	1.6	479.7	531.1	560.0	80.3
Carencia por acceso a los servicios de salud	20.9	15.8	15.0	-5.9	700.1	540.5	527.1	-172.9
Carencia por acceso a la seguridad social	51.1	50.6	45.5	-5.6	1,708.0	1,735.5	1,597.3	-110.7
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	9.6	10.5	8.2	-1.4	319.5	361.1	288.1	-31.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	16.5	10.6	11.5	-0.0	549.8	364.6	403.3	-146.5
Carencia por acceso a la alimentación	13.6	19.2	19.5	5.9	455.0	657.3	684.5	229.5
Bienestar								
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	14.5	14.9	16.1	1.7	484.0	510.1	566.4	82.3
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	48.3	47.2	49.1	0.8	1,614.5	1,618.7	1,724.5	110.0

Fuente: CONEVAL.

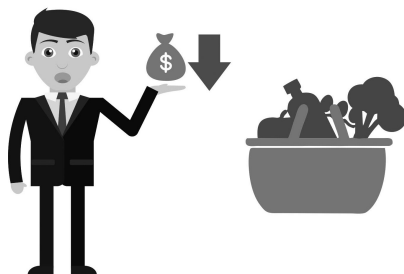
Dentro de los resultados positivos, destaca que el porcentaje y número de personas en situación de pobreza extrema, han disminuido modestamente de 2010 a 2014. De igual forma, el número de personas vulnerables por carencias sociales, también ha disminuido en el mismo periodo. En cuanto a la carencia social, destaca la disminución de las personas con carencia por acceso a los servicios de salud, 173 mil personas dejaron de tener carencia de este derecho. También disminuyó en más de 100 mil personas, aquellas con carencia por acceso a la seguridad social. Otro resultado favorable importante es la disminución en casi 150 mil el número de personas con carencia por acceso a los servicios básicos.

Sin embargo, existen resultados menos favorables que no se pueden dejar pasar. El número de personas en situación de pobreza se ha incrementado casi en la misma medida que a disminución observada en la pobreza extrema. Esto quiere decir, que 30 mil personas que en el año 2010 no estaban en situación de pobreza, ahora lo están.

Tampoco es alentador el incremento en el porcentaje y número de personas vulnerable por ingresos. De 2010 a 2014, el porcentaje en esta situación se incrementó de 9.4 a 11.2%, y el número de personas creció en 80 mil. De igual forma el número de personas con ingreso inferior a la línea de bienestar se incrementó en 6.8% de 2010 a 2014.

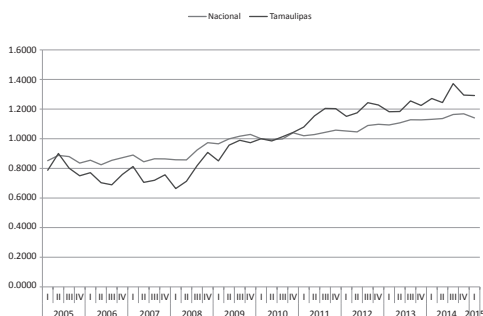
El resultado más preocupante es el número de personas vulnerables por carencia por acceso a la alimentación, de 2010 a 2014 se incrementó de 13.6 a 19.5%, lo que representa un aumento de 230 mil personas. Estos resultados se relacionan con el índice de tendencia laboral, que se muestra en la siguiente Gráfica 7.

Destaca la tendencia del porcentaje de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso laboral; de manera que, si el índice sube, significa que aumenta el porcentaje de personas que no pueden comprar una canasta alimentaria con su ingreso laboral.



Gráfica 7. Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza

IT10 = 1



Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL.

Como se puede observar en la gráfica anterior, la tendencia de este índice es positiva, tanto para Tamaulipas como a nivel nacional. La pendiente es más pronunciada para el caso de Tamaulipas, que a partir de 2010 presenta un mayor incremento que el promedio nacional.

El comportamiento de este indicador señala que el porcentaje de tamaulipecos que no pueden adquirir la canasta básica con su ingreso laboral se ha incrementado, lo cual coincide con lo observado respecto a la pobreza multidimensional, en cuanto a la dimensión de acceso a la alimentación. Dicho índice sirve como señal preventiva de corto plazo sobre la situación del ingreso laboral de las familias, en relación con el costo de la canasta alimentaria.

Ahora bien, en cuanto a la tasa de desempleo, de acuerdo al análisis descrito en el apartado de empleo en este mismo trabajo, se distingue una tendencia descendente en 2014. Sin embargo, se observó un incremento en la población ocupada con ingresos menores a dos salarios mínimos. Entonces, de acuerdo a lo observado en el índice de tendencia laboral de la pobreza y las mediciones recientes de pobreza, se puede concluir que un menor desempleo no necesariamente se refleja en mejores condiciones de vida. Es necesario generar empleos de calidad, con prestaciones e ingresos adecuados para las necesidades actuales de la población.

Pobreza Multidimensional por Región

A continuación, en la Tabla 35 se puede apreciar a detalle la situación de pobreza por regiones, de acuerdo a los diversos indicadores del CONEVAL. Cabe observar que la medición a nivel municipal se realiza cada cinco años; la más reciente corresponde al año 2010 y fue publicada en 2011. Por tanto, en 2016 se espera tener información actualizada a 2015.

Tabla 35. Pobreza Multidimensional por Región 2010

REGIÓN	Población en situación de pobreza			Población en situación de pobreza extrema			Población vulnerable por carencias sociales			Población vulnerable por ingresos			Población no pobre ni vulnerable		
	Personas (miles)	%	Carencias promedio	Personas (miles)	%	Carencias promedio	Personas (miles)	%	Carencias promedio	Personas (miles)	%	Carencias promedio	Personas (miles)	%	Carencias promedio
TAMAULIPAS	1290.3	39.4%	2.1	184.7	5.6%	3.6	913.8	27.9%	1.7	296.5	9.0%	0.0	777.7	23.7%	0.0
Nuevo Laredo	140.9	37.6%	1.8	13.0	3.5%	3.4	104.3	27.8%	1.6	39.3	10.5%	0.0	90.5	24.1%	0.0
Franja Fronteriza	31.3	47.4%	1.9	2.7	4.0%	3.4	22.0	33.2%	1.7	3.6	5.4%	0.0	9.3	14.0%	0.0
Reynosa	252.4	36.4%	2.0	29.9	4.3%	3.5	174.7	25.2%	1.7	83.6	12.0%	0.0	183.1	26.4%	0.0
Matamoros	205.7	38.8%	2.0	24.4	4.6%	3.6	147.5	27.8%	1.7	55.1	10.4%	0.0	121.6	23.0%	0.0
Valle de San Fernando	47.8	60.7%	2.5	10.3	13.1%	3.6	26.1	33.1%	2.1	1.4	1.8%	0.0	3.4	4.3%	0.0
Centro	188.6	38.5%	2.1	32.6	6.7%	3.5	157.9	32.3%	1.7	23.4	4.8%	0.0	119.4	24.4%	0.0
Altiplano	55.5	73.4%	2.5	15.8	20.9%	3.5	16.6	22.0%	2.1	0.9	1.2%	0.0	2.6	3.4%	0.0
Mante	84.1	43.4%	2.0	11.8	6.1%	3.6	63.5	32.7%	1.7	13.3	6.9%	0.0	33.0	17.0%	0.0
Sur	284.0	36.6%	2.1	44.1	5.7%	3.6	201.1	25.9%	1.7	75.9	9.8%	0.0	214.8	27.7%	0.0

Fuente: CONEVAL.

Por otra parte, en cuanto a la dispersión de la pobreza por región, la Gráfica 8 mide el porcentaje de personas con al menos una carencia social (en el eje horizontal) y el porcentaje de personas con ingreso inferior a la línea de bienestar (en el eje vertical), para dar cuenta de la dimensión del porcentaje de población en situación de pobreza extrema (tamaño de las esferas).

La región con mayor porcentaje de población en situación de pobreza es el Altiplano, con 73.4%, de la cual 21% se encuentra en pobreza extrema. Únicamente 3.4% de la población no se considera ni pobre ni vulnerable.

Otra región que presenta resultados menos favorables es Valle de San Fernando, donde 95.7% de la población se encuentra en situación de vulnerabilidad, ya sea por ingresos o por carencias sociales. Y las personas que reciben ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo y tienen al menos tres carencias, representan 13%.

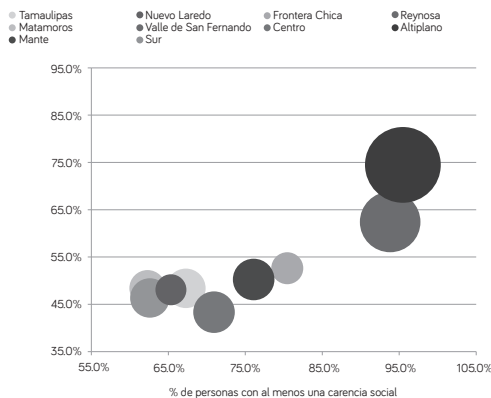
Las dos regiones mencionadas tienen en común la vocación económica, es decir, el sector primario es la principal actividad.

Caso contrario, las ciudades más grandes, en las que la actividad industrial es importante y el sector servicios está

orientado a la industria, la situación de vulnerabilidad de la población es distinta. Como en el caso de las regiones de Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros y Sur.

Nuevo Laredo es la región con menor proporción de población en situación de pobreza extrema, con 3.5%. En la región Sur, 28% de la población no presenta ningún tipo de vulnerabilidad, siendo así la región con mejor resultado. Reynosa la sigue muy de cerca con 26 por ciento.

Gráfica 8. Pobreza Multidimensional por Región



Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL.

En el año 2010 para Tamaulipas, la carencia social que se presenta en mayor porcentaje de la población es por acceso a la seguridad social, 51% de la población la presenta. Si bien, según la información a nivel estatal, de 2010 a 2014 la población con esta carencia se redujo en 110 mil personas, para 2010 la generalización se extiende a cada una de las regiones.

La región de Nuevo Laredo tiene el mismo promedio que el estado en esta carencia, mientras que las regiones de Reynosa, Matamoros y Sur se encuentran por debajo de este, con 43, 48 y 50% respectivamente. Las regiones del Altiplano y San Fernando son las que presentan mayor porcentaje de la población con esta carencia.

Para 2010, el rezago educativo en el estado se observó en 15.5% de la población. Pero como se mencionó previamente, este ha incrementado, por lo que se esperaría que hacia el interior de las regiones también se observará un incremento.

Siendo las regiones más rurales, como son Valle de San Fernando y Altiplano, las que presentan un mayor rezago educativo.

Por lo que respecta a la carencia por acceso a los servicios de salud, la población de la región Franja Fronteriza, y Reynosa son las que tienen un mayor porcentaje en esta situación, por encima del promedio estatal. Curiosamente, las ciudades con menor presencia de pobreza extrema, presentan mayor carencia por acceso a los servicios de salud. El Altiplano es la ciudad con menor incidencia de esta carencia.

Tabla 36. Carencias Sociales por Región

REGIÓN	Rezago educativo		Carencia por acceso a los servicios de salud		Carencia por acceso a la seguridad social		Carencia por calidad y espacios de vivienda		Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda		Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda	
	Personas (miles)	%	Personas (miles)	%	Personas (miles)	%	Personas (miles)	%	Personas (miles)	%	Personas (miles)	%
TAMAULIPAS	475.2	14.5%	758.0	23.1%	1678.7	51.2%	317.2	9.7%	571.8	17.4%	451.6	13.8%
Nuevo Laredo	49.0	13.1%	100.0	26.7%	189.9	50.6%	24.4	6.5%	17.5	4.7%	46.3	12.3%
Franja Fronteriza	111	16.8%	23.7	35.7%	45.8	69.2%	2.4	3.6%	5.5	8.3%	8.0	12.0%
Reynosa	99.3	14.3%	202.1	29.1%	297.3	42.9%	59.4	8.6%	65.0	9.4%	91.4	13.2%
Matamoros	72.7	13.7%	127.5	24.1%	255.9	48.3%	47.1	8.9%	78.3	14.8%	73.5	13.9%
Valle de San Fernando	16.5	21.0%	15.5	19.7%	62.1	79.0%	8.1	10.3%	53.6	68.2%	18.9	24.1%
Centro	72.5	14.8%	66.7	13.6%	279.5	57.1%	51.7	10.6%	132.7	27.1%	71.1	14.5%
Altiplano	22.7	30.0%	5.4	7.1%	58.1	76.9%	12.2	16.1%	58.0	76.8%	19.6	26.0%
Mante	33.1	17.1%	19.6	10.1%	102.4	52.8%	28.7	14.8%	69.6	35.9%	28.4	14.6%
Sur	98.3	12.7%	197.6	25.5%	387.7	50.0%	83.2	10.7%	91.5	11.8%	94.3	12.2%

Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL.

La carencia que concentra menor número de personas es la calidad y espacios de vivienda: en 2014, 9.7% de la población la presentaba. Incluso en las regiones, salvo el Altiplano y Mante con 16 y 15% respectivamente, ninguna se aleja mucho del promedio estatal. Sin embargo, la situación difiere cuando hablamos a la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda.

Según la información presentada arriba en la Tabla 36, 572 mil personas, es decir, 17.4% de la población del estado presentaba esta carencia. En 2014 se determinó que este número se había reducido en 146 mil personas. Así, las regiones más pobladas, desarrolladas y urbanizadas: Nuevo Laredo, Franja Fronteriza, Reynosa, Matamoros y Sur, se ubican por debajo del promedio estatal. Pero el resto dista mucho de estar en el promedio. En el Altiplano, cerca de 80% de la población presenta esta carencia, para el Valle de San Fernando, 68%, y para El Mante, 36%.

El caso de la región Centro es particular, puesto que el municipio de Victoria tiene indicadores más positivos que el resto de los municipios que la componen, debido a la diferencia de

la actividad económica y grado de urbanización. En efecto, la capital tiene una economía enfocada principalmente en los servicios, mientras que el resto tiene una fuerte actividad primaria. La infraestructura de transporte y comunicación ayudan a que el área de influencia de este municipio sea mayor, y los indicadores de carencias sociales estén más cerca del promedio estatal. Sin embargo, eso no se aplica para la carencia por acceso a servicios básicos de la vivienda: 27% de la población la presenta.

La carencia por acceso a la alimentación es otro aspecto interesante. De 2010 a 2014 se incrementó en más de 200 mil a nivel estatal. Como ya se mencionó, no se cuenta con información actualizada a nivel municipal pero resulta un foco rojo. Las regiones más afectadas por esta carencia, nuevamente son el Altiplano y Valle de San Fernando; el resto están muy cercanas al promedio.

Para resumir, como se ha observado en este apartado, de acuerdo a su vocación productiva, cada región presenta necesidades diversas. Sin embargo, la necesidad de combatir el rezago educativo es general para todo el estado. Esto implica mejorar infraestructura educativa, proveer educación de calidad, asegurar la permanencia en la escuela y garantizar el acceso a la educación en TODOS los niveles.

En cuanto al empleo, ha aumentado el número de personas con ingresos inferiores a dos salarios mínimos. Esto, aunado al alto porcentaje de personas con carencia por acceso a la seguridad social, la tendencia positiva en el índice de tendencia laboral de la pobreza de 2008 a la fecha, y el incremento en 229 mil personas en la carencia por acceso a la alimentación, demuestra la relevancia y necesidad de generar empleos de calidad, bien remunerados, que ofrezcan a los trabajadores las prestaciones de ley.

Con mayores ingresos y mejores prestaciones, las condiciones de vida de la población se verían mejoradas en muchos aspectos. Sin embargo, para complementar esto, el gobierno debe realizar las inversiones necesarias para ofrecer la infraestructura adecuada para el desarrollo social: educativa, de salud y de servicios básicos.

CAPÍTULO IV

ÁREAS DE OPORTUNIDAD

POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO

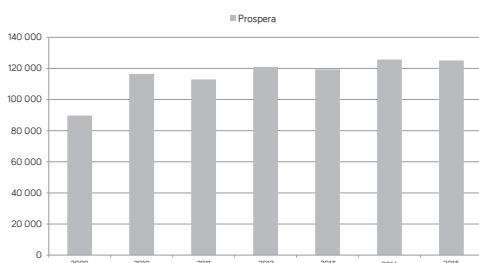
La estadística de pobreza multidimensional nos muestra una pequeña reducción en el porcentaje de población tamaulipeca en esa situación, sin embargo, en valor absoluto el número de personas se ha incrementado. En otros términos, se ha observado una transición de pobreza extrema a pobreza moderada.

Si bien la medición de pobreza multidimensional es reciente —por lo que únicamente se tiene información de un corto periodo—, la política pública de desarrollo social debe ser de largo plazo, al tener como objetivo el combate a la reproducción intergeneracional de la pobreza, entonces, se puede deducir que ésta no está teniendo el éxito esperado. En efecto, el número de personas en situación de pobreza no se ha reducido aun cuando el porcentaje que representan sí, pero la disminución ha sido poca.

Al hablar de combate a la pobreza, es inevitable hablar del programa PROSPERA, antes denominado Oportunidades; el que reporta que en Tamaulipas hay 125 mil beneficiarios de este programa, sin embargo, después del incremento que se observó en 2009, el número de beneficiarios no ha sido significativo.

Gráfica 9. Beneficiarios del Programa Prospera y Programa de Apoyo Alimentario

Gráfica 9. Beneficiarios del Programa Prospera y Programa de Apoyo Alimentario



Fuente: Coordinación Nacional de PROSPERA, Programa de Inclusión Social.

Al respecto, en 2013 el CONEVAL realizó una Evaluación Específica de Desempeño para el periodo 2012-2013, dentro de sus observaciones, comenta que:

[...] a 16 años de su creación, las necesidades del país han cambiado, en parte, sin duda, porque ha logrado

un impacto perceptible en zonas rurales. La escolaridad mejoró notablemente pero ha dejado de hacerlo; la pobreza rural se ha reducido pero la urbana ha crecido. [...] Los avances son reales y podrían revertirse sin el programa. Pero al mismo tiempo es necesario planear y evaluar acciones complementarias que combatan eficazmente la reproducción intergeneracional de la pobreza en las áreas y grupos que muestran menos mejoras: en zonas urbanas, en mujeres jóvenes, en población en escolaridad media superior.

El programa avanzó con rapidez en sus primeros años, gracias al apoyo de los servicios de educación y salud. Sin duda, este apoyo debe mantenerse y superarse. No obstante, los efectos del programa para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza se han visto limitados por la falta de opciones laborales para los jóvenes beneficiarios. Sería peligroso atribuir este problema al programa. En caso de que se busque vincular el programa a mejores opciones laborales, será importante tener cuidado de no ligarlo a programas productivos existentes de menor impacto.

Varios estudios realizados reafirman lo anterior, al indicar que si bien el programa ha mejorado, los indicadores educativos, nutricionales y de salud de los beneficiarios modestamente, ya que éstos no se han reflejado en la inserción al mercado laboral. El programa no ha mostrado alto impacto en la desigualdad de oportunidades laborales.

Lamentablemente para el caso de Tamaulipas, el indicador educativo con los resultados menos favorables: la carencia por rezago educativo, que de acuerdo al CONEVAL, se ha incrementado de 2010 a la fecha.

Por todo lo anterior, se pudiera cuestionar el éxito del programa en general. Adicionalmente, es pertinente considerar el planteamiento de Yaschine (2014) sobre la suficiencia de la educación para salir de la pobreza, que señala que los resultados del estudio indican que “incluso para aquellos que se encuentran en lo más bajo de la pirámide social, la educación aún tiene el potencial de favorecer una ruptura de la reproducción social”.

La autora señala además, que si bien el entonces programa Oportunidades tiene un impacto en la escolaridad de los jóvenes, este es modesto, por lo que la desigualdad con jóvenes que no se encuentran en situación de pobreza sigue siendo muy alta.

Y concluye: “Si la educación ha de funcionar como motor de movilidad social y cambio, debe asegurarse el acceso a educación de calidad y llegar hasta el nivel superior a todos los niños y jóvenes mexicanos” (*Ibídem*).

A grandes rasgos, cabe citar lo que expone Yaschine sobre la falta de vínculos entre educación y trabajo.

El magro desempeño del modelo de desarrollo económico vigente, el bajo efecto redistributivo de la política pública, el carácter segmentado y estratificado de las instituciones de bienestar social en México y la precarización del mercado laboral, entre otros factores se conjugan para conformar un espacio en el cual, el cambio social difícilmente podría tener lugar (*Ibíd.*).

Así, se puede concluir que la formación de capital humano que se requiere, no ha sido atendida lo suficiente. Para que programas como Prospera tengan el éxito deseado, se requiere la articulación de la política de desarrollo económico con la política de desarrollo social, así como la articulación del sistema educativo con los mercados de trabajo.

POLÍTICA ESTATAL DE DESARROLLO INTEGRAL

De acuerdo a información de la página oficial del gobierno del estado, el sector Desarrollo Social lo conforman todas aquellas dependencias de los tres niveles de gubernamentales “cuyas tareas estarán enfocadas en la totalidad o parcialmente, hacia la integración de las familias tamaulipecas a un mejor bienestar”. Este esfuerzo, por ley es encabezado por la Secretaría de Desarrollo Social.

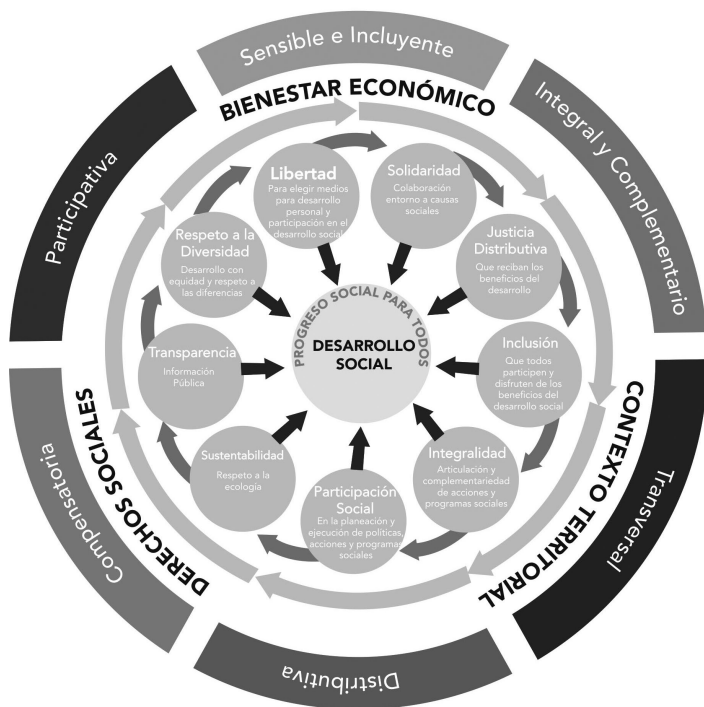
La política estatal de desarrollo tiene los siguientes objetivos:

- I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas sociales y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la marginación y la pobreza, la discriminación y la exclusión social;
- II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;
- III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado;

- IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas sociales; y
- V. Fomentar el desarrollo sustentable.

El siguiente diagrama, obtenido de la página oficial del Gobierno del Estado, resume la política social integral del estado.

Figura 5. Política Social Integral del Estado



Presupuesto de Egresos

Para 2015, el Presupuesto de Egresos del Estado fue de 41 mil 668 millones de pesos. De los cuales, 68% se destinó a acciones de desarrollo social. Sin embargo, la Secretaría de Desarrollo Social únicamente ejerció 0.3% de estos recursos.

En el documento del presupuesto estatal se enlistan los programas de desarrollo social como parte de la estrategia Todos por Tamaulipas, como son: Nutriendo Tamaulipas, Mujeres con Valor, Programa Tamaulipeco de Empleo a la Gente, Convive Parques para Todos, Bloqueras Comunitarias, Todos Pintamos la Casa, Útiles Escolares, Becas Esfuerzo, Becas Talento, Becas PRONABES, Crédito Educativo, Semilla Mejorada, Programa de Mejoramiento Genético y Fertilizante.

Se puede observar que esta estrategia incluye programas de la Secretaría de Desarrollo Social, del Instituto Tamaulipeco de Vivienda y Urbanismo, la Secretaría de Educación y la Secretaría de Desarrollo Rural, orientados al cumplimiento de distintos derechos sociales de la población.

A continuación, la Tabla 37 muestra el Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas de 2010 a 2015. Cabe señalar, que a pesar de que la información sobre la clasificación funcional del gasto solo está disponible para 2014 y 2015, se pueden hacer observaciones relevantes.

Tabla 37. Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas (millones de pesos corrientes)

	Total	Desarrollo Social		Sedesol Estatal		SET	
	\$	\$	%	\$	%	\$	%
2010	28,563.29	ND	-	153.81	0.5%	9,805.43	34.3%
2011	31,107.35	ND	-	160.80	0.5%	10,133.60	32.6%
2012	32,092.41	ND	-	78.52	0.2%	11,800.56	36.8%
2013	34,669.73	ND	-	102.71	0.3%	12,383.84	35.7%
2014	37,108.90	24,650.72	66.4%	110.80	0.3%	12,875.15	34.7%
2015	41,668.48	28,195.13	67.7%	120.64	0.3%	15,511.58	37.2%

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto Estatal de Egresos 2010-2015.

Destaca que la estrategia de Desarrollo Social es a la que se destina la mayor parte del presupuesto, pero el presupuesto ejercido por la Secretaría de Desarrollo Social Estatal dentro de la estrategia es marginal.

La educación es clave para el desarrollo social, por lo que probablemente gran parte del recurso destinado a la Secretaría de Desarrollo Social se oriente a municipios, comunidades, escuelas y alumnos en situación de pobreza. Es la dependencia con mayor participación en el presupuesto de egresos. En 2015, 37% del presupuesto se destinó a la misma.

Inventario Estatal de Programas Sociales

Desafortunadamente no se cuenta con un detalle del presupuesto destinado a cada programa de desarrollo social. Sin embargo, la información disponible puede dar una idea aproximada del destino de los recursos estatales en esta materia.

El CONEVAL presenta un informe denominado Inventario Estatal de Programas Sociales. Consiste en un listado de programas y acciones de desarrollo social que los gobiernos estatales de las 32 entidades federativas operaron a través de dependencias o entidades locales, con presupuesto estatal por ejercicio fiscal.

Se integró a partir de la búsqueda de información en los portales de internet de los gobiernos estatales, que se concentró en tres fuentes de información de la entidad federativa: el Presupuesto de Egresos, la Cuenta de la Hacienda Pública, y el Informe de Gobierno, todos para los ejercicios fiscales 2010, 2011 y 2012 respectivamente. Estos documentos aportaron, principalmente, información sobre el listado de los programas y las acciones de desarrollo social que operaron los gobiernos locales durante el periodo de análisis.

Para la conformación del Inventario Estatal generado a partir de la revisión de la información de las 32 entidades federativas, se consideraron como programas y acciones de desarrollo social a nivel estatal aquéllos que:

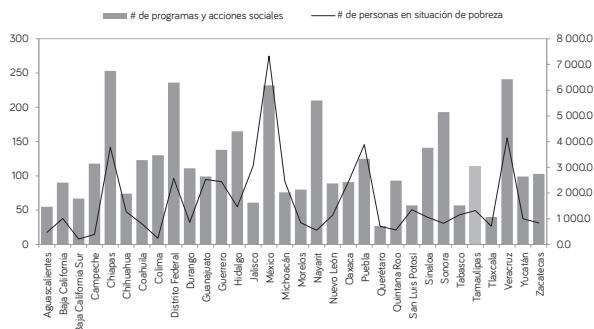
- a. Se encuentren alineados con alguno de los Derechos Sociales o con la Dimensión de Bienestar Económico.
- b. Hayan sido operados por una dependencia o entidad de la administración pública estatal durante los ejercicios fiscales 2010, 2011 y 2012 respectivamente.

- c. Cuenten con algún documento normativo: reglas, lineamientos o manual de operación (o similares, sujetos a revisión), o cuando no cuenten con un documento normativo, presenten información respecto de su objetivo y asignación de presupuesto.

En total para 2012, se identificaron 3 mil 788 programas y acciones estatales en materia de desarrollo social. Esto representa un incremento del 58.43 y 32.96% respecto a 2010 y 2011. Entre 2011 y 2012, las entidades federativas que registraron el mayor incremento en el número de programas y acciones fueron Hidalgo, Nayarit, Tamaulipas y Sonora (con una tasa de variación de 217.31, 150.00, 128.00 y 124.42% respectivamente). En contraste, los estados con mayor disminución en la cantidad de intervenciones fueron Nuevo León y Guanajuato (con una tasa de variación del -31.01 y -19.51%, respectivamente).

En la siguiente gráfica, se observa la distribución por entidad federativa para 2012:

Gráfica 10. Programas y Acciones Sociales por Entidad Federativa 2012



Fuente: Elaboración propia con información del Inventario Estatal de Programas, CONEVAL.

Los estados con mayor número de intervenciones en materia de desarrollo social son: Chiapas, Veracruz, Distrito Federal, Estado de México, Nayarit y Sonora. Este número está relacionado principalmente, con el número de personas en situación de pobreza. El coeficiente de correlación para el número de programas y acciones sociales en 2012 y el número de personas en situación de pobreza en 2012, es de 0.53. Si bien el número de programas puede dar un indicio de cuál es el

presupuesto asignado al desarrollo social en cada estado, no se puede considerar equivalente. Sin embargo, no se cuenta con información suficiente del presupuesto monetario asignado a nivel estatal. Se esperaba que éste tuviera una correlación mayor con el número de personas en situación de pobreza.

Para el caso de Tamaulipas, como se muestra en la tabla siguiente, de 2010 a 2012 el número de programas y acciones sociales estatales se incrementó más del doble, de 52 a 114. No obstante, la pobreza no se ha reducido tan significativamente. Como se presentó anteriormente, en 2010 había 1 millón 302 mil personas en situación de pobreza, que representa 39% de la población. En 2014, el número de personas en situación de pobreza fue de 1 millón 331 mil, lo que representa 37.9% de la población total.

Tabla 38. Programas y acciones estatales de desarrollo social por entidad federativa, 2010-2012

Entidad Federativa	Número de programas y acciones		
	2010	2011	2012
Aguascalientes	ND	66	55
Baja California	75	72	90
Baja California Sur	52	77	67
Campeche	91	81	118
Chiapas	240	244	253
Chihuahua	52	91	74
Coahuila	38	55	123
Colima	50	100	130
Distrito Federal	190	211	236
Durango	84	64	111
Estado de México	262	189	232
Guanajuato	97	123	99
Guerrero	46	74	138
Hidalgo	6	52	165
Jalisco	58	58	61
Michoacán	70	53	76
Morelos	70	87	80
Nayarit	64	84	210
Nuevo León	34	129	89
Oaxaca	52	49	91
Puebla	66	115	125
Querétaro	15	18	27
Quintana Roo	54	72	93
San Luis Potosí	74	46	57
Sinaloa	44	89	141
Sonora	60	86	193
Tabasco	28	40	57
Tamaulipas	52	50	114
Tlaxcala	ND	ND	40
Veracruz	189	183	241
Yucatán	78	98	99
Zacatecas	80	93	103
Total	2,391	2,849	3,788

Fuente: Elaboración propia con información del Inventario Estatal de Programas, CONEVAL.

Por lo que respecta al derecho social al que se dirigen los programas estatales, la mayor parte está dirigida a la educación, seguida por el derecho a la salud y el bienestar económico.

Si bien es de aplaudirse el interés en el derecho a la educación, el mal desempeño en las estadísticas educativas nos indica que el problema no se está atacando de la forma correcta. Como se mencionó previamente, según la información de CONEVAL, incluso las personas con carencia por rezago educativo se han incrementado de 2010 a 2014.

Debe garantizarse el acceso a la educación del total de la población, y al mismo tiempo, la educación impartida debe ser de calidad.

Figura 6. Programas y acciones sociales por Derecho Social



Fuente: Elaboración propia con información del Inventario Estatal de Programas, CONEVAL.

Esta información de CONEVAL junto con la información del Gobierno del Estado, demuestra la diversidad y multiplicidad de programas orientados a mejorar las condiciones sociales de la población tamaulipeca, así como una concentración de los recursos en la educación. Estos factores dificultan una buena coordinación gubernamental. Simplemente, la Secretaría de Desarrollo Social, quien encabeza estos esfuerzos, concentra un bajo porcentaje del presupuesto destinado al Desarrollo Social.

FRANJA FRONTERIZA



Fortalezas

- ✓ La industria ligera, la producción de energía eléctrica en el municipio de Guerrero, el ecoturismo y el turismo cinegético, así como el pueblo mágico de Mier, son grandes fortalezas de esta región.

Debilidades

- Se considera indispensable impulsar proyectos institucionales y promover la inversión privada, para reactivar la economía local y generar los empleos requeridos actualmente.
- De igual forma, se precisa atender el rubro de infraestructura para algunos municipios de esta región, ya que algunos carecen de planes para pavimentación.

MANTE



Por ser una región muy variada en sus actividades económicas, la región Mante presenta necesidades específicas para cada uno de sus municipios, sin embargo en general se detectan debilidades y fortalezas.

Fortalezas

- ✓ Artesanías, la producción agrícola, ganadera y forestal, el comercio, la agroindustria y las maquiladoras.
- ✓ Los recursos naturales en los que destaca la tierra de temporal y la gran cantidad de ríos que pasan en esa región.
- ✓ El ecoturismo y turismo cinegético se ha consolidado como parte del atractivo turístico del estado, por lo que es una parte importante para el desarrollo de la región.

Debilidades

- La mano de obra no especializada en la vocación agroindustrial., así como la falta de conectividad carretera y ferroviaria.
- Falta de tecnología en el sector agroindustrial para desarrollar en mayor medida la vocación económica de la región.

MATAMOROS



Fortalezas

- ✓ De acuerdo con el informe del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (CFI), Doing Business 2014, la ciudad de Matamoros ocupa el 19° lugar por su facilidad para hacer negocios, en comparación con otras ciudades del país analizadas en dicho informe. Lo que muestra el potencial de dicho municipio para el desarrollo de la industria y la empresa.
- ✓ El Puerto de Matamoros representa una de las obras más importantes de los últimos años y una fortaleza nacional.
- ✓ En el caso de Valle Hermoso, la agricultura y la ganadería han sido sus fortalezas económicas, no obstante, se considera que el desarrollo de la industria maquiladora en este municipio tendría una importante participación dada la ubicación geográfica y debido a las materias primas e infraestructura con las que cuenta.

Debilidades

- Aun y cuando la industria ha caracterizado a esta región, cabe señalar que una importante parte de la población continúa en condiciones de pobreza (38.8% de la población).

- La región de Matamoros cuenta con un alto crecimiento demográfico, por lo que se torna importante brindar atención a las demandas de los grupos vulnerables.
- Hay un gran problema con las inundaciones, ya que no existe un sistema de drenes para el agua pluvial y causa grandes daños a la economía del municipio.

NUEVO LAREDO



Fortalezas

- ✓ La construcción del Aeropuerto de Carga consolida una de las principales actividades económicas de esta región, el comercio exterior, lo que fomenta el desarrollo económico y social de la misma.
- ✓ Importante sector logístico y de exportación ya que cuenta con cuatro cruces internacionales.
- ✓ Esta Región, que por sí sola concentra 12% del total de la población del Estado, cuenta con una población joven significativa; 20% de la población total lo conforman hombres y mujeres en edad escolar de preparatoria y universidad. La generación de empleos para este grupo de población y oportunidades educativas logrará despegar el desarrollo de la región.

Debilidades

- De acuerdo con el CONEVAL, a 2010 este municipio contaba con 50% de la población en carencia por acceso a la seguridad social.
- El grado de escolaridad promedio de esta región es de 6.5, por debajo del 9.0% nacional. Se requiere por lo tanto, implementar acciones que ayuden a combatir el rezago educativo.

REYNOSA



Fortalezas

- ✓ Reynosa cuenta con 14 parques industriales, donde operan 193 empresas de todo el mundo. Se ha logrado

posicionar entre los primeros tres lugares a nivel nacional en generación de empleo e inversión.

- ✓ Río Bravo cuenta con características favorables para el impulso de la industria, pudiendo incorporarse más parques industriales y tecnológicos en esta región, que apoyarían a la generación de empleos.

Debilidades

- El municipio de Reynosa cuenta con un índice de marginación de 9.63% (CONAPO, 2012), por lo que la atención a la desigualdad se convierte en una prioridad para lograr un mayor desarrollo.
- La población migrante que distingue a esta región representan un problema para la seguridad y desarrollo de la región al no ser atendidos, haciendo a su vez que se deba poner atención a los asentamientos humanos irregulares.

SUR



Fortalezas

- ✓ La refinería en el municipio de Madero.
- ✓ Consolidación del puerto de Altamira.
- ✓ Desarrollo del clúster petroquímico que se consolidará con los resultados de la reforma energética.
- ✓ Riquezas naturales que lo hacen muy atractivo para el turismo nacional.
- ✓ Desarrollo de la ganadería en el municipio de Aldama.
- ✓ Infraestructura turística.
- ✓ Hay gran conectividad con el centro del estado.

Debilidades

- El ordenamiento territorial es un área de oportunidad importante para esta región con altos índices de crecimiento poblacional.
- Necesario reestructurar el sistema mediante planes integrales de transporte bajo un esquema empresarial y sustentable con el medio ambiente.

VALLE DE SAN FERNANDO



Fortalezas

- ✓ Cuenta con una escolaridad promedio de 8.9%, lo que indica que el impulso a la educación superior en esta región podría ser un incentivo para el incremento en el grado de escolaridad.
- ✓ La vocación de esta región es del sector primario, por lo que cuenta con los recursos suficientes para superar su rezago, solo se deben propiciar los apoyos necesarios para los campesinos.

Debilidades

- Es la segunda región más pobre de la entidad, 60.7% de la población se encuentra en condición de pobreza, de la cual, 13.1% se encuentra en condición de pobreza extrema.
- Se carece de instituciones de educación superior en los municipios que conforman esta región, obligando a los estudiantes a desplazarse, obstaculizando el acceso a la misma.

ZONA CENTRO



Fortalezas

- ✓ A pesar de que su vocación principal es la de Servicio, destacan sus actividades económicas variadas, como el caso del Municipio de Padilla, que se distingue por su aportación de granos, cítricos y ganadería. Aunado a esto, la región cuenta con la infraestructura básica y los

recursos humanos para impulsar proyectos institucionales que generen los empleos requeridos y suministre bienes y servicios a otros municipios del Estado.

- ✓ En el municipio de San Carlos, en el cerro del diente, existen yacimientos de mármol, sobre el que se elaboró un estudio que indica que su calidad es aceptable. En este sentido, es viable desarrollar un programa que promueva la inversión y el empleo para esta actividad.

Debilidades

- Esta región cuenta con uno de los municipios con mayor grado de rezago social en el país, el Municipio de San Nicolás, que constituye uno de los municipios más pobres, cuyo índice de rezago social en 2010, fue de 0.8989697%, que le otorga un grado de rezago social Alto. En este municipio, en el mismo año, 66.34% de la población de 15 años y más contaba con la educación básica incompleta.

CAPÍTULO V

PROPUESTA PARA TAMAULIPAS

Como se establece en el apartado teórico de esta obra, el impulso y la materialización de la política social deben estar sustentados en una amplia e innovadora estrategia de empleo, estrechamente vinculada con una política de educación que garantice oportunidad, calidad y cobertura.

Esta premisa fue la que orientó la investigación y que se fortalece en razón del análisis empírico efectuado en torno a las variables de educación y empleo en Tamaulipas, sobre lo cual se requiere ponderar varios aspectos:

- A. De inicio, es fundamental que se amplíe la perspectiva de lo que implica una política de desarrollo social, a fin de trascender el histórico asistencialismo para acceder a un estadio en el que se focalice el bienestar general de la población de manera integral, acorde con el mandato constitucional en materia de derechos humanos.
- B. Es imprescindible que la política social sea el resultado de un riguroso y sistemático ejercicio de planificación, que involucre a los diferentes órdenes de gobierno y sectores productivos, con base en los criterios, etapas e indicadores propuestos en el capítulo IV.
- C. En ese marco, es insoslayable vincular la política social con una de fomento al empleo formal, bien remunerado y sustentable, que rebase la percepción de coyuntura; en la cual concurren los esfuerzos de los sectores público, privado y social, con base en las vocaciones productivas regionales del estado que aquí también fueron analizadas.
- D. Sumar a esta cadena virtuosa a la educación en general, así como a la educación para el empleo en lo particular, con programas y acciones que garanticen el cumplimiento del mandato constitucional en cuanto a calidad, cobertura y pertinencia, para que esta última, fortalezca la permanencia y el éxito escolar, y que incremente la infraestructura y equipamiento educativo. Esta educación deberá contribuir al fortalecimiento de los lazos de identidad y pertenencia entre los habitantes de Tamaulipas.
- E. Incorporar de manera transversal a este diseño institucional, una auténtica política de participación ciudadana, que garantice una amplia inclusión de los residentes habituales de los 43 municipios en la configuración de la agenda pública local, así como en las principales decisiones de gobierno de orden estatal.

- F. Empezar una labor profunda, transparente y coordinada con la federación en materia de seguridad pública y de respeto al Estado de derecho, en tanto constituyen las condiciones básicas de carácter contextual para el desarrollo de todas las actividades productivas.
- G. Ampliar y consolidar el acceso de los tamaulipecos a la cultura, la recreación y el deporte, como las vías más expeditas para emprender y alcanzar el cambio cultural que nos consolide como una sociedad próspera, solidaria y respetuosa del medio ambiente.

Propuesta

La presente investigación demuestra que las políticas públicas de desarrollo social que se han implementado hasta ahora, si bien han ayudado a mejorar la situación, no han sido definitivas para revertir el círculo de pobreza.

De acuerdo al diagnóstico realizado en el desarrollo de este trabajo y las consideraciones del modelo de planificación propuesto, se plantea la implementación de una política de desarrollo social integral, de largo alcance, basada en un modelo de desarrollo local, derivado de un ejercicio de planeación sistémico y participativo, que se conforma de las estrategias y elementos que se muestran en la figura 7, a continuación:

Figura 7. Propuesta de Desarrollo Social Integral



Estrategias centrales:

Generación de Empleo

Una política enfocada a la educación debe ir acompañada de una estrategia de generación de empleos de calidad. El hecho de que la población con ingresos menores a dos salarios mínimos crezca a un ritmo mayor que la población ocupada total, indica la necesidad de generar empleos bien remunerados.



Conforme a lo anterior, se debe trabajar en la creación de un círculo virtuoso de formación de capital humano y generación de empleos de calidad; lo cual consiste en propiciar las condiciones adecuadas para ello, respetando las vocaciones productivas de cada región, atrayendo inversión nacional y extranjera. Al mismo tiempo, se fomenta el crecimiento empresarial local, respecto al cual se propone propiciar el desarrollo autodependiente, es decir, generar oportunidades de empleo que no dependan de los programas productivos ofrecidos por el gobierno.

Formación de Capital Humano

Lo anterior no puede darse sin asegurar que la educación propicie un desarrollo integral del capital humano. Tenti Fanfani (2008) distingue dos tareas simultáneas de la agenda política educativa, por un lado incorporar a aquellos que se encuentran excluidos de la educación obligatoria y por otro, propiciar el desarrollo de "un conjunto básico de conocimientos, competencias y valores necesarios para el desarrollo de su autonomía y su inserción a la sociedad".

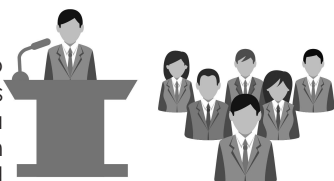


Es importante reconocer el avance a nivel nacional y estatal en la primera tarea; en la cual se observan resultados positivos en las estadísticas de analfabetismo y absorción. Sin embargo, es en la segunda tarea donde se debe trabajar más intensamente en el acceso a la educación, calidad del contenido e infraestructura educativa.

Asegurar que existan los espacios adecuados para la realización de las actividades educativas y culturales. Es importante considerar que no solo se requieren aulas, si no también espacios de esparcimiento y recreación.

Capital Social

En la formación de capital humano se contempla la relación de los ciudadanos con su entorno, fuera del ambiente laboral y educativo, en un marco de cultura de la legalidad que genere confianza social y mayor participación ciudadana. Se debe participar a la población las reglas jurídicas que rigen su desenvolvimiento en sociedad, ya sean las que regulan la actuación del Estado y las que rigen la actividad privada de las personas.



De acuerdo con Fanfani: “la escuela sola no puede educar y al mismo tiempo garantizar las condiciones sociales, materiales y culturales del aprendizaje” (2008). Es por ello, que se debe enfatizar la formación de niños y jóvenes que cuenten con los elementos necesarios para cubrir a plenitud sus derechos.

En resumen, gobierno y sociedad deben trabajar para crear las condiciones sociales que promuevan el desarrollo, a través de generar valores culturales que conlleven el fomento a la identidad comunitaria, cultura de la legalidad, redes sociales y atención a causas ciudadanas.

ELEMENTOS PARA EL DESARROLLO SOCIAL INTEGRAL

Humano

Este elemento constituye el eje central de la política, en virtud de que focaliza la atención al desarrollo integral de cada tamaulipeco, como son: mejores condiciones de vida, mayores opciones y oportunidades de desarrollo profesional y mejores ingresos. Conscientes de que cada tamaulipeco es por sí mismo, una valiosa pieza de nuestra estructura social y factor de cambio potencial.

Territorial

Se propone que la política estatal permita adaptarse a las necesidades y condiciones sociales y económicas de cada una de las regiones y municipios que las componen; en la consideración de que Tamaulipas es un estado heterogéneo y por ende, complejo, donde las vocaciones y las condiciones de vida varían.

Como ejemplo, una política educativa nacional y estatal debe ser únicamente el agente que guíe los esfuerzos a nivel regional; así, las necesidades educativas de la región del Altiplano difieren de las necesidades de la Zona Sur.

En esta propuesta las administraciones municipales adquieren una mayor participación, pasando de ser proveedores de servicios a creadores de un entorno que propicie el desarrollo económico, productivo y cultural. Para ello, se propone la instalación de un instituto estatal de planeación, con representación en cada una de las regiones y en los municipios, para implementar los programas de acuerdo a las necesidades de cada región, de manera coordinada con el gobierno federal.

Así mismo, con el INEGI para la creación, seguimiento, análisis y difusión de información socioeconómica relevante a nivel local, que permita y contribuya a una mejor toma de decisiones.

Multidimensional

Derivado del diagnóstico socioeconómico del estado, se concluye que la educación y el empleo son condicionantes del desarrollo social, es decir, con mejor capacitación y mayores oportunidades laborales se incrementa el bienestar.

Si se quiere construir una sociedad más igualitaria y más justa no basta con contar con una política educativa adecuada, sino que es preciso articular políticas económicas y sociales que garanticen niveles mínimos de bienestar, la satisfacción de necesidades básicas, y la realización práctica de los derechos sociales (Tenti, 2008).

Sistémico

Al hablar de una articulación de políticas, es necesario considerar la cooperación entre los distintos actores involucrados para la conciliación de intereses, de tal forma que academia, sector económico, la sociedad tamaulipeca y gobierno trabajen coordinadamente en la política establecida.

Participativo

Desde el inicio del proceso de planeación, la participación ciudadana juega un papel fundamental, en virtud de que las inquietudes y necesidades de cada sector de la población representan los objetivos de la política pública.

Lo anterior conlleva un compromiso por parte del gobierno, para la difusión de acciones y resultados, así como una atención constante a la ciudadanía, que permita la retroalimentación y redirección de las políticas públicas, manteniendo una comunicación fluida en ambos sentidos de manera permanente.

Planificado

Si bien hasta ahora se ha realizado un diagnóstico sobre la evolución y la situación actual de las condiciones socioeconómicas del estado y sus regiones, se debe profundizar el análisis.

La propuesta contempla integrar un plan de desarrollo social de largo plazo, cuyo alcance supere el periodo de cada administración, en los siguientes sentido:

- Se propone la utilización de herramientas de prospectiva estratégica.
- Presupuesto base cero, basado en resultados. Utilizar metodologías de planeación de programas y políticas públicas aceptadas internacionalmente como el Marco Lógico.
- Banco de Proyectos ejecutivos.
- Centro estatal de investigación para el diseño, análisis y evaluación de las políticas públicas.

Identitario

La identidad colectiva o sentido de pertenencia a la comunidad, fortalece la cohesión social y constituye un factor importante para revertir los círculos intergeneracionales de pobreza.

PROPUESTA JURÍDICA

Para finalizar esta propuesta es importante señalar que la misma conlleva otra de carácter jurídica, para que exista una plataforma legal que sustente las adecuaciones normativas acordes a mi propuesta, la cual considera los siguientes puntos:

Se propone que el Plan Estatal de Desarrollo, como eje rector de las políticas públicas, sea propuesto por el titular del Ejecutivo al Congreso del Estado, a fin de que la asamblea legislativa, como órgano de representación de la sociedad participe en su contenido, lo que permitirá enriquecer este instrumento con las aportaciones de los legisladores.

Se deben establecer nuevas bases constitucionales en torno al modelo de configuración de las políticas de planeación para permitir la incorporación de otros actores que hagan posible traducir las expectativas y demandas ciudadanas.

Por otra parte, en el esquema municipal es pertinente referir que en la consolidación del municipio libre y autónomo no es viable proponer la aprobación del Plan Municipal por parte

del Poder Legislativo, sin embargo, es indispensable incorporar mecanismos de evaluación y seguimiento a los resultados que generan las políticas públicas implementadas por los municipios. En este sentido, se propone conformar un órgano legislativo que emita un análisis objetivo sobre el avance en el cumplimiento de los objetivos planteados entre el Plan Municipal y el Informe sobre la gestión administrativa que de forma anual es remitida al Congreso estatal.

Conscientes de que la información, además de ser un derecho fundamental, constituye una valiosa herramienta en la toma de decisiones, se estima indispensable consignar de forma expresa el principio de máxima publicidad en materia de instrumentación, evaluación y resultados de las acciones emprendidas, lo que sin duda permitirá a la sociedad conocer en su verdadera dimensión, la gestión que realizan los gobiernos estatal y municipales.

Por lo que hace a la Ley Estatal de Planeación, resulta indispensable su actualización a través de una reforma integral que traduzca de manera efectiva el modelo de planeación nacional, pero sobre todo, que regule instancias que respondan a las condiciones de nuestro Estado. Constituye especial relevancia este último aspecto en razón de que, como se mencionó, los órganos previstos en la legislación local han carecido de vigencia en la última década.

FUENTES CONSULTADAS

ABRAMOVICH, V. y Courtis, C. (2006). *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*. Buenos Aires: Estudios del Puerto.

AGUILAR, LF. (2007). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

ALLISON, G. (1988). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano/Colección Estudios Internacionales.

APPLEBY, P. (1949). *Policy and Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

ARELLANO, D. (1998). *Gestión estratégica para el sector público*. México: FCE

ARGYRIS, C. (1957). *Personality and Organization*. New York: Harper and Row.

AUBERT, N. y De Gaulejac, V. (1993). *El coste de la excelencia: ¿Del caos a la lógica o de la lógica al caos?* Barcelona: Paidós.

BARNARD, C. (1968). *The Function of the Executive*. Cambridge: Harvard University Press.

BENNIS, W. (1966). *Changing Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.

BENNIS, W. (1999). "Las organizaciones del futuro", en *Clásicos de la Administración Pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE/Universidad Autónoma de Campeche, pp. 485-507.

BUCHANAN, J. y Gordon, T. (1962). *The calculus of consent, logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

CÁMARA DE DIPUTADOS. (2005). "4.4 Objetivo de la Política de Desarrollo Social". En Plan Nacional de Desarrollo 2005-2010. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/pnd/44.htm>

CAMBEROS, M. y Bracamontes, J. (2007). "Marginación y políticas de desarrollo social: un análisis regional para sonora." *PROBLEMAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO. REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMÍA*, Vol. 38, NÚM. 149, ABRIL-JUNIO / 2007, pp. 113-135.

CEJA, MC. (2004). "La política social mexicana de cara a la pobreza". *Geo Crítica/Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de noviembre, vol. VIII, núm. 176. Recuperado de: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-176.htm>> [ISSN: 1138-9788]

COGCO, C.A., Rodríguez, V.M. y Pérez, C.J.A. (2010). "Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la SEDESOL y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local." *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, Año V, No. 9, Enero-Junio. Universidad Iberoamericana: México. Pp. 1-35. Recuperado de: <http://www.uia.mx/actividades/publicaciones/iberoforum/9/pdf/NOTAS%20PARA%20EL%20DEBATE/1.%20COGCO%20RODRIGUEZ%20Y%20PEREZ-IBEROFORUM%20NO.9.pdf>.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL). Informe de la Evaluación de Desempeño 2012-2013. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. México: SEDESOL-Salud-SEP.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO). (2014). "Proyecciones de la población 2010-2050". En *México en cifras*. Recuperado de: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*: México, 7 de julio de 2014. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

DAVID, F. R. (2003). *Conceptos de administración*

estratégica. Décimo cuarta edición. México: Pearson Educación.

DE BUEN, U. C. (2010). *La Ley General de Desarrollo Social y la Política Social*. México: Porrúa.

FUENTES, M. L. (2006). "Exclusión social". En Cordera, R. y Lomelí, L. (coord.), *El mundo del trabajo y la exclusión social*, México: UNAM.

DEMING, E. (2000). *Out of the Crises*. Boston: MIT Press.

DENHARDT, ROBERT (1993). *Theories of public organizations*. Wadsworth Publishing Company.

GOODIN, R. (2003). "Las instituciones y su diseño". En Goodin, R. (comp.). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa.

GUÍA Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales. (2009). Serie de Documentos de Trabajo N° 5. División de Políticas y Estudios. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Gobierno de Chile. Recuperado de http://www.subdere.cl/sites/default/noticiasold/articles-76900_recurso_1.pdf

GRUENING, G. (1998). "Origin and Theoretical Basis of New Public Management." Conferencia pronunciada en Salem: Oregon.

HARMON, MICHAEL y Richard Mayer (1999). *Teoría de la Organización para la administración pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE.

HERNÁNDEZ, L. G. et al. (2003). *Desarrollo social en México: situación actual y retos*. Serie Cuadernos de Desarrollo Humano núm. 7. México: Secretaría de Desarrollo Social.

HOOD, CHRISTOPHER (1991). "A public management for all seasons". *Public administration*, Verano, vol. 69.

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (INEE). (2010-2013). En <http://www.inee.edu.mx/>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI),

Censos y Conteos de Población y Vivienda. En <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>

INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México/Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. En <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825051792>

KLIKSBERG, B. (2001). *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del estado. Mitos y realidades en la América Latina de hoy*. México: INAP.

LAHERA, E. (2008). *Introducción a las Políticas Públicas*. Chile: FCE. Segunda Edición.

LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS. (2015). Gobierno de Tamaulipas-Poder Legislativo. *PERIÓDICO OFICIAL*. 14 de abril.

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL. (2004). *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*. 20 de enero.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN. (2015). *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*. ÚLTIMA REFORMA PUBLICADA EL 20-04.

LEY GENERAL DE SALUD. (1984). *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*. 07 de febrero.

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE. (1988). *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*. 28 de enero.

LIRA, L. (2006). *Revalorización de la Planificación del Desarrollo*. Serie de Políticas Sociales N° 59. CEPAL, Santiago de Chile.

LYNCH, T. (1983). *Organization theory and management*. New York: Marcel Dekker.

MADRID, PRM. y Ladrón de Guevara, CR.(2013). "Análisis de los programas de desarrollo social en México y su impacto en el Presupuesto de Egresos de la Federación." *Ciencia Administrativa*, No. 2. Pp. 26-36. Recuperado de: <http://www.uv.mx/iiesca/files/2014/01/04CA201302.pdf>

MARIÑEZ, NF. (2002). "La política social en la transición mexicana". Resumen de la ponencia en el XVth ISA

WORLD CONGRESS OF SOCIOLOGY "Issues in pro-poor policies in Non-OECD countries", Brisbane, Australia, July 7-13, (The Social Policy in the Mexican Transition). Recuperado de: http://www.google.com.Fcentros%2Fcaep%2Fimágenes%2FREDIP%2FPOLITICA_SOCIAL_MEXICO.doc&ei=LkyUVdDjJcbEsAWE2q-QAg&usg=AFQjCNF5lcGjeYFr1OmyO0dHUCHZoQKRYA&sig2=IfF3UxJILUSPG6PcpXIY7Q

MASLOW, A. (1999). "Una teoría de la motivación humana", en *Clásicos de la Administración Pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE/ Universidad Autónoma de Campeche, pp. 248-262.

McGREGOR, D. (1999). "El lado humano de las organizaciones", en *Clásicos de la Administración Pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE/ Universidad Autónoma de Campeche.

MOSSE, D. (2004). *Good policy is unimplementable? Reflections on the ethnography of aid policy and practice*. Recuperado de: <http://www.hapinternational.org/pool/files/mosse2004.pdf>

ONTIVEROS, RG. "La Política Social en México 1988–1994: El Programa Nacional de Solidaridad." Recuperado de: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2005/rgor/1c.htm>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. www.ilo.org.objetivos+del+milenio

ORTEGÓN, Q. E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello/Colciencias/ Instituto de Estudios Latinoamericanos. *SERIE CIENCIA Y TECNOLOGÍA, NÚM. 168*

OSTROM, V. (1974). *The Intellectual Crises in American Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

PETERS, G. (2003). *El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.

PIPITONE, U. (1994). *La salida del atraso: un estudio histórico comparativo*. México: CIDE/FCE.

PISARRELO, G. (2007). *Los Derechos Sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Editorial Trotta.

RAINEY, H. (1991). *Understanding and Management Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.

RAMÍREZ, E. y Ramírez, J. (2004). "Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública", en Arellano, David (ed.), *Más allá de la reinversión del gobierno, fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México: CIDE/Miguel Ángel Porrúa, pp. 99-152.

REGIONINI, G. (1991). "El estudio de las políticas públicas." *DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA* No. 224-225. OCTUBRE, 1990-MARZO, 1991. Recuperado de <http://revistasonline.inap.es/index.hp?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5206>

ROTH, D.A-N. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Aurora: Bogotá.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN TAMAULIPAS. (2010). *Anuarios de la Estadística Educativa del Estado de Tamaulipas. Inicio de Cursos del 2010-2011*. En: <http://educacion.tamaulipas.gob.mx>

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (2015). *Histórico de la Información Básica por Entidad Federativa*, México, http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/302_0629.htm. Consultado el 27 de Marzo de 2015.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. (2015). *Tamaulipas. Información Laboral*. Marzo, 2015, México, http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20tamaulipas.pdf. Consultado el 27 de Marzo de 2015.

TAYLOR, F. (1912). "Testimonio ante la Cámara de Representantes de los Estados Unidos", en *Clásicos de la Administración Pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE/Universidad Autónoma de Campeche, pp. 102-108.

TENTI, F. E. (2008). "La escuela y la cuestión social."

Conferencia publicada en: *DIÁLOGOS PEDAGÓGICOS*. AÑO VI, N° 11, ABRIL 2008. Pp. 127-146

YASCHINE, I. (2014). "¿Alcanza la educación para salir de la pobreza? Análisis del proceso de estratificación ocupacional de jóvenes rurales en México. *Revista Mexicana de Ciencias Sociales, Nueva Época, Año LX, núm. 223, enero-abril de 2015*. UNAM: México. Pp. 377-406.

WILSON, W. (1887). "El estudio de la administración", en *Clásicos de la Administración Pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE/ Universidad Autónoma de Campeche, pp.73-96.

Desarrollo social en Tamaulipas, de Ramiro Ramos Salinas, publicado por la Universidad Autónoma de Tamaulipas y Colofón, se terminó de imprimir en septiembre de 2020 en los talleres de Ultradigital Press S.A. de C.V. Centeno 195, Col. Valle del Sur, C.P. 09819, Ciudad de México. El tiraje consta de 400 ejemplares impresos de forma digital. El cuidado editorial estuvo a cargo del Consejo de Publicaciones UAT.

La presente obra editorial aborda el tema de la política social, específicamente en el estado de Tamaulipas, para lo cual se hace un análisis del desarrollo social, mediante el diagnóstico de los elementos que lo conforman y se da cuenta de los programas sociales que operan en la entidad, con el objeto de plantear una propuesta de política pública enfocada a la disminución de la desigualdad social y el desarrollo económico.

Se parte de la consideración de que la política social incluye derechos como: alimentación, vivienda adecuada, educación, salud, seguridad social, participación en la vida cultural, agua, saneamiento y trabajo, de acuerdo al catálogo de los derechos económicos, sociales y culturales estipulados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, organismo del que México forma parte.

En México la política social es una función de los gobiernos federal, estatal y municipal, y debe constituir unos de los objetivos prioritarios a atender. Así, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran establecidos los derechos humanos, junto con los principios políticos de la organización del Estado. En tanto que la parte orgánica se refiere al diseño de los órganos del Estado, describiendo su conformación, sus atribuciones y los procedimientos. De esta forma, a través de dichas atribuciones asentadas en la Carta Magna, los gobiernos deben actuar para el cumplimiento, protección y garantía de los derechos humanos (Abramovich y Courtis, 2006).

ISBN UAT: 978-607-8750-41-2

ISBN Colofón: 978-607-635-160-4

ISBN 978-607-635-160-4



**Fomento
Editorial**

