

PROCESOS DE ANÁLISIS Y REFORMAS INSTITUCIONALES EN PERSPECTIVA NACIONAL

Armando Villanueva Mendoza
Ernesto Casas Cárdenas
Coordinadores



UAT



**PROCESOS DE ANÁLISIS
Y REFORMAS
INSTITUCIONALES
EN PERSPECTIVA NACIONAL**

Procesos de análisis y reformas institucionales en perspectiva nacional / Armando Villanueva Mendoza, Ernesto Casas Cárdenas, coordinadores. — Ciudad Victoria, Tamaulipas : Universidad Autónoma de Tamaulipas ; Ciudad de México : Colofón, 2021.

195 páginas : 17 x 23 cm

1. Instituciones públicas — México. 2. Cambio organizacional. 3. Administración pública — México

LC: JF1525.O74

DEWEY: 352.2

Universidad Autónoma de Tamaulipas
Matamoros SN, Zona Centro
Ciudad Victoria, Tamaulipas C.P. 87000
D. R. © 2021

Consejo de Publicaciones UAT
Centro Universitario Victoria
Centro de Gestión del Conocimiento. Tercer Piso
Ciudad Victoria, Tamaulipas, México. C.P. 87149
Tel. (52) 834 3181-800 • extensión: 2948 • www.uat.edu.mx
consejopublicacionesuat@outlook.com



**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: 978-607-8750-85-6

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: 978-607-635-275-5

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra incluido el diseño tipográfico y de portada, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del Consejo de Publicaciones UAT.
Impreso en México • *Printed in Mexico* El tiraje consta de 350 ejemplares

Este libro fue dictaminado y aprobado por el Consejo de Publicaciones UAT mediante un especialista en la materia perteneciente al Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Asimismo, fue recibido por el Comité Interno de Selección de Obras de Colofón Ediciones Académicas para su valoración en la sesión del primer semestre 2021, donde se sometió al sistema de dictaminación a “doble ciego” con diagnóstico positivo.

PROCESOS DE ANÁLISIS Y REFORMAS INSTITUCIONALES EN PERSPECTIVA NACIONAL

Armando Villanueva Mendoza

Ernesto Casas Cárdenas

Coordinadores





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

Ing. Rafael Pichardo Torres
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 Rodrigues** • 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 Marciano 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 Urrea** • 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

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN GENERAL	9
PROCESOS DE DISEÑOS Y REFORMAS INSTITUCIONALES	9
<i>Ernesto Casas Cárdenas y Armando Villanueva Mendoza</i>	
EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE LA OBRA PÚBLICA A LA LUZ DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN	15
<i>Armando Villanueva Mendoza</i>	
LA REFORMA DE LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA EN MÉXICO COMO INSUMO DE LOS SISTEMAS ANTICORRUPCIÓN	33
<i>Edgar Alán Arroyo Cisneros, Alma Rosa Solís Ríos y Joel Ricardo Nevárez del Rivero</i>	
IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA REGIÓN NORESTE DE MÉXICO: ANÁLISIS DE INDICADORES INSTITUCIONALES	49
<i>José Esteban Mendoza Flores y Ernesto Casas Cárdenas</i>	
UNA DÉCADA DE POLÍTICAS EDUCATIVAS EN TAMAULIPAS: PROGRAMAS SECTORIALES DE INCLUSIÓN Y EQUIDAD	71
<i>Rocío Jazmín Ávila Sánchez y Karina González Galindo</i>	
CLIMA LABORAL Y SU RELACIÓN CON LA INNOVACIÓN INSTITUCIONAL EN TAMAULIPAS	95
<i>Yésenia Sánchez Tovar, César Iván Mellado Ibarra y Nallely Guadalupe Hernández Hernández</i>	
EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS EN TAMAULIPAS: ENTRE LA DISCRECIONALIDAD Y LA INEFICIENCIA	113
<i>Eunice Marylín Montalvo Santoyo y Verónica Mireya Moreno Rodríguez</i>	
DIAGNÓSTICO DE LOS PROGRAMAS DEL GOBIERNO DE TAMAULIPAS PARA LA ATENCIÓN A NIÑOS EN VULNERABILIDAD POR POBREZA	139
<i>Ann Celly Portes Acuña y Luis Eduardo Ramírez Sirgo</i>	

TURISMO “POST-COVID”: LA NUEVA NORMALIDAD INSTITUCIONAL <i>Diana Laura Saldaña Vázquez y Alexis Cruz Herrera</i>	165
CONCLUSIONES GENERALES	185
SOBRE LOS AUTORES	191

INTRODUCCIÓN GENERAL

PROCESOS DE DISEÑOS Y REFORMAS INSTITUCIONALES

Ernesto Casas Cárdenas y Armando Villanueva Mendoza

La vida social contemporánea es difícilmente imaginable sin la presencia de las instituciones que inciden de manera directa tanto en las decisiones de orden individual, como en las que se toman como parte del ejercicio de una identidad colectiva. En ese sentido, las instituciones son parte medular de las estructuras sociales, cuya estabilidad deriva de la persistencia de los actos sociales, esencialmente de carácter cultural, que motivan y condicionan (Merton, 2000).

Si bien es dable establecer que, en una sociedad democrática, los individuos, los colectivos y los sectores más amplios, tienen el derecho de idear y materializar sus proyectos lícitos, hay que observar que el propio sistema democrático y las interacciones sociales que hace posibles, están restringidos por un andamiaje institucional.

Esas restricciones a lo que se puede conceptualizar como libertad individual, en un sentido positivo (Berlín, 2001), se materializan bajo la forma de instituciones, es decir, de patrones de conducta recurrentes, estables y valiosas (Huntington, 1997, p. 12); asumidas bajo el carácter de prescripciones, acompañan a las instituciones desde su origen para, con el paso del tiempo, ser reproducidas socialmente en los contextos donde fueron edificadas.

Empero, por escrupulosas que resulten dichas restricciones para los individuos y los grupos, de manera simultánea constituyen ventajas para la consecución de los intereses y proyectos particulares, ya que su vigencia y observancia social por convencimiento, hacen posible la convivencia de proyectos disímbolos recíprocamente condicionados.

En ese sentido, es importante registrar que los factores estructurales que delimitan las acciones de los individuos y de los grupos, logran ese cometido porque inciden en forma determinante sobre las concepciones, las preferencias y las realizaciones de los sujetos; esta constante puede ser asociada con lo que el institucionalismo normativo (March y Olsen, 1989), y luego el institucionalismo histórico, han conceptualizado como la *dependencia del rumbo* (Krasner, 1984).

Esta dependencia que se traduce en una acción inercial más que racional, de los individuos inmersos en un contexto específico, propicia que las decisiones iniciales que dan origen a las instituciones persistan, en tanto resultan útiles para garantizar y reproducir un orden social; hasta que un cambio lo suficientemente potente o el interés por propiciarlo, consigue transformarlas.

Asimismo, hay que observar que dicha inercia inherente a la vida de las instituciones arrastra raíces históricas, filosóficas e ideológicas, en calidad de elementos residuales que trascienden a la coyuntura y al ámbito de lo individual, en tanto abonan al discurso de justificación sobre su razón de ser.

A esa tradición sobre el institucionalismo, le habría de suceder una revisión crítica englobada en lo que se denominó como el nuevo institucionalismo, que tuvo como objetivos generales: destacar el interés por la metodología de estudio, defender una tendencia anti normativa que colocara lo empírico por encima de lo valorativo, así como privilegiar la premisa del individualismo bajo un enfoque sistémico; factores que fueron derivados de dos grandes escuelas de pensamiento, que han marcado el rumbo de la disciplina hasta nuestros días: el conductismo y la elección racional (Peters, 2003, p. 27).

Desde esta perspectiva de análisis de la política y de las instituciones, tanto la estructura como el agente constituyen la fuerza dual que guía a la vida social; asimismo, las restricciones formales e informales que toman forma de incentivos para hacer o dejar de hacer, distribuyen y garantizan recursos de poder de manera diferencial, a los individuos, los grupos y los sectores.

No obstante, desde ambas perspectivas, la estabilidad y la predictibilidad inherentes a las estructuras, sintetizan las razones por las que una sociedad las valora, pues gran parte de los intercambios y las negociaciones de carácter público y político, son posibles sólo en el marco de certeza que ellas aportan, en el entendido de que generan un sistema de cooperación recíproca, donde los actores y las organizaciones se comprometen y se condicionan mutuamente.

En ese sentido, existe una relación directamente proporcional, entre el grado de imbricación de las normas e instituciones en una sociedad, con la estabilidad y la gobernabilidad de ésta, asumiendo que el ámbito de la vida institucional abarca desde el contrato constitucional, hasta las reglas informales de conducta e intercambio, siempre y cuando se encuentren sujetas al acuerdo social y a la sanción pública, de modo que la acción discrecional sea un factor irrelevante.

EL DISEÑO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Como se ha señalado, a las instituciones y sus normas formales e informales, les es propia una condición de estabilidad, que les permite incidir e incluso determinar la acción individual y la colectiva; empero, en tanto son expresión de una cultura política concreta, están sujetas a dinámicas de cambio social que las modifican e incluso las transforman de manera radical, dando pauta a la edificación de nuevas instituciones.

De modo que la transformación parcial e incluso total de una institución y de sus normas, es el resultado tanto de la necesidad por orientar una conducta

social carente de regulación, como por el imperativo de propiciar una nueva conducta ante un fenómeno social novedoso; bajo la hipótesis de que su existencia propiciará acciones socialmente más valiosas que las observadas hasta antes de su conformación. En otras palabras, tanto en el origen como en la evolución de una institución, existe una codependencia entre los sujetos, las estructuras previas y los contextos que las determinan.

En la encomienda por idear y materializar una institución de cara a un problema social por resolver, el diseño que la moldea ocupa un papel fundamental, entendiendo por tal a la creación intencional de una forma que, como se ha dicho, tiene como objetivo promover y conseguir resultados socialmente valiosos (Bobrow y Dryzek, 1987).

Considerando este objetivo inherente a la acción que da origen a una estructura, cabe advertir que todas ellas están inmersas, determinan y son resultado de relaciones de poder y dominio político; esta primera delimitación teórica, puede ser inscrita en una perspectiva sistémica (Bertalanffy, 1976).

A partir de dicha visión sistémica, es factible determinar que las instituciones, así como las políticas y programas que de ellas emanan, están correctamente diseñadas cuando se corresponden con las existentes; lo cual implica inscribirlas en una lógica de colaboración y complementariedad con el sistema político en su conjunto.

En esta misma tesitura que pondera la correspondencia entre las instituciones y los contextos en los que se les inserta, el análisis para un diseño institucional debe tener presente tanto los aspectos prescriptivos como los descriptivos, es decir, atender el fondo y la forma de la estructura; que irremisiblemente arrastrarán la impronta de los actores sociales dominantes.

En el análisis sobre el diseño institucional para su creación pero sobre todo para su reforma, juega un papel medular la legitimidad, en tanto constituye un indicador de su salud, de tal suerte que un modelo enfocado en acrecentarla debe contemplar algunos de sus determinantes, mediante indicadores como la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos, la confianza ciudadana hacia quienes toman las decisiones, el desempeño gubernamental asociado con la diferencia observable entre los recursos erogados y los resultados obtenidos, la implicación de la ciudadanía en la conformación de la agenda pública y en la evaluación de los resultados, la equidad en el acceso a bienes y servicios públicos, así como el tema fundamental de la igualdad social.

La complejidad subyacente a estos factores en materia de legitimidad institucional, demanda un acucioso ejercicio metodológico que los haga operativos para cada contexto específico; asimismo, es necesario que toda labor de diseño tome en cuenta algunos criterios básicos, a partir de los cuales sistemáticamente se

pueda evaluar la idoneidad, la factibilidad y la confiabilidad de la institución, entre ellos: a) la posibilidad de revisión, b) la solidez, c) la sensibilidad ante la complejidad motivacional, d) la máxima publicidad y, e) el deseo de variabilidad de sus integrantes (Goodin, 2003, p. 59-63). Estos criterios pueden interpretarse de la manera siguiente:

a) Por óptimo que pueda resultar un diseño, se debe tener presente que en el mejor de los escenarios su alcance será intermedio, tanto en el ámbito normativo como en el empírico, pues invariablemente estará en juego la condición falible de los operadores, así como la mutabilidad de la sociedad. En consecuencia, se deben prever mecanismos de evaluación que permitan una revisión oportuna.

b) Si bien las instituciones deben ser flexibles ante transformaciones fundamentales acontecidas en los contextos para los que han sido ideadas, no debe suceder que su vigencia resulte efímera o, más aún, que esté sujeta a cambios permanentes, en función de intereses personales o de grupos dominantes, pues ello iría en contra de su esencia y razón de existir.

c) Se debe ponderar que en una institución interactúan intereses personales y necesidades sociales, de tal forma que el modelo normativo que la sustenta debe permitir la convivencia de intereses en disputa; depositando una creciente confianza en los individuos, bajo una apelación directa a principios morales ampliamente compartidos y observables. Este diseño debe permitir que una acción altruista sea mayormente incentivada y valorada por la comunidad, frente a otra egoísta de carácter individualista.

d) Todas las instituciones, así como las políticas, programas y acciones que de ellas se derivan, de inicio deben ser justificadas públicamente, lo cual implica que sean el resultado de acciones razonadas, es decir, de un discernimiento frente a diferentes alternativas y, razonables en cuanto a poder ser compartidas por una comunidad, a la luz de los resultados presumiblemente favorables para la sociedad en su conjunto. Este criterio alude a la justificación tanto de los fines como de los medios, a los que la autoridad habrá de apelar en su acción de gobierno.

e) Finalmente, el diseño institucional debe habilitar espacios para la reflexión acerca de las lecciones de otras instancias y de otros procesos; así como prever criterios para asumir esas lecciones, cuando resulten benéficas para el cumplimiento de los objetivos que orientan a la institución.

UN RUMBO DESEABLE PARA EL DISEÑO INSTITUCIONAL

En todo trabajo de diseño institucional es deseable que prevalezca la claridad para distinguir entre fines y medios, de modo que la diferenciación entre administración, gestión y gobernanza permita identificar las necesidades, establecer los objetivos y, prever los procesos y las herramientas respectivas.

Si bien los tres conceptos aluden a mapeos sobre el mismo fenómeno, es decir, sobre la acción de gobierno, pero con perspectivas diferentes, es importante subrayar que el objetivo esencial reside en optimizar la administración de lo público, de tal forma que el trabajo gubernamental sea más eficaz, eficiente, oportuno, justo y equitativo, lo que en conjunto lo hará más estable y legítimo.

Sobre lo que debe haber certeza es que un andamiaje institucional sólido, constituye el mejor antídoto para la pretensión por ejercer un dominio político sin controles, ni contrapesos; en otras palabras, la vida pública al amparo de la certeza que brindan las instituciones impide que la decisión personal esté por encima de la voluntad colectiva.

Hay que tener presente que la vida republicana y la vigencia de los derechos humanos, dependen de la garantía de su concreción en la cotidianidad de las personas; la vida cívica es producto de un aprendizaje y de una práctica cotidiana, a ello deben abonar las instituciones y, por tanto, su diseño.

Pues como lo ha destacado Raadschelders (2005, p. 604), actualmente de la acción de los gobiernos sobre la administración de lo público, a través del Derecho y de las políticas públicas, depende en gran medida el bienestar humano. Es menester entonces prever un diseño institucional que haga más legítima a la administración pública, focalizando tanto al desempeño propio de la gestión, como a la equidad inherente a la administración; de esa manera se estará abonando a generar confianza y lealtad de la sociedad al paradigma democrático.

Un diseño institucional debe ser el resultado de implicarse en las narrativas y en las justificaciones sobre administración y gobernanza públicas, lo que implica adentrarse en el ejercicio filosófico de conocer y comprender la continuidad y el cambio en los fundamentos de la administración de lo público. Parafraseando a Ongaro (2020, p. 326): en materia de diseño suele ser mejor decantarse por la complementariedad, en lugar de refugiarse en la exclusividad; hoy tan en boga en las instituciones públicas en el marco de la denominada nueva gestión.

Tomando como hilo conductor el anterior debate ontológico y metodológico, en materia de procesos de diseño y reforma institucionales a nivel local en una perspectiva nacional, el contenido de este libro se desagrega en los capítulos siguientes:

En el primer capítulo, Armando Villanueva Mendoza aborda el control de la ejecución de la obra pública, a la luz del derecho a la información; en el segundo, Edgar Alán Arroyo Cisneros, Alma Rosa Solís Ríos y Joel Ricardo Nevárez del Rivero analizan la reforma de los Consejos de la Judicatura en México, como insumo de los sistemas anticorrupción; en el tercero, José Esteban Mendoza Flores y Ernesto Casas Cárdenas, emprenden la revisión de indicadores institucionales sobre globalización en la región noreste del país; mientras en el cuarto, Rocío

Jazmín Ávila Sánchez y Karina González Galindo evalúan las políticas educativas en Tamaulipas, específicamente los programas sectoriales de inclusión y equidad.

En el capítulo quinto, Yesenia Sánchez Tovar y Nallely Guadalupe Hernández Hernández examinan el clima laboral y su relación con la innovación institucional, en el estado de Tamaulipas; en el sexto, Eunice Marylín Montalvo Santoyo y Verónica Mireya Moreno Rodríguez analizan el presupuesto basado en resultados en la misma entidad federativa, focalizando la incidencia de la discrecionalidad en su ineficacia; en el séptimo, Ann Celly Portes Acuña y Luis Eduardo Ramírez Sirgo hacen una revisión de los programas gubernamentales para la atención a niños en vulnerabilidad por pobreza, en nuestro estado y; finalmente en el capítulo octavo, Diana Laura Saldaña Vázquez y Alexis Cruz Herrera estudian el turismo pos-COVID-19, prestando atención a las nuevas regulaciones ante la denominada nueva normalidad.

Queremos concluir este debate introductorio, dejando constancia de nuestro agradecimiento a la Dirección de Programas de Apoyo y al Consejo de Publicaciones, ambos de nuestra Universidad Autónoma de Tamaulipas, por su respaldo para la realización de esta obra colectiva.

Ciudad Victoria, Tamaulipas, julio del 2021

FUENTES CONSULTADAS

- Berlin, I., (2001). *Dos conceptos de libertad y otros escritos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bobrow, D. y Dryzek, J., (1987). *Policy analysis by design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Goodin, R. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa.
- Huntington, S. (1997). *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós.
- Krasner, S. (1984). Approaches to the State: alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, no. 16, pp. 226-246.
- March, J. y Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions*. Nueva York, Free Press.
- Merton, R. (2000). *Teoría y estructura sociales*, México: FCE.
- Ongaro, E. (2020). *Filosofía y administración pública. Una introducción*. México: CIDE.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Raadschelders, J. (2005). Government and public administration: The challenge of connecting knowledge. *Administrative Theory and Practice*, 27 (3), pp. 602-627.
- Von Bertalanffy, L. (1976). *General system theory: foundations, development, applications*, New York: George Braziller.

EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE LA OBRA PÚBLICA A LA LUZ DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Armando Villanueva Mendoza

INTRODUCCIÓN

Extirpar la corrupción es preocupación reiterada de los Sistemas Democráticos de Derecho, pues se considera uno de los grandes males que afectan la buena marcha de la sociedad. En el ejercicio de las actividades públicas, el término funcionario tiene connotación de corrupto.

Funcionarios de cada sexenio fueron ubicados por la voz del pueblo como “comalada” de nuevos ricos, expresión que caracterizó la inconformidad social hacia los representantes del gobierno que se enriquecieron a costa de la República, como resultado de una falta de efectivos contrapesos y de un ejercicio transparente apoyado en la participación corresponsable de la sociedad en el ejercicio de los recursos públicos (Castro, 2001, p. 60).

Sin embargo, aunque ello no puede generalizarse, resulta muy complicado el evitarlo, pues el pueblo se ha acostumbrado a ver el surgimiento de fortunas al paso por el poder, en cualquiera de sus niveles; por lo que, cuando un servidor público actúa con decencia, tal conducta es tan fuera de lo común, tan increíble, y lo malo es más fácil de creer, que por ello da paso a la calumnia, la que siempre hará dudosa la más firme reputación, haciendo pagar a justos por pecadores.

Y aunque en el ejercicio de la función pública existen muchas áreas que generan corrupción, quizá una de las más señaladas, por los recursos que implica en el gasto público y en el enriquecimiento ilícito que genera, tanto en el sector público como en el privado, corresponde a la ejecución de la obra pública. Qué tanto así será que coloquialmente se han acuñado frases como: “entre más hagas, más ganas” o “métele para que le saques”.

Ante tal situación es que, a través de este trabajo, sustentado en la experiencia adquirida en diversas épocas, al ser familiar de constructores, amigo de empresarios del ramo y abogado de contratistas, que realizan o realizaron sus labores en diferentes entidades del país y en diversas dependencias públicas federales, estatales y municipales, se pretende detectar los tipos de actos de corrupción que comúnmente se presentan en la ejecución de obras públicas, a fin de realizar una propuesta de solución, que se concreta a una adición a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas, que pudiera incorporarse también a la legislación Federal y de otras entidades del país.

PROBLEMÁTICA

En la legislación federal, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, en sus artículos 26 y 27, que en las legislaciones estatales cuentan con sus correlativos, precisan en cuanto a la contratación lo siguiente:

Artículo 26. Las dependencias y entidades podrán realizar las obras públicas y servicios relacionados con las mismas por alguna de las dos formas siguientes:

- I. Por contrato, o
- II. Por administración directa.”

Artículo 27. Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

- I. Licitación pública;
- II. Invitación a cuando menos tres personas, o
- III. Adjudicación directa.” (Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, 2020 p 12-13)

En el caso de Tamaulipas los párrafos anteriores corresponden a los artículos 34 y 35 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Tamaulipas (2020, p. 21).

En la actualidad, debido a la importancia económica que tiene la ejecución de obras a cargo de entidades públicas, ya sea por administración directa, concurso por invitación restringida o por licitación pública, y la común colusión de servidores públicos con empresarios para su realización, llama la atención que no se cuente con regulación amplia y clara que brinde el debido acceso a la información en ese ramo.

Es práctica común, en los tres niveles de gobierno (federación, estados y municipios), que quienes se encuentren involucrados en el otorgamiento de contratos de obra pública (sin soslayar los de adquisiciones u otorgamientos de licencias, permisos o concesiones), cobren cantidades de dinero en porcentaje por la obra a realizar. Incluso, los particulares que la ejecutan están conscientes de la “obligación” de recompensa a quien les “ayuda” en el otorgamiento del contrato y entran al juego con el ánimo de obtener la obra, pero también, con la firme intención de recuperar las cantidades que por dádivas han entregado; esto, a través de la disminución de la calidad de lo que se vaya a construir. Al final, quien sufre las consecuencias de esas anomalías es el pueblo, que recibe, cuando se concluyen, “obras públicas” de mala calidad, de deficiente operación, incompletas, mal hechas o mal planeadas.

Esta situación ha generado la existencia de funcionarios que se subcontratan para realizar parte de la obra con maquinaria pública a su cargo; supervisores que “supervisan” sólo donde el constructor les indica, que es en las zonas en donde la obra reúne todas las especificaciones, pero no en aquellos lugares donde se disminuyeron los requerimientos; servidores públicos que elaboran las propuestas de las empresas particulares con las que participan en los concursos; empleados públicos que formulan las estimaciones de las empresas ejecutoras de la obra, a cambio de una dádiva; funcionarios que agilizan los trámites de pago, a cambio de un porcentaje del mismo; periodistas que, a cambio de no atacar al funcionario responsable del otorgamiento de contratos, le piden adjudique obras a empresas a las que representan a cambio que un porcentaje; y muchas cosas más que convierten la obra pública en la “danza del dinero”, donde todos los servidores públicos involucrados “quieren”; sólo el empresario constructor “pone”, pero momentáneamente, pues buscará recuperarse en la ejecución de la obra disminuyendo su calidad; y donde todo el pueblo “paga”, pues son sus impuestos los que generan esa obra y al final será el destinatario de la misma, aunque de mala calidad.

Este problema con seguridad no es privativo de México. El tráfico de influencias en la asignación o en la ejecución de contratos de obra es común en el mundo, tanto en el ámbito público como en el privado; sin embargo, ello no es óbice para que, sobre todo en el público, se regule adecuadamente y se trate de evitar en lo posible.

Cabe señalar que el Código Penal Federal, en Título Décimo denominado “Delitos por hechos de corrupción” (Código Penal Federal, 2020, pp. 69-81), contiene trece capítulos con los delitos relacionados. En el caso de Tamaulipas, su código penal contiene, en su Título Octavo denominado “Delitos cometidos por servidores públicos” (Código Penal para el Estado de Tamaulipas, 2020, pp. 52-62) trece capítulos similares.

Así, es claro que tal situación cae en el ámbito del derecho penal; sin embargo, nulas son las denuncias de los constructores, pues, bajo el adagio popular de que “tanto peca el que mata la vaca como el que le amarra la pata”, difícilmente denunciarán, ante su colusión, por lo que prefieren guardar silencio a fin de continuar favorecidos o guardar la esperanza de que se les asigne una obra en el futuro.

Es por ello, que conviene explorar la posibilidad de resolver la problemática planteada a través del derecho a la información, que “es la garantía fundamental que toda persona posee a atraerse información, a informar y a ser informado” (Carpizo, 2002, p. 402).

Así, haciendo pública la información con relación a quiénes son los que participan en los concursos de obra pública, a quiénes se invita, por qué se les

invita, a quiénes se les asigna y a quiénes subcontratan las empresas que resultan adjudicadas, entre otras muchas cosas, se lograría una mayor supervisión de la opinión pública y, por consecuencia, de la ciudadanía, en la ejecución de los recursos del pueblo.

Un avance de ello lo tenemos hoy en la legislación de Colombia (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley 1712 del 6 de marzo de 2014) y de Perú (Ley 27806 Transparencia y Acceso a la Información Pública), las que incluyen esta posibilidad también respecto de los particulares que, por virtud de un contrato, ejercen recursos públicos al ejecutar la obra.

MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA PARA LOS ESCENARIOS EN LOS CUALES SE PUEDE RESOLVER LA PROBLEMÁTICA ENUNCIADA

Si bien el problema planteado para este trabajo ha sido tratado por algunos autores de manera teórica, es claro que su solución obedece a una situación fáctica que se concreta al cumplimiento de la ley.

Así, existen principios que rigen la vida del Estado que deben acatarse por quienes temporalmente ejercen su voluntad, por haber sido designados o electos para el ejercicio de una función de carácter público, principalmente el relativo al respeto a la legislación; por ello, todo servidor público protesta cumplirla y hacerla cumplir; tal y como expresamente lo refiere su artículo 128: “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020, p. 147).

El principal de los principios que deben estimarse como rectores es el de respeto a los derechos humanos. Y es que Aparisi (1990) precisa que debemos partir de la base de que el Estado se conforma por la unión de personas con un fin común: afrontar y resolver cuestiones que en lo individual no podrían solucionar, buscando su bien común, el interés general o simple y sencillamente la felicidad, como lo enunciaron los documentos constitutivos de los Estados Unidos de América (p. 210). Sin embargo, esa unión no implica un sacrificio total de la individualidad en pro de los intereses de la colectividad, sino que se realiza reservándose derechos individuales que el propio Estado, como ente social, está obligado a respetar.

Según Díaz (2010), en el respeto de los derechos fundamentales de los individuos estará también, en parte, el éxito del Estado en el cumplimiento de sus objetivos. Y decimos “en parte”, pues ello no basta para cantar victoria, pues también es indispensable la observancia de principios democráticos como la división de poderes, el imperio de la ley como expresión de la voluntad general y legalidad de la actuación administrativa (p. 18).

Para Tablante y Morales (2018, p. 13), con el cumplimiento de los principios rectores del Estado se alcanzarán sus objetivos y se evitarán sus patologías, entre las más graves: la corrupción. Por ello, toma papel fundamental la legalidad de la actuación administrativa, pues cuando quien ejerce un cargo público se aparta de ella, genera una actuación deficiente del Estado. Así, verbigracia, cuando un funcionario solicita al particular una prebenda a fin de ejercer su labor, incurre en infracciones de carácter administrativo, civil y penal que, al no ser sancionadas, enferman al Estado de Derecho.

Es por tal razón que los habitantes deben estar conscientes para impedir que ocurran estas patologías que afectan, de una u otra manera, la buena marcha de la sociedad. En ello contribuye otro principio: “el imperio de la ley” como expresión de la voluntad general. Y eso no sucede cuando la colectividad se encuentra pasiva, cuando no se inconforma con las irregularidades que cometen las personas que tienen a su cargo la voluntad del Estado, cuando se institucionaliza la corrupción.

En el imperio de la ley, como expresión de la voluntad popular, también está la obligación del legislador de generar leyes que garanticen cabalmente el cumplimiento de los principios rectores del Estado de Derecho. Ello se cumple con normas adecuadas que privilegien el respeto a los derechos fundamentales por parte de la sociedad, en su concepción más amplia: poder y población.

Si bien, en la actualidad, existen normas que consagran como derecho fundamental el acceso a la información pública, ello no ha sido suficiente para evitar la enfermedad del Estado de Derecho llamada corrupción. Por tanto, se considera necesario el incorporar a la legislación de la materia, una normativa que sirva de valladar para evitar que “la danza de los dineros” se siga dando en todo lo relativo a la obra pública. Con ello, se coadyuvará a mejorar nuestra sociedad y principalmente la vigencia del Estado Democrático de Derecho. Por otro lado, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases para las licitaciones de la obra pública en los tres niveles de gobierno, al establecer, en lo conducente del artículo 134:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

...

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten

proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado... (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020, pp. 148-149).

Así los tipos de contratación de la obra pública que encontramos en las leyes de la materia, federal y estatales, son:

Licitación pública, que implica convocar públicamente a quien reúna los requisitos establecidos para ejecutar la obra material de la misma, generalmente de montos superiores.

Invitación restringida, que implica invitar “a por lo menos tres oferentes a presentar propuestas, estos actos tienen en esencia las mismas formalidades de una licitación pública, a excepción de que no son procedimientos públicos en los que pudiera participar cualquier interesado”.

Adjudicación directa, puede presentarse bajo dos supuestos: el primero, cuando por el presupuesto a ejercer no rebase el monto autorizado por la norma aplicable, generalmente contenida en el presupuesto de egresos, y el segundo, cuando el recurso presupuestal a ejercer corresponda realizar una licitación pública o invitación restringida, sin embargo, dadas las características especiales de la obra, como caso de excepción puede adjudicarse directamente.

DOS ESCENARIOS

A) SIN EXISTENCIA DE LA LEY NI MECANISMO PARA ACCEDER A LA INFORMACIÓN

Ahora bien, el problema planteado, relativo a la corrupción existente en el reglón de la obra pública, si bien tiene un control a través de las leyes de responsabilidades de servidores públicos y los códigos penales, al coludir a los particulares con el fin de obtener la asignación de los contratos, la supervisión sin observaciones de la ejecución de la obra o el pago sin retraso de las estimaciones evita que existan quejas o denuncias por las actuaciones indebidas de los servidores públicos. Ello hace que tales medios de control sean inoperantes, por lo que es indispensable buscar otros que permitan evitar las referidas corruptelas y obtener la ejecución cabal de la obra pública a fin de que, a la larga no resulte dañada la colectividad, no sólo por el pago indirecto de obras de mala calidad, sino también al obtener obras

realizadas con mano de obra deficiente y material de mala calidad, que tendrán como consecuencia que rápidamente se tengan que ejecutar otras para reparar las existentes que, con seguridad, tendrán las mismas características, y así se extenderá la cadena, volviendo el caso en “un cuento de nunca acabar”.

Es por ello, que la inexistencia de normativas que permitan conocer ampliamente la información respecto de los términos de la contratación de la obra pública genera corrupción, ante la imposibilidad del ciudadano de saber realmente los procedimientos seguidos para su contratación.

Los severos problemas que la realidad nos impone son, entre otros, los siguientes:

1. En la contratación de obra pública:

a) Partición de montos de la obra a fin de evitar los procedimientos de licitación pública.

b) Concursos aparentes por invitación restringida a tres contratistas, con el fin de que dos de ellos le sigan el juego al que va a resultar ganador, bajo el compromiso de que en otros concursos será comparsa para que gane cualquiera de los otros participantes.

c) Concursos en los que los fallos favorecen a las empresas que aportaron recursos a la campaña político-electoral, en favor de la autoridad triunfante; esto representa un pago del favor que los demás constructores no impugnan para no ser excluidos de futuros concursos o ser apuntados en la “lista negra”.

d) Asignación directa de obras, partiendo su valor, a fin de eludir la obligación de contratar por concurso con invitación a tres empresas.

Las posibilidades de realizar las anteriores conductas generalmente van acompañadas de cobros económicos por parte del servidor público al contratista de la obra que van desde el 10%, conocido coloquialmente como “diezmo”, al 20% o 30% en donde el funcionario o periodista, gestores de la obra, se vuelven casi socios del constructor ejecutor. Ello, además de los casos en que, a trasmano, el funcionario logra la obtención de contratos para empresas de las que forma parte como socio, aunque sin aparecer como tal, o incluso de su propiedad, bajo el uso de prestanombres.

La enunciada situación va de la mano de otras prácticas dañinas, pues al ser sus obras, la supervisión será superficial y sin señalamiento de errores, además de que le permitirán presentar estimaciones de avance de obra, incluso sin haber realizado los trabajos (pre-estimar), lo que muchas veces lleva a obras pagadas y no realizadas.

2. En el pago de los anticipos y de los avances o estimaciones de la obra a realizar:

a) Cobro en las áreas administrativas involucradas para liberar el pago del anticipo del contrato o las estimaciones que, por lo general, corresponde a un porcentaje que va de acuerdo con el monto a liberar, el que va desde décimas de punto hasta el tres por ciento.

b) Venta de las fianzas para la entrega de anticipos y de garantía y cumplimiento por los propios servidores públicos o personas allegadas a ellos, con el fin de recibir canonjías del afianzador.

3. En la ejecución de la obra:

a) Elaboración de concursos por empleados públicos que conocen con precisión los términos de la obra y la convocatoria, a fin de garantizar obtenerlos.

b) Enunciación del “número”, que es la cantidad que el área técnica de la dependencia encargada de la obra ha estimado como su costo, a fin de que en su propuesta el constructor se ajuste a dicho monto para ganar la licitación o el concurso de invitación restringida.

c) Ejecución de la obra por parte de servidores públicos utilizando la maquinaria a su cargo que es propiedad del Estado, con la reducción en costos de renta de maquinaria y combustibles.

d) Subcontratación de la obra o parte de ella a empresas propiedad de los empleados públicos de la dependencia contratante.

4. En la supervisión de la obra:

a) Revisión sólo en las partes de la obra en las que se cumple con las especificaciones del contrato, que les señala el contratista, pero determinando que se supervisó “al azar” y que reunió todas ellas.

b) Aprobación de obras que aún no existen, permitiéndose cobrar anticipadamente algo que no se ha hecho.

Las conductas referidas en este último punto, por lo general las cometen los órganos de control y vigilancia de las dependencias encargadas de contratar obra, o las empresas contratadas para la supervisión.

Todas las corruptelas aludidas tienen su origen en el desconocimiento, por parte de la colectividad, de diversas cuestiones, entre las cuales podemos indicar a guisa de ejemplo:

1. De los procedimientos de contratación de obra, pues las dependencias ejecutoras limitan la publicidad en cuestión, máxime cuando se trata de contratos asignados o “concursados” por invitación.

2. De los datos de las empresas que ejecutan las obras públicas, las que por ser empresas “privadas” no tienen obligación de proporcionar información respecto de quiénes son sus socios y cómo se realiza el gasto de ejecución de la obra.

3. De los momentos o tiempos en que se realiza la supervisión de la obra, a fin de impedir, con su presencia ciudadana, que quien la hace entre al juego del constructor para así obtener prebendas.

B) CON EXISTENCIA DE UNA LEGISLACIÓN QUE PERMITA EL ACCESO

Ahora, con la existencia de una legislación que permita acceder a la información, generalmente escondida por quienes tienen a cargo la contratación de la obra pública, la situación podrá mejorar al evitarse la corrupción latente en este campo de actuación del Estado. Para ello, es indispensable proponer el contenido normativo a incorporar en la legislación que regula el acceso a la información en manos del Estado.

En primer término, debe considerarse como premisa que la obra pública se realiza con dinero del pueblo y es destinada para el beneficio social.

Es así como una de las formas de ejecución es por administración directa, convirtiéndose los funcionarios en constructores, los que, por tanto, ampliarán su campo de acción para obtener un lucro indebido, pues al ejecutar la obra en forma directa deberán comprar materiales, contratar personal, dar mantenimiento y reparación a la maquinaria del Estado, actividades todas en las que llevarán la posibilidad de “hacer negocio”. Sin embargo, esta forma de ejecución presenta otro tipo de problemática que no es el objeto de este análisis, pues el mismo se concreta a la obra pública contratada con particulares.

Entonces, partiendo de la premisa inicialmente indicada, tenemos que es conveniente brindar mayor publicidad a los procedimientos de contratación de obra, obligando al Estado a poner a disposición de la colectividad, en sus páginas *web*, en los estrados o pizarrones de la dependencia o en el diario de mayor circulación del lugar del concurso y de la ejecución, información sobre la obra a contratar, su calidad, su monto, sus beneficiarios y los procedimientos de contratación y supervisión. Posteriormente, informar el resultado del concurso indicando los pormenores, verbigracia: por qué ganó uno y perdió otro, cuándo se inicia la obra y cuándo se concluye, quién supervisará la obra y en qué momento, además de los datos de la empresa que la realizará, entre los que habrá de incluirse quién es el administrador y quiénes los socios. Por otra parte, en el caso de obras por invitación, deberán indicarse los encargados de la ejecución de la obra y en qué consiste, quiénes son los tres constructores invitados y porqué se les ha invitado. Tratándose de obra contratada por asignación directa, se deberán exponer, también, los motivos por lo que se le otorgó a esa empresa el contrato.

Toda la información referida deberá dejarse a disposición de la colectividad por un término suficiente para que la conozca y así, quien lo desee, podrá proporcionar datos relativos a la incompetencia de la empresa que haya resultado contratada.

Pero no basta que se haga del conocimiento público la información mencionada, sino que ello debe ir concatenado con la posibilidad de que cualquier miembro de la colectividad pueda interponer recursos cuando no se brinde la información.

Con ello, habrá de establecerse una vía para que la sociedad se inconforme con la asignación de un contrato a una empresa incumplida o sin experiencia; para que los beneficiarios participen en la supervisión de la obra, conjuntamente con los órganos de control o las empresas contratadas para la supervisión; para que se quejen respecto de la colusión de servidores públicos con el contratista ejecutor de la obra; en fin, la forma legal de que la comunidad pueda impedir las corruptelas imperantes en la actividad en trato.

PROPUESTA DE REDACCIÓN DEFINITIVA DE LA NORMATIVA, INCLUYENDO LOS INDICADORES DE CALIDAD DE CONTENIDOS

Debemos tener presente que el derecho a la información pública surge como derecho fundamental en la reforma constitucional del 6 de diciembre de 1977, que adicionó al artículo 6º lo siguiente:

El derecho a la información será garantizado por el Estado.” La intención fue satisfacer dos cuestiones: primero, que todo gobernado tenga derecho a informarse sobre lo que acontece a su alrededor, segundo, que el Estado garantice que así sea. Sin embargo, no se especificó de qué modo debe el Estado garantizar este derecho, ni cómo la sociedad y los individuos pueden ejercerlo de manera concreta [...] (Fix y Valencia, 2005, p. 454).

Así, fue hasta el 11 de junio de 2002 cuando entró en vigor la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como un ente de la administración pública, que hoy se encuentra a la cabeza del Sistema Nacional de Información, transformado en un Órgano Autónomo Constitucional, denominado Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

A los años, las cosas han cambiado, el derecho a la información ha evolucionado considerablemente, al grado que es la base del Sistema Nacional Anticorrupción.

En el Diario Oficial de la Federación del 4 de mayo de 2015, se publicó la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que entró en vigor al día siguiente de su publicación. Esta Ley General es reglamentaria del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y fija las bases para garantizar el acceso a la información pública, bajo el principio de máxima publicidad que implica, según la fracción VI del artículo 8º de la referida ley, que las leyes generales son una nueva forma de sujetar a las legislaturas de los estados, en materias de competencia local, para que formulen sus normas respetando los lineamientos que les dé el legislador federal. Quizá olvidándose de que la ley federal y también la estatal son leyes constitucionales.

No ignoramos que diversos autores niegan la existencia de leyes constitucionales. Para ellos, la ley federal tiene en México una jerarquía superior a la local, lo cual es contrario a toda la ingeniería constitucional de 1917 y a la concepción de nuestro Estado federal contenida en nuestra ley fundamental (Carpizo, 2000, pp. 434-435).

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, señala en su artículo 70 la información que, cuando menos, deberán brindar los entes públicos obligados, y así, en su fracción XXVIII, establece lo que después es reiterado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, en la misma fracción, pero de su artículo 67.

Es de indicarse que la legislación de Tamaulipas es relativamente nueva. En vigor a partir del 28 de abril de 2016, contempla en su Título V denominado *Obligaciones de Transparencia* un capítulo II bajo el rubro *De las obligaciones de transparencia comunes*. En él se contiene el dispositivo 67 en el que se indica cuál es la información que los sujetos obligados deben poner a disposición del público, difundir y actualizar de oficio. Al respecto, el artículo 22 del ordenamiento precitado indica que son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información:

[...] cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el Estado y sus municipios.

Entre la información que están obligados a poner a disposición del público y mantener actualizada se encuentra la contemplada en la fracción XXVIII del referido artículo 67, relativa a:

La información sobre los resultados de los procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza, incluyendo la versión pública del expediente respectivo y de los contratos celebrados, que deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

a) De licitaciones públicas o procedimientos de invitación restringida:

1. La convocatoria o invitación emitida, así como los fundamentos legales aplicados para llevarla a cabo;
2. Los nombres de los participantes o invitados;
3. El nombre del ganador y las razones que lo justifican;
4. El área solicitante y la responsable de su ejecución;
5. Las convocatorias e invitaciones emitidas;

6. Los dictámenes y fallo de adjudicación;
 7. El contrato y, en su caso, sus anexos;
 8. Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda;
 9. La partida presupuestal, de conformidad con el clasificador por objeto del gasto, en el caso de ser aplicable;
 10. Origen de los recursos especificando si son federales, estatales o municipales, así como el tipo de fondo de participación o aportación respectiva;
 11. Los convenios modificatorios que, en su caso, sean firmados, precisando el objeto y la fecha de celebración;
 12. Los informes de avance físico y financiero sobre las obras o servicios contratados;
 13. El convenio de terminación; y
 14. El finiquito.
- b) De las adjudicaciones directas:
1. La propuesta enviada por el participante;
 2. Los motivos y fundamentos legales aplicados para llevarla a cabo;
 3. La autorización del ejercicio de la opción;
 4. En su caso, las cotizaciones consideradas, especificando los nombres de los proveedores y los montos;
 5. El nombre de la persona física o moral adjudicada;
 6. La unidad administrativa solicitante y la responsable de su ejecución;
 7. El número, fecha, el monto del contrato y plazo de entrega o de ejecución de los servicios u obra;
 8. Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda;
 9. Los informes de avance sobre las obras o servicios contratados;
 10. El convenio de terminación; y
 11. El finiquito. (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas pp. 24-25).

Como puede apreciarse de los textos normativos, el que da pauta a nuestra propuesta es el artículo 67, pues es el relativo a la ejecución de obra pública por contrato. Porque en dicho dispositivo el legislador obliga a las dependencias encargadas de la licitación a brindar a la colectividad información a su disposición. Sin embargo, es *a posteriori*, pues se refiere a los resultados de las convocatorias. ¿Pero qué sucede con el procedimiento de licitación y contratación? ¿Con la determinación del resultado del concurso? ¿Con las fechas de supervisión? ¿Con las condiciones del contrato? Y más aún, ¿qué sucede

con aquellos contratos que se asignan directamente? Como puede apreciarse, la información que se requiere publicar oficiosamente si bien no es poca, es insuficiente para servir de medio de control de la colectividad hacia quienes ejercen este tipo de recursos públicos por virtud de su función. Y es que entre los objetivos de esta ley está, además de transparentar el ejercicio de la función pública, el establecimiento de mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible actualizada y completa, a fin de propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, contribuyendo así a consolidar la democracia, a través de la evaluación del desempeño de los entes públicos.

Por ello, es indispensable ampliar el contenido de la fracción XXVIII del artículo 67 de la ley en comento, con el fin de que el derecho a la información pública de los individuos de la entidad coadyuve al control del ejercicio del gasto público en el renglón de contratación de obra. Así se evitará que se continúe formando ricos sexenales (públicos y privados), obra pública de mala calidad, designación de personas que han dado muestra de corrupción en empleos anteriores o de contratistas que han incumplido con antelación, el tan común y malsano uso de la “doble moral”, al manifestarse servidores públicos inmaculados y por abajo extender la mano para recibir los porcentajes que cobran por los contratos de su dependencia; gasto excesivo e innecesario al tener que volver a realizar las obras deficientes; pero principalmente, se creará conciencia social para intervenir directamente en el control de quienes ejercen esta función pública tan importante.

La propuesta, que busca integrar los indicadores de calidad, es el adicionar, a la actual redacción de la fracción precitada del artículo 67, lo siguiente:

Fracción XXVIII.

En el renglón de obra pública, entendiéndose por ésta toda aquella que incluya en su ejecución recursos federales, estatales o municipales, el contratante deberá hacer del conocimiento público, en forma inmediata, en la página web del sujeto obligado al que pertenezca, en los estrados de sus oficinas y en un periódico de mayor circulación del lugar del concurso y del de ejecución de la obra los siguientes datos:

a). Respecto del procedimiento de concurso:

- 1). El tipo de concurso a realizar ya sea por licitación pública o por invitación y, en este último caso, indicar el por qué se realiza por invitación restringida y el por qué ésta se hace a las empresas participantes y no a otras.
- 2). Los nombres y datos de localización de las empresas participantes y sus datos de inscripción en el Registro Público de Comercio, con el fin de que cualquier persona pueda verificar la información de esta, como quiénes son sus socios, sus administradores, cuál es su capital social y demás datos. En el

caso de empresas particulares ejecutoras de obras públicas deberán, como cualquier sujeto obligado por esta ley, brindar toda la información que se le requiera con relación al recurso público entregado; por lo que quedará, al respecto, sujeto a las disposiciones de la misma y, por tanto, a las sanciones previstas, con la variante de que en lugar de suspensión temporal, destitución e inhabilitación respecto del empleo, serán multa, rescisión del contrato, con sus consecuencias, e inhabilitación para participar nuevamente en la ejecución de obras públicas.

3). El número de concursos en los que ha participado la empresa y cuántos contratos, y de qué tipo, ha celebrado con el convocante.

4). La información de la obra relativa a su monto inicial, así como el máximo que pueda llegar a alcanzar y sus causas, de origen de los recursos, el programa del que deriva, especificaciones, lugar de ejecución, el número de beneficiarios, su impacto social y la empresa o dependencia que realizará la supervisión. En el caso de ser una empresa la supervisora, deberán darse los mismos datos que de la ejecutora.

b). Respecto de la Contratación

1). El nombre de la empresa ganadora del concurso y por qué superó al resto de participantes, exponiendo sucintamente por qué se rechazaron las propuestas de las perdedoras.

2). Las fechas límite para: la firma del contrato, afianzarlo, la de entrega del anticipo, el inicio de la obra y su fecha de terminación, así como las consecuencias en caso de su incumplimiento.

3). El tipo de garantías brindadas para respaldar el anticipo, la calidad y su cumplimiento.

c). Respecto de su ejecución:

1). Las fechas en que se supervisará la obra.

2). Los avances de obra y los pagos realizados a la ejecutora con relación al porcentaje de avance.

3). Los datos necesarios para presentar quejas e inconformidades respecto de la empresa contratada, la ejecución y la supervisión de la obra.

4). Los datos relativos a las quejas e inconformidades planteadas y la respuesta a ellas.

En el caso de las obras de asignación directa deberá informarse, además, el porqué de la determinación a favor de la empresa contratada.

El incumplimiento de lo anterior hará acreedor al titular de la dependencia o entidad contratante a las sanciones previstas por esta ley en su Título Décimo.

En el texto propuesto, se integran los indicadores: sujetos obligados, definiciones, información de oficio, máxima publicidad, vías de impugnación y forma de control. Con ello, se estima, la intervención de la sociedad en el control de la obra y la evaluación de las actuaciones de los servidores públicos relacionados con ella y sus ejecutores o contratistas servirá para coadyuvar en el respeto al novedoso derecho humano “al buen gobierno”, que [...]

[...] se expresa por la garantía de que las instituciones funcionen en los términos de eficacia y eficiencia que el orden constitucional democrático dispone. La construcción de las instituciones incluye los mecanismos de control, que deben ser compatibles con los de su funcionamiento razonable y efectivo (Valadez, 2000, p. 180).

Con la participación de los gobernados como vigilantes del cumplimiento cabal de los objetivos del Estado, a través de quienes temporalmente tienen a su cargo su voluntad, será más fácil lograr un auténtico sistema democrático. Estas nuevas legislaciones en comento son un paso en ello, pero todo es perfectible. Así se estima que la inclusión propuesta puede ser extensiva a todas las legislaciones de la materia, federal y locales, para fortalecer el reciente Sistema Nacional Anticorrupción.

CONCLUSIONES

1. La legislación general, que brinda las pautas a los estados para emitir sus leyes locales sobre transparencia, al olvidar abundar en la información que, respecto de los contratos y la ejecución de las obras públicas, debe brindarse a la colectividad, permite que las normas estatales no lo hagan, y, ante esa omisión, se sigue haciendo uso irregular de los recursos públicos.

2. Es necesario brindar a la sociedad una posibilidad mayor de acceder a la información relativa a las obras públicas a ejecutar y los encargados de ello.

3. Es imprescindible, para el Sistema Nacional Anticorrupción, proporcionar más información respecto de las empresas particulares que ejercen recursos del pueblo, a fin de evitar las prácticas indebidas, que abundan en tratándose de contratos de construcción, y coadyuvar así al alejamiento de la corrupción que, se reitera, es una de las más graves patologías del Estado democrático de derecho.

4. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública brinda las pautas para que los Congresos de los Estados, al formular sus leyes de la materia que rijan en lo local, abunden en la transparencia del uso y aprovechamiento de los recursos públicos, y ello permite que estos no sólo se limiten a repetir lo que aquella dispone, sino que establezcan mayores cuestiones a publicitar en beneficio del Estado de Derecho.

5. Por tanto, el legislador local podrá ampliar el acceso a la información a través de la adición propuesta, brindando así mayor control de los recursos públicos destinados a la ejecución de obra pública, tanto por los servidores públicos encargados de su contratación como de las empresas que realizan su ejecución.

6. Así, y sólo así, podrán combatirse las irregularidades que, pese a la normativa existente, persisten y evitar la “danza de dinero” que con frecuencia se hace presente en la ejecución de la obra pública, en todas sus modalidades y niveles.

FUENTES CONSULTADAS

- Aparisi, M. (1990). La declaración de independencia americana de 1776 y los derechos del hombre, *Revista de Estudios Políticos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, Número 70.
- Carpizo, J. (2002). *Temas Constitucionales*, Ed. Porrúa.
- _____. (2000). *Nuevos estudios constitucionales*, Ed. Porrúa.
- Castro, R. (2001). *Transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde los municipios, para consolidar la gobernabilidad democrática*. Ediciones Luciana.
- Díaz, E. (2010). *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Editorial Taurus.
- Fix, H. y Valencia S., (2005). *Derecho constitucional mexicano y comparado*. Ed. Porrúa.
- Tablante, C. y Morales, M., (2018). *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Valadez, D. (2000). *El control del poder*. Ed. Porrúa.

FUENTES LEGISLATIVAS

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2020, 12 de octubre). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf
- _____. (2020, 12 de octubre). *Código Penal Federal*, Diario Oficial de la Federación: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_010621.pdf
- _____. (2020, 12 de octubre). *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados*, Diario Oficial de la Federación: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_200521.pdf
- Cámara de Diputados del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas (2020 12 de octubre) *Código Penal para el Estado de Tamaulipas*, Periódico Oficial del Estado: http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2020/08/Codigo_Penal.pdf
- _____. (2020, 12 de octubre). *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Tamaulipas*, Periódico Oficial del Estado: http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/Ley_Obras_Publicas.pdf
- _____. (2020, 12 de octubre). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas*, Periódico Oficial del Estado: http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2017/06/Ley_Transparencia.pdf

LA REFORMA DE LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA EN MÉXICO COMO INSUMO DE LOS SISTEMAS ANTICORRUPCIÓN

Edgar Alán Arroyo Cisneros, Alma Rosa Solís Ríos y Joel Ricardo Nevárez del Río

INTRODUCCIÓN

El sistema de administración de justicia en México ha sufrido transformaciones extraordinarias desde la reforma constitucional de finales de 1994, misma que, entre otras cuestiones, introdujo el Consejo de la Judicatura Federal como ente encargado de las cuestiones precisamente administrativas dentro del Poder Judicial de la Federación, exceptuando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se administra a sí misma; específicamente, la labor de administrar a la Corte le corresponde al ministro presidente, según lo ordena el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su último párrafo.

El diseño institucional del consejo sirvió como modelo para que en las entidades federativas se establecieran entes públicos muy similares en los respectivos poderes judiciales locales, sin dejar de tener en cuenta otra reforma que acaeció en 1999, misma que terminó de estructurar la actual configuración de las facultades formalmente jurisdiccionales, pero materialmente administrativas del Poder Judicial Federal. Sin embargo, a más de un cuarto de siglo de distancia parece que dicha configuración se ha agotado, haciendo imprescindible un nuevo ciclo de reformas para la modernización del propio Consejo.

Con la introducción del Sistema Nacional Anticorrupción con rango constitucional a través de la reforma del 27 de mayo de 2015, se inauguró una nueva era en materia de combate a la corrupción en México, asunto de gran trascendencia que ha saltado a la palestra pública en los últimos lustros como uno de los que más le ocupan y preocupan a la ciudadanía de nuestro país, al lado de tópicos tradicional e históricamente problemáticos como la inseguridad pública y el desempleo.

Aunado a lo anterior, el Poder Judicial de la Federación se ha visto inmerso en una serie de conflictos de ética pública, sobre todo por la amplia discrecionalidad con que determinadas y determinados titulares de Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, tanto unitarios como colegiados, han seleccionado a sus equipos de trabajo por medio de prácticas de nepotismo, amiguismos, compadrazgos, influyentismo y otros actos perniciosos de corrupción judicial, recurriendo incluso a estrategias de triangulación para favorecer con empleos jurisdiccionales a parientes y amigos. En alguna medida, ello se ha replicado por lo que hace a los poderes judiciales locales.

En este sentido, el Consejo de la Judicatura Federal y sus pares locales han brillado por su ausencia al momento de prevenir, sancionar y erradicar algunos casos como los narrados sucintamente con anterioridad. Por lo que en este trabajo se porfía en acometer una reforma de gran calado al diseño institucional de los consejos de la judicatura para encarrilarlos y colocarnos en la misma sintonía del Sistema Nacional Anticorrupción y sus pares locales.

Sería óptimo que en la referida transformación de los consejos se les dotara de las facultades, atribuciones y funciones que resultan indispensables en una democracia constitucional, tanto por razones de pesos y contrapesos en la balanza y equilibrio del poder público como desde una perspectiva eminentemente de ética pública.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Es vasta la literatura existente sobre la institución del Consejo de la Judicatura Federal (Fix-Zamudio y Fix-Fierro, 1996; Melgar, 2000; Rivas, 2011; Esquinca, 2010; Gutiérrez, 2018; Álvarez, 2001; Chávez, 2008; Matute, 2008). En cualquiera de los casos, y aunque con luces y sombras, puede aseverarse que se trata de un ente público de la mayor importancia para la transición judicial y la democratización en México, pues su génesis es coincidente con el desmoronamiento del antiguo régimen hiperpresidencialista de partido hegemónico-único, de corte autoritario, que predominó por espacio de más de siete décadas, y el cual simplemente redujo a cero el papel del Poder Judicial en la arena colectiva y en la balanza del poder público.

Así las cosas, el nacimiento del Consejo de la Judicatura Federal y de agencias muy parecidas en los poderes judiciales de las entidades federativas, corre en paralelo con ese proceso de transición a la democracia ya referido, que buscaba reivindicar el papel del Poder Judicial como árbitro de los grandes asuntos nacionales.

En ese punto de nuestra historia institucional reciente no sólo llamaba la atención de la emergencia del Poder Judicial a la palestra colectiva, luego de ser vilipendiado y menospreciado por su nula influencia política e incluso jurídica en algunos de los casos, sino que además se ponía de relieve el novísimo organismo que estaría a cargo de los asuntos administrativos dentro de dicho poder, exceptuando al máximo tribunal. En su todavía joven historia, el Consejo de la Judicatura Federal ha ganado terreno cada vez más en términos de su arquitectura institucional y el cúmulo de funciones que despliega, aunque como se verá un poco más adelante, se hace patente la necesidad de depurarlo a profundidad y perfeccionarlo.

De conformidad con la redacción actual del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, segundo párrafo, la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte, estará a cargo del aludido Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases señaladas por la propia Carta Magna, establezcan las leyes, específicamente la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

A su vez, el artículo 100 constitucional, primer párrafo, el Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones; el cuarto párrafo del mismo dispositivo determina, mientras tanto, que el Pleno del propio Consejo

resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Las entidades federativas han adoptado un modelo parecido al federal, introduciendo consejos de la judicatura con un diseño sumamente similar al órgano del Poder Judicial Federal. Por ejemplo, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, en su artículo 124, determina que:

[...] el Consejo de la Judicatura es un órgano desconcentrado del Tribunal Superior de Justicia, encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial del Estado, con excepción de dicho cuerpo colegiado, en los términos que conforme a las bases que señala la misma Constitución, establezcan las leyes, las cuales también señalarán las facultades del propio Consejo.

Por igual, la Constitución Política del Estado de Tamaulipas preconiza en su artículo 100, párrafo segundo, que:

[...] la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial del Estado, con excepción del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, en los términos que al efecto señalen la propia Constitución y la ley.

Queda claro, a partir de lo anterior, el papel de los consejos de la judicatura como instancias de control interno en los poderes judiciales, lo cual es de destacar y quizá de cuestionar desde un primer ángulo de análisis, pues convendría preguntarse si la naturaleza jurídica de tales oficinas públicas no debiera ser la de órganos constitucionales autónomos, sin injerencia alguna del Poder Judicial ni del Ejecutivo y Legislativo.

Ahora bien, y en otro orden de ideas, el Sistema Nacional Anticorrupción fue introducido con la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015; a partir de dicha transformación, el artículo 113 de nuestro código político define al sistema como “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.

El sistema cuenta, según la Base I del mismo artículo 113 de la constitución federal:

[...] con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa;

el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

En el caso de las entidades federativas, adoptaron igualmente un sistema local anticorrupción donde los poderes judiciales estatales juegan un papel relevante, específicamente los consejos de la judicatura, cumpliendo así con la obligación derivada del referido artículo 113 de nuestra carta magna, último párrafo. De nueva cuenta y a guisa de ejemplo mostraremos los casos de Durango y Tamaulipas.

La constitución duranguense, en su artículo 163 *quáter*, marca que el consejo coordinador es:

[...] la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Local Anticorrupción, y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas en materia de combate a la corrupción y tendrá las facultades que le señale la legislación aplicable. Son integrantes de dicho Consejo Coordinador un representante del Consejo de Participación Ciudadana, quien lo presidirá, el titular de la Entidad de Auditoría Superior del Estado, el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el responsable del control interno del Poder Ejecutivo, un representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, el comisionado presidente del Instituto Duranguense de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el presidente del Tribunal de Justicia Administrativa.

A su vez, la constitución tamaulipeca dispone en su artículo 154 que:

el Sistema Estatal Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

La base I del citado dispositivo ordena que el sistema contará con un Comité Coordinador integrado por los titulares de la Auditoría Superior del Estado, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y la Contraloría Gubernamental, así como los presidentes del Tribunal de Justicia Administrativa y del organismo autónomo garante previsto por tal constitución en su artículo 17, fracción V, último párrafo, y un representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado y otro del Comité de Participación Ciudadana Local, quien lo presidirá.

Es posible apreciar, derivado de lo anterior, que los órganos judiciales que nos ocupan están en el almacén institucional tanto del Sistema Nacional Anticorrupción como de sus pares locales. En principio, dicha circunstancia es positiva, pues al no llevar a cabo funciones jurisdiccionales no se les distrae a los jueces de la importante tarea de dirimir conflictos y resolver disputas que surjan con motivo de la aplicación de la ley. Además, las facultades administrativas de los consejos encajan a la perfección con las que son propias en la temática anticorrupción desde una óptica de confección, hechura y ejercicio de políticas públicas.

Sin embargo, es importante subrayar que no basta la presencia de los consejos de la judicatura en el edificio institucional anticorrupción, pues se requiere igualmente un involucramiento mucho más directo y un aumento en sus atribuciones, con más armas, mecanismos e instrumentos para hacerle frente a ese cáncer que es la corrupción.

En cuanto a tal tema de la corrupción y su necesario vínculo con la ética pública, hay que decir que con todo y la introducción del Sistema Nacional Anticorrupción y sus pares locales hace más de un lustro, sigue siendo uno de los puntos centrales en la agenda colectiva pendiente de nuestro país, lo cual se puede demostrar empíricamente.

En este sentido, no es casualidad por ejemplo que desde entonces a la fecha hayamos obtenido los siguientes resultados en el Índice de Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020) que año tras año elabora la organización no gubernamental de la sociedad civil global Transparencia Internacional:

Año	Puntaje	Lugar
2015	35/100	95/168
2016	30/100	123/176
2017	28/100	138/180
2018	29/100	138/180
2019	29/100	130/198
2020	31/100	124/180

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional

Hoy en día seguimos teniendo una posición sumamente precaria en el concierto internacional, derivado sobre todo del desaseo de la administración del expresidente Enrique Peña Nieto y de los casos tristemente célebres que acontecieron en su administración, tales como “La Casa Blanca” (Lizárraga, Cabrera, Huerta y Barragán, 2015) o “La Casa de Malinalco” (Montes, 2014), por citar sólo a los dos más representativos.

La percepción de las y los mexicanos sobre la corrupción es muy alta, lo cual erosiona la institucionalidad, daña el Estado de Derecho y lacera la democratización en sus múltiples vertientes. Ello es así porque las instituciones en su conjunto carecen de confianza ciudadana cuando hay niveles insospechados de corrupción. El Estado de Derecho, el imperio de la ley y la cultura de la legalidad simplemente se difuminan y son avasallados por la multicitada corrupción. Y, en el mismo sentido, la democratización se queda a medias, porque la corrupción interrumpe los vínculos directos entre gobernantes y gobernados, al punto de vaciarlos de contenidos.

Como se verá más adelante, el Poder Judicial no ha escapado de la corrupción como mal endémico de la vida colectiva mexicana, lo cual desde luego no deja de ser grave, en tratándose de la rama del poder público encargada de dirimir las controversias y resolver las disputas que surgen con motivo de la aplicación de la ley.

Los jueces, en efecto, deberían estar alejados por completo de cualquier práctica contraria a la ética pública, pues tienen en sus manos la vigencia de las leyes, empezando por la más importante de ellas que no es otra sino la constitución. Por ende, cuando se presentan escenarios de corrupción judicial quedamos desprotegidos como sociedad, lo cual también acarrea problemas hablando de derechos humanos.

Hay entonces una necesaria conexión que no ha terminado por establecerse del todo cuando se habla de administración de justicia y ética pública, misma que debe reivindicarse para que la marcha institucional se forje de manera correcta, objetiva y propia. Los valores y virtudes del juzgador deben potenciarse en todas las esferas posibles, lo cual desafortunadamente no sucede de la forma adecuada, propia o idónea.

Ahora bien, uno de los principales obstáculos que en la palestra y en el escaparate de cara a la ciudadanía se le presenta a nuestro tema de investigación tiene un doble elemento: por un lado, la poca visibilidad de la aludida reforma que debe emprenderse en los consejos de la judicatura, tal y como lo demuestra por ejemplo la iniciativa denominada “Reforma Judicial con y para el Poder Judicial”, en la que los cambios propuestos ante el Consejo de la Judicatura Federal son más bien superficiales, sin tocar por ejemplo su naturaleza jurídica, integración y diseño institucional.

De entrada, sería idóneo que el consejo y sus pares locales se configuraran como órganos constitucionales autónomos, sin ninguna clase de subordinación al Poder Judicial, al Poder Ejecutivo o al Poder Judicial. Igualmente, sería óptimo que se corrigiera la anomalía consistente en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se administra a sí misma, pues ello propicia la opacidad, el oscurantismo y la exigua rendición de cuentas al interior de nuestro máximo tribunal; el Consejo

de la Judicatura Federal debe ser competente también en asuntos atinentes a la corte. Preferentemente, el ministro presidente del órgano jurisdiccional de mayor jerarquía en el país no tendría por qué ser integrante del consejo, tanto por razones de injerencia como de especialización en la tarea que supone y representa dirigir los esfuerzos de la Suprema Corte.

PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

El Sistema Nacional Anticorrupción y sus pares locales, al haberse dado en el pasado sexenio, ciertamente han perdido algo de su exposición mediática, no obstante que la lucha frontal contra la corrupción fue una de las principales banderas de campaña del actual presidente Andrés Manuel López Obrador y su partido político (Movimiento de Regeneración Nacional, MORENA).

Se llegó a especular en algunos círculos de opinión, incluso, su eventual desaparición, tanto por los costos y la burocracia que genera como por la falta de resultados predicada en dichos círculos; antes bien, lo que debe hacerse es maximizar su operatividad para que no se transforme en un “elefante blanco” con poca credibilidad frente la sociedad civil.

En ese orden de ideas y en tal vórtice argumentativo es donde entran los consejos de la judicatura. La llamada “Reforma Judicial con y para el Poder Judicial” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2020), que se anunció el pasado 12 de febrero de 2020 de cara a la opinión pública en palacio nacional por el primer mandatario y por el ministro presidente de nuestro máximo tribunal Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, sólo palpa por encima al Consejo de la Judicatura Federal en temas como la carrera judicial, la limitación a la discrecionalidad de los nombramientos otorgados por jueces y magistrados o el establecimiento de políticas que orienten las determinaciones del propio consejo en materia de adscripciones, readscripciones, reincorporaciones y ratificación de juzgadores.

Sin duda, hubiese sido un buen momento para incrustar al órgano objeto de nuestro análisis en los canales del Sistema Nacional Anticorrupción, con la posibilidad incluso de que encabezara todo un esfuerzo amplio, genuino y auténtico de freno a la corrupción judicial, empezando por el terreno de las políticas públicas y la depuración de la legislación en esta temática.

La iniciativa aludida ha dejado de lado la vigorización -en toda la extensión de la expresión- del Consejo de la Judicatura Federal en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción (Arroyo Cisneros, Solís Ríos y Nevárez del Rivero, 2021). Sin embargo, y por medio de un sistema de parlamento abierto, puede y debe ser mejorada con una amplia participación ciudadana, de *think tanks*, gremios de abogados y de otras profesiones, Universidades y, en general, de los colectivos de la sociedad civil.

En el tema objeto de este ensayo, la iniciativa busca el reforzamiento de las facultades institucionales de combate a la corrupción y al nepotismo. Pero ¿cuál es un buen punto de partida que pueda orientar la discusión en torno al *statu quo* de la corrupción judicial? En las Encuestas Nacionales de Cultura Constitucional que ha elaborado el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México en 2003, 2011 y 2016 se ha monitoreado la percepción de la ciudadanía sobre el sistema judicial. Es menester observar el comportamiento al respecto para tener un punto de partida.

En la más reciente de ellas (IIJ-UNAM, 2017) se realizó el siguiente cuestionamiento: “en una escala de calificación de 0 a 10, como en la escuela, en donde 0 es no confío nada y 10 es confío mucho, ¿qué tanta confianza tiene usted en...?”, obteniendo los siguientes resultados para el caso de “los tribunales de justicia”: 5.5, “la Suprema Corte de Justicia de la Nación”: 5.2 y “los jueces y magistrados”: 5.2

Según es dable apreciar, la figura del juez en México es reprobada por la opinión pública, pero por si fuera poco se encuentra todavía más a la baja y en declive conforme transcurren los años. Ello es sumamente preocupante, pues el juzgador debería ser uno de los actores públicos con mayor legitimidad, teniendo en consideración que de él depende la aplicación de la ley.

Urge reposicionar la imagen de los jueces en nuestra democracia constitucional, pues la falta de reciprocidad entre la ciudadanía y los tomadores de decisiones lastima la visión y el ejercicio estatal. Un poder judicial fuerte y que se legitime a sí mismo es el único modelo compatible con el constitucionalismo democrático del siglo XXI.

El Estado constitucional y democrático de Derecho, en la tesitura referida, requiere de una sinergia institucional y entre poderes, pero mientras no tengamos jueces confiables en su generalidad, la situación no habrá de mejorar e incluso podrá empeorar.

Es de enfatizar esta cuestión, aunque los instrumentos y ejercicios demoscópicos revelen esta percepción, hay en México y en todo el mundo juzgadoras y juzgadores excepcionales que deberían ser la regla y no la excepción, tanto en el Poder Judicial de la Federación como en los poderes judiciales de las entidades federativas. En todos los casos, la visión del juez debe transformarse para bien.

En lo anterior, definitivamente y en consonancia con lo que ya se decía con anterioridad, la labor del Consejo de la Judicatura Federal en la generación de la política pública anticorrupción en materia judicial debería estar provista de todos los elementos para un margen de actuación lo suficientemente amplio que, en el corto plazo, pueda ayudar a enderezar el rumbo sobre la figura de las y los jueces, pues desde el momento mismo de selección debe procurarse un estándar ético mínimo, solvente y riguroso.

Responsabilidad, confianza, humildad, justicia, serenidad, templanza, paciencia, respeto, sensibilidad, valentía, tolerancia, voluntad y prudencia son sólo algunos de los principios y axiomas que deben regir en el actuar de los jueces para ajustarse a las exigencias de un mundo globalizado con vicisitudes, bemoles e incidencias diversas.

Ahora bien, y tocando el relevante tema de la cultura constitucional, cultura de la legalidad, cultura de derechos fundamentales y el rol del Poder Judicial en la misma, el *World Justice Project* ha elaborado desde hace algunos años el Índice de Estado de Derecho que evalúa el desempeño de las naciones mediante ocho factores en específico -puntuando de 0 a 1, donde 1 indica la mayor adherencia al Estado de Derecho-: límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil y justicia penal.

En las siguientes tablas se observan de una manera más gráfica algunos de los resultados de México que nos interesan para efectos de nuestra investigación (World Justice Project, 2020): Límites al poder gubernamental: 0.46; Ausencia de corrupción: 0.27; Gobierno abierto: 0.60; Derechos fundamentales: 0.52; Orden y seguridad: 0.53; Cumplimiento regulatorio: 0.45; Justicia civil: 0.39; Justicia penal: 0.30.

Ítem Específico	Factor al que pertenece	Puntaje
Poder judicial	Ausencia de corrupción	0.32
Justicia accesible	Justicia civil	0.41
Ausencia de corrupción	Justicia civil	0.32
Sin influencias indebidas	Justicia civil	0.44
Sin retrasos injustificados	Justicia civil	0.26
Aplicación efectiva	Justicia civil	0.40
Impartición de justicia puntual y efectiva	Justicia penal	0.34
Ausencia de corrupción	Justicia penal	0.28
Sin influencias indebidas	Justicia penal	0.40
Debido proceso legal	Justicia penal	0.38

Fuente: Elaboración propia con datos del World Justice Project

Según se desprende de los datos anteriores, la ciudadanía no tiene una muy buena opinión de las funciones jurisdiccionales, de los procedimientos que se llevan ante el Poder Judicial en general y de la salvaguarda de importantes derechos fundamentales como el debido proceso o el acceso a la información pública, en los cuales, claro está, la rama jurisdiccional del poder público es absolutamente esencial.

Se advierte fácilmente una crisis profunda en términos de confianza, legitimidad y representatividad. Este último aspecto debe rescatarse, pues al contrario del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que ganan su legitimidad en las urnas, el Poder Judicial tiene que hacerlo cotidianamente a partir de la calidad de sus sentencias e, igualmente, de un marco de actuación cuyo soporte sea la Constitución.

Si las y los ciudadanos tienen una imagen poco positiva de los tomadores de decisiones jurisdiccionales, el edificio institucional se daña desde sus cimientos. A los presidentes de la república, gobernadores, presidentes municipales, diputados federales, diputados locales y senadores se les puede premiar con la reelección o con un voto de confianza al partido político que los postuló, o bien, se les puede castigar votando por una opción diferente. ¿Qué sucede entonces con ministros, magistrados y jueces?

Pero hay una cifra demoledora para los efectos de nuestro estudio, si es que lo anterior no fuese suficientemente alarmante: según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019 del INEGI, un 68.4% de la población de 18 años y más considera que los jueces son corruptos (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2019). Si se asocia la figura de los jueces de esta manera con la corrupción, simple y llanamente estaremos muy cuesta arriba y a contracorriente en el contexto de nuestra democracia constitucional.

La política anticorrupción en tratándose del Poder Judicial, y con base en lo ya expuesto, debe ser fortificada a través del Consejo de la Judicatura Federal y los consejos de la judicatura de las entidades federativas; sin duda alguna, los escenarios de política anticorrupción con perspectiva de derechos humanos deben ser una parte indispensable de la ecuación.

Un marco de actuación más amplio para el Comité Coordinador del SNA y sus pares locales también aterriza en este elenco de necesidades que estamos analizando; la política anticorrupción en general y la política anticorrupción de la rama jurisdiccional en particular, requieren de una reingeniería que involucre necesariamente a la sociedad civil.

Aunque el referido Comité Coordinador sea encabezado por el Comité de Participación Ciudadana, la horizontalidad en la toma de decisiones tendría que ser igualmente un imperativo. La presencia efectiva de la sociedad civil en la toma de decisiones de los consejos de la judicatura, por igual, debe potenciarse recurriendo a un modelo de justicia dialógica en clave de constitucionalismo popular en cuanto tal.

La ética pública tiene, o debería tener, un fuerte influjo en la lucha frontal contra la corrupción (Arroyo Cisneros y Díaz Rendón, 2019). Sin ética pública en general y sin ética judicial en particular, simple y sencillamente el estado de cosas tenderá a mantenerse. La política pública anticorrupción en materia judicial tendría que ser

competencia de los consejos de la judicatura como órganos de gobierno en tratándose de las facultades formalmente jurisdiccionales, pero materialmente administrativas.

CONCLUSIONES

Primera. Un modelo alternativo de consejos de la judicatura a manera de órganos constitucionales autónomos, como en el caso del Consejo General del Poder Judicial español, puede ser un destino idóneo para la evolución de estos entes públicos, apuntando a su independencia ya sea de la Suprema Corte o de los tribunales superiores de justicia estatales, pues estos últimos supeditan a los consejos, no para bien en muchas de las ocasiones. No sobra decir que dicha independencia también debe ser concretamente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.

Segunda. Es imperiosamente necesario modificar el diseño institucional y la naturaleza jurídica de los consejos de la judicatura, apuntando a su conversión en órganos constitucionales autónomos, de tal manera que sean los operadores efectivos del Sistema Nacional Anticorrupción en todo el ámbito del Poder Judicial, empezando por el de la Suprema Corte que le ha estado vedado. Una democratización del máximo órgano jurisdiccional, en este sentido, imprimiría una nueva dinámica a la división de poderes en México.

Tercera. En efecto, y dado que la corte se administra a sí misma por medio de su presidente, queda fuera del influjo del Consejo de la Judicatura Federal, lo cual se replica a escala local. No debe haber razones para este anómalo “autocontrol” que se ha producido desde el surgimiento de los consejos, pues reduce su fortaleza de manera considerable. La administración de los tribunales federales, en todo sentido, debe estar dotada de una fuerza a prueba de cualquier obstáculo.

Cuarta. En este sentido, lo idóneo es que ni el ministro presidente de la corte ni los magistrados presidentes de los tribunales superiores o supremos tribunales de justicia de los estados y de la Ciudad de México, pertenezcan a los consejos de la judicatura, procurando así una salvaguarda del principio de especialidad y máxima dedicación a la delicada, compleja y problemática tarea que implica dirigir los destinos de todo un órgano jurisdiccional como tal. Además, la rendición de cuentas también ganaría en su lucha permanente contra la opacidad y la ausencia de transparencia. A mayor transparencia, de hecho, hay menos posibilidades de que se generen actos de corrupción; aunque desde luego la voluntad de los intervinientes siempre es un elemento para tener en cuenta, los esquemas preventivos deben ser amplios.

Quinta. El acercamiento de la sociedad civil con sus jueces es un tópico que debe prevalecer en todo momento. En su conjunto, la corrupción puede y debe ser combatida en clave ciudadana, por lo que en materia judicial los consejos de la judicatura tendrían que ser vistos como receptáculos de la sociedad civil y

su involucramiento en el mejoramiento de los juzgados y tribunales, los servicios que estos prestan, el perfeccionamiento de los procedimientos en las más diversas materias, por hacer mención tan sólo de algunos elementos en la ecuación. Los consejos de la judicatura, a final de cuenta, deben transformarse bajo un cariz de ciudadanización, gobernanza y de democracia de calidad. Lo anterior es así porque estos tres constructos son vitales en una institucionalidad fuerte que resulta inherente al Estado constitucional y democrático de Derecho de nuestros tiempos.

Sexta. Bajo una perspectiva de representación argumentativa, y dado que los jueces no son electos popularmente como el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial, tienen que legitimarse a través de sus sentencias, lo cual es un elemento de acercamiento con la ciudadanía. La ciudadanización es un tópico de la mayor envergadura, pues impacta tanto al sistema democrático como a la puesta en práctica y tutela efectiva de los derechos humanos. Esa ciudadanización provee certidumbre en contextos y escenarios de dispersión como los que se pueden presentar en democracias en pleno estado de construcción o consolidación.

Séptima. En el círculo virtuoso existente entre Poder Judicial, los consejos de la judicatura y el combate a la corrupción, la ciudadanía espera una mayor interacción con los operadores judiciales, en ese ánimo de mejorar las instituciones y sobre todo las de corte jurisdiccional, encontrando soluciones conjuntas a los conflictos que puedan suscitarse sobre la práctica jurídica en general y el contacto con los juzgados y tribunales en particular. La buena gobernanza, como no podría ser de otra manera, apela a una horizontalidad en la toma de decisiones y a un ejercicio activo de la participación política, lo cual cobra una relevancia particular al aludir al Poder Judicial en toda su dimensión.

Octava. La comunicación permanente entre los operadores judiciales y la sociedad civil es un ejercicio abierto de rendición de cuentas. En esta tesitura, los consejos de la judicatura deben propiciar canales de comunicación abiertos, directos y solventes con los distintos sectores sociales, no sólo difundiendo el quehacer jurisdiccional, simplificando sus resoluciones o divulgándolas sino posibilitando vías de encuentro para una satisfacción amplia del justiciable, lo cual por supuesto incidiría en una mejora de la imagen del juez que, como se dijo en su momento, es indispensable llevar a cabo para recobrar no sólo la legitimidad del Poder Judicial sino de todo el aparato estatal como sistema que al final y al cabo es.

Novena. No cualquier modelo de democracia es compatible con poderes judiciales al servicio auténtico de la ciudadanía. Una democracia de calidad, al final del día, involucra a las tres ramas tradicionales del poder público -ejecutiva, legislativa y judicial- y al conjunto de los órganos constitucionales autónomos, orientándose a la satisfacción de los derechos fundamentales y libertades públicas

bajo una perspectiva de ética pública que se sostenga a ultranza. Un Poder Judicial comprometido con este tipo de democracia es justo lo que necesitamos para afrontar los complejos retos del mañana y del presente, no sólo hablando del litigio y la práctica jurídica ante los tribunales sino haciendo referencia también a la posición del juzgador en el constitucionalismo democrático y en un Estado que lo necesita más que nunca.

Décima. La democracia de los tribunales no se ha atendido de la mejor manera posible en México. Reformar los consejos de la judicatura, el Sistema Nacional Anticorrupción y sus pares locales, en tal perspectiva, tendría beneficios de gran calado con poderes judiciales y consejos de la judicatura robustos, sólidos y a prueba de los poderes fácticos. De forma paulatina, se enderezaría la imagen de la sociedad civil en tres de los grandes aspectos tratados en este trabajo: institucionalidad, Estado de Derecho y democratización; detrás de esta triple mejoría estarían, ni más ni menos, nuestros derechos fundamentales y libertades públicas.

FUENTES CONSULTADAS

- Álvarez, A., (2001). *El procedimiento disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal*. México: Porrúa.
- Arroyo, E. A. y Díaz-Rendón, S., (Coords.). (2019). *Ética pública y su incidencia en el combate a la corrupción*. México: FUNDAp.
- Arroyo, E. A., Solís, A. R. y Nevárez-del Rivero, J. R., (2021). La “Reforma Judicial con y para el Poder Judicial”. Un apunte sobre el Consejo de la Judicatura Federal. *Lex. Difusión y Análisis*, 34(308), 10-20.
- Chávez, R., (2008). *El Consejo de la Judicatura Federal (mitos y realidades)*. México: Porrúa.
- Esquinca, C., (2010). *Consejo de la Judicatura. Experiencia mexicana*. México: Porrúa.
- Fix-Zamudio, H. y Fix-Fierro, H., (1996). *Cuadernos para la Reforma de la Justicia. El Consejo de la Judicatura*. México: UNAM.
- Gutiérrez, M. A., (2018). *La facultad disciplinaria del Consejo de la Judicatura Federal en México*. México: UNAM.
- IJJ-UNAM. (2017). *Los mexicanos y su Constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*. Recuperado de http://www.losmexicanos.unam.mx/MexicanosConstitucion/pdf/Mexicanos_Constitucion.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/>
- Lizárraga, D., Cabrera, R., Huerta, I. y Barragán, S., (2015). *La Casa Blanca de Peña Nieto. La historia que cimbró un gobierno*. México: Grijalbo.

- Matute, C. F., (2008). *La modernización administrativa del Consejo de la Judicatura Federal*. México: Porrúa.
- Melgar, M., (2000). *El Consejo de la Judicatura Federal*. México: Porrúa.
- Montes, J., (2014). Mexico Finance Minister bought house from government contractor. *The Wall Street Journal*. Recuperado de <https://www.wsj.com/articles/new-ties-emerge-between-mexico-government-and-builder-1418344492>
- Rivas, I., (2011). *El Consejo de la Judicatura Federal. Trayectoria y perspectivas*. México: UNAM.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2020). *Documento Reforma Judicial con y para el Poder Judicial. 12 de febrero, Ciudad de México, 2020*, recuperado de https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_usos_multiples/documento/2020-02/Reforma%20Judicial.pdf.
- Transparencia Internacional. (2015). *Corruption Perceptions Index 2015*. Recuperado de <https://www.transparency.org/en/cpi/2015/index/nzl>
- _____. (2016). *Corruption Perceptions Index 2016*. Recuperado de <https://www.transparency.org/en/cpi/2016/index/nzl>
- _____. (2017). *Corruption Perceptions Index 2017*. Recuperado de <https://www.transparency.org/en/cpi/2017/index/nzl>
- _____. (2018). *Corruption Perceptions Index 2018*. Recuperado de <https://www.transparency.org/en/cpi/2018/index/dnk>
- _____. (2019). *Corruption Perceptions Index 2019*. Recuperado de <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/index/nzl>
- _____. (2020). *Corruption Perceptions Index 2020*. Recuperado de <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/som>
- World Justice Project. (2020). Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020. Recuperado de https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2020/02/1_ReporteSpanish_MSI-2019-2020-VF2.pdf

IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA REGIÓN NORESTE DE MÉXICO: ANÁLISIS DE INDICADORES INSTITUCIONALES

José Esteban Mendoza Flores y Ernesto Casas Cárdenas

INTRODUCCIÓN

Hablar de globalización se ha convertido en una apelación común en cualquier ámbito del quehacer humano, si bien se pueden encontrar referencias a ella en temas políticos, sociales, tecnológicos y del conocimiento, ha sido particularmente recurrido en las esferas de la economía y de la cultura, para aludir a los procesos de integración global de los individuos y de las organizaciones públicas, sociales y privadas, en una lógica de codependencia.

El término globalización ha tenido diferentes acepciones en función de los contextos y de los actores que lo han utilizado. Para Brahmabhatt (1998), la globalización es la libertad de las personas y de las organizaciones para realizar transacciones económicas con otras naciones, lo cual puede ser interpretado como un objetivo preliminar de la globalización; sin embargo, en una perspectiva económica más amplia, Randolph (2001) la concibe como el proceso para la creación de una economía mundial integrada.

No obstante, la globalización ha sido asumida en forma aún más amplia rebasando la idea de la integración económica, pues autores como O'Rourke (2001), han establecido que la globalización implica la disminución de barreras al comercio, a la migración, a los flujos de capital, a la inversión extranjera y a la transferencia tecnológica. En la misma tesitura, Stiglitz (2003) involucra la posibilidad de eliminar barreras para la transferencia del conocimiento.

De esta forma, puede expresarse que la globalización constituye un proceso de creación de redes entre actores desiguales y, entre geografías que abarcan a todos los continentes de manera simultánea, a través de una variedad de flujos que incluyen personas, información e ideas, capital y bienes (Clark, 2000; Norris, 2000; Keohane y Nye, 2000), no obstante que dicho proceso no ha eliminado las visiones proteccionistas de las grandes economías mundiales.

Dicho fenómeno impacta directamente en el desarrollo de las diversas regiones, empero, para conocer el impacto generado por dicho fenómeno es necesario medirlo, por lo cual esta investigación tiene por objetivo analizar los indicadores de globalización para la región norte de México. La investigación se estructura de la forma siguiente: en la primera sección se realiza una revisión histórica del desarrollo de la globalización y de sus indicadores medibles; en la sección siguiente se presenta un análisis estadístico descriptivo, de los indicadores de globalización para el noreste de México y, finalmente se presentan las conclusiones al respecto.

REVISIÓN TEÓRICA DE LA GLOBALIZACIÓN

Puede indicarse que los planteamientos contemporáneos de la globalización son herederos en alguna medida del mercantilismo de la Europa occidental, correspondiente a la primera fase del capitalismo, cuyo desarrollo tuvo verificativo entre los siglos XVI y XVIII. A ese mercantilismo le fueron propios los tres principios siguientes:

- “La acumulación de riqueza, principalmente de metales preciosos, era esencial para el desarrollo económico de un país. A mayor acumulación de riqueza, mayor prosperidad y poder político”.
- El Estado debía utilizar e imponer las acciones necesarias para lograr el objetivo de acumular riqueza, mediante controles, restricciones y subsidios. De tal forma que su intervención tendría un carácter proteccionista a favor de la producción local, aminorando la competencia de extranjeros en el mercado interno.
- No obstante, el comercio a nivel global debía ser promovido, pero controlando los flujos de entrada y de salida para mantener una balanza comercial positiva, es decir, para que las exportaciones superaran a las importaciones (Karataev et al., 1964).

A este fenómeno histórico propio de los imperios coloniales, le habría de suceder la denominada economía clásica, cuyo fundamento teórico filosófico lo aportarían pensadores como Smith, David Ricardo y Malthus, quienes promovieron la visión utilitaria del crecimiento económico como base del bienestar social.

Bajo este planteamiento económico se habrían de ponderar las variables de la libre competencia, el mercado desregulado, la división del trabajo producto de la especialización que propicia la competencia con la extensión de los mercados, así como el comercio internacional con ventajas comparativas, para la generación y acumulación de la riqueza material, todo ello sustentado en una tesis dogmática sobre la mano invisible del mercado, que implicaba aceptar que la consecución del interés individual conduciría al bienestar general.

En contraparte a la visión liberal antes referida, los planteamientos de Marx y Engels en el Manifiesto Comunista (1958), hacen referencia a la expansión internacional de los mercados como parte del proceso de acumulación de capital, indicando la importancia para el capitalismo de las conexiones económicas a través del mercado internacional.

Transcurrido el tiempo del Estado del bienestar, derivado de la Segunda Posguerra y que abarcó hasta los inicios de la década de los 80, en el que descansó la reconstrucción de Europa, así como las políticas de compensación de los déficits que fue dejando el capitalismo industrial; sería a partir de la década de los 70 del

siglo XX, con la liberación del sistema Bretton Woods que mantenía la equivalencia del dólar con el oro, lo que permitió a los mercados una competencia libre de las ataduras del tipo de cambio fijo, establecido desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial (Eatwell, 1997; Frenkel, 2003).

Cabe observar que a finales de los 70 las economías latinoamericanas enfrentaban grandes crisis debido al endeudamiento y a los sistemas políticos dictatoriales, auspiciados y respaldados por el gobierno norteamericano, como mecanismos de control ante la posible expansión del comunismo en esta región del continente; la falta de un modelo de crecimiento hizo que el comercio global de América Latina se redujera de un 14% en los años 40 a un 5% en los años 70 (Ferrer, 1998).

Frente a este contexto de contracción económica y de incapacidad de los gobiernos locales para atender los servicios de las engrosadas deudas externas, habría de imponerse una nueva visión económica mundial denominada neoliberalismo, que fue promovida por los gobiernos del Reino Unido bajo la figura de Margaret Thatcher y, del norteamericano con Ronald Reagan, bajo lo que eufemísticamente se denominó el Consenso de Washington (Tejedor, 2014).

Lo anterior, de acuerdo con Frenkel (2003), llevó a una serie de reformas institucionales y legales que estimularon la desregularización de los mercados, favoreciendo de esta forma la participación económica de más actores; en este proceso las grandes economías observan como una nueva oportunidad para la comercialización a los mercados latinoamericanos (D'Arista, 2002).

A partir de la década de los 90 los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) bajo las directrices del citado acuerdo impositivo de Washington, transitaron por procesos continuos de reformas institucionales, dirigidas principalmente a 1) implantar el gobierno y la administración electrónica; 2) perfeccionar los sistemas de responsabilidad administrativa; 3) introducir códigos de ética y cartas de servicios; 4) profesionalizar la función pública; 5) la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos; 6) introducir criterios de mercado en la acción de la administración pública; 7) impulsar la descentralización; 8) disminuir el aparato gubernamental; 9) privatizar el sector público y; 10) la desregulación de los intercambios (Conejero, 2005).

Para algunos investigadores, el problema de América Latina sigue agravándose, lo cual se ve reflejado en sus niveles de endeudamiento y en su creciente desigualdad social; del mismo modo, a partir de los 80, los mercados iniciaron un proceso de especialización tecnológica, en el que Latinoamérica no ha podido competir, considerando la baja especialización de su mano de obra en estos aspectos (Osorio, 2015). Esto ha llevado a su baja participación en los mercados

globales especializados, centrándose sólo en las exportaciones de bienes del sector primario de poca o nula industrialización (Prebisch, 1986).

De esta forma, lo que a finales de los 40 parecía ser un proceso dinámico de crecimiento para países como México, Brasil, Argentina y Chile, bajo los criterios económicos del Consenso de Washington se ha convertido en décadas de estancamiento económico, social y político (Gambero Fuji, 2003).

De modo que desde el final de la década de los 90 y en el siglo XXI, se ha impulsado de forma creciente la globalización, lo que ha favorecido la masificación del internet, así como los avances tecnológicos al alcance de más población, facilitando la inclusión comercial, educativa, tecnológica y social (Castells, 2002).

Cabe hacer énfasis en el papel que las tecnologías siguen jugando en la globalización, llevando a una nueva revolución ahora tecnológica, focalizada en la información como mercancía principal, contexto donde la automatización de la mayoría de los procesos productivos, así como la automatización de los sistemas bancarios y bursátiles, han permitido la proliferación de empresas transnacionales y, conjuntamente, el intercambio inmediato de bienes, productos y servicios a nivel mundial (Dabat et al., 2015); aunque a este proceso ha sido inherente el desplazamiento de mano de obra y la precarización laboral, particularmente en los países latinoamericanos.

INDICADORES DE LA GLOBALIZACIÓN

La globalización es un término que ha sido estudiado desde diversas perspectivas e involucra diferentes elementos, para elaborar diversos instrumentos con los que se intenta identificar el nivel de globalización de un país específico. De esta forma se ha planteado una serie de indicadores compuestos, que miden dicha globalización, generando una variable métrica capaz de ser analizada *a posteriori* con otras variables (Lombaerde e Iapadre, 2012).

No obstante, la medición de este fenómeno ha ido evolucionando y ha pasado de cubrir sólo aspectos de integración global económica, hasta indicadores de mayor alcance que involucran aspectos políticos, culturales, tecnológicos y globales.

El primer acercamiento en la medición de la globalización se hizo a partir de índices simples, como la tasa arancelaria promedio y las restricciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), sin embargo, estos indicadores simples sólo hacían referencia a una globalización comercial o financiera (Samimi et al., 2011). Por lo que no reflejaban el concepto integral de la globalización, por tanto, en el año 2001, la revista *Foreign Policy*, propuso el primer índice complejo para medir la globalización, conocido como Kearney/Foreign Policy-Globalization Index (Kearney/FP-GI).

Dicho indicador, en su primera versión, involucraba cuatro dimensiones para medir la globalización; globalización de bienes y servicios, globalización financiera, globalización personal, globalización a través de la conectividad (A.T. Kearney/Foreign Policy Magazine, 2001). No obstante, este índice fue modificándose a través del tiempo hasta su última versión en 2007, con las siguientes cuatro dimensiones: integración económica, contacto personal, conectividad y compromiso político (A.T. Kearney/Foreign Policy Magazine, 2007).

Derivado de dicho indicador econométrico complejo, se han generado más de 20 índices para la medición de la globalización, con sus distintas variantes en cuanto a dimensiones se refiere, destacando entre ellos el G-Index, propuesto por Randolph (2001) con sólo dos dimensiones denominadas vieja y nueva economía; el Índice de Globalización Modificado (MGI) de Martens y Raza (2009), con cinco indicadores que incluían, la esfera política, económica, social, tecnológica y ecológica; y el de mayor aceptación, el índice KOF, propuesto por Dreher (2006) y modificado posteriormente por Dreher, Gaston y Martens (2008), agrupaba tres dimensiones siendo la primera de ellas la globalización económica determinada por flujos de larga distancia de bienes, capitales y servicios, así como información y percepciones que acompañan a los intercambios de mercados; la segunda dimensión es la globalización política, caracterizada por la difusión de las políticas gubernamentales considerando las embajadas y altas comisiones en un país, las organizaciones internacionales donde se integra y las misiones de paz de las Naciones Unidas en las que participa; la tercera es la globalización social, expresada como la difusión de ideas, información, imágenes y personas, considera contactos personales, datos sobre los flujos de información y la proximidad cultural.

En fecha reciente se revisó el índice KOF que distingue principalmente entre medidas *de facto* y *de jure* de la globalización (la Tabla 1 muestra los componentes individuales). Se calcula un índice separado para las dimensiones económicas, sociales y políticas *de facto* y *de jure* de la globalización. A nivel de las subdimensiones, se determina un índice separado para la globalización comercial, financiera, interpersonal, informativa y cultural *de facto* y *de jure*. Destaca que, algunas variables de la versión de 2007 del KOF Globalization Index miden la posibilidad de intercambio de información entre actores internacionales. El número total de variables subyacentes había aumentado de 23 a 43 en comparación con la versión anterior del índice. Estas variables incluyen el acceso a la televisión e Internet y se reclasifican como indicadores *de jure* en el índice revisado de globalización del KOF. Sin embargo, se introducen muchas variables nuevas, especialmente para la medición de la globalización *de jure* (Gygli et al., 2019).

Tabla 1. Estructura del índice de globalización KOF 2019

Globalisation Index, de facto	Weights	Globalisation Index, de jure	Weights
Economic Globalisation, de facto	33.3	Economic Globalisation, de jure	33.3
Trade Globalisation, de facto	50.0	Trade Globalisation, de jure	50.0
Trade in goods	38.8	Trade regulations	26.8
Trade in services	44.7	Trade taxes	24.4
Trade partner diversity	16.5	Tariffs	25.6
		Trade agreements	23.2
Financial Globalisation, de facto	50.0	Financial Globalisation, de jure	50.0
Foreign direct investment	26.7	Investment restrictions	33.3
Portfolio investment	16.5	Capital account openness	38.5
International debt	27.6	International Investment Agreements	28.2
International reserves	2.1		
International income payments	27.1		
Social Globalisation, de facto	33.3	Social Globalisation, de jure	33.3
Interpersonal Globalisation, de facto	33.3	Interpersonal Globalisation, de jure	33.3
International voice traffic	20.8	Telephone subscriptions	39.9
Transfers	21.9	Freedom to visit	32.7
International tourism	21.0	International airports	27.4
International students	19.1		
Migration	17.2		
Informational Globalisation, de facto	33.3	Informational Globalisation, de jure	33.3
Used internet bandwidth	37.2	Television access	36.8
International patents	28.3	Internet access	42.6
High technology exports	34.5	Press freedom	20.6
Cultural Globalisation, de facto	33.3	Cultural Globalisation, de jure	33.3
Trade in cultural goods	28.1	Gender parity	24.7
Trade in personal services	24.6	Human capital	41.4
International trademarks	9.7	Civil liberties	33.9
McDonald's restaurant	21.6		
IKEA stores	16.0		
Political Globalisation, de facto	33.3	Political Globalisation, de jure	33.3
Embassies	36.5	International organizations	36.2
UN peace keeping missions	25.7	International treaties	33.4
International NGOs	37.8	Treaty partner diversity	30.4

Fuente: Elaboración propia con base en Gygli, et al. (2019).

Algunos estudios han demostrado lo importante que es distinguir entre elementos *de facto* y *de jure* de instituciones, política y sus posibles resultados (Feld y Voigt, 2003; Voigt et al., 2015).

El por qué debe medirse la globalización es la razón de existencia de dichos indicadores, como lo menciona Heshmati (2006); la medición no obedece a las características de la globalización, sino que se ha usado para analizar los requisitos previos para alcanzar un nivel adecuado de integración, sirviendo de motor para dicho fin (Lombaerde e Iapadre, 2012).

ANÁLISIS ESTADÍSTICO DESCRIPTIVO DE LA GLOBALIZACIÓN EN MÉXICO

Para analizar la evolución de la globalización en México, debemos partir del cambio de modelo económico iniciado en la década de los 80 con el presidente Miguel de la Madrid, el modelo neoliberal implantado en México se exterioriza a través de la política económica a la mexicana, que es el estándar que prevalece en las élites gubernamentales y que se ha reforzado, depurado y ampliado de manera precisa y rigurosa hasta nuestros días.

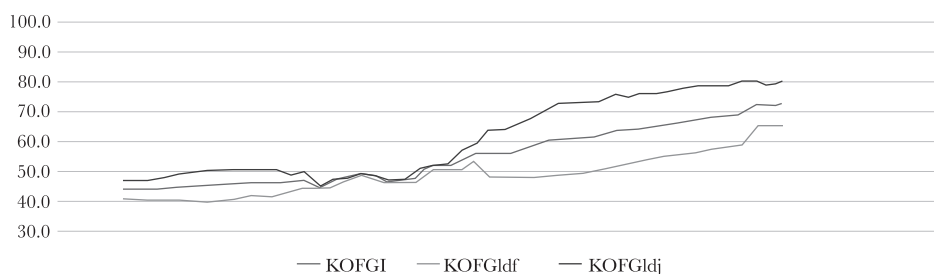
En México, el régimen neoliberal ha impulsado la globalización como una transformación necesaria para la competitividad e integración mundial, por lo que se buscó la apertura económica al mercado mundial y la estrategia que se siguió fue la incorporación del país a través de acuerdos, organismos y tratados internacionales; para esto, se realizó una profunda transformación institucional.

De manera general, la modernización de la administración pública ha incluido dos grandes apartados: a) reforma legal y normativa, a través de ellas se procura dotar de mayor transparencia a las acciones del sector público, así como devolver responsabilidades y recursos a los estados y municipios, con el objetivo de acercar al proveedor de los servicios públicos con el ciudadano usuario de estos; b) reingeniería organizacional, que brinda la oportunidad de identificar los aspectos a modificar, orientado a elevar la calidad de los bienes y servicios (Arellano et al., 2004).

Con base en lo antes expuesto, resulta pertinente evaluar el nivel de globalización de México a través del KOF INDEX y como se refleja en el Gráfico 1, México es un país en ascenso en la globalización, en 1970 se posicionaba con un nivel de globalización de 43% en tanto que, en 2017, alcanzó un 72.5%, representando el lugar 49 dentro del *ranking* del Globalisation Index, *overall*. Con respecto al Globalisation Index, *de facto* se ubicó en el lugar 71 con un índice del 64.8%. Asimismo, en el Globalisation Index, *de jure* se situó en la posición 43 con un índice de 80.1%. Destacando como uno de los cuatro países latinoamericanos de mayor crecimiento. Siendo sólo superado en América Latina por Chile, Uruguay y Panamá que en 2017 contaban con un nivel de globalización de 77.74%, 73.33%

y 72.99% correspondientemente, mientras que, a nivel de Norte América, México se encuentra por debajo de Estados Unidos y Canadá que cuentan con niveles de globalización de 82.41% y 84.64% respectivamente.

Gráfico 1. Índice de globalización general en México desde 1970



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del KOF Swiss Economic Institute (2019).

No obstante, México no ha avanzado de manera equitativa en los tres aspectos que involucran la globalización, como se puede observar en el Gráfico 2, la dimensión económica presenta un rezago bastante considerable y variaciones muy evidentes, debido principalmente a dos factores, por un lado, los sucesos económicos que han marcado al país, como las crisis económicas de las últimas décadas y por otro, las reformas institucionales aprobadas e implantadas.

En el periodo comprendido entre 1985 y 1988 se buscó profundizar en la apertura del comercio en los mercados internacionales, por ello, México ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) con el objetivo de reducir gravámenes y restricciones al comercio de mercancías. Asimismo, en el país se establecieron incentivos fiscales y arancelarios para aumentar las exportaciones a través del programa de Empresas Altamente Exportadoras (Altex). En dicho programa, las empresas accedían a determinados beneficios administrativos ofertados por parte de diversas dependencias gubernamentales, debido principalmente a sus grandes volúmenes de exportaciones.

De igual manera, en diciembre de 1988, durante el periodo de gobierno del presidente Salinas de Gortari se inició un nuevo programa de ajuste denominado el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), considerado una protección efectiva y uniforme para impedir la discriminación entre sectores.

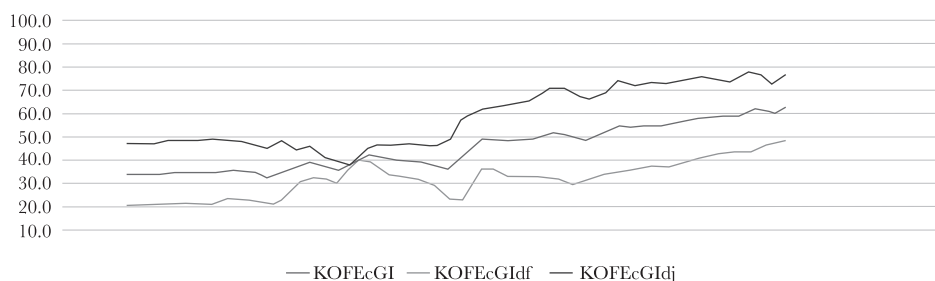
Entre 1989 y 1994 el proceso de apertura internacional se aceleró por la reducción de los aranceles promedio y los permisos de importación. Además, con el objetivo de adecuar el marco legal de las transacciones foráneas, en el año de 1993, se promulgó la Ley de Comercio Exterior, manteniendo algunas restricciones

comerciales en ciertos sectores como la agricultura, la refinación de petróleo y la industria de equipo de transporte, así como la Ley de Inversión Extranjera, dicha ley contribuyó a que, a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC), las corrientes de inversión extranjera directa se incrementaran de manera considerable: entre 1994 y 1997, alcanzando 10 mil millones de dólares anuales.

Por todos estos sucesos, en el 2016 México se ubica en el lugar 87 con 61.84% en el *ranking* del Economic Globalisation, Overall Index, por debajo de países como Nicaragua, Costa Rica, Jamaica, Belice y El Salvador con índices de 64.91%, 64.14%, 62.92%, 62.90% y 61.96% respectivamente.

Cabe destacar que, a partir de 1986 se observa un crecimiento relativamente constante, predominando el Index *de jure* por todas las reformas institucionales llevadas a cabo por los gobiernos.

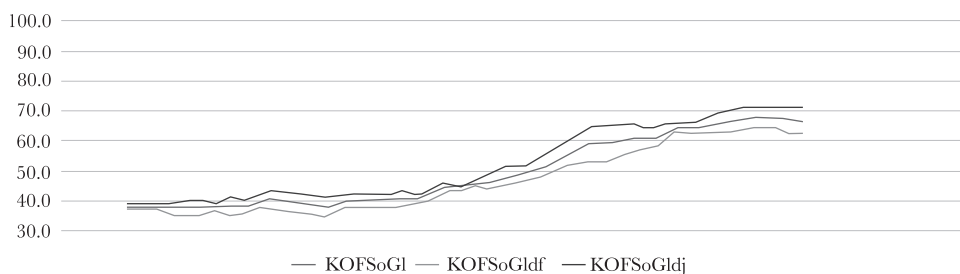
Gráfico 2. Índice de globalización económica en México desde 1970



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del KOF Swiss Economic Institute (2019).

Con respecto al índice de globalización social, debemos considerar para su análisis la privatización de las empresas públicas durante el periodo del presidente Carlos Salinas de Gortari, pasando recursos y patrimonios del Estado a la iniciativa privada, por ejemplo, Teléfonos de México y los bancos, lo que provocó una excesiva concentración económica y una creciente presencia de monopolios y oligopolios que se sostuvieron por años. Es así como México, a partir de 1989, presenta un crecimiento constante, sin embargo, le es insuficiente para posicionarse en un lugar sobresaliente dentro del *ranking* del Social Globalisation, Overall Index apareciendo a la mitad de este en el lugar 102 con un índice del 67.22%.

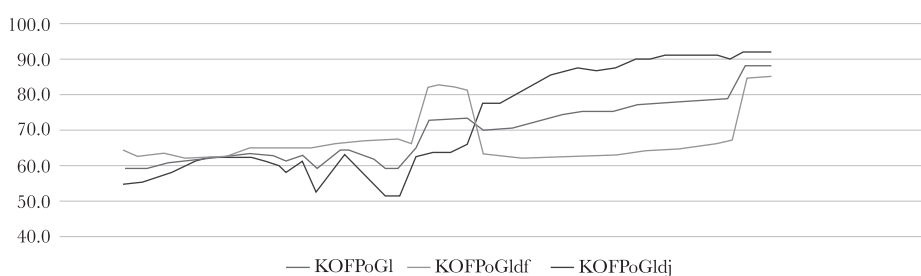
Gráfico 3. Índice de globalización social en México desde 1970



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del KOF Swiss Economic Institute (2019).

En el año 2017, México presenta un nivel de globalización política general de 88.61%, posicionándose en el lugar 32 del *ranking* del Political Globalisation, Overall Index. La globalización política involucra los tratados internacionales, bilaterales de inversión, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) internacionales, Embajadas, participación en misiones de la Organización de la Naciones Unidas (ONU), por lo que nuestro país se encuentra como el segundo país de mayor globalización política de América Latina. De acuerdo con la Secretaría de Economía, México es el país con mayor número de tratados internacionales firmados, con 49 acuerdos en total, entre tratados de libre comercio, acuerdos de promoción de inversión y acuerdos complementarios económicos.

Gráfico 4. Índice de globalización política en México desde 1970



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del KOF Swiss Economic Institute (2019).

Lo anterior, lleva a cuestionar cómo un país con un número de convenios internacionales tan elevado no es capaz de lograr una globalización económica. La respuesta a esta interrogante puede ser el papel que México juega como vecino de Estados Unidos, es decir, la dependencia económica de México con la vecina potencia es tal que el 80% de sus exportaciones se dirigen a dicho país (Banxico,

2017). Los principales productos de exportación son coches, televisores, autopartes, máquinas, equipos telefónicos y de comunicación y petróleo. Mientras que sus importaciones van dirigidas a piezas de repuesto, circuitos, componentes de máquinas, teléfonos. En otras palabras, México es una economía de maquila para llegar al mercado norteamericano, lo que impide una verdadera globalización en su aspecto económico.

Consecuentemente, puede asumirse que el débil crecimiento de la globalización económica mexicana es resultado de una falta de explotación de los convenios generados con el resto del mundo, por la falta de igualdad en las condiciones de trabajo e inclusive por apoyos gubernamentales, y que a fin de cuentas la dependencia creada a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con los Estados Unidos deja a México fuera de una verdadera competencia económica (Salazar, 2017).

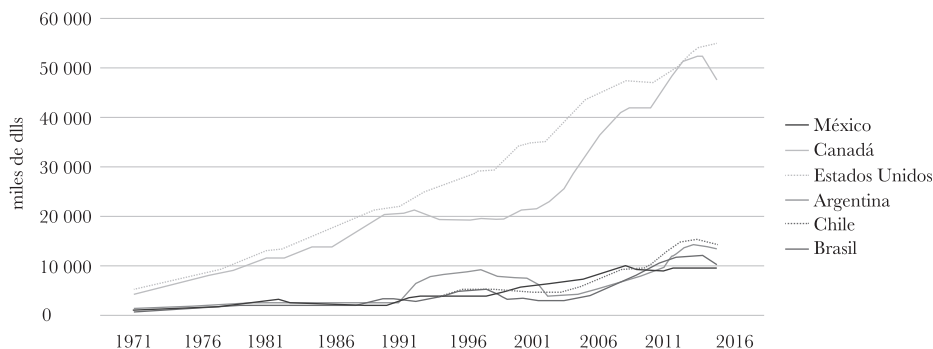
De esta forma, en México, como el resto de América Latina, la globalización ha generado diversas reacciones, pues se ha convertido en elemento clave para la competencia en mercados internacionales, pero no ha logrado colocar a su población en las condiciones que una sociedad global espera, generando brechas de desigualdad económica y social, derivado de la aplicación del modelo neoliberal.

México a través de los años, ha intentado alcanzar los niveles de integración económica que le permitan competir mundialmente, sin embargo, estos números macroeconómicos, lejos están de una realidad fuera del crecimiento, esto se puede atribuir a la aplicación deficiente de políticas económicas, por ejemplo, el abandono del campo, la desmedida explotación de recursos naturales, la dependencia del capital extranjero específicamente de la inversión extranjera directa, entre otras muchas más.

Una de las críticas fuertes a la globalización, es la inequidad entre países para generar crecimiento, puesto que los países en vías de desarrollo quedan supeditados a las condiciones de intercambio y de inversión de los países más fuertes, conduciendo a una explotación de la mano de obra de los países más pobres (Mutascu y Fleischer, 2011; Hoang y Liao, 2002).

Según Samuelson (1947) el crecimiento de un país es medido generalmente a través de su Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita*, como puede revisarse en el Gráfico 5, el PIB *per cápita* del mexicano está por debajo de los niveles de países norteamericanos, e incluso por debajo de los países latinoamericanos con menor nivel de globalización como es el caso de Chile, Argentina y Brasil (Banco Mundial, 2018).

Gráfico 5. Crecimiento PIB per cápita en América

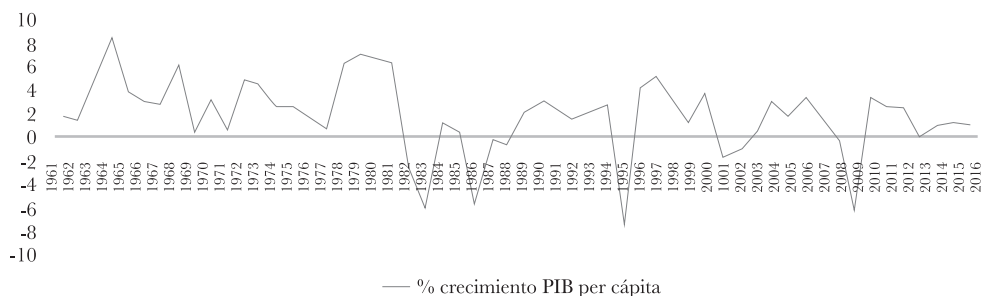


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2018).

Desde otra perspectiva, analizando el crecimiento porcentual del PIB *per cápita* para México (Gráfico 5), se puede observar el declive de la economía, lo cual no es compatible con un mundo globalizado, por lo que de acuerdo con Ffrench-Davis (2002), la globalización no es la respuesta al crecimiento en los países latinoamericanos, la globalización debe ser vista como una herramienta para la integración económica y la internacionalización de los países, pero el crecimiento estará en función de los mercados internos y la modernización de los sistemas productivos locales.

Finalmente, conviene destacar las aportaciones de Stiglitz (2002), el crecimiento no es reflejo del bienestar de los ciudadanos de un país, hoy en día es necesario considerar otras medidas que arrojen una mayor confianza en las condiciones en que se encuentra una nación, puesto que en el caso de países en vías de desarrollo como los latinoamericanos, la desigualdad en la distribución del ingreso sobrepasa al resto de las regiones, por consiguiente el crecimiento medido a través del PIB *per cápita* sería irrealista para estas economías.

Gráfico 6. Crecimiento porcentual del PIB per cápita en México



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2018).

GLOBALIZACIÓN EN LA REGIÓN NORESTE DE MÉXICO

El simple título de este apartado resulta confuso, puesto que hablar de globalización implica la eliminación de barreras, por consiguiente, la búsqueda de condiciones igualitarias a nivel político, social y económico, y el hecho de indicar regiones, involucra la existencia de bloques geográficos. A pesar de ello, y como se ha visto a lo largo de este documento, la globalización no ha alcanzado los mismos niveles en las diferentes naciones, y consecuentemente, las implicaciones de este fenómeno en un mismo país son diversas.

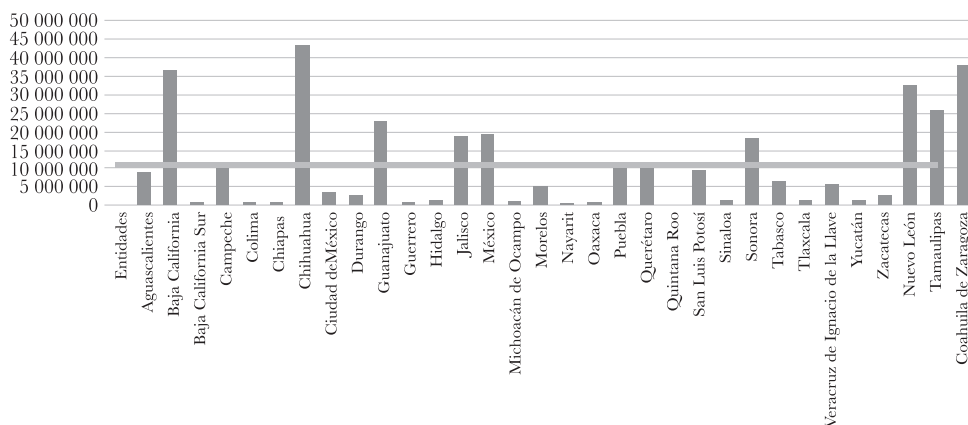
Las regiones de México no comparten una integración simétrica en el fenómeno de la globalización, en México existen 8 regiones geográficas, siendo denominada región noreste la comprendida por los estados de Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila.

El noreste ha sido beneficiado con el hecho de ser frontera geográfica con Estados Unidos, por lo que esta situación da una ventaja de integración cultural, productiva y social. Cabe resaltar que los tres estados del noreste colindan con el estado de Texas.

Estos tres estados tienen economías altamente desarrolladas y características particulares. De acuerdo con datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, Tamaulipas es el estado con más cruces fronterizos en México, pues suma 18 a lo largo de su frontera con los Estados Unidos, además cuenta con 2 puertos marítimos de altura, 1 puerto de cabotaje y 5 aeropuertos internacionales. Nuevo León, por su parte cuenta con un cruce internacional, mientras que Coahuila posee 6 cruces de las mismas características.

La economía de dichos estados es dinámica, en comparación con otras regiones mexicanas, como el sur de México. En el caso de Tamaulipas, tiene una fuerte industria maquiladora de exportación, del mismo modo cuenta con grandes yacimientos de gas. Nuevo León es una economía con grandes grupos industriales de exportación, ocupando el 3er lugar en la aportación al PIB nacional. En tanto que Coahuila es un estado de grupos industriales muy importantes, cuenta además con la industria minera más grande de México y con un clúster automotriz (Rico, 2012). Los niveles de exportación de la región noreste son los más altos de la república mexicana, como se observa en el gráfico 5. Mientras que el promedio de exportación a nivel nacional es de 10 152 576 miles de dólares, en los estados del noreste el promedio es de 31 582 236 miles de dólares para el año 2016 (INEGI, 2018).

Gráfico 7. Exportaciones por estados de México, año 2016 en miles de dólares



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2018).

Otro aspecto importante que refleja la globalización de un territorio es el nivel de inversión extranjera recibida, en este sentido, como se observa en la Tabla 1, Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila, se encuentran dentro de las 10 primeras entidades federativas con mayor captación de inversión extranjera. Sin embargo, el lugar que ocupan no parece obedecer a un bloque regional, sino más bien a las características productivas de cada uno de los estados, con lo cual resulta indispensable el desarrollo interno para lograr atraer a los capitales extranjeros.

Tabla 2. Porcentaje participación Inversión Extranjera Directa en México 2016

Entidad federativa	% IED	Lugar nacional	Entidad federativa	% IED	Lugar nacional
Ciudad de México	20.3	1	Baja California Sur	1.6	17
Nuevo León	9.3	2	Hidalgo	1.5	18
Estado de México	7.7	3	Sinaloa	1.3	19
Chihuahua	6.8	4	Quintana Roo	0.9	20
Jalisco	6.7	5	Durango	0.9	21
Baja California	5.1	6	Tabasco	0.8	22
Guanajuato	4.4	7	Campeche	0.7	23
Coahuila	4.4	8	Tlaxcala	0.7	24
Puebla	4.2	9	Morelos	0.6	25
Tamaulipas	4	10	Guerrero	0.6	26
Veracruz	3.6	11	Oaxaca	0.6	27

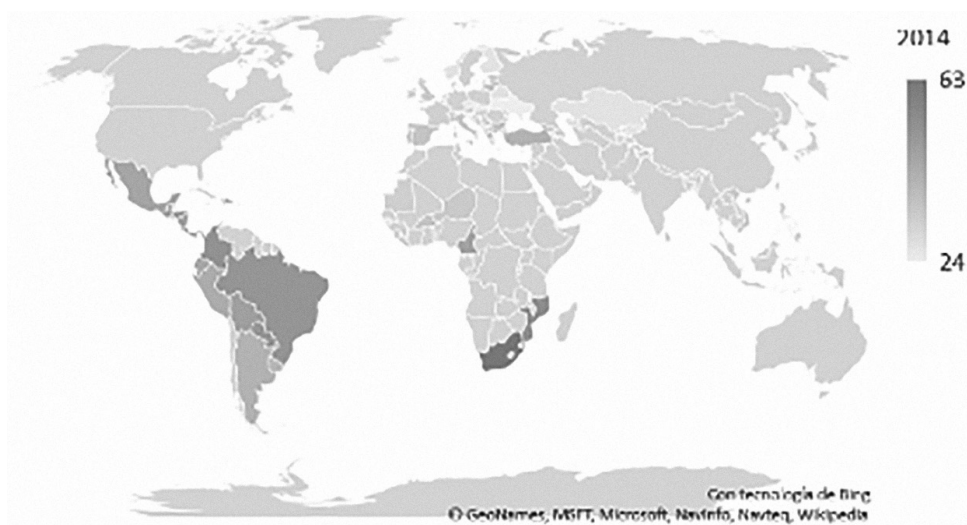
Entidad federativa	% IED	Lugar nacional	Entidad federativa	% IED	Lugar nacional
Querétaro	3.3	12	Michoacán	0.6	28
San Luis Potosí	3	13	Chiapas	0.4	29
Sonora	2	14	Yucatán	0.4	30
Zacatecas	1.8	15	Nayarit	0.3	31
Aguascalientes	1.6	16	Colima	0.2	32

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Economía.

Aun cuando se observen niveles de competencia comercial en la región noreste y de crecimiento económico superiores al de la mayoría de las regiones de México, si retomamos lo expuesto por Stiglitz (2002), no debe considerarse el PIB como único elemento para interpretar el crecimiento de un país, puesto que hay grandes brechas salariales en una misma zona. Por lo cual, una de las medidas para analizar la desigualdad económica de una sociedad es el índice Gini que debe encontrarse entre 1 y 0, donde 0 representa la igualdad económica en el que todos los habitantes tienen el mismo nivel de ingreso y 1 representa una desigualdad perfecta.

A nivel mundial, este indicador sitúa a Ucrania, Islandia y Eslovenia como los países de mayor igualdad económica entre sus habitantes en el año 2014 (Banco Mundial, 2014) con un nivel de 0.24, en tanto que México en ese mismo año tuvo un indicador de 0.45 (Gráfico 6).

Gráfico 8. Índice Gini para el año 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial y con tecnología de GeoNames.

A nivel regional, de acuerdo con los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) del 2012, los estados de Coahuila, Tamaulipas y Nuevo León, también se encuentran muy alejados de los países con mayor igualdad económica, con índices de 0.46, 0.47 y 0.48 respectivamente.

CONCLUSIONES

La globalización en México y específicamente en el noreste del país, inicia en términos concretos en la década de los 80 del siglo XX, con la implantación del modelo neoliberal en la política económica y, tiene su crecimiento dentro del KOF Index a partir de la década de los noventa, de la mano de la aprobación de las reformas legales e institucionales, que derivaron en la profundización del proceso de privatización de entidades paraestatales en los sectores estratégicos que, como se ha dicho, continuó en las siguientes tres décadas, brindando un marco de derecho que en la realidad no ha sido aprovechado de manera integral para un beneficio general en el país.

Es necesario subrayar que la globalización es un proceso que se encuentra en constante modificación, empero, las crisis económicas recurrentes propiciadas por el propio modelo capitalista de carácter financiero especulativo, han sido el marco para que naciones desarrolladas establezcan medidas proteccionistas, en cierta medida arbitrarias, lo cual se puede ejemplificar con países como Estados Unidos y China, que han establecido aranceles a productos estratégicos, mientras han solicitado que otros mercados no establezcan barreras impositivas, lo cual constituye una visión más monopólica que globalizadora.

Si bien es cierto que las naciones no pueden aislarse, en tanto una de las claves para el crecimiento sostenido se encuentra en la transferencia de conocimientos y tecnologías, es necesario que los países con menores tasas de crecimiento asuman un papel más dinámico en este proceso globalizador, de modo que sus gobiernos asuman la necesidad de cambios en sus políticas económicas, a fin de incentivar propuestas de desarrollo regional en función de los recursos y las capacidades locales, para contribuir a fortalecer la competitividad internacional de esos países (Llisterri y Pietrobelli, 2011).

El caso de México con sus amplias y ricas regiones resulta similar al de varios países de Latinoamérica, en tanto registra niveles de globalización medios, destacando la globalización política; sin embargo, no se ha logrado aprovechar dichas oportunidades y cristalizarlas en una verdadera aceleración económica, que finalmente se traduzca en mejores condiciones de vida para la sociedad en su conjunto.

Finalmente, la región noreste de México registra los mayores índices de crecimiento económico y, una mayor participación en los procesos de

globalización, sin embargo, los niveles de pobreza y desigualdad social siguen siendo tareas pendientes; por lo cual, los gobiernos estatales y el federal, deberían comprometerse con el desarrollo de actividades económicas intensivas en las áreas del conocimiento y la tecnología, bajo la lógica de que en el contexto global, constituyen vías para el crecimiento económico reflejado en mayores niveles de bienestar social para todos los mexicanos.

FUENTES CONSULTADAS

- Arellano, D., Gil, J., Ramírez, J., y Rojano, Á. (2004). Nueva gestión pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una exploración en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. En D. Arellano, *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*. (1era ed., p. 228). México: Miguel Ángel Porrúa. http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/maslla_rein_gob.pdf
- A.T. Kearney/Foreign Policy Magazine (2001). Measuring globalization *Foreign Policy*, 122, 56-65.
- _____. (2007). The Globalization Index 2007. *Foreign Policy*, 163, 68-76.
- Brahmbhatt, M. (1998). *Measuring Global Economic Integration: A Review of The Literature and Recent Evidence*. Working paper, The World Bank, Washington.
- Castells, M. (2002). *La era de la información*, T. 1: La sociedad red, México, Siglo XXI.
- Conejero, E. (2005). Globalización, gobernanza local y democracia participativa. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 52, 13-31.
- Dabat, A., Hernández, J. y Vega, C. (2015). Capitalismo actual, crisis y cambio geopolítico global. *Economía UNAM*, 12(36), 62-89.
- D'Arista, J. (2002). Financial regulation in a liberalized global environment, in J. Eatwell y L. Taylor (comps.), *International Capital Markets. Systems in Transition*, Oxford, Oxford University Press
- Dreher, A. (2006). Does globalization affect growth? Evidence from a new index of globalization. *Applied economics*, 38(10), 1091-1110.
- Dreher, A., Gaston, N. y Martens, P. (2008). Measuring Globalisation. *Gauging its Consequences*. Springer, New York.
- Eatwell, J. (1997). *International Financial Liberalization: The Impact on World Development*, Office of Development Studies Discussion Papers Series, N° 12, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Feld, L. y Voigt, S. (2003). Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators. *European Journal of Political Economy*, 19(3), 497-527.
- Ferrer, A. (1998). América Latina y la globalización. *Revista de la CEPAL*.

- Ffrench-Davis, R. (2002), *Reformas económicas, globalización y gobernabilidad en América Latina*, Caracas, Fundación Desarrollo y Paz-Editorial Nueva Sociedad.
- Frenkel, R. (2003). Globalización y crisis financieras en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 80: 41-54.
- Gambero, G. (2003). *Los límites de balance de pagos al crecimiento económico de Argentina, Brasil, México y Chile*. <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/430/b1376643.pdf?sequence=1>
- Gygli, S., Haelg, F., Potrafke, N. y Sturm, J. (2019). The KOF globalization index—revisited. *The Review of International Organizations*, 14(3), 543-574.
- Heshmati, A. (2006). Measurement of a multidimensional index of globalization. *Global Economy Journal*, 6(2), 1-28.
- Hoang, N. y Liao, J. (2002). *Economic Effects of Globalization in Developing Countries: An Analysis of Vietnam and China*. EDGE Final Paper, 1-34.
- Karataev, Ryndina y Stepanov. (1964). *Historia de las Doctrinas Económicas*. México: Editorial Grijalbo.
- Llisterri, J. y Pietrobelli, C. (2011). *Los Sistemas Regionales de Innovación en América Latina*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Martens, P. y Raza, M. (2009). Globalization in the 21st Century: Measuring regional changes in multiple domains. *Integrated Assessment*, 9(1), 1-18.
- Mutascu, M. y Fleischer, A. (2011). Economic growth and globalization in Romania. *World Applied Sciences Journal*, 12(10), 1691-1697.
- O'Rourke, K. (2001). Globalization and inequality: historical trends (No. w8339). *National Bureau of Economic Research*.
- Osorio, J. (2015). América Latina frente al espejo del desarrollo de Corea del Sur y China. *Problemas del desarrollo*, 46(182), 143-164.
- Prebisch, R. (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo económico*, 479-502.
- Randolph, J. (2001). G-index: Globalisation measured. *World Markets Research Center*, 33.
- Rico, A. (2012). “Negocios en puerta”, en: Soynorte.com; 14 de noviembre 2012, en: <http://bit.ly/Jbl17b> (consultado 10/12/2013).
- Salazar, J. (2017). Presente y futuro de la política económica y comercial de México y del TLCAN. *Economía Informa*, 407, 4-17.
- Samimi, P., Lim, G. y Buang, A. (2011). Globalization measurement: notes on common globalization indexes. *Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology*, 1(7), 197-216.
- Samuelson, P. (1987). *Foundations of Economic Analysis* (Cambridge, Mass., 1947). Samuelson Foundations of Economic Analysis. 1947.

- Stiglitz, J. (2002). El desarrollo no es sólo crecimiento del PIB. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (13).
- _____. (2003). Globalization and Growth in Emerging Markets and the New Economy, *Journal of Policy Modeling*, 25: 505-524.
- Tejedor, C. (2014). Las falacias de la ideología neoliberal. *Oxímora Revista Internacional de Ética y Política*, (5), 41-62.
- Voigt, S., Gutmann, J. y Feld, L. (2015). Economic growth and judicial independence, a dozen years on: Cross-country evidence using an updated set of indicators. *European Journal of Political Economy*, 38, 197-211.

UNA DÉCADA DE POLÍTICAS EDUCATIVAS EN TAMAULIPAS: PROGRAMAS SECTORIALES DE INCLUSIÓN Y EQUIDAD

Rocío Jazmín Ávila Sánchez y Karina González Galindo

La atención a los problemas nacionales ha demandado la implementación de políticas públicas que se traducen en programas sectoriales; en el ámbito educativo, la necesidad de disminuir las brechas de desigualdad a través de estrategias compensatorias se ha materializado en programas que buscan favorecer la equidad en el acceso a la educación. Así, han sido diseñadas e implementadas numerosas políticas educativas en Tamaulipas, cuyos resultados han sido notorios en cuanto a cobertura, pero limitados en cuanto a cumplimiento de metas.

En el presente documento se analizan en primer término, los resultados de los programas sectoriales implementados por la Secretaría de Educación en Tamaulipas desde la década de 2010 y hasta el 2020, que han estado orientados a disminuir la brecha de desigualdad educativa en la entidad. Como premisa fundamental se tiene que la marginación educativa, cuya visibilidad se ha incrementado durante la suspensión de clases presenciales provocada por la pandemia asociada al virus SARS-CoV-2, es resultado de un proceso histórico, que tiene raíces culturales, sociales y económicas, por lo que previo al diseño e implementación de programas compensatorios y estrategias para el regreso a clases presenciales, se requiere identificar las causas que influyen en la marginación y en la exclusión escolar, para orientar las acciones a las comunidades vulnerables, mejorando las condiciones estructurales para romper los ciclos de reproducción de las desigualdades.

La necesidad de cancelar las clases presenciales ha promovido el uso de herramientas tecnológicas en un intento por seguir proporcionando educación a niñas, niños y jóvenes. Sin embargo, este nuevo método implica limitantes para los alumnos en situación vulnerable. Factores como el nivel socioeconómico, ubicación geográfica y tipo de institución educativa en la que están matriculados determinan cuáles alumnos pueden utilizar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y cuáles quedan excluidos parcial o totalmente.

El regreso a clases de manera presencial representa un reto para las escuelas en zonas con alto grado de marginación. De acuerdo con el marco para la reapertura de escuelas publicado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), los países deben prepararse con políticas, procedimientos y planes de financiamiento para asegurar un servicio educativo seguro para alumnos y docentes, además de adoptar enfoques proactivos para reintegrar a los niños en situación vulnerable (UNICEF, 2020). En el caso de Tamaulipas, a la brecha preexistente se suman factores como la carencia de servicios básicos en numerosas escuelas y el número alto de personal educativo que reporta enfermedades crónico-

degenerativas; factores que representan un reto ante el regreso a clases presenciales, especialmente en comunidades con alto grado de marginación.

INTRODUCCIÓN

El 20 de marzo de 2020, México decide suspender las clases presenciales para prevenir el contagio del virus COVID-19. Un total de 25 millones 253 mil 306 alumnos de educación básica se vieron afectados por el cierre temporal de sus escuelas y, ante la necesidad de finalizar el ciclo escolar con clases a distancia e iniciar uno nuevo desde sus hogares.

El cambio de modalidad repentino implicó, en sí mismo, un reto a los principios de la educación en su acepción más amplia. Considerar el fenómeno educativo desde la pedagogía, sociología y antropología rebasa el ámbito tecnológico al que parece estarse orientando el debate actual. En este sentido, las medidas de prevención que se han implementado para evitar la propagación del virus ilustran de nuevas maneras la brecha de desigualdad existente entre los estudiantes, tanto fuera como dentro del aula educativa.

A la pérdida de aprendizajes producto de la socialización, se suma que la educación desde el hogar resulta ser una situación complicada, tanto para los alumnos como para los docentes, que se han visto en la necesidad de sustituir el contacto físico por el virtual, para lo que ha sido necesario implementar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para continuar con el servicio educativo. Sin embargo, para las familias con escasos recursos llevar la escuela a la casa significó un reto aún mayor.

Para ofrecer una educación a distancia completa, se requiere que los alumnos cuenten con los dispositivos electrónicos necesarios y que los profesores se encuentren capacitados para diseñar lecciones funcionales en línea y con las herramientas tecnológicas necesarias. Desafortunadamente esto no es así, de acuerdo con el World Economic Forum, sólo el 60 por ciento de la población en el mundo cuenta con acceso a una red, generando una brecha digital que contribuye con el retraso educativo de la población en situación vulnerable (Tam y El-Azar, 2020).

Sin embargo, es importante recalcar que la brecha tecnológica y el acceso inequitativo a internet, no son el origen de la desigualdad, sino que son factores que se han sumado a la problemática educativa, ampliando la brecha preexistente en México y en el caso que nos ocupa, Tamaulipas.

En 2008 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) proporcionaba datos que alertaban sobre el constante incremento en el número de habitantes en situación de vulnerabilidad; en promedio el 44.4 por ciento de la población total de México se encontraba en situación de pobreza, pero

entre personas hablantes de lenguas indígenas la cifra ascendía a 71.1 por ciento; en tanto la población en edad escolar mostraba valores de 53.3 por ciento. Es de destacar que hace una década los menores en situación de pobreza se encontraban casi nueve puntos porcentuales por encima de la media nacional, lo que ilustra la precaria condición de más de la mitad de la población en proceso formativo.

Las cifras publicadas por el Coneval (2019a), reflejan que el 41.9 por ciento del total de la población aún vive en situación de pobreza, a pesar de que la cifra es menor a la publicada en el 2008, el decremento es poco significativo, sólo 2.5 puntos porcentuales menos en 10 años, la misma situación se presenta con la pobreza en la población indígena, con 69.5 por ciento, esto es, sólo 1.6 puntos porcentuales menor; en cuanto a la población en edad escolar, los indicadores muestran que el 52.1 por ciento de la población infantil y adolescente en el país continúa en situación de pobreza (UNICEF-Coneval, 2019).

Bajo la lógica de que la suma de vulnerabilidades se transforma en marginación, es de resaltar que, en la década de 2010 en el ámbito rural el 62.5 por ciento de la población se encontraba en situación de pobreza, de los cuales el 27.1 por ciento se ubicaba en pobreza extrema. Cifras más recientes indican un descenso de poco más de 7 puntos en el porcentaje de población en pobreza, que se ubica en 55.3 por ciento; así como quienes se encuentran en pobreza extrema, que ahora es de 16.4 (Coneval, 2019b).

Asimismo, si se considera la carencia de acceso a la alimentación, que es la más grave, porque limita en todos los sentidos el desarrollo humano, el promedio nacional era de 24.3 por ciento y se elevaba a 32.6 por ciento en la población rural. Una década después las cifras de vulnerabilidad por carencia de acceso a la alimentación se elevaron en 1.2 puntos porcentuales, llegando a 25.5 por ciento de la población nacional, en contraparte se observa un descenso en los indicadores de la población que vive en el ámbito rural, pasando a 25.8 por ciento.

Si bien es cierto que la pobreza ha sido un problema nacional, la desigualdad cuestiona la eficacia de las políticas públicas implementadas en los últimos años para garantizar un mínimo de satisfactores para la población. En lo que refiere al sector educativo, la marginación ha sido uno de los principales obstáculos para el desarrollo social en México, lo que ha motivado la implementación de programas compensatorios que tienen como objetivo, disminuir la brecha de desigualdad en el ámbito escolar; sin embargo la visión nacional que persigue la consolidación de un estado homogéneo y monolítico ha implicado que el diseño de estrategias parta de un México imaginario, como lo definió Bonfil Batalla (1987), en el que se niegan las diferencias culturales durante el diseño de las políticas sectoriales, supuesto que choca con la composición heterogénea de las entidades, lo que finalmente dificulta la implementación.

En lo que refiere a Tamaulipas, las cifras tampoco han sido halagüeñas, en el año 2008, el 33.8 por ciento de la población vivía en situación de pobreza (1 097 700 personas) y el 4.8 por ciento en pobreza extrema (157 200 personas). Ese mismo año, el porcentaje de población vulnerable fue de 33.1 por ciento (1 073 100 personas), de este universo, el 11.8 por ciento de la población (117 700 personas) padecía de carencia alimentaria y 17.3 por ciento (562 600 personas) de rezago educativo (Coneval, 2020).

Los resultados más recientes sobre la medición de pobreza en el estado indican que el 31.8 por ciento de la población vive en situación de pobreza, aunque esto representa una disminución porcentual, si lo analizamos de manera conjunta con el crecimiento de la población se observa que en números netos la cantidad de personas se ha elevado a 1 287 895; en tanto la población en pobreza extrema registra un descenso de 1.5 puntos porcentuales, al contabilizar a 121 812 personas en pobreza extrema. De acuerdo con este informe, el porcentaje de población con carencias alimentarias descendió a 16.7 por ciento, lo mismo que el indicador de rezago educativo, que se contabiliza en 14.4 por ciento (Secretaría de Bienestar, 2021).

Con respecto a la población en el ámbito rural en el estado de Tamaulipas, un análisis realizado por el Coneval (2019b) revela que el estado ocupa el noveno lugar a nivel nacional con pobreza rural, con una población registrada de 14.6; de acuerdo con este estudio el 55.3 por ciento de la población rural vive en situación de pobreza y el 10.2 por ciento en pobreza extrema, un lugar debajo de Tabasco y cuatro lugares encima de Hidalgo, estados con mayor porcentaje de población rural de acuerdo con estimaciones realizadas por el Consejo Nacional de Población (Conapo, 2012).

MARCO NORMATIVO DE LAS POLÍTICAS DE EQUIDAD E INCLUSIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO

Hablar de política educativa es referirse a la intervención del Estado en la educación dentro de un:

[...] campo amplio y complejo, que comprende no sólo la acción educadora sistemática que el Estado lleva a cabo a través de las instituciones docentes, sino también toda acción que realice para asegurar, orientar o modificar la vida cultural de una nación (Sánchez, 1998).

Se hace referencia a políticas sectoriales en educación como a las acciones del Estado relacionadas con las prácticas educativas que atraviesan la totalidad social en términos sustantivos y, a través de las cuáles se resuelve la producción, distribución y apropiación de conocimientos (Imen, 2008). En términos jurídicos,

se plasman en la legislación, toman forma en Planes Nacionales de Desarrollo y se concretan a través de programas específicos que establecen los objetivos, las metas y los procedimientos necesarios para alcanzarlos. La década en que se ubica este análisis se refiere a dos de ellos: El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y el PND 2019-2024.

El PND 2013-2018 en el numeral VI.2. México Incluyente, establece como objetivo “Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población”, entre sus estrategias se encuentra “Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva”, por medio de esta estrategia se pretende propiciar el acceso a la educación a niños y jóvenes de familias con carencias, evitar el abandono escolar y contribuir al desempeño escolar a través de la nutrición y buen estado de salud (DOF, 2013). Para dar cumplimiento a estos objetivos, en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 se establece el objetivo 2 que prevé construir un entorno digno que fomente el desarrollo a través de mejoras en los servicios básicos, la infraestructura social y la calidad de las viviendas (SEP, 2013).

El numeral VI.3 México con Educación de Calidad, señala como objetivo “Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo” y, como una de sus estrategias “Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población”, para tal fin, incluye algunas acciones que tienen como propósito “Impulsar el desarrollo de los servicios educativos destinados a la población en riesgo de exclusión”, “Ampliar las oportunidades educativas para atender a los grupos con necesidades especiales”, así como “Adecuar la infraestructura, el equipamiento y las condiciones de accesibilidad de los planteles, para favorecer la atención de los jóvenes con discapacidad” (DOF, 2013); para lo cual de manera consistente, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, prevé asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa (SEP, 2013).

EL PND 2019-2024 en el numeral II. Política Social, tema “Construir un país con bienestar”, establece la importancia de propiciar un entorno de bienestar para la población de México, dentro de sus estrategias se encuentra garantizar el derecho a la vida y a la integridad física a través de la Estrategia Nacional de Paz y Seguridad que pretende combatir la pobreza y la marginación de los sectores más vulnerables de la población (DOF, 2019); para dar cumplimiento a este objetivo, el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024 establece su objetivo prioritario 4, destinado a reducir las brechas de desigualdad socioeconómicas que enfrentan los grupos poblacionales excluidos (Secretaría de Bienestar, 2020).

Bajo el mismo tema se establece además, el “Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez”, que pretende brindar apoyo permanente a niños y jóvenes estudiantes menores de 18 años en situación de pobreza extrema a través de una remuneración bimestral”, para conseguirlo, el Programa Sectorial de Educación 2020-2024, estableció como su primer objetivo prioritario garantizar el derecho a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de los niños y jóvenes (DOF, 2020).

Al analizar las estrategias del PND 2013-2018 en el numeral VI.2. México Incluyente y el PND 2019-2024 en el numeral II. Política Social, tema “Construir un país con bienestar”, se puede observar que ambos planes tienen como propósito garantizar e incrementar la calidad de vida de la población vulnerable o en situación de pobreza a través de programas que propicien el desarrollo social.

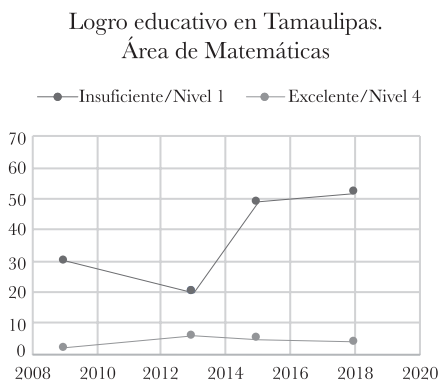
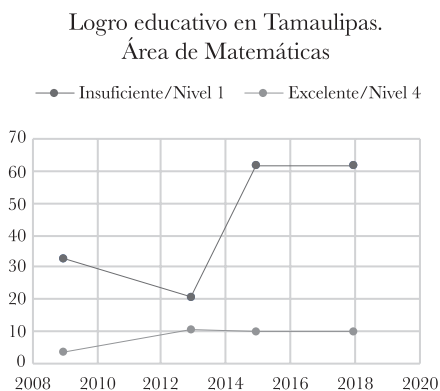
Por otro lado, al observar el numeral VI.3 México con Educación de Calidad del PND 2013-2018 y numeral II. Política Social en el tema “Programas” del PND 2019-2024, ambos procuran brindar apoyo para que alumnos en situación de pobreza continúen con su educación y ofrecer atención especial a aquellos que padecen alguna discapacidad o necesidad especial; ambas estrategias se ven apoyadas por los Programas Sectoriales de Educación de los sexenios correspondientes.

Durante la última década, la lucha por optimizar la calidad de vida, propiciar el bienestar social, la inclusión, la equidad y facilitar el acceso a la educación de la población con alto grado de marginación, en situación vulnerable o pobreza extrema es una constante. Los programas sectoriales de las últimas administraciones federales han implementado políticas con el fin de disminuir la marginación y desigualdad que persisten en nuestro país.

POLÍTICAS DE EQUIDAD E INCLUSIÓN EDUCATIVA 2010-2020 EN TAMAULIPAS

La marginación educativa es resultado de múltiples factores externos e internos (personales, sociales, culturales y económicos), por lo que superar o minimizar las barreras que impiden la inclusión al sistema educativo en condiciones de equidad requiere el desarrollo de políticas intersectoriales (Blanco, 2014). Sin embargo, pese al esfuerzo estatal y a la fuerte inversión de recursos económicos y humanos no se observa una mejora en el logro educativo (Gráfico 1) e incluso se amplía la brecha de desigualdad entre el alumnado.

Gráfico 1. Logro educativo en Tamaulipas por áreas de conocimiento



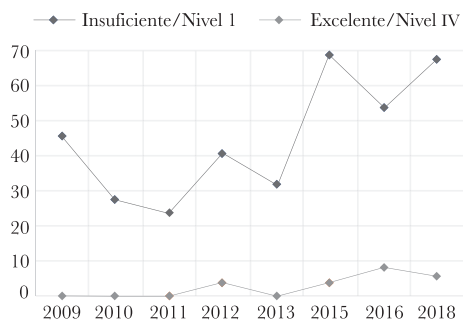
Fuente: Elaboración propia, basado en Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) (2019).

Al analizar el logro académico por grado de marginación, se alcanza a percibir con mayor claridad la brecha de desigualdad entre la población con alto y bajo grado de marginación (Gráfico 2 y 3). Mientras que en las zonas con bajo grado de marginación se observan porcentajes mínimos de 20 por ciento de alumnos en el logro Insuficiente/Nivel I, en zonas con alto grado de marginación podemos encontrar hasta el 69 por ciento logro Insuficiente/Nivel I. Una brecha de 49 puntos porcentuales.

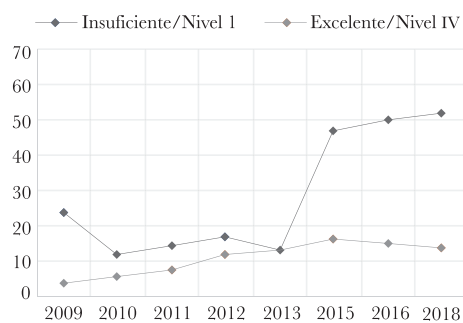
Mientras que en zonas con bajo grado de marginación se encuentran valores de 16 por ciento en logro Excelente/Nivel IV, en zonas con alto grado de marginación se precisa que en determinados años el porcentaje de alumnos no alcanza el 1 por ciento en ese mismo nivel.

Gráfico 2. Logro educativo en Tamaulipas por grado de marginación. Matemáticas

Grado de marginación alto



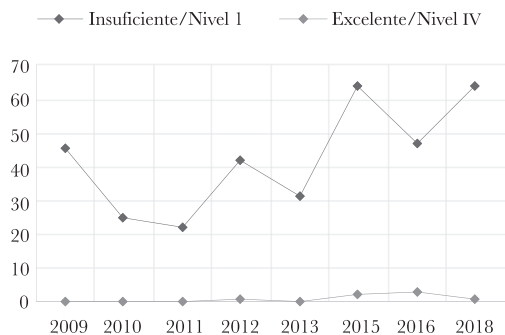
Grado de marginación bajo

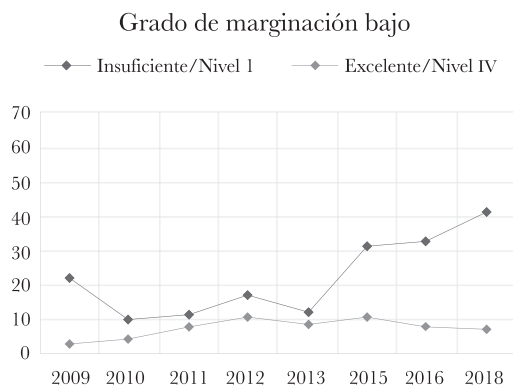


Fuente: Elaboración propia, basado en INEE (2019).

Gráfico 3. Logro educativo en Tamaulipas por grado de marginación. Lenguaje y Comunicación

Grado de marginación alto





Fuente: Elaboración propia, basado en INEE (2019).

Estos resultados se registran pese a los programas implementados con el propósito de ampliar las posibilidades, de ampliar la cobertura y de incrementar la calidad educativa, entre los que destacan programas extracurriculares como: Mejora del Logro Educativo (PMLE), Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica (PFCEB), Inclusión y Equidad Educativa (PIEE), Estatal de Lectoescritura (PELE), Enseñanza Vivencial de las Ciencias en Tamaulipas (PEVCT) y Binacional de Educación Migrante (PROBEM).

Tras una década de su implementación en el estado, los datos revelan que los programas tienen mayor cobertura en los municipios con los mejores índices socioeconómicos, situación que se asocia con la mayor densidad poblacional, dejando de lado el criterio de pobreza y vulnerabilidad de la población. Asimismo, no se encontró evidencia de que estos tengan un impacto significativo en el resultado de las pruebas estandarizadas.

DESIGUALDAD EDUCATIVA Y PANDEMIA

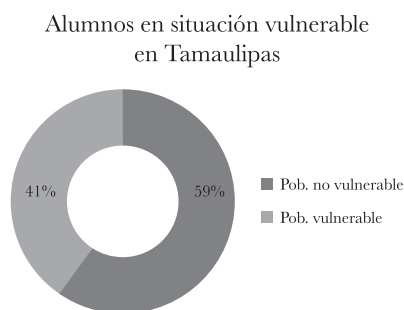
El análisis de los efectos que la implementación de los programas sectoriales de inclusión y equidad ha tenido en el logro educativo indica un discreto cumplimiento de los objetivos y, en los grupos más vulnerables es casi imperceptible. Los obstáculos que se enfrentan van desde los diagnósticos insuficientes, una implementación deficiente, el seguimiento escaso y la imposibilidad de realizar una evaluación a profundidad por los cortes sexenales (Ávila e Inganzo, 2016).

En este contexto de desigualdad, con la marginación de grandes comunidades y colectivos, la educación a distancia ha representado un gran desafío a la equidad educativa pues afecta fuertemente a aquellos que se encuentran en desventaja, con lo cual se puede inferir que una consecuencia inevitable será la ampliación de la brecha de desigualdad.

Para contextualizar el impacto que tendrá en los aprendizajes de los alumnos que cursan actualmente educación a distancia, se retoman los datos proporcionados por el Coneval (2020) respecto al estado de Tamaulipas y que refieren que, de los 667 mil 301 alumnos que cursaban Educación Básica en el 2020, 40.7 por ciento vivía en situación de pobreza (Gráfica 4).

La información cuantitativa permite establecer un esbozo de las carencias a las que se enfrentan más de 667 mil niñas, niños y adolescentes, a estos datos se suma información proveniente de la encuesta realizada a directivos de escuelas públicas de educación básica en el estado, aplicada durante los meses de mayo y junio del 2020, sobre tópicos específicos a través de preguntas cerradas, con respuesta de opción múltiple. La encuesta se realizó de manera electrónica y se obtuvo la respuesta de 3 mil 418 directivos.

Gráfica 4. Alumnos en situación vulnerable en Tamaulipas



Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (2020).

En el primer momento se analizaron las herramientas con las que cuentan los alumnos de educación básica para cumplir con las clases desde el hogar, en un agregado estatal y comparando las diferentes aplicaciones que utilizan los alumnos que se encuentran en situación vulnerable con respecto de aquellos que se ubican en contextos con mejores indicadores de bienestar.

Se revisaron la organización escolar, infraestructura, así como herramientas de tecnología y comunicación de distintos tipos de escuelas, para determinar su grado de competencia para la reapertura escolar, en términos estatales, y comparando contextos diversos.

AMPLIACIÓN DE LA BRECHA DE DESIGUALDAD DURANTE LA PANDEMIA

El uso de las TIC constituye la herramienta indispensable en la educación a distancia. Alumnos y docentes se han visto en la necesidad de conectarse a la red a

través de sus computadoras, tabletas o celulares, para seguir sus clases a distancia, sin embargo, estas herramientas pueden generar brechas digitales que limitan el acceso a la educación de una parte de la población, ampliando la desigualdad que ha sido inherente al sistema educativo nacional.

El informe sobre pobreza y evaluación en Tamaulipas indica que los municipios con mayor porcentaje de pobreza son Bustamante, Miquihuana, San Carlos, San Nicolás y Gómez Farías. De acuerdo con este estudio, el 70 por ciento de la población de estos municipios se encuentra en situación de pobreza (Coneval, 2020).

El contraste de contextos económicos y sociales de la población del estado matiza las experiencias de los alumnos de educación básica, creando así procesos educativos desiguales que influyen en el desarrollo integral de los menores. Aunado a lo anterior, la pandemia originada por el COVID-19 añade un grado más de complejidad al servicio educativo, al sumar la inequidad en el acceso a los medios que se requieren para acceder a la educación a distancia.

PRINCIPIOS Y ACTORES INVOLUCRADOS EN EL PROCESO EDUCATIVO

• LA EDUCACIÓN COMO PROCESO SOCIAL

La educación presupone una determinada visión del mundo y a través de ella se conforma una concepción de la sociedad y de la vida en comunidad, para lo que es indispensable la interacción humana, en este sentido, la conexión virtual no sustituye al proceso educativo y tiende a fortalecer la individualidad, en detrimento de la socialización. Desde la perspectiva antropológica, psicológica y sociológica, los niños durante la primera infancia experimentan un proceso de culturización, control de impulsos y adiestramiento de rol, que les permitirá incorporarse a la sociedad y será decisiva para definir el tipo de participación grupal que desarrollarán (Moreland y Levine, 1992).

Desde la perspectiva sociológica de Bourdieu (1988), se plantea la interrogante sobre el impacto que el aislamiento generará en los sujetos privados de la interacción en términos físicos y que se ha sustituido por el contacto virtual. En este sentido, las distintas condiciones contextuales influirán en la conformación del *habitus*, modificando las disposiciones adquiridas mediante el proceso de socialización y, por ende, cambiando la forma en la que se apropiarán del mundo.

Al respecto, resulta esclarecedor considerar la diferencia entre interacción e interactividad, que en contextos de educación virtual suelen manejarse como sinónimos. El primero alude al proceso de relación entre seres humanos, en tanto la interactividad implica la participación de individuos o grupos con una máquina (Aparici, 1997), por lo que la educación como proceso social requerirá en todo

momento de la interacción entre los distintos agentes educativos, que no podrá suplirse con el contacto virtual.

• ***EL PAPEL DEL DOCENTE***

En la literatura del ámbito educativo es frecuente considerar al docente como el eje rector del proceso educativo, en tanto reproduce, interpreta, guía y evalúa los procesos de aprendizaje (Pérez, 2008; Sammons et al., 1998; Frigerio et al., 2000).

Esta concepción tiene referente en el México posrevolucionario, que asocia el papel del docente con agente de cambio; así, a partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, se otorga al docente el papel de “maestro misionero” que tendrá la encomienda de disminuir la tasa de analfabetismo, que por aquellos años rondaba el 85 por ciento; décadas después se incorpora el sentido social a la acción educadora, construyendo la imagen del maestro como un líder social, cuyo trabajo estaba directamente relacionado con el mejoramiento de la vida en las comunidades (Zorrilla, 2002), esta valorización del docente se mantiene hasta la actualidad, cuando en términos analíticos se sigue considerando al docente como una variable independiente en el proceso educativo.

Pero el docente es también un sujeto sobre el que inciden numerosos factores, así como también sobre su práctica profesional: la formación escolar, las condiciones estructurales, sociales y económicas; porque entre los docentes también se han generado brechas de desigualdad que se amplían en las condiciones inéditas de confinamiento que se experimentan durante la pandemia y que se asocian con los diferentes grados en el manejo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Educación (TICE), la conectividad y el acceso a medios de comunicación digital, el contexto de la escuela y de sus alumnos, por citar algunos.

• ***GENERACIÓN DE CONDICIONES QUE PRODUCEN APRENDIZAJES***

El aprendizaje refiere necesariamente a experiencias y tiene efecto en la medida que permite al sujeto entender una parcela de la realidad en su entorno. La enseñanza situada, por ejemplo, plantea el nexo entre la escuela y la vida, haciendo énfasis en el aprendizaje en contextos comunitarios, a través de la intervención y fortaleciendo la capacidad de reflexionar sobre situaciones y problemas concretos (Díaz, 2008).

Así, la adaptación del proceso educativo a las “distintas realidades” que experimentan los sujetos que intervienen en el binomio enseñanza-aprendizaje resulta indispensable. En contraparte, las condiciones escolares del confinamiento hacen casi imposible conocer las características del alumnado, particularmente en lo que refiere al ciclo escolar 20-21 y, por lo tanto, diseñar proyectos colaborativos de incidencia en la comunidad que produzcan aprendizajes significativos.

Entre los resultados que la modalidad a distancia ha generado destaca la preponderancia que se otorga a las formas y requisitos, a través del envío de tareas y de testimonios gráficos en los que se hace constar que se realizan las actividades señaladas en el programa, por lo que en el caso de aquellos alumnos que carecen de acceso a internet no se puede establecer un proceso de retroalimentación que fortalezca el proceso de enseñanza-aprendizaje.

El énfasis del modelo de educación a distancia se ha puesto en la realización de tareas que son enviadas a los alumnos mediante plataformas digitales, las cuales no se encuentran contextualizadas y cuyas instrucciones deben ser interpretadas por los padres, lo que ha generado una amplia gama de interpretaciones en las cuales la población con menor grado de estudios es afectada sistemáticamente.

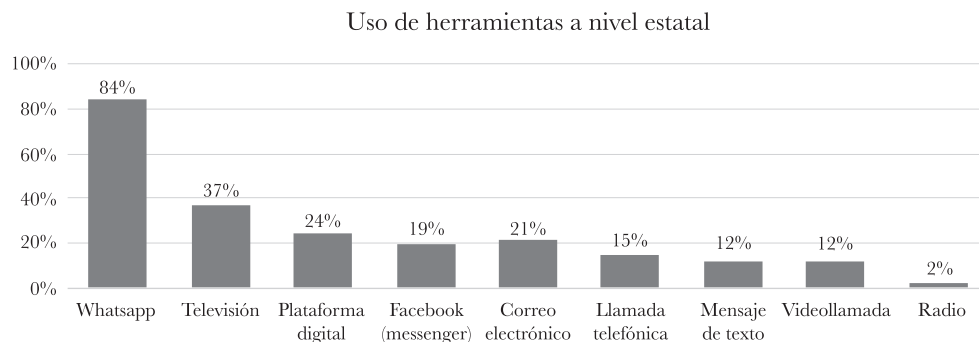
USO DE PLATAFORMAS Y APLICACIONES EN LA EDUCACIÓN

El debate sobre las oportunidades que genera la educación a distancia no es nuevo, ya desde la década de 1990 se alertaba sobre las ventajas y desventajas que la entrada de las TICE implican (Barrón, 2004; Constantino y Álvarez, 2010; García y Ruíz, 2010; García, 2017). Sin embargo, en la literatura sobre el tema se encuentra implícita la “posibilidad” de optar por la virtualidad, o la combinación de escenarios presenciales y a distancia; diferencia sustantiva con la obligatoriedad que el confinamiento ha implicado. En este sentido, la educación a distancia como contacto único con la escuela representa una disrupción sin antecedentes y cuyas consecuencias se observarán durante años.

En Tamaulipas, las clases en educación básica durante la pandemia han sido, salvo contados casos de excepción, primordialmente a distancia, por tal motivo el uso de las TICE resulta fundamental para impartir el servicio educativo. A través del análisis de los datos obtenidos de la encuesta, se observa que el uso de plataformas y/o aplicaciones a nivel estatal es variado, sin embargo, existe cierta tendencia hacia el uso de determinadas herramientas.

En ese concentrado general se observa que una de las aplicaciones más utilizadas por los alumnos de educación básica es el WhatsApp, con un valor de 84 por ciento (Gráfica 5). Al respecto, la aplicación en comento tiene una cobertura muy alta, resulta un medio de comunicación inmediata para transmitir información, casi en tiempo real, pero en su diseño no se han considerado utilidades pedagógicas y sólo funciona como un medio para transmitir mensajes.

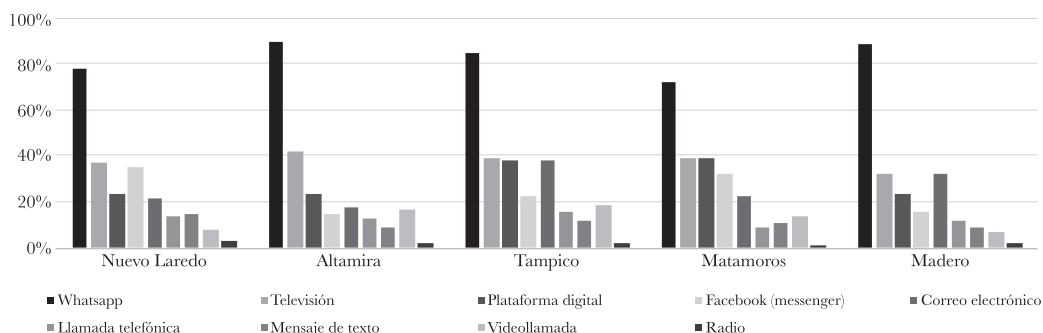
Gráfica 5. Plataformas y aplicaciones más utilizadas para acceder a clases a distancia en Tamaulipas



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas realizadas durante mayo y junio del 2020.

De acuerdo con información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el estado de Tamaulipas, se tiene que Nuevo Laredo, Altamira, Tampico, Matamoras y Madero son los cinco municipios con mayor porcentaje de población económicamente activa y con empleo formal, lo que implica que concentran la mayor parte de la población con una fuente de ingreso seguro, lo que les permite tener mayor estabilidad que la media y mejores indicadores de bienestar económico (INEGI, 2009). Al analizar las aplicaciones y/o plataformas que se utilizan en estos municipios se observa una mayor combinación en el uso de herramientas, especialmente un incremento en el uso de plataformas digitales diseñadas con fines educativos (Gráfica 6).

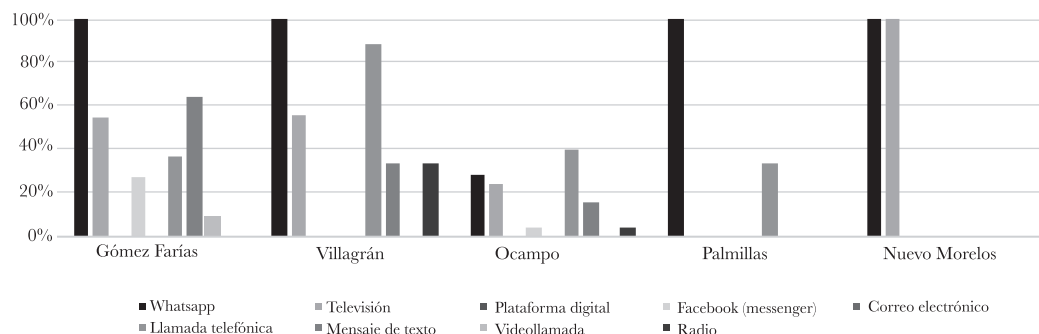
Gráfica 6. Plataformas y aplicaciones utilizadas en municipios con mayor fuente de empleos



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas realizadas durante mayo y junio del 2020.

En contraparte, en los municipios de Nuevo Morelos, Palmillas, Villagrán, Gómez Farías y Ocampo se observa un decremento en la combinación de herramientas con fines educativos y una tendencia mayor en el uso de la aplicación de WhatsApp y la televisión para las clases a distancia (Gráfica 7). Estos municipios cuentan con mayor porcentaje de personas en situación de pobreza de acuerdo con cifras de Coneval (2020), lo que puede ser la causa del bajo, y en algunos casos nulo, uso de plataformas educativas, ya que estas requieren equipos con determinadas características, consumen mayor cantidad de datos y, por ende, requieren una inversión económica mayor.

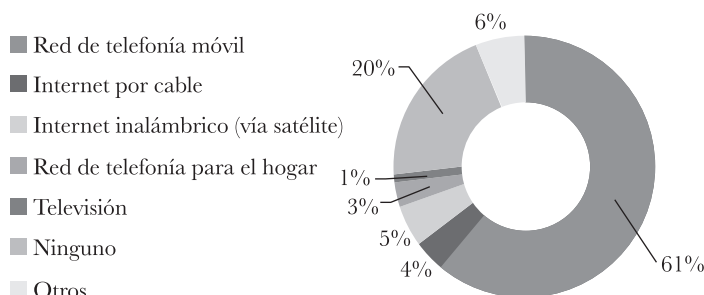
Gráfica 7. Plataformas y aplicaciones utilizadas en municipios con mayor porcentaje de población en situación vulnerable



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas realizadas durante mayo y junio del 2020.

Centrando el análisis en los resultados obtenidos a partir de las encuestas aplicadas en las 143 escuelas ubicadas en contextos de alta marginación, se observa que solamente el 12 por ciento de los alumnos tiene acceso a internet en sus hogares, ya sea por vía satelital o por cable, el 61 por ciento de los alumnos matriculados cuenta con acceso a una red de telefonía móvil, donde el consumo de datos requiere un gasto mayor. El 20 por ciento no posee ningún medio de comunicación para llevar a cabo las actividades escolares, entablar comunicación con su docente o recibir material e instrucciones para integrarse a la modalidad de educación a distancia (Gráfica 8).

Gráfica 8. Medios de conexión y/o comunicación en el hogar para las clases a distancia



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas realizadas durante mayo y junio del 2020.

En contextos de alta marginación, sólo el 5 por ciento de los estudiantes declaró tener una computadora en casa destinada a las actividades escolares, 29 por ciento de los alumnos cuentan con acceso a un teléfono celular en casa para recibir clases a distancia. El 46 por ciento de ellos toma clases desde su hogar utilizando de manera conjunta el celular y la televisión, en tanto el 11 por ciento de ellos lo hacen sólo a través de la televisión.

Sobre el acceso a los medios, es notoria la brecha de desigualdad en términos cuantitativos. Sin embargo, en términos cualitativos y retomando los postulados de Amartya Sen (1973) la brecha se ensancha, al considerar que lo relevante para el bienestar no es tanto el conjunto de bienes disponibles entre las personas, sino lo que estos bienes hacen o les permiten hacer; en este sentido, pese a que los alumnos en situación de vulnerabilidad cuenten con herramientas para acceder a las clases a distancia, la precariedad será un obstáculo para su desarrollo pleno, generando una ampliación de la brecha en términos de aprendizajes.

Si bien es cierto que en términos ideales los logros de las personas no deberían depender *de factores* sobre los cuales no tienen control, como el origen familiar, el contexto socioeconómico en el que nacen, o las características de su escuela, en los hechos existe una marcada desigualdad de oportunidades dependiendo de las circunstancias en las que cada sujeto ha nacido o sobre las que no tiene ningún control (Soloaga, 2012).

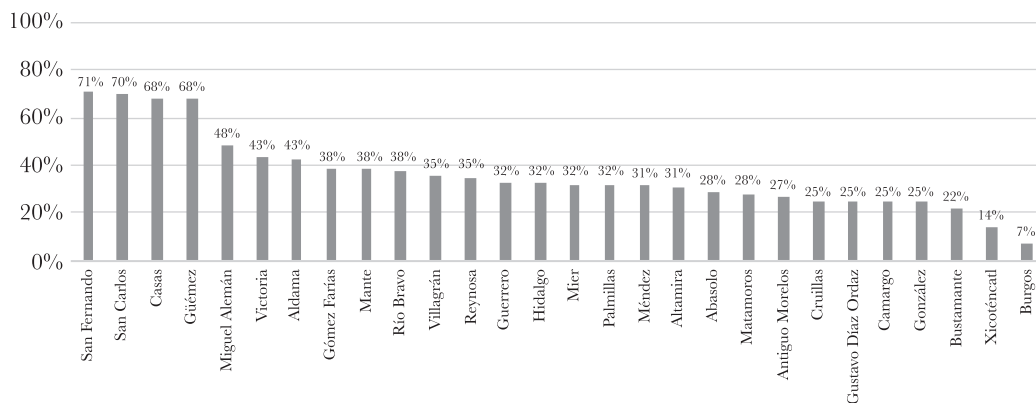
Esto se puede ejemplificar con los bajos indicadores de movilidad social en México, que muestran que 74 de cada 100 mexicanos que nacen en la base de la escalera social, no logran superar la condición de pobreza. La causa se encuentra en la amplia brecha de oportunidades, ya que al menos el 48 por ciento de la desigualdad en los logros de la población mexicana se debe a que las oportunidades de origen con las que cuentan las personas no son las mismas (CEEY, 2019), hecho que puede agravarse al incorporar el factor de acceso inequitativo a las TICE.

EL REGRESO A LAS AULAS BAJO LA NUEVA REALIDAD

De acuerdo con el *Marco para la reapertura de escuelas* publicado por la UNICEF (2020), para garantizar un retorno seguro a clases se debe tomar en consideración, entre otras cosas, la edad, afecciones crónicas y otros factores de riesgo de los docentes. Producto de la investigación realizada, se obtuvo información respecto a que el 63 por ciento de las escuelas objeto de estudio reportan casos de personal con enfermedades crónico-degenerativas y representan una dificultad para el regreso a clases de manera presencial, especialmente para las escuelas unitarias y multigrado.

Se puede advertir que San Carlos, Villagrán y Gómez Farías, municipios que registran los mayores porcentajes de población en situación de pobreza, se encuentran también entre los 10 municipios con más docentes que presentan padecimientos crónico-degenerativos (Gráfica 9).

Gráfica 9. Porcentaje de docentes con padecimientos crónico-degenerativos por municipio



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas realizadas durante mayo y junio del 2020.

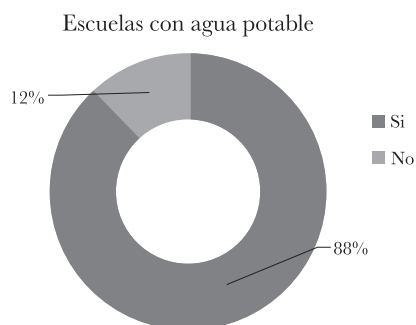
Aunado a lo anterior, el *Marco para la reapertura de escuelas* establece además la necesidad de contar con agua potable, estaciones para el lavado de manos y construir o ampliar sanitarios separados por sexo (UNICEF, 2020). Bajo este contexto, al indagar sobre las instalaciones escolares se encontró que el 8 por ciento de las escuelas no cuenta con lavabo, del 92 por ciento que sí cuentan con lavabos el 35 por ciento de ellas sólo cuentan con uno o dos.

Más aún, se registró que el 12 por ciento de escuelas no cuentan con servicio de agua potable. Del 88 por ciento que reporta contar con instalaciones para el suministro, el 18 por ciento tiene un servicio malo y muy malo, que implica que el abasto es irregular; y menos de la mitad de las escuelas, el 41 por ciento, cuenta con servicio de agua regular (Gráficas 10 y 11). Si se desglosa la cobertura del servicio de

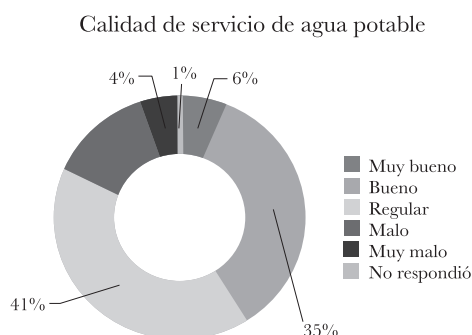
agua potable, es notoria la brecha existente entre el ámbito urbano y rural, ya que cerca del 90 por ciento de las escuelas que carecen del servicio de agua se encuentran en zonas rurales, algo similar a lo que sucede con el servicio de sanitarios.

Al respecto, es válido recordar el texto de Galtung (1990), que señala que las carencias de servicios representan una forma de violencia estructural, una privación de los derechos humanos fundamentales hacia la vida, la búsqueda de la felicidad y prosperidad, pero también implica la disminución del nivel real de satisfacción de las necesidades básicas, en la que los que sufren en primer término son los grupos más vulnerables: los niños, los ancianos, los pobres, las mujeres.

Gráfica 10. Porcentaje de escuelas con agua potable



Gráfica 11. Calidad del servicio de agua potable



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas realizadas durante mayo y junio del 2020.

Gráfica 12. Porcentaje de escuelas que no cuentan con agua potable por municipio



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas realizadas durante mayo y junio del 2020.

Cabe destacar que el mayor número de escuelas que no cuentan con servicio de agua potable se concentran en municipios que, además de ubicarse en contextos rurales, tienen alto grado de marginación, lo que incrementa su grado de vulnerabilidad, especialmente en una situación de contingencia sanitaria como la que se vive (Gráfica 12).

CONCLUSIONES

Desde los últimos lustros del siglo pasado se han cuestionado los resultados del sistema educativo y la imposibilidad de la escuela de constituirse como un agente que propicie la equidad, la movilidad o el cambio social. Las grandes brechas de desigualdad indican que se mantiene la tendencia de reproducción social, en los términos que plantearan Bourdieu y Passeron (1977) y, que la escuela tiene un papel preponderante al formar a los individuos con base en su pertenencia a determinada clase social.

Ante la necesidad de incorporar la tecnología a la educación surge un nuevo cuestionamiento: contar con clases a distancia permite a los grupos de menores en situación vulnerable mantener el acceso a la educación o, por el contrario, restringe su posibilidad de obtener una educación acorde a sus necesidades.

La evidencia empírica muestra que los grupos vulnerables que asisten a escuelas ubicadas en zonas con alto grado de marginación cuentan con menos herramientas para incorporarse a la educación a distancia, algo similar ocurre con los docentes, quienes enfrentan el desafío de transmitir las actividades a través de sus dispositivos personales y con recursos propios.

La marginación también representa un reto para organizar el regreso a clases en términos sanitarios. El problema de la escasez de agua en zonas rurales y en la periferia de las ciudades, aunado a las condiciones de salud de los docentes implica un obstáculo para el retorno seguro. En ambos casos las escuelas multigrado y unitarias resultarán las más afectadas.

Bajo la argumentación teórica de Bourdieu (2013), es posible concluir que las desigualdades educativas no son resultado solamente de las capacidades individuales, ni siquiera de la distribución desigual de recursos, sino del funcionamiento de campos donde los recursos materiales y simbólicos, así como las prácticas adquieren valores desiguales. El análisis revela que los resultados de las políticas de inclusión y equidad en materia educativa, en tanto sus efectos, tienden a reproducir las diferencias, ampliando la brecha de desigualdad en lugar de propiciar un sistema más equitativo.

Asimismo, en un mundo globalizado y con grandes brechas de desigualdad, el poder tecnológico se concentra en pocas manos. Aparici y Sáenz (1997) alertaban hace más de dos décadas sobre la consolidación de países “inforricos e infopobres”,

los primeros poseedores de información, en tanto los segundos se constituyen como consumidores de productos y modelos diseñados para otros. Esta realidad virtual también genera exclusiones, al ponderar el valor de la identidad y los principios procedentes de culturas occidentales. La generalización de contenidos y productos educativos en el marco del programa “Aprende en casa” es un ejemplo, ya que no considera las experiencias de aprendizaje, necesidades ni estilos, limitando la interacción de docentes y alumnos, por lo que el acceso desigual a las TIC se convierte en un factor más de exclusión.

El impacto del confinamiento en el ámbito educativo generará resultados en corto y largo plazo, los cuales proveerán de información para analizar la desigualdad educativa desde nuevas vertientes, no sólo las tecnológicas, sino primordialmente aquellas que permitan generar políticas educativas acordes con el modelo de país que se pretende, en un ejercicio de equidad y reconocimiento de la cultura nacional.

Es pertinente recuperar la crítica enfática de Bonfil-Batalla (1987) sobre las consecuencias que la importación de modelos extranjeros ha tenido para la construcción de un proyecto nacional; el reto para México es trabajar en políticas públicas a través de las cuales se construya un país en el que todas las potencialidades culturales existentes tengan la oportunidad de desarrollarse y probar su vigencia, es decir, un país con un mayor número de alternativas, diferente, que sostiene y afirma sus propias metas derivadas de su historia propia.

FUENTES CONSULTADAS

- Aparici, R. (1997). Mitos de la educación a distancia y de las nuevas tecnologías. En: Rodríguez, M. y Ahijado M. *La educación a distancia en tiempos de cambios: Nuevas generaciones, viejos conflictos*. Madrid: De la Torre.
- Aparici, R y Sáenz, M. (1997). *Medios de comunicación y manipulación*. Madrid: UNED.
- Ávila, R. e Inguanzo, B. (2016) Políticas sectoriales de inclusión y equidad: Las políticas educativas en Tamaulipas, México. *En las reformas estructurales del gobierno federal mexicano en perspectiva*. México: Colofón y UAT.
- Barrón, H. (2004). Seis problemas de los sistemas universitarios de educación en Línea. RED. *Revista de Educación a Distancia*, III (12),0. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=547/54701203>
- Blanco, R. (2014). Inclusión educativa en América Latina: caminos por recorrer en *Avances y desafíos de la educación inclusiva en Iberoamérica*, *Educación Inclusiva*, OEI, p. 19. www.oei.es/publicaciones/Metas_inclusiva.pdf
- Bonfil, G. (1987). *México Profundo. Una civilización negada*. México. SEP-CIESAS.
- Bourdieu, P. (2013). *La nobleza de Estado: educación de elite y espíritu de cuerpo*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Bourdieu, P. (1988). *La distinción. Crítica social del gusto*. Madrid: Taurus.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. (1977). *La Reproducción: Elementos para una Teoría del Sistema de Enseñanza*. España: Laia.
- Centro de Estudios Espinoza Yglesias, CEEY. (2019). *Informe movilidad social en México 2019. Hacia la igualdad regional de oportunidades*. México
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval (2019a). *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Pobreza_2018_CONEVAL.pdf
- _____. (2019b). *Pobreza Rural en México*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/PATP/Pobreza_rural.pdf
- _____. (2020). *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Tamaulipas 2020*. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Tamaulipas_2020.pdf
- Consejo Nacional de Población, Conapo (2012). *Población y desarrollo rural en México*. https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/5-2joseluisavila_0.pdf
- Constantino, G. y Álvarez, G. (2010). *Conflictos virtuales, problemas reales: caracterización de situaciones conflictivas en espacios formativos online*. *Revista mexicana de investigación educativa*, 15(44), 65-84.
- Diario Oficial de la Federación de México (2013, 20 de mayo). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Ciudad de México, México: Presidencia de la República. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- _____. (2019, 12 de julio). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Ciudad de México, México: Presidencia de la República. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- _____. (2020, 06 de julio). *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*. Ciudad de México, México: SEP. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020
- Díaz, F. (2008). *La enseñanza situada. Vínculo entre la escuela y la vida*. México: Mc Graw Hill.
- Frigerio, G., Poggi, M. y Giannoni, M. (comp.). (2000) *Políticas, instituciones y actores en educación*. Argentina: Ediciones Novedades Educativas. Centro de Estudios Multidisciplinarios.
- Galtung, J. (1990). La violencia: cultural, estructural y directa. *Journal of Peace Research*, 27(3), 291-305.
- García, L. (2017). Educación a distancia y virtual: calidad, disrupción, aprendizajes adaptativo y móvil. RIED. *Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, 20(2), 9-25. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3314/331453132001>
- García, L. y Ruíz, M. (2010). La eficacia de la educación a distancia: ¿un problema resuelto? *Teoría de la educación, España: Ediciones Salamanca* 22(1), 141-162.

- Imen, P. (2008). Políticas Educativas y modos de trabajo docente en Argentina: un recorrido por las imposiciones y resistencias entre la reproducción y la emancipación, en *Perspectiva*, Florianópolis, 26(2), 401-432.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa, INEE. (2019). Bases de datos INEE. <https://historico.mejoredu.gob.mx/bases-de-datos-inee-2019#planea>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. (2009). *Censos económicos*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ce/2009/doc/minimonografias/m_tamaulipas.pdf
- Moreland, R. y Levine, J. (1992). The composition of small groups. En Lawler, C. Markovsky, C. Ridgeway y H. Walker (eds.). *Advances in group process* Greenwich, CT: Jal Press.
- Pérez, Á. (2008). La función y formación del profesor(a) en la enseñanza para la comprensión. Diferentes perspectivas. En: Sacristán, G. y Ángel Pérez, A. *Comprender y transformar la enseñanza*. Madrid: Morata.
- Sammons, Hillman y Mortimore, (1998). Características clave de las escuelas efectivas. *Cuadernos-Biblioteca para la actualización del maestro*. México, SEP.
- Sánchez, R. (1998). *Derecho y educación*. México: edit. Porrúa.
- Secretaría de Bienestar. (2020). *Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, México*: Secretaría de Bienestar, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/575834/Programa_Sectorial_de_Bienestar.pdf
- _____. (2021). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2021*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/610720/Informe_anual_2021_28_Tamaulipas.pdf
- Secretaría de Educación Pública, SEP. (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México: SEP. <https://www.gob.mx/sep/documentos/programa-sectorial-de-educacion-2013-2018-17277>
- Sen, A. (1973). *On Economic Inequality*, Oxford: Clarendon Press.
- Soloaga, I. (2012). Movilidad ¿de qué? En: *Movilidad social en México. Constantes de la desigualdad*. Campos, R., Huerta, J. y Vélez, R. (coords.). México: Ceey Editorial.
- Tam, G. y El-Azar, D. (2020). 3 Ways the coronavirus pandemic could reshape education. En *World Economic Forum*. <https://www.weforum.org/agenda/2020/03/3-ways-coronavirus-is-reshaping-education-and-what-changes-might-be-here-to-stay>.
- UNICEF. (2020). *Marco para la reapertura de las escuelas*. <https://www.unicef.org/media/68871/file/SPANISH-Framework-for-reopening-schools-2020.pdf>
- Unicef-Coneval. (2019). *Pobreza infantil y adolescente en México 2008-2016. Donde vive y qué características tiene la población de 0 a 17 años en situación de pobreza*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/UNICEF_CONEVAL_POBREZA_INFANTIL.pdf
- Zorrilla, M. (2002). ¿Qué relación tiene el maestro con la calidad y la equidad en educación? Conferencia dictada en el marco del Panel Calidad y Equidad en Educación en la Escuela Normal Rural “Raúl I. Burgos” de Ayotzinapa, Guerrero, el 13 de junio de 2002.

**CLIMA LABORAL Y SU
RELACIÓN CON LA INNOVACIÓN
INSTITUCIONAL EN TAMAULIPAS**

Yésenia Sánchez Tovar, César Iván Mellado Ibarra y Nallely Guadalupe Hernández Hernández

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas las organizaciones se han ocupado en adaptarse a un entorno dinámico, lleno de altibajos, y las organizaciones públicas no son la excepción. Sin embargo, estas se encuentran en una crisis estructural, financiera, pero principalmente de credibilidad por parte de sus usuarios (Christensen y Laegreid, 2002).

Aunado a lo anterior, Barzelay (2012) indica que existe un conjunto de puntos como la falta de efectividad de las organizaciones gubernamentales, o la necesidad de mejorar el desempeño de la gestión pública mediante mecanismos de corte gerencial; debido a esto se sugiere buscar una evolución del aparato gubernamental, contemplando tanto el aspecto estructural como el aspecto político, lo que se ha denominado un cambio sistémico.

Partiendo del ámbito estructural, se presenta el enfoque de la psicología organizacional en la que existe una teoría específica que analiza el impacto que la conducta de los individuos y grupos en el desempeño de las organizaciones, definiéndose este constructo como el comportamiento de ciudadanía organizacional; esta teoría implica que el comportamiento del individuo promueve el funcionamiento eficiente y efectivo de la organización (Organ et al., 2006). Dicho comportamiento va más allá de lo esperado, es decir, es el *plus* que las personas adicionan para desarrollar mejor su trabajo.

Son diversos los esfuerzos por evaluar el enfoque conductual, por ejemplo, Harwiki (2016) analizó el impacto del liderazgo en la cultura, el compromiso, el comportamiento ciudadano organizativo y el desempeño del empleado, así como la cultura organizacional en el comportamiento ciudadano organizativo y en el desempeño de los empleados, finalmente este trabajo también analiza el impacto del comportamiento ciudadano organizativo en el desempeño de los empleados.

El enfoque institucionalista de North (1990) indica un ecosistema de organizaciones que marcan las reglas, los derechos y las responsabilidades, que definen un esquema de resolución de conflictos y la estructura política, en el nivel de análisis orientado hacia el sistema institucional están incluidos los sistemas de reglas, la distribución entre derechos y responsabilidades, los sistemas de gestión de conflictos y el sistema político. Se considera que, a partir de la movilización de los actores sociales, el ambiente institucional se puede transformar, ya sea, porque las instituciones son transformadas por las demandas de la participación o por la inclusión de actores que antes no habían sido atendidos por las acciones gubernamentales o por las políticas públicas (Lévesque, 2002; Tardiff y Harrisson, 2005).

Además, las investigaciones priorizan aspectos individuales, tecnológicos y en algunos casos los factores organizacionales, pero no profundizan en la comprensión de los predictores principales de las organizaciones como la prevalencia del clima organizacional y el liderazgo (Daud et al., 2015; Goh y Sandhu, 2013; Tan, 2016). Así mismo Tucker (2001) menciona que mantener un clima laboral favorable propicia no sólo un desempeño adecuado, sino la posibilidad de generar innovación en la organización.

Aunado a lo anterior, O'Reilly (1989), Martins y Terblanche (2003) y Porter (2015), muestran que las empresas que le dan mayor importancia a la innovación obtienen mejores resultados en el rendimiento de la organización. Debido a que la innovación en el sector público no es en productos, se opta por estudiar la innovación social que consiste en un conjunto de intangibles como la cohesión social, el desarrollo de sinergias, el potencial y la orientación hacia la innovación (Christensen et al., 2006; Mulgan, 2006 y Bisgaard, 2009).

Los sistemas para el Desarrollo Integral de las Familias (DIF) estatales han sido pioneros en la generación de innovación social a través de sus programas de desarrollo comunitario. Estas organizaciones se rigen por diferentes leyes que les confieren autoridad en materia de asistencia social, como: la Ley de Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, la Ley General de Víctimas, y la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Con base en estos ordenamientos, los DIF estatales generan programas en atención a las problemáticas locales, que ayudan en la integración y fortalecimiento de su tejido social. Dicho de otro modo, estas organizaciones son la autoridad en materia de innovación social, ya que su objetivo es la atención de problemas prioritarios, establecidos en los Planes Nacionales de Desarrollo.

En 2016 ocurrió un cambio en la gestión pública de Tamaulipas, ya que en dicho año se llevaron a cabo elecciones en las que por primera vez desde 1947 la gubernatura fue ganada por un partido político ajeno al Partido Revolucionario Institucional. En esta nueva administración, de acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 se informó de la urgencia de realizar una transformación institucional en los órganos de la gestión pública, ya que el desarrollo económico basado en la industria manufacturera ha llevado consigo el desarrollo de un ciclo de desigualdad y violencia, marcado por un continuo deterioro del tejido social.

Es así como el gobierno de Tamaulipas apostó por el desarrollo social como eje central en su estrategia para la consecución del objetivo estratégico de paz y seguridad, a través de un esfuerzo de combate a la corrupción e integridad institucional. Como resultado de esta estrategia de cambio institucional, el DIF Tamaulipas ha logrado posicionarse como el organismo DIF con una mayor

aceptación entre la población, ya que en 2020 el 59.7% de las personas aprobaron su actuar, y en 2021 este porcentaje aumentó a 61.7%, de acuerdo con la casa encuestadora Arias Consultores (2020, 2021).

El cambio institucional para lograr la innovación social, parte de una corriente teórica en la que la administración pública, como proveedora de gobernanza en el territorio, es la encargada de maquinar el desarrollo de tejido social y procurar la armoniosa interacción de otros agentes del territorio (Subirats, 2012). Es así como el Plan Estatal de Desarrollo con su eje central en la gobernanza se ajusta a las nuevas corrientes de innovación social, rompiendo con los paradigmas que han regido administraciones pasadas.

Debido a lo anterior, este trabajo tiene como objetivo evaluar el impacto de los factores del clima organizacional como favorecedor de la innovación social en el sector público de Tamaulipas, México.

REVISIÓN DE LA LITERATURA

CLIMA ORGANIZACIONAL

El clima organizacional está relacionado principalmente con la cultura organizacional; para Schein (1985) la cultura consiste en las creencias, los valores y los artefactos de los miembros de la organización, en cambio el clima incluye las características de la organización desde la perspectiva de los empleados. Por tanto, el clima tiene un carácter subjetivo debido a que abarca las impresiones y las emociones de los miembros de la empresa (Gray, 2008).

El clima organizacional guía a los empleados de acuerdo con las normas y valores que rigen a la empresa (Chennamaneni et al., 2012; Shanker et al., 2017), autores como Chennamaneni et al. (2012) argumentan que el clima organizacional puede influir en el comportamiento apropiado o esperado a través de normas subjetivas.

Además, se han hecho esfuerzos por medir las dimensiones del clima organizacional en el sector público, un ejemplo es el estudio de Gould (2007) mediante cuestionarios estructurados para medir la percepción de los miembros de la organización, dichos instrumentos incluyen factores como el liderazgo, presión laboral, autonomía, supervisión (Litwin y Stringer, 1968; Akbaba y Altindag, 2016) que se toman en cuenta para este trabajo.

LIDERAZGO

Desde la perspectiva conductual existen diferencias del liderazgo como un rasgo de la personalidad con las percepciones de los miembros de la organización, donde el liderazgo forma parte del clima laboral, esto se debe a las percepciones de la

calidad de las relaciones con los empleados y no tanto en las capacidades del líder (Tordera, 2005).

El liderazgo se ve influenciado por la presencia de empleados comprometidos, lo que coadyuva a un clima organizacional adecuado. Una cultura organizacional con un estilo de liderazgo asertivo favorece a que los empleados consigan una calidad de vida laboral positiva (Salanova y Llorens, 2008).

La investigación de Koene et al., (2002) examinó el efecto que tenían los diferentes estilos de liderazgo, junto con tres dimensiones del clima organizacional, en 50 establecimientos de una extensa cadena de supermercados de Holanda. Los resultados reflejaban que los liderazgos carismáticos y de consideración tienen un efecto importante en el clima de las tiendas pequeñas de esta cadena. El liderazgo de estructura no tuvo efectos con relación al clima organizacional, tanto en las pequeñas como en las tiendas grandes.

Además, los factores como el clima laboral, la cultura organizacional, el tamaño de la organización aunado a las habilidades de liderazgo describen las reacciones de las organizaciones ante la innovación (O'Reilly, 1989; Nystrom, 1990 y Mumford, 2000). Puesto que en algunos estudios como los de Dessler (2001) y Banutu-Gomez (2013), indican cómo los líderes inciden en la gente que los sigue para alcanzar sus propias metas, el liderazgo favorece las relaciones para cumplir con las metas compartidas por la organización, uno de los liderazgos que más se presentan es el transformacional que consiste en que los seguidores sientan confianza, admiración, lealtad y respeto, si existen esos sentimientos, el personal estará motivado a hacer más de lo que tiene que hacer (Yukl, 1998).

PRESIÓN LABORAL

La organización está compuesta por una estructura de normatividad laboral, políticas de la organización, una comunicación sistémica y el organigrama, de acuerdo con Likert (1969) la presión laboral que ejercen estructuras jerárquicas y los niveles dentro de la organización afectan en el clima organizacional, dado que en investigaciones como las de Baer y Oldham (2006) quienes encontraron que cuando se les aplica una presión de tiempo a los empleados su creatividad tiende a disminuir.

No sólo es la disminución en la creatividad el efecto de la presión laboral, Frone (2003) muestra que la presión laboral puede afectar la relación trabajo-familia produciendo insatisfacción laboral, mala calidad de vida, disminución en el desempeño laboral, absentismo tanto en el hogar como en el trabajo y bajos niveles de bienestar emocional y físico. A pesar de estos indicadores, se puede encontrar estudios como el de Stringer (2002) que indica que los empleados sienten una presión que los obliga a mejorar su desempeño y aumenta el orgullo por realizar un mejor

trabajo, esto debido a los altos estándares que se proponen en la organización que propician que el empleado se esfuerce por obtener los mejores resultados en pro de la organización y contrario a ello bajos estándares generan un bajo desempeño laboral.

Otro factor es la presión causada por una sobrecarga de trabajo genera un estado de estrés y agotamiento, lo que afecta la calidad de vida del personal y provoca conflictos familiares y laborales (Major et al., 2002), este tipo de presión se presenta con horarios de trabajo incompatibles, horas laborales extras excesivas, lo que no le permite al individuo cumplir con sus deberes tanto laborales como los del hogar.

La teoría bifactorial de la satisfacción formulada por Herzberg (1959), señala que la satisfacción laboral sólo puede venir generada por factores motivadores o intrínsecos al sujeto, entre los que se encuentran, obtención de reconocimiento, ser creativo en el trabajo, posibilidad de desarrollo... y la insatisfacción debido a factores higiénicos o extrínsecos, como, política de la compañía aspectos técnicos de la supervisión, salario, entre otros.

Al respecto, el manejo de la presión es muy importante, ya que se trata de la capacidad del personal ante una amenaza que lo puede llevar a un estado de estrés y agotamiento o desempeñarse de manera eficiente para sacar adelante su trabajo (Cooper et al., 2001), aunque este tipo de presión puede emparejarse con políticas organizacionales que permitan el equilibrio entre el trabajo y la familia, lo que genera un mejor desempeño en el trabajo y una mejora en el cumplimiento de los deberes en el hogar (Clark, 2000; Hill, Hawkins, Ferris y Weitzman, 2001; Anderson, Coffey y Byerly, 2002), se puede emplear acciones como flexibilidad de horarios, soporte en actividades del hogar, pases de salida, entre otras prestaciones que aumentan la satisfacción laboral (Frye y Breaugh, 2004; Lapierre y Allen, 2006). Estas políticas organizacionales permiten un menor nivel de estrés y ausentismo y aumenta la productividad del personal (Dallimore y Mickel, 2006)

AUTONOMÍA

Siguiendo con la revisión de la literatura, se tiene que la autonomía forma parte de las percepciones del clima organizacional, debido a que el clima laboral alude a un entorno psicosocial, estas percepciones son la estructura, las recompensas la cordialidad, el apoyo y la apertura, además de las interacciones y procesos de la organización (Dessler, 2008). Además, Kohlberg (2013) en su estudio empírico encuentra que la autonomía tiene relación con el nivel cultural con dimensiones como razonamiento moral, a mayor moralidad mayor nivel de autonomía.

Para definir la autonomía, autores como Robbins (2005) y Chiavenato (2007) coinciden que es el nivel de criterio e independencia con el que desarrollan sus

actividades laborales. Asimismo, consiste en la independencia para planificar sus pendientes, las herramientas que empleará para llevarlas a cabo.

Aunado a lo anterior, Brunet (2011) divide en cuatro niveles a la autonomía, que contemplan la independencia del personal, la rigidez de la organización y la responsabilidad, donde lo principal es que el individuo tenga poder de decisión en su desempeño laboral.

Siguiendo con el enfoque psicológico se propone que la reflexividad es parte de la autonomía, esta ayuda a mejorar el proceso de la toma de decisiones aumenta el rendimiento laboral, debido a que la reflexividad minimiza los errores en el proceso de comunicación de los equipos de trabajo, lo que aumenta su desempeño. También los rasgos de la personalidad tienen un efecto en la motivación para alcanzar los objetivos de la organización. Dimensiones como la orientación a la autonomía, el locus de control y la personalidad emotiva ayudan en la satisfacción laboral y el rendimiento (Lee et al., 2003).

El agotamiento laboral medido con la percepción del desinterés laboral provoca bajos niveles de autonomía sujetándose de manera automática a las órdenes que le dé el jefe (Wiesner et al., 2005), sin embargo, altos niveles de autonomía favorecen a que el personal pueda ampliar sus roles en la empresa agilizando la consecución de los objetivos laborales (Morgeson et al., 2005).

Patall et al. (2008) deduce que el personal autónomo puede realizar una toma de decisiones efectiva, lo que favorece motivación, persistencia y productividad. La autonomía es el nivel de criterio e independencia con el que desarrollan sus actividades laborales (Robbins, 2005; Chiavenato, 2007). Asimismo, Patall et al., (2008) deducen que el personal autónomo puede realizar una toma de decisiones efectiva, lo que favorece en su motivación, persistencia y productividad.

SUPERVISIÓN

Siguiendo con las dimensiones del clima organizacional, la supervisión se define desde sus raíces etimológicas de observar desde arriba, lo que se refiere a la acción de llevar un registro de las actividades o del avance en las metas de algún proyecto, esta actividad conlleva un cúmulo de información diaria para realizar la gestión correspondiente en las tareas asignadas, mediante técnicas como la observación sistemática (Bartle, 2011).

Tang (2017) define la supervisión como la acción de monitorear a los empleados de acuerdo con sus rasgos personales, realizando un acompañamiento, guía y dirección para mantener el orden y la disciplina de trabajo, además, aspectos como la supervisión, seguridad, promoción, esquema de recompensas, buenas condiciones de trabajo y cooperación ayudan en la percepción de los individuos sobre satisfacción laboral (Spector, 1997; Price, 2001; Scheurer et al., 2009).

En estudios como el de Chiang et al., (2013), se encontró que empleados con un nivel escolar bajo prefieren una supervisión ligera con la que tenga libertad de desempeñarse de manera casi autónoma, manteniendo una buena relación con su jefe y por ende un buen clima laboral, sin embargo las actividades de un supervisor son complejas, debido a que debe dar resultados a través de mecanismos de registro, intervención, inspección, control, que requiere de habilidades, sentido común y experiencia que le permitan ser flexible para llegar de manera efectiva a las metas propuestas en la organización.

INNOVACIÓN SOCIAL

En la literatura especializada actual no existe un consenso específico respecto a lo que significa la innovación social, coexistiendo múltiples definiciones planteadas en las diferentes disciplinas científicas. Desde la perspectiva histórica, algunos autores rastrean el concepto innovación social a partir del siglo XIX, específicamente durante la revolución francesa, en respuesta al discurso hegemónico y dominante de la innovación tecnológica (Godin, 2012). Otros autores identifican dicho concepto en los trabajos de Weber y Schumpeter (Hillier et al., 2004). Para otros autores, la aparición de la innovación social responde a un intento de atenuar las lagunas de las teorías economicistas y tecnocráticas, las cuales soslayaban en sus estudios los aspectos de cohesión social y territorial (Moulaert et al., 2010).

En las últimas décadas la teoría y la praxis referente a la innovación social han crecido a pasos acelerados, las problemáticas que se abordan no son fáciles ni sencillas, por el contrario, tienen un alto grado de dificultad y complejidad en su solución (Kesselring y Leitner, 2008). La innovación social es un fenómeno complejo que se configura como un concepto de esencia multidimensional que juega un papel sobresaliente en el discurso político-social y también como objeto de estudio de las distintas escuelas del pensamiento (Abreu, 2011). Esta situación se presenta porque la mayoría de los desafíos a los que se enfrenta la innovación social constituyen problemas emergentes intrincados que parecieran no estar bien definidos y sin ninguna solución precisa para las necesidades, demandas y expectativas de los ciudadanos (Drawth, 2001).

Howaldt y Schwarz (2010) aseveran que la innovación social está sujeta a la acción del gobierno y a las estructuras institucionales regulatorias. De acuerdo con Georges (2011), los gobiernos son los constructores de las realidades sociales que provocan la aparición de nuevas necesidades, por lo cual, deberán ser participantes en la creación de los mecanismos que hagan frente a estos nuevos retos sociales.

POTENCIAL DE INNOVACIÓN

Tradicionalmente, el mundo empresarial, específicamente el tercer sector y los entornos académicos y tecnológicos de la iniciativa privada, han puesto un mayor énfasis en la innovación. Si bien es cierto que en un primer momento estuvieron enfocados en los modelos lineales de innovación centrados en la investigación científica, el desarrollo tecnológico y su transferencia a las empresas y el mercado (Echebarría, 2008). Sin embargo, las perspectivas pluralistas de innovación, en las que la dimensión social tiene un peso significativo, están comenzando a introducirse en el sector público, por la potencialidad de la innovación social para lograr un mayor dinamismo y desarrollo territorial (Méndez, 2002; Hillier et al., 2004; Moulaert et al., 2005).

Así pues, en el mundo han surgido diversos organismos y entidades encargadas de impulsar, financiar, implementar, evaluar e investigar la innovación social. De manera específica se hace referencia principalmente, al Center for Social Innovation (Universidad de Stanford) en Estados Unidos, el Social Innovation Center (INSEAD) en Francia, el Social Innovation Center (CRISES) y el Center for Social Innovation Research (Universidad de New Brunswick), ambos en Canadá, el Center for Social Innovation (ZSI), en Austria, NESTA en Reino Unido, el Foundation Netherlands Center for Social Innovation (NCSI) en Holanda y el Instituto de Innovación Social (ESADE) en España. México cuenta con el Centro de Innovación Social de Alto Impacto (CISAI), que identifica, articula e integra las necesidades y capacidades de la sociedad civil, iniciativa privada, academia y gobierno, contribuyendo al desarrollo de iniciativas de innovación social.

ORIENTACIÓN A LA INNOVACIÓN

En referencia a la innovación social se pretende que las nuevas ideas que se generen contengan valores de carácter social a diferencia de las empresas que buscarían la productividad o el rendimiento económico, estos valores pueden ser la calidad de vida, brindar los servicios públicos de manera adecuada, el bienestar de las personas o inclusive la innovación cultural o artística (Arbor, 2008).

Se busca cambiar el enfoque de las empresas para incorporar el término de innovación social. Partiendo de la innovación corporativa, se pretende emplear capacidades organizacionales como la capacidad de absorción de conocimiento para adecuar los valores que se manejan en la innovación social e implementarlos en las organizaciones (Hellström, 2004; Phills et al., 2008).

Debido a lo anterior se proponen las siguientes hipótesis.

H1. La presión laboral favorece a la innovación social

H2. El liderazgo impacta de manera positiva y significativa en la innovación social.

H3. La autonomía de los empleados en el sector público favorece a la innovación social.

H4. La supervisión impacta de manera positiva y significativa en la innovación social

METODOLOGÍA

Se empleó la técnica de análisis multivariante del modelo de ecuaciones estructurales, mediante los paquetes estadísticos: Statistical Package for Sciences Socials (SPSS) y el programa AMOS en su versión 21.0. Para iniciar con el análisis, se realizó la evaluación del instrumento mediante el proceso de fiabilidad de los constructos, cuyo proceso consiste en medir la validez interna, convergente y discriminante de la escala.

PRUEBAS DE FIABILIDAD DE LA ESCALA

Con el objeto de analizar la fiabilidad de cada constructo de la investigación, se realiza el análisis factorial confirmatorio, revisando los pesos de regresión estandarizados, durante este proceso de reducción de dimensiones, fueron eliminados aquellos ítems que no superaran el valor mínimo de .5 como lo marca Hair et al. (2010), inclusive fueron eliminados factores como cohesión, reconocimiento, claridad y apertura organizacional dado que el valor de sus cargas factoriales no superó el umbral especificado anteriormente (Tabla 1).

Siguiendo con el análisis de validez del instrumento, se realiza el análisis de fiabilidad discriminante y convergente de las variables. La validez convergente define si los indicadores que evalúan un factor son homogéneos entre sí, para validar dicha fiabilidad se toman en cuenta los coeficientes de alfa de Cronbach (α) y Omega (ω), cuyos valores deben superar 0.7 (Heise y Bohrnstedt, 1970), además de la varianza media extraída AVE con un umbral aceptable de 0.5 (Hair et al., 2010).

Tabla 1. Validez interna y convergente de los constructos

Variable	Indicador	Definición de indicador	Pesos de regresión estandarizados	α	ω	AVE
AUT	A4	Planeación propia	0.777	0.725	0.697	0.536
	A2	Decisiones propias	0.684			
PL	PL4	Sin día libre	0.751	0.750	0.763	0.517
	PL3	Trabajo en horario libre	0.701			
	PL5	Estrés laboral	0.705			
SUP	S4	Amabilidad del jefe	0.875	0.901	0.872	0.773
	S2	Comprensión del jefe	0.883			
LID	LI2	Soporta nuevas ideas	0.87	0.871	0.859	0.753
	LI1	Respaldar decisiones	0.866			

Variable	Indicador	Definición de indicador	Pesos de regresión estandarizados	α	ω	AVE
INS	POT	PI4 Capacidad de socialización	0.903	0.850	0.859	0.754
		PI5 Capacidad de aprendizaje	0.832			
	OIN	OI1 Desarrollo de proyectos IS	0.709	0.704	0.675	0.510
		OI4 Impacto de proyectos IS	0.719			

Fuente: Elaboración propia mediante paquete estadístico Amos versión 21 (2019).

En la Tabla 1 se presentan los valores de validez que superan el umbral aceptable de los índices Alpha y Omega, exceptuando la orientación a la innovación cuyo valor del Alpha es cercano a 0.7, sin embargo, el valor de la varianza media extraída (AVE) es aceptable, por lo tanto, se opta por conservar el constructo.

Aunado al análisis de la fiabilidad compuesta, se realiza la validez discriminante, con el fin de complementar la prueba de validez de la escala, mediante la validez discriminante se demuestra que los constructos son diferentes entre sí. De este análisis se obtuvieron los resultados que se pueden observar en la Tabla 2, dicha prueba se realiza comprobando que la raíz cuadrada del AVE de cada factor sea mayor que las correlaciones inter-constructo asociadas. En este caso se ha cumplido con esta condición, es decir, la validez discriminante de las variables del estudio.

Tabla 2. Validez discriminante del modelo

	LID	AUT	SUP	PLA	INS
LID	0.867				
AUT	0.462	0.732			
SUP	0.864	0.413	0.879		
PLA	0.326	0.091	0.401	0.719	
INS	0.77	0.351	0.694	0.365	0.953

Fuente: Elaboración propia mediante paquete estadístico Amos versión 24 (2019).

RESULTADOS

Después de comprobar la validez del instrumento empleado para la medición de los indicadores que se utilizaron para medir el clima organizacional y la innovación social, se realiza la evaluación del modelo estructural. De esta manera, se propone un modelo causal de los factores del clima organizacional y la innovación social,

para iniciar se comprueban los valores del ajuste del modelo con el fin de observar que cumplan con los valores adecuados.

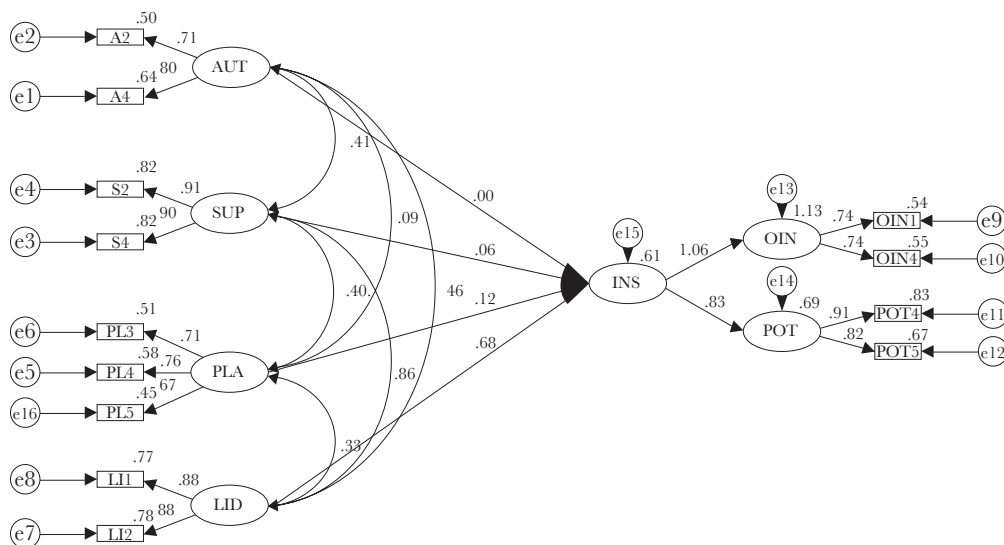
Así mismo, se puede observar en la Tabla 3 que los valores del ajuste incremental, absoluto y de parsimonia cumplen con los umbrales establecidos.

Tabla 3. Ajuste del modelo

Ajuste Absoluto			Ajuste Incremental			Parsimonia		
medida	resultado	Umbrales de aceptación	medida	resultado	Umbrales de aceptación	medida	resultado	Umbrales de aceptación
					> 0.900			< 3
CMIN	129.7		CFI	0.966	Hooper et al. (2008)	CMIN/gl	2.275	Wheaton et al, 1977
		> 0.900			> 0.900			
GFI	0.938	Byrne (2001)	TLI	0.954	Hooper et al. (2008)			
		< 0.08			> 0.900			
RMSEA	0.064	Hair et al. (2010)	IFI	0.967	Hooper et al. (2008)			

Fuente: Elaboración propia mediante Amos 24 (2019).

Figura 1. Modelo estructural estandarizado



Fuente: Elaboración propia mediante Amos 24 (2019).

Por último, en la Tabla 4 y la Figura 1, se presentan los resultados que permiten identificar los valores obtenidos para contrastar las hipótesis planteadas. En primera instancia se tiene que para la hipótesis 1, que se refiere a la relación positiva y significativa de la presión laboral con la innovación social, obteniendo una significatividad de 0.046 y parámetro de 0.113, debido a estos valores obtenidos se acepta la hipótesis.

Tabla 4. Evaluación de las hipótesis de la investigación

	Hipótesis	Solución Estandarizada	C.R	P	Estado
H1	PLA ? INS	0.113*	1.991	0.046	Se acepta
H2	LID ? INS	0.538**	4.79	0.001	Se acepta
H3	AUT ? INS	0.002	0.041	0.968	Rechazada
H4	SUP ? INS	0.05	0.435	0.664	Rechazada

** p valor .01 * p valor .05

Fuente: Elaboración propia mediante Amos 24 (2019).

De la misma manera, se observan una significatividad de 0.001 y un parámetro de solución estandarizada de 0.538, debido a lo anterior se puede identificar que el liderazgo afecta de manera positiva la innovación social, tal como lo indica la hipótesis 2.

Tras identificar las relaciones positivas y significativas de la presión laboral y el liderazgo con la innovación, se encontró que el efecto de los constructos de autonomía y supervisión son positivas más no significativas por lo que se rechazan las hipótesis 3 y 4.

CONCLUSIONES

Como se pudo observar, el clima organizacional guarda una relación con la innovación social, estudios como el de Frederickson (2000) sugieren que no sólo basta la motivación para generar nuevas ideas sino un contexto que tome a la innovación como un objetivo alcanzable, desarrollándose en un clima favorable para la generación de ideas.

Además, los directivos deben tener capacidades para propiciar este clima adecuado que se sugiere para la creación de ideas, considerando que rasgos como el liderazgo y la capacidad de ejercer una presión laboral adecuada genera un ambiente apto para la innovación social, estos efectos son soportados en investigaciones como la de Peppard y Ward (2004).

FUENTES CONSULTADAS

- Abreu, J. (2011). Innovación social: conceptos y etapas. Daena. *International Journal of Good Conscience*, 6(2), 134-138.
- Akbaba, Ö. y Altındağ, E. (2016). The effects of reengineering, organizational climate and psychological capital on the firm performance. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 235, 320-331.
- Baer, M. y Oldham, G. (2006). The curvilinear relation between experienced creative time pressure and creativity: moderating effects of openness to experience and support for creativity. *Journal of Applied Psychology*, 91(4), 963.
- Banutu-Gomez, M. (2013). The pivotal importance of leadership, knowledge sharing and organization culture. *Journal of American Academy of Business*, Cambridge, 18(2), 238-244.
- Barzelay, M. (2012). *The study of public management: reference points for a design science approach*. Brookings Institution Press: Washington, DC, USA.
- Bisgaard, T. (2009). *Corporate Social Innovation*. Companies' participation in solving global challenges. FORA. Dinamarca.
- Chennamaneni, A., Teng, J. y Raja, M. (2012). A unified model of knowledge sharing behaviours: theoretical development and empirical test. *Behaviour and Information Technology*, 31(11), 1097-1115.
- Christensen, C., Baumann, H., Ruggles, R. y Sadtler, T. (2006). Disruptive innovation for social change. *Harvard Business Review*, 84(12), 94.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1(1), 1-11.
- Cooper, C., Cooper, C., Dewe, P., O'Driscoll, M. y O'Driscoll, M. (2001). *Organizational stress: A review and critique of theory, research, and applications*. Sage.
- Dessler, G. (2008). *Leading people and organization in 21st century*. Prentice Hall, London, England.
- Drawth, W. et al. (2001). *Direction, alignment, commitment: Toward a more integrative ontology of leadership*. https://wagner.nyu.edu/files/leadership/The_Directional_alignment_commitment.pdf
- Echevarría, J. (2008). El manual de Oslo y la innovación social. *Arbor*, 184(732), 609-618.
- Frone, M. (2003). Predictors of overall and on-the-job substance use among young workers. *Journal of Occupational Health Psychology*, 8(1), 39.
- Harwiki, W. (2016). The Impact of Servant Leadership on Organization Culture, Organizational Commitment, Organizational Citizenship Behaviour (OCB) and Employee Performance in Women Cooperatives. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 219(1), 283-290.
- Howaldt, J. y Schwarz, M. (2010). *Social Innovation: Concepts, research fields and international trends*. Sozialforschungsstelle Dortmund.

- Hillier, J., Moulaert, F. y Nussbaumer, J. (2004). Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial. *Géographie, économie, société*, 6(2), 129-152.
- Godin, B. (2012). Social Innovation: Utopias of Innovation from c. 1830 to the Present. *Project on the Intellectual History of Innovation Working Paper*, 11(1), 1-52.
- Gould, J. (2007). HR practices, organizational climate and employee outcomes: evaluating social exchange relationships in local government. *The International Journal of Human Resource Management*, 18(9), 1627-1647.
- Gray, R. (2008). How It Feels to Work Here Improving Organizational Climate. *International Journal of Knowledge. Culture and Change Management*, 8(9), 85-92.
- Koene, B., Vogelaar, A. y Soeters, J. (2002). Leadership effects on organizational climate and financial performance: Local leadership effect in chain organizations. *The Leadership Quarterly*, 13(3), 193-215.
- Kesselring, A. y Leitner, M. (2008). *Soziale innovation in Unternehmen*. Study. Zentrum für Soziale Innovation, Vienna.
- Lévesque, B. (2002). *Les entreprises d'économie sociale, plus porteuses d'innovations sociales que les autres?* CRISES, Paris.
- Likert, R. (1969). *El factor humano en la empresa: su dirección y valoración*. Deusto. España.
- Litwin, G. y Stringer, R. (1968). *Motivation and Organizational Climate*. Harvard Press. Boston.
- Martins, E. y Terblanche, F. (2003). Building organizational culture that stimulates creativity and innovation. *European Journal of Innovation Management*. 6(1), 64-74.
- Méndez, R. (2002). Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. *Eure (Santiago)*, 28(84), 63-83.
- Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E. y Gonzalez, S. (2005). Towards alternative model (s) of local innovation. *Urban studies*, 42(11), 1969-1990.
- Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A., Hamdouch, A., Hillier, J. y Beinstein, B. (2010). Social Innovation: Collective action, social learning, and transdisciplinary research. Final report: Towards a handbook. *KATARSIS*, 29044, 1-220.
- Mulgan, G. (2006). The process of social innovation. *Innovations: technology, governance, globalization*, 1(2), 145-162.
- Mumford, M. (2000). Managing creative people: Strategies and tactics for innovation. *Human resource management review*, 10(3), 313-351.
- Nystrom, P. (1990). Vertical exchanges and organizational commitments of American business managers. *Group and Organization Studies*, 15(3), 296-312.
- O'Reilly, C. (1989). Corporations, culture, and commitment: Motivation and social control in organizations. *California management review*, 31(4), 9-25.
- Organ, D., Podsakoff, P. y MacKenzie, S. (2006). *Foundations for Organizational Science: Organizational citizenship behavior: Its nature, antecedents, and consequences*. Thousand Oaks, California, SAGE Publications.

- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Porter, M. (2015). *Ventajas competitivas. Creación y sostenimiento de un desempeño superior*. México: Patria.
- Salanova, M. y Llorens, S., (2008). Current state of research on Burnout and future challenges. *Papeles del psicólogo*, 29(1), 59-67.
- Schein, E. (1988). *La cultura empresarial y el liderazgo: una visión dinámica*. Plaza y Janes. España.
- Shanker, R., Bhanugopan, R., Van der Heijden, B. y Farrell, M. (2017). Organizational climate for innovation and organizational performance: The mediating effect of innovative work behavior. *Journal of vocational behavior*, 100, 67-77.
- Stringer, R. (2002). *Leadership and organizational climate*. Prentice-Hall. New Jersey.
- Tardif, C. y Harrisson, D., (2005). *Complémentarité, convergence et transversalité: la conceptualisation de l'innovation sociale*. París, CRISES.
- Tordera, N. (2005). La calidad del intercambio líder-miembro (LMX) y la satisfacción laboral: un análisis de sus relaciones recíprocas. *Revista de Psicología de la Salud*, 17(1), 122-147.
- Yukl, G. (1998). *Leadership in organizations* (4ta ed.). Prentice-Hall. New Jersey.

EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS EN TAMAULIPAS: ENTRE LA DISCRECIONALIDAD Y LA INEFICIENCIA

Eunice Marylín Montalvo Santoyo y Verónica Mireya Moreno Rodríguez

INTRODUCCIÓN

La crisis del Estado y la poca credibilidad en las instituciones públicas orilló a que los gobiernos buscaran nuevos modelos que permitieran mejorar la competitividad del sector público, dando paso con ello a una evolución dentro de la administración pública que conllevó a transitar hacia la Nueva Gestión Pública (NGP). A través de ella, buscaban encaminarse a una mayor productividad del quehacer gubernamental, es decir, “una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible” (García, 2007, p. 44), para lo cual se vale de elementos que favorezcan la elección de los beneficiarios y den paso a servicios de mayor calidad.

Este redimensionamiento del Estado que empezó a vislumbrarse a partir del proceso de transición hacia la NGP plantea entre sus principales aportaciones “el cambio a una gestión orientada hacia los resultados [...] que conduzca hacia la eficiencia, eficacia y efectividad” (Ramos, 2016, p. 66). De esta manera, el enfoque de la NGP trae consigo la Gestión por Resultados (GpR), que “una estrategia que usa información del desempeño para mejorar la toma de decisiones, que incluye herramientas de planeación estratégica, uso de modelos lógicos, monitoreo y evaluación de los resultados” (Caso, 2011, p. 315).

De tal forma que el interés de la GpR se centró en el “cómo se realizan las cosas, [...] qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), s.f., párr. 1). Para lograr este valor público, se plantearon en México para 2007 diversas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de fiscalización y gasto público, así como, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y la Ley de Coordinación Fiscal; de ahí que, el artículo 134 de la CPEUM, establece que los resultados del ejercicio de los recursos públicos de que dispongan la federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deberán ser evaluados por instancias técnicas, con el objetivo de que los recursos se administran con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez (DOF, 2021).

Estas reformas, que derivaron en la reorientación de la planeación, programación y presupuestación del gasto público, dieron paso a que desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se impulsara dentro de la administración pública la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR)¹ y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) (SHCP, 2011; Caso, 2011). La

¹ De acuerdo con el artículo 2º Bis, de la Ley de Gasto Público del Estado de Tamaulipas (LGPET), el PbR “es el instrumento de la GpR consistente en un conjunto de actividades y herramientas que permiten que las decisiones involucradas en el proceso presupuestario incorporen, sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos” (POE, 2019a, p. 3).

incorporación de estas herramientas, enmarcaron los esfuerzos del gobierno en pro del mejoramiento de la gestión pública en el país (De la Garza et al., 2018). A partir de esta inercia institucional, los gobiernos estatales en México iniciaron un proceso de incorporación de dichos instrumentos en su gestión. Tamaulipas realizó modificaciones en su marco normativo, a fin de establecer la transición hacia un método incrementalista en el que el gobierno se pregunta ¿qué puedo comprar?, hacia un ¿qué beneficios puedo conseguir?

Este proceso en el estado inició a partir de 2017 con las reformas en el marco jurídico estatal, a fin de implementar la estrategia del PbR y el SED como parte de la programación del gasto público y, a efecto de hacer más eficiente la asignación de recursos. De igual forma, la Secretaría de Finanzas emitió los Criterios para la incorporación de la estrategia del PbR en el Estado de Tamaulipas, en donde dejó en claro, que son las propias dependencias y entidades del Poder Ejecutivo estatal, las instancias obligadas por la ley para mostrar el desempeño en el gasto público dentro sus programas presupuestarios (Pps) (POE, 2018a).

Para la instrumentación de esta estrategia de PbR se requiere de la implementación de la Metodología de Marco Lógico (MML) dentro del ámbito público, dado que, esta herramienta de planeación estratégica establece los lineamientos para el diseño, ejecución y evaluación de los programas presupuestales encaminados a atender un problema público (SHCP, 2015a). De ahí que, la MML vino a facilitar la estructuración de programas públicos, ya que permite:

- a) presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; b) identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos; c) evaluar el avance en la consecución de los objetivos, así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas (SHCP, 2015b).

Lograr tales propósitos, implica desarrollar todo el proceso metodológico de la MML que incluye una serie de etapas que van desde la definición del problema hasta la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Esta última etapa de la MML es el punto crucial donde se representa de forma clara y sencilla la alternativa elegida por el gobierno para solucionar o atender un problema público, los objetivos y resultados esperados por el gobierno, los indicadores estratégicos y de gestión que permitirán monitorear y evaluar los resultados del programa presupuestario (SHCP, 2015b). Por tanto, la MIR, es el producto que resulta de la aplicación de la metodología invocada y que es elaborada en la etapa de planificación dentro del ciclo presupuestario de un programa (CEPAL, 2015, p.15).

Como complemento de la MIR, la Secretaría de Finanzas en el estado, estableció la elaboración de las fichas técnicas de los Pps y su articulación con el ejercicio del gasto mediante las metas correspondientes; la vinculación de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo y sus programas, con los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades y los Pps; la generación de información de desempeño que fortalezca la toma de decisiones de las asignaciones presupuestarias; la ejecución de evaluaciones a los Pps instruidos a través de los Programas Anuales de Evaluación (PAE) en la entidad federativa; la implementación de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), basados en las recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas practicadas a los Pps; y la publicación de la información de los resultados obtenidos mediante los programas (POE, 2018a).

Con base en lo anterior, en el presente capítulo se presenta un análisis entre el ejercicio discrecional del presupuesto basado en resultados y la eficacia en la implementación de la estrategia del PbR en el estado. Para el desarrollo de este documento, se analizó el contenido de la Ley de Gasto Público de Tamaulipas, los lineamientos generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Estatal y el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño, el acuerdo mediante el cual se emite el Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2021 de los Fondos de Aportaciones Federales y de los Programas Presupuestarios del Estado de Tamaulipas. De manera complementaria, para la evaluación de la calidad en el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y los indicadores del Pp elegido, se hizo uso de los términos de referencia determinados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: LA IMPLEMENTACIÓN DEL PbR EN TAMAULIPAS

El proceso de transformación que se inició dentro de la administración pública estatal a partir de la reforma al marco jurídico en 2017, con la finalidad de dar cumplimiento a las exigencias de la ley en términos de la presentación de una MIR, obligó a las dependencias del Poder Ejecutivo estatal a presentar su MIR ante la Secretaría de Finanzas a partir del ejercicio fiscal 2018, empezando con ello a transitar hacia un enfoque hacia resultados.

En ese primer año de la puesta en marcha de la estrategia del PbR, se logró un gran avance en la inclusión del PbR en los Pps. No obstante, el Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018, reveló que la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas (ASE) dictaminó que el uso de los indicadores propuestos para la MIR dentro del proceso de formulación del

presupuesto no fomentó el uso de información que incluya el desempeño como el criterio fundamental para la toma de decisiones en la asignación de recursos a los programas presupuestarios (ASE, 2020).

Esta situación es un vacío generalizado, tal y como lo deja entrever la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), al señalar que un desafío que afrontan los países en la integración de sus presupuestos es, precisamente, la inclusión de información sobre el desempeño (2009). De igual forma, González y Velazco (2014), expresan que en México es escasa la evidencia en torno a la incorporación de información de desempeño al momento de la asignación presupuestal, esto quizá, mencionan estos autores, se deba a que “la tradición legal en México está todavía centrada en el cumplimiento de las normas y procedimientos” (p. 126).

Ante ello, Farfán y Velázquez (2012), precisan que la asignación del recurso dentro del presupuesto de egresos no obedece a los resultados de un proceso de planeación estratégica e identificación de prioridades de atención, más bien, se determina de forma incremental y discrecional. Esto, quizá como señalan Díaz et al. (2019), tenga que ver con la identificación errónea del problema público, ya que, por lo general aquello que involucre una carencia de tipo económica tienden a catalogarlo como la problemática susceptible de mejora, lo que se resolvería con un incremento en la asignación presupuestal. Allison, citado por Nateras (2006), señala que los hacedores de las políticas públicas no realizan de forma transparente sus observaciones respecto al análisis y elaboración de los Pps, sino que lo realizan de forma selectiva, “tomando en cuenta ciertos componentes y estableciendo sus propias correlaciones” (p. 270), es decir, buscan ajustar la metodología a las actividades que realiza la institución pública.

Ramos (2008) comenta que uno de los principales desafíos que enfrenta un gobierno al transitar al PbR es el cambio de paradigma a una cultura con un enfoque a resultados. Por tanto, consolidar este proceso exige más que sólo un cambio en la forma de llevar la contabilidad gubernamental, demanda un verdadero compromiso y voluntad política para realizar la asignación presupuestal considerando información de desempeño, sin embargo, lograr esta vinculación en la práctica real ha sido una tarea difícil, constantemente los presupuestos son modificados durante su ejercicio alejando los resultados alcanzados de los deseados, haciendo ver al presupuesto como una simulación que puede ser modificada a discreción del ente autorizado por la ley (González y Velazco, 2014; IMCO, 2018).

Lo anterior, en la medida que la laxitud en la ley deja carta abierta a la Secretaría de Finanzas para aprobar los constantes trasposos entre partidas, las ampliaciones y reducciones al presupuesto autorizado, demostrando con ello que

el recurso público se gasta de una forma muy distinta a lo que se presupuesta, ello, como consecuencia de la ausencia de planeación desde el diseño de los programas presupuestales y la nula intervención del legislativo durante el ejercicio del mismo (IMCO, 2019b).

Tales variaciones en el presupuesto denotan la ausencia de una norma jurídica efectiva y la carencia de información que incluya el desempeño como el criterio fundamental para la toma de decisiones en la asignación de recursos a los Pps. Esto queda de manifiesto en el Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018 practicado por la ASE en 2019, donde se establece que pese al impulso que se le ha venido dando a la implementación de la estrategia del PbR, desde el primer año de su implementación en 2018 se vio un resultado adverso en el ejercicio de los recursos públicos, impidiendo esto, que se cumpliera el principio básico de efectividad que se pretendía alcanzar mediante esta estrategia en el estado (ASE, 2020). Por tanto, la propia ASE recomienda que:

Los entes públicos deben seguir trabajando en el diseño de sus políticas con un enfoque de consistencia y resultados, utilizando como herramientas la Planeación Estratégica, el Diagnóstico del Programa, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), Planes Institucionales, Programa Operativo Anual, Programas de Actividades por Unidades Responsables del ejercicio del gasto, entre otros documentos que denoten una planeación, la focalización adecuada de los recursos, una mayor cobertura de atención y mayor calidad en los bienes y servicios que brinda el gobierno que coadyuven a la generación de bienestar social (ASE, 2020, pp. 23-24).

De esta fiscalización a la cuenta pública 2018, en donde se evaluaron 24 entes públicos estatales y municipales -de los cuales se seleccionó, para su análisis, uno de sus programas del ejercicio fiscal 2018- se emitieron 533 observaciones, de las cuales a la fecha de entrega de este informe (20 de febrero de 2020), se habían solventado únicamente 97. Un dato para destacar de la revisión es que, a pesar de las múltiples recomendaciones realizadas por Pp, todos obtuvieron un dictamen positivo, dado que sólo se coteja que cumplan con lo que marca la ley; como bien señalan González y Velazco (2014), en el país cuidan más que los programas cumplan con los procedimientos que la eficiencia y resultados de estos (ASE, 2020).

Dentro de los principales temas en que se enmarcaron las recomendaciones a los programas y fondos fiscalizados destacan las enfocadas a la pertinencia en el establecimiento de las metas y objetivos alcanzados; mecanismos de control, monitoreo y seguimiento de las acciones y resultados; adecuado Sistema de Evaluación de Desempeño; indicadores para medir el avance en el cumplimiento de

metas y objetivos de los programas (estratégicos y de gestión); plan de seguimiento a resultados de evaluación institucional o externa; actualizar el diagnóstico del problema; reestructurar el árbol de problemas y de objetivos; definir la población potencial y objetivo, padrón de beneficiarios y cobertura; Reglas de Operación del Programa; rediseño de MIR con base en la MML (ASE, 2020).

Los resultados de la fiscalización a la cuenta pública 2019 de 24 entes públicos estatales y municipales, al mismo número de programas ejercidos en el 2019 -se seleccionó un Pp de cada ente público-, derivó en 521 observaciones, de las cuales, a la fecha de entrega, (22 de febrero de 2021) tan sólo se habían solventado 216 (ASE, 2021). Las recomendaciones emitidas por la ASE para esta revisión, no distan en nada de las generadas para el ejercicio de fiscalización 2018, lo que denota que no se solventaron las observaciones realizadas, esto abre la posibilidad a plantear dos hipótesis, la primera en relación a que el desfase en las fechas de la revisión y entrega de resultados impide retroalimentar en tiempo a los Pps, y segunda, que se sigue la tradición de solamente cumplir con los procedimientos, sin considerar información de desempeño con enfoque a resultados.

Dichos resultados demuestran que los cambios introducidos para incluir el PbR en el proceso presupuestario, no han tenido un impacto en la eficiencia en el gasto público del estado. Lo anterior, resulta antitético a uno de los elementos fundamentales del PbR, considerando que una acertada implementación del PbR, promueve a elevar la calidad en el gasto público, así como la eficacia y eficiencia (POE, 2018a), “lo que impacta directamente al crecimiento económico y social de la población, frenando el agudizamiento de la desigualdad” (Machado, 2006, p. 2).

PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

EL EJERCICIO DISCRECIONAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN TAMAULIPAS

El análisis al marco normativo que regula en Tamaulipas el ejercicio del presupuesto revela que no se presenta alguna limitante en términos de modificaciones -ampliaciones o reducciones- en las partidas aprobadas para el ejercicio fiscal vigente por el legislativo local. Tal es el caso que, la LGPET dentro del Capítulo V correspondiente al ejercicio del gasto público, específicamente en el artículo 47, relativo a las ampliaciones presupuestales establece:

El ejecutivo del estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas, podrá ampliar automáticamente las partidas aprobadas para el ejercicio fiscal realizando las erogaciones adicionales a las autorizadas hasta por el total de los ingresos ordinarios y extraordinarios que correspondan a ese ejercicio (POE, 2019a, p. 14).

En tanto que, el artículo 48 de la misma ley, regula las reducciones al presupuesto aprobado por el H. Congreso del estado, mismo que señala:

El ejecutivo del estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas, podrá efectuar reducciones a los montos de los presupuestos aprobados a las dependencias y entidades, cuando se presenten contingencias que repercutan en una disminución de los ingresos presupuestados, así como las que se deriven de la aplicación de medidas de austeridad, racionalidad y atención a renglones prioritarios (POE, 2019a, p. 14).

Este vacío en la ley que permite hacer modificaciones al presupuesto autorizado, da pauta a la discrecionalidad² en el manejo del PbR, consecuentemente, los resultados de los Pps no se asocian con los objetivos establecidos en la planeación inicial vinculada al presupuesto aprobado y, como efecto, estos resultados no son susceptibles de ser comparados con la línea base inicial, perdiendo así uno de los principios fundamentales del PbR, afectando además, la eficiencia en el gasto público y el impacto en el problema que se pretendía atender con los Pps instrumentados.

De manera práctica, y considerando los resultados del Índice de Información del Ejercicio del Gasto (IIEG) generados por el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) para el 2019, las variaciones realizadas al presupuesto de egresos posicionaron a Tamaulipas en el lugar número 16, con una variación negativa del 48% entre el gasto aprobado y el gasto ejercido, retrocediendo 10 posiciones con respecto a 2018 a nivel nacional (IMCO, 2019a). Con respecto al ejercicio y control,³ Tamaulipas mostró su nivel más bajo, con relación al resto de las etapas analizadas dentro del estado, el promedio nacional fue de 63%, posicionando a la entidad en el lugar 25, al obtener un nivel de avance del 45% (SHCP, 2020).

El IMCO señala que, para el ejercicio fiscal 2019, la variación porcentual entre el monto aprobado y el ejercido por concepto de gasto administrativo, ubicó a la entidad en el octavo lugar a nivel nacional con una variación de 17.4%. En tanto que, del apartado de discrecionalidad en el pago de materiales y suministros, ocupó la segunda posición a nivel nacional, con una variación porcentual de

² La discrecionalidad, según Mesquida, se define como “la facultad que el ordenamiento jurídico otorga a un juez o a un funcionario para que, ante la indeterminación o el carácter abierto de una norma jurídica, decida según los principios o estándares que considere justificadamente de aplicación” (2003, p. 345).

³ “El ejercicio y control permite identificar los elementos con los que cuentan los entes públicos para verificar el adecuado ejercicio de los recursos que les fueron asignados, conforme a las reglas establecidas en distintas leyes y conforme a un calendario determinado, promoviendo así un ejercicio eficiente de los mismos y con enfoque al logro de resultados” (SHCP, 2020, p. 21).

161.0%. Respecto al gasto en comunicación social y publicidad, el gobierno presentó un incremento de 14 241.1% en comparación con lo aprobado, es decir, gastó 689.0 mdp, pese a contar con una aprobación inicial del congreso local de 4.8 mdp, dicho gasto correspondió a 3 veces más que lo presupuestado para protección ambiental (IMCO, 2021).

Tales resultados dejan entrever que, la intervención activa del Poder Legislativo estatal en el presupuesto se sujeta a un periodo breve de aprobación del anteproyecto del presupuesto de egresos del estado y la Ley de Ingresos; una vez transcurrido este tiempo, la acción del Legislativo se limita a una facultad de vigilancia al presupuesto aprobado, que es ejercida a través de la ASE. Esta discrecionalidad, comentan Farfán y Velázquez (2012), se debe en gran medida a “la hegemonía que el Poder Ejecutivo tiene sobre el Poder Legislativo en términos de política presupuestal” (p. 90). Aunado a esto, Alcalde (2008) plantea que el “proceso de fiscalización establecido en la ley, para las entidades de fiscalización superior locales y federales, no es oportuno, en cuestión de temporalidad, para aportar elementos en la discusión y aprobación presupuestal, puesto que comienza al término del ejercicio fiscal” (p. 261).

En tal sentido, el desfase temporal dificulta que los resultados de la fiscalización sean de utilidad en la discusión y la aprobación presupuestal por parte de los congresos, pues los diputados aprueban el presupuesto sin el conocimiento previo de los resultados del ejercicio inmediato anterior. Por lo cual, la SHCP (2020) señaló la necesidad de que los estados establecieran las estrategias necesarias para fortalecer sus procesos de fiscalización del recurso público y el seguimiento a los programas presupuestarios autorizados.

Por tanto, reducir esta discrecionalidad a que se presta el presupuesto de egresos posterior a su autorización, requiere de la implementación de controles y lineamientos que limiten los traspasos, ampliaciones o reducciones entre las partidas presupuestarias, además de una mayor participación del congreso local en todas las etapas del ciclo presupuestario, para que exista un verdadero contrapeso (IMCO, 2019b).

LA ELABORACIÓN DISCRECIONAL DEL PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN

En materia de evaluación del gasto público, la LGPET establece desde el Capítulo VII, artículo 71, que se “deberá medir el efecto del mismo en la población, antes, durante y después de realizadas las erogaciones, creando y permitiendo la continuidad del proceso presupuestario” (POE, 2019a). No obstante, el análisis de dicha ley demuestra que no existen criterios para definir el Programa Anual de Evaluación por parte de la Contraloría Gubernamental, lo que deja a discreción de este órgano de supervisión y control la integración del PAE anual.

Esta atribución de la Contraloría Gubernamental queda enmarcada dentro del artículo 81, mismo que establece su facultad para dar seguimiento al Sistema de Evaluación del Desempeño Gubernamental considerando los Pps, las dependencias o entidades responsables, el tipo de evaluación y los términos de referencia bajo los cuales se deberá efectuar la evaluación solicitada (POE, 2019a).

Los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Estatal y el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño, en su artículo Vigésimo señala que es la Contraloría quien establecerá el PAE con los programas a evaluar, el tipo de evaluación y el calendario. Sin embargo, no señala los criterios que deberá utilizar para elegir los Pps que deben ser evaluados (POE, 2018b).

Así mismo, el Acuerdo del PAE 2021, en el numeral I, en el punto 4, otorga a la Contraloría Gubernamental la atribución de determinar, en el ámbito de su competencia, e incluir en el PAE, actualizaciones, la realización de evaluaciones a otros programas presupuestarios, proyectos, entre otros, adicionales a los establecidos en un inicio dentro del Programa Anual de Evaluación (POE, 2021, p. 5). Derivado de lo anterior, se observa que no está establecida una norma que fundamente la modificación del PAE, como tampoco, una metodología o criterios que justifiquen los programas que fueron elegidos para ser evaluados.

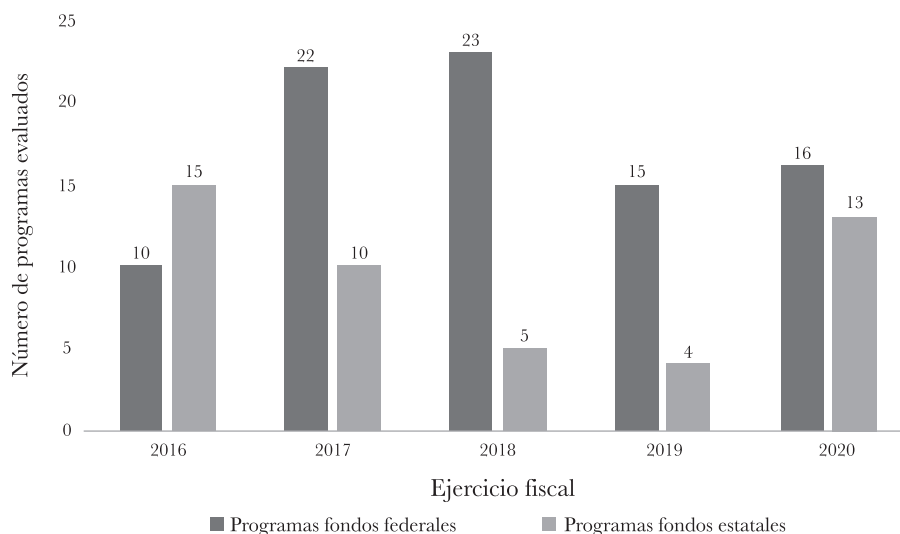
De esta forma, la elaboración del PAE representa un factor que abre la posibilidad a la discrecionalidad en la ejecución de la estrategia de PbR y la evaluación del gasto público, así mismo, se genera una limitante en la obtención de resultados que permitan en tiempo retroalimentar los Pps. En este sentido, Díaz et al. (2019), precisan que esta situación se promueve en la medida que desde el ámbito federal o estatal “las fechas en que se establecen las evaluaciones, no permiten que los resultados sean incorporados de forma inmediata en los programas presupuestarios subsecuentes, pues en muchas ocasiones demoran hasta dos ejercicios fiscales” (p. 215), limitando así, verificar la ejecución.

Esta situación puede apreciarse en el acuerdo mediante el cual se emite el PAE para el ejercicio fiscal 2021 de los Fondos de Aportaciones Federales y de los Programas Presupuestarios del Estado de Tamaulipas, mismo que señala, que el informe final de evaluación de los programas presupuestarios correspondientes al ejercicio 2020, operados por las dependencias o entidades, sea entregado el 15 de octubre de 2021. Esto conlleva a que los resultados de las evaluaciones se conozcan casi al final del siguiente ejercicio fiscal, por lo que la posibilidad de tomar en consideración los resultados de las evaluaciones para el próximo ejercicio fiscal es remota y, en el mejor de los casos, la incorporación de las mejoras se da dos ejercicios fiscales posteriores al ejercicio del programa evaluado.

Por otra parte, y derivado del análisis al PAE de los últimos 5 años en Tamaulipas, se puede observar que en este proceso se prioriza preferentemente la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33 y programas operados con fondos federales, ya que el número de programas federales sujetos a evaluación es mayor en comparación con los de fondos estatales (ver Figura 1). Tan sólo en el Programa Anual de Evaluación 2021, se contempla la evaluación a 16 programas federales ejercidos en 2020 y, en menor cantidad, establece el tipo de evaluaciones de diseño a 13 Pps estatales correspondientes a ese mismo ejercicio fiscal (POE, 2021).

Esta tendencia que ha privilegiado la construcción del PAE en la entidad, fortalece el supuesto de que la selección de los Pps a evaluar es discrecional, pues se le otorga a la instancia responsable la facultad para decidir cuáles programas se evaluarán, sin el establecimiento de un criterio específico de elección, por lo que no se está en posibilidad de determinar si los programas que se incluyeron son aquellos que requieran de estas evaluaciones con fines de mejora; lo que sí denotan los PAE, es que se les da preferencia de evaluación a aquellos programas que operan con recurso federal, quizá por el hecho de que se encuentran bajo mayor vigilancia por instancias federales.

Figura 1. Programa Anual de Evaluación: comparativo de programas federales y estatales en Tamaulipas, periodo 2016 - 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas (POE, 2021; 2020b; 2020c; 2019b; 2019c; 2018c; 2018d; 2017).

EVALUACIÓN DE LA MIR CON BASE A LA MML: ANÁLISIS DEL PROGRAMA F032 ACCIONES DE FOMENTO PARA EMPRENDEDORES DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

Dentro de las principales recomendaciones señaladas por la ASE (2020; 2021) como resultado de la fiscalización a la cuenta pública 2018 y 2019, destaca el requerimiento de rediseñar la MIR con base en la MML. Dicho resultado merece especial atención, ya que la MIR no sólo es un esquema que vincula los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos, sino que, permite verificar el éxito o fracaso del programa, así mismo, brinda información necesaria para una asignación más eficiente del recurso público y la integración del presupuesto de egresos con enfoque a resultados.

Por tanto, la MIR es el elemento vital para la construcción del PbR, de ahí la importancia de la MIR y la necesidad de que cuente con un diseño debidamente analizado, planeado y estructurado, ya que un buen diseño e instrumentación contribuirá a mejorar las condiciones de vida de la población objetivo, pero también, puede contribuir a evitar las constantes modificaciones entre partidas dentro del presupuesto.

Con la finalidad de determinar si existe una adecuada implementación de la metodología que establece la Secretaría de Finanzas, se presenta un análisis de la MIR con base en la MML. Para este ejercicio, se tomó como muestra intencionada el “Programa F032 Acciones de fomento para emprendedores de las micro, pequeñas y medianas empresas” (POE, 2020a), uno de los programas fiscalizados por la ASE para el ejercicio 2018 y que obtuvo un total de 16 recomendaciones.

Esta valoración se desarrolló mediante un análisis de gabinete, utilizando como instrumentos metodológicos la ficha de evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados (Ficha MIR) y la ficha de evaluación de indicadores (Ficha de Indicadores). La Ficha MIR permite evaluar las cuatro columnas que integran la MIR -resumen narrativo, indicadores, medios de verificación y supuestos-, en tanto que, la Ficha de Indicadores evalúa la claridad, relevancia, y qué tan monitoreables y adecuados son (ver Figura 2 y 3) (Coneval, 2018).

Los resultados arrojados permiten identificar si el diseño de los objetivos e indicadores de la MIR cuentan con un diseño destacado (85 a 100 puntos); adecuado (70 a 84 puntos); moderado (50 a 69 puntos) o con oportunidad de mejora (0 a 49 puntos). Esta semaforización, como plantea el Coneval, permite conocer las fortalezas o debilidades de la MIR para, en su caso, establecer un plan de mejora continua en pro del logro de los resultados buscados (Coneval, 2018; 2020).

Figura 2. Ficha de evaluación de la calidad de la MIR del Programa F032

1) Planeación Nacional	Criterios	2020		2021	
		Sí	No	Sí	No
1.1 El Pp tiene relación directa o es congruente con el objetivo estratégico de la dependencia o entidad al cual está vinculado.	El Fin del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional considerando que:				
	a) ¿Existen conceptos comunes entre el Fin y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional?	X		X	
	b) ¿El logro del Fin aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional?	X		X	
	Si al menos una de las opciones es afirmativa se dará como cumplido el elemento.				
2) Lógica vertical	Criterios	2020		2021	
		Sí	No	Sí	No
2.1 Se incluyen las actividades necesarias y suficientes para la consecución de cada Componente.	a) ¿Las Actividades (a excepción de las transversales) son únicas (no hay repetición entre sí)?	X		X	
	b) ¿Las Actividades son las necesarias para generar los Componentes?	X		X	
	c) ¿Las Actividades son las suficientes para generar los Componentes?	X		X	
	d) ¿La redacción de los objetivos de Actividades cumplen con la redacción sugerida en la MML?		X		X
	e) A excepción de las actividades transversales, ¿Los objetivos de las actividades se repiten en algún otro nivel de la MIR?		X		X
	f) ¿Se encuentran ordenadas de manera cronológica?	X		X	
	Los criterios a), b) y c) determinan la calificación. Si las tres preguntas son afirmativas, se da cumplimiento al elemento.				
2.2 Los componentes son los necesarios y suficientes para lograr el propósito del programa	a) ¿Los objetivos de Componentes son únicos a lo largo de la matriz (sin repetición)?	X		X	
	b) ¿Los Componentes son los necesarios para alcanzar el Propósito establecido?		X		X
	c) ¿Los Componentes son los suficientes para alcanzar el Propósito establecido?		X		X
	d) ¿La redacción de los objetivos de Componentes cumplen con la redacción sugerida en la MML?	X		X	
	Los criterios a), b) y c) determinan la calificación. Si las tres preguntas son afirmativas, se da cumplimiento al elemento.				

2.3 El propósito es único y representa un cambio específico en las condiciones de vida de la población objetivo.	a) ¿El objetivo de Propósito es único?	X	X
	b) ¿El objetivo de Propósito está identificado como un cambio específico en las condiciones de vida de la población objetivo?	X	X
	c) ¿La población objetivo está claramente definida y acotada, geográfica o socialmente?	X	X
	d) ¿Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes?	X	X
	e) ¿La redacción del objetivo de Propósito cumple con la redacción sugerida en la MML?	X	X
2.4 Si se contribuye al logro del Fin y se mantienen vigentes los Supuestos asociados, se garantizará la sustentabilidad de los beneficios del programa.	Los criterios a), b), c), d) y e) determinan la calificación. Si las cinco preguntas son afirmativas, se da cumplimiento al elemento.		
	a) ¿El objetivo de Fin tiene asociado al menos un supuesto?	X	X
	b) ¿El supuesto está fuera del ámbito del control del programa?	X	X
	c) Si se mantiene el supuesto, ¿Se considera que el cumplimiento del Fin implica el logro de un objetivo jerárquicamente superior?	X	X
	Los criterios a) y b) determinan la calificación. Si las dos preguntas son afirmativas, se da cumplimiento al elemento.		
2.5 Si se logra el Propósito del Pp y se cumplen los Supuestos asociados, se contribuirá al logro del Fin. (Lógica Vertical)	a) ¿El objetivo de Propósito tiene asociado al menos un supuesto?	X	X
	b) ¿El supuesto está fuera del ámbito del control del programa?	X	X
	c) Si se mantiene el supuesto, ¿Se considera que el cumplimiento del Propósito implica el logro del Fin?	X	X
	Los criterios a) y b) determinan la calificación. Si las dos preguntas son afirmativas, se da cumplimiento al elemento.		
	a) ¿Los Componentes tienen asociados al menos un supuesto?	X	X
2.6 Si se producen los Componentes detallados y se cumplen con Supuestos asociados, se logrará el Propósito del Pp. (Lógica Vertical)	b) ¿El supuesto está fuera del ámbito del control del programa?	X	X
	c) Si se mantienen los supuestos, ¿Se considera que la entrega de los Componentes implica el logro del Propósito?	X	X
	Los criterios a) y b) determinan la calificación. Si las dos preguntas son afirmativas, se da cumplimiento al elemento.		

2.7 Si se completan las Actividades programadas y si se cumple con los Supuestos asociados, se logrará producir los componentes. (Lógica Vertical)	a) ¿Las Actividades tienen asociados al menos un supuesto?	X	X
	b) ¿El supuesto está fuera del ámbito del control del programa?	X	X
	c) Si se mantienen los supuestos, ¿Se considera que la realización de las actividades implica la generación de los Componentes?	X	X
	Los criterios a) y b) determinan la calificación. Si las dos preguntas son afirmativas, se da cumplimiento al elemento.		

1) Lógica horizontal	Criterios	2020		2021	
		Sí	No	Sí	No
3.1 Los indicadores a nivel de Fin permiten monitorear el programa y analizar el logro del Fin	a) ¿El indicador refleja un factor o variable central del logro del objetivo?	X		X	
	Este criterio se cumple si al menos el 50 por ciento de los indicadores del nivel de Fin cumplen con el reactivo.				
3.2 Los indicadores a nivel de Propósito permiten monitorear el programa y analizar el logro del Propósito	a) ¿El indicador refleja un factor o variable central del logro del objetivo?	X		X	
	Este criterio se cumple si al menos el 50 por ciento de los indicadores del nivel de Propósito cumplen el reactivo.				
3.3 Los indicadores a nivel de Componentes permiten monitorear el programa y analizar el logro de cada uno de los componentes	a) ¿El indicador refleja un factor o variable central del logro del objetivo?	X		X	
	Este criterio se cumple si al menos el 50 por ciento de los indicadores del nivel de Componente cumplen el reactivo.				
3.4 Los indicadores a nivel de Actividades permiten monitorear el programa y analizar el logro de cada una de las actividades	a) ¿El indicador refleja un factor o variable central del logro del objetivo?	X		X	
	Este criterio se cumple si al menos el 50 por ciento de los indicadores del nivel de Actividad cumplen el reactivo.				
3.5 Los medios de verificación identificados para los indicadores de Fin son los necesarios y suficientes para obtener la información requerida para el cálculo de los datos y su eventual verificación externa (monitoreo)	a) ¿La frecuencia de medición del indicador es consistente con los medios de verificación planteados?		X		X
	b) ¿Los medios de verificación planteados son congruentes?		X		X
	Este criterio se cumple si al menos el 50 por ciento de los indicadores del nivel de Fin cumplen con los reactivos.				

3.6 Los medios de verificación identificados para los indicadores de Propósito son los necesarios y suficientes para obtener la información requerida para el cálculo de los datos y su eventual verificación externa (monitoreo)	a) ¿La frecuencia de medición del indicador es consistente con los medios de verificación planteados? b) ¿Los medios de verificación planteados son congruentes? Este criterio se cumple si al menos el 50 por ciento de los indicadores del nivel de Propósito cumplen con los reactivos.	X	X
3.7 Los medios de verificación identificados para los indicadores de Componentes son los necesarios y suficientes para obtener la información requerida para el cálculo de los datos y su eventual verificación externa (monitoreo)	a) ¿La frecuencia de medición del indicador es consistente con los medios de verificación planteados? b) ¿Los medios de verificación planteados son congruentes? Este criterio se cumple si al menos el 50 por ciento de los indicadores del nivel de Componente cumplen con los reactivos.	X	X
3.8 Los medios de verificación identificados para los indicadores de Actividades son los necesarios y suficientes para obtener la información requerida para el cálculo de los datos y su eventual verificación externa (monitoreo)	a) ¿La frecuencia de medición del indicador es consistente con los medios de verificación planteados? b) ¿Los medios de verificación planteados son congruentes? Este criterio se cumple si al menos el 50 por ciento de los indicadores del nivel de Actividad cumplen con los reactivos.	X	X

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Programa F032. Secretaría de Finanzas.

Figura 3. Ficha de Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados

Rubros de Evaluación de Calidad de los Indicadores de Resultados					
1) Claridad	Criterios	2020		2021	
		Sí	No	Sí	No
	1.1 ¿La fórmula de cálculo del indicador es coherente con su nombre?	X		X	
	1.2 ¿Existe coherencia entre los elementos (numerador y denominador) que conforman la fórmula de cálculo del indicador?	X		X	
	1.3 ¿La descripción de las variables de la fórmula de cálculo permite tener claridad sobre cualquier concepto incluido en la misma?	X		X	
2) Relevancia	Criterios	2020		2021	
		Sí	No	Sí	No
	2.1 ¿El indicador refleja un factor o variable central del logro del objetivo?	X		X	
	2.2 ¿El indicador está asociado a una meta (s) específica (s), de acuerdo con la frecuencia de medición establecida?	X		X	
3) Monitoreable	Criterios	2020		2021	
		Sí	No	Sí	No
	3.1 ¿El indicador tiene un valor de línea base para su seguimiento?		X		X
	3.2 ¿La frecuencia de medición del indicador es consistente con los medios de verificación planteados y los medios de verificación planteados son congruentes?		X		X
4) Adecuado	Criterios	2020		2021	
		Sí	No	Sí	No
	4.1 ¿Existe congruencia en el establecimiento de metas anuales y sexenales?		X		X
	4.2 ¿La dimensión del indicador está bien identificada (eficacia, eficiencia, calidad, economía)?		X		X

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Programa F032. Secretaría de Finanzas.

Bajo esta metodología, se valoró la MIR del Programa F032 por los ejercicios 2020 y 2021⁴. Los resultados demostraron que la calidad de los objetivos e indicadores de

⁴ Se consideraron dos ejercicios fiscales con la finalidad de realizar un análisis comparativo del diseño de la MIR. La MIR de este Pp puede consultarse en la página de transparencia de la Secretaría de Finanzas del estado de Tamaulipas (MIR Desempeño pp). Liga de acceso: Secretaría de Finanzas | Gobierno del Estado de Tamaulipas

la MIR del programa para ambos ejercicios fiscales se cataloga dentro del semáforo rojo establecido por Coneval con un diseño con oportunidad de mejora con un total de 48 puntos. Este resultado se explica sobre la base de que la MIR de dichos ejercicios presupuestales (2020 y 2021) no muestra una variación en su elaboración, más bien pareciera que sólo se actualizó a nivel componente y actividad entre cada ejercicio. Sobre la revisión de la consistencia de la información de la MIR del Pp analizado, los resultados arrojan que (ver Figura 2 y 3):

1. Análisis de los supuestos: la dependencia no incluyó la columna de supuestos dentro de la MIR, por lo que no contempla factores externos que representan riesgos y que pueden impedir el logro de los objetivos del Pp.

2. Análisis de la lógica horizontal: el programa no está bien diseñado, puesto que no se pueden examinar las relaciones causa-efecto. Lo anterior, con base en lo siguiente:

a. No se identifican supuestos para cada nivel del resumen narrativo.

b. No cuenta con medios de verificación para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores.

c. No todos los indicadores definidos permiten hacer un buen seguimiento de los objetivos y evaluar adecuadamente el logro de los programas. Como ejemplo, se encuentra el indicador de la Actividad 1.1. que presenta errores en la redacción del método de cálculo, al presentar la misma variable: Total de mipymes registradas en el subprograma Hecho en Tamaulipas. Así mismo, la dependencia lo presenta como un indicador estratégico. De acuerdo con la SHCP (2016), son los indicadores de gestión los que “miden el avance y logro en procesos y actividades” (p. 17).

En el caso de la actividad 4.1., el indicador establecido no coincide con el resumen narrativo, puesto que no precisa la cobertura alcanzada, es decir, ¿cuántos espacios para promoción se generaron en Tamaulipas?, mientras que el resumen narrativo describe más la convocatoria a mipymes y personas emprendedoras en los espacios de promoción, es decir, ¿cuántas mipymes y emprendedores participaron en los espacios de promoción?

3. Análisis de la lógica vertical: el programa no permite verificar la relación causa-efecto.

a. No cuenta con actividades suficientes para lograr cada componente. Es el caso de las actividades para el componente 4, en el que es necesario que se establezcan la totalidad de las actividades que producirán el componente correspondiente a la generación de espacios para la promoción de mipymes y emprendedores, pues se considera que no es suficiente que se establezca como única actividad, que se convoque a mipymes y personas emprendedoras a participar en dichos espacios.

- b. Las actividades establecidas sí son necesarias para lograr los componentes.
- c. No cuenta con componentes suficientes para lograr el propósito, ya que el propósito establece como condiciones propicias: infraestructura, formación de capital humano, equipamiento, logística comercial y espacios de promoción, sin embargo, no establece componentes para infraestructura o equipamiento, por citar ejemplos, por lo que debiera, en su caso, de acotar el propósito establecido en la MIR.
- d. Los componentes son los necesarios para lograr el propósito. Sin embargo, se presenta un encadenamiento de errores, puesto que, al no presentar los componentes suficientes (inciso c), la característica de *necesarios* se atribuye únicamente a los componentes establecidos, y no a aquellos que faltan por ser integrados.
- e. El logro del propósito resulta en una contribución significativa al logro del Fin.
- f. El fin establecido no contribuye de forma significativa al logro de un objetivo superior. Lo anterior, parte de que el resumen narrativo del Fin no se encuentra bien redactado, por lo que, de origen, el Fin presenta un error en su sintaxis: en su redacción ya se presenta la fórmula el Qué (contribuir a un objetivo superior), sin embargo, no se establece el Cómo y no se utiliza la palabra mediante/a través de, en su redacción.

Adicionalmente, se observó que la MIR publicada al inicio del ejercicio, no presentó indicadores que establezcan una línea base de medición ni estableció metas a alcanzar, por lo que no se puede monitorear el grado de avance en el cumplimiento de indicadores, y si hubo una consecución de metas y objetivos.

En resumen, se puede señalar que la Secretaría de Desarrollo Económico presume que al presentar MIR de su Pps cumple con la normatividad que los criterios de la Secretaría de Finanzas exigen, sin embargo, cuando la legislación es laxa en términos de la calidad de la información que debe contener la MIR y no hay una sanción relativa a la calidad del contenido, conlleva a que la MIR se diseñe a discreción del ente, sin que se garantice un correcto diseño y estructura. De ahí que la MIR presente errores y no cuente con una lógica en su diseño, por lo que la observación a las dependencias y entidades fiscalizadas que la ASE plasma en su informe, en términos de la incorporación de los resultados en el proceso de asignación de los recursos, coincide con la experiencia analizada a nivel estatal (ASE, 2020).

CONCLUSIONES

A cuatro años de la implementación del PbR en Tamaulipas, aún no se vislumbran los efectos prometidos de un Presupuesto basado en Resultados, esto a consecuencia, por un lado, de la permisividad de la ley en términos de la aplicación del PbR, al no existir una limitante normativa respecto a las transferencias presupuestales,

posibilitando que el presupuesto aprobado, sufra modificaciones a lo largo del ejercicio, y pierda la lógica dentro de las etapas del ciclo presupuestario.

Los criterios de la estrategia de PbR en Tamaulipas establecen que las dependencias deben presentar la MIR de acuerdo al Marco Lógico, sin embargo, no hay una exigencia de ley en términos de competencia, relevancia y pertinencia de la información contenida dentro de la MIR, que incorpore los resultados y atienda a cada uno de los aspectos de la MML, por lo que las dependencias cumplen únicamente con la norma y el procedimiento, dando lugar a la aplicación a discreción de la MML en el diseño de los programas presupuestarios.

Aunado a lo anterior, al consentir la elaboración de un Programa Anual de Evaluación sin una base normativa que permita determinar los programas susceptibles de ser evaluados con base en resultados, se limita la inserción a dicho PAE de aquellos programas que requieran una valoración para determinar las áreas susceptibles de mejora, ya que no es posible determinar si los Pps incluidos son los que debieran someterse a ese proceso de evaluación.

Lo anterior conlleva a que los Pps no abonen al cumplimiento de un fin mayor y que no se distingan los resultados de la incorporación de un Presupuesto basado en Resultados en la administración pública estatal, derivando en indicadores negativos en términos de crecimiento económico y social, afectando la eficiencia en el ejercicio del gasto.

Para revertir estos resultados y lograr un mayor avance en la implementación de esta estrategia de manera eficaz, se requiere de un cambio cultural que, para ser alcanzado, exige un marco legal auténticamente democrático, es preciso que se establezcan controles en las transferencias y modificaciones presupuestales del Poder Ejecutivo estatal y que se le otorgue mayor participación a las legislaturas locales para que ejerzan su función de contrapeso.

Más allá de esto, para una real ejecución de una estrategia de un Presupuesto basado en Resultados, se precisa que exista la disposición y compromiso de los hacedores de las políticas públicas y de los líderes políticos, para incluir la información de desempeño en la asignación del presupuesto. El discurso de un PbR, ofrece conceptos como la eficiencia y la mejora en la calidad del gasto público, sin embargo, una mirada más objetiva y desde el análisis presentado, demuestra que hace falta un ejercicio más estricto del recurso público, con un compromiso de todos los encargados en la implementación del presupuesto, que incida eficazmente en la solución de los problemas que atañen al estado.

FUENTES CONSULTADAS

- Alcalde, V. (junio de 2008). El sistema de evaluación del desempeño en México: El rol del Congreso. *Presupuesto basado en resultados*. Ponencia llevada a cabo en Conferencia Internacional. Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Departamento para el Desarrollo Internacional y Centro de Investigación y Docencia Económica, Ciudad de México, México.
- Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas (ASE). (2020). *Informe general del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2018*. www.asetamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2019/02/ASE%200220%202019.pdf
- _____. (2021). *Informe general del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2019*. <http://www.asetamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2021/02/ASE%200430%202021%20INFORME%20GENERAL.pdf>
- Caso R. (2011). El presupuesto basado en resultados (PbR) y el sistema de evaluación del desempeño (SED) en México: una propuesta para entidades federativas. Trimestre Fiscal, (98), 311-341. <https://biblat.unam.mx/es/revista/trimestre-fiscal/articulo/el-presupuesto-basado-en-resultados-pbr-y-el-sistema-de-evaluacion-del-desempeno-sed-en-mexico-una-propuesta-para-entidades-federativas-reproduccion>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2015). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5607-metodologia-marco-logico-la-planificacion-seguimiento-la-evaluacion-proyectos>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2018). Diseño de objetivos e indicadores de los programas y las acciones sociales en el último año de la administración pública federal 2013-2018. *Diagnóstico de matrices de indicadores para resultados de los programas y las acciones de desarrollo social*. *Diseno_indicadores_2013_2018.pdf* (coneval.org.mx)
- _____. (Coneval). (2020). *Diagnóstico de Matrices de Indicadores para Resultados: Estado actual del diseño de objetivos e indicadores al segundo año de la Administración 2018-2024*. *Diagnostico_MIR_2020.pdf* (coneval.org.mx)
- De la Garza, M., Yllan, R. y Barredo, I. (2018). Tendencias en la administración pública moderna: la nueva gestión pública en México. *Revista Venezolana de Gerencia*, 23(81), 31-48. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29055767003>
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (diputados.gob.mx)
- Díaz, E., Aguilar, G., Santoyo, C., Muñoz, R. y Altamirano, C. (2019). Restricciones para orientar a resultados los programas de desarrollo rural en México. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 16(2), 199-218. <https://doi.org/10.22231/asyd.v16i2.1007>

Farfán, M. y Velázquez, F. (2012). Presupuesto y política exterior en México: planeación estratégica, incrementalismo y discrecionalidad. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 5(9), 39-101. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4169371>

García, S. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, (47), 37-64. <https://docplayer.es/126446-La-nueva-gestion-publica-evolucion-y-tendencias.html>

González, G. y Velasco, S. (2014). La evolución del presupuesto basado en resultados en México, 2004-2012: transferencia e implantación de una política pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (58), 101-134. https://www.scielo.org.mx/%2FsciELO.php/%3Fscript%3Dsci_arttext%26pid%3DS1870-54722019000200199&usg=AOvVaw1-xpSvqRXgth5YIWuC86SI

Instituto Mexicano para la Competitividad. (IMCO). (2018). *Presupuestos estatales: simulación y discrecionalidad. Índice de información del ejercicio del gasto 2018*. <https://imco.org.mx/indice-informacion-del-ejercicio-del-gasto-2018/>

_____. (2019a). *Creatividad contable: el arte del engaño. Índice de información del ejercicio del gasto 2019*. <https://imco.org.mx/indice-de-informacion-del-ejercicio-del-gasto-2019-creatividad-contable/>

_____. (2019b). *Verdaderas prioridades del gasto estatal. Un análisis del índice de información del ejercicio del gasto (IIEG 2019)*. <https://imco.org.mx/indice-de-informacion-del-ejercicio-del-gasto-2019-las-verdaderas-prioridades-de-los-estados/>

_____. (2021). *Gasto burocrático: aumentos y recortes*. <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-del-ejercicio-del-gasto>

Machado, R. (2006). *¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público en los países centroamericanos y República Dominicana*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/%2Filpes/%2Fnoticias/%2Fpaginas/%2F2%2F27472/%2Fmachad1.doc&usg=AOvVaw26c4lswN1fEHP5aB9pJd81>

Mesquida, S. (2003). El concepto de discrecionalidad y su control. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 37, 337-358. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/1096>

Nateras, G. (2006). Las políticas públicas: ¿discurso o realidad? *Espacios Públicos*, 9(17), 252-274. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67601715>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2009). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. <https://www.oecd.org/mexico/48168243.pdf>

Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas (POE). (2017). *Acuerdo mediante el cual se emite el Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017 de los Programas Presupuestarios del Estado de Tamaulipas*. <https://transparencia.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2017/03/Programa-Anual-Evaluacion-2017.pdf>

- _____. (2018a). *Criterios para la incorporación de la estrategia del presupuesto basado en resultados en el estado de Tamaulipas*. https://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/themes/po/img/actualizacion_criterios_pbr.pdf
- _____. (2018b). *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Estatal y el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño*. Microsoft Word-POL-48-190418 (tamaulipas.gob.mx)
- _____. (2018c). *Acuerdo mediante el cual se emite el Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2018 de los Programas Presupuestarios del Estado de Tamaulipas*. <https://transparencia.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2018/04/CG-Programa-Anual-de-Evaluación-2018.pdf>
- _____. (2018d). *Modificaciones al Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2018 de los Programas Presupuestarios del Estado de Tamaulipas*. <https://transparencia.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2018/04/CG-Programa-Anual-de-Evaluación-2018.pdf>
- _____. (2019a). Ley de Gasto Público (Decreto No. 611) (12 de diciembre de 2001). Microsoft Word - Ley_Gasto_Público_vigente (tamaulipas.gob.mx)
- _____. (2019b). *Acuerdo mediante el cual se emite el Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2019 de los Fondos de Aportaciones Federales y de los Programas Presupuestarios del Estado de Tamaulipas*. <https://transparencia.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2019/05/CG-Programa-Anual-de-Evaluación-2019.pdf>
- _____. (2019c). *Modificaciones al numeral 12 y 13 del Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2019 de los Fondos de Aportaciones Federales y de los Programas Presupuestarios del Estado de Tamaulipas*. <https://transparencia.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2019/05/CG-Programa-Anual-de-Evaluación-2019.pdf>
- _____. (2020a). *Lineamientos para el Programa F032 de Acciones de Fomento para Emprendedores de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas*. Recuperado de [parques-y-centros-de-bienestar.pdf](https://transparencia.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2020/06/PAE-2020_cxlv-53-300420F-EV.pdf) (tamaulipas.gob.mx)
- _____. (2020b). *Acuerdo mediante el cual se emite el Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2020 de los Fondos de Aportaciones Federales y de los Programas Presupuestarios del Estado de Tamaulipas*. https://transparencia.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2020/06/PAE-2020_cxlv-53-300420F-EV.pdf
- _____. (2020c). *Modificaciones y adiciones al Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2020 de los Fondos de Aportaciones Federales y de los Programas Presupuestarios del Estado de Tamaulipas*. https://transparencia.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2020/09/Modificacion-y-adicion-PAE-2020_cxlv-105-010920F.pdf
- _____. (2021). *Acuerdo mediante el cual se emite el Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2021 de los Programas Presupuestarios del Estado de Tamaulipas*. <https://transparencia.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2021/05/Publicacion-PAE-2021.pdf>

- Ramos, C. (junio de 2008). Palabras de clausura. *Presupuesto basado en resultados*. Ponencia llevada a cabo en Conferencia Internacional. Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Departamento para el Desarrollo Internacional y Centro de Investigación y Docencia Económica, Ciudad de México, México.
- Ramos, J. (2016). Gestión por resultados en México, 2013-2014. Algunos impactos en Baja California. *Estudios fronterizos*, 17(34), 64-84. <http://dx.doi.org/10.21670/ref.2016.34.a04>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (s.f.). Principios de la Gestión para Resultados (GpR). Microsoft Word - filimina2.html (hacienda.gob.mx)
- _____. (2011). Resultados- *Sistema de Evaluación del desempeño* (PBR-SED). 090811CeduladelPbR SED PDF | Planificación | Presupuesto (scribd.com)
- _____. (2015a). *Guía rápida para la formulación de programas con la Metodología de Marco Lógico (MML)*. Materiales de Capacitación PbR - SED | Secretaría de Hacienda y Crédito Público | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx)
- _____. (2015b). *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)*. Materiales de Capacitación PbR-SED | Secretaría de Hacienda y Crédito Público | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx)
- _____. (2016). *Guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados*. <https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados>
- _____. (2020). *Informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del presupuesto basado en resultados y del sistema de evaluación del desempeño*. <http://gaceta.diputados.gob.mx/may-parrafo3-Informe.pdf>

DIAGNÓSTICO DE LOS PROGRAMAS DEL GOBIERNO DE TAMAULIPAS PARA LA ATENCIÓN A NIÑOS EN VULNERABILIDAD POR POBREZA

Ann Celly Portes Acuña y Luis Eduardo Ramírez Sirgo

INTRODUCCIÓN

A pesar de la asignación de recursos por parte del gobierno federal y estatal para programas diseñados a disminuir los índices de pobreza en la niñez en Tamaulipas; esta última ha aumentado entre el 2008 y 2018, lo que motiva a identificar los programas y acciones del gobierno actual para realizar un diagnóstico inicial de las formas de atención a la pobreza.

La investigación parte de la conceptualización de la pobreza, los factores que se relacionan con ella, se hará alusión a las normas de protección a la niñez en vulnerabilidad por pobreza, las instituciones que participan en la atención de este sector, los planes de desarrollo que los gobiernos han diseñado y las acciones en que se traducen.

Posteriormente, se presentan los resultados obtenidos en una descripción de las políticas y programas implementados a nivel estatal.

ANTECEDENTES

Desde la concepción de la Conferencia de San Francisco, posterior a la Segunda Guerra Mundial, y la desaparición de la Sociedad de las Naciones, surgió en 1945, la Organización de Naciones Unidas (ONU). En el continente americano, los antecedentes de la promoción y protección de los derechos humanos se remontan al Sistema Interamericano de Derechos Humanos en 1948, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1976), y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos o Pacto de San José (1978).

En 1946 la ONU creó el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), un organismo que tiene como propósito promover los derechos de todos los niños, y adolescentes en México y el mundo.

Esta organización, en coordinación con el gobierno de México, el 20 de noviembre de 1989, aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño como tratado internacional de derechos humanos, siendo la primera ley internacional que versa sobre los derechos infantiles, con aplicabilidad obligatoria para México. La convención, en sus 54 artículos, reconoce a los niños sus derechos de pleno desarrollo físico, mental y social. Afirma que, es también obligación del Estado adoptar las medidas necesarias para dar efectividad a todos los derechos que la misma reconoce.

La Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 19, establece que:

Los Estados Parte adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de

perjuicio... (y que estas medidas comprenderán) ...procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él... (UNICEF, 2006).

Asimismo, en su artículo 27, fracción 3, la Convención señala que:

Los estados Parte, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda (UNICEF, 2006).

En el 2015, tras un proceso de participación conjunta de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se creó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptado por 193 Estados, incluido México. Con 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), y 169 metas. Cuyo objetivo es tomar acción contra la desigualdad y la injusticia, favorecer la inclusión y equidad en un marco de derechos, para incidir en las causas estructurales de la pobreza, combatir desigualdades y generar oportunidades para mejorar la calidad de vida de las personas (ONU, 2015). Sin embargo, México, para la puesta en marcha de la Agenda 2030, se enfrenta a un territorio desigual en desarrollo, y con población marginada (ONU, 2019).

Al sumarse a la Agenda 2030, el país ha aceptado reducir al menos a la mitad la proporción de infantes que viven en pobreza en todas sus dimensiones, disminuir la malnutrición; garantizar la educación inclusiva, equitativa y de calidad; reducir las desigualdades; y, poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños (UNICEF, 2018).

Internacionalmente, entre los organismos que persiguen fines macroeconómico-sociales para el desarrollo de los países y el acceso a un estado mínimo de bienestar de todos sus habitantes, además de la UNICEF, se encuentra la ONG que traducida significa “Salvar a los Niños” (SAVE THE CHILDREN), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), entre otras.

El impacto en la población de México se podrá observar de acuerdo con el nivel de cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030, en la ejecución de los compromisos internacionales y del deber democrático local que ejerza el Estado (ONU, 2015).

Asimismo, se vale de instituciones como Bienestar, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), Secretaría de Salud, el Sistema Nacional para el

Desarrollo Integral de la Familia (Sistema DIF); en coordinación con la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia; y del Sistema de Protección Integral a los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Sipinna), así como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para cumplir con sus compromisos sociales adquiridos.

Entre los asuntos preponderantes del actual gobierno, destaca la importancia de cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y la necesidad de vincular al sector público, privado y la sociedad civil, a fin de armonizar las acciones al cumplimiento de los objetivos, promoviendo la participación directa de agentes institucionales gubernamentales (Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2020).

Sin embargo, en México todavía hay muchas restricciones para la aplicación de programas con enfoque en derechos humanos; la sociedad civil y el gobierno no convergen en sus intereses, hay una falta de continuidad de los programas derivados de los cambios de gobierno; las modificaciones presupuestales y la falta de capacitación en el tema, lo que dificulta la perspectiva futura de actividades primordiales para un Estado democrático (Ibáñez et al., 2015).

Según se ha establecido en las Convenciones, Tratados Internacionales, Carta Magna y leyes locales; el Estado, debe garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los niños. Para llevar a cabo lo anterior, el gobierno se vale de políticas públicas, que son acciones de gobierno cuyo propósito es contribuir al bienestar general, brindando soluciones a las problemáticas sociales mediante estrategias medibles de acuerdo con la normatividad vigente (Aguilar, 2010).

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Ley General de Niños, Niñas y Adolescentes (DOF, 2018), en su artículo 5, establece: “Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes; las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad”. En México, esta población es de aproximadamente un 35%, lo que equivale a casi 40 millones de niñas, niños y adolescentes (UNICEF, 2018).

El Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), en su página *web*, señala que:

Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Asimismo, en su Informe de Pobreza y Evaluación 2020, Coneval afirma que al 2018, en México, el 52.4% de la población se encontraba en pobreza; siendo casi la mitad (el 49.6%) los niños y adolescentes (Coneval, 2020).

En cuanto a cifras en Tamaulipas, al 2010, la población infantil total era de 788 039 (INEGI, 2010). La pobreza en Tamaulipas entre 2008 al 2018, aumentó de 33.8% a 35.1%, lo que significa una adición de 190 200 personas a esta condición. De igual modo, al 2018, el 74% de la población estaba en situación de vulnerabilidad o pobreza, siendo el 40.7% niños y adolescentes, y el 32.6% mayores de 18 años (Coneval, 2020).

El INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), en su Encuesta Intercensal 2015, señala que la pobreza extrema en Tamaulipas era de 6% en niñas, niños y adolescentes. El índice de niños que no asistía a la escuela era de 15%, incrementándose hasta un 25%, en municipios marginados de Tamaulipas. Al 2014, el 49.1% de los tamaulipecos obtuvieron ingresos inferiores a la línea de bienestar. La carencia de seguridad social fue de 45.5%; la carencia de acceso a la alimentación fue de 19.5%, el rezago educativo total fue de 31.8%, la carencia de acceso a los servicios de salud fue de 15% y la carencia de acceso a los servicios básicos en la vivienda de 11.5% (INEGI, 2015).

La vulnerabilidad es el diferente grado y naturaleza de susceptibilidad de un grupo que está en riesgo, el individuo depende de su situación en relación con la comunidad e integra aspectos sociales e individuales que se relacionan con su problema y con los recursos que cuenta para afrontarlo (Ayres et al., 2006, citado en Parsell et al., 2019).

La población en vulnerabilidad identifica niños y niñas que nacieron en condiciones de pobreza y que han tenido que crecer en ese medio. Al llegar a la adolescencia y a consecuencia de su circunstancia económica están en riesgo de deserción escolar e iniciarse en el mercado laboral, experimentan situaciones de abuso y violencia, incluso están en riesgo de convertirse en padres y madres adolescentes (Johnson y Tseng, 2014, citados en Fernández et al., 2017).

En el caso particular de Tamaulipas, la atención de niños vulnerables cuenta con 126 albergues de alojamientos de asistencia social (INEGI, 2015). El Gobierno de Tamaulipas afirma que el Estado, ocupa el noveno lugar nacional con mayor cantidad de niñas, niños y adolescentes residentes en Centros de Asistencia Social, siendo 1374 niños atendidos, según el Plan Estatal de Desarrollo (Gobierno de Tamaulipas, 2017).

A pesar de que la pobreza pareciera estar relacionada con los derechos económicos, sociales y culturales, el disfrute de los derechos humanos depende de que los derechos más básicos sean satisfechos, puesto que la mayoría de las víctimas

de violaciones a sus derechos humanos se encuentran en situación de pobreza (Dulitzky, 2008, citado por Beca-Frei, 2018).

De acuerdo con Cordera et al. (2017), la pobreza está relacionada con la desigualdad social, que es la condición de desventaja social manifiesta en la falta de acceso a servicios, recursos y posición social, es entonces, un trato discriminatorio al que se enfrenta quien vive en pobreza y que favorece a ciertas clases sociales.

La discriminación se define por ser la exclusión y marginación en las relaciones interpersonales por motivos sociales, así como una afectación por el contexto social y material, debido que, en sus circunstancias el medio ambiente es una restricción para su desarrollo (Green y McDermott, 2010, citado en Parsell et al., 2019).

Adicionalmente, los niños en vulnerabilidad sufren de violencia, según datos de la Encuesta Nacional de los Niños, Niñas y Mujeres (ENIM) del 2015, al menos 6 de cada 10 niños, de entre 1 y 14 años sufrieron algún método violento de disciplina, y que 1 de cada 2 niños, sufrieron agresiones psicológicas. Además, las formas humillantes de trato se consideran normales como métodos de disciplina o de interacción diaria. La violencia ocurre en los hogares, las escuelas o la vía pública y puede provenir de padres, madres, cuidadores y otras figuras de autoridad. Considerar normal los actos de violencia significa reproducir los mismos patrones de comportamiento padecidos. La violencia, el maltrato y el abuso, son las principales razones por la que los niños abandonan sus hogares, dejándolos en un estado de indefensión aún mayor (UNICEF, 2018).

La pobreza entonces se relaciona con la discriminación, la violencia, la desigualdad y la marginación; es necesario conocer las acciones y programas que promuevan el resarcimiento de los derechos de los niños vulnerables en Tamaulipas, a fin de analizar la manera en que es posible potenciar las capacidades de los niños y revertir las disparidades, abriendo camino hacia la universalización de sus derechos y prestaciones sociales (Cordera et al., 2016).

Las elevadas tasas de pobreza y vulnerabilidad no se explican por la inexistencia de políticas públicas. Desde los años treinta se han generado políticas enfocadas a personas en situación de pobreza y desde los cincuenta se han estructurado programas de atención integral. Para 1991, Santiago Levy con su obra *La pobreza en México* generó la concepción de política focalizada contra la pobreza, aplicada en 1997, con el programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), para transferir recursos económicos a madres de hogares en pobreza, lo que generó el cambio de políticas públicas basadas en subsidios, a políticas de transferencia de recursos, donde a cambio de recibir el apoyo económico, el hogar debía garantizar la alimentación de los menores, acompañada de su escolarización básica y vigilancia de la salud pues habría que corroborar peso y talla periódicamente. Este

tipo de políticas han permanecido, aunque su nombre ha cambiado y asimismo los requisitos para mantenerla (Román y Valencia, 2012).

La legislación debe establecer las garantías sociales en las que se traducen esos derechos, planes y programas, los cuales deben diseñarse a largo plazo a fin de cumplirse progresivamente, empleando los recursos disponibles hasta garantizar su cobertura universal (Jusidman, 2009). A pesar de la normatividad vigente, aún se encuentran muchos niños en pobreza, sin acceso universal y equitativo a sus derechos, en condiciones de vulnerabilidad y desigualdad (UNICEF, 2018).

De manera local, el Estado mexicano en junio del 2011, reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), otorgando la mayor protección al ser humano sólo por tener tal condición. Los tratados internacionales se aparejaron a los derechos constitucionales, estableciendo la obligación a todas las autoridades de actuar con el principio pro-persona, que ofrece la interpretación más favorable de las leyes (Segob, 2011).

El artículo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2011), establece que: “Todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales”, asimismo que: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos [...]”.

En cuanto a la Ley para Prevenir la Discriminación (DOF, 2014), en su artículo 15 *Sextus*, fracción II, establece que: “La integración en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas del derecho a la igualdad y no discriminación” son medidas de inclusión para personas en vulnerabilidad.

Igualmente, entre los derechos contenidos en el artículo 13, de la Ley General de Niños, Niñas y Adolescentes (DOF, 2018), se encuentra el derecho a vivir en condiciones de bienestar, el acceso a la protección de la salud, a la educación, al esparcimiento, a vivir en familia, a un sano desarrollo integral, etcétera.

Proclamar el desarrollo de un país implica un compromiso internacional de los gobiernos, que se demuestra en la aplicación de los tratados y la legislación nacional (Rivera y Huicochea, 2019).

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el gobierno federal se compromete a garantizar el pleno respeto a los derechos humanos, actuar en pro de la libertad e igualdad, sin discriminación, combatiendo en favor de los ignorados y privados del ejercicio de sus derechos (Secretaría de Gobernación, 2019).

Además, el país se ha comprometido a operar desde un enfoque multidimensional de la pobreza, no sólo considerando el ingreso de las personas, sino también el acceso a sus derechos básicos (ONU, 2015).

La economía del país y por consiguiente del estado de Tamaulipas, atraviesa por incertidumbre derivada de la crisis del COVID-19 que ha generado no sólo efectos negativos en la salud, sino que ha limitado el crecimiento económico y el desarrollo social. La incertidumbre económica afecta principalmente a las familias en situación de pobreza generando una mayor desigualdad y vulnerabilidad.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020), afirma que los mayores aumentos de pobreza extrema se darán en México, sí como el crecimiento de pobreza en general. El banco BBVA Research (2020), estima que, para finales del 2020, habrá 12 millones 300 mil personas en situación de pobreza extrema equivalente al 26.6% de la población mexicana. Además, el banco estima una posible recuperación económica hasta el 2024.

Por tal motivo, es sustancial, en época de pandemia por COVID, la cooperación de entes gubernamentales y la sociedad civil en el diseño de leyes, instituciones y protocolos específicos para garantizar el acceso de los niños vulnerables por pobreza a una vida digna (Amador et al., 2020).

Kourachanis (2018) afirma que el objetivo del trabajo de los agentes sociales ha sido cubrir las necesidades humanas básicas, como los servicios sociales, los refugios y los apoyos físicos necesarios para la supervivencia de los niños sin brindar verdaderas soluciones. Debido a que, a pesar de estos programas anteriores, los autores Castaños-Cervantes y Sánchez-Sosa (2016) citando a Estévez (2009), afirman que en México existe una exclusión de programas integrales, que incorporen todas las características y experiencias de quienes se encuentran en vulnerabilidad. Es menester, implementar políticas públicas que brinden estrategias para el resarcimiento del goce de los derechos humanos de la niñez (Saguchi et al., 2019).

En cuanto a Tamaulipas, esas políticas públicas se ven materializadas en las acciones y programas públicos, los cuales deben procurar los derechos de los niños vulnerables por pobreza. Un diagnóstico de las acciones y programas dirigidas a niños e implementadas por el actual gobierno del Estado de Tamaulipas, es el primer paso para realizar una valoración inicial.

Para Anaya y Pérez (2014), las políticas sociales, han sido deficientes incluso para contener la pobreza, más bien, afirman que ha habido un aumento debido al crecimiento de la población y los movimientos económicos. Los autores remarcen la importancia de replantear los paradigmas que rigen la política social, la conceptualización, medición y formas de atender la pobreza.

Es prioritario que los planes de desarrollo de cada nivel gubernamental y las políticas públicas implementadas se conviertan en acciones y hechos contundentes de los compromisos suscritos por México, por lo que es necesario efectuar un estudio sobre la forma en que los programas públicos en Tamaulipas se han

enfocado a cubrir las necesidades apremiantes en la niñez en vulnerabilidad por pobreza en el estado.

PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

El presente trabajo de investigación tiene como unidad de análisis las acciones y programas públicos dirigidos a niños en vulnerabilidad por pobreza en Tamaulipas. Realizando un listado de todas las acciones y programas públicos que impliquen el resarcimiento de derechos de los niños en situación de vulnerabilidad por pobreza en el estado. La investigación será de alcance descriptivo. De acuerdo con Hernández et al. (2014), el alcance de un estudio descriptivo permite especificar las características del objeto de análisis.

La población objetivo son los niños que residen en Tamaulipas, y que se encuentran en vulnerabilidad por pobreza, lo que excluye a la población infantil que no se encuentran en dicha situación o que no residen en el Estado. El método de obtención de la información será de forma empírica indirecta, mediante un análisis documental.

El objetivo general de la investigación es identificar los programas gubernamentales de atención a la niñez vulnerable por pobreza, para establecer un diagnóstico inicial de la problemática identificada.

Objetivo particular 1: Definir los factores que intervienen en la situación de vulnerabilidad por pobreza, la situación actual de la niñez vulnerable en Tamaulipas y se hará alusión a la normatividad que justifican su atención.

Objetivo particular 2: Identificar las políticas públicas en México y en Tamaulipas, los programas públicos estatales derivados, las instituciones que participan para contribuir al resarcimiento de los derechos de los niños en situación de vulnerabilidad por pobreza del Estado.

De acuerdo con Coneval (2020), en su Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 (p. 24), el Estado necesita:

Generar políticas públicas que garanticen las mismas oportunidades de desarrollo a las niñas, niños y adolescentes, teniendo en cuenta las distintas realidades en las que estos grupos poblacionales se desenvuelven.

Identificar, de manera rigurosa y transparente, las acciones y programas que tengan mayor incidencia en el acceso a los derechos sociales de la población para fortalecer su implementación y continuidad.

La política social ocurre en nivel sectorial y nivel institucional. El primero, se identifica como la Política Sectorial de Desarrollo Social en donde se redactan los objetivos, las estrategias, los programas y las acciones que los organismos de la administración pública llevarán a cabo, para la atención los derechos sociales

primordiales como alimentación, vivienda, salud, y educación; plasmando las acciones que el gobierno federal realizará para combatir la marginación, la desigualdad, el rezago social y principalmente, la pobreza extrema.

En cuanto al nivel institucional, la Secretaría de Desarrollo Social tiene como atribución diseñar y coordinar la política social para promover la superación de la pobreza a través del desarrollo integral de las personas. La política social tiene como objetivo lograr el desarrollo social, a través de la coordinación de instituciones gubernamentales como la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación, Secretaría de Desarrollo Social, DIF Nacional; e instituciones de apoyo a la vivienda. Como se ha mencionado, las instituciones deben trabajar en conjunto para combatir la pobreza, en México, la organización que tiene esta función es la Secretaría de Bienestar Social anteriormente llamada Sedesol, en coordinación con otras dependencias gubernamentales (Anaya y Pérez, 2014).

El Plan Nacional de Desarrollo vigente en su Eje de Política Social incluye: Construir un país con bienestar, Programa de pensión para el bienestar de las personas con discapacidad, Programa nacional de becas para el bienestar Benito Juárez, Derecho a la educación, Salud para toda la población, Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, cultura para la paz, para el bienestar y para todos.

El Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 de acuerdo con el gobierno de Tamaulipas (2017), busca orientar el actuar de las instituciones públicas locales, en acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo que a su vez lo determina la legislación internacional de derechos humanos. Por ello, para traducir acuerdos, declaraciones o pactos internacionales de derechos humanos, que alcancen a los niños vulnerables por pobreza en Tamaulipas, se han creado políticas públicas, mismas que se encuentran dentro del eje de Bienestar social del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, se consideran atención y prevención social de las violencias; pobreza y desnutrición; equidad y atención a grupos vulnerables; salud; educación; cultura; deporte, y apropiación del espacio público y vivienda.

Para facilitar la promoción, ejercicio y exigencia de los derechos, las instituciones de Tamaulipas consideran tres momentos del ciclo de las políticas públicas: la estructura, los procesos, y los resultados. La primera, se deriva del marco jurídico local compuesto por reglamentos, reglas de operación, lineamientos y demás normatividad existente. Segundo, los procesos, son necesarios para que la institución tenga un funcionamiento armonioso. Finalmente, los resultados son los que demostrarán la eficacia de los programas realizados, los cuales se determinarán a partir de las evaluaciones, contrastando los resultados de los indicadores fijados versus los alcanzados (Gobierno de Tamaulipas, 2017).

De acuerdo con Delgado (2009):

El mecanismo de acción pública sujeto de evaluación normalmente es el programa. “Un programa es un conjunto de actuaciones orientadas a la consecución de uno o varios objetivos y que consumen recursos de diverso tipo (humanos, financieros, legales, materiales, tecnológicos, etc.)” (p. 9).

Conforme a las políticas públicas mencionadas en el Plan Estatal de Desarrollo, el Sistema DIF ejerce mayor participación en programas públicos estatales para el sector mencionado. Debido a las condiciones geográficas y sociodemográficas, Tamaulipas ha diseñado programas para niños migrantes que se encuentran en las fronteras. Además, es necesario mencionar que la Procuraduría de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes, no es únicamente un programa del DIF, más bien, es una institución que protege a los niños en condiciones de vulnerabilidad, realizando investigaciones pertinentes y tomando las medidas necesarias en coordinación con el DIF para garantizar la protección de los derechos de los niños que han sido violentados.

La Secretaría de Educación del Estado, ha desarrollado programas de prevención de violencia y de protección al entorno escolar de los niños vulnerables. La Secretaría de Bienestar social, generalmente trabaja en coordinación con el DIF para promover los proyectos sociales realizados en colaboración con la sociedad civil. Asimismo, vela por el acceso al medio ambiente sano y la protección de los niños pertenecientes a familias monoparentales donde la madre es jefa de familia. Finalmente, la Secretaría de Salud aborda la atención médica y vacunación desde la concepción hasta el nacimiento de los niños y, posteriormente, mediante la cartilla, se lleva un registro del seguimiento de indicadores de salud.

A través de la identificación de cada programa dedicado a la atención de niños en pobreza. Se mencionará la institución o el organismo público que implementa el programa, el nombre del programa, el objetivo o el fin que persigue, la fuente de financiamiento de donde provienen los recursos estatal o federal, el presupuesto asignado a la institución de acuerdo con Presupuesto de Egresos de la Federación.

A partir de la revisión de las páginas *web* de las instituciones encargadas de realizar acciones en favor de los niños vulnerables por pobreza en Tamaulipas, se identificaron el Sistema de Desarrollo Integral para la Familia (DIF) Tamaulipas, la Secretaría de Educación del Estado, a la Secretaría de Bienestar Social Estatal y la Secretaría de Salud Estatal que han implementado los siguientes programas de apoyo a los niños vulnerables por pobreza:

DIF	Secretaría de Educación	Secretaría de Bienestar Social	Secretaría de Salud
Dotación Para Educación Inicial	Programa Atención de la Violencia y el Acoso Escolar	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	Discapacidad
Desayuna Bien	Programa Seguridad Escolar	Tiempo de Todos Centros y Parques de Bienestar	Salud Integral del Niño
Equipamiento De Desayunadores	Programas Compensatorios	Comedores de Bienestar Comunitario	Prevención y Control de Enfermedades Diarreicas
Guarderías	Programa de Educación Migrante		Recién Nacido
CAIC (Centros de Atención Infantil Comunitarios)	Programa Binacional de Educación Migrante		Tos y Catarro
CECUDI (Centro de Cuido y Trabajo Infantil)	Programa Escuela Entorno Protector		Vacunación Universal
PANNARTI (Programa de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes en Riesgo y Trabajo Infantil)			Cáncer en la Infancia y en la Adolescencia
Casa Hogar del Niño			Estimulación Temprana
Procuraduría de Protección a Niños, Niñas y Adolescente			Prevención del Retraso Mental por Hipotiroidismo Congénito
Centros de Atención a Menores Fronterizos CAMEF			Lactancia Materna
Niños, Niñas, Adolescentes Migrantes No Acompañados			Nutrición
Menores Migrantes No Acompañados y en Condiciones de Vulnerabilidad			Obesidad

Fuente: Elaboración propia basada en DIF, Secretaría de Educación, Bienestar social y Secretaría de Salud del Estado de Tamaulipas (2020).

El financiamiento de cada institución en Tamaulipas se autoriza desde la Cámara de Diputados en el Congreso de la Unión y se presenta en el Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas en su artículo 7, donde se establece el presupuesto del poder ejecutivo, que es de \$56 391 636 107.17 pesos, para el ejercicio fiscal 2021 que se comparará con el presupuesto 2020, como se muestra a continuación:

Concepto	Presupuesto de Egresos de la Federación		
	2020	2021	Variación
Secretaría de Bienestar Social	\$784 264 053.56	\$500 393 081.00	-\$283 870 973
Secretaría de Educación	\$18 481 278 663.42	\$20 943 362 669.80	\$2 462 084 006
Servicios de Salud de Tamaulipas	\$5 980 309 002.94	\$6 204 627 365.47	\$224 318 363
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Tamaulipas	\$956 927 296.13	\$711 208 752.27	-\$245 718 544

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos Estatal 2020-2021. Gobierno de Tamaulipas (2019, 2020).

Como se puede apreciar del año 2020 al 2021 hubo una disminución en el recurso asignado a las instituciones de Secretaría de Bienestar Social y el Sistema DIF del Estado de Tamaulipas. La disminución puede explicarse en el aumento de recursos autorizados a temas de Educación y Salud, pues por ser temas prioritarios se asignaron mayores presupuestos para el ejercicio del 2021, derivado de las necesidades sociales por la pandemia del COVID-19.

A continuación, se estudiarán los programas que cada secretaría de Tamaulipas ha implementado para la atención de la niñez en vulnerabilidad por pobreza.

DIF	Objetivo	Población objetivo
Dotación para Educación Inicial	Contribuir al acceso de alimentos inocuos y nutritivos.	Menores de 0 a 3 años 11 meses, que pertenecen al Programa de Educación Inicial No Escolarizada, de la Secretaría de Educación de Tamaulipas.
Desayuna bien	Contribuir al acceso a alimentos inocuos y nutritivos de la población en edad escolar, sujeta de asistencia social alimentaria, mediante la entrega de desayunos... realizar acciones de orientación alimentaria, a fin de asegurar la calidad alimentaria en la producción de alimentos.	100 530 niñas, niños y adolescentes, que asisten a clases en 2225 planteles educativos del estado, mediante la entrega de raciones de desayuno.

DIF	Objetivo	Población objetivo
Equipamiento de desayunadores	Equipar con mobiliario, electrodomésticos y utensilios de cocina a desayunadores que lo requieran en 43 municipios del estado	Niñas, niños y adolescentes beneficiarios del Programa Desayuna Bien
Guarderías	Proporcionar a hijos de madres trabajadoras, madres/padres estudiantes y/o tutores en condiciones de vulnerabilidad, sin acceso a guarderías de seguridad social y/o privadas, a través de acciones educativas, de fomento a la salud, nutrición, esparcimiento y juego, apoyo psicológico y estimulación temprana, que permitan su desarrollo integral.	Niños y niñas a partir de 43 días de nacidos a 3 años 11 meses.
CAIC (Centros de Atención Infantil Comunitarios)	Proporcionar protección y formación integral, a través de acciones educativas y asistenciales que contribuyan con su desarrollo integral.	Niñas y niños de 2 años a 5 años 11 meses de edad. 159 CAIC con 5391 Alumnos en 31 Municipios del Estado.
CECUDI (Centro de Cuidado Diario Infantil)	Brindar el servicio de cuidado diario a niñas y niños, hijos de padres trabajadores y/o estudiantes un ambiente que propicia un sano desarrollo físico y mental, proporcionándoles estancia, protección, apoyo escolar, alimentación con balance nutricional y actividades culturales y deportivas.	Niñas y niños desde 43 días de nacidos a 12 años
PANNARTI (Programa de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes en Riesgo y Trabajo Infantil)	Brindar apoyos a niñas, niños y adolescentes trabajadores con el fin de asegurar su integración y permanencia en esquemas educativos, para mejorar las condiciones de vida en la que se encuentran, bajo un enfoque integral de atención.	Niños, niñas y adolescentes trabajadores o en riesgo de 6 a 17 años 11 meses.
Casa Hogar del Niño	Ofrecer con calidad y calidez... la protección física, mental y social que la niñez requiere para garantizar su rehabilitación, seguridad, subsistencia y oportunidades para su formación y desarrollo integral, con la finalidad de propiciar su incorporación a una vida plena y productiva.	Niñas, niños y adolescentes de 0 a 18 años. En estado de orfandad total o parcial, abandono total o parcial, maltrato, violación; salud mental deficiente, enfermedad orgánica, conducta infractora y delictiva e incapacidad física de los padres; prevención al maltrato y menores extraviados.
Procuraduría de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes	En cumplimiento a los principios rectores que señala el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes a fin de adoptar todas aquellas medidas de protección para la salvaguarda del interés superior de la infancia.	Niñas, niños y adolescentes que de manera temporal o permanente se encuentren en el Estado de Tamaulipas.

DIF	Objetivo	Población objetivo
Centros de Atención a Menores Fronterizos CAMEF	Atender las necesidades de los niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados y reintegrarlos a sus lugares de origen.	Niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados.
Niños, niñas, adolescentes migrantes no acompañados	Unificar a la familia procurando el bienestar superior de los menores y adolescentes.	Niñas, niños y adolescentes migrantes nacionales y extranjeros
Menores migrantes no acompañados y en condiciones de vulnerabilidad	Promover el fomento de la cultura de la legalidad, de corresponsabilidad internacional y de seguridad humana. Fortaleciendo el acceso a la justicia y a la seguridad de los niños migrantes.	Niños migrantes

Fuente: Elaboración propia con información de la página web del Sistema DIF Tamaulipas (2021).

El sistema DIF estatal, de acuerdo con el cuadro anterior, es el que más programas alberga, atendiendo a la infancia tamaulipeca en temas de asistencia social; brindando alimentos, estancias infantiles y guarderías, equipo para escuelas que ofrecen desayunos escolares, programas de prevención de riesgos para los infantes, protección a niños en situación de orfandad y migrantes.

La Secretaría de Educación en Tamaulipas presenta los siguientes programas de atención a la niñez:

Secretaría de Educación	Objetivo	Población objetivo
Programa seguridad escolar	Fortalecer y reafirmar la cultura de la prevención mediante acciones preventivas en materia de seguridad escolar en los planteles educativos de Educación Básica de la entidad...	Escuelas del nivel preescolar, primaria y secundaria de los 43 municipios del Estado
Programa Atención de la Violencia y el Acoso Escolar	Promover estrategias de prevención, atención e intervención inmediata en casos de acoso escolar, orientadas a proteger la integridad física, psicológica y emocional.	Niñas, niños y adolescentes de escuelas de Educación Básica.
Programa Escuela Entorno Protector	Impulsar el cuidado, protección y desarrollo integral de los estudiantes mediante la intervención transversal e interdisciplinaria en diferentes ámbitos que contribuyan al mejoramiento y establecimiento de ambientes escolares de paz y respeto de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.	Estudiantes de escuelas públicas de educación preescolar, primaria y secundaria del Estado de Tamaulipas

Secretaría de Educación	Objetivo	Población objetivo
Programa Binacional de Educación Migrante	Promover y asegurar la atención educativa... procurando una educación de calidad, equidad y pertinencia, así como lograr reciprocidad en la cooperación entre comunidades educativas de ambos países.	Niños y jóvenes migrantes que cursan una temporada del ciclo escolar en México y otra en EE. UU.
Programa de Educación Migrante	Beneficiar a escuelas que atienden a NNA (niños, niñas y adolescentes) migrantes con acciones de fortalecimiento académico, contextualización y equipamiento específico.	Niños, Niñas y Adolescentes entre 0 a 17 años de familias que viven en contexto o situación migrante
Programas compensatorios	Dar cobertura de atención educativa a las comunidades más desprotegidas del estado, mediante estrategias que favorezcan la permanencia de los alumnos y docentes, promuevan la equidad y calidad de educación que se imparte, así como la profesionalización del servicio y la federalización educativa.	39 municipios del estado, (Preescolar, Primaria y Telesecundaria) de instituciones educativas del medio rural ubicadas en municipios prioritarios.
Programa Ver Bien para Aprender Mejor	Brindar atención optométrica y donar anteojos de calidad, a todo estudiante de Educación Primaria y Secundaria de escuelas públicas que así lo requieran, con el fin de contribuir a evitar el bajo rendimiento, la reprobación y la deserción escolar.	Alumnos inscritos en escuelas públicas de los niveles de educación especial, primaria y secundaria en sus tres modalidades.

Fuente: Elaboración propia con información de la página web de la Secretaría de Educación (2021).

Los programas que ofrece la Secretaría de Educación se llevan a cabo en las instituciones educativas según sus objetivos: procuran la seguridad y protección en el ambiente escolar, la prevención de violencias y acoso escolar, el desarrollo integral de los estudiantes, apoyo de lentes a alumnos con discapacidad visual, atención de las comunidades marginadas brindando educación a zonas rurales y ofreciendo educación la niñez migrante.

Programas, objetivos y población objetivo de la Secretaría de Bienestar Social:

Secretaría de Bienestar Social	Objetivo	Población objetivo
Comedores de Bienestar Comunitario	Contribuir en la reducción de la carencia alimentaria de Tamaulipas mediante el suministro y distribución de alimentos en comedores comunitarios.	2 raciones alimentarias diarias de lunes a viernes a los Titulares de Derecho del Programa, que habiten en Zonas de Atención Prioritaria y en zonas con personas vulnerables y que presenten carencia alimentaria.
Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	Contribuir al bienestar social e igualdad mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral para que cuenten con facilidades para encargarse del cuidado y atención infantil.	Madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian
Tiempo de Todos Centros y Parques de Bienestar	Generar las condiciones para propiciar una convivencia pacífica y armónica de las personas, la integración familiar, a fin de apoyar la reconstrucción del tejido social y generar acciones que ayuden a la prevención de las violencias sociales, por medio de actividades deportivas, culturales, artísticas, sociales y recreativas en espacios públicos.	13 centros de bienestar en funciones y 66 parques de bienestar activos en 25 municipios del estado de Tamaulipas.

Fuente: Elaboración propia con información de la página web de la Secretaría de Bienestar Social (2021).

La secretaría que menos programas presenta para la atención de la niñez vulnerable por pobreza es la de bienestar en Tamaulipas, lo cual se puede explicar por el acaparamiento de los programas federales. Sin embargo, de los tres programas que se presentan, hay uno que las otras instituciones estudiadas por esta investigación no incluyen; y se trata del derecho a un medio ambiente sano que promueva el deporte y las actividades recreativas, debido a que las guarderías y los comedores comunitarios ya son parte de los programas que el DIF ofrece.

Programas de la Secretaría de Salud:

Secretaría de Salud	Objetivo	Población objetivo
Salud de Infancia y Adolescencia	Establecer y coordinar las estrategias para llevar a cabo los programas de salud orientados a prevenir y controlar los padecimientos... a fin de salvaguardar su integridad y bienestar, para el desarrollo pleno de sus capacidades	Niños y adolescentes que habitan en el estado
Discapacidad	Prevenir la discapacidad en la población tamaulipeca y contribuir a que las personas con discapacidad disfruten del derecho al más alto nivel posible de salud, sin discriminación, mediante el establecimiento de políticas públicas y estrategias en materia de promoción, prevención y detección temprana, tratamiento oportuno, habilitación y rehabilitación	Personas con discapacidad y población tamaulipeca
Salud Integral del Niño	Instrumentar acciones y estrategias derivadas de los programas nacionales de salud, para desarrollar los similares a nivel estatal en la prevención y control de aquellas enfermedades que más frecuentemente pueden afectar a la población infantil, con el objetivo de mejorar los actuales niveles de salud	Menores de cinco años
Cáncer en la Infancia y la Adolescencia	Brindar a los niños y adolescentes un diagnóstico temprano y un tratamiento multidisciplinario, oportuno y de calidad otorgado por expertos; en centros hospitalarios acreditados para la atención de cáncer... contribuyendo así, a disminuir la mortalidad por esta enfermedad.	Menores de 18 años
Estimulación Temprana	Unificar criterios del personal de salud del primer nivel de atención y de consulta externa de las unidades de segundo nivel	Menores de cinco años
Nutrición	Disminuir la prevalencia de casos de desnutrición leve, moderada y grave en menores de 5 años, lograr la recuperación de los casos detectados y disminuir la mortalidad por esta causa	Menores de cinco años

Secretaría de Salud	Objetivo	Población objetivo
Vacunación Universal	Proteger con inmunógenos a la población del estado, con prioridad en los menores de 9 años, mediante la aplicación de biológicos normados en el esquema básico de vacunación del país, que permitan alcanzar coberturas comunitarias protectoras, con registro en cartillas nacionales de vacunación de cada grupo de población y en censos nominales en cada unidad médica que permita seguimiento	Menores de 9 años, población del estado
Obesidad	Fomentar la adopción de estilos de vida saludables en la población infantil de responsabilidad institucional, para incidir en la detención y/o reducción de la prevalencia del sobrepeso y obesidad en este grupo etéreo	Niños 5 a 9 años de edad
Lactancia Materna	Sensibilizar a la madre sobre la importancia de la lactancia materna exclusiva	Bebés nacidos hasta de 2 años
Prevención del Retraso Mental por Hipotiroidismo Congénito	Prevenir el retraso mental y otras repercusiones del hipotiroidismo congénito, galactosemia, fenilcetonuria e hiperplasia suprarrenal congénita, antes de que se manifiesten, a través de la detección y manejo oportuno	Niños y niñas con diagnóstico de hipotiroidismo congénito
Tos y Catarro	Prevención de enfermedades comunes de tos y catarro	Niños menores (no específica)
Recién Nacido	Elevar la calidad de vida del recién nacido mediante acciones de prevención de enfermedades y protección de la salud	Recién nacidos

Fuente: Elaboración propia con información de la página web de la Secretaría de Salud (2021).

La salud de la niñez es un tema delicado debido a la vulnerabilidad de los recién nacidos, y de la falta de conciencia propia de los niños menores; los programas que presenta la Secretaría de Salud de Tamaulipas son en atención a la primera infancia hasta la adolescencia, creando conciencia de la importancia de la leche materna, la nutrición, los cuidados más elementales de los menores, la prevención y el diagnóstico a tiempo para la atención de padecimientos que puedan agravarse e impedir el desarrollo de los menores.

Según Coneval (2020), son seis las carencias que poseen las personas en situación de pobreza: “rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda

y acceso a la alimentación”. Los programas que se han revisado para atender a la niñez vulnerable por pobreza demuestran que se procura atender el rezago educativo, tener acceso a la salud integral y alimentación.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), como institución de evaluación de la política y programas públicos, ha generado información sobre indicadores de desempeño de las acciones gubernamentales en Tamaulipas, y la ha clasificado como una entidad con avance medio en la generación de elementos de monitoreo y evaluación. En resultados generales Tamaulipas ocupa el puesto 20 entre las 32 entidades federativas en el 2019, con un índice de 83.3, comparado con el promedio de 83 a nivel nacional, situándose apenas por encima del desempeño medio nacional. Para que una institución funcione adecuadamente requiere de un elemento normativo, Tamaulipas en su evaluación presentó una tendencia creciente en el componente normativo entre el 2017 y el 2019, con un aumento de 7.4 puntos en su calificación en el periodo, alcanzando una evaluación de 47.2 puntos y quedando en décimo tercer lugar a nivel nacional, lo que constituye un avance. Sin embargo, la variable relativa al área responsable de coordinar la evaluación de la política o de los programas de desarrollo social en el estado es la variable con menor puntuación no sólo en Tamaulipas, sino a nivel nacional. Lo cual deja un precedente de la importancia de llevar el diagnóstico hacia un estudio más profundo para realizar una evaluación de las políticas y programas implementados.

Sobre el componente práctico, Tamaulipas cuenta con una puntuación de 36.1 puntos, con un desempeño deficiente posicionándose en el lugar número 27 de 32 a nivel nacional y con un crecimiento apenas de 1.9 puntos entre el 2017 y 2019, las variables de planeación de evaluaciones, de existencia de indicadores de resultados y de gestión, así como los estudios e investigaciones son las variables evaluadas en este componente.

En cuanto a transparencia los indicadores de gestión y de resultados no está en formato de datos abiertos, se debe seleccionar de la página y descargar. Aunque se respondió al 100% de las solicitudes de información recibidas (6), en un plazo de 21 días, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas establece que debe ser en 20 días hábiles. Cabe mencionar que la respuesta no incluyó la información solicitada, por lo que además de responderse tarde, la información entregada fue inútil para quien la recibió.

El Coneval, considera pertinente para la mejoría de la evaluación de las prácticas gubernamentales, y el desempeño de sus programas, que se realice un seguimiento a los resultados de las evaluaciones; que haya correspondencia con la normativa para realizar los aspectos a mejorar derivados de las evaluaciones, para

ello debe diseñarse y publicarse el instrumento mencionado. Además, menciona la importancia de realizar estudios, diagnósticos e investigaciones de problemáticas de desarrollo social, en donde se analicen sus causas, efectos, características y población afectada con el objetivo de proponer acciones para contribuir a solucionarlas. Que el área responsable de las evaluaciones cuente con un sitio *web* en donde se publiquen los objetivos, estructura organizacional, mecanismo de vinculación con otras áreas de evaluación, ámbito de acción geográfica y productos de operación (Coneval, 2019).

CONCLUSIONES

El reciente aumento de la pobreza en Tamaulipas ha agravado la condición de vulnerabilidad de la población infantil. Este estudio de los programas gubernamentales para la atención de la niñez tamaulipeca ha tenido como objeto describirlos y conocer los índices de pobreza de este sector de la población.

Los gobiernos estatales basados en el Plan Nacional de Desarrollo y al Plan Estatal de Desarrollo, a través de sus secretarías de Bienestar, Salud, Sistema DIF Estatal implementan políticas y programas públicos para atender las necesidades sociales de la niñez.

El estado se ha comprometido a cumplir con la normatividad local e internacional y que la garantía de los derechos de los niños vulnerables sea una realidad social. Sin embargo, aunque la normatividad ofrece la máxima protección al menor, todavía se encuentran muchos niños que aún no acceden a la protección de sus derechos en todos sus ámbitos.

Se pretende que esta investigación sea base para realizar futuros estudios, que analicen profundamente los programas a fin de determinar nuevas estrategias contra la desigualdad, violencia, discriminación y marginación, condiciones directamente relacionadas con la pobreza.

Finalmente, la evaluación de Coneval mostrada anteriormente, abre un área de oportunidad para el análisis y evaluación de programas gubernamentales para niños en vulnerabilidad por pobreza en Tamaulipas, puesto que los programas han sido evaluados como deficientes, sin seguimiento, sin estar establecidos formalmente en la normatividad, careciendo de un fundamento sólido de creación y diseño.

FUENTES CONSULTADAS

Aguilar, L. (2010). *Política Pública. Curso de políticas públicas*. México. Word Press. <https://cursopoliticas.files.wordpress.com/2011/05/luis-aguilar-villanueva-polc3adtica-pc3bablica-mc3a9xico-2010.pdf>

- Anaya, R. y Pérez, R. (2014). *Políticas públicas en el combate a la pobreza en México 2000-2012: ¿Políticas progresivas o de contención de la pobreza?* <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/30804>
- Amador, J., Cervantes, D., Rodríguez, A., Aránzazu, S. y Serrano C. (2020). *Situación México. Tercer trimestre 2020*. BBVA Research. <https://www.bbva.com/publicaciones/situacion-mexico-tercer-trimestre-2020/>
- Beca-Frei, J. (2018). Pobreza: un problema de Derechos Humanos. ¿Qué hacer cuando la legislación profundiza la pobreza? *Dikaion*, 27(1), 101-126. <https://doi.org/10.5294/dika.2018.27.1.5>
- Castañeros-Cervantes S. y Sánchez-Sosa J. (2016) Towards a psychosocial and cultural definition of Mexican homeless girls: a qualitative approach. *Anales de psicología*, 32(2), 516-527. <http://dx.doi.org/10.6018/analesps.32.2.204721>
- Clifford, B., Wilson, A. y Harris P., (2019). Homeless health and the policy process: a literature review. *Elsevier*, 123(11), 1125-1132. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2019.08.011>
- Cordera, R., Flores, M. y Fuentes, M. (2016). *Por un México social: Contra la desigualdad*. Universidad Nacional Autónoma de México. http://132.248.170.14/publicaciones/30/Contra_la_desigualdad.pdf
- Comisión Económica de América Latina y el Caribe. (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2019). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2019*. CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Diagnostico_2019/Diagnostico_ME_2019_Documento.pdf
- _____. (2020). *Informe de pobreza y evaluación 2020. Tamaulipas*. CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Tamaulipas_2020.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2011). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf
- Delgado, L. (2009). Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión. *Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional*. <http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A2T3.pdf>
- Fernández, D., Cardona, Á., Arango, D. y Velásquez, B. (2017). Índice de vulnerabilidad al VIH en población habitante de calle/HIV vulnerability index in homeless persons. *Enfermería Global*, 16(2), 168-181. <https://doi.org/10.6018/eglobal.16.2.252001>

- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2006). *Convención sobre los Derechos del Niño*. UNICEF. Disponible en: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2018). *La Agenda de la Infancia y la Adolescencia 2019-2024*. UNICEF México. <https://www.unicef.org/mexico/media/306/file/agenda%20de%20la%20infancia%20y%20la%20adolescencia%202019-2024.pdf>
- Gobierno del Estado de Tamaulipas (2017). *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022*. Periódico Oficial del Estado. México. <http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2017/03/cxlii-Ext.03-310317F.pdf>
- _____. (2019). Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal 2020. <https://transparencia.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2020/01/INICIATIVA-PRESUPUESTO-DE-EGRESOS-2020.pdf>
- _____. (2020). Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal 2021. <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Iniciativas/Presupuesto%20de%20Egresos%20%202021.pdf>
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (6ta. ed.). Mc Graw Hill. https://www.academia.edu/32877675/Hernández_R._2014_Metodologia_de_la_Investigacion_sampieri
- Ibáñez, J., Martínez, F. y Aguirre, D. (2015). Monitoreo, evaluación y política pública de derechos humanos en México. Análisis crítico y propuesta. *Alegatos*, 29(91), 731-736. <http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/69/66>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2015). Encuesta Intercensal 2015. INEGI. México. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf
- _____. (2015). *Panorama sociodemográfico de Tamaulipas*. INEGI. México. https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/panorama/702825082406.pdf
- _____. (2015). *Censo de Alojamiento de Asistencia Social (CAAS)*. INEGI. México. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/caas/2015/doc/caas_resultados.pdf
- Jusidman, C. (2009). Desigualdad y política social en México. *Nueva sociedad* 220(4), 190-206. <https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2009/no220/13.pdf>
- Kourachanis, N. (2019). Southern European welfare states and homelessness: Portugal and Greece. *Emerald Publishing Limited*, 22(2), 114-128. <https://doi.org/10.1108/HCS-10-2018-002>
- Ley No. 25. Ley de Asistencia Social. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* No. 2, del 2 de septiembre de 2004. México. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270_240418.pdf

- Ley No. 200. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* No. 4, del 4 de diciembre de 2014. México.
- Ley No. 176. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* No. 4, del 21 de junio de 2018. México.
- Organización de las Naciones Unidas México. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas México. Disponible en: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/>
- Organización de las Naciones Unidas Nueva York. (2019). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019*. Naciones Unidas Nueva York. http://www.agenda2030.mx/docs/doctos/SDG_Report2019_es.pdf
- Rivera, O. y Huicochea, M. (2019). Derechos humanos, un gran reto para la administración de Andrés Manuel López Obrador. *Estudios Sobre Las Culturas Contemporáneas*, 25(50), 157-182. México. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7131926>
- Román, L. y Valencia, E. (2012). Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en México: el combate contra la pobreza y desigualdad. En Jacob Olaf (ed.). *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina*. <https://rei.iteso.mx/handle/11117/4788>
- Saguchi, J. y Soberano, A. (2019). Personas con discapacidad mental o psicosocial en situación de calle. *Novum Jus*, 13(2), 83-101. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2019.13.2.5>
- Secretaría de Bienestar Social. (2021). Programas Sociales. <https://www.tamaulipas.gob.mx/bienestarsocial/programas-sociales/>
- Secretaría de Educación. (2021). Inicio. <https://www.tamaulipas.gob.mx/educacion/>
- Secretaría de Gobernación México. (2011). *Reforma 194: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. *Diario Oficial de la Federación*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf
- _____. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. *Diario Oficial de la Federación*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Secretaría de Salud. (2021). Salud de Infancia y Adolescencia. <https://www.tamaulipas.gob.mx/salud/programas/salud-de-infancia-y-adolescencia/>
- Sistema DIF Tamaulipas (2021). Niños. <http://www.diftamaulipas.gob.mx/ejes/ninos/>

TURISMO “POST-COVID”: LA NUEVA NORMALIDAD INSTITUCIONAL

Diana Laura Saldaña Vázquez y Alexis Cruz Herrera

INTRODUCCIÓN

El mundo se encuentra en constantes cambios, por lo que cada sector, como la economía, la salud, la política, aspectos sociales, entre otros, están en una continua evolución que se da sin previo aviso, por lo que resulta imposible predecir lo que sucederá con el modo de vida como se conoce. El año 2020 tiene el peso suficiente para trascender en la historia de la humanidad, debido a las consecuencias que se han presentado por el virus que provocó la pandemia y el confinamiento en México a inicios de marzo.

Como medida de prevención y en respuesta a la presente problemática, las organizaciones mundiales y gobiernos crearon nuevas medidas sanitarias y de seguridad, dando origen de esta forma a una “nueva normalidad”, donde gracias a la implementación de nuevas normas se planeó salvaguardar la salud en todos los sectores, sobre todo en el sector turístico, un medio más complicado de controlar debido a la entrada y salida constante de los viajeros nacionales e internacionales, así se priorizó la seguridad de todas aquellas personas involucradas en actividades del sector turístico.

Esta situación dio como resultado un menor flujo económico dentro el sector turismo, por lo que la pandemia ha obligado a las pequeñas, medianas y grandes empresas a actualizar e innovar nuevas estrategias que impidan una mayor afectación económica y que permita de igual forma mantenerla a flote, además, de que se prioriza la calidad de los servicios que ofrecen, lo cual podría resultar en un cambio revolucionario en la industria.

México se ha encontrado con altas y bajas debido a la falta de disciplina que la población ha mostrado, provocando que los picos de contagio continúen en aumento, por lo que es posible identificar que las restricciones actuales no han mostrado los resultados esperados, lo que provoca un retraso constante para la reactivación de actividades cotidianas, sin embargo, se busca que las regulaciones, normas, leyes y demás medidas sean más contundentes, rígidas y estrictas, de modo que se pueda llegar a una pronta recuperación.

Finalmente, dentro del sector turístico, como del sector salud, se busca generar una reactivación pertinente y segura de las actividades turísticas, para que de esta forma sea posible recuperar el flujo económico y el estilo de vida al acostumbrado antes de la pandemia, aplicando las medidas correspondientes que las organizaciones y entidades encargadas presentan a corto y largo plazo, como la implementación de nuevas costumbres y hábitos de salud, así como la aplicación de vacunas para toda la población.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La pandemia producida por el virus de la COVID-19 alteró la economía de miles de personas, negocios y empresas al interrumpir las actividades que permitían un flujo constante del turismo. Por lo que resulta complejo establecer normas o regulaciones adecuadas para cada situación que se presenta y que en ocasiones cambian radicalmente dentro del sector turismo, generando incertidumbre respecto al futuro de las actividades recreativas a las que se estaba acostumbrado antes de la pandemia.

EL ORIGEN

El COVID-19 es una enfermedad causada por un virus perteneciente a la familia de los *coronavirus*, que comenzó a afectar a todos los países a finales del 2019 y a inicios de 2020, se supone originario de China y provoca infecciones severas en los pulmones. El nuevo virus se conoce como SARS-CoV-2, por tener semejanzas con el virus que causa el SARS y que se identificó a principios de 2020.

No se cuenta con una inmunidad previa contra la COVID-19, al ser una nueva mutación, es una situación completamente diferente y sin precedentes, por lo cual se considera que todas las personas son vulnerables ante la enfermedad sin importar la edad, además la inmunidad y los efectos de las enfermedades siempre varían y las personas no sufren los mismos síntomas o con la misma intensidad (Tovar, 2020). Uno de los principales factores de contagio es la aglomeración de grandes cantidades de personas debido a que se transmite por el aire y cualquier superficie contaminada, incluso por personas que no presentan síntomas de la enfermedad a quienes se les conoce como *asintomáticos*, y es debido a la irresponsabilidad o descuido de los mismos, que el virus se propaga con mayor facilidad, por lo que se le solicita a toda la población que haga uso debido del cubrebocas, lavado correcto de las manos, aplicación del gel antibacterial, mantener distancia de por lo menos dos metros y evitar zonas concurridas.

La familia del coronavirus no es reciente, ya se contaba con precedentes, aunque de un riesgo menor. Desde el 2019 se habían mencionado algunos casos del nuevo virus de forma fortuita y sin darle importancia, fue hasta diciembre que se presentaron los primeros casos de neumonía en Wuhan, esto según la Organización Mundial de la Salud (OMS). De acuerdo con las autoridades sanitarias de China, el primero de enero de 2020, cierra el mercado mayorista de mariscos de Huanan, debido a que se creía que era una de las principales fuentes del virus, después de haberse descubierto todos los animales salvajes que se vendían ahí (CNN Español, 2020), esto se consideró para evitar posibles brotes del virus.

Sin embargo, días después China anunció que los casos de neumonía no correspondían al SARS o al MERS; la comisión municipal de Wuhan comenzó una investigación sobre los casos antes mencionados. De esta forma, China confirmó la identificación del virus como una nueva mutación del coronavirus, donde inicialmente fue llamado 2019-nCoV, por la Organización Mundial de la Salud (OMS). El once de enero, Wuhan anunció la primera muerte provocada por este virus, por consiguiente, China comparte la secuencia genética del coronavirus alertando a los demás países para desarrollar *kits* de diagnóstico.

A partir del trece al veinticinco de enero, comenzó a reportarse sobre los primeros casos en distintos países alrededor del mundo tales como Tailandia, Japón, Francia, Filipinas, Egipto, África, Gran Bretaña, Italia, España y sobre todo Estados Unidos, aunque aún no se consideraba como una emergencia de nivel internacional. Fue el veintidós de enero, que Wuhan anuncia un cierre temporal del *sector turístico*, ya que las autoridades confirmaron 547 casos de contagio en el continente.

El once de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote de coronavirus oficialmente como una “pandemia”, por lo que México, entre muchos otros países, se sumó a la cuarentena. La Secretaría de Salud, reportó los primeros 3 casos positivos de COVID-19 en México, siendo uno de los primeros infectados, proveniente de Italia, lo que desencadenó una gran ola de contagios.

El viernes trece de marzo, se comenzaron a implementar medidas debido a que las cifras fueron subestimadas, algunas de estas medidas fueron el cierre de escuelas, cancelación de eventos masivos y las recomendaciones de extremar medidas de higiene, dado que esto podría reducir la tasa de aumento de la epidemia. La cuarentena en México comenzó oficialmente el dieciséis de marzo, interrumpiendo las actividades rutinarias de todo el país y tratando de evitar que la ola de contagios se mantuviera al mínimo dentro lo posible, pero para la fecha del treinta de abril, 64 días después del primer diagnóstico, el número de pacientes aumentó de manera exponencial, alcanzando una cifra aproximada de 19 200 casos confirmados y más de 1800 fallecidos (Suárez, 2020).

Si bien es cierto, a pesar de ser una enfermedad que ha causado múltiples problemáticas y que ha provocado un detenimiento total o parcial en diversos sectores, auspició una alianza entre las organizaciones públicas y privadas que permitieran al sector turístico recuperar el flujo económico y la seguridad de todos los involucrados.

AFECTACIONES EN EL TURISMO

Debido a la inminente ola de contagios, los países han tomado diferentes medidas para evitar una mayor propagación y afectación en el sector turístico, algunas de

estas acciones preventivas fueron el cierre temporal de las fronteras, limitando sólo la entrada o salida de recursos y productos básicos que resulten necesarios. Los hoteles, aerolíneas y viajes programados debieron cambiar la forma tradicional de ofrecer sus servicios. Los desembarcos en múltiples puertos de escala fueron prohibidos o limitados.

Esto ha provocado que diversas empresas de turismo y viajes se hayan visto en la necesidad de prescindir de su personal, o en algunos casos y a inicios de la pandemia, fueron enviados a cuarentena, pero sin goce de sueldo, provocando más dificultades económicas, no sólo para estos, sino también a todos los negocios involucrados de manera indirecta con el turismo, causando una crisis económica en cadena, lo que se traduce como complicaciones al tratar de mantener una estabilidad económica.

Una crisis sanitaria implica una crisis turística, dado que el turismo se considera una actividad institucional que apoya en gran medida a la economía de algunos países, como su aportación al Producto Interno Bruto (PIB), y que ayuda a mantener un flujo de la economía. El sector turístico puede resentir la falta de los viajes tanto de forma local como a gran escala, que podría traer consigo algunos resultados positivos y negativos.

- *Menos gente viajando*, lo que perjudica a todos los involucrados en la industria del turismo, los turistas no realizan los gastos que solían hacer, no hay pernocta, no se hace uso de algunos medios de transporte y no hay un flujo económico en el sector turístico; pero buscando un punto de vista positivo, esto también puede ayudar al turismo a desarrollar más y mejores modelos sostenibles y ecológicos a futuro, que se pueden usar como referencia o antecedente en caso de que una situación similar a la actual llegue a ocurrir de nuevo.

- *Una disminución de alojamientos*, lo que además de significar una pérdida de ingresos, también resulta en la pérdida masiva de empleos, debido a que algunas empresas hoteleras, al no contar con el flujo constante de pernocta, no es posible asegurar el empleo de sus trabajadores. Sin embargo, esto puede forzar a la industria del alojamiento a generar nuevas estrategias para proporcionar una mejor calidad en los servicios y priorizar la seguridad tanto de los turistas como de los empleados.

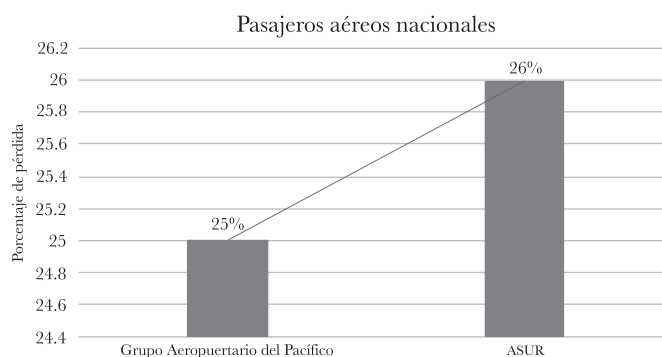
- *La reputación de los destinos y la confianza del público viajero se ve afectada significativamente*, esto se refiere a que los destinos y empresas que se han visto afectados por la pandemia, tuvieron que recuperar de alguna forma, la confianza de los turistas para pernoctar por lo menos una noche y reactivar el turismo gradualmente, también se proyecta una disminución de impuestos, por lo que los gobiernos tienen que buscar nuevas fuentes de ingresos que no perjudiquen excesivamente a los turistas.

El regreso a las actividades turísticas será gradual, con diversas normativas y restricciones con las que se piensa mantener el control de la situación y que están siendo adaptados por los diferentes países alrededor del mundo dentro de los próximos meses. Estas normas están siendo evaluadas e implementadas por las distintas organizaciones encargadas de manejar la situación, como la Organización Mundial de Turismo (OMT) o la Organización Mundial de la Salud (OMS) y que tendrán resultados impactantes sobre las actividades turísticas.

CAÍDA DE VOLUMEN DE PASAJEROS EN MARZO DE 2020

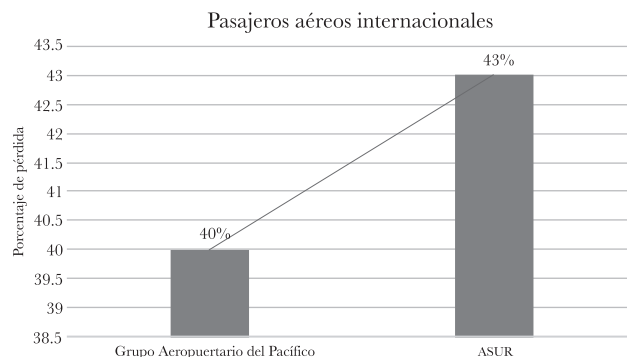
La Agencia Internacional de Transporte Aéreo (IATA, 2021) estima pérdidas en el sector aéreo del mundo en 252 mil millones de dólares, como se podrá apreciar en las siguientes gráficas:

Gráfica 1.1 Pasajeros aéreos nacionales



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 1.2 Pasajeros aéreos internacionales



Fuente: Elaboración propia.

VARIANTES ACTUALES

Es lógico pensar que los virus evolucionan según su entorno, por lo que no fue sorpresa descubrir tres nuevas variantes del virus SARS-CoV-2 en catorce países de América, pero sí ha generado preocupación por la mayor propagación y gravedad de los casos de COVID-19 que la mutación implica, esto fue informado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en su Actualización Epidemiológica al inicio del año 2021.

El gerente de incidentes de la OPS, Sylvain Aldighieri comentó que es necesario insistir a las autoridades a que continúen con el fortalecimiento de actos enfocados al control de la enfermedad, además de mejorar el monitoreo cercano de la COVID-19, también es necesaria la vigilancia epidemiológica incorporando la ampliación de la vigilancia genómica regional, es decir, el control y chequeo de la estructura, así como evolución y mapeo de los genomas, los cuales son conjuntos de ADN dentro de las células. Cuando sea apropiado, se requerirá ajustar las medidas de salud pública y sociales para la reducción de la transmisión (ONU, 2021).

En referencia con las 2 variantes detectadas recientemente en India (B.1.617.2) y Sudáfrica (501Y.V2) no se ha presentado una propagación extrema, limitándose por el momento a personas que viajan desde ambos países o personas que viajan desde los mismos. Una tercera variante originada en el Amazonas, Brasil (P.1), se muestra predominante a nivel local, donde se sugiere, pero no se confirma un vínculo causal con el incremento de hospitalizaciones, a pesar de eso, no se puede asegurar nada sobre la relación entre la aparición de la variante y la dinámica de transmisión.

En días más recientes, la Organización Mundial de la Salud alertó que la variante B.1.617 de India ha presentado tres nuevas evoluciones localizadas en 60 países, entre ellos México. La OMS mencionó que cuanto más circule el virus de SARS-CoV-2, más oportunidades tendrá de evolucionar, por lo que las vacunas que se lleguen a distribuir para ciertas variantes podrían resultar obsoletas ante los nuevos cambios que sufra el virus, por lo que también se deberán readaptar las estrategias actuales o simplemente buscar nuevos modos en los que se pueda combatir la transmisión acelerada (Guillén, 2021).

En México circulan las cuatro variantes que la OMS ha calificado como de preocupación, la que se detectó en Reino Unido (B.1.1.7), en Sudáfrica (B.1.351), en Brasil (B.1.1.28) y la de India (B.1.17), además de otras diez variantes del virus, por lo que la preocupación por la propagación y el aumento de fallecidos se encuentra en un porcentaje muy alto, eso sumado a que México es uno de los países que cuenta con una minoría de población vacunada.

El asesor regional en Enfermedades Virales del Departamento de Emergencias en Salud de la OPS/OMS (Méndez, J., 2021) comentó que no existe ninguna evidencia que permita suponer la falta de efectividad de las vacunas existentes, por el momento los estudios que se han hecho permiten pensar que todas las vacunas funcionan como se espera.

El aspecto más preocupante de las cuatro mutaciones del virus es el incremento de la capacidad de transmisión, es decir, que el virus se vuelva todavía más contagioso, en una explicación simple, el miedo radica en que, si un virus solía infectar cinco personas, ahora puede infectar diez, aumentando los riesgos para la población que todavía no cuenta con la vacuna.

Aun así, los expertos sostienen que las vacunas son necesarias y funcionales, a pesar de que se ha comprobado que las variaciones del virus han tenido un impacto en la efectividad, ahora es menor de lo que se esperaba, por lo que las personas vacunadas siguen protegidas. Una de las principales preocupaciones era sobre la eficacia de las primeras vacunas que salieron al mercado, pero esto se puede explicar, si una vacuna funcionaba al 100%, puede que ahora lo haga en un 90% o 95%, pero la persona sigue estando protegida.

Esta situación de las variantes y la evolución del virus no parece favorable, pero con el inicio de la vacunación el porcentaje de población será suficiente como para permitir un regreso progresivo y voluntario a las actividades del sector turístico en un corto periodo de tiempo, además de que los viajes y paquetes turísticos deberán dejar de lado el turismo en masa y enfocarse más en el turismo alternativo, donde se podrá mantener un mayor control sobre los viajeros.

PARALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

El liderazgo de la gestión de la crisis ha sido asumido por los poderes públicos en todo el mundo, por lo que ahora las esperanzas de encontrar una pronta solución recaen en los científicos. La economía se ha visto involucrada y obligada a detenerse, debido a las anteriores situaciones, provocando diversas afectaciones en las naciones, aunque esto ya se puede prever gracias a algunos acontecimientos históricos similares, por lo que se podría contar con un plan de respaldo que impida consecuencias de mayor magnitud.

Las medidas de emergencia, principalmente en el sector turístico, se han llevado a cabo de manera arbitraria, con resultados muy poco favorables y algunos de dudosa eficacia ante la dominante incertidumbre. La gravedad de esta situación para algunas personas provoca la necesidad de priorizar la supervivencia de sus negocios, empresas y trabajadores, los cuales algunos dependen directamente del turismo.

“Se ha asumido que la gestión de la crisis globalmente implica un aumento espectacular del gasto público que a la larga tendrá consecuencias en la capacidad adquisitiva de los ciudadanos en su función de consumidores” (Miquel, 2020, párr. 7). Al tener pocos elementos humanos en los negocios, empresas y fábricas, los costos de producción, transporte y venta de productos o servicios aumentarán, provocando que los clientes dejen de consumir por el considerable incremento del precio.

Debido a la problemática actual, algunas empresas han incrementado sus costos, esto provoca que los consumidores hagan menor gasto de estos servicios, por ende, el flujo económico continúa rezagado. La reducción de la capacidad adquisitiva de los consumidores puede generar consecuencias negativas en la comercialización de los servicios turísticos, que para muchos no es un servicio o consumo básico. De esta manera los hábitos y comportamientos de los turistas cambiarán de manera significativa el proceso de la toma de decisiones sobre los viajes a futuro, pensando no sólo en la salud, sino ahora también en la seguridad económica.

LA RECUPERACIÓN DEL TURISMO

Se requerirá adaptar correctamente la oferta y promoción de modo que se ajuste a los nuevos parámetros que se establecerán en el sector turístico de forma posiblemente permanente. Se considera que el turismo estaría apuntando en los últimos años a un plan más responsable o sustentable, y el escenario postpandemia aceleró esta posibilidad ya que la regulación de las actividades resulta esencial para la reactivación de la actividad turística, obligando a los países y organizaciones a tomar estas medidas preventivas con más seriedad.

Todo apunta a que la reactivación, en el momento que suceda, ocurrirá de manera progresiva, esto con la intención de que los destinos emisores y receptores orientados al turismo tengan un escenario más optimista, una mayor capacidad en la recuperación de la demanda para generar una mejor movilidad que califique como de «menor riesgo». A corto y mediano plazo los viajes que sean de mayor distancia se reducirán significativamente, ya que los turistas que pretendan viajar, pero mantener un menor riesgo tendrán en consideración tres nuevos aspectos, *viajes cortos*, *distancias* y *estancias cortas*, lo que se traduce como Turismo de Proximidad (Grupo en Concreto, 2020), generando así una mayor confianza, sensación de control y un menor gasto entre los viajeros para una recuperación próxima, siempre y cuando las autoridades sanitarias validen la seguridad de esta movilidad. Un claro ejemplo de esto es lo sucedido en el sector aéreo, provocando una inminente inseguridad en los pasajeros, por miedo a que se vieran involucrados en una situación idéntica.

“Ocurrió algo similar tras los atentados del 11-S. Ciertamente fue una crisis de dimensiones muy inferiores a la actual, pero cuando se redujeron drásticamente los viajes en avión hubo una recuperación en estos viajes de proximidad en vehículo privado” (Miquel, 2020, párr. 12). Esta comparación se refiere a los cambios y nuevas normas que se establecieron después de un evento impactante, lo que sucederá de igual forma a causa de la pandemia, pero a un nivel completamente diferente, pues la seguridad y los protocolos deberán ser más estrictos y efectivos.

Claramente el mundo se encuentra en una situación más complicada, debido al pánico que se ha generado entre la población, por lo que los riesgos y miedos del público son mayores, obligándolos a buscar nuevos medios por el cual viajar, pero incluso si se realizan viajes en vehículos propios los riesgos no desaparecen en su totalidad.

En consecuencia, los negocios y empresas tendrán que adaptarse a la *nueva normalidad* e implementar nuevas medidas que demuestren que son lugares seguros para que los turistas puedan visitar sin preocupaciones, además de ser sustentables y contar con programas sostenibles. Algunos hoteles se han dedicado a la capacitación de sus empleados y la adaptación que todos deben realizar para reactivar las actividades turísticas lentamente, para ello se tiene que cumplir con ciertos requisitos que les otorgue el permiso o la certificación de que son lugares responsables y sanitizados, ya que a día de hoy no se cuenta con un oficio *Covid Free* que demuestre que un lugar se encuentra libre del virus, ya que asegurar eso resulta complicado, con la entrada y salida de los turistas no hay forma de saber con seguridad si entre ellos hay infectados, asintomáticos o contagiados que no siguen ni respetan las medidas sanitarias.

LAS VACUNAS QUE PERMITIRÁN EL REGRESO

La pandemia provocada por la COVID-19 provocó el detenimiento repentino de toda actividad a nivel global, el miedo a contagiarse se esparció y por ende no se pudo regresar a las actividades que solíamos realizar en nuestras escuelas y trabajos, por lo que la vacuna se convirtió en una esperanza para todas las personas.

Las vacunas siempre han sido objeto de debate ya que la incertidumbre de no conocer en su totalidad el contenido, surgen grupos que se oponen, sin embargo, cabe destacar que la vacunación es una forma segura y eficaz de prevenir un mayor contagio del virus. La Organización Mundial de la Salud continúa insistiendo a los países a que garanticen la continuidad de los servicios de inmunización y salud esenciales, sin importar los desafíos que plantea la COVID-19. De esta forma, al contar con la mayor cantidad de personas vacunadas, lentamente se podrá recuperar la actividad turística, hoy más que nunca (Organización Mundial de la Salud, 2020).

Durante la vacunación es posible que se presenten efectos secundarios, tales como dolor en el brazo o fiebre baja, estos suelen ser leves y temporales, pero no se descarta que ocasionen efectos más graves, aunque sean raros. También es importante mencionar que las vacunas autorizadas y distribuidas son sometidas a numerosas pruebas rigurosas a lo largo de diferentes fases de los ensayos clínicos, y se mantiene un seguimiento con regularidad tras la comercialización, y serán requeridas para viajar de forma nacional e internacional dependiendo del destino o la aerolínea. Diferentes laboratorios se han encargado de crear vacunas que protejan contra las primeras cepas del virus de la COVID-19, entre las que destacan más se encuentran:

- BioNTech, Pfizer
- CanSino
- Oxford, AstraZeneca
- Sputnik V

Algunas de estas vacunas son de doble dosis, por lo que las campañas de vacunación pueden tardar todavía más en cubrir a toda la población de México, pero que lentamente permitirán aumentar la seguridad en la salud de las y los mexicanos (Organización Mundial de la Salud, 2020).

MEDIDAS DEL SECTOR HOTELERO

Varios hoteles mantienen el porcentaje de ocupación por debajo del 40%, tratando de tener un mayor control sobre el nivel de los turistas, pero siguiendo las nuevas medidas sanitarias que les permitan disfrutar de su estancia sin miedo, demostrando la seguridad y responsabilidad del hotel donde se han quedado y con posesión de diferentes certificados que les ayuden a comprobar esa calidad, como *Safe Travels*.

Safe Travels incluye protocolos concretos para al menos nueve industrias relacionadas con el turismo –aviación, cruceros, operadores turísticos, centros de convenciones, venta al por menor al aire libre–, cuyo objetivo es alinear al sector privado con estándares comunes que garanticen la seguridad de su fuerza laboral y de los viajeros a medida que cada país o región se incorpore a la “nueva normalidad” (Loyola, 2020, párr. 3).

Pero con sólo uno no basta para brindar esa confianza, por lo que diferentes organizaciones han creado una lista de requisitos para complementar esta seguridad, esto con el objetivo de que los hoteles puedan recuperar la ocupación gradualmente y los turistas comiencen a viajar sabiendo que los certificados los avalan, de esta forma, a pesar de que no es posible asegurar lugares sin COVID-19, se puede

comprobar que las instalaciones se encuentran en el mejor estado posible. Cristal International Standards, es una empresa del Grupo Intertek, y ha anunciado una solución fácil de adoptar para la prevención del contagio en el sector hotelero, la empresa líder en salud, seguridad, calidad y control de riesgos se ha enfocado en el sector turístico, publicando una nueva medida para la *Prevención de la Propagación de Infecciones*, llamada POSI-Check, diseñada para supervisar y generar una respuesta a los contagios en hoteles y restaurantes de todo el mundo.

La solución POSI-Check fue creada para apoyar a diferentes organizaciones a corto plazo mientras el mundo se recupera de la pandemia. Permite a los hoteles y restaurantes demostrar que están gestionando de forma eficaz las medidas sanitarias para prevenir la propagación del virus, proporcionando herramientas necesarias para mantener un mayor control en cualquier entorno para dar a los huéspedes la certeza de que su salud es prioridad.

La cadena de hoteles AMResorts cuenta con ocho marcas de hoteles en total, entre ellos *Zoëtry: Wellnes & Spa Resorts*, *Secrets: Resorts & Spas*, *Breahltless: Resorts & Spas*, *Dreams: Resorts & Spas*, *Now: Resorts & Spas*, *Reflect: Resorts & Spas*, *Alua: Hotel & Resorts* y *Sunscape: Resorts and Spas*. Todas las marcas anteriores cuentan con el certificado “*CleanComplete VERIFICATION, Un Programa de Calidad, Seguridad e Higiene de 360 Grados de AMResorts*”, para implementar las siguientes medidas de prevención:

Llegada y registro

En el momento en que los turistas arriben al hotel, la primera medida que se establece es ofrecer desinfectante de manos, además de establecer estaciones de registros de higiene y realizar una limpieza frecuente del *lobby* y góndolas de equipaje.

Procedimientos de limpieza de habitaciones

Se implementó la verificación de *Cristal RoomCheck*, un certificado que permite ayudar a manejar, monitorear, controlar y evaluar el funcionamiento del hotel, donde se verifica que todos los objetos que se proporcionan en las habitaciones son entregados en *kits* individuales, sellados y sanitizados. También se muestran a los turistas los videos de protocolos de desinfección de higiene en TV y tableta.

Saneamiento en todo el resort

Se implementan múltiples estaciones desinfectantes para manos, existe un mayor saneamiento y desinfección de las áreas comunes, se colocan camastros de playa y piscina en la distancia establecida, se realiza limpieza regular del equipo deportivo y de entrenamiento, además de permitir actividades con distanciamiento social.

Protocolos de alimentos y bebidas

Los asientos son colocados de forma que permitan el distanciamiento social, en el caso de grupos mayores a 5 personas, sólo se permitirán con previa reservación,

en la zona de *buffet* no se permite que los comensales se sirvan sus propios alimentos, los menús se presentan en tableros o pantallas digitales. Se desinfectan mesas, sillas, manteles y utensilios con frecuencia, los cocineros, meseros y servicio a la habitación requieren de máscaras.

Procedimiento de salida

Se realiza el servicio de *Check-Out Exprés* para que el contacto entre los clientes y los empleados sea reducido.

Actividad de limpieza en el área de servicio del resort

Se implementa una amplia capacitación de bienestar e higiene al personal, se crean nuevos puestos de personal dedicados específicamente a las medidas de salud y saneamiento, se realizan pruebas metódicas de piscinas y sistemas de agua, se designa un área de entrega y saneamiento para suministros.

Verificación de terceros

Los hoteles cuentan con múltiples certificaciones que demuestran la efectividad y seguridad con las que cumplen las medidas implementadas en el hotel, generando así una mayor confianza en los turistas.

Cristal International standards

“Una de las certificaciones de más alto nivel, que verifica los mejores procesos de calidad y seguridad”.

Certificación Cristal International Standards POSI-Check

“Uno de los estándares de verificación de terceros más avanzados de la industria y que se está implementando en todas las propiedades de las marcas de AMResorts”.

Certificación FoodCheck

“Cumple con las prácticas de seguridad alimentaria certificadas y auditadas por el *Hazard Analysis Critical Control Point* (HACCP), un sistema reconocido internacionalmente para reducir el peligro en riesgos de seguridad en los alimentos”.

La cadena AMResorts cuenta con los más altos estándares de calidad, seguridad e higiene de prevención, demostrado por Cristal International Standards, siendo una de las certificaciones de más alto nivel en el sector hotelero, verificando los mejores resultados. Este protocolo es uno de los estándares de verificación más avanzados de la industria, para abordar el mundo posterior al COVID-19, y la marca de AMResorts es uno de los primeros en emplearlo (AMResorts, 2020).

MEDIDAS DEL SECTOR AÉREO

Después de las grandes afectaciones que tuvo el sector aéreo, distintas aerolíneas han implementado estrategias para que los vuelos tanto nacionales como internacionales sean reactivados a un porcentaje que les permita generar un flujo

de economía estable. Aeroméxico, una de las aerolíneas más importantes en nuestro país presentó un “Nuevo sistema de gestión de salud e higiene”.

Se harán evaluaciones médicas a tripulantes, personal de aeropuerto y pasajeros, se entregará equipo de protección (*kit*), se alinearán protocolos de seguridad con proveedores y autoridades, se colocará gel antibacterial en todas las instalaciones, la limpieza se hará en todo el equipo y mobiliario, se realizará escaneo de temperatura a todos los pasajeros antes de abordar y se les aplicará gel al subir y nuevamente durante el vuelo, para abordar se hará *Unifila* y durante el vuelo se comunicarán las medidas preventivas, habrá más seguridad en la plataforma de abordaje, todos los alimentos durante el vuelo se darán en presentaciones individuales, todos los artículos a bordo serán sellados, desinfectados y, finalmente, toda la tripulación estará con equipo de protección (AEROMÉXICO, 2020).

Estas son algunas de las nuevas medidas que se han llevado a cabo, además de la desinfección constante, con un proceso detallado de limpieza y nebulización. De igual manera Aeroméxico ha implementado filtros *High Efficiency Particle Arresting* (HEPA) también conocidos como Recogedor de Partículas de Alta Eficiencia, que eliminan el 99.99% de virus y bacterias, generando de dos a tres minutos aire puro dentro de las aeronaves. Cabe destacar que no ha sido la única en implementar estas estrategias, ya que aerolíneas como British Airways, Emirates, Copa Airlines y American Airlines también han tomado estas medidas para reactivar los vuelos, esperando que se logre un control adecuado al viajar.

A pesar de haber sufrido grandes afectaciones, estos dos sectores siendo de los más importantes en turismo, se han visto parcialmente activos gracias al correcto manejo de la situación, pues los nuevos planes y medidas que han creado con el objetivo de mantenerse estables han resultado efectivas, por lo que se espera que la actividad turística recupere su estabilidad económica y se puedan mantener a flote, creando un nuevo estilo de viaje seguro, una nueva normalidad.

PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

La máxima prioridad sigue siendo la contención de la pandemia, por lo que el sector turismo se ha mantenido al margen, apoyando las medidas establecidas para frenar la difusión del virus. La Organización Mundial del Turismo (OMT) está colaborando con diversas entidades como lo son la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) la Organización Marítima Internacional (OMI), el Consejo Internacional de Aeropuertos (AIC), la Asociación Internacional de Líneas de Crucero (CLIA), la Asociación de Aviación Civil Internacional (IATA) y el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (CMVT), para garantizar una correcta reactivación coordinada y eficaz.

En el sector socioeconómico, persiste una recesión mundial, lo que significa la pérdida de millones de trabajos; el turismo constituye un sector que necesita mucha mano de obra, y es uno de los más amenazados en la actualidad. Las consecuencias afectaron directamente a los grupos más vulnerables como las mujeres, jóvenes y comunidades rurales, por lo que el turismo requiere del apoyo urgente que permita sostener el empleo y garantizar la capacidad del mercado inmediata (Organización Mundial de Turismo, 2020). Finalmente, se cuenta con ciertas recomendaciones que se dividen en tres ámbitos:

1) Gestión de la crisis y mitigación de sus efectos

Incentivar la retención de puestos de trabajo, apoyar la liquidez de empresas, revisar los diversos factores “que afectan al transporte y al turismo, garantizar la protección del consumidor, promover el desarrollo de capacidades, incluir al turismo en paquetes de emergencia económica” nacional, regional y mundial, y finalmente crear mecanismos o estrategias de gestión de crisis.

2) Suministro de estímulos y aceleración de la recuperación

“Proporcionar estímulos financieros para la inversión y las operaciones en el sector turístico, revisar los impuestos, las tasas y las normativas que afectan a los viajes y al turismo”, integrar la sostenibilidad ambiental en los paquetes de estímulo y recuperación, comprender el mercado y actuar con rapidez para restablecer la confianza y estimular la demanda, fomentar el marketing, los eventos y las reuniones e invertir en alianzas.

3) Preparación para el futuro

Diversificar los mercados, los productos y los servicios, invertir en los sistemas de inteligencia de mercados y la transformación digital, fortalecer la gobernanza del turismo, prepararse para la crisis, reforzar la resiliencia, invertir en capital humano y desarrollo del talento, situar el turismo sostenible en un lugar destacado de las agendas nacionales, efectuar la transición a la economía circular e incorporar los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

Es necesario seguir las medidas que se establezcan para evitar una mayor propagación del virus, permitiendo que la vacunación siga su procedimiento y que el tiempo de espera para la reactivación del turismo sea menor; también es importante considerar las medidas que el gobierno de cada nación implemente, por el momento la prioridad es la seguridad de la población, pero también lo es la seguridad de que las personas puedan conservar sus trabajos sin verse afectadas por la situación actual. Si bien el turismo fue de los primeros sectores y los más afectados alrededor del mundo, también será de los primeros en regresar paulatinamente, con un menor porcentaje de ocupación, aunque lo importante es avanzar.

CONCLUSIONES

Con esta pandemia se han adquirido nuevos conocimientos, hábitos y normas; deberán tomarse con mayor seriedad las enfermedades y algunas medidas que se tienen planteadas o que ya habían sido implementadas, pero que no se respetaban o seguían correctamente. Esto ha sido similar a una terapia de *shock*, para que las personas alrededor de todo el mundo tomaran conciencia sobre sus acciones y costumbres, además de cuestionar la educación, creencias y cultura que posee cada país respecto a estas situaciones; siendo así la reflexión hacia el turismo y el cómo ahora la sociedad debe aceptar y adaptarse a este nuevo estilo de viaje, ya que si no se lleva a cabo correctamente existe el riesgo de repetir los mismos errores y recaer en nuevos brotes que perjudiquen aún más en el sector turístico y el flujo económico.

También se destacan las acciones que el gobierno ha llevado a cabo para evitar que el país se vea afectado a gran escala. Es posible identificar las fallas que hay en el sistema y qué es lo que está causando mayor impacto en nuestra nación, el gobierno no siempre es el culpable, en México es fácil distinguir que la población resulta irresponsable a pesar de que se han anunciado medidas que ayudan a prevenir los contagios, pero que resultan ser de menor importancia para ciertos sectores de la población y que incluso llegan a tomar como una falta de respeto o una agresión contra ellos el que se les solicite respetarlas, sin considerar que, de esta forma la situación del país no mejorará como consecuencia de estas creencias.

Tomando en cuenta todas las medidas implementadas y sugeridas anteriormente como el certificado POSI-Check (E., 2020), es posible plantear nuevas o mejores medidas que permitan un mayor flujo del turismo en las diferentes localidades del país, como adaptar la tecnología y las diversas aplicaciones que existen actualmente en beneficio del sector turístico, la divulgación de estas medidas para que sean aplicadas en otros sectores que pueden mostrar resultados beneficiosos, ya que se mantendría de forma segura y oficial que los locales o negocios cuentan con la higiene y desinfección adecuadas.

El turismo cuenta con el potencial de recuperarse y consolidarse como parte esencial de la economía nacional; esta crisis ha ofrecido una oportunidad para configurar al sector turístico, con el fin de garantizar no sólo un crecimiento, sino también un mejor sistema y una gestión más adecuada, priorizando la inclusión, sostenibilidad, responsabilidad y demás objetivos de la agenda 2030.

Finalmente, que el gobierno tome cartas en el asunto proporcionando mayores recursos para los negocios y sectores que los requieran, y que se implementen medidas más drásticas si la situación lo amerita, una multa o trabajo comunitario para todas las organizaciones y personas que no hagan caso a las nuevas medidas, ya que si sólo se *sugiere* respetar o hacer uso del cubrebocas, gel antibacterial, caretas

y demás, no será posible que todos los sectores se recuperen, de esta forma se podrá *reeducar* a las personas para que sean más responsables y tomen consciencia respecto a la situación, además de darle seguimiento al plan de acción que se implemente.

Las nuevas medidas que se están implementando en restaurantes, hoteles, transportes, entre muchos más, permitirán no sólo un regreso al turismo más estable, sino que también generará un nuevo estilo de viaje para los turistas, los cuales deberán aprender a vivir y disfrutar del turismo con mayor conciencia. Esta situación transformará todo, las comunidades receptoras se deberán adaptar a la nueva normalidad y tendrán que promover un turismo seguro, además de cumplir con las expectativas y demandas del público viajero, por otro lado, los turistas deben aprender a respetar las nuevas normas que se aplicarán en todos los destinos turísticos, también entenderán que no todos los destinos ideales para vacacionar son de sol y playa, apoyar el turismo local, y respetar los lugares que visitan.

Se espera que todo lo anterior se lleve a cabo para que el sector turístico pueda recuperar la actividad que perdió durante el año 2020, evolucione para bien y de esta forma se pueda cuidar y conservar el patrimonio, monumentos y destinos del país.

FUENTES CONSULTADAS

- AEROMÉXICO. (2020). *Te cuidamos con los protocolos de higiene más estrictos*. https://vuela.aeromexico.com/medidas-de-salud-e-higiene/?_ga=2.198026863.1524405134.1623807941-827999901.1623807941
- Alissa, M. (2020). *Medecins sans frontieres, Médicos sin fronteras*. ¿Qué es COVID-19? <https://www.msf.mx/que-es-covid-19>
- AMResorts. (2020). *Clean Complete Verification*. Que tenga un viaje seguro: <https://info.amresorts.com/es/cleancomplete>
- Chávez, B. (9 de junio de 2020). *The Event Planner's Magazine, MDC*. WTTC PROMUEVE 'SAFE TRAVELS': <https://mdcmagazine.com/articulos/meeting-news/trade/wttc-promuevesafe-travels#:~:text=Safe%20Travels%20incluye%20protocolos%20concretos,seguridad%20de%20su%20fuerza%20laboral>
- CNN Español. (14 de mayo de 2020). *Coronavirus*. Obtenido de Cronología del coronavirus: así empezó y se ha extendido por el mundo el mortal virus pandémico: <https://cnnespanol.cnn.com/2020/05/14/cronologia-del-coronavirus-asi-empezo-y-se-ha-extendido-por-el-mundo-el-mortal-virus-pandemico/>
- E., A., (29 de abril de 2020). *Hosteltur*. POSI-Check - una solución para la prevención de la propagación de COVID-19: https://www.hosteltur.com/comunidad/nota/022198_posi-check-una-solucion-para-la-prevencion-de-la-propagacion-de-covid-19.html

- Gobierno de México. (2020). *COVID-19 México*. Información General: <https://datos.covid-19.conacyt.mx/>
- Gomis, J. (07 de abril de 2020). *UOC, Universitat Oberta de Catalunya*. Efectos de la COVID-19 en el Turismo: factores a considerar: <https://economia-empresa.blogs.uoc.edu/es/efectos-de-la-covid-19-en-el-turismo-factores/>
- Grupo en Concreto. (19 de agosto de 2020). *Turismo de proximidad, la nueva modalidad post-COVID-19*. <https://grupoenconcreto.com/turismo-de-proximidad-la-nueva-modalidad-post-covid-19/>
- Guillén, B. (2 de mayo de 2021). *El País*. Detectado en San Luis Potosí el primer caso de la variante india del coronavirus en México: <https://elpais.com/mexico/2021-05-02/detectado-en-san-luis-potosi-el-primer-caso-de-la-variante-india-de-covid-19-en-mexico.html>
- IATA. (24 de marzo de 2021). *A21mx*. Estima IATA pérdidas globales de 252 mil mdd: <https://a21.com.mx/organismos/2020/03/24/estima-iata-perdidas-globales-de-252-mil-mdd>
- LISA Institute. (10 de marzo de 2020). *LISA Institute*. Impacto del Coronavirus en el sector turístico: causas, consecuencias y medidas: <https://www.lisainstitute.com/blogs/blog/impacto-del-coronavirus-en-el-sector-turistico-causas-consecuencias-y-medidas>
- Morales, J. (15 de abril de 2020). *Entorno Turístico, Hablemos de turismo*. La comunicación como estrategia después del COVID-19: <https://www.entornoturistico.com/la-comunicacion-como-estrategia-despues-del-covid-19/>
- ONU. (17 de mayo de 2021). *COVID-19. Respuesta*. Hasta el momento, las vacunas existentes protegen contra las variantes de COVID-19: OPS: <https://coronavirus.onu.org.mx/hasta-el-momento-las-vacunas-existentes-protogen-contra-las-variantes-de-covid-19-ops>
- Organización Mundial de la Salud. (20 de abril de 2020). *¿A quién puede administrarse la vacuna contra la COVID-19 de Pfizer-BioNTech?* https://www.who.int/es/news-room/feature-stories/detail/who-can-take-the-pfizer-biontech-covid-19-vaccine?gclid=EAIaIQobChMIsoSP6qKJ8QIVs8mUCR2SIQ1MEAAYASAAEgI_NfD_BwE
- _____. (30 de diciembre de 2020). *Vacunas e inmunización: ¿qué es la vacunación?* https://www.who.int/es/news-room/q-a-detail/vaccines-and-immunization-what-is-vaccination?adgroupsurvey={adgroupsurvey}&gclid=CjwKCAjwqvvyFBhB7EiwAER786bN5ji3L4nD23lqBCd3qXmaV36ZSm7AO-TrI8yetQj_NkqGrqBqmQxoCOAYQAvD_BwE
- Organización Mundial de Turismo. (1 de abril de 2020). *Apoyo al empleo y a la economía a través de los viajes y el turismo*.
- Suárez, V. (27 de mayo de 2020). *NCBI*. Epidemiología de COVID-19 en México: del 27 de febrero al 30 de abril de 2020: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7250750/>
- Tovar, J. (5 de diciembre de 2020). *EFE: SALUD*. La inmunidad frente a la COVID-19, una cuestión de tiempo y paciencia: <https://www.efesalud.com/inmunidad-covid-19-tiempo-paciencia/>

CONCLUSIONES GENERALES

A lo largo de los capítulos que conforman esta obra, se han abordado diferentes procesos de diseños, análisis o reformas de carácter institucional, si bien en su mayoría los trabajos han tenido un alcance local, todos comparten una perspectiva nacional, de modo que los diagnósticos y propuestas aquí presentados, repercuten o pueden llegar a trascender en la vida política del país.

En el caso del análisis sobre el control de la ejecución de la obra pública a la luz del derecho a la información, Villanueva Mendoza logra identificar que la omisión en la legislación general sobre transparencia, de la obligación de brindar con amplitud y oportunidad a la colectividad, la información respecto de los contratos y la ejecución de las obras públicas propicia un uso irregular de los recursos públicos.

Subraya en su análisis que, para el Sistema Nacional Anticorrupción es imprescindible prever la disponibilidad de una mayor información, respecto de las empresas particulares que ejercen recursos del pueblo, a fin de evitar las prácticas indebidas de corrupción, que constituyen una de las más graves patologías del estado democrático de derecho.

Asimismo, conmina a los poderes legislativos locales a ampliar el acceso a la información, a través de la adición legislativa propuesta, brindando así un mayor control de los recursos públicos destinados a la ejecución de obra pública, tanto por los servidores públicos encargados de su contratación, como de las empresas que realizan su ejecución.

Arroyo Cisneros, Solís Ríos y Nevárez del Rivero al abordar la reforma de los Consejos de la Judicatura en México, como insumo de los sistemas anticorrupción; destacan que un modelo alternativo de Consejos a manera de órganos constitucionales autónomos, puede ser una evolución idónea para ellos, en clave de su independencia de la Suprema Corte de Justicia, de los tribunales superiores de justicia estatales, así como de los poderes ejecutivo y legislativo.

Dado que la Suprema Corte de Justicia se administra a sí misma por medio de su presidente y que, por ende, queda fuera del influjo del Consejo de la Judicatura Federal, los autores consideran que es imprescindible modificar el diseño institucional y su naturaleza jurídica, apuntando a su conversión en órgano constitucional autónomo, de tal manera que sea el operador efectivo del Sistema Nacional Anticorrupción en todo el Poder Judicial; replicando esta transformación a escala local.

Concluyen al sugerir que los consejos de la judicatura deben transformarse bajo una lógica de ciudadanización, de gobernanza y de democracia de calidad; lo que en conjunto favorecería la rendición de cuentas, en la lucha contra la opacidad

y la ausencia de transparencia, fortaleciendo al estado constitucional y democrático de derecho.

En el análisis institucional sobre el impacto de la globalización en la región noreste de México, Mendoza Flores y Casas Cárdenas observan que, las crisis económicas recurrentes propiciadas por el modelo capitalista de carácter financiero especulativo, han sido el marco para que varias naciones desarrolladas establezcan medidas proteccionistas, en alguna medida arbitrarias, como lo ejemplifican Estados Unidos y China, que han fijado aranceles a productos claves para sus economías, mientras han solicitado que otros mercados eliminen barreras arancelarias, lo cual constituye una práctica monopólica más que globalizadora.

Los autores consideran necesario que los países con menores tasas de crecimiento económico asuman un papel más dinámico ante el proceso de globalización, de modo que sus gobiernos asuman la necesidad de cambios en sus políticas económicas, a fin de incentivar propuestas de desarrollo regional en función de los recursos y las capacidades locales, favoreciendo su competitividad internacional.

Para el caso de México y focalizando a la región noreste, establecen que ahí se registran los mayores índices de crecimiento económico, así como una mayor participación en los procesos de integración; sin embargo, los niveles de pobreza y desigualdad social siguen siendo tareas pendientes. Por lo cual, sugieren que los gobiernos estatales y el federal, se comprometan a concretar reformas institucionales que propicien el desarrollo de actividades económicas intensivas, en áreas como la del conocimiento y la tecnología, bajo la lógica de que ellas constituyen vías para el crecimiento económico acelerado que finalmente se debe traducir en un mayor bienestar social en el país.

Otro proceso institucional abordado en esta obra fue el de las políticas educativas en Tamaulipas, específicamente los programas sectoriales de inclusión y equidad, donde Ávila Sánchez y González Galindo recuperan el cuestionamiento histórico sobre los resultados del sistema educativo y, la consecuente imposibilidad para la escuela de constituirse en un agente que propicie la equidad, la movilidad y el cambio social.

Lo anterior lo sustentan en la pervivencia de las grandes brechas de desigualdad, como parte de los procesos de reproducción social, en cuyo marco las escuelas constituyen el vehículo para la formación de individuos en función de su pertenencia a una clase social. Asimismo, las autoras afirman que, de acuerdo con la evidencia empírica en el actual contexto de pandemia, los grupos vulnerables que asisten a las escuelas ubicadas en zonas con alto grado de marginación disponen de escasas herramientas para incorporarse a la educación a distancia, a lo cual también se enfrentan los propios docentes, quienes encaran el desafío de realizar sus actividades mediante dispositivos personales y con recursos propios insuficientes.

De su análisis concluyen que las desigualdades educativas, no son resultado solamente de las diferentes capacidades individuales, ni de la distribución desigual e inequitativa de los recursos, sino del funcionamiento de mecanismos sociales donde los recursos materiales y simbólicos, así como las prácticas escolares, son dotados de valores desiguales.

En consecuencia, afirman que los resultados de las políticas de inclusión y equidad en materia educativa en Tamaulipas, tienden a reproducir las diferencias, ampliando la brecha de desigualdad en lugar de propiciar un sistema más equitativo; por lo cual el reto para la entidad federativa y para el país en su conjunto, es trabajar en políticas públicas que den cabida a todas las potencialidades culturales existentes, para que tengan la oportunidad de desarrollarse y probar su validez social; es decir, generar políticas públicas que permitan construir un país con un mayor número de alternativas, edificadas a partir de su propia historia y de sus propias metas.

En lo referente al clima laboral y su relación con la innovación institucional en Tamaulipas, Sánchez Tovar, Mellado Ibarra y Hernández, establecen en su diagnóstico que ambas variables guardan una relación directa, de modo que recuperan la premisa en el sentido de que, no basta la motivación para generar nuevas ideas, sino que hace falta un contexto institucional que tome a la innovación como un objetivo alcanzable.

En esa tesitura, los investigadores proponen que los directivos institucionales deben tener la capacidad y disposición para propiciar un clima favorable para la creación de ideas; considerando los resultados que para el cumplimiento de tal objetivo aportan tanto el liderazgo, como la capacidad de ejercer una presión laboral equilibrada, propiciando el disfrute de un ambiente institucional apto para la innovación social.

El análisis presupuestal de las políticas y programas de gobierno constituye otra parte medular de la presente obra, en cuya vertiente se inscribe el trabajo de Montalvo Santoyo y Moreno Rodríguez, al analizar el Presupuesto basado en Resultados (PbR) en Tamaulipas. De su estudio se desprende que, a cuatro años de su implementación en la entidad federativa, aún no se vislumbran los efectos prometidos, debido a la permisividad de la ley en términos de su aplicación, así como al no existir una limitante normativa con respecto a las transferencias presupuestales, posibilitando que el presupuesto aprobado experimente modificaciones a lo largo del ejercicio, perdiendo la lógica dentro de las etapas del ciclo presupuestario.

Las autoras coligan que si bien en los criterios de la estrategia del PbR en Tamaulipas, se establece que las dependencias deben presentar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), de acuerdo con la Metodología del Marco Lógico (MML), no se prevé la obligación en términos de competencia, relevancia y

pertinencia de la información que se debe incluir en la MIR, a fin de que incorpore los resultados y atienda a cada uno de los aspectos de la MML, por lo cual las dependencias cumplen únicamente con el procedimiento general, dando lugar a un margen de discrecionalidad en el diseño de los programas presupuestarios.

Aunado a lo anterior, del análisis se desprende que al permitir a la autoridad competente la elaboración de un Programa Anual de Evaluación (PAE), sin una base normativa que posibilite determinar los programas presupuestarios susceptibles de ser evaluados con base en el PbR, se limita la inserción a dicho PAE de aquellos programas que requieren una valoración para determinar sus áreas de mejora; de modo que por una parte, se afecta la eficiencia en el ejercicio del gasto y, por la otra el ejercicio presupuestal no abonan a la solución de los grandes problemas estatales, en términos de crecimiento económico y de bienestar social.

El tema del bienestar social es abordado por Portes Acuña y Ramírez Sirgo, al diagnosticar los programas del gobierno de Tamaulipas para la atención a niños en vulnerabilidad por pobreza; a pesar de que la normatividad aplicable ofrece la máxima protección al menor, existen muchos niños en el estado que aún no acceden a la protección de sus derechos en todos los ámbitos.

Un hecho fundamental que identifican los autores es la duplicidad de funciones, aportando como ejemplo que si bien la Secretaría de Bienestar Social de la entidad, ha duplicado la atención a la niñez con guarderías y comedores, lo propio ha hecho el Sistema DIF estatal, lo que ha implicado tanto doble función como doble uso de recursos para un mismo sector, dejando al margen de los apoyos a otros grupos vulnerables.

La revisión de resultados que sobre el particular ofrece el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), permite a los autores mostrar un área de oportunidad para profundizar en el análisis de los programas en comento, en tanto estos han sido diagnosticados como deficientes, sin seguimiento, acéfalos de una normatividad formal, así como carentes de un fundamento sólido para su creación y diseño.

Por último, la obra incluye una revisión exhaustiva sobre la nueva normalidad institucional para el Turismo post-COVID; por parte de Saldaña Vázquez y Cruz Herrera; quienes concluyen que el contexto de la pandemia ha propiciado el cuestionamiento de la educación, las creencias y la cultura de cada país respecto a estas circunstancias extraordinarias, lo que ha derivado en nuevos conocimientos, hábitos y normas aplicables a la actividad turística.

Con base en las medidas sugeridas e implementadas en el marco del certificado POSI-Check, los investigadores ven factible plantear nuevas y mejores medidas, que permitan un mayor flujo de turismo en las diferentes regiones del país,

destacando la adopción de la tecnología y de las diversas aplicaciones en beneficio del sector, así como divulgándolas entre otros sectores afines, para que cuenten con la higiene y la desinfección adecuadas para prestar sus servicios.

Los autores advierten que las nuevas medidas que se están implementando en restaurantes, hoteles, transportes, entre muchos otros lugares afines, permitirán no sólo un incremento constante del turismo, sino que generarán un nuevo estilo de viaje para los turistas, quienes deberán aprender a vivir y disfrutar de esta actividad con mayor conciencia y responsabilidad.

Aseguran por tanto que esta crisis sanitaria ha ofrecido una oportunidad para reconfigurar al sector turístico, con el fin de garantizar su crecimiento sostenido, así como un mejor sistema y una gestión más adecuada, priorizando a la inclusión, a la sostenibilidad, a la responsabilidad y demás objetivos de la agenda 2030. En ese sentido afirman que el turismo, cuenta con el potencial para recuperarse y, para retomar su lugar prioritario en la economía nacional de México.

En suma, todas las investigaciones aquí expuestas, aportan variadas recomendaciones de reformas a políticas y programas del gobierno federal que tienen como común denominador, el objetivo de fortalecer la vida institucional de México, como vía para la mejora en las condiciones de vida de la población en general.

SOBRE LOS AUTORES

EDGAR ALÁN ARROYO CISNEROS (*alan.arroyo@ujed.mx*). Doctor en Derecho por la Universidad Juárez del Estado de Durango. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango. Investigador nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

ROCÍO JAZMÍN ÁVILA SÁNCHEZ (*roavila@uat.edu.mx*). Doctora en Teoría Política, Teoría Democrática y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Madrid, España. Adscrita a la Red de Investigadores por la Calidad de la Educación de la Secretaría de Educación de Tamaulipas. Su última publicación: *La educación remota durante la pandemia, una nueva manifestación de violencia estructural y simbólica en México*. Investigadora del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

ERNESTO CASAS CÁRDENAS (*ecajas@docentes.uat.edu.mx*). Doctor en Política, Democracia y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Madrid, España; profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Su última publicación: *Gobernabilidad y Políticas Públicas*. Investigador nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

ALEXIS CRUZ HERRERA (*alcrh1211@hotmail.com*). Licenciatura de Desarrollo Turístico por la Universidad el Altiplano. Participante en la Feria de Ciencias Expocientec 2014, en Encarnación, Paraguay, representando a México y obteniendo el segundo lugar a nivel internacional.

KARINA GONZÁLEZ GALINDO (*kkg688@hotmail.com*). Doctora en Políticas Educativas por el Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa. Adscrita a la Red de Investigadores por la Calidad de la Educación de la Secretaría de Educación de Tamaulipas. Su última publicación: *El impacto alimentario de la pandemia por COVID-19 en alumnos con alta marginación. El caso de los desayunos escolares en Tamaulipas*.

NALLELY GUADALUPE HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ (*nghernandez@docentes.uat.edu.mx*). Maestra en Dirección Empresarial por la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Profesor de tiempo completo en la Facultad de Comercio y Administración Victoria de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Su última publicación: *Relación entre valor percibido y lealtad. Un estudio de los consumidores del sector restauranero de Cd. Victoria*,

Tamaulipas.

CÉSAR IVÁN MELLADO IBARRA (*cesar_ivan_mi@hotmail.com*). Maestro en Economía por la Universidad de Barcelona, España. Profesor en la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Su última publicación: *El emprendimiento en industrias intensivas en conocimiento y el rezago social*.

JOSÉ ESTEBAN MENDOZA FLORES (*emflores@docentes.uat.edu.mx*). Maestro en Administración por la Universidad Autónoma de Tamaulipas; profesor en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Victoria de la UAT. Su última publicación: *La construcción de las instituciones políticas en México: el Congreso de Tamaulipas*.

EUNICE MARYLÍN MONTALVO SANTOYO (*eunice_ms90@hotmail.com*). Maestría en Ciencia Política y Administración Pública, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Victoria de la Universidad Autónoma de Tamaulipas; auditora en la Auditoría Especial de Desempeño de la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas.

VERÓNICA MIREYA MORENO RODRÍGUEZ (*vmmoreno@docentes.uat.edu.mx*). Doctora en Administración Pública por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Victoria de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Profesora de tiempo completo en la FDCSV de la UAT. Su última publicación: *Salud pública en Tamaulipas: hacia la construcción de un enfoque integral y multidisciplinario con perspectiva social*; Coordinadora General de la Red Temática de Salud Pública (REDSAP). Investigadora nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

JOEL RICARDO NEVÁREZ DEL RIVERO (*jrndr2015@gmail.com*). Doctor en Derecho por la Universidad Juárez del Estado de Durango. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Juárez del Estado de Durango. Candidato del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

ANN CELLY PORTES ACUÑA (*annportes@hotmail.com*). Maestría en Ciencia Política y Administración Pública, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Victoria de la Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT). Representante Legal de la Asociación Civil: Yo IRÉ a las Calles.

LUIS EDUARDO RAMÍREZ SIRGO (*lsirgo@docentes.uat.edu.mx*). Doctor en Administración Pública por la Universidad Autónoma de Tamaulipas; Profesor de tiempo completo

de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Victoria de la UAT; su última publicación: *El sexo como divisa: la sextorsión como modalidad de corrupción en el servicio público*. Adscrito al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (SNI).

DIANA LAURA SALDAÑA VÁZQUEZ (*dianavazquezu@gmail.com*). Licenciatura de Desarrollo Turístico en la Universidad del Altiplano. Secretaria Administrativa en Notaría Pública N° 2 de Apizaco, Tlaxcala. Mención Honorífica en carrera técnica.

YESENIA SÁNCHEZ TOVAR (*yesanchez@docentes.uat.edu.mx*). Doctora en Economía y Gestión de las Organizaciones por la Universidad de Zaragoza, España. Profesor de tiempo completo en la Facultad de Comercio y Administración Victoria de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Su última publicación: *Diferencias en los determinantes del éxito en el emprendimiento en México, una perspectiva de género*.

ALMA ROSA SOLÍS RÍOS (*alma_fader7@yahoo.com*). Maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango.

ARMANDO VILLANUEVA MENDOZA (*avillanueva@docentes.uat.edu.mx*). Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Victoria de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Profesor de tiempo completo de la FDCSV de la UAT. Su última publicación: *Gobernabilidad y Políticas Públicas*; Investigador Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Procesos de análisis y reformas institucionales en perspectiva nacional, de Armando Villanueva Mendoza y Ernesto Casas Cárdenas, coordinadores, publicado por la Universidad Autónoma de Tamaulipas y Colofón, se terminó de imprimir en febrero de 2022 en los talleres de Litográfica Ingramex S.A. de C.V., Centeno 162-1, Granjas Esmeralda, 09810, Ciudad de México, México. El tiraje consta de 350 ejemplares impresos de forma digital en papel Cultural de 75 gramos y forros sobre cartulina sulfatada de 12 pts. El cuidado estuvo a cargo del Consejo de Publicaciones UAT.



UAT

Consejo de
Publicaciones

La vida social contemporánea es difícilmente imaginable sin la presencia de las instituciones, pues inciden de manera directa en las decisiones de orden individual y en las que se toman como parte del ejercicio de una identidad colectiva, pues contienen raíces históricas, filosóficas e ideológicas que trascienden a la coyuntura y al ámbito de lo individual en tanto abonan al discurso de justificación sobre su razón de ser.

La estabilidad y la predictibilidad sintetizan las razones por las que una sociedad las valora, pues gran parte de los intercambios y las negociaciones de carácter público y político, son posibles sólo en el marco de certeza que ellas aportan, en el entendido de que generan un sistema de cooperación recíproca donde los actores y las organizaciones se comprometen y se condicionan mutuamente.

Empero, en tanto son expresión de una cultura política concreta, están sujetas a dinámicas de cambio social que las modifican e incluso las transforman de manera radical, para permitir la edificación de nuevas instituciones. En la encomienda por idear y materializarlas de cara a un problema social por resolver, es necesario planear todos los contenidos que conformen un diseño eficiente destinado a promover y conseguir resultados socialmente valiosos.

Un andamiaje sólido constituye el mejor antídoto para la pretensión de ejercer un dominio político sin controles, ni contrapesos; en otras palabras, la vida pública al amparo de la certeza que brindan los organismos gubernamentales impide que la decisión personal esté por encima de la voluntad colectiva. En suma, es menester prever un diseño que otorgue legalidad a la administración pública, focalizando tanto el desempeño propio de la gestión como la equidad inherente a todo proceso de gobierno; de esa manera podrá generarse confianza y lealtad de la sociedad inserta en el paradigma democrático.

ISBN UAT: 978-607-8750-85-6

ISBN Colofón: 978-607-635-275-5

 **Fomento
Editorial**

