

INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

NO. DE REVISTA 010

MAYO - AGOSTO 2024

Políticas públicas y déficit gubernamental, Contrataciones públicas y asociaciones APP´s, Innovación y mentefactura como herramienta pública, Educación inclusiva en México, Cambios en el sistema constitucional en Tabasco, Modelo de gobernanza para seguridad alimentaria, Retos del padrón único en Tabasco y Evolución del Órgano de Control de Tabasco.

José Antonio Piña Gutiérrez.

“Los cambios en el sistema constitucional de Tabasco a partir de sus reformas.”

Sofía Salgado Remigio.

“Contrataciones públicas y asociaciones público-privadas en México”

Rosa María Pérez Vargas.

Luis Eduardo León Ganatios.

“Innovación y mentefactura cómo herramientas de intervención pública para el desarrollo. Caso: Guanajuato, México.”

Marisol Maya Pérez.

“Garantizando la igualdad de oportunidades: El camino hacia una educación inclusiva en México.”

Mónica Diana Vicher García.

“Políticas públicas como medio para reducir el déficit en la acción gubernamental.”

Ingrid Margarita Rosas Pantojas.

“Modelo de gobernanza para la seguridad alimentaria. Estudio de caso: La diversificación económica para el desarrollo económico del estado de Tabasco.”

Ervey Ramón Ábalos.

“Retos del padrón único de beneficiarios en Tabasco.”

Otilio Díaz López.

“Evolución del Órgano de Control Interno del estado de Tabasco.”

CONSEJO DIRECTIVO

Carlos Manuel Merino Campos

Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco y presidente Honorario del Consejo

Mtro. Carlos Eduardo Flota Estrada

Presidente del Consejo Directivo del IAP Tabasco A.C.

Dra. Eglá Cornelio Landero

Vicepresidenta del Consejo Directivo del IAP Tabasco A.C. y de Secretaría de Educación del Estado de Tabasco.

CONSEJEROS

Lic. Luis Romeo Gurría Gurría

Secretario de Finanzas

Lic. Carlos Enrique Iñiguez Rosique

Secretario de Administración e Innovación Gubernamental

Lic. Jaime Humberto Lastra Bastar

Presidente de la Junta de Coordinación Política del Honorable Congreso del Estado

Lic. Guillermo Narvárez Osorio

Rector de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

Lic. Luis Rodrigo Marín Figueroa

Secretario de Educación

Lic. Lenin Martínez Pérez

Presidente de la UTTAB

Dr. Jorge Abdó Francis

Magistrado presidente del Tribunal de Justicia Administrativa

Lic. Guillermo Arturo del Rivero León

Secretario de Gobierno

Lic. Luciano Camero Martínez

Presidente del Colegio de Administración y Políticas Públicas

Lic. Enrique Priego Oropeza

Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura

Lic. Narciso Tomás Oropeza Andrade

Secretario de Movilidad

Director del número: Guillermo González Valencia

COORDINACIÓN EDITORIAL

Iván Eduardo Ramírez Urdaneta
Nery Georgina Maldonado Castillo
Manuel Barela Guzmán

Diseño de portada: Manuel Isaías Martínez García

CONSEJO EDITORIAL

Erasmus Martínez Rodríguez COBATAB

Andrés Peralta Rivera IAP Tabasco

Jorge Alberto Lamoyi Bocanegra UJAT

Daniel Armando Barceló Rojas IAP Tabasco

Emilio Alberto De Ygartua y Monteverde Universidad Olmeca

Patricia Guerrero Baldera IAP Tabasco

Carlos Antonio Mejía Gómez IAP Tabasco

PRESENTACION

Dice un refrán muy conocido: “no hay fecha que no se cumpla, plazo que no se venza, ni deuda que no se pague”, hoy llegamos a la 10ª. edición de nuestra revista digital de *Innovación de Gestión Pública*, como un parte fundamental del Plan de Trabajo del Instituto de Administración Pública de Tabasco, A.C., como ha sido el proyecto de difusión y divulgación virtual propuesto por nuestro presidente Carlos Eduardo Flota Estrada. Con el fin de publicar artículos sobre trabajos e investigaciones académicas y científicas de colaboradores, docentes, egresados y estudiantes; relacionados con trabajos y proyectos de investigación científica y académica sobre diversos temas como son: la gestión pública, la administración pública, políticas públicas, legislación, historia, política, economía, entre otros, a nivel municipal, estatal, nacional, han sido un total éxito.

En esta ocasión, presentamos un grupo de ocho artículos sobre temas muy diversos pero muy consolidado: se aborda la historia de los cambios en el sistema constitucional en Tabasco; se habla de las políticas públicas y el déficit gubernamental; continuamos con el dilema de las contrataciones públicas y asociaciones app's; después presentamos los conceptos de la innovación y mentefactura como herramientas para la gestión pública; hablamos sobre de la educación inclusiva en México; presentamos un modelo de gobernanza para seguridad alimentaria en Tabasco, incluimos también los retos del padrón único en Tabasco; y por último presentamos la Evolución del Órgano de Control de Tabasco.

Comenzamos con el primer artículo, que es *titulado “Los cambios en el sistema constitucional de Tabasco a partir de sus reformas.”*, su autor José Antonio Piña Gutiérrez, destacado notario y docente; reflexiona sobre la transcendencia de las reformas a nuestra norma fundamental estatal, este trabajo tiene como objetivo general analizar algunos de los cambios normativos que considera le dan un giro a la forma de entender nuestro constitucionalismo actual. Seguimos con el segundo artículo, se nombra *“Políticas públicas como medio para reducir el déficit en la*

acción gubernamental”, realizado por Mónica Diana Vicher García, renombrada catedrática y doctora; hace énfasis en la implementación porque es precisamente en su proceso que se descifran muchos detalles que determinan fallas y problemáticas para lograr los objetivos planteados por las políticas públicas en la acción gubernamental.

Continuamos con el tercer artículo, *“Contrataciones público y asociaciones público-privadas en México”*, elaborado por Sofia Salgado Remigio, notable investigadora y docente; analizar el vínculo entre sector público y privado a través de las llamadas Asociaciones Público Privadas en México, principalmente en el proceso de compra y contratación pública, sus principales características, su funcionamiento y normatividad, enfocado en el proceso la obra pública en la red de caminos y puentes federales de México.

Seguimos con el cuarto artículo, *“Innovación y mentefactura cómo herramientas de intervención pública para el desarrollo. Caso: Guanajuato, México”*, sus autores Rosa María Pérez Vargas y Luis Eduardo León Ganatios, ambos importantes especialistas en gestión pública; exponen la experiencia de la intervención pública del gobierno del Estado de Guanajuato en la creación del Instituto IDEA y la incorporación del concepto de *mentefactura* como herramienta de intervención pública, desde la perspectiva de las políticas públicas, la reforma administrativa y la innovación.

Avanzamos con el quinto artículo, *“Garantizando la igualdad de oportunidades: El camino hacia una educación inclusiva en México”*, entregado por Marisol Maya Pérez, acreditada abogada y especialista laboral; enfatiza la importancia de la colaboración entre diferentes actores, incluyendo al gobierno mexicano, las instituciones educativas y la sociedad civil, para impulsar un cambio significativo hacia una educación más inclusiva y equitativa. Proseguimos con el sexto artículo, *“Modelo de gobernanza para la seguridad alimentaria. Estudio de caso: La diversificación económica para el desarrollo económico del estado de Tabasco.”*

Ingrid Margarita Rosas Pantojas, especialista en gobierno, política y activista social; se propone la creación del Consejo Consultivo para la Gobernanza Agroalimentaria, tiene como objetivo establecer políticas y programas para impulsar el desarrollo económico del estado a través de los diversos actores sociales que convergen en el tema de la seguridad alimentaria.

Continuamos con el séptimo artículo, *“Retos del padrón único de beneficiarios en Tabasco”*, Elaborado por Ervey Ramón Ábalos, destacado informático y doctorante en gobierno; plantea dos retos, el primero momento es publicar los datos de los beneficiarios y programas de beneficio en el portal tabasco.gob.mx; y en segundo, armonizar la publicación en el portal datos.gob.mx, y con ello maximizar el potencial de los datos abiertos en el estado de Tabasco y garantizar la gobernanza y la participación ciudadana.

Terminamos con el octavo artículo, *“Evolución del Órgano de Control Interno del estado de Tabasco.”*, elaborado por Otilio Díaz López, destacado servidor público y maestrante políticas públicas; menciona que durante varias administraciones públicas hemos visto la evolución del órgano estatal de control (OEC), a tenido cambios en su estructura orgánica que se encuentran sustentados con las publicaciones de los periódicos oficiales, elaboro este documento con el objetivo de dar certeza, mayor veracidad al trabajo efectuado y confiabilidad para quienes consulten.

Concluimos diciendo que nuestro propósito lleva más tres años cumplidos, se ha consolidado como una plataforma de conocimiento y capital científico, ha promovido el intercambio de información de valor agregado, por la difusión de propuestas, planes, investigaciones, proyectos y trabajos que plantean soluciones a problemas de naturaleza social, económico y político, histórico, educativo y cultural, que son el pan de todos los días a los que se enfrenta la Administración Pública de los tres niveles de gobierno.

Al día de hoy, los temas han sido tan diversos, como importantes las problemáticas que se han tratado, hemos publicado los trabajos de galardonados y ganadores del Premio Estatal de Administración Pública 2020, 2021, 2023 y 2024; y alrededor de treinta y dos investigaciones publicadas por nuestra revista insignia. No hemos dejado de tener abierto este espacio para fomentar e impulsar la reflexión crítica, analítica, proactiva, libre, objetiva y científica de nuestros estudiantes, para formarse cómo los mejores profesionales de la Administración Pública.

INDICE

P R E S E N T A C I O N	4
Los cambios en el sistema constitucional de Tabasco a partir de sus reformas	11
Introducción.....	13
I. Los gobernadores ante la Constitución de Tabasco.	15
A. Período 1921 – 1946.	15
B. Período 1947 a 1969.	16
C. Período 1971 a 2000.	17
D. Período del 2000 al 2024.....	18
II. Los cambios en la Constitución Política de Tabasco de 1919	21
Conclusiones.....	24
Bibliografía	27
Políticas públicas como medio para reducir el déficit en la acción gubernamental	28
Introducción.....	30
I. Políticas públicas, gobierno y administración pública	31
II. Causas del incremento de la complejidad de la acción gubernamental..	33
III. Fracaso de la acción gubernamental: necesidad de políticas públicas...	38
IV. Implementación.....	40
V. Problemas y defectos en la implementación.....	42
VI. Medidas para disminuir la brecha entre intenciones y resultados.....	43
VII. Estudios de implementación como medio para disminuir el déficit en la acción gubernamental.....	46
Conclusiones.....	47
Referencias	49
Contrataciones públicas y asociaciones público-privadas en México.	51
Introducción.....	53
I. Vínculos entre el sector público y privado.....	54
II. La experiencia mexicana en la gestión público - privada.....	58

III. Los modelos de asociaciones público-privadas en México.....	64
IV. Análisis de proyectos en la Infraestructura carretera.	73
Conclusiones.....	85
Referencias	89

Innovación y *mentefactura* cómo herramientas de intervención pública para el desarrollo. Caso: Guanajuato, México. 97

Introducción.....	98
I. La clasificación de las políticas públicas.	98
II. Las herramientas de reforma administrativa y los instrumentos de políticas públicas.....	101
III. Innovación como instrumento.	103
IV. Métodos y materiales	105
V. Resultados	106
Conclusiones.....	112
Bibliografía.	115

Garantizando la igualdad de oportunidades: El camino hacia una educación inclusiva en México..... 118

Introducción.....	120
I. La equidad educativa en México.....	120
II. El acceso a la educación en México	124
III. Promoción de la Educación Inclusiva en México.	126
IV. Desafíos para lograr una educación accesible, equitativa e inclusiva...	127
Conclusiones.....	129
Referencias	130

Modelo de gobernanza para la seguridad alimentaria. Estudio de caso: La diversificación económica para el desarrollo económico del estado de Tabasco..... 131

Introducción.....	133
I. Leyes y regulaciones en seguridad alimentaria en México.	133
II. Desafíos de la diversificación en la economía de Tabasco.....	134
III. Modelo de gobernanza de la seguridad alimentaria.....	135
IV. Consejos consultivos para el desarrollo sustentable.....	136

V. Política pública de gobernanza agroalimentaria y social.....	137
Conclusión.....	138
Referencias	139
Retos del Padrón Único de Beneficiarios en Tabasco.....	140
Introducción.....	143
I. Desarrollo Social.....	144
II. Interoperabilidad en el Padrón Único de Beneficiarios.....	149
III. Inteligencia artificial en el Padrón Único de Beneficiarios	150
IV. Digitalización y armonización del Padrón Único de Beneficiarios	151
V. Mejora regulatoria y gobierno digital del PUB	152
VI. Transparencia del Padrón Único de Beneficiarios	154
VII. Datos abiertos del Padrón Único de Beneficiarios.....	156
VIII. Combate a la corrupción	159
Conclusión.....	161
Referencias	162
Evolución del Órgano de Control Interno del Estado de Tabasco.....	163
Introducción.....	165
I. Evolución del Órgano Estatal de Control de Tabasco.....	167
II. Creación de la Contraloría General.....	169
III. Creación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SCyDA).....	172
IV. Creación de la Secretaría de Contraloría del Estado de Tabasco (SECOTAB).	175
V. Regreso de la Secretaría de Contraloría.....	177
VI. Secretaría de Contraloría del Poder Ejecutivo del Edo. de Tabasco. ...	178
VII. Creación de la Secretaría de la Función Pública.....	179
Conclusión.....	181
Bibliografía	182

Los cambios en el sistema constitucional de Tabasco a partir de sus reformas.

Por Jesús Antonio Piña Gutiérrez ¹

25 de agosto, 2024

Resumen:

La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico local; la cual busca sentar las bases para regir la convivencia civilizada; reconocer, garantizar y proteger los derechos fundamentales para que las personas puedan alcanzar la máxima realización de su proyecto de vida tanto individual como socialmente; asimismo, establece reglas claras que limitan y regulan la función del Estado para que éste pueda desarrollar y alcanzar los objetivos que la nación se ha trazado para su progreso social y económico. Así, en estos 105 años de vida constitucional local, este ha sido el camino que ha seguido la Constitución de Tabasco al incorporar mediante el mecanismo de reforma constitucional, principios y valores que permiten el desarrollo social. Por ello, con el fin de reflexionar sobre la trascendencias de las reformas a nuestra norma fundamental estatal, este trabajo tiene como objetivo general analizar algunos de los cambios normativos que consideramos le dan un giro a la forma de entender nuestro constitucionalismo actual, pues a partir de dichos cambios, la Constitución pasa a convertirse en una norma que establece no sólo vínculos formales al poder político sino también vínculos sustanciales, con lo cual

¹ Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; profesor de tiempo completo en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco; Notario Público Número 31 en la Ciudad de Villahermosa, Tabasco; presidente fundador del Colegio de Doctores en Derecho de Tabasco, A.C.; es autor de 8 libros y de 11 libros en coautoría; asimismo, ha publicado diversos artículos de carácter científico. Es reconocido con el Perfil PRODEP. Es Miembro del Sistema Estatal de Investigadores, y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I.

permite que tengamos un sistema jurídico más actualizado, moderno y acorde con los cambios internacionales, nacionales y locales.

Palabras clave: Constitución, reforma constitucional, cambio institucional.

Summary:

The Constitution is the supreme norm of the local legal system; which seeks to lay the foundations to govern civilized coexistence; recognize, guarantee and protect fundamental rights so that people can achieve the maximum realization of their life project both individually and socially; Likewise, it establishes clear rules that limit and regulate the function of the State so that it can develop and achieve the objectives that the nation has set for its social and economic progress. Thus, in these 105 years of local constitutional life, this has been the path that the Constitution of Tabasco has followed by incorporating, through the mechanism of constitutional reform, principles and values that allow social development. Therefore, in order to reflect on the significance of the reforms to our fundamental state norm, the general objective of this work is to analyze some of the regulatory changes that we consider give a twist to the way of understanding our current constitutionalism, since from As a result of these changes, the Constitution becomes a norm that establishes not only formal links to political power but also substantial links, which allows us to have a more updated, modern legal system in line with international, national and local changes.

Keywords: Constitution, constitutional reform, institutional change

Introducción

La evolución del constitucionalismo tabasqueño durante el siglo XX y durante estas dos décadas del siglo XXI, puede seguirse, por una parte y en un contexto general, a partir de las transformaciones que se han dado en el ámbito federal y que han redundado en la esfera local; y, por otra parte, tomando en cuenta los acontecimientos propios de la vida política y social de la entidad, lo cual, en consecuencia, excluiría toda lectura nacional, permitiendo con ello identificar las aportaciones de nuestro texto fundamental estatal al constitucionalismo en general.

Aunque ambas visiones (la nacional y la local) se implican en virtud de nuestra forma de Estado federal concebida desde del Siglo XIX y que fue recogida en los textos constitucionales federales de 1824, 1857 y el actual de 1917, lo cierto es que el escenario federal ha dominado sobre las reglas de regulación y diseño normativo hacia lo local, dejando sin mucho margen para que las institucionales estatales puedan tener una actividad constitucional propia.

En este tenor, la dualidad de ordenamientos constitucionales en los sistemas federales como el mexicano, nos permite estudiar y reflexionar sobre la estructura y dinámica de los poderes públicos y de los derechos humanos desde las propias normas supremas locales, y el desenvolvimiento de éstas en las realidades sociales de las entidades federativas. Esta forma de abordar el estudio de las constituciones locales va más allá del solo hecho de seguir el desarrollo de las disposiciones de la Constitución federal en el ámbito estatal, pues lo que se busca principalmente es determinar el papel que han tenido estas leyes fundamentales en la gobernabilidad democrática de los estados.

No obstante, en determinados momentos se puede llegar a pensar que las normas constitucionales locales realmente no inciden en las relaciones de poder, pues sus efectos prácticos no se suelen percibir por la sociedad a la cual pretende regir (Valadés, 2002). Sin embargo, aceptar lo anterior, implicaría, por una parte, soslayar nuestra propia historia social; y, por otra parte, desvalorar las contribuciones propias del constitucionalismo estatal.

Ante eso, no podemos negar que, por razones diversas, ha imperado la idea de que las constituciones locales han ocupado un papel secundario, lo cual ha impedido observarlas como verdaderas normas jurídicas que marquen las directrices de actuación de los poderes públicos, así como las limitaciones de éstos. La idea que aquí postulamos es que, a pesar de ello, es claro que ha existido una práctica constitucional en los estados; esto, principalmente, en el marco de la autonomía constitucional que permite a los gobiernos locales configurar instituciones que abonan a la democracia, los derechos y los mecanismos de control del poder. Es de este proceso que deviene el valor normativo y la singularidad de las constituciones locales (Barceló Rojas, 2016, p. 40).

De esta forma, en este estudio se analizará los procesos propios que se han dado en el constitucionalismo tabasqueño durante más de 100 años de práctica constitucional en el estado, no sólo desde su aspecto normativo, sino también desde las realidades sociales y políticas imperantes en cada época. Esta forma de proceder, en la que se conjuga la teoría constitucional y los elementos sociopolíticos, abrevia en las ideas de Maurice Duverger, quien considera que las normas constitucionales se entienden mejor si aprovechamos los resultados obtenidos de otras disciplinas.

A partir de lo anterior, lo que pretendemos realizar es una lectura de nuestra Constitución estatal a partir del contexto histórico, social, político y de la actividad de los actores sociales que marcaron el siglo XX en nuestra entidad; y, por otra parte, dar cuenta de las contribuciones normativas propias de nuestro constitucionalismo y que representan una gama de figuras e instituciones que le dan

claridad a las reglas del juego democrático y a la protección y vigencia de los derechos fundamentales de los tabasqueños.

I. Los gobernadores ante la Constitución de Tabasco.

A. Período 1921 – 1946.

A continuación, vamos a reseñar aquellas reformas que tuvieron mayor relevancia en la vida política, económica y social del estado. Iniciamos, por lo tanto, en 1921, fecha en la que se realizaron las primeras modificaciones al texto constitucional tabasqueño; durante el gobierno de Tomás Garrido Canabal (1921-1926). Destaca, en ese sentido, la reforma al artículo 118, cuya finalidad fue ampliar el período de funciones de los Ayuntamientos, pasando de uno a dos años (art. 118).

Posteriormente, durante los gobiernos de Ausencio C. Cruz (1927-1930), Manuel Lastra Ortiz (1935), Víctor Fernández Manero (1936-1938), Francisco Trujillo (1939-1942) y Noé de la Flor Casanova (1943-1946), continuaron las modificaciones a la Constitución del estado. Destacan dentro de las reformas constitucionales expedidas en mencionados períodos gubernamentales las siguientes: modificación del artículo 31 y 72 en 1930; en el 31 se redujo el número de diputados que integraban el Congreso de Tabasco pasando de 15 a 7 el número de miembros, y en cuanto al 72, fueron derogados los dos periodos que debían transcurrir para que el gobernador pudiera ser reelecto. En 1938 se modificó el artículo 5, para añadirse el carácter socialista a la educación en Tabasco. Y en 1946, se hizo una adición al artículo 11, en la que, a consecuencia de las lluvias, se instauró como obligación de los tabasqueños, prestar servicios en caso de calamidad pública, ya que en ese entonces las autoridades no disponían de medios económicos ni humanos para prestar auxilio a los ciudadanos afectados (Martínez Assad, 1996).

B. Período 1947 a 1969.

Por lo que se refiere a los años que van de 1947 a 1964, periodos en los que gobernaron Francisco J. Santamaría (1947-1952) Manuel Bartlett Bautista (1953-1955) Miguel Orrico de los Llanos y Carlos A. Madrazo (1959-1964) las modificaciones a la Constitución más destacadas, en mencionados períodos gubernamentales, fueron las siguientes: En 1954, la XLI Legislatura del estado de Tabasco, procedió a reformar el artículo 22 de la Carta Fundamental del estado para armonizarla con los recientes cambios realizados a nivel federal. Para tal motivo expidió el decreto número 70, que estableció que serían ciudadanos tabasqueños todos los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de tabasqueños, reunieran los requisitos necesarios, y con lo cual quedaban las mujeres posibilitadas para ejercer su voto en las elecciones.

En 1961, durante el gobierno de Carlos A. Madrazo, se reformaron los artículos 37 y 78 de la Carta tabasqueña; las alteraciones obedecían a su política de combate en contra de las bebidas embriagantes, por lo que, a los requerimientos para ser diputado, previstos en el artículo 37, se le adicionó un tercer apartado que precisaba no ser ministro de ningún culto, no dedicarse o haberse dedicado a la elaboración o fabricación de bebidas embriagantes, o a su comercio o venta en expendio o cantina, o que en cualquier otra forma o negocio explotara el vicio del alcoholismo (artículo 37, fracción III). Al 78, relacionado con los requisitos para ser gobernador del estado, también se le adicionó una tercera fracción, prohibiéndose a todo aspirante al cargo dedicarse o haberse dedicado a la elaboración o fabricación de bebidas embriagantes, o a su comercio o venta en expendio o cantina, o que en cualquier otra forma o negocio explotara el vicio del alcoholismo (artículo 78, fracción III).

Asimismo, bajo la administración de Manuel Mora Martínez (1965-1970) se emprendieron diversas reformas a la Constitución local entre las que sobresalieron las hechas al artículo 37, en su primera fracción, referente a los requerimientos para ser diputado. La reforma consistió en establecer como requisito para ser diputado, además de ser ciudadano tabasqueño por nacimiento, ser originario del distrito por el que pretendía ser electo o ciudadano tabasqueño por nacimiento o naturalización; en el caso de la fracción I del artículo 19, que cumpliera una residencia en el estado no menor de dos años anteriores al día de la elección (artículo 37). También, se alteró el artículo 50, en el que se estipulaba que el gobernador iría ante la Cámara cada dos años para rendir su informe acerca de la situación que guardarán los diversos ramos de la administración pública, mismo que se efectuaría el 27 de febrero de cada bienio, a excepción del último año de la gestión administrativa, en el que el 20 de noviembre debería informar sobre la labor de la administración pública en los últimos 10 meses del sexenio.

Otras modificaciones se orientaron a mejorar la administración pública en la entidad, por lo que se hizo una separación de lo relacionado con la estructura, organización y atribuciones de las dependencias generales del Poder Ejecutivo, lo cual debía estar prescrito en su ley orgánica y no en la Constitución. Por su parte, se concentraron en un solo título de la Carta Política tabasqueña todas las disposiciones relativas al Poder Ejecutivo, para lo cual se cambió el nombre del Capítulo IV, denominándose “De las dependencias que integran el Poder Ejecutivo”, incluida en el Título sexto.

C. Período 1971 a 2000.

Por otra parte, en 1975, durante el gobierno de Mario Trujillo García (1971-1976) la Constitución local fue reformada de manera radical; se reformaron y derogaron diversas disposiciones del contenido original, adicionándosele, además, nuevos

textos, por lo que, en ese año, la Constitución de Tabasco, pasó de tener 152 artículos a conformarse por 84 artículos.

En cuanto a los años que van de 1977 hasta el 2000, que abarcan los gobiernos de Leandro Rovirosa Wade, Manuel Gurría Ordoñez, Roberto Madrazo Pintado y Víctor Manuel Barceló. En esos períodos se destacan algunas reformas constitucionales, tales como la reforma, en 1978, al artículo 14, en que se instauró el sistema de diputados de minorías y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios que contaran con 300 mil o más habitantes (art. 64, frac. I.). También, en 1983, se introdujeron a la Constitución local los principios de la rectoría del Estado en el sistema de economía mixta, ante la adversidad económica por la que atravesó el país. Diversos cambios fueron insertados, en 1994, en materia electoral, y fueron orientados a regular el financiamiento de los partidos políticos, así como sus campañas electorales, por lo que se ajustaron los artículos 9º, 14, 20, 21, 25, 27 y 36 de la Constitución Tabasqueña. A finales del año 2000 se modificó el artículo 47, cuya reforma fue la más controversial hasta ese momento, ya que, ante el conflicto electoral de ese periodo, el jefe del Ejecutivo estatal, movido por ambiciones políticas, a escasos días de dejar el cargo expidió un decreto, el número 450, que contravenía diversas disposiciones, tanto de la Constitución Federal como la del propio estado.

D. Período del 2000 al 2024.

Por último, las reformas realizadas en los primeros 16 años del siglo XXI, en donde gobernaron: Enrique Priego Oropeza (2001) Manuel Andrade Díaz (2002 – 2006) Andrés Rafael Granier (2007 – 2012) y Arturo Núñez Jiménez (2013 – 2018), fueron muy significativas, entre las que sobresalen las siguientes: las emprendidas en 2002, estando, por un lado, la que sustituyó la Contaduría Mayor de Hacienda y creándose en su lugar, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado, lo que llevó a que se ajustara la Constitución local en diversos artículos y por el otro, la reforma

electoral en la que se incluyó en la Constitución estatal los mecanismos de participación ciudadana, como plebiscito, referéndum e iniciativa popular, por lo que se adicionó al Título primero, el Capítulo V, denominado “De la participación ciudadana”, integrado por el artículo 8º bis, también anexado.

En 2007 se incluyó, en los artículos 36 y 65, de la Constitución estatal, la participación de los sectores privados y sociales como colaboradores para hacer eficiente el uso del gasto público y complementar los recursos presupuestales de la administración pública estatal y de los municipios; en ese mismo año, se adicionó un artículo 4º bis con seis fracciones en el que se establecieron los principios y bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información en Tabasco y en 2010 se incluyeron nuevos temas como el cuidado del medio ambiente ante los problemas del calentamiento global, reformándose por lo tanto el cuarto párrafo del artículo 4.

En 2013, las modificaciones más relevantes fueron en materia electoral en donde se insertó, en la Constitución del estado, la figura del candidato independiente, por lo que se tuvo que derogar la fracción tercera del Apartado A del tercer párrafo del artículo 9º, en el que se precisaba que únicamente los partidos políticos tenían el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Para 2017 se insertaron innovaciones trascendentales como la implantación en Tabasco del Sistema Estatal Anticorrupción, por lo cual se insertaron los artículos 73 bis y 73 ter y en 2018 se reformó el apartado A, fracción VII inciso a) del artículo 9, cuya modificación estribó en reducir el financiamiento público de los partidos políticos en el Estado.

En lo que respecta a los cambios constitucionales realizados durante el actual sexenio del gobierno local, se mencionan las siguientes: El Primero relativo al acceso a la justicia en material laboral. Ello deriva de que el 24 de febrero de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma y adiciona

diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de México en materia de justicia laboral, buscando, con ello, dotar de facultades a los tribunales del Poder Judicial de la Federación y de las entidades federativas para conocer y resolver los conflictos laborales. Sucesivo a ello, el 01 de mayo de 2019 se publicaría en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. El transitorio de esta reforma imponía a las autoridades locales un plazo máximo de 3 años para armonizar sus disposiciones legales y para que entraran en funciones los Centros de Conciliación Local y los Tribunales Laborales Locales.

Así, el Estado de Tabasco sería una de las primeras entidades federativas en implementar dicha reforma. Por ello, el 25 de septiembre de 2020 se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Tabasco con el fin de normar las funciones, competencia, atribuciones de los tribunales laborales locales. Una vez estructurado el sistema normativo laboral local, tanto los tribunales como el Centro de Conciliación laboral entrarían en funciones la segunda semana del mes de noviembre del 2020.

Con dichas reformas y con el trabajo de las autoridades locales, como la del Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, el licenciado Enrique Priego Oropeza, entraría en vigor un nuevo modelo de justicia laboral en el estado. Con la cual, consideramos, se da un paso importante para que los procesos futuros puedan abonar al restablecimiento de la paz y justicia social, y a la par contar con una justicia eficaz y equitativa que permita la inclusión de aquellos grupos vulnerables que no pocas veces se ven vulnerados en sus derechos.

El segundo cambio es el concerniente a la composición del Congreso Local, pues en el 2021 se aprobó la reforma constitucional al artículo 12 de nuestra Carta

Magna, para la reducción de 6 diputados electos por el principio de representación proporcional, para que el Congreso local pasara a integrar, a partir del 2024 de 29 diputados, de los cuales 21 serían electos por el principio de mayoría relativa y 8 por el de representación proporcional. Sin embargo, el 19 de enero de este año, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró inconstitucional la reforma electoral de Tabasco que reducía de 14 a 8 el número de diputados de representación proporcional —plurinominales— porque generaría un “desequilibrio en la democracia representativa”.

La reforma electoral de Tabasco, aprobada en 2021, buscaba reducir las diputaciones de 35 a 29: 21 de mayoría relativa y ocho de representación proporcional, lo cual daría al partido mayoritario el control del Congreso y evitaba que las minorías pudieran impugnar sus decisiones. Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, ministro autor del proyecto votado por la Corte, explicó que las entidades federativas son libres de reducir el número de integrantes de sus congresos locales, pero el problema en Tabasco fue que sólo quisieron reducir el número de plurinominales.

II. Los cambios en la Constitución Política de Tabasco de 1919

La Constitución que actualmente está en vigor en Tabasco ha sufrido diversas y notables modificaciones (Piña Gutiérrez, 2018) Pasó de contener 156 artículos a 84 con las reformas hechas por el gobernador Mario Trujillo García en 1975. En estos 105 años se han expedido más de 90 decretos de reforma a nuestra Constitución, siendo los artículos más reformados el 36, referente a las facultades del Congreso del estado, el cual se ha modificado 38 veces desde que ocupaba la numeración 64 en el texto original. El segundo artículo más reformado ha sido el 51, relativo a las facultades del gobernador, el cual se ha reformado en 20 ocasiones desde que ocupaba la numeración 83 en 1919. Los artículos que no se han reformado son el 60, referente al lugar de residencia del Tribunal Superior de Justicia y el 82, el cual establece que la ciudad de Villahermosa es la capital del

estado y lugar de residencia de los tres poderes. En cuanto a palabras, también se puede observar un cambio notorio, pues de 9,757 palabras que contenía el texto original, se pasó a 21,202 palabras hasta la reforma de actual. De esta serie de cambios podemos distinguir los siguientes:

En materia de democracia, es notable la incorporación de importantes figuras que le vienen a dar un nuevo dinamismo a nuestro sistema democrático estatal; entre ellas, destaca la inclusión del plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la iniciativa de ley y las candidaturas independientes, con lo cual se otorgaron en 2002 mayores herramientas para que la ciudadanía participara en la toma de decisiones fundamentales del estado.

En materia de derechos humanos, y derivado de la reforma federal de 2011 en materia de Derechos Humanos, así como de las obligaciones internacionales adquiridas, en 2012 y 2013 se reforma el texto constitucional local y se establece un nuevo catálogo de derechos fundamentales. De esta forma se reconocen derechos como los derechos sociales a la vivienda, la salud y la alimentación, todos ellos contemplados en el artículo 2o. de la Constitución local. Con estas reformas se busca, además, garantizar un mínimo vital como ayuda del estado para las personas que no pueden valerse por sí mismas, lo cual es acorde con los postulados de justicia social que históricamente ha caracterizado al constitucionalismo social mexicano. Cabe mencionar que este bloque de derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución no sólo está garantizado a la población tabasqueña sino también a los migrantes que transitan por nuestro estado, entre ellos los menores extranjeros no acompañados.

Por lo que respecta a los cambios en el sistema de justicia constitucional local, como parte de los cambios políticos y democráticos de las últimas décadas, ha surgido un mayor pluralismo político en la entidad, lo cual determina, como es natural, la

existencia de diferentes actores que tienen diversas formas de pensar y concebir a la sociedad, y con ello se generan discrepancias cuya solución debe concretarse en sede institucional, ante un órgano independiente de los intereses partidistas. De esta forma, a partir de la reforma de 2015 a la Constitución local, el Poder Judicial cuenta con una Sala Constitucional que conoce de los litigios constitucionales que se pudieran suscitar entre los poderes del estado, o entre éstos y los ayuntamientos u órganos constitucionales autónomos. Para tal efecto se establecieron figuras tales como la controversia constitucional local, la acción de inconstitucionalidad local y el juicio para la protección de los derechos fundamentales de los tabasqueños (Astudillo, 2004)

Por otra parte, en materia de combate a la corrupción, también se han trazado cambios para combatirla; por ello, el constituyente local ha incluido en el texto fundamental la obligación para que el estado diseñe políticas públicas que fomenten la práctica de valores éticos por parte de los servidores públicos, con el fin de que toda persona pueda aspirar a una vida libre de corrupción. Esta reforma se complementaría con la inclusión del sistema estatal anticorrupción, el cual busca, en conjunto con la sociedad civil, prevenir, investigar, corregir y sancionar los actos de corrupción. Todos estos cambios se encuentran contemplados actualmente en el artículo 73 bis de la Constitución local.

En cuanto a los órganos constitucionales autónomos en Tabasco, la serie de reformas también ha cambiado la estructura y regulación de las actividades de las instituciones y órganos del estado, al establecer organismos autónomos con la encomienda de realizar labores específicas, como lo son:

1. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, al cual se le otorgó autonomía el 21 de diciembre de 1996.

2. El Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al cual se le otorga autonomía constitucional el 22 de diciembre de 2007.
3. La Comisión Estatal de Derechos Humanos, aunque se incorpora a la vida pública como un organismo descentralizado a partir de 1992, no fue sino hasta el 26 de septiembre de 2012 cuando se le otorga plena autonomía orgánica, funcional, de gestión y presupuestaria.
4. La Fiscalía General del Estado de Tabasco, a la cual se le otorgó autonomía constitucional el 21 de junio de 2014.
5. El Tribunal Electoral de Tabasco, que tiene autonomía plena a partir del 21 de junio de 2014.
6. Por último, el 28 de junio de 2017, en virtud de los cambios constitucionales locales para establecer el Sistema Estatal Anticorrupción, se crea el Tribunal de Justicia Administrativa, con naturaleza de órgano constitucional autónomo, y que sustituye al Tribunal de lo Contencioso Administrativo estatal.

Conclusiones

La construcción del Estado mexicano y de las instituciones locales en el marco del sistema federal que adoptó nuestro país fue un proceso arduo, de muchos vaivenes para la vida social e institucional de la nación. Sin embargo, nuestra sociedad y los actores políticos siempre estuvieron a la altura de las circunstancias, siempre tomando la Constitución como guía y marco de la actividad institucional.

Por otra parte, en el marco del constitucionalismo local, la situación, en la mayoría de los casos, corrió en paralelo a la vida institucional del país. Es decir, el diseño normativo de las constituciones locales se apegaba al modelo federal sin ir más allá

en el proceso de la ingeniería constitucional. Empero, la práctica constitucional subnacional ha representado otra perspectiva a partir de la cual podemos abreviar para darle una explicación distinta al constitucionalismo local. Por ejemplo, podemos mencionar la modificación radical que hiciera el entonces gobernador Mario Trujillo a la Constitución tabasqueña en 1975. Proceso que, más allá de las polémicas en las que se reformó la Constitución del estado, representó un antes y un después en el diseño de nuestra Carta Magna local. En suma, el punto a destacar aquí es que el eje que le da riqueza al modo de entender el constitucionalismo siempre ha sido el modo en que se han puesto en práctica sus postulados.

En el proceso de cambio constitucional, el texto fundamental del estado de Tabasco atendió las reformas federales, pero también se rediseñó y se adecuó a la realidad a partir de las modificaciones realizadas por el poder revisor local. Ello es así porque las constituciones no son normas inertes, sino que van recogiendo las necesidades del tiempo y de la sociedad, buscan adaptarse y sobrevivir a él para que puedan seguir normando la convivencia social; de lo contrario, las instituciones sociales, nuestra democracia y nuestros derechos fundamentales corren el riesgo de perecer en la inacción. De ahí que la serie de cambios constitucionales hayan sido desde y para la democracia y los Derechos Humanos. Sin embargo, la realidad cambiante y la dinámica social señalan que los retos de nuestro constitucionalismo actualmente están en hacer realidad muchos de nuestros derechos fundamentales tales como los derechos sociales a la protección a la salud, vivienda, alimentación, o el derecho a un mínimo vital de agua salubre.

Finalmente, no podemos negar que nuestra ley fundamental estatal actualmente permite que tengamos un sistema más sólido y actualizado, con reglas democráticas claras; sin embargo, ello no significa que nuestro texto constitucional sea perfecto, pero sí perfectible. Para ello debemos tomarnos en serio nuestros derechos y nuestras obligaciones tanto constitucionales como aquellas adquiridas por nuestros compromisos internacionales, y así seguir trabajando en el

fortalecimiento de nuestro Estado de Derecho y en el combate para eliminar las desigualdades que tanto laceran a nuestra sociedad.

Bibliografía

Astudillo, C. (2004). *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Barceló Rojas, D. (2016). *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Martínez Assad, C. (1996). *Breve historia de Tabasco.* México: Fondo de Cultura Económica-Colmex.

Piña Gutiérrez, J. A. (2018). *El constitucionalismo en Tabasco (1919-2015).* México: Tirant lo Blanch.

Valadés, D. (2002). *Constitución y democracia.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Políticas públicas como medio para reducir el déficit en la acción gubernamental

Por Mónica Diana Vicher García¹

16 de agosto, 2024

Resumen:

Las complejidades vertiginosamente crecientes en el gobierno y la administración pública son un común denominador desde la segunda guerra mundial, ya sea porque el gobierno incrementó sus funciones o porque ante una reducción de estas tiene que asumir un fuerte papel regulador. La mayoría de las soluciones ha sido incremental, pero uno de los desarrollos más relevantes lo ha constituido el surgimiento de las políticas públicas, un campo de estudio que ha buscado descifrar aspectos centrales de las fallas que se presentan en la acción de gobierno en las que se han observado magros resultados como producto de la puesta en marcha de políticas y programas, no han resultaban en lo esperado. En particular, en este documento se hace énfasis en la implementación porque es precisamente en su proceso que se descifran muchos detalles que determinan fallas y problemáticas para lograr los objetivos planteados.

Palabras clave: Políticas públicas, seguimiento, acción gubernamental, implementación gubernamental.

¹ Doctora en Administración Pública. Profesora-investigadora de tiempo completo en la Universidad de Guanajuato.

Summary:

The rapidly increasing complexities in government and public administration have been a common denominator since the Second World War, either because the government increased its functions or because in the face of a reduction in these it has to assume a strong regulatory role. Most of the solutions have been incremental, but one of the most relevant developments has been the emergence of public policies, a field of study that has sought to decipher central aspects of the failures that arise in government action in which Poor results have been observed as a result of the implementation of policies and programs; they have not resulted in what was expected. In particular, this document places emphasis on implementation because it is precisely in its process that many details are deciphered that determine failures and problems in achieving the stated objectives.

Keywords: Public policies, monitoring, government action, government implementation.

Introducción

A lo largo de su historia las actividades que realiza el gobierno han enfrentado diferentes desafíos que han entrañado un grado mayor o menor de dificultad para el logro de su buen desempeño. No obstante, en el transcurso del siglo pasado y lo que corre del presente, se han registrado notables cambios que por una parte han incrementado sus actividades en atención a una gran demanda de servicios y prestaciones a sociedades con plenos derechos, lo que al mismo tiempo ha requerido la creación y reforma de sus instituciones y organizaciones, lo mismo que recursos humanos, materiales y financieros; mientras que por otro, le han brindado nuevos medios, métodos, herramientas y tecnologías a los que puede recurrir para cumplir con sus objetivos.

En este sentido, se pueden distinguir dos momentos en los que la actividad gubernamental es sometida a un alto grado de presión, ya sea por tener que asumir demasiadas tareas, como lo fue a raíz del establecimiento del Estado social de derecho, o bien cuando a partir del neoliberalismo se reduce su “actividad” directa, pero se crean nuevas necesidades de vigilancia y regulación respecto de los organismos o empresas que asumieron las tareas que el gobierno dejó de efectuar.

Si bien el estudio y análisis de las políticas públicas surge en el primer momento, o contexto del Estado social de derecho, como reacción al evidente déficit, al gran fracaso que estaban mostrando los gobiernos para cumplir sus objetivos, ante una expansión sin precedentes de su actividad, los desarrollos de las políticas públicas van a constituirse como un gran avance en la investigación social aplicada desde el que se desprenden múltiples conocimientos que permiten desentrañar las complejidades que están inmersas en el paso de la intención/decisión del gobierno y su efectiva traducción en resultados esperados, lo cual se ha tenido particular avance gracias a los estudios de implementación de políticas con su fuerte componente técnico instrumental que, como se observará a continuación, hoy día constituyen una de las principales vías de conocimiento para encontrar formas efectivas a fin de traducir la intención del gobierno en una solución que

efectivamente atienda las necesidades de la sociedad o resuelva los problemas que enfrenta.

I. Políticas públicas, gobierno y administración pública

El estudio de las políticas públicas se ha incorporado como un relevante campo de conocimiento que inició su desarrollo en el año 1951 con la obra de Harold Lasswell “la orientación hacia las políticas” (1992). Se ha reconocido como el más reciente campo de estudio en ciencias sociales que como cuerpos de conocimientos organizados buscan comprender a la sociedad y el comportamiento humano, estudian al hombre en sociedad para interpretar, comprender y explicar los fenómenos sociales. De acuerdo con Rothwell constituyen un cuerpo de principios para guiar la acción el gobierno con el fin de lograr metas específicas (citado por Guerrero, 2000: 258).

Surgieron como respuestas a nuevas necesidades gubernamentales generadas y asociadas a la creciente complejidad de sus tareas y la forma de realizarlas. Así que para entender a las políticas con relación a lo que hace el gobierno es menester resaltar qué es el gobierno, a qué y cómo dirige su actividad.

Las definiciones de gobierno son múltiples, en este caso seguiremos a Hermann Finer y lo entenderemos como “el ejercicio de la autoridad por medio de unos hombres respecto de otros hombres” (Finer, 1964: 19, 21-23). Para Finer el gobierno es política más administración y se divide en dos partes generales: el proceso político y el proceso administrativo. El primero refiere la voluntad social desarrollada, de modo que las voluntades populares se orienten de modo que se establezcan una ley o convención socialmente aceptada o consentida. Mientras que el proceso administrativo comprende la utilización de esa voluntad social y poder en un espacio territorial por medio de personal apropiado, métodos y procedimientos en torno a la prestación de servicios gubernamentales. Sus instituciones no son eternas ni inmutables ya que se adoptan de acuerdo a un proyecto y los proyectos se modifican (Finer, 1964: 19, 21-23).

También, cabe señalar que un aspecto definitorio de su configuración es el modelo económico como lo ha señalado Nicos Poulantzas, la instancia que detenta el papel determinante de una formación social es lo económico; en el contexto del predominio en el papel global del Estado sobre la función económica la articulación de las instancias de una formación corresponde a lo político. Mientras que en el “Estado liberal” [y neoliberal] del capitalismo privado –mayor predominio del poder privado sobre lo económico–, el papel del Estado se caracteriza por una no intervención específica en lo económico (Poulantzas, 1980: 58).

Así, las políticas públicas se han referido como aquello que el gobierno opta por hacer o no hacer (Dye, 1984: 1). O bien como el patrón de acción que resuelve demandas conflictivas o provee incentivos para la cooperación (Frohock, citado por Guerrero, 2000: 256).

Asimismo, las políticas públicas se han definido en dos líneas/direcciones (Guerrero, 2000: 252)

- a. Como curso de acción gubernamental (cauce) ¿cuáles son las pautas o procedimientos por los que fluye la *policy*? HECHURA problemas públicos y cómo inciden en el gobierno. Son una larga serie de acciones más o menos relacionadas.
- b. Como la acción misma (flujo) ¿qué hacer en tal o cual caso de opción de *policy*? o ¿qué problemas plantea adoptarla? PRÁCTICA propósitos, programas, decisiones y efectos -flujo de acciones gubernamentales-. “Aunque frecuentemente una comprende a la otra”.

El estudio de las políticas públicas se ha referido como la *última ratio* de la ciencia administrativa ya que, mediante éste, la materia se convierte en aplicativa a partir de un bagaje teórico, con lo que se logran los objetivos de una ciencia (Baena, 2000: 262).

Aquí cabe agregar que la administración pública es la que se encarga de la gestión de los asuntos comunes al ciudadano como miembro del Estado (Bonnin, 2004), para lo cual moviliza una gran cantidad de recursos humanos, materiales y financieros. A la administración le corresponde el estudio de las medidas administrativas necesarias para realizar la implementación.

Las políticas públicas son un buen medio de análisis teórico para la ciencia administrativa, incluso el único medio de conocer realmente cuáles han sido las medidas seguidas y cómo se adoptaron “cómo se produce la transformación de los medios y relaciones en el interior del sistema” (Baena, 2000: 263). Además de que el análisis de implementación es una opción adecuada para la valoración de los problemas de desempeño de la administración pública” (Guerrero, 1994: 22).

Como es patente, gobierno, administración pública y políticas públicas, constituyen y se constituyen como los pilares sobre los que se instauran las construcciones institucionales que pueden posibilitar las condiciones políticas y administrativas para el desarrollo y la armonía social.

II. Causas del incremento de la complejidad de la acción gubernamental

Ubicar hoy día los aspectos más relevantes de la actuación del gobierno nos lleva a observar en retrospectiva algunos de los principales hechos que se presenciaron a mediados del siglo pasado, cuando las condiciones históricas vigentes cambiaron la forma de ver al Estado, al resaltarse su finalidad del bienestar pues las condiciones sociales demandaron retomar ese propósito, dejando detrás el estado liberal se dio paso al Estado social de derecho, lo que significó la asunción y desempeño de una gran cantidad de deberes y funciones sociales, las cuales se incrementaron progresivamente imprimiendo nueva complejidad al desarrollo de la acción gubernamental, sobre todo al requerir, en grandes proporciones, medios materiales y económicos para efectuarlos; pero sobre todo del personal calificado y

el diseño/creación de nuevos organismos y departamentos (Gladden, 1989; Escoubé, 1955).

Desde luego, estos desafíos fueron asumidos y enfrentados de manera muy diversa en Estados con instituciones consolidadas que denotaban un alto desarrollo político y administrativo, lo cual desde entonces ya constituía un déficit en los Estados con instituciones en proceso de desarrollo como México.

Este fue un aspecto bien entendido por los estudiosos de la política y la administración pública comparada, que los países en desarrollo no pueden ser analizados desde una perspectiva similar a la de países con una historia y un desarrollo administrativo tal como el que ostentan los países desarrollados. Para entender a las instituciones establecidas en este otro grupo de países, se realizaron estudios con modelos explicativos que se dedicaron a ilustrar las características de la administración de los países en desarrollo. Particularmente resalta el estudio de Fred Riggs, *La ecología de la administración pública, (The Ecology of Public Administration)* 1967, donde se señala que en la administración pública de estos países existe una mezcla de elementos de administración tradicional y de administración formal, entendiendo por esta última a la administración analizada y tipificada como burocrática de acuerdo con Weber. Esta administración fue la que resultó de la madurez institucional que se produjo luego de casi cuatro siglos de evolución e historia en las naciones que hoy conocemos como desarrolladas.

A mediados de la década de 1950, con el liderazgo de la Organización de las Naciones Unidas, dio inicio un proceso de desarrollo de estas administraciones públicas buscando modernizarlas, dotándolas de capacidades para absorber el cambio. Este proceso se verificaba hasta antes de la llegada del neoliberalismo. Tenía lugar un proceso de reforma administrativa que intentaba erigir una administración semejante a la existente en los países desarrollados. Los

encargados de esa reforma eran expertos y teóricos en la materia quienes, aun en esa posición y con esas cualidades y calificaciones, tuvieron que lidiar con muchos problemas para concebir, dilucidar y entender la forma en que se deberían de verificar los cambios en estas administraciones con bajos niveles de institucionalización.²

Estos dos aspectos, por una parte, el incremento de funciones y ámbitos de actividad, aunados al inherente subdesarrollo político y administrativo son dos condiciones enraizadas que se deben tener en cuenta cuando se visualizan las potencialidades de la acción de gobierno que se despliega en países con baja institucionalización. Incluso hay que considerar que los efectos que se desprenden de las reformas privatizadoras y neogerenciales de los últimos 40 años tuvieron efectos singulares en las frágiles estructuras de la mayor parte del gobierno en estos países, mismas que todavía no se han dimensionado en su justa medida, al tiempo que han generado nuevas necesidades, como la creación de una gran cantidad de organismos reguladores, lo cual incrementa el grado de dificultad en las tareas a efectuar.

Cabe mencionar que con la Nueva Gerencia Pública (NGP) muchos de los bienes públicos que el Estado suministraba o de cuya generación formaba parte, quedaron en manos exclusivas del mercado, sin embargo, esta nueva forma de prestación de los servicios tiene limitaciones y riesgos inherentes que sólo el núcleo central estatal

² Es cierto que esa reforma administrativa produjo pocos resultados, pero lo que sí es innegable es que tenía un sustento científico acorde a la naturaleza y postulados de la administración pública y del marco en que se tenía que desempeñar. La principal aportación de la reforma administrativa fue precisamente la comprensión más puntual de lo que es la reforma, y las dificultades que tiene que enfrentar en cada contexto en particular, un conocimiento que estaba fincando bases sólidas para lograr una transición verdadera en la administración de los países hispanoamericanos, esto es, un cambio que implicara el paso de un modelo histórico de estructura administrativa a otro mejor.

puede superar y evitar, ya que el Estado es la única institución con capacidad para tener una visión general, así como la legitimidad necesaria para movilizar recursos y conducir el sistema (Kliksberg, 2005: 223).

Además de que se encontró que los esquemas bajo los cuales funciona la NGP facilitan el aumento de la corrupción en el nuevo “estado de contratos y de agencias”, esto en virtud de que da libertad discrecional a las organizaciones del sector público y a sus empleados, a quienes se les considera individualmente, permitiendo más oportunidades para un comportamiento digamos “irregular”. Esto, junto con los cambios en la organización por la privatización y la mercadización, o por la creación de agencias y la descentralización/devolución, la contractualización, a partir de lo cual se disminuyó la autoridad y el poder del gobierno central, al fragmentarse y dispersarse. El gobierno central “adelgazó” tanto en su función como en su autoridad (Suk Kim, 2007: 517).

El impacto en las administraciones con bajo desarrollo institucional ha sido distorsionante tanto en las estructuras como en sus funciones, esto no es extraño sino por el contrario, es comprensible pues Estados con instituciones sólidas como los europeos registraron impactos notables en sus capacidades, por ejemplo en Gran Bretaña como respuesta a la segmentación surgieron ideas que postulaban el gobierno total y el gobierno conjunto ya que se necesitaba volver a unir lo que se separó con las reformas.

Después de dos décadas de reformas de NGP que comprendieron la delegación estructural, el desempeño directivo y las organizaciones especializadas, se generó un cambio; el énfasis en la delegación estructural, la desagregación y las organizaciones especializadas, “*single-purpose organizations*”, ahora se ha centrado en un enfoque que englobe la totalidad del gobierno (TG). Al parecer se produjo demasiada segmentación, autoridades centradas en sí mismas, y falta de

cooperación y coordinación, y por tanto, se entorpeció la efectividad y eficiencia. Por su parte, Nueva Zelanda y Australia adoptaron estrategias de coordinación e integración como respuesta a la creciente fragmentación causada por programas de reformas previos. (Christensen y Lægreid, 2007).

En el caso de los países latinoamericanos de escasa institucionalización se alertó acerca de centrar la atención en lo que potencialmente prometía convertirse en un problema: las medidas de flexibilización, sobre todo del presupuesto, ya que ocasionan que la responsabilidad administrativa se disipe aún más, ocasionando complicaciones pues se pasó del peligro de la rigidez que se observaba como excesiva hasta los peligros sólo comparables de la rigidez insuficiente. Es cierto que la flexibilidad puede favorecer la consecución de los distintos objetivos atendiendo a los principios de economía, eficacia y eficiencia, pero, no es menos cierto que la escasa institucionalización de sistemas organizativos de este tipo permite una discrecionalidad que puede favorecer dinámicas poco deseables y hasta perversas. Esto es, puede enfatizar los sistemas preburocráticos de base clientelar (Ramio, 2005: 20).³

Una vez que hemos acotado este punto cabe señalar que pese a las diferentes reformas que a nivel mundial se realizaron desde finales de la década de 1970 y hasta nuestro tiempo, en que la esfera de actividad de los gobiernos se acotó, estos continúan teniendo campos de actividad inmensos e incluso se ha dicho que ahora

³ Como lo ha expresado el Banco Interamericano de Desarrollo, el balance de los proyectos ha sido desigual, lográndose algunos avances en la administración económica y fiscal, pero quedando pendientes las reformas institucionales profundas del aparato administrativo en la mayor parte de los países, especialmente en los sectores sociales (BID, 2003: 6). Esta afirmación ha sido corroborada por el propio Banco Mundial que, en su informe del año 2005, ha tenido que reconocer que los empeños modernizadores han tenido un efecto limitado en la prestación de servicios, de manera particular, las reformas destinadas a que las burocracias se orienten hacia los resultados, han probado ser un camino largo, plagado de dificultades técnicas y políticas (Fiszbein, 2005: 18).

más bien el problema es la capacidad para atenderlos cuando se han disminuido sus medios (sobre todo económicos), mecanismos y vías de actuación.

III. Fracaso de la acción gubernamental: necesidad de políticas públicas

Como es perceptible, existía desde el siglo pasado y continúa existiendo una gran complejidad en la acción gubernamental. En las décadas de 1960 y 1970 fue en los Estados Unidos donde se percibió con mayor fuerza el problema del déficit de la acción del gobierno. De hecho, el interés en el estudio de las políticas públicas surgió en reacción a los fracasos que se presentaron en políticas públicas que, incluso cuando habían cumplido con los objetivos de los políticos, no lograron los efectos sociales deseados y lo cual no obtenía su explicación en que los objetivos no estuvieran bien delimitados o a que la administración pública no actuara de forma eficaz. Este fue el caso, por ejemplo, del programa de ayudas sociales en el Sur de California, que fracasó rotundamente y provocó una reacción científica en torno a la implementación (Baena, 2000: 251).

De este modo, los primeros estudios nacen en los Estados Unidos como respuesta al malogro e incumplimiento de las promesas de los programas sociales dirigidos a combatir problemas sociales como la pobreza, la desigualdad y la discriminación. Esto es, los programas se verifican, pero sin lograr los objetivos, por lo cual se traducen en promesas incumplidas. De aquí que los estudiosos se abocaran a investigar porqué, incluso cuando se tomaron decisiones inteligentes, se utilizaron buenos financiamientos y gran esfuerzo de organizaciones e individuos, no se resolvieron los problemas sociales (Aguilar, 1993: 19).

Eso que también se denominó “desencanto” respecto a la capacidad del gobierno para resolver los problemas sociales, fue lo que animó el interés por conocer las

razones de la falta de funcionalidad de los programas gubernamentales y por ende del fracaso del gobierno.

Las interrogantes eran enormes y el desconcierto total pues las acciones de gobierno en tanto medidas legales y administrativas o como reformas del sistema social y político, procedían de decisiones racionales respaldadas en teorías, modelos y tecnologías de los académicos; se desprendían de proposiciones científicas, de diseños de innovación basados en la investigación. Sin embargo, la desconfianza sobre las formas en que se había procedido empezó a observarse de diferente manera cuando, después de realizar evaluaciones a la operación y resultados de diferentes políticas, salieron a la luz incumplimientos, retrasos, desórdenes, resistencias en la ejecución, consecuencias imprevistas y derroches.

En conclusión, se encontró que las nobles intenciones de las reformas sociales u otro tipo de política, desaparecían en el tránsito de la decisión a la operación, no importando si tenían un buen diseño (científico y tecnológico). De aquí que la atención se empezara a centrar en otros factores que no habían sido previstos tanto para la formulación de la decisión como para la implementación. Los razonamientos sobre el fracaso permitieron distinguir dos vertientes en la búsqueda de la explicación de las fallas que son precisamente errores de diseño, por una parte, y por la otra de implementación (Aguilar, 1993: 26).

Se tomó conciencia de que las políticas públicas se plantean dentro de un amplio contexto social en el que se generan relaciones múltiples en todos los niveles y en todas las fases. Que estas relaciones sociales presionan sobre el diseño orgánico del conjunto político administrativo, desde los grupos organizados de la sociedad y a su vez, éstos reciben la incidencia de la decisión y de su ejecución (Baena, 2000: 263).

Estos estudios han continuado sus progresos, intentando dar respuesta a las necesidades de gobierno para asumir su actividad de la mejor manera, y es plenamente vigente para formular e implementar políticas públicas para que la intención se traduzca en un resultado sólo mínimamente alejado de su intencionalidad original. Es así que, en nuestro tiempo, las políticas públicas se constituyen como la tecnología de gobierno más desarrollada para atender los problemas de déficit de su acción.

La implementación, en ese contexto, entra en escena para ser objeto de profundas reconsideraciones, sobre todo en sus aspectos políticos.

IV. Implementación

En su significado inicial implementar significa llevar a cabo, llevar a efecto, efectuar, cumplir, culminar, completar (Aguilar, 43). De acuerdo con la Real Academia Española Poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo (RAE, 2014).

En su significado más completo se define como “el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrá como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido” (Aguilar, 1993: 45).

También, la implementación se ha referido como el vínculo entre la decisión y su realización, y donde se comprenden las acciones encaminadas a lograr los objetivos previstos (Baena, 2000; Guerrero, 1994).

De modo un tanto más operativo, es la secuencia programada de acciones que conlleva actores, operaciones, reiterativas, progresivas, individuales y colectivas y

que busca con medios específicos como son el financiamiento y los subsidios públicos, producir un efecto, el fin u objetivo determinado (Aguilar, 1993: 46).

Donald Van Meter y Carl van Horn, elaboraron uno de los trabajos más sobresalientes respecto a la implementación,⁴ a la que definen como “las acciones efectuadas por individuos (o grupos), públicos o privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos”. Ellos consideran que el estudio de la implementación examina los factores que contribuyen a que los objetivos de la política se realicen o no (Van Meter y Van Horn, 1993: 99.)

A finales de la década de 1970 se visualiza que hay una segunda generación de estudios sobre implementación, que se conocerá como enfoque desde abajo (*down top*), en los que se destaca el papel de los burócratas a nivel de calle (*level-street bureaucrats*) para efectuar las políticas; estas ideas constituyeron también una forma alternativa de visualizar el proceso de implementación en términos de sus problemas y posibilidades de respuesta. Se distinguió que el gobierno central tenía baja capacidad para controlar ciertos elementos y acciones del proceso, pero en concreto sobre la conducta de las burocracias, la autoridad de los gobiernos locales y los movimientos de oposición política, ante lo cual se destacaba la necesidad del control sobre la implementación o la necesidad de minimizar el número de participantes. (Aguilar, 1993: 78, 80).

Con este enfoque también se contribuyó a establecer que los aspectos de diseño se deben complementar con la previsión de los problemas de tipo político organizacional que se pueden manifestar en cuanto se procede a la implementación y en este sentido, visualizar si en la ejecución se seguirá la línea jerárquica o viceversa, lo cual más bien deberá realizarse en función del sistema político-administrativo (Aguilar, 1993: 90).

⁴ El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual.

Ahora bien, el incentivo que hace que surja la implementación es el problema, que nace de una estrategia del gobierno en la que no se involucra al complejo e interrelacionado de las oficinas y agencias gubernamentales, así como de organizaciones privadas, asociaciones de profesionales, grupos de interés y clientelas, ante lo cual surge el cuestionamiento de cómo controlar y dirigir esta profusión de actividades, lo que constituye el problema de implementación (Guerrero, 1994: 31).

V. Problemas y defectos en la implementación

Los cuestionamientos sobre las fallas en la implementación, traducidas en déficit en la acción gubernamental, se generaron ante las contundentes pruebas de que había claros incumplimientos en los propósitos de las políticas esto es, retrasos, incremento de un problema mayor o creación de nuevos, realización defectuosa, que se gastaran grandes cantidades de recursos, e incluso se restringiera con muchas regulaciones la actuación de los ciudadanos. Sobre todo, se ha hecho referencia a la falta de consistencia entre los objetivos, la oposición política, falta de consenso sobre el empleo de los medios básicos y financiamiento insuficiente. Son problemas de administración, organización, aptitud y ética profesional (Aguilar, 1993: 15-16, 48).

Aunque originalmente las explicaciones sobre las fallas se ubicaron en la incapacidad de los servidores públicos, atribuyéndolas a su incompetencia e irresponsabilidad. La evidencia fue haciendo patente que sus causas obedecían a “los errores en las grandes decisiones, más que a los comportamientos de los operadores”. La investigación en implementación permitió descubrir que los problemas de implementación se encontraban en los factores que ocasionaban distorsiones, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, indiferencia de los beneficiarios, entre otras cosas (Aguilar, 1993: 16).

De acuerdo con Pressman y Wildawsky (citados por Aguilar, 1993: 50), los participantes en programas gubernamentales han identificado que los problemas de implementación se generan debido a la incompatibilidad por otros compromisos o compromisos simultáneos con otros proyectos, la preferencia por otros programas, la dependencia de otros que no comparten la misma urgencia respecto del proyecto; se contemplan también las diferencias legales y procedurales, lo mismo que los acuerdos acompañados de falta de poder.

Otras de las dificultades encontradas para lograr los objetivos de las políticas es que estos han sido exorbitantes, excesivos en su magnitud y cobertura, de manera que los programas nacionales proyectan objetivos que trascienden los particulares asuntos de las comunidades, además de están muy alejados de la ejecución material.

VI. Medidas para disminuir la brecha entre intenciones y resultados

Como ya se ha señalado, para que la implementación sea efectiva se requiere el establecimiento y creación de condiciones mínimas como el consentimiento de quienes están a cargo de ésta, por un lado y por otra de quienes sufrirán su impacto.

Un aspecto relevante será que, en las diferentes situaciones y políticas, se encuentren parámetros que permitan explicar cómo se ejecutan las políticas públicas y cuáles son los criterios por emplear para que el sistema dé resultados adecuados. Se deben comprender las actividades administrativas con objeto de llevar a cabo la decisión, se propone clasificar a partir de clases y el criterio de clasificación es el carácter y el contenido, referidos a la decisión. En este sentido, sería muy útil realizar una clasificación de las políticas públicas a fin de empatarlas con las medidas para llevarlas a la práctica (Baena, 2000: 264).

Se debe saber cómo se administra, cuáles son los parámetros de una buena administración y como esto se refiere a la ejecución eficaz de la política pública y las medidas que la acompañan. En este sentido el estudio de la dialéctica políticos-profesionales es necesario para efectuar un enfoque correcto de las relaciones y tensiones que se plantean al adoptar la decisión política y, sobre todo, ejecutarla. (Baena, 2000: 271)

De acuerdo con Van Meter y van Horn (1975: 127), también es de central importancia definir y configurar las características que las organizaciones deberían tener para estar en la posibilidad de implementar una política: competencia y cantidad de personal, grado de control jerárquico, recursos políticos, vitalidad de la organización, grado de comunicación, contar con un grado aceptable de nexos formales e informales.

Un aspecto sumamente relevante es considerar los problemas que genera la acción conjunta por ello Pressman y Wildawisky consideran que para su identificación será útil realizar el mapeo de agentes y actitudes, localizando y enumerar las instancias que intervienen en el programa de implementación; determinar su tipo de conexión con el programa; identificar su perspectiva y mayores objetivos; y su sentido de congruencia en el desempeño de sus actividades de colaboración (citados por Aguilar, 1993: 50-51).

Asimismo, explican que hay que enfocarse en los puntos de decisión para evitar obstáculos, al tiempo que se deben identificar y enlistar las decisiones de colaboración indispensables para que la implementación avance; los actores y organizaciones cuya intervención sea indispensable para la marcha de la política; ubicar y sumar puntos de decisión y actores dependientes e independientes (Pressman y Wildawsky, citados por Aguilar, 1993: 50-51).

También los aspectos técnico instrumentales cobran nueva importancia ya que se cae en la cuenta de que comprenden el conocimiento técnico en términos de conocer los medios necesarios, lo mismo que las previsiones oportunas. Por ello, cuando se proyecta al lado de la formulación de las políticas se debe contemplar paso a paso los medios en términos de recursos financieros, humanos y materiales las necesidades por una parte y por otra, de lo que efectivamente se dispone, todo ello programado en tiempos.

En este sentido, el administrador público deberá ser neutral, dejando de lado sus preferencias personales y sus inclinaciones políticas o bien su identificación con políticas anteriores, diferentes a las que iniciarán su curso pues frecuentemente los políticos consideran que los profesionales se identifican con las políticas del equipo anterior lo cual sólo sucede al inicio de la gestión del nuevo equipo. (Baena, 2000: 322). Esto es de particular relevancia para países con cambios de equipos frecuentes y radicales ya que hacer conciencia de ello evitaría relevar de sus puestos a elementos valiosos y conocedores que no estando en los equipos nuevos, pueden dar continuidad y fortaleza al trabajo administrativo.

Los administradores que apoyan la decisión política deben recurrir frecuentemente a los encargados de la función de mantenimiento de la misma unidad para hacer consultas y obtener información completa sobre la disponibilidad de los medios.

Los factores administrativos se deben visualizar como un modelo y manejarse con previsión, están interrelacionados, cada uno de ellos influye sobre los demás, esto es, la organización sobre el presupuesto y el personal, el procedimiento de gestión sobre éstos y ellos sobre él, y la información desempeñará un papel clave en el sistema.

Dentro de los parámetros de buena administración es necesario procurar la colaboración entre políticos y profesionales en torno a los medios o factores administrativos para la ejecución y, por ende, para la lograr la eficacia de la decisión. De aquí que los políticos no pueden dejar su poder a profesionales que carecen de juicio político, pero tampoco pueden tomarse buenas decisiones políticas si no se tienen en cuenta los medios necesarios para su ejecución (Baena, 2000: 323).

VII. Estudios de implementación como medio para disminuir el déficit en la acción gubernamental

En políticas públicas también, para referir el déficit, se ha hablado de éxito o fracaso. El concepto del fracaso es el que da cuenta de la capacidad o incapacidad para alcanzar los objetivos, lo que es reflejo del desarrollo de suficiencia de personal y recursos para lograr los objetivos. Así que la implementación ayuda a explicar el fracaso de un programa de gobierno, pero como una insuficiencia de realización. Analiza el desempeño de la administración pública como un grupo de organizaciones en las que se procesan las políticas y explica por qué no se alcanzaron los objetivos, al tiempo que ofrece elementos de investigación y experiencia para lograr los objetivos en el futuro (Guerrero, 1995: 35).

Los estudios de implementación han permitido detectar que la operacionalización de las políticas públicas sucede dentro de un proceso de jaloneo y transacción caracterizado por dilemas y paradojas, entre una gran variedad de imperativos que presionan para darle forma. Al tiempo que en la implementación se pueden resolver los conflictos de esos imperativos a partir de la clarificación, prominencia y consistencia de los objetivos de las políticas, y revelar el grado de complejidad organizativo a fin de visualizar el grado de factibilidad en términos de oportunidad, tipo y ámbito de los recursos aplicados a la política en cuestión. (Guerrero, 1994: 34).

Se han identificado sus etapas: elaboración de lineamientos, distribución de recursos y supervisión, al tiempo que se ha hecho énfasis en la importancia de tener en cuenta las condiciones del entorno que se desdoblan en la importancia de los objetivos, la complejidad del proceso y la naturaleza y volumen de los recursos. Sin dejar de lado que la complejidad que puede representar un elevado el número de instancias y participantes (Rein y Rabinovitz, 1993).

Han generado esquemas de análisis y modelos del proceso de investigación donde se ha explicado el proceso de comunicación entre organizaciones, las características de una organización para implementar una política se han identificado cómo variables del entorno, lo mismo que cómo las condiciones económicas sociales y políticas, impactan la implementación.

Entre los modelos de implementación que proporcionan un nutrido abanico de posibilidades que se pueden presentar dados los actores, propósitos, responsabilidades, arenas de poder, diseño de organizaciones, entre otros, se pueden referir los elaborados por Richard Elmore (1993) (en específico para programas sociales): la implementación como administración de sistemas; la implementación como proceso burocrático; la implementación como desarrollo organizacional y la implementación como conflicto y negociación.

La riqueza de los estudios se ha magnificado en la medida de que sus investigadores han buscado dar solución o al menos respuesta a las principales interrogantes que plantea la implementación para que las decisiones (el dicho), se conviertan en hechos.

Conclusiones

En las líneas anteriores se abordaron algunos de los principales postulados relativos al principal medio que en los últimos tiempos se ha concebido y desarrollado para hacer frente a los retos que los nuevos problemas y demandas

plantean a la actividad gubernamental, las políticas públicas. Dimos cuenta de la vinculación entre éstas, el gobierno y la administración pública para ubicar su relevante posición como medio para lograr mejores resultados en la acción gubernamental, en particular desde la fase de implementación que dejó de lado su faceta económica y ha visto enriquecer la política.

Así se refirieron los principales problemas y defectos en la implementación que se traducen en incumplimientos en los propósitos de las políticas, aunque en algunas ocasiones ello puede obedecer a que los objetivos de las políticas han sido exorbitantes, creando grandes expectativas que al no lograrse ocasionan desilusión y contribuyen a la pérdida de confianza en el gobierno. En este sentido se identificaron algunas medidas para disminuir la brecha entre intenciones y resultados, condiciones mínimas como puede ser el consentimiento de quienes están a cargo de ésta, por un lado y por otra de quienes sufrirán su impacto; además de que resaltó que los aspectos técnico instrumentales cobran nueva importancia ya que se cae en la cuenta de que comprenden el conocimiento técnico en términos de conocer los medios necesarios, las previsiones oportunas, aunque ello no obsta para que la operacionalización de las políticas públicas tenga lugar dentro de un proceso de jaloneo y transacción caracterizado por dilemas y paradojas.

Finalmente, se hizo una breve alusión a los principales desarrollos que se han desprendido de los estudios de implementación, a partir de los que se nos ofrece todo un bagaje de conocimiento útil para enfrentar el proceso de implementación de las políticas que dicho sé de paso, no se remite únicamente a este momento pues en la formulación será vital contemplar cómo se llevará a cabo.

Si bien es cierto que implementación no es una varita mágica de soluciones, sí constituye un procedimiento científico de aprendizaje que capacita a los políticos y administradores públicos para enfrentar escenarios inciertos, ya que les proporciona una concepción clara de la situación actual y ofrece elementos para el pronóstico de resultados esperable para el futuro, con lo cual se pueden lograr avances sustanciales en la búsqueda de mejorar los resultados de la acción gubernamental.

Referencias

Baena del Alcázar, Mariano (2000). *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos.

BID-Banco Interamericano de Desarrollo (1994). *Nicaragua, Programa de Reforma Servicios Públicos, NI0041. 1994-1999.* Disponible en <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=NI0041&Language=Spanish> [1-6-2008]

Bonnin, Charles-Jean (2004), *Principios de administración pública, compilación y estudio introductorio Omar Guerrero.* México, Fondo de Cultura Económica.

Christensen Tom y Læg Reid, Per (2007). *Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académico.,* Revista Gestión y Política Pública, Volumen XVI, No. 2, II Semestre. Pp. 539-564.

Dye, Thomas (1984). *Understanding public policy,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

Elmore, Richard (1993). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales en Aguilar Luis, *La implementación de las Políticas públicas,* México, Miguel Ángel Porrúa.

Escoubé, Pierre (1955). *Introducción a la administración pública.* San José de Costa Rica, ESAPAC.

Finner, Hermann (1964). *Teoría y práctica del gobierno moderno.* Madrid: Tecnos.

Fiszbein, Ariel (Ed.) (2005). *Ciudadanos, Políticos y Proveedores: la Experiencia de América Latina con la Reforma de la Prestación de Servicios.* Washington: Banco Mundial.

Gladden, E.N. (1989). *Una Historia de la Administración Pública.* México, FCE-INAP, 1989, T. II.

Guerrero, Omar (1994). *"Los usos del análisis de implementación de políticas"*. Revista de Gestión y Política Pública, México, Vol. III, Núm. 1, 1994, Pp. 19-43.

Guerrero, Omar (1995). *"Éxito y fracaso en la evaluación del desempeño gubernamental"*. Revista de Control Gubernamental. Toluca, Núm. 7, julio-diciembre de 1995, Pp. 35-65.

Guerrero, Omar (2000). *Teoría Administrativa del Estado*. México, Oxford.

Kliksberg, Bernardo (2005). «*Administración pública en América Latina: promesas, frustraciones y nuevas búsquedas*», Econ. Gest. Desarro. Cali, Colombia, No. 3, octubre, Pp. 203-238.

Lasswell, Harold (1992). La concepción emergente de las ciencias de políticas, en Aguilar Luis, *El estudio de las Políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Poulanzas, Nicos (1980). *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*. México, Siglo XXI Editores.

Ramio Matas, Carles (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona, Fundación Cidob.

Rein Martin y Rabinovitz Francis (1993). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción en Aguilar Luis, *La implementación de las Políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Riggs, Fred (1967). *The Ecology of Public Administration*. London, Asia Publishing House.

Van Meter Donald y Van Horn, Carl (1993). *La implementación de las Políticas públicas, El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual en Aguilar Luis*. México, Miguel Ángel Porrúa.

Contrataciones públicas y asociaciones público-privadas en México.

Por **Sofía Salgado Remigio**¹

30 de agosto, 2024.

Resumen:

La administración pública, entendida como el aparato administrativo del Estado ha tenido modificaciones importantes institucionales y organizacionales. En la actualidad existe un vínculo importante entre el sector público y el privado. Con la Ley de Asociaciones Público-Privadas publicada en 2012 se formalizó el vínculo entre ambos sectores en México, a partir de esa fecha el sector privado ha aumentado su participación en las acciones públicas, como lo es el caso de obras públicas, en la adquisición de insumos para el sector salud, insumos de tecnologías y en general el sector privado se ha vuelto exponencialmente proveedor de bienes, servicios y ciertos derechos a la ciudadanía.

Por ello, es importante analizar el vínculo entre sector público y privado a través de las llamadas Asociaciones Público Privadas. En este ensayo se analiza el papel que juegan estas asociaciones en México, principalmente en el proceso de compra y contratación pública. Se analizan sus principales características, su funcionamiento y normatividad, para posteriormente enfocar el análisis en el proceso la obra pública en la red de caminos y puentes federales de México.

Palabras Clave: Asociaciones Público-Privadas, Compras Públicas, Obra Pública y Corrupción.

¹ Investigadora en la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. Adscrita al Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia del Instituto de Investigaciones Sociales. ssalgado@comunidad.unam.mx

Summary:

The public administration in its role as the State administrative machinery has been experimenting important organizational and institutional changes. Nowadays, there is an important link between the sectors public and private. In 2012, with the outset of the Law on Public-Private Partnerships (Ley de Asociaciones Público Privadas) it was created a formal framework that allowed the private sector to increase its participation in all kinds of public functions and actions, as is the case of the construction and operation of infrastructure projects, acquisition of health inputs, technology inputs; furthermore, the private sector has become the largest offeror of provision of goods, services and some rights to the citizens.

Taking into account this new scenario, it is important to analyze the link between the public sector and the private sector throughout the public-private partnerships. In this essay, it is studied the role that plays this type of partnership in Mexico mainly in the processes of public procurement. In the study are identified the main characteristics, a specific way of operation, and the effects of the regulations. Finally, we use all these findings to analyze the infrastructure projects and the evolution of the processes of public procurement in Mexico's network of federal roads and bridges.

Keywords: Public-Private Partnerships, Public Purchases, Public Works and Corruption.

Introducción

Pensar al sector público como el aparato burocrático acaparador y monopolístico de las actividades económicas resulta a la fecha difícil de concebir. Hoy en día las estructuras administrativas de los Estados han ampliado su participación al sector privado, impulsados por la apertura de las economías, las recomendaciones de las organizaciones internacionales y la imperiosa necesidad de brindar más y mejores servicios a la ciudadanía. En origen este es uno de los argumentos principales para ampliar la participación del sector privado en las actividades propias de los Estados.

Otros argumentos que permiten entender la participación del sector público en la provisión de bienes de infraestructura es la financiación privada de la infraestructura pública (Lister, 2005, Yin Wang, 2009, Esty, 2011, Beckett-Camarata, 2020), por otro lado Kernaghan (1993), Barnejee *et al.* 2006; Gasmi *et al.*, 2010; Tewodaj, 2013,² desde la teoría institucional, nos dicen que la innovación organizacional moderna del sector privado requiere aplicarse al público, de allí la justificación de este vínculo. Ambos elementos, como podemos observar están relacionados con los cambios organizacionales y administrativos de las estructuras de los Estados y con los modelos organizacionales de sus administraciones públicas.

² Barnejee, Sudeshna *et al.*, "Private Provision of Infrastructure in Emerging Markets: Do Institutions Matter?", *Development Policy Review*, vol. 24, num. 2, 2006, pp. 175-202.

Gasmi, Farid *et al.*, "Is the Level of Financial Sector Development a Key Determinant of Private Investment in the Power Sector?" *Policy Research Working Paper*, The World Bank, No. 5373, 2010.

Tewodaj, Mengistu, "Determinants of private participation in infrastructure in low and middle income countries (LMICs)", *Pardee RAND Graduate School*, 2013.

I. Vínculos entre el sector público y privado.

Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP) en su artículo 2, señala que el vínculo contractual y administrativo que se realiza entre ambos sectores son los siguientes:

[...] son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país.” (LAPP, 2018)³

Para definir a la Asociación Pública Privada (APP) es importante considerar los elementos que Andreas Pfnür (2014, 7) nos señala como componentes centrales del vínculo público privado: asociación sostenible, ciclo de vida, asignación de recursos, ventaja-eficiencia, características de salida, financiamiento privado e inversiones basadas en el rendimiento.

Una de las premisas al considerar estos elementos, es que, en un vínculo público privado, el socio privado debe ser responsable de todas las operaciones durante

³ Véase en la última reforma de 2018 del Art. 2do. Ley de Asociaciones Público Privadas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, disponible en: <http://bitly.ws/M4RT>

todo el ciclo de vida. Esto incluye la planificación, la construcción o la renovación, financiamiento, operación, y en algunos casos la recuperación. El ciclo de vida de la planificación integrada y la aplicación del proyecto es una fuente importante para el aumento potencial en la eficiencia de las APP. Otra de las características, según Pfnür es la asignación eficiente de los riesgos del proyecto (Pfnür, 2014).

El riesgo es un elemento importante en el marco de un proyecto que implique la participación del sector público y del privado.⁴ El riesgo debe ser medido, ponderado y previsto, con el objetivo de mantener esquemas de seguridad financiera, administrativa y política, por ello desde el contrato se acuerdan situaciones imprevistas y los riesgos, para no esperar el error de una de las partes para tener ventaja sobre el otro (S. Konrad, 2018). Esta situación en realidad se espera en el proceso de contratación pública, principalmente por el sector privado para imponer una demanda administrativa con el fin de obtener mayores ganancias en sus proyectos. En la parte última de este ensayo justo veremos la manear en cómo se relaciona en materia de obra pública carretera.

Otro de los elementos importantes para que exista una APP es evitar el comportamiento oportunista, y más bien mantener un comportamiento cooperativo. Donde de manera contractual se acuerden situaciones imprevistas y los riesgos, y no esperar el error de una de las partes para tener ventaja sobre el otro. En este sentido, para Andreas Pfnür (2014, 8) “una característica esencial e inserta en la naturaleza misma de las APP es que exista la transferencia de riesgos y la

⁴ Para mayor referencia revisar S. Konrad, Thomas, *Management Control in Public-Private Partnerships. Between International Governmental Actors and the Private Sector*, Alemania, 1a edición, Springer Gabler, 2018.

asignación de riesgos, en un campo asociativo y de colaboración público-privada”, y no en uno de ventaja y aprovechamiento.

Por su parte, Yin Wang (2009) permite observar cómo en México las APP han sido más bien convenios ventajosos y poco colaborativos, esto en su obra rompiendo la fantasía de la APP. El Banco Interamericano de Desarrollo en su estudio sobre los efectos de la corrupción en las Asociaciones Público Privadas (APPs)⁵ muestra los casos de Colombia, Panamá y Perú sobre los efectos nocivos de la corrupción y las principales medidas para su combate como el medio de nulidad, lo que muestra la necesidad de mantener esquemas de control ante este tipo de vínculos entre sectores. Algunos mecanismos para prevenir el conflicto de interés son: el marco legal, órgano de control y declaración jurada de los funcionarios (Michele y Dassen, 2018)⁶

Este vínculo asociativo contractual y administrativo, se ve impulsado principalmente por las limitaciones en los fondos públicos para cubrir las necesidades de inversión.

“Las APPs son una alternativa de trabajo operativo con bases jurídicas y dinero de por medio, con el fin de que se lleven a cabo trabajos propios del país, con fondos gubernamentales, crédito internacional o aportaciones de las propias

⁵ Michele, Roberto *et al.*, *Effects of Corruption on Public–Private Partnership Contracts: Consequences of a Zero-tolerance Approach*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.

⁶ Michele, Roberto y Dassen, Nicolás, *Conflicto de intereses: Desafíos y oportunidades para implementar un sistema efectivo de prevención y control*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.

corporaciones, quienes pagan por una obra, un bien o un servicio, o en su caso operan determinado proyecto con recursos ajenos a los particulares, siguiendo reglas para la operación y dentro de ellas, especificaciones técnicas definidas de antemano.” (Barragán, 2020, 84)

Un aumento en los recursos invertidos, pretenden potenciar los esfuerzos para incrementar la calidad y la participación del sector privado en esquemas de APP, a través del uso óptimo de recursos, el capital adicional a invertir, una mejor identificación de necesidades, la aplicación de mejores alternativas y dar valor añadido al bien o servicio proporcionado (BID, 2018). Esquemáticamente se puede ver de la siguiente manera estas características y comportamientos esperados de este trabajo compartido.

Esquema. Beneficios de la APP



Fuente: Elaboración propia con datos del BID, 2018.

Con estas propuestas, lo que se observa es que una APP debe estar orientada a resolver problemas públicos, a realizar mejoras en la gestión pública utilizando la experiencia, eficiencia e independencia del sector privado, pero sin dejar de

considerar la responsabilidad pública y comunitaria del Estado. En este sentido el objetivo nuclear es el beneficio social, y como incentivos se generan acuerdos para el beneficio económico, el manejo de recursos e incrementar exponencialmente las capacidades del sector público y no del privado. Sin embargo, no se deben de perder de vista los principios y objetivos básicos de las APP: el interés público, el beneficio social y la mejora en la provisión de bienes y servicios.

II. La experiencia mexicana en la gestión público - privada.

Los Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (Pidiregas) y los Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS) son dos de los proyectos que podrían considerarse como antecedentes de las APP en México. Los primeros funcionan como un esquema de inversión que:

[...] “consiste en que la ejecución de las obras se encomiende a empresas privadas, estas empresas llevan a cabo las inversiones respectivas por cuenta y orden de las entidades públicas y con frecuencia obtienen el financiamiento con el cual se cubre el costo de los proyectos durante el periodo de construcción. La finalidad es atraer capital del sector privado y financiamiento de largo plazo para desarrollar proyectos estratégicos y altamente rentables mediante un instrumento presupuestal más flexible para financiar proyectos evitando estar sujetos a los recortes y retrasos presupuestales” [...] (Quesada, 2009: 6).

Los proyectos de inversión por PIDIREGAS solamente son llevadas a cabo por Petróleos Mexicanos (Pemex) y por la Comisión Federal de Electricidad (CFE)” (García, 2005). Los “pidiregas”, por lo tanto, es la denominación genérica con la cual se hace referencia a los proyectos de obra pública financiada por el sector privado o social y construidos por un privado o un tercero. Estos proyectos surgen con el objetivo de “contar con la infraestructura necesaria para asegurar un abasto

oportuno y suficiente de los bienes y servicios que produce el Estado de manera exclusiva”. Surgen con la reforma de 1995, a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y a la Ley General de Deuda Pública en sus artículos 30 y 18, respectivamente (Quesada, 2009; García, 2005).⁷

Por otro lado, los Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS), se caracterizan por:

[...] Ser una “modalidad de asociación pública-privada, permite que el sector privado brinde servicios de apoyo al gobierno para que éste, a su vez, preste un servicio público. En este arreglo contractual, los recursos, riesgos y recompensas para el sector público y privado se combinan para generar una mayor eficiencia, mejor acceso al capital y garantizar el cumplimiento de un rango de regulaciones gubernamentales, en relación con medio ambiente y al lugar de trabajo. El interés público se atiende a través de cláusulas en los contratos que establecen una supervisión constante y revisión de la operación del servicio o desarrollo o instalación.” (Cámara de Diputados, 2007, p. 7)

Su marco jurídico son diversas leyes, reglamentos y lineamientos, dentro de los cuales encontramos a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del

⁷ Normatividad que sustentaban a los “Pidiregas”: Tercer párrafo del Art. 18 de la Ley General de Deuda Pública; Segundo párrafo del Art. 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Art. 38-A y Art. 38-B del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente. Hoy estas normatividades han cambiado, ver fuentes de consulta.

Sector Público, y su Reglamento; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y su Reglamento; las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios, publicadas en el DOF en marzo de 2003⁸ y actualizadas en abril de 2004, y los Lineamientos y metodologías complementarios emitidos por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2007).

Una de las diferencias entre ambos proyectos es la materia de competencia, pues en ambos proyectos se involucran la participación conjunta de los sectores público y privado. Estos proyectos fueron aprovechados “para privatizar de forma ilegal desde 2003 amplios sectores de la infraestructura hidráulica, autopistas, puentes, hospitales, centros educativos y hasta penitenciarios en diversos estados de la República. Pero este esquema no bastaba para las empresas monopólicas, porque todavía se tenían que gestionar por conducto de licencias, permisos y autorizaciones” (Sandoval, 2012), por ello se ampliaron los modelos de participación del sector público en el privado, a través de concesiones, proveedores externos y contratos de servicios, de acuerdo con el artículo 93 de la LAPP.

Estos dos antecedentes, están relacionados con la crisis de los años 80 y las reformas estructurales del Estado mexicano, que se pueden resumir en tres etapas.

Cuadro. Reformas estructurales en México.

1ra generación	2da generación	3ra generación
(1984-1994)	(1996-2006)	LAPP (2012-2018)

⁸ Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de proyectos para prestación de servicios, *Diario Oficial de la Federación*, 2003. Disponible en: <https://bit.ly/3lb7tQj>

<p>Tenía por objetivo estabilizar la economía e impulsarla.</p> <p>Una segunda etapa se vivió de 1988 a 1994, con un fuerte programa de Programa de privatizaciones - Generación del producto, empleo nacional, liberación comercial, eficiencia, modernización de la economía nacional.</p>	<p>Estas reformas se complementaron con un conjunto de programas a corto plazo:</p> <p>Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento (PBEC);</p> <p>Acuerdo de Unidad Para Superar la Emergencia Económica (AUSEE);</p> <p>Programa para Reforzar el Acuerdo de Emergencia Económica (PARAUSEE).</p>	<p>Se da con las iniciativas de reforma energética y de telecomunicaciones. Con una tendencia a la privatización.</p> <p>Las APP surgen en la apertura económica y cambios administrativos del Estado y los Recursos.</p> <p>La LAPP Firmada por Felipe Calderón Hinojosa el 16-01-2012, para formalizar el vínculo entre el sector público y privado.</p>
--	---	--

Fuente: Elaboración propia con datos de Trejo y Andrade, 2013.

El cuadro muestra tres etapas que explican la formalización de la APP como mecanismo de provisión de bienes, servicios y derechos. Se puede ver, entonces, cómo después de la crisis financiera de 1980, “el gobierno de Miguel de la Madrid (de 1982 a 1988) implementó varias medidas importantes con el objetivo de recuperar la confianza del sector privado y rearticular la coalición gobernante alrededor de las demandas del capital financiero (Sandoval, 2011: 101). Este periodo presidencial es el inicio de la desregulación económica, la aparición de la nueva tecnocracia administrativa y el retiro del Estado.⁹

⁹ Para mayores referencias revisar: Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira. *Crisis, rentismo e intervencionismo neoliberal en la banca: México (1982 – 1999)*. México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2011.

Esta apertura económica, financiera y del Estado se fundó en amplias reformas estructurales del sector público, resumidas en el cuadro anterior. La primera implicó la reestructuración profunda en diferentes aspectos de la vida económica del país, donde el Estado redefinió su papel y empezó a dejar atrás su anterior característica de gran inversor en la economía para el desarrollar la política de racionalización de su gasto, lo cual implicó su adelgazamiento de la estructura administrativa del Estado.

Durante esta etapa se privatizaron importantes empresas, como Aeroméxico, Mexicana de Aviación, Telmex, Grupo DINA; compañías mineras, como Cananea, Siderúrgicas, complejos industriales; 18 bancos y diversas instituciones financieras (arrendadoras, aseguradoras, etc.). Con estas operaciones se redujo el Estado en la generación del producto, el empleo nacional. Un segundo elemento de estas reformas fue la liberalización comercial, que tuvo como fin dismantelar las restricciones comerciales con la economía mundial, y que, según, llevaría a dar eficiencia, modernizar la economía nacional y reprimir el crecimiento de los precios, asociados a los altos aranceles (Trejo y Andrade, 2012: 39).

Estos proyectos de inversión público privadas y todas las reformas y los cambios estructurales del Estado mexicano, que se han vivido los últimos años, han modificado paulatinamente la forma de gestión pública. Se trasladó de una administración estatista a una administración plural, fragmentada, descentralizada y delegativa. Más que hacía una gestión regulativa, con amplia participación del sector privado.

Por ello, el surgimiento de las asociaciones público privadas en México se puede explicar, a raíz de los proyectos que contemplaban la participación pública y privada.

La realidad es que éstas surgen en un modelo de apertura económica y cambios sustantivos en la forma de administrar los recursos y los bienes del Estado. Un modelo dirigido a privatizar, que se ha fundado en esquemas de discrecionalidad y tecnicismos.

Con la Ley se regulan “los esquemas para el desarrollo de proyectos de asociaciones público-privadas” (Art.1), lo cual implicó la consolidación del proyecto neoliberal que ha gobernado el país mediante corruptas e ineficientes privatizaciones que desde los años 90 Carlos Salinas usó para dar poder a amigos, monopolizar mercados y destruir la competencia y la competitividad de la economía (Sandoval, 2012).

La LAPP constituye la subordinación absoluta del interés público a las directrices de los intermediarios financieros e implica la institucionalización de la deuda, la ilegalidad y la corrupción. Con esta ley se permite el establecimiento de contratos de largo plazo (hasta por 50 años o más) con empresas privadas nacionales e internacionales para que controlen directamente la infraestructura básica y la prestación de servicios de áreas estratégicas para el desarrollo del país en materia de salud, seguridad pública, comunicaciones, infraestructura y educación, por poner algunos ejemplos.

Esta ley, como lo establece su artículo 7 no le serán aplicables ni la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público ni la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

“Artículo 7. La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, sus reglamentos y disposiciones que de ellas emanen, no serán

aplicables a los proyectos de asociaciones público-privadas, salvo en lo que expresamente la presente Ley señale.” (LAPP, 2018)

Es decir, las actividades sustantivas para “el desarrollo del país serán apostadas en las nuevas aventuras financieras o especuladoras de los inversionistas privados.” (Sandoval, 2012). Tal es el caso de infraestructura como el que analizaremos a continuación.

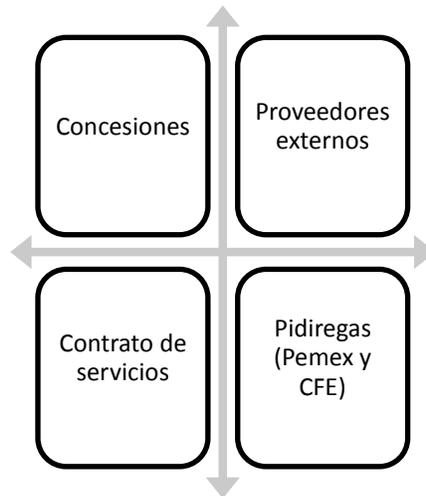
III. Los modelos de asociaciones público-privadas en México.

En México las APPs pueden clasificarse en cuatro categorías:

1. Empresas público-privadas o mixtas, que comprenden a las empresas de participación estatal ya sea mayoritaria o minoritaria, a las SOFIS, y a las empresas sin personalidad jurídica de participación mixta.
2. Contratación tradicional, que comprende la contratación de obra pública, servicios relacionados con la obra pública, arrendamientos, adquisiciones, suministros o servicios.
3. Régimen de concesiones, que comprende a las actividades sujetas a concesión, permiso, autorización o licencia mediante las cuales el estado delega o faculta a una persona del sector privado para que explote un bien o servicio; y,
4. Contratación integral, que comprende la contratación a largo plazo de servicios que requiere la autoridad para poder dar un mejor cumplimiento a su objeto o función y que para ser prestados puede resultar necesario realizar diversas actividades como el diseño, el financiamiento, la construcción, la puesta en marcha, la operación y el mantenimiento de cierta infraestructura y provisión de servicios auxiliares. (LAPP, 2012)

El artículo 93 de la LAPP dice que “El contrato de asociación público-privada tendrá por objeto: I. La prestación de los servicios que el proyecto implique; y II. En su caso, la ejecución de la obra de infraestructura necesaria para la prestación de los servicios citados.”, lo cual concuerda con el siguiente esquema, que nos muestra que las concesiones, los proveedores externos, los contratos de servicios y las PIDIREGAS son las APP frecuentemente utilizadas para proyectos de inversión con APP.

Esquema. APPs más utilizadas en México.

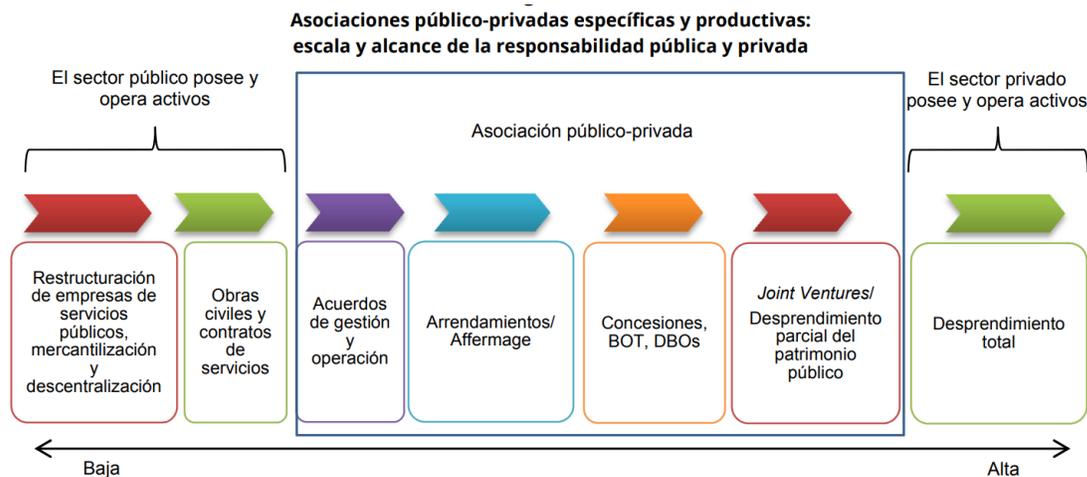


Fuente: Elaboración propia.

Estos tipos de proyectos suelen tener ciertas responsabilidades. En su caso el desarrollador como el sector privado suele diseñar el proyecto, aportar financiamiento, adquirir insumos necesarios para el cumplimiento del proyecto, operar con su personal y administrar o dar mantenimiento al bien o servicios. Y por su lado, el sector público otorga concesión y supervisa. (Yescombe, 2007).

Las implicaciones económicas, financieras, políticas y sociales de un vínculo entre el sector público y privado son de trascendencia a corto y largo plazo, de allí que las responsabilidades principalmente para el sector social deberían ser más claras. En el siguiente esquema se profundiza en relación con los alcances y responsabilidades de estos vínculos entre sector público y privado.

Esquema. Escala y alcance de responsabilidades.



Fuente: CEPAL, 2017.¹⁰

¹⁰ CEPAL, “Asociaciones público-privadas como instrumentos para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica”, Documento elaborado para la XVI cumbre del mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla, San José Costa Rica, 28, 29 de marzo de 2017.

Ahora bien, en relación con la infraestructura,¹¹ es decir los bienes muebles que posee el Estado mexicano como parte de sus bienes y servicios como por ejemplos: edificios públicos, museos, penitenciarías, carreteras, puentes, caminos, hospitales, escuelas, centros de recreación, oficinas públicas, monumentos históricos, parques, jardines, entre otros, se han identificado algunos modelos de proyectos de inversión financiera entre sector público y privado, siendo estos: Diseño-Construcción-Operación-Mantenimiento (DCOM), Construcción-Propiedad-Operación-Transferencia (CPOT), Construcción-Propiedad-Operación (CPO) y Diseño-Construcción-Financiamiento-Operación/Mantenimiento (DCFO, DCFM o DCFO/M) (Yescombe, 2007 y Farquharson, *et al*, 2018).¹²

Estos proyectos tienen implicaciones en relación con las responsabilidades antes durante y posterior al contrato. Asimismo, en relación con el uso, disfrute y transferencia final de la infraestructura. A continuación, se definen con detalle.

- “Diseño-Construcción-Operación-Mantenimiento (DCOM). Combina las responsabilidades de los esquemas de la implementación Diseño- Construcción con las de Operación-Mantenimiento por un período específico con el socio del sector privado, al final del período se transfiere al sector público. A este

¹¹ La infraestructura se define por la RAE como “obra subterránea o estructura que sirve de base de sustentación de otra, o el conjunto de elementos, dotaciones o servicios necesarios para el buen funcionamiento de un país, de una ciudad o de una organización cualquiera”. RAE, 2022.

¹² Información obtenida en Yescombe, E. R., *Public-private partnerships-Principles of policy and finance*, Butterworth-Heinemann, London, UK., 2007. Y también en Farquharson, Edward y Yescombe, E. R., *Public-Private Partnerships for Infrastructure: Principles of Policy and Finance*, Oxford, Reino Unido, Butterworth-Heinemann, 2018.

esquema también se le conoce como Construcción- Operación-Transferencia (COT).

- Construcción-Propiedad-Operación-Transferencia (CPOT). En este modelo el sector público concede una franquicia a un asociado privado para financiar, diseñar, construir y operar la infraestructura por un período específico, al final de éste, se transfiere al sector público.
- Construcción-Propiedad-Operación (CPO). El sector público concede al sector privado el derecho de financiar, diseñar, construir, operar y mantener un proyecto de infraestructura, la entidad privada retiene la propiedad del proyecto y no se le requiere que lo transfiera al gobierno.
- Diseño-Construcción-Financiamiento-Operación/Mantenimiento (DCFO, DCFM o DCFO/M). En este modelo el sector privado diseña, construye, financia, opera y/o mantiene un proyecto de infraestructura bajo un arrendamiento a largo plazo, al final de este período, se transfiere al sector público.” (Rojas y Delgadillo, 2017, 16).

Estas relaciones y vínculos se hacen a través de contratos de servicios, contratos de infraestructura, arrendamiento, concesión y desinversión, con las siguientes características:

INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

El gobierno se asocia con la entidad privada para proporcionar servicios que anteriormente solo ofrecía el sector público.

Contrato de servicios



La entidad privada es responsable de todos los aspectos de la operación y mantenimiento del proyecto bajo el contrato.

Contratos de infraestructura



El gobierno concede a la entidad privada el arrendamiento sobre el activo, ésta lo opera y mantiene de acuerdo al contrato.

Arrendamiento



El gobierno concede los derechos sobre la operación y mantenimiento del activo por un período largo de acuerdo a las necesidades. El sector público mantiene la propiedad sobre el activo y la entidad privada sobre las mejoras efectuadas durante la concesión.

Concesión



El gobierno transfiere el activo, parcial o totalmente al sector privado, estableciendo ciertas condiciones para asegurar que se efectúe en las mejores condiciones para la ciudadanía.

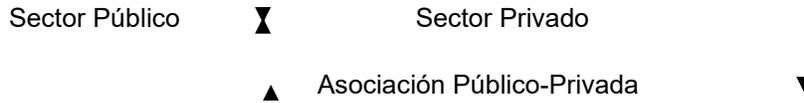
Desinversión



Fuente: Elaboración propia con base en (Rojas y Delgadillo, 2017, 17).

Otro modelo aplicado a la infraestructura es el que muestra Yescobe (2007, 2018) que explica los diferentes tipos de asociación basados en las responsabilidades públicas o privadas en relación con tres categorías: la construcción, la operación y la propiedad. El modelo es el que a continuación se muestra.

Esquema. Modelo de provisión de infraestructura



Modelo	Obra Pública	Franquicia	BDFO	BLT	BOT	BOO
Construcción	Público	Privado	Privado	Privado	Privado	Privado
Operación	Privado	Privado	Privado	Privado	Privado	Privado
Propiedad	Público	Público	Público*	Público*	Público*	Privado

*Se revierte al sector público al final del contrato

Fuente: Elaboración propia con base en Yescombe, 2007.¹³

Con estos modelos, hasta 2015 se habían desarrollado en México proyectos como el hospital regional de alta especialidad del Bajío y el de Cd. Victoria, la Universidad Politécnica de San Luis Potosí, estos como PPS. Y como APP en modalidad de concesiones se desarrolló, por ejemplo, el Tren suburbano Buenavista-Cuautitlán.¹⁴

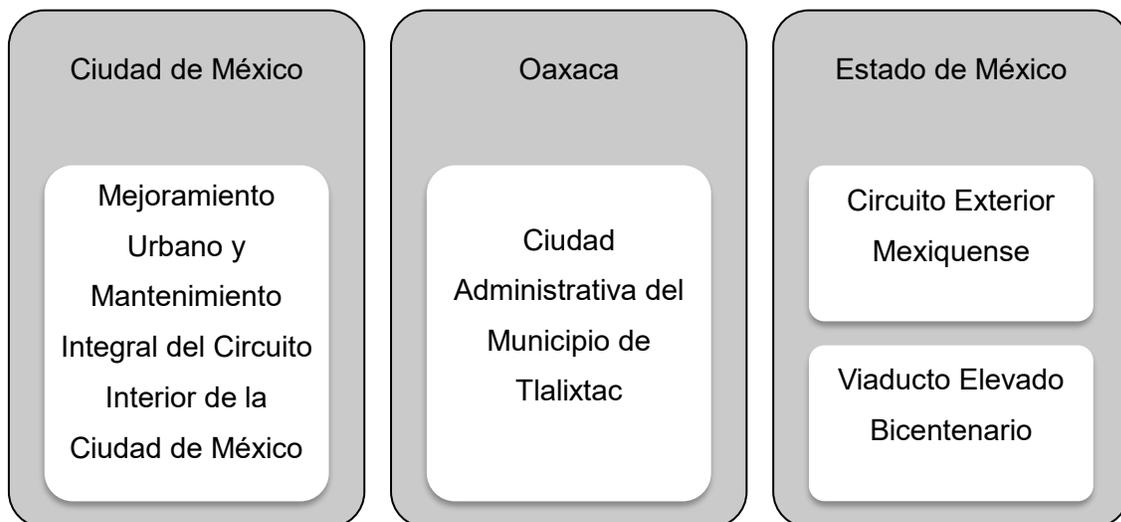
Hasta esas fechas, como se puede observar en su mayoría han sido proyectos de infraestructura. Esto tiene una explicación, pues es donde el sector privado considera que hay mejores retribuciones económicas. Es importante resaltar que es menos visible la participación hormiga que están realizando el sector privado en

¹³*op. cit.*

¹⁴ Información tomada de FOMIN, *Programa de Impulso de Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos*. The World Bank, México, 2022 Disponible en <http://bitly.ws/M53q>

espacios públicos, como por ejemplo el surgimiento de pequeños comercios debajo de puentes de vías rápidas. Otro ejemplo es el servicio al interior de una dependencia pública, como la limpieza, la seguridad, el servicio de comida, etc. En estos casos es lamentable observar las políticas laborales que otorgan a los empleados y la falta de seguridad social.

En el caso de las Entidades Federativas también han realizado algunos proyectos de inversión pública con la participación de la iniciativa privada bajo los esquemas de concesión, contratación de servicios y obra pública y, más recientemente, bajo el modelo de Proyectos para la Prestación de Servicios, los cuales se han visto concretados en proyectos como, por ejemplo:



INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

Para 2019, por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía registrados, entre otros, los siguientes proyectos:¹⁵

Dependencia del proyecto	Nombre del Proyecto	Años de contrato	Año de inicio de operación
Gobernación	Construcción, Rehabilitación, Adecuación, Equipamiento y Amueblado del Complejo Penitenciario Federal Papantla.	22	2020
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Libramiento de la Carretera La Galarza Amatitlanes.	30	2019
Secretaría de Comunicaciones y Transportes*	Programa Asociación Público Privada de Conservación Plurianual de la Red Federal de Carreteras (APP Querétaro - San Luis Potosí).	10	2016
Medio Ambiente y Recursos Naturales	Modernización del Servicio Meteorológico Nacional.	20	2021

¹⁵ SHyCP, "Proyectos de Asociaciones Público Privadas (PEF)". *Programas y Proyectos de Inversión*, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3FhorDG>

INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

Secretaría de Turismo	Nuevo Acuario de Mazatlán Sinaloa.	30	2020
Instituto Mexicano del Seguro Social**	Construcción del Hospital General de Zona de 144 camas, en Bahía de Banderas, Nayarit.	25	2019
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado***	Construcción y operación del nuevo Hospital General Dr. Gonzalo Castañeda. Y Nuevo Hospital General en la Delegación Regional Sur de la Ciudad de México	25	2020
<p>*Dependencia con mayores proyectos.</p> <p>**Para 2019 se contemplaron otros 3 proyectos, uno en Chiapas, otro en Nuevo León y uno en Tepotzotlán en el Estado de México.</p> <p>**Para este año se propusieron 3 proyectos más en Tabasco, Nayarit y Yucatán.</p>			

Los años de concesión son de entre 10 y 30 años. El de 10 es para mantenimiento, el de 25 para hospitales y el de 30 para la gestión de una acuario y/o de un libramiento carretero. Como se puede ver, al parecer el desarrollo de las APP en México tienden a especular en grandes proyectos de infraestructura. A continuación, analizaremos las contrataciones carreteras realizadas desde Caminos y Puentes Federales de México (CAPUFE).

IV. Análisis de proyectos en la Infraestructura carretera.

Si bien la Secretaría de Infraestructura, Comunicación y Transportes es la dependencia del ejecutivo federal encargada de:

“XXI.- Construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales; así como las estaciones y centrales de autotransporte federal; XXII.- Construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y los particulares; XXIII.- Construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales, en la construcción y conservación de obras de ese género; XXIV.- Otorgar concesiones o permisos para construir las obras que le corresponda ejecutar; (LOAP, Art. 26, 2022)¹⁶

Esta Secretaría, se apoya de organismos como CAPUFE.

“El 31 de julio de 1958, por Decreto Presidencial, se creó el organismo público federal descentralizado del Gobierno Federal conocido como Caminos Federales de Ingresos, el cual estaba adscrito a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y cuya administración comprendía las autopistas México-Cuernavaca, Cuernavaca-Amacuzac, Amacuzac-Iguala y las obras en proyecto de la autopista México-Querétaro y del puente sobre el Río Sinaloa.

¹⁶ Véase en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en 2022. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>

En 1959, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se transformó en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y de la mano a dicho cambio se creó la Secretaría de Obras Públicas, y Caminos Federales de Ingresos modificó su denominación a Caminos y Puentes Federales de Ingresos. “(CAPUFE, 2022)¹⁷

Luego de 1985 con el terremoto CAPUFE se reestructura institucional y organizacionalmente para incorporar sus nuevas responsabilidades relacionadas con el vínculo público privado, pues a este se le encomendó el nuevo “Programa Nacional de Autopistas Concesionadas”, mismo que fue derogado por el nuevo decreto en 1993 y a su vez reformado en 1995 para ajustarse al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. (CAPUFE, 2022) con estos cambios no sólo se crea, sino se fortalece el manejo de las carreteras por un organismo descentralizado capaz de desarrollar proyectos de inversión para la red administrada por CAPUFE.

CAPUFE actualmente administra una red carretera y de infraestructura de puentes de un poco más de 4,709 kilómetros. Esta red carretera se divide en 12 Unidades Regionales administrativas, siendo estas:

Esquema. Red de carretera y de infraestructura de puentes (CAPUFE).

Unidad Regional	Red Carretera (Long. en km)	Tipo de Infraestructura
Tijuana	145.04	5 plazas de cobro, -carretera-.
Hermosillo,	651.70	6 plazas de cobro -carretera-.

¹⁷ CAPUFE, “Misión, visión y objetivos”, *Gobierno de México*, 2022. Disponible en: <http://bitly.ws/M56G>

INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

Reynosa	1, 397	11 plazas de cobro, 11 Puentes internacionales
Saltillo	321.49	8 plazas de cobro, 1 puente.
Mazatlán	324.48	11 plazas de cobro, 2 puentes.
Querétaro	329	10 plazas de cobro, 1 puente.
Estado de México	123.29	11 plazas de cobro
Cuernavaca	488.62	16 plazas de cobro.
Puebla	472.75	11 plazas de cobro
Veracruz	189.05	11 plazas de cobro, 6 puentes.
Coahuila	303.39	8 plazas de cobro, 3 puentes.
Villahermosa	291.11	10 plazas de cobro, 5 puentes.

Fuente: Elaboración propia.

Esta red carretera y de puentes es administrada y gestionada mediante una red propia y una red del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)¹⁸.

¹⁸ El 7 de febrero de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se ordena la creación del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), vehículo de coordinación de la Administración Pública Federal para la inversión en infraestructura, principalmente en las áreas de comunicaciones, transportes, hidráulica, medio ambiente y turística, que auxiliará en la planeación, fomento, construcción, conservación, operación y transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica, de acuerdo con los programas y los recursos presupuestados correspondientes. Para ver más

Una diferencia importante es el presupuesto con el que se financian. Red CAPUFE es mediante presupuesto generado y el presupuestal asignado. Y la red FONADIN es mediante el manejo del fideicomiso.

La red FONADIN tiene dentro de sus objetivos:

- “Apoyar el desarrollo del Programa Nacional de Infraestructura.
- Buscar maximizar y facilitar la movilización de capital privado a proyectos de infraestructura.
- Es una plataforma financiera para promover la participación del sector público, privado y social en el desarrollo de la infraestructura.
- Toma riesgos que el mercado no está dispuesto a asumir.
- Hace bancables proyectos con rentabilidad social y/o con baja rentabilidad económica.
- Busca el otorgamiento de financiamientos de largo plazo en condiciones competitivas.” (FONADIN, 2022).¹⁹

Esquemáticamente los tramos carreteros y de puentes se pueden visualizar en el siguiente mapa.

consultar: FONADIN, “Acerca de Fonadin”, *Gobierno de México*, 2022. Disponible en <http://bitly.ws/JpBs>

¹⁹ FONADIN es un fideicomiso administrado por el Banco Nacional de Obras. Para consultar, ver: FONADIN, “Reglas de operación”, *Fideicomiso No.1936*, Fondo Nacional de Infraestructura. Disponible en: <http://bitly.ws/M575>

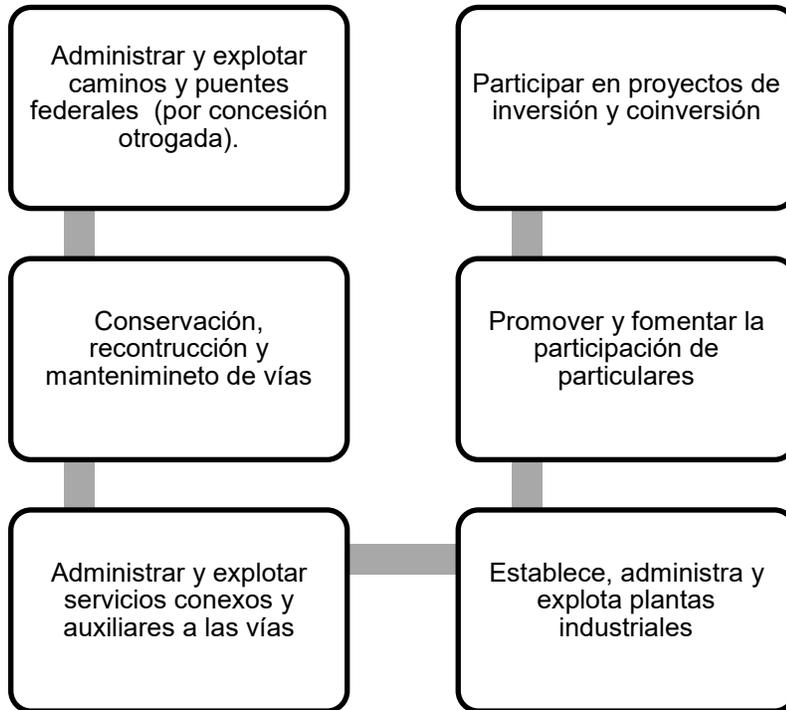
Imagen. Red de caminos y puentes operada por CAPUFE.



Fuente: CAPUFE, 2022.

CAPUFE como organismo descentralizado de la Secretaría de Infraestructura, Comunicación y Transportes se encarga en atención a su decreto de creación de:

INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia con datos normativos de CAPUFE, 2022.

De esta manera, CAPUFE no sólo administra y explota los caminos y los puentes federales, sino también provee servicios y por ello debe encargarse de adquirir los bienes y servicios para la provisión de estos por medio de terceros o concesiones. Algo importante de resaltar es la obligación de promover y fomentar la participación de particulares. Esta participación la realizan principalmente para:

1. Construcción de infraestructura tanto red propia como red FONADIN,
2. Provisión de servicios,

Antes de 2022 también había contratación de personal por vía de Outsourcing, sin embargo, durante 2021 todo el personal contratado por esta vía fue adscrito a

plazas eventuales con mayores oportunidades de seguridad social y antigüedad en el puesto.²⁰

Algunos proyectos que para 2022 se tenían de inversión en CAPUFE, son los siguientes:

Dirección de Infraestructura Carretera					
Reporte de obras en proceso (Corte al 31 de marzo de 2021)					
Coordinación Regional	Tramo Carretero	Descripción de la Obra	Fecha de Inicio	Fecha de Fin	Porcentaje de Avance
Suroeste	México - Puebla	Sellado de grietas y juntas en losas de concreto del km. 33+200 al 41+700.	17/09/2020	14/04/2021	50.00%
Centro	Durango - Mazatlán	Tratamiento superficial del km. 102+000 al 112+300.	03/11/2020	01/05/2021	49.00%
Suroeste	Gutiérrez Zamora - Tihuatlán	Reparación de estructuras de	23/11/2020	21/05/2021	37.00%

²⁰ Para 2021 aún existían miles de trabajadores contratados por Outsourcing Esparta Servicios. Eficientes S. A. de C. V. Por ejemplo, CompraNet entre 2019 y noviembre de este año, el gobierno que encabeza López Obrador ha adjudicado 955 contratos a empresas de subcontratación por un monto de 6 mil 103 millones de pesos. Ver en Celis, Darío, “La ocurrencia que costará casi 7 mil mdp”, México, *El financiero*, publicado el 7 de diciembre de 2020. Disponible en: <http://bitly.ws/Jpq5>

INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

		entronques en kms. 218+400, 218+500 y 218+600.			
Cuernavaca	México - Cuernavaca	Microcarpeta CASAA y superficie de alta fricción del km 24+900 al 32+000.	17/09/2020	13/07/2021	7.00%
Suroeste	México - Puebla	Capa de rodadura tipo "CASAA", del km 92+000 al 114+000.	17/09/2020	14/04/2021	82.00%
Suroeste	Cuacnopala n - Oaxaca	Conservación con bacheo y microcarpeta del km. 195+000 al 220+000.	16/11/2020	13/06/2021	37.00%
Cuernavaca	México - Cuernavaca	Conservación periódica en tramos aislados del km 32+000 al 80+500. Cuerpo "A"	17/09/2020	13/07/2021	98.00%
Cuernavaca	México - Cuernavaca	Conservación periódica en tramos aislados del km 32+000 al km 80+500. Cuerpo "B"	17/09/2020	13/07/2021	44.00%

Fuente: CAPUFE, 2021.²¹

²¹ CAPUFE, "Tabla mensual de estatus de la Obra Pública vigente, contratada por CAPUFE, clasificada por unidad administrativa y tramos a cargo de dicha unidad", *Obra pública en proceso, Datos abiertos*, 2021. Disponible en: <http://bitly.ws/M57X>

Los problemas en el manejo de la participación de los tramos carreteros en relación con las empresas son:

1. Incumplimiento de términos,
2. Atraso de entregas,
3. Adiciones al contrato,
4. Ley proteccionista de interese particulares
5. Personal insuficiente,

Veamos algunos ejemplos. Los proyectos de contratación pueden ser de diferentes tipos.

1. Mantenimiento mayor,
2. Mantenimiento menor,
3. Supervisión de proyectos mayores,
4. Supervisión de proyectos menores,
5. Estudios y proyectos,

Algunos de estos proyectos durante tienen una duración de 1 o 2 años, sin embargo, como se verá en la siguiente tabla como ejemplos que la mayor parte de estos contratos se amplían en plazos, no se cumplen en el manejo presupuestal o el cumplimiento de avance. Veamos algunos ejemplos.

Tabla. Proyectos que no cumplen los contratos con la ley.

EJERCICIO	INICIO DE CONTRATO	FIN DE CONTRATO	ESTATUS DE LA OBRA	CONTRATISTA	PROGRAMA
-----------	--------------------	-----------------	--------------------	-------------	----------

2020	22/02/2020	21/04/2020	Pendiente de finiquito	Lod Ingeniería & Servicios S.A. de C.V	Mantenimiento mayor
2020	22/02/2020	21/04/2020	Pendiente de finiquito	Lod Ingeniería & Servicios S.A. de C.V.	Mantenimiento mayor
2020	09/06/2020	30/10/2020	Pendiente de finiquito	Lod Ingeniería & Servicios S.A. de C.V.	Mantenimiento mayor
2020	09/06/2020	30/10/2020	Pendiente de finiquito	Lod Ingeniería & Servicios S.A. de C.V.	Mantenimiento mayor
2020	31/10/2020	12/06/2021	Pendiente de finiquito	Lod Ingeniería & Servicios S.A. de C.V.	Mantenimiento mayor

Fuente: Elaboración propia con base en datos abiertos de CAPUFE 2022.

Estos cinco casos nos muestran primero que ningún contrato terminado en 2021 se ha dado por terminado luego de 2 años de haber concluido el contrato. Esto muestra un retraso de al menos 2 años. Asimismo, muestra la burocratización del proceso por parte de las empresas porque luego de un tiempo pueden realizar convenidos de ampliación de plazos y/o recursos.

Si se observa en los cinco contratos es la misma empresa quien provee los servicios de mantenimiento mayor y opera bajo la misma forma. Esto demuestra al menos dos situaciones. Primero la poca o nula participación o pluralidad de otras empresas para la oportunidad de tener contratos de obra pública de mantenimiento mayor. Y la otra cosa la debilidad institucional para combatir la corrupción, la impunidad y generar mecanismos de rendición de cuentas para las empresas ante el incumplimiento de contrato de mantenimiento de obra mayor.

En la siguiente tabla se muestran contratos de más de 100 millones de pesos en uno de los tramos carreteros con mayor afluencia cercana a la ciudad de México. Dentro de estos tramos carreteros se encuentra:

1. Querétaro,
2. Puebla
3. Cuernavaca

INICIO DE CONTRATO	FIN DE CONTRATO	ESTATUS DE OBRA	CONTRATISTA	MONTO CONTRATADO	PROGRAMA
17/09/20	20/08/21	En proceso de rescisión	Ingeniería Técnica en Caminos, S.A. de C.V.	\$ 127,497,898.56	Mantenimient o mayor
17/09/20	13/07/21	Pendiente de finiquito	Técnicos Especializados de Chiapas S.A. de C.V.	\$ 137,443,543.56	Mantenimient o mayor
17/09/2020	13/07/2021	Pendiente de finiquito*	Técnicos Especializados de Chiapas S.A. de C.V.	\$ 137,443,543.56	Supervisión de mantenimient o mayor
17/09/20	13/07/21	Finiquitado	Esma Instalaciones S.A. de C.V.	\$168,098,330.58	Mantenimient o mayor
18/10/21	14/07/22	Vigente	Arrendadora KBT, S.A. de C.V.	\$111,505,878.53	Mantenimient o mayor

*Este contrato se terminó el 13 de julio de 2021, para julio de 2022 se estaba en espera del pago de ajuste de costos, para poder finiquitar. Esto sin duda demuestra un retraso de al menos 1 año sólo para el pago de un ajuste de precios. Asimismo, demuestra un aspecto sumamente importante que es el “pago de ajustes”, el cual es un mecanismo que contempla la Ley para poder exigir el aumento de precios de los insumos ante el cambio de precios en el mercado de insumos de infraestructura.

Como estos casos, son sólo algunos ejemplos de cientos de contratos que se encuentran pendientes de finiquitar y contar con carta de cesión de derechos, pues sólo con dicha carta se dar por terminado un contrato de obra pública. En este sentido, es importante ampliar los análisis sobre contratación y obra pública carretera en México, la participación de asociaciones público privadas y su participación en la administración y gestión de proyectos de inversión carretera. En este ensayo, como se observa es un primer avance de los resultados presentados de este análisis. En un segundo ensayo se presentarán otros resultados y en un libro se presentarán el análisis a profundidad de estos datos analizados y estudiados.

Conclusiones

La teoría ha manejado que un mejor manejo de los tiempos en la planeación de los proyectos de inversión, una implementación más rápida, reducción de los costos de vida, una mejor asignación del riesgo, generación de ingresos adicionales son algunos de los incentivos de fomentar la participación del sector privado en los asuntos públicos (Duncan, 2006).²²

²² Cartlidge, Duncan, *Public Private Partnerships in Construction*, Londres, Reino Unido, Routledge, 2006.

Otro de los argumentos para incentivar y motivar estos vínculos públicos privados son el incremento de la tecnología e innovación para mejorar el suministro de servicios públicos a través de la eficiencia operativa; una entrega de los proyectos a tiempo y dentro del presupuesto acordado; incentivo de capacidades locales del sector privado a través de la propiedad conjunta con grandes empresas internacionales, así como oportunidades de subcontratación de empresas locales para obras civiles, obras eléctricas, instalaciones, servicios de seguridad, servicios de limpieza, servicios de mantenimiento, la diversificación en la economía, el satisfacer la creciente demanda de desarrollo de la infraestructura y la apropiación de riesgos por parte del sector privado desde el diseño y construcción al mantenimiento y las operaciones (Banco Mundial, 2022)²³.

En realidad, tanto los beneficios que autores e instituciones consideran de las APP se muestran que con los ejemplos antes descritos no se logran visualizar estos beneficios, porque las empresas privadas no asumen el riesgo, el sector público, en este caso CAPUFE asume el riesgo de ampliar plazos, hacer pago de aumento de precios, término de obra, para grandes obras o mantenimientos mayores, las obras son acaparadas por una empresa o un conjunto mínimo de ellas.

Es importante resaltar que aquí se realiza un análisis a partir de un par de ejemplo, sin embargo, la información analizada en su conjunto demuestra una actuar consecuente y reiterado del conducto, lo que demostraría el dolo en el actuar

²³ Véase en Banco Mundial, "Proyectos y operaciones", *BIRF-AIF*, 2022. Disponible en: <https://bit.ly/4034Pev>

administrativo de los organismos empresariales privados participantes en proyectos de inversión en México.

Y algo que se debe considerar es el aumento en los empleos que estas obras y un contra sentido de este aumento de empleos son las condiciones laborales de los trabajos, asunto que en otro ensayo trataremos.

En los contratos mostrados por CAPUFE, se muestra cómo a la APP no se le responsabiliza y sin embargo es la institución quien asume el riesgo de incumplimientos, dolor, atrasos, actos de simulación, corrupción y con ello de impunidad. Siempre, la responsabilidad del gobierno es continúa -los ciudadanos seguirán responsabilizando al gobierno por la calidad de los servicios públicos. El gobierno deberá tener la suficiente experiencia, ya sea a través de las áreas encargada de la implementación o a través de un organismo regulador, para comprender los acuerdos de la APP, para llevar a cabo sus propias obligaciones en virtud del acuerdo de APP y para monitorear el desempeño del sector privado y hacer cumplir sus obligaciones.

Sin duda, se puede considerar que la negociación a puerta cerrada y la corrupción son en parte la explicación de por qué una APP se desvirtúa en sus objetivos. En este sentido en México la Corrupción Estructural (Sandoval, 2006) y la negociación a puerta cerrada (intereses políticos y económicos de altos rangos) son elementos que nos permiten explicar la precariedad en el ejercicio de los derechos de las personas, en ese caso los derechos, bienes y servicios públicos ofrecidos por APPs.

Desvirtuar los intereses de la sociedad y de la comunidad es ir en contra de los propios principios del Estado, por ello desde el Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia estamos promoviendo la investigación del “uso y abuso del discurso de la corrupción para fines políticos”, porque a partir

de un discurso político de beneficio de las APP se incentiva su participación aún de las consecuencias a largo plazo para la ciudadanía en relación en la provisión de bienes, servicios y la garantía de sus derechos.

Promover mecanismos de control y rendición de cuentas para empresas privadas y los mandos cercanos al ejercicio diario de las APPs será de gran utilidad para generar proceso de filtraje del Estado (O'Donnell, 2008), para lograr una expansión democrática en los procesos de contratación pública.

Referencias

Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de proyectos para prestación de servicios. *Diario Oficial de la Federación*, 2003. Disponible en: <https://bit.ly/3Ib7tQj>

Art. 2do, Ley de Asociaciones Público Privadas. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <http://bitly.ws/M4RT>

Art. 18, Ley General de Deuda Pública. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <http://bitly.ws/M4Yd>

Art. 30, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <http://bitly.ws/M4Ys>

Art. 38-A, Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <http://bitly.ws/M4YE>

Art. 38-B, Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <http://bitly.ws/M4YE>

AKINTOYE, Akintola et al. (coords.). *Public-private Partnerships. Managing risks and opportunities*, E. U. A., Wiley, 2003

Banco Interamericano de Desarrollo y Secretaría de Salud, “Avances y Desafíos a futuro para las Asociaciones Público Privadas en Salud”. *Programa para el Impulso de Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos*, 2009. Disponible en <https://bit.ly/3JvJeG6>

Banco Mundial, “Proyectos y operaciones”. *BIRF-AIF*, 2022. Disponible en: <https://bit.ly/4034Pev>

Banco Mundial, “Beneficios y Riesgos de las APP”. *Centro de Recursos para Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura (PPPIRC)*. Disponible en <https://bit.ly/427haQI>

BARNEJEE, Sudeshna et al. “Private Provision of Infrastructure in Emerging Markets: Do Institutions Matter?”, *Development Policy Review*, vol. 24, num. 2, 2006, pp. 175-202.

CAPUFE, “Manual de Organización”. *Normateca CAPUFE*, 2016. Disponible en: <https://bit.ly/3T6nt2M>

CAPUFE, “Tabla mensual de estatus de la Obra Pública vigente”. *Obra pública en proceso, Datos abiertos*, 2021. Disponible en: <http://bitly.ws/M57X>

CAPUFE, “Misión, visión y objetivos”. *Gobierno de México*, 2022. Disponible en: <http://bitly.ws/M56G>

CARTLIDGE, Duncan, *Public Private Partnerships in Construction*, Londres, Reino Unido, Routledge, 2006.

CEPAL, “*Asociaciones público-privadas como instrumentos para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica*”, San José, Costa Rica, XVI cumbre del mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla, 2017.

CHAFLA, Pablo y CERÓN, Pamela, “*Esquemas de participación público-privada en el sector del agua y saneamiento en Latinoamérica*”. Morelos, México, Tecnología y Ciencias del Agua, vol. VII, núm. 3, mayo-junio 2016, pp.5-17. Disponible en: <https://bit.ly/3ZYdmz3>

CELIS, Darío. “*La ocurrencia que costará casi 7 mil mdp*”. México, El financiero, publicado el 7 de diciembre de 2020. Disponible en: <http://bitly.ws/Jpq5>

DEVLIN, Robert y MOGUILLANSKY, Graciela. “*Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*”. Secretaria General Iberoamericana, CEPAL, 2009. Disponible en <https://bit.ly/3T8FkG9>

DUSSEL, Enrique. “*¿Estado o comunidad?*”. México, La Jornada, publicado el 10 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://bity.ws/JpqB>

FARQUHARSON, Edward y YESCOMBE, E. R. “*Public-Private Partnerships for Infrastructure: Principles of Policy and Finance*”. Oxford, Reino Unido, Butterworth-Heinemann, 2018.

FOMIN. “*Programa de Impulso de Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos*.” The World Bank, México, 2022 Disponible en <http://bitly.ws/M53q>

FONADIN. “*Acerca de Fonadin*”. Gobierno de México, 2022. Disponible en <http://bitly.ws/JpBs>

FONADIN, “Decreto de creación”, *Diario Oficial de la Federación*, 2008. Disponible en <https://bit.ly/3JdJcBr>

FONADIN, “Reglas de operación”, *Fideicomiso No.1936*, Fondo Nacional de Infraestructura. Disponible en: <http://bitly.ws/M575>

GARCÍA DE LA VEGA, Víctor Manuel, “*Pidiregas, situación actual y perspectivas*”. *Energía a Debate*, 2005 Disponible en: <http://bitly.ws/M5dG>

GASMI, Farid et al, “*Is the Level of Financial Sector Development a Key Determinant of Private Investment in the Power Sector?*”. *Policy Research Working Paper*, The World Bank, No. 5373, 2010.

HUAPAYA TAPIA, Ramón y VERGARAY DÁRRIGO, Giuliana. “*Algunos apuntes en relación con la participación público-privada y su vinculación con el derecho administrativo y la inversión en infraestructura y servicios públicos*”. Perú, Revista de Derecho Administrativo, PUCP, No. 3, 2007. Disponible en: <http://bitly.ws/M5eK>

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*, 2022. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>

Ley General de Deuda Pública. *Diario Oficial de la Federación*, 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3yyClrE>

MICHELE, Roberto et al. *“Effects of Corruption on Public–Private Partnership Contracts: Consequences of a Zero-tolerance Approach”*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.

MICHELE, Roberto y DASSEN, Nicolás, *“Conflicto de intereses: Desafíos y oportunidades para implementar un sistema efectivo de prevención y control”*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.

NAVARRO ARREDONDO, Alejandro, *“La colaboración público-privada en el financiamiento de la investigación”*. Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, Documento de trabajo N. 10, 2011. Disponible en: <http://bitly.ws/M5fg>

O’DONELL, Guillermo. *“Democracia y estado de derecho”*; en **Ackerman, John Mill,** *“Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho”*. México, LX legislatura, Universidad de Guadalajara, IJ UNAM, Siglo XXI editores, 2008

PFNÜR, Andreas, et al., 2014. *“Risikomanagement bei Public Private Partnerships”*. Alemania, Springer, 2009.

PIKETTY, Thomas, *“Capital in the Twenty-First Century”*. Londres, Inglaterra, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2014.

POLACK, Ana Verónica et al. *“Las asociaciones público-privadas como instrumento de gobernanza colaborativa: apuntes para el debate y retos para la gestión”*. Colombia, Reflexión Política, Universidad Autónoma de Bucaramanga, vol. 21, no. 43, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3FcQ7cz>

Programa de Impulso de Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos. “*Proyectos México, oportunidades de inversión*”. Disponible en <https://bit.ly/2Ltujvv>

QUESADA LASTIR, Gabriela. “*Experiencia mexicana en Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la provisión de servicios públicos*”. PIAPPEM, Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo, 2009. Disponible en <https://bit.ly/3LjsQKc>

ROCHA CHIU, Luis Antonio y Rivas, Manuel. “*Modelos de asociación público-privada en la provisión de infraestructura: la experiencia internacional y el desarrollo de las autopistas en México*”. México, UAM, Revista Gestión y Estrategia, No. 45, Enero / Junio, 2014, pp. 40-66. Disponible en <https://bit.ly/3yuNZZY>

ROJAS DE LA PAZ, Jussaira y DELGADILLO DÍAZ, Priscila. “*Asociaciones Público Privadas (APPs)*”. Contraloría del poder legislativo, Dirección de vinculación municipal, 2017. Disponible en: <https://bit.ly/3ywDDJf>

ROSE-ACKERMAN, Susan, “*Economía Política de las Raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas*”. **Sandoval, Irma Eréndira (coord.)**. “*Corrupción y Transparencia, Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*”. México, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), UNAM, Siglo XXI Editores, 2009.

S. KONRAD, Thomas. “*Management Control in Public-Private Partnerships. Between International Governmental Actors and the Private Sector*”. 1a. edición, Alemania, Springer Gabler, 2018.

SALGADO REMIGIO, Sofía. “*Asociaciones Público Privadas. El caso de México*”. Madrid, España, V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Sede INAP, 2014

SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira. *“Réquiem a lo público”*. México, *La Jornada*. Publicado el 14 de marzo de 2012. Disponible en <https://bit.ly/3ysLho5>

SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira. *“Hacia un proyecto democrático-expansivo de transparencia”*. México, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LVIII, No. 219, septiembre-diciembre de 2013, pp. 103-134.

SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira. *“Crisis, rentismo e intervencionismo neoliberal en la banca: México (1982 – 1999)”*. México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2011.

SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira, “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana”, México, *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, Vol.78, No. 1, enero-marzo, 2016, pp.119-152. Disponible en: <https://bit.ly/3yD6xqZ>

SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira, *“Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos”*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia, 2005.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *“Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)”*, México, *Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción*, 2007. Disponible en <https://bit.ly/3ZHMyU0>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *“Proyectos de Asociaciones Público Privadas (PEF)”*. México, *Programas y Proyectos de Inversión*, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3FhorDG>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *“Proyectos de infraestructura Productiva de largo plazo”*. *Presupuesto de Egresos de la Federación*. México, *Gobierno de México*, 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3ZG5ItA>

Tecnológico de Monterrey. 2013. *“Información temática - Casos de Asociación Público-Privada”*, México, *Centro para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios de Asociaciones Público Privadas, 2013*”. Disponible en: <https://bit.ly/3ZG5VwS>

TEWODAJ, Mengistu, *“Determinants of private participation in infrastructure in low and middle income countries (LMICs)”*. California, E.U.A., *Pardee RAND Graduate School, 2013*.

TREJO RAMÍREZ, Marina y ANDRADE ROBLES, Agustín. *“Evolución y desarrollo de las reformas estructurales en México (1982-2012)”*. México, *El Cotidiano, UAM* No. 177, enero-febrero, 2013, pp. 37-46. Disponible en <http://bitly.ws/JpqW>

VICHER, Diana y CULEBRO, Jorge (Coords.), *“Las Asociaciones Público Privadas. Retos y dilemas para su implementación”*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2020.

YESCOMBE, E. R., *“Public-private partnerships-Principles of policy and finance”*. Butterworth-Heinemann, London, UK., 2007. Y también en Farquharson, Edward y YESCOMBE, E. R., *Public-Private Partnerships for Infrastructure: Principles of Policy and Finance*, Butterworth-Heinemann, Oxford, UK., 2018.

YIN WANG, *“The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience. A Broken Fantasy of Public–Private Partnerships”*. E.U.A., *Public Administration Review*, Vol. 69, No. 4, Julio - Agosto, 2009, pp.779 -782.

Innovación y *mentefactura* cómo herramientas de intervención pública para el desarrollo. Caso: Guanajuato, México.

Por Rosa María Pérez Vargas¹

Luis Eduardo León Ganatios²

30 de agosto, 2024.

Resumen

Con la creación Instituto de Innovación, Ciencia y Emprendimiento para la Competitividad para el Estado de Guanajuato (IDEA) se buscan nuevas posibilidades para la implementación de Políticas Públicas innovadoras donde a partir del capital humano se busque el desarrollo de la región. La finalidad de esta disertación es analizar desde la tipología de Lowi, si se corresponde a un esquema de distribución, regulación y redistribución; y pensar sobre el posible impacto que pueda tener en la sociedad guanajuatense la implementación de dicho instituto.

Palabras clave: Innovación, Instituto IDEA, Implementación de Políticas Públicas, *Mentefactura*.

¹ Maestra en Gestión Pública por la Universidad de Guadalajara (México). Directora del departamento de Gestión Pública de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato (México). rperezvargas@ugto.mx ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6885-6941>

² Doctor en Procesos políticos contemporáneos por la Universidad de Salamanca (España) Profesor de tiempo completo del departamento de Gestión Pública de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato (México). le.leon@ugto.mx ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7986-8512>

Abstract

With the creation of the Institute of Innovation, Science and Entrepreneurship for Competitiveness for the State of Guanajuato (IDEA), new possibilities are sought for the implementation of innovative public policies that, based on human capital, seek the development of the region. The purpose of this dissertation is to verify, from Lowy's typology in his scheme of distribution, regulation and redistribution, the impact that the implementation of this institute may have on Guanajuato society.

Keywords: Innovation, IDEA Institute, Implementation of public policies, mindfactory.

Introducción

El rol del gobierno y particularmente del gobierno local, es relevante sobre todo cuando se trata de impulsar proyectos que detonen acciones positivas en el territorio. La experiencia que se presenta es la intervención pública del gobierno del Estado de Guanajuato en la creación del Instituto IDEA y la incorporación del concepto de *Mentefactura* como herramientas. En esta investigación no sólo se presentan ambas, sino que se analizan desde la perspectiva de las políticas públicas, particularmente desde la tipología de Lowi (1992), así como de los instrumentos de políticas públicas y reforma administrativa, particularmente desde la innovación.

I. La clasificación de las políticas públicas.

Las políticas públicas “corresponden a programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y legitimidad gubernamental” (Lahera Parada, 2002) desde esta perspectiva, se trata de una lógica de orden tradicional o gubernamental desde la forma en la que se aborda la política pública.

Por otra parte, una política es una elección relevante, realizada por un individuo o grupo que explica, justifica, guía y perfila un curso de acción real o contemplado. Establece un marco de referencia para que se tomen decisiones particulares. Como agregado de decisiones pequeñas; o, como fruto de la presión de las circunstancias, de la inercia o de la falta de acción. Son producto del sistema político. Pueden ser explícitas. - leyes, programas, declaraciones, etc. O implícitas. - agregación de decisiones, abstención, entre otras.

Podemos encontrar diferentes definiciones de política pública. Así encontramos que: “Es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y autoridad gubernamental” (Thoenig y Meny, 1992). “Es un programa proyectado de valores, fines y prácticas” (Laswell y Kaplan, 1950). “Política pública es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye en Parsons, 2007).

Lowi (1992) define las políticas en términos de su impacto, o de su impacto esperado en la sociedad. Para el autor existen tres categorías fundamentales de políticas públicas en el esquema: *distribución, regulación y redistribución*.

Distribución: categoría casi exclusiva de política interna desde 1789 hasta 1890. Regulación y Redistribución surgen casi al mismo tiempo. Pero la regulación se convirtió en un hecho establecido antes de la redistribución. Esta clasificación se vincula con las áreas de política o de actividad gubernamental que constituyen arenas reales de poder³. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo. Se describe con más detalle cada una de ellas a continuación.

Cuadro 1. Tipos de políticas

Distributivas	Regulatorias (normativas)	Redistributivas
----------------------	--------------------------------------	------------------------

³ Sobre regulación y su estudio, puede consultarse el texto de Culebro (2013).

<p>1.- A largo plazo, todas las políticas gubernamentales pueden ser consideradas redistributivas, porque a lo largo del tiempo algunas personas pagan más impuestos que lo que reciben en servicios. Las políticas distributivas se caracterizan por la facilidad con que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes las unas de las otras y libres de toda regla general.</p>	<p>2.- Las políticas regulatorias causan también impactos específicos e individuales, pero no pueden desagregarse casi al infinito como las políticas distributivas. El impacto de las decisiones regulatorias se refleja directamente en la elevación de los costos y/o en la reducción o aumento de las opciones individuales. Se distinguen de las distributivas porque la decisión regulatoria involucra una elección directa sobre quien se verá afectado y quien beneficiado en el corto plazo.</p>	<p>3.- Las políticas redistributivas son similares a las políticas regulatorias, en el sentido de que incluyen las relaciones entre ambas categorías sociales de individuos y, por consiguiente, las decisiones individuales deben estar interrelacionadas. Las categorías afectadas por su impacto son cercanas a las clases sociales. El objetivo que persigue la política redistributiva no es el uso de la propiedad, sino la propiedad misma, no un trato igual sino igual propiedad, no el comportamiento sino la existencia misma. El factor determinante en estas políticas, son las expectativas sobre la redistribución posible y lo amenazante que puede llegar a ser.</p>
--	---	---

Fuente: Elaboración propia a partir de Lowi 1992 y Parsons 2007.

Cada una de estas categorías constituye un ámbito de poder con características políticas distintivas. Para Lowi (1992), las políticas públicas (en ámbito de asuntos)

determinan la política y no viceversa. Esta perspectiva sin duda ha sido criticada por simplista o sospechosa desde el punto de vista metodológico (Parsons, 2007:163)

Sin embargo, para este caso, consideramos puede ser útil para construir un primer mapa analítico de los dos elementos que se proponen estudiar: IDEA y *Mentefactura*.

II. Las herramientas de reforma administrativa y los instrumentos de políticas públicas.

Hablar de reforma de la administración pública siempre será un tema vigente, lo que deja de serlo, ciertamente, son las tendencias o ideas promovidas al respecto; en este período, en particular, están las referidas como lo que en su momento se consideraron las grandes propuestas reformadoras: la nueva gerencia pública y la “gobernanza”, que han perdido “originalidad”. (Dussauge Laguna & Pardo, 2018)

Es pertinente e indispensable continuar las investigaciones y discusiones sobre el tema, particularmente de la reforma administrativa. Por el momento, no nos centraremos en esa aplicación, sin embargo, se tomará en consideración “sus estructuras, su forma de funcionamiento, sus procedimientos, los mecanismos para la prestación de servicios públicos, el personal y servicio civil, el presupuesto, y hoy día los temas de ética y anticorrupción” (Dussauge Laguna y Pardo, 2018). Aun cuando el tema de las reformas administrativas sigue estando vigente en las discusiones académicas. Para un estudio más detallado se pueden revisar a Hood y Dixon, 2015; Kuhlmann y Bouckaert, 2016; Van de Walle y Groenevald, 2018; Randma-Liiv y Kickert, 2017.

Siguiendo con el desarrollo que proponen Dussauge y Pardo (2018) establecen que frente a este escenario en el que, por un lado, las discusiones sobre grandes modelos de reforma administrativa parecieran estar agotadas y, por el otro, las reflexiones en torno a la modernización gubernamental claramente siguen siendo

relevantes, se sugiere transitar del estudio de “modelos” al análisis de “instrumentos” de reforma. Aunque la referencia a los modelos reformistas (Administración Pública, Nueva Gestión Pública y Gobernanza) ha sido y seguirá siendo indispensable para entender las grandes transformaciones administrativas de los Estados contemporáneos, hoy en día es necesario acercarse al estudio de instrumentos particulares. La propuesta de estudiar las reformas administrativas desde el mirador de los instrumentos puede ser útil al menos por tres razones.

Cuadro 2. Razones de la utilidad de los estudios de reformas administrativas

PRIMERA	SEGUNDA	TERCERA
Al analizar las herramientas modernizadoras en términos más acotados quizás sea posible dejar a un lado la carga valorativa que suele acompañar a las viejas discusiones sobre modelos de reforma. Los instrumentos específicos no son valorativamente neutros, en tanto que todos privilegian o promueven ciertos valores administrativos (eficiencia, coordinación, profesionalismo, etc.).	El estudio de instrumentos de reforma específicos tiene sentido de cara a la evidencia internacional acumulada: en ningún país predomina la vieja AP, la NGP o la Gobernanza; por el contrario, lo que existe (lo mismo en países desarrollados que en los países en desarrollo o transición) son combinaciones, híbridos, esquemas mixtos.	el análisis de los instrumentos de reforma es congruente con una lógica de diseño de políticas modernizadoras más efectivas. Sin abandonar una visión de conjunto del aparato administrativo, esta forma de entender el tema ayuda a ponderar las ventajas/limitaciones específicas de cada instrumento al momento de plantearlos como solución de problemas particulares, en diversas organizaciones públicas y en distintos sectores de política pública.

Fuente: Elaboración propia a partir de Dussauge Laguna y Pardo, 2018.

Los instrumentos de reforma administrativa se han convertido en una preocupación intelectual creciente en diversas regiones del mundo. Las propuestas de reforma administrativa pueden plantearse de forma menos amplia, pero con el potencial de enfrentar problemas públicos con mayor tino, con propósitos muy claros, buscando obtener resultados tangibles, de corto y mediano plazo (Salamon, 2019).

Los instrumentos son mecanismos específicos que forman parte del proceso de diseño de políticas públicas y que permiten concretar las actividades del gobierno. Los instrumentos, por lo tanto, pueden usarse por separado o en combinación, dependiendo del problema y/o área de política pública particular en la cual se busque intervenir (Dussauge Laguna y Pardo, 2018). La innovación y la gestión del desempeño, por su parte, son instrumentos que intentan transformar la lógica de gestión interna de los gobiernos.

El objetivo principal de esta investigación es analizar en qué ámbito de la categorización de Lowi (1992) se identifica la política pública en materia de Innovación, Ciencia y Emprendimiento para la Competitividad del Estado (IDEA), el posible impacto que puedan tener en la sociedad guanajuatense el Instituto IDEA y la *mentefactura* como elementos innovadores de desarrollo, para tal fin proponemos los siguientes objetivos específicos:

- 1- Determinar los resultados obtenidos a partir de las iniciativas del Instituto IDEA y de la *mentefactura*.
- 2- Identificar las propuestas y oportunidades que ofrece el Instituto IDEA a la población y usuarios potenciales.
- 3- Analizar las propuestas del Instituto IDEA y *mentefactura* como una idea de Política Pública, como un instrumento de reforma administrativa aplicable en la sociedad guanajuatense.

III. Innovación como instrumento.

Una innovación en el sector público es un cambio novedoso que busca obtener

mejores resultados para los usuarios, y que ha sido implementado (OCDE, 2016). Una innovación no necesariamente debe ser “material”, sino que puede incluir que los funcionarios públicos adopten una visión diferente sobre las tareas que realiza la organización, y a partir de esto reconsiderar procesos, replantear soluciones y transformar rutinas. Esto ayuda a encontrar soluciones a problemas complejos actuales para los cuales “los enfoques tradicionales para abordar los retos de las políticas públicas muchas veces no pueden proporcionar soluciones” (Dussauge Laguna y Pardo, 2018). La innovación debe ser buscada proactivamente, y la administración pública debe cambiar su mentalidad para desarrollar innovaciones propias o para poder adoptarlas de otros sectores.

Una innovación puede significar lo mismo que un cambio (*change*) o una mejora (*improvement*), o el término debe reservarse solamente para transformaciones importantes y más significativas que un simple cambio. En consecuencia, no existe un consenso sobre qué cosas pueden considerarse innovaciones y cuáles no. Por ejemplo, una nueva ruta de autobús es considerada por algunos como una innovación (Bartlett y Dibben, 2002), mientras que para otros, solamente desarrollos mayores, muchas veces ligados a avances tecnológicos, aunque no de forma exclusiva, pueden obtener tal nombre, como es el desarrollo de una aplicación (app) que facilita a mujeres embarazadas enviar información al sistema de salud (Cejudo, Dussauge y Michel, 2015) o la modernización en internet de las plataformas de educación a distancia (Borins, 2016).

Cuadro 3. Elementos y fuentes de innovación.

Elementos	Fuentes
<i>Toda innovación debe contener algún grado de novedad.</i>	La propia oficina pública (dentro).
<i>Toda innovación debe tener como objetivo la obtención de mejores resultados para el público.</i>	La formación de asociaciones con actores no gubernamentales, las cuales han tenido un “marcado aumento... a lo largo de la última década” (Borins, 2016). Esto se hace

	normalmente por medio de una <i>unidad pública</i> que mantiene contacto con organizaciones y empresas del sector privado.
<i>Toda innovación debe ser implementada dentro de la organización.</i>	Son los centros conocidos como <i>laboratorios de innovación</i> . Estos laboratorios son una “tercera vía” entre lo público y lo privado, ya que en su mayoría son creados y financiados por el sector público, pero cuentan con autonomía y recursos propios para colaborar libremente con el sector privado. Estas organizaciones son espacios donde “diseñadores, funcionarios públicos y miembros de la comunidad experimentan y proponen soluciones y políticas innovadoras a desafíos y problemas públicos” (Ramírez-Alujas, 2012, p. 174).

Fuente: Elaboración propia a partir de Dussauge Laguna y Pardo, 2018.

Ahora intentaremos responder si estos elementos se encuentran presentes en el caso que se propone.

IV. Métodos y materiales

A partir de la revisión de los materiales disponibles por parte del Gobierno del Estado a través del sitio web del valle de la *mentefactura*, los documentos legales del decreto de creación del Instituto IDEA, su conformación orgánica y un par de entrevistas a profundidad con funcionarios del estado que han implementado este proyecto. En ese sentido, se ha establecido lo siguiente:

1. El estudio del Instituto IDEA y de las actividades innovadoras que propone como la idea de *mentefactura* e incubación de empresas se reduce al

proyecto Valle de la *mentefactura* ubicado en el Estado de Guanajuato y parte de sus Municipios.

2. La temporalidad del estudio obedece a la materialización de la propuesta realizada en el año 2020 hasta principios de 2024.
3. El método utilizado es la adaptación de un programa que se considera innovador - incluso desde su discurso- al esquema propuesto por Lowi (1992) para la evaluación de políticas públicas y su encuadre con las herramientas de modernización administrativa e instrumentos de política pública. Como se hace referencia en los cuadros 1 y 3 desarrollados previamente.

V. Resultados

Caso Guanajuato: El Estado de Guanajuato, es el sexto Estado con mayor población en México (4.9%). Cuenta con 6 millones 166 mil 934 habitantes. La mayor población se encuentra en León con más de 1.7 millones de habitantes. Una de cada 3 personas se encuentra entre los 5 y 19 años. Con una edad mediana de 28 años. Es el sexto Estado con el mayor número de localidades rurales (8,641 localidades rurales y 168 urbanas (INEGI, 2020).

Según el Índice de Competitividad Estatal 2023 dicho Estado se encuentra en el lugar número 19. Y en el rubro de innovación se ubica en el lugar número 13, en la posición 14 en el rubro de apertura internacional y en el lugar 29 en el mercado de trabajo (IMCO,2023).

En los últimos 30 años las políticas de desarrollo en el Estado de Guanajuato, han apostado por un modelo de desarrollo económico, con distintos proyectos estratégicos.

En el mes de septiembre del año 2020, se publica el Decreto Gubernativo no. 64, por el que se crea el Instituto de Innovación, Ciencia y Emprendimiento para la Competitividad para el Estado de Guanajuato (IDEA). Surge como parte de una

estrategia para reactivar la economía del Estado en lo que se llama “Plan de Acción GTO”. Busca conjuntar la voluntad y las acciones de diversos actores de la sociedad guanajuatense, dentro de las cuales se ubica la creación del Instituto de Innovación, Ciencia y Emprendimiento para la Competitividad, buscando su vinculación con las universidades y centros de investigación.

Los propósitos de IDEA son: en el ámbito económico buscará promover la creación, crecimiento y consolidación global de nuevas iniciativas empresariales, para disminuir las brechas de éxito comercial de largo plazo; fortaleciendo así, una economía conducida por la visión de la *mentefactura* y el desarrollo sostenible.

En el ámbito educativo el Instituto se orientará en la creación de eventos y experiencias de enseñanza-aprendizaje para complementar el proceso educativo y formativo de los estudiantes, primordialmente en el desarrollo de habilidades creadoras, emprendedoras e innovadoras, que logren un impacto favorable en la sociedad y demás grupos de interés. De la misma manera, buscará brindar un acercamiento sobre las nuevas tendencias globales que pudieran afectar y/o ser áreas de oportunidad para las instituciones y sus estudiantes⁴.

En los temas de innovación gubernamental, el Instituto brinda soporte para la actualización, detección y aprovechamiento de oportunidades de mejora e implementación de innovaciones en procesos que involucren la experiencia del ciudadano y del servidor público.

El Instituto de Innovación, Ciencia y Emprendimiento para la Competitividad se orienta en la implementación de estrategias e iniciativas innovadoras y de base científica y tecnológica, que permitan el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del Estado y la región, así como el mejoramiento de la realidad de la población.

⁴ Periódico oficial de la gubernatura del Estado de Guanajuato (2020)

Se conoce con el acrónimo: «IDEA GTO», al responder a la Innovación, Desarrollo, Emprendimiento y Aceleración de Guanajuato, que promueve el talento de los guanajuatenses en todos los sectores productivos de la entidad, en un espacio fértil para incubar ideas de impacto positivo para la sociedad, la economía y el medio ambiente, a partir del desarrollo de la ciencia y la tecnología, con el fin de transitar hacia la *mentefactura* y la Industria 4.0.

IDEA desarrolla procesos a fin de vincular incubadoras, aceleradoras de empresas y potenciar el uso de las tecnologías, con el fin de aprovechar las oportunidades de negocio con enfoques alternativos, contribuyendo a implementar nuevas estructuras empresariales que fomenten la *mentefactura* 4.0. (Decreto de creación, 2024).

El Instituto de Innovación, Ciencia y Emprendimiento para la Competitividad para el Estado de Guanajuato, es un organismo público descentralizado de la administración pública estatal, responsable de formular, fomentar, promover, implementar y evaluar la política pública en materia de ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento, mediante la coordinación y articulación de los actores y organismos involucrados, orientados a favorecer el desarrollo y la aplicación del conocimiento en los ámbitos social, cultural, económico, educativo, sustentable y gubernamental para la mejora de la competitividad del Estado (Art. 1, Decreto).

Se establece una política:

Política en materia de Innovación, Ciencia y Emprendimiento para la Competitividad en Innovación y Emprendimiento para la Competitividad del Estado.

El mandato establece lo siguiente:

IDEA GTO a través de su Consejo será el encargado de crear una política de Competitividad, Innovación y Emprendimiento la cual propiciará el desarrollo social y económico mediante la gestión integral de la innovación, el emprendimiento y fomento de la ciencia y tecnología en los sectores social, empresarial, gubernamental, educativo y medio ambiental, para contar con un Estado

competitivo que permita enfrentar de forma creativa los desafíos presentes y futuros.

IDEA GTO promoverá el desarrollo de un ecosistema de innovación y emprendimiento sólido que tiene como base la investigación y desarrollo científico y tecnológico, así como el fortalecimiento del capital humano de alto nivel, lo que permitirá alcanzar un desarrollo económico, social, educativo y cultural de la Entidad⁵.

En lo que respecta a *Mentefactura*, se establece como “Proyecto de cambio más reciente en Guanajuato, consiste básicamente en convertirse en un Estado central de generación de ideas e innovaciones, con lo que se pretende detonar el talento y la creatividad de los jóvenes emprendedores”⁶.

Este nuevo concepto se encuentra ligado a la Industria 4.0. La concepción de *Mentefactura* comenzó a inicios del año 2000. Fue promovido en el año 2012 por Goñi Zabala (2012).

La llamada Industria 4.0, también conocida como *Smart Factory*, está creando sinergia con la *mentefactura*; trabajando con el poder de la información, su transformación en conocimiento y el uso correcto del mismo para cambiar y mejorar la forma en que se llevan a cabo los procesos en la industria.

Goñi Zabala (2012) propone como significado de la *Mentefactura* “la consideración de la innovación como una transformación de lo intelectual y del conocimiento, para estructurarse de forma central en la vida de la empresa”, haciendo referencia a romper el paradigma de la tradicional manufactura, ir más allá de lo que hoy representa y transformar la industria para hacer más eficientes los procesos, incrementar la productividad y mantener la competitividad de las empresas con el

⁵ Periódico oficial de la gubernatura Estado de Guanajuato (2020)

⁶ Valle de la *mentefactura* página web (2024)

fin de hacerle frente al mercado global, aprovechando el conocimiento y experiencia de las personas.

La estrategia económica se centra en la generación de empleo, en la atracción de inversiones, tanto nacionales como extranjeras, para diversificar la capacidad productiva y buscar un desarrollo regional equilibrado. En 2019 el Producto Interno Bruto (PIB) fue de 50,483 millones de dólares y representó el 4% de la economía nacional; el Estado ocupó el sexto puesto nacional en dicho rubro (Gobierno de Guanajuato, 2021).

Resulta relevante la importancia que el Gobierno del Estado (2018) proporciona a los clústeres industriales en su Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2040, en donde al referirse al clúster automotriz, señala que la empresa General Motors es considerada el “héroe del clúster”, dado que fue la primera ensambladora de este sector en establecerse en Guanajuato atrayendo a más empresas. Hasta aquí, parte del discurso que se establece en la documentación oficial.

Ahora bien, siguiendo la primera referencia al respecto se presenta de la siguiente manera:

Tabla 1. Primer Análisis.

Tipos de política	Instrumento
Regulación (normativa)	Creación del Instituto de Innovación, Ciencia y Emprendimiento para la Competitividad.
Distributiva	Innovación: laboratorios de Innovación; Ecosistema de Innovación. <i>Mentefactura.</i>
Distributiva	Fondos Mixtos.
Distributiva	Incubadora de proyectos.

Fuente: Elaboración propia inspirada en Lowi, 1992.

En los elementos del cuadro 3, se puede identificar una referencia directa a lo que se consideran las fuentes de innovación.

Tabla 2: Análisis sobre elementos y fuentes de innovación.

Elementos y Fuentes	Análisis
<p><i>Toda innovación debe contener algún grado de novedad.</i></p> <p>La propia oficina pública (dentro).</p>	<p>Ambos casos se presentan en la documentación revisada.</p>
<p><i>Toda innovación debe tener como objetivo la obtención de mejores resultados para el público.</i></p> <p>La formación de asociaciones con actores no gubernamentales, las cuales han tenido un “marcado aumento... a lo largo de la última década” (Borins, 2016). Esto se hace normalmente por medio de una <i>unidad pública</i> que mantiene contacto con organizaciones y empresas del sector privado.</p>	<p>Ambos casos se presentan en la documentación revisada.</p>
<p><i>Toda innovación debe ser implementada dentro de la organización.</i></p> <p>Son los centros conocidos como <i>laboratorios de innovación</i>. Estos laboratorios son una “tercera vía” entre lo público y lo privado, ya que en su mayoría son creados y financiados por el sector público, pero cuentan con autonomía y recursos propios para colaborar libremente con el sector privado. Estas organizaciones son espacios donde “diseñadores, funcionarios públicos y miembros de la comunidad experimentan y</p>	<p>Si bien la iniciativa del valle de la <i>mentefactura</i> interactúa con organizaciones, emprendedores; el funcionamiento y operación de la instancia que gestiona. Es decir, el mismo IDEA como instancia, es un espacio de la administración pública que opera con características combinadas de la administración pública tradicional, con elementos de una gestión basada en resultados.</p>

proponen soluciones y políticas innovadoras a desafíos y problemas públicos” (Ramírez-Alujas, 2012, p. 174).	
--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Dussauge Laguna y Pardo, 2018.

Conclusiones

- *Mentefactura*, a través de IDEA es la principal agencia de financiamiento de proyectos, necesita mayor tiempo, así como un incremento de presupuesto, y el compromiso de los distintos actores públicos y privados involucrados. Puede consultarse esta la información sobre el Fondo *Mentefactura*.⁷
- El monto de presupuesto para “Validar una estrategia de innovación” es cercano a los 100 millones de pesos en todo el Estado.
- El impulso de innovación con la “ideación” de un proyecto de ecosistema tecnológico “hecho en Gto”, o en el valle de la *mentefactura*, como la apuesta contra la dependencia tecnológica, aún y con el dilema de una conexión con el dispositivo de la industria 4.0
- Se trata de un instrumento de innovación con características de políticas públicas regulatorias y distributivas siguiendo el esquema de Lowi (1992).
- La sostenibilidad y permanencia de IDEA así como *Mentefactura* dependerá de los actores políticos involucrados así como de la permanencia de los fondos públicos para incentivarlo.

Primera Discusión:

El uso de un concepto de innovación en una estrategia diseñada e impulsada desde el gobierno no garantiza que se trate de una innovación. Si bien, hay un conjunto de iniciativas que pueden considerarse “originales”, estas a su vez pueden

⁷ Valle de la mentefactura página web (2024)

ser un ejemplo de incorporaciones de la empresa a la gestión pública. Es decir, una expresión de la “nueva gestión pública”, como se ha planteado anteriormente, en donde persisten elementos de la administración pública.

La forma de gestionarse es sin duda un desafío. Los instrumentos de reforma y políticas públicas nos obsequian modalidades que pueden explorarse. Como se ha mencionado ya, el abordar un caso como IDEA y su concepto de “Valle de la *mentefactura*” desde esta perspectiva, pueden ser orientadores para indicar un grado de transformación de la gestión de lo público.

Posterior al análisis realizado, establecemos algunas interrogantes que suscitan la confiabilidad y efectividad de las políticas de innovación del Instituto IDEA:

- 1- El proyecto IDEA y sus componentes que nacen de la iniciativa privada; ¿podría ajustarse como una política gubernamental o mixta sin perder su efectividad? Es decir, ¿se puede transitar hacia otra modalidad de fondeo compartido?
- 2- La dependencia de iniciativas privadas y el uso de un capital humano que reside en la sociedad civil ¿permitiría la sostenibilidad del proyecto Valle de la *mentefactura*?

Ante este cúmulo de preguntas o interrogantes, el Valle de la *mentefactura* está en marcha. Una evaluación de impacto posterior podría acercarnos con mayor precisión a su desempeño. Por el momento, es una estrategia que cumple con ciertas características de innovación, y de una combinación de gestión y fondeo estatal; asimismo, deberá atender la institucionalización.

Segunda Discusión: (excursos) La fuga de cerebros.

La situación de la *mentefactura* en Guanajuato, a nuestro parecer, configura parte de una gran idea de desarrollo del Estado. Sin embargo, el problema más

importante de Guanajuato es la inseguridad personal con un 46.42%, siendo un problema diferente al resto de México, cuyo mayor problema es la economía con un 60.50%. (Latinobarometro, 2023)

Para ahondar en esta situación, decidimos hacer un análisis Chi cuadrado añadiendo un estadístico de intensidad (V de Cramer), para determinar la relación entre inseguridad y empleo:

Tabla 3: Chi cuadrado entre relación Inseguridad – empleo.

Estadístico	Región	México	Guanajuato
Chi cuadrado	.000	.000	.000
V de Cramer	.434	.238	.689

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro, 2023.

En la anterior tabla se relacionan las variables de garantías de seguridad como variable independiente y las garantías de conseguir empleo; en dicha relación rechazamos la hipótesis nula, pues para región (todos los países latinoamericanos), México y Guanajuato el Pvalor es menor a 0.05, lo cual muestra relación entre variables.

El estadístico V de Cramer demuestra las intensidades de dichas relaciones, para la región, si convertimos la significación en percentiles (significación X 100) 43% de los latinoamericanos piensa que las pocas garantías en seguridad contribuyen a pocas garantías en conseguir empleo. Para los mexicanos, en general, 23 de cada 100 piensan lo mismo y, para los guanajuatenses, un 69% de los mismos piensa que sin garantías de seguridad no hay garantías de empleo.

Habiendo una estructura inmersiva en el empleo y generación de talento motivado por la *mentefactura*, dicho talento, al no sentir garantías de seguridad y empleo podrían emigrar a otras latitudes. Por esta razón, detectamos una posible fuga de cerebros.

Bibliografía.

Bartlett, Dean. y Pauline. Dibben (2002). *“Public Sector Innovation and Entrepreneurship: Case Studies from Local Government”*, Local Government Studies, 28 (4), 107-121.

Borins, Sandford (2016). *“La persistencia de la innovación en el gobierno: una guía para funcionarios públicos innovadores”*, en Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge y Cynthia L. Michel (coord.), *La innovación en el Sector Público. Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, Ciudad de México: INAP, CIDE.

Cejudo, Guillermo, Mauricio Dussauge y Cynthia Michel (2016). *Impulsando la innovación: la experiencia de Agentes de Innovación Nacional*, México, CIDE.

Culebro Moreno, Jorge E. (2013). *Introducción al estudio de la regulación. Nueva gestión pública y Estado regulador en México*. México, UAM-Juan Pablo Editor.

Dussauge Laguna, Mauricio y Pardo, María. (2018). *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*. México: INAP-CIDE.

Goñi Zabala, Juan (2012). *“Mentefactura” el cambio de modelo productivo, innovar sobre los intangibles del trabajo y de la empresa*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos S.A.

Guerrero Orozco, Omar (1975). *Teoría Administrativa del Estado*. México: UNAM.

Hood, Christopher y Ruth Dixon (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. New York: Oxford University Press,

IMCO (2023) *Índice de competitividad estatal*. En <https://imco.org.mx/indices/indice-de-competitividad-estatal-2023/> Fecha de consulta: 12 de julio de 2024.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2024. En <https://www.inegi.org.mx/> Fecha de consulta: 12 de abril de 2024.

Kuhlmann, Sabine y Geert Bouckaert (2016). *Local public sector reforms in times of crisis*. Reino Unido Camdem: Palgrave Macmillan.

Lahera Parada, Eugenio (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Latinobarometro (2023). *Bases de datos*. En <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp> Fecha de consulta: 15 de mayo de 2024.

Lasswell, Harold y Abraham, Kaplan (1950). *Power and society*. EUA: Yale University Press.

Lowi, Theodore. (1992). *Políticas públicas, estudios de caso y teoría políticas*. En L. Aguilar Villanueva, *La Hechura de las políticas públicas* (págs. 89-117). México: Porrúa.

Meny, Yves y Jean Claude Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

OCDE (2016). *“El imperativo de la innovación en el sector público: estableciendo una agenda para la acción”*, en Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge y Cynthia L. Michel (coord.), *La innovación en el Sector Público. Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, Ciudad de México: INAP, CIDE.

Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina: Miño y Dávila srl, FLACSO, México.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato (7 de septiembre de 2020). Decreto gubernativo 64, por el cual se crea el Instituto de Ciencia y emprendimiento para la competitividad en Guanajuato (IDEA) Documento disponible en: <file:///C:/Users/980006506/Downloads/1a37546d1929c0ff3ca32d2ddacc41a9.pdf>
Fecha de consulta: 15 de julio de 2024.

Randma - liiv, Tiina y Walter Kickert (2017) *The impact of fiscal crisis on public administration reforms in Europe*. Journal of comparative policy analysis: Research and practice. Volume 19.

Salamon, Lester (2019). *La nueva gobernanza y las herramientas de la acción pública: Una introducción*. En E. Villareal Cantú, Instrumentos de políticas públicas (págs. 55-145). México: Siglo XXI editores.

Valle de la mentefactura (2024). *¡Mentefacturalo!* En <https://www.valledelamentefactura.com/mentefacturalo/> Fecha de consulta: 01 de agosto de 2024.

Van de Walle, Steven y Sandra Groenevald (2018). *Theory and practice of Public sector reform*. Philadelphia: Routledge.

Legal: Decreto de creación 2024. Disponible en: <https://normatividadestatalymunicipal.guanajuato.gob.mx/archivos/1a37546d1929c0ff3ca32d2ddacc41a9.pdf>. Fecha de consulta 14 de julio de 2024.

Garantizando la igualdad de oportunidades: El camino hacia una educación inclusiva en México.

Por Marisol Maya Pérez.¹

30 de agosto, 2024.

Resumen:

El presente estudio examina la importancia de la transformación educativa como vehículo para promover la inclusión y garantizar la equidad y el acceso educativo. A través de un análisis de la literatura y políticas educativas pertinentes, se destaca la necesidad de superar las barreras estructurales que limitan la participación y el desarrollo de los estudiantes en el sistema educativo. Se argumenta que la inclusión educativa no se limita a la presencia física en las aulas, sino que implica la creación de entornos que valoren la diversidad y respeten las necesidades individuales.

Se enfatiza la importancia de la colaboración entre diferentes actores, incluyendo al gobierno mexicano, las instituciones educativas y la sociedad civil, para impulsar un cambio significativo hacia una educación más inclusiva y equitativa. Se concluye que transformar la educación es fundamental para construir sociedades más justas, inclusivas y prósperas para todos los individuos.

Palabras Clave: Transformación educativa, Inclusión educativa, Equidad educativa, Diversidad en la educación, Igualdad educativa.

¹ Licenciada en Derecho (UNAM – Mención Honorífica), Licenciada en Derecho por homologación del título universitario oficial español. Madrid, 15/06/2009. Con estudios de Especialidad en Derecho Civil, UNAM; Especialidad en Relaciones Laborales, Instituto de Posgrado en Derecho; Maestría en Derecho del Trabajo, Instituto de Posgrado en Derecho; Master Gestión de Riesgos Laborales. Programa Oficial de Posgrado en Prevención de Riesgos Laborales, Universidad de Salamanca, (Salamanca, España); Perito en Hechos de Tránsito Terrestre, Instituto Nacional de Desarrollo Jurídico, A. C., Doctorado en Derecho, Universidad Marista y Doctorado en Derecho del Trabajo, Universidad de Salamanca, (Salamanca, España).

Summary:

The present study examines the importance of educational transformation as a vehicle to promote inclusion and guarantee equity and educational access. Through an analysis of relevant educational literature and policies, we analyze structural barriers that limit student participation and development in the educational system is highlighted.

The educational inclusion is not limited to physical presence in classrooms, and involves the creation of environments that value diversity and respect individual needs. The importance of collaboration between different actors, including the Mexican government, educational institutions and civil society, is emphasized to drive significant change towards more inclusive and equitable education. It is concluded that transforming education is essential to build more just, inclusive and prosperous societies for all individuals.

Keywords: Educational transformation, Educational inclusion, Educational equity, Diversity in education, equal opportunities.

Introducción

Bajo el título "Transformando la Educación: Promoviendo la Inclusión para Garantizar Equidad y Acceso Educativo", nos adentramos en la ruta hacia la comprensión y la acción en favor de una educación que no excluya, sino que abrace la diversidad en todas sus formas. Así, exploraremos los fundamentos, los desafíos, las acciones y las estrategias clave para promover la inclusión en el ámbito educativo, reconociendo su papel fundamental en la construcción de sociedades más justas, equitativas y sostenibles.

A lo largo de este recorrido, examinaremos cómo la promoción de la educación inclusiva no solo beneficia a los individuos con necesidades especiales o en situación de vulnerabilidad, sino que enriquece la experiencia educativa de todos los estudiantes y fortalece los vínculos sociales en la comunidad escolar.

Desde la adaptación de las mallas curriculares y la atención individualizada hasta la formación docente y la participación de la sociedad civil, exploraremos las diversas dimensiones de la inclusión y su impacto transformador en el acceso equitativo a una educación de calidad para todos.

Así pues, este tema no solo nos invita a reflexionar sobre los desafíos y las oportunidades que presentamos como sociedad mexicana para la promoción de la educación inclusiva, sino que también nos convoca a asumir un compromiso activo y colectivo en la construcción de un sistema educativo que camine a la diversidad, fomente la equidad y garantice el acceso de todos los individuos a las oportunidades de aprendizaje y desarrollo personal. En esta búsqueda por transformar la educación, la promoción de la inclusión se erige como un pilar fundamental para construir un futuro más justo, inclusivo y prometedor para las generaciones venideras.

I. La equidad educativa en México

La equidad educativa en México se refiere al principio fundamental de proporcionar a todas las personas, en especial niños, niñas y jóvenes, independientemente de su origen socioeconómico, género, etnia, ubicación geográfica o cualquier otra característica individual, las mismas oportunidades de acceso, permanencia y éxito en el sistema educativo. En otras palabras, implica garantizar que todos los niños y jóvenes tengan igualdad de oportunidades para

desarrollar su potencial y alcanzar sus metas educativas, sin importar sus circunstancias personales o sociales.

La equidad educativa busca reducir las brechas y desigualdades existentes en el sistema educativo mexicano, asegurando que todos los estudiantes tengan acceso a una educación de calidad que les brinde las habilidades y conocimientos necesarios para participar plenamente en la sociedad y contribuir al desarrollo económico y social del país.

Además, como se comenta en el cuarto objetivo de desarrollo sostenible, como plan maestro para conseguir un futuro sostenible para todos, “de mejorar la calidad de vida de las personas, el acceso a la educación inclusiva y equitativa puede ayudar abastecer a la población local con las herramientas necesarias para desarrollar soluciones innovadoras a los problemas más grandes del mundo” (CEPAL, 2015).

En ese tenor, conviene subrayar que hay algunos aspectos clave de la equidad educativa en México tales como:

El *Acceso Universal*, es decir, garantizar que todos los niños y jóvenes tengan oportunidad de acceder a la educación, desde el nivel preescolar hasta la educación superior, sin importar su situación económica, geográfica o social.

Equidad en la Distribución de Recursos en el sistema escolar, asegurando que los recursos educativos, como la infraestructura escolar, el personal docente, los materiales didácticos y el financiamiento, se distribuyan de manera equitativa entre todas las escuelas ubicadas en las diversas regiones del país, priorizando, siempre, aquellas con mayores necesidades.

Poner atención a la Diversidad, reconociendo y valorando la pluralidad existente en los estudiantes, incluyendo sus diferencias individuales en cuanto a capacidades, estilos de aprendizaje, contextos culturales y lingüísticos.

Permear equidad de género, promoviendo la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso, la permanencia y el éxito educativo, así como eliminar las barreras y estereotipos de género que puedan limitar el pleno desarrollo de los estudiantes.

Por otro lado, atender a grupos vulnerables, detectando y priorizando la atención y el apoyo a dichos grupos, como los niños indígenas, las personas con discapacidad, los migrantes y los jóvenes en situación de riesgo, buscando garantizar que tengan acceso a una educación de calidad y oportunidades de desarrollo.

Como se puede observar, la equidad educativa en México, resulta ser un desafío crucial que requiere atención urgente y acciones concretas para garantizar que todos los niños y jóvenes tengan acceso a una educación de calidad, independientemente de su origen socioeconómico, género, etnia o ubicación geográfica. Ya que, a pesar de los esfuerzos realizados en las últimas décadas para mejorar el sistema educativo del país, persisten profundas desigualdades que afectan la equidad en el acceso, la permanencia y los resultados educativos. Según García-Hernández y López-Fernández (2018) las desigualdades en el acceso a la educación en México están influenciadas por factores como la ubicación geográfica, el nivel socioeconómico y el origen étnico.

La existencia de brechas socioeconómicas, resulta ser una de las principales barreras para la equidad educativa en México, las disparidades socioeconómicas que afectan el acceso de ciertos grupos poblacionales a una educación de calidad y otras no. Debido, a que muchas familias perciben bajos ingresos enfrentando dificultades para cubrir los costos asociados con la educación, como materiales escolares, uniformes y transporte, por lo que, en muchos de los casos, se ven forzados a trabajar. Resultando un abandono académico. En este sentido, investigaciones como la de Vélez-Ibáñez y Greenberg (2020) han destacado la persistencia de brechas significativas en el acceso a la educación entre zonas urbanas y rurales, lo que refleja la necesidad de políticas específicas para abordar esta disparidad.

Así, para abordar esta situación, las políticas a implementar deben asegurar la gratuidad de la educación y proporcionar apoyos económicos adicionales, como becas y subsidios, para las familias más vulnerables. Dichos apoyos deben ser etiquetados y vigilados para garantizar que los recursos se destinen a la educación como fueron planeados.

Por lo anterior, la equidad también se refiere a la calidad educativa. Por lo que, es fundamental garantizar que todos los estudiantes reciban una educación de calidad que les brinde las habilidades y conocimientos necesarios para desarrollarse plenamente y participar de manera activa en la sociedad. Esto implica invertir en la formación y capacitación de docentes, la actualización de los planes y programas

de estudio, y la mejora de la infraestructura escolar, entre otras medidas. La calidad educativa también juega un papel crucial en la equidad educativa. Según datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2018), las diferencias en los recursos educativos disponibles, la capacitación docente y las prácticas pedagógicas afectan de manera desproporcionada a los estudiantes de comunidades marginadas.

Por otro lado, la equidad educativa igualmente se relaciona con la descentralización y la participación comunitaria en la toma de decisiones educativas. Sin duda, es importante que las comunidades locales tengan un mayor control sobre la gestión de las escuelas y los recursos educativos, de manera que puedan adaptar las políticas y programas educativos a las necesidades y realidades específicas de cada región. Además, la participación activa de la comunidad en la vida escolar puede contribuir a fortalecer el sentido de pertenencia y la responsabilidad compartida por la educación de todos los niños y jóvenes.

De igual modo, es fundamental establecer sistemas de monitoreo y evaluación continua para medir los avances en materia de equidad educativa y detectar posibles áreas de mejora. Esto incluye la recolección y análisis de datos desagregados por género, etnia, nivel socioeconómico, entre otros, para identificar las brechas existentes y diseñar intervenciones efectivas para cerrarlas.

Para abordar estas desigualdades, el gobierno mexicano ha implementado diversas políticas y estrategias. Por ejemplo, el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES) ha sido una iniciativa importante para apoyar financieramente a estudiantes de bajos recursos (SEP, 2020).

Sin embargo, investigaciones como la de Rodríguez-Velázquez y Gómez-Díaz (2021) señalan la necesidad de una mayor focalización y monitoreo de estas políticas para garantizar que realmente lleguen a los grupos más vulnerables y logren impactar positivamente en la equidad educativa.

Con lo anterior, se quiere decir que, el desarrollo de la equidad educativa en México requiere de un enfoque integral que aborde las múltiples dimensiones de la desigualdad en el sistema educativo. Esto implica no solo garantizar el acceso universal a la educación, sino también asegurar que todos los estudiantes tengan igualdad de oportunidades para desarrollar su potencial y alcanzar el éxito académico y personal deseado.

Lo anteriormente expresado, parece confirmar que, la equidad educativa en México debe busca garantizar que todos los niños y jóvenes tengan igualdad de oportunidades para acceder a una educación de calidad y desarrollar su potencial, contribuyendo así a la construcción de una sociedad más justa, inclusiva y democrática.

La equidad educativa en México, por tanto, es un desafío multifacético que requiere un enfoque integral que aborde tanto las desigualdades en el ingreso como en la calidad educativa. Así, es crucial que las políticas y estrategias implementadas sean evaluadas de manera continua y ajustadas según las necesidades cambiantes de la población estudiantil para garantizar un sistema educativo más equitativo y justo.

II. El acceso a la educación en México

A pesar de los avances, persisten desafíos importantes en el acceso a la educación en México. Las disparidades regionales y socioeconómicas continúan siendo un obstáculo significativo. Investigaciones como las realizadas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en México (INEE, 2014) han señalado que las áreas rurales y marginadas enfrentan mayores dificultades de acceso debido a la falta de infraestructura adecuada, escasez de recursos educativos y limitadas oportunidades de desarrollo.

Así, en México, el acceso a la educación se ve influenciado por una serie de factores, incluyendo la disponibilidad de instituciones educativas, la calidad de la educación ofrecida, las barreras económicas, la ubicación geográfica y las condiciones socioeconómicas de las familias.

El acceso a la educación en México ha sido, sin duda, una preocupación central para el gobierno y las instituciones educativas. Por ello, una de las estrategias clave para mejorar este acceso ha sido la creación y expansión de escuelas en todo el país.

Durante las últimas décadas, se han construido miles de nuevas escuelas en México para ampliar la cobertura educativa y reducir las distancias que los estudiantes deben recorrer para asistir a clases. Estas nuevas escuelas se han establecido en áreas urbanas, suburbanas y rurales, con un enfoque particular en las zonas más marginadas y desatendidas.

La creación de nuevas escuelas ha sido parte de un esfuerzo más amplio para mejorar la infraestructura educativa en México. Esto incluye la construcción de aulas adicionales, la mejora de instalaciones existentes, la provisión de equipo educativo y tecnológico, así como la implementación de medidas de seguridad para garantizar un entorno de aprendizaje adecuado.

Además de la construcción de nuevas escuelas, también se han implementado programas para mejorar la calidad de la educación y promover la permanencia escolar. Estos programas incluyen becas, subsidios para transporte, alimentación escolar, materiales educativos gratuitos y otros apoyos que ayudan a reducir las barreras económicas y sociales que pueden impedir el acceso a la educación.

Por ejemplo, el Programa Nacional de Becas para la Educación (PRONABES) que proporciona apoyo financiero a estudiantes de bajos ingresos para que puedan continuar sus estudios (2001), el programa PROSPERA (Programa de Inclusión Social) que ha proporcionado apoyo económico a familias de bajos ingresos para asegurar que sus hijos puedan asistir a la escuela y cubrir los gastos relacionados con la educación, como útiles escolares, uniformes y transporte (2014).

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, aún existen desafíos significativos en términos de acceso a la educación en México, especialmente en áreas rurales y marginadas. La falta de recursos, la distancia a las escuelas, la pobreza y otros factores siguen siendo obstáculos importantes para muchos estudiantes. Por lo tanto, la creación de escuelas debe seguir siendo una prioridad para el gobierno y las organizaciones educativas en su búsqueda por garantizar que todos los niños, niñas y jóvenes tengan acceso a una educación de calidad.

Sobre todo, porque el acceso a la educación, es un derecho fundamental. Y como se ha dicho, México enfrenta desafíos importantes al respecto. Si bien se han realizado algunos avances, es necesario continuar trabajando para garantizar que todos los mexicanos tengan acceso a una educación de calidad, independientemente de su origen socioeconómico o ubicación geográfica.

III. Promoción de la Educación Inclusiva en México.

La promoción de la educación inclusiva es un componente esencial de los esfuerzos por garantizar la equidad y el acceso educativo en México. La educación inclusiva se fundamenta en el principio de que todos los estudiantes, independientemente de sus características individuales, tienen derecho a recibir una educación de calidad en entornos educativos donde se les reconozca, respete y valore su diversidad.

Para ello, la promoción de la educación inclusiva implica la adaptación y flexibilización de los currículos educativos para dar cabida a las necesidades y estilos de aprendizaje diversos de todos los estudiantes. Lo que implica diseñar programas de estudio que sean accesibles y relevantes para todos, incorporando metodologías pedagógicas diferenciadas que permitan atender la diversidad de habilidades, intereses y ritmos de aprendizaje de los estudiantes.

No se debe soslayar que, en un contexto inclusivo, se reconoce y valora la diversidad como un recurso enriquecedor para el aprendizaje. Esto implica fomentar un ambiente escolar que celebre las diferencias individuales, promoviendo la aceptación, el respeto y la solidaridad entre todos los miembros de la comunidad educativa.

Además, se deben implementar medidas para garantizar que todos los estudiantes se sientan incluidos y valorados, independientemente de su origen étnico, cultural, lingüístico, socioeconómico, género, orientación sexual o habilidades.

Por tanto, la educación inclusiva requiere de un enfoque centrado en el estudiante, donde se brinde apoyo individualizado a aquellos que presentan necesidades educativas especiales o que enfrentan desafíos particulares en su proceso de aprendizaje. Esto puede implicar la asignación de recursos adicionales, la implementación de programas de apoyo específicos, la adaptación de materiales y actividades educativas, así como la colaboración con otros profesionales, como psicólogos, terapeutas y trabajadores sociales, para garantizar la atención integral de las necesidades de cada estudiante.

También es fundamental que los docentes reciban formación especializada en el área de la educación inclusiva, que les permita adquirir los conocimientos, habilidades y competencias necesarias para atender la diversidad en el aula de

manera efectiva. Esto incluye desarrollar habilidades para identificar y abordar las necesidades individuales de los estudiantes, así como para crear ambientes de aprendizaje inclusivos y respetuosos. Además, se debe fomentar una cultura de colaboración y trabajo en equipo entre docentes, donde se compartan buenas prácticas y se reflexione de manera continua sobre las estrategias pedagógicas más adecuadas para promover la inclusión.

Puesto que, la promoción de la educación inclusiva requiere de la participación activa y comprometida de toda la comunidad educativa, incluyendo a estudiantes, padres de familia, docentes, directivos, personal de apoyo y autoridades educativas. Nos comprometemos a todos.

Para ello, es indispensable, a la par, promover espacios de diálogo y colaboración, donde se fomente el intercambio de ideas, la resolución de conflictos y la toma de decisiones democráticas orientadas hacia la construcción de una cultura de inclusión y respeto mutuo.

En síntesis, la promoción de la educación inclusiva es un elemento clave para garantizar la equidad y el acceso educativo en México. Esto implica adoptar un enfoque centrado en el estudiante, donde se reconozca y valore la diversidad como un aspecto enriquecedor del proceso educativo, y se brinde apoyo individualizado a aquellos que lo necesitan. Asimismo, se requiere de una formación docente especializada, así como de la participación activa de toda la comunidad educativa en la construcción de entornos educativos inclusivos y respetuosos.

IV. Desafíos para lograr una educación accesible, equitativa e inclusiva.

Transformar la educación en México para que sea más equitativa, accesible e inclusiva implica enfrentar una serie de desafíos significativos que requieren acciones integrales y coordinadas en diferentes niveles.

A continuación, se presentan algunos de los principales desafíos que deben abordarse para lograr dicha transformación:

1. Desigualdades Socioeconómicas: Uno de los mayores desafíos es reducir las desigualdades socioeconómicas que afectan el acceso a la educación. Las familias de bajos recursos enfrentan dificultades para cubrir los gastos asociados con la educación, como materiales escolares, uniformes y transporte. Para ello, es necesario implementar políticas que

garanticen la gratuidad de la educación y proporcionen apoyos económicos adicionales, como becas y subsidios, para las familias más vulnerables, como en su momento se comentó.

2. Desigualdades Regionales: Hoy queda claro que existen disparidades regionales significativas en cuanto al acceso a la educación en México. Las zonas rurales y marginadas enfrentan mayores dificultades en términos de infraestructura educativa, acceso a servicios básicos y calidad de la enseñanza. Por lo que es esencial invertir en la mejora de la infraestructura escolar en estas áreas y proporcionar incentivos para atraer y retener a docentes calificados.

3. Inequidades de Género: A pesar de los avances en materia de equidad de género en la educación, persisten disparidades entre hombres y mujeres en cuanto al acceso y la permanencia en la escuela. Así que, definitivamente, es decisivo promover políticas y programas que aborden las barreras de género en el acceso a la educación, como la falta de servicios educativos sensibles al género y la discriminación basada en normas culturales.

4. Atención a Grupos Vulnerables: como se comentó, existen grupos poblacionales que enfrentan barreras adicionales para acceder a la educación y/o permanecer en ella, como los niños indígenas, las personas con discapacidad, los migrantes y los jóvenes en situación de vulnerabilidad. De tal suerte, es primordial implementar políticas y programas específicos que aborden las necesidades educativas de estos grupos y promuevan su inclusión y participación en el sistema educativo.

Calidad Educativa: La calidad educativa es un aspecto fundamental para garantizar que la educación sea accesible e inclusiva. Mejorar la formación y capacitación de los docentes, actualizar los planes y programas de estudio, y promover metodologías de enseñanza innovadoras que fomenten la participación y el aprendizaje significativo de todos los estudiantes, permea una formación más sólida.

Concisamente, transformar la educación en México para que sea más equitativa, accesible e inclusiva requiere abordar una serie de desafíos complejos que afectan a diferentes grupos y regiones del país. Esto implica la implementación de políticas

y programas que reduzcan las desigualdades socioeconómicas y regionales, promuevan la equidad de género, atiendan las necesidades de grupos vulnerables y mejoren la calidad educativa en todos los niveles.

Conclusiones

1. En un mundo cada vez más interconectado y diverso, la educación emerge como una herramienta fundamental para el desarrollo humano y social. En este análisis, se ha explorado el concepto de transformación educativa con el objetivo de promover la inclusión y garantizar la equidad y el acceso educativo para todos los individuos.
2. A lo largo de este estudio, se ha evidenciado que la inclusión educativa va más allá de la simple presencia física en las aulas, implicando la creación de entornos que valoren y respeten la diversidad de los estudiantes.
3. La inclusión no solo implica asegurar que todos los niños, niñas y jóvenes tengan acceso a la educación, sino también garantizar que puedan participar plenamente y alcanzar su máximo potencial dentro del sistema educativo.
4. Además, se ha destacado la importancia de abordar las barreras estructurales que limitan el acceso y la participación en la educación. Estas barreras pueden incluir factores económicos, geográficos, culturales y de género, entre otros. Es fundamental que las políticas y prácticas educativas sean diseñadas de manera inclusiva, teniendo en cuenta las necesidades y realidades de todos los estudiantes.
5. En este sentido, la colaboración entre diferentes actores, incluyendo gobiernos, instituciones educativas, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad en general, es esencial para impulsar un cambio significativo hacia una educación más inclusiva y equitativa. Esta colaboración puede manifestarse a través del diseño e implementación de políticas y programas que promuevan la igualdad de oportunidades y el respeto a la diversidad.
6. En síntesis, transformar la educación para promover la inclusión es un imperativo moral y social que requiere un compromiso colectivo. Al garantizar que todos los individuos tengan acceso a una educación de calidad, independientemente de sus circunstancias personales, podemos construir sociedades más justas, inclusivas y prósperas para todos.

Referencias

Díaz-Barriga, A., & Hernández, G. (2018). *Estrategias docentes para un aprendizaje significativo: una interpretación constructivista*. (6ª ed.). McGraw-Hill.

Encuesta Nacional sobre acceso y permanencia en la educación. ENAPE (2021). [Disponible en línea: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/ENAPE/ENAPE_2021.pdf]

Guía Operativa de Contraloría Social. Programa de Inclusión Social. PROSPERA. (2014). [Disponible en línea: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/148858/2guiaoperativa.pdf>]

Hernández, H., & Morales, R. (2018). *Inclusión educativa en México: logros, desafíos y perspectivas*. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, No. 23 (78), Pp. 467-492.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. INEE. (2018). *Panorama Educativo de México*. [Disponible en línea: <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/08/P1B117.pdf>]

Márquez, L., & Benavides, F. (Eds.). (2018). *Equidad y calidad en la educación básica mexicana*. México: CIDE.

Secretaría de Educación Pública. SEP. (2020). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. [Disponible en línea: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/10042_0.pdf]

Secretaría de Educación Pública. SEP. (s.f.). *Programa de Desarrollo Educativo 2019-2024*. [Disponible en línea: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020]

UNESCO. (2020). *Global Education Monitoring Report 2020: Inclusion and Education: All Means All*. Paris: UNESCO. [Disponible en línea: <https://gem-report-2020.unesco.org/>]

Modelo de gobernanza para la seguridad alimentaria. Estudio de caso: La diversificación económica para el desarrollo económico del estado de Tabasco.

Por Ingrid Margarita Rosas Pantoja. ¹

25 de agosto, 2024.

Sumario:

Para abordar estos desafíos y promover el desarrollo económico de Tabasco, se ha propuesto la diversificación de la economía hacia otros sectores, como la agricultura, el turismo y la industria manufacturera. Según el Plan Estatal de Desarrollo (PLED, 2019-2024), la diversificación económica es clave para generar empleo, reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población.

Se ha creado un Consejo para el Desarrollo Económico y Competitividad de Tabasco, que reúne a representantes de los diferentes sectores. En lo que refiere a esta investigación se propone la creación del Consejo Consultivo para la Gobernanza Agroalimentaria, tiene como objetivo establecer políticas y programas para impulsar el desarrollo económico del estado a través de los diversos actores sociales que convergen en el tema de la seguridad alimentaria.

¹ Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Iberoamericana de Puebla; Maestra en Diseño de Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Guadalajara, Campus Tabasco; Doctora en Gobierno y Administración Pública, Instituto de Administración Pública de Tabasco, A.C. – INAP, ex Diputada Local, Legislatura LXIII Congreso de Tabasco; Activista Política y Social, A realizado Diversos Seminarios, Diplomados Internacionales y nacionales. Correo electrónico: ingridrosaspantoja@hotmail.com

Palabras clave: Gobernanza, Sustentabilidad, Diversificación, Desarrollo, Consejos Consultivos.

Summary:

To address these challenges and promote the economic development of Tabasco, the diversification of the economy into other sectors, such as agriculture, tourism, and manufacturing, has been proposed. According to the State Development Plan (PLED, 2019-2024), economic diversification is key to generating employment, reducing poverty and improving the quality of life of the population.

A Council for the Economic Development and Competitiveness of Tabasco has been created, which brings together representatives from the different sectors. Regarding this research, the creation of the Advisory Council for Agri-Food Governance is proposed, its objective is to establish policies and programs to promote the economic development of the state through the various social actors that converge on the issue of food security.

Keywords: Governance, Sustainability, Diversification, Development, Advisory Councils.

Introducción

La seguridad alimentaria es un tema importante para el desarrollo económico y social de México. Para garantizar el acceso a alimentos suficientes y de calidad para la población, se requiere de una gobernanza adecuada (OCDE, 2014), que involucre la colaboración y coordinación entre los diferentes actores del sector agroalimentario, incluyendo el gobierno, el sector privado, la sociedad civil y la academia. Es así como lo expresa el Panel de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO (2020), argumentando que la seguridad alimentaria es un estado en el cual todas las personas tienen acceso físico, social y económico a suficientes alimentos nutritivos, seguros y adecuados para satisfacer sus necesidades dietéticas y preferencias alimentarias, y que les permiten llevar una vida activa y saludable.

Según el Programa Nacional de Desarrollo de la Secretaría de Agricultura (2019-2024), la gobernanza para la seguridad alimentaria en México se basa en cuatro principios: inclusión, eficiencia, sustentabilidad y equidad. Estos principios se refieren a la participación de todos los actores relevantes en el diseño e implementación de políticas y programas, la optimización de los recursos y la implementación de prácticas sostenibles y equitativas.

Además, el Plan Nacional de Desarrollo (PLED, 2019-2024) establece que la gobernanza para la seguridad alimentaria en México debe involucrar a diferentes sectores, incluyendo la agricultura, la pesca, la ganadería y la industria alimentaria. Asimismo, se requiere de una coordinación efectiva entre diferentes niveles de gobierno, desde el federal hasta el local, para garantizar la implementación efectiva de políticas y programas.

I. Leyes y regulaciones en seguridad alimentaria en México.

En términos de marco legal, México cuenta con una serie de leyes y regulaciones que buscan garantizar la seguridad alimentaria de la población. Por ejemplo, la Ley

de Desarrollo Rural Sustentable establece la importancia de promover la producción de alimentos saludables y la implementación de prácticas sostenibles. Asimismo, la Ley de Seguridad Alimentaria establece las responsabilidades del gobierno y de los productores para garantizar la calidad y seguridad de los alimentos.

En resumen, la gobernanza para la seguridad alimentaria en México se basa en la inclusión de diferentes actores, la eficiencia en el uso de los recursos, la sustentabilidad de las prácticas y la equidad en el acceso a los alimentos. Para lograr estos objetivos, se requiere de una coordinación efectiva entre los diferentes sectores y niveles de gobierno, así como de la implementación de políticas y programas efectivos y sostenibles.

Tabasco es uno de los estados más importantes de México debido a su riqueza en recursos naturales, en especial la producción petrolera y gasífera. Sin embargo, en los últimos años, la economía del estado ha enfrentado diversos desafíos relacionados con la caída de los precios del petróleo y la dependencia excesiva de este sector.

II. Desafíos de la diversificación en la economía de Tabasco.

Para abordar estos desafíos y promover el desarrollo económico de Tabasco, se ha propuesto la diversificación de la economía hacia otros sectores, como la agricultura, el turismo y la industria manufacturera. Según el Plan Estatal de Desarrollo (PLED, 2019-2024), la diversificación económica es clave para generar empleo, reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población. Es tal como lo expresa el Banco Mundial (2020), la diversificación económica se refiere a la expansión de la base económica de un país, región o comunidad, mediante la creación de nuevas industrias y actividades económicas que generen empleo, ingresos y mejoren la calidad de vida de la población, y que al mismo tiempo reduzcan la vulnerabilidad a los shocks externos.

En este sentido, se han implementado diversas políticas y programas para fomentar la inversión y el desarrollo en sectores no petroleros. Por ejemplo, se han

establecido incentivos fiscales para la inversión en turismo, se han implementado programas de capacitación y financiamiento para los agricultores y se han impulsado proyectos de desarrollo industrial en las zonas económicas especiales.

Además, se ha promovido la colaboración entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil para identificar las oportunidades de desarrollo y establecer planes estratégicos. Por ejemplo, se ha creado un Consejo para el Desarrollo Económico y Competitividad de Tabasco, que reúne a representantes de los diferentes sectores. En lo que refiere a esta investigación se propone la creación del Consejo Consultivo para la Gobernanza Agroalimentaria, tiene como objetivo establecer políticas y programas para impulsar el desarrollo económico del estado a través de los diversos actores sociales que convergen en el tema de la seguridad alimentaria.

III. Modelo de gobernanza de la seguridad alimentaria.

A pesar de los esfuerzos realizados, la diversificación económica de Tabasco aún enfrenta desafíos. Según un informe del Banco Mundial (BM, 2018), la falta de infraestructura y la burocracia son barreras para el desarrollo de nuevos negocios en el estado. Asimismo, se requiere de una mayor inversión en educación y capacitación para mejorar la calidad de la fuerza laboral y promover la innovación.

Como argumenta la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021), el desarrollo económico es un proceso integral de cambio estructural que implica transformaciones en la estructura productiva, la generación de empleo y el mejoramiento del bienestar de la población.

Tabasco requiere un Modelo de Gobernanza para la Seguridad Alimentaria, adecuado a la diversificación económica que genere desarrollo en nuestra entidad, se comprueba que este supuesto es efectivo y se concreta en la fuerza de los pequeños productores, que dan impulso a la producción del campo tabasqueño y dan sentido a la seguridad alimentaria.

Con el engranaje dinámico de la sociedad civil y el gobierno se pintarán las bases de conformación de la participación ciudadana en la toma de decisiones, que esta participación genere una capacidad de los ciudadanos para ser pieza fundamental en el quehacer administrativo. Esto lo haremos impulsando un Consejo Consultivo para la Seguridad Alimentaria en el Estado, para alcanzar los fines transversales que retomaremos de la agenda 2030 de las Naciones Unidas.

IV. Consejos consultivos para el desarrollo sustentable.

No podemos permitir que un tema de las agendas mundiales como la inseguridad alimentaria quede desatendido, mucho menos después de revisar estrategias de planeación y gobernanza en este documento, mismas que fortalecerán a los gobiernos locales con las premisas y directrices del rumbo social y gubernamental que esperamos a través de la cooperación de actores, empresas, gobierno, academia y demás fuerzas que robustecerán la visión prospectiva de la gestión gubernamental.

Después de revisar la información de los Consejos Consultivos en México nos damos cuenta que existen deficiencias, muchos de estos se reúnen solo una vez al año, otros dependen del gobierno, no hay un balance de las anomalías porque no se siguen las reglas o estatutos. Existe una indiscutible falta de planeación, organización, dirección y control de los participantes en el Consejo Consultivo.

México afronta desafíos significativos en el tema de la Seguridad Alimentaria, tan solo si miramos los consejos consultivos que a nivel internacional aportan a la política pública, la gran mayoría están enfocados al tema ambiental. Falta promover, como lo expresa la red global internacional de administración pública de las Naciones Unidas (UNPAN, 2015), promover más la participación social para la planeación, diseño y ejecución de políticas para el desarrollo.

Solo se podrá lograr una gobernanza efectiva en un marco de apertura a que la sociedad sea corresponsable y contribuya a la consecución de objetivos que requerimos como es el de lograr la seguridad alimentaria. Y resaltamos lo que

subraya el PNUD muy atinadamente, que los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS, 1995) son espacios de participación ciudadana y concertación social, argumenta que son para cumplir con los acuerdos asumidos sobre participación social en la Conferencia de la ONU.

V. Política pública de gobernanza agroalimentaria y social.

Una administración pública eficiente y sana debe contemplar la capacidad de respuesta ciudadana (OCDE, 2011), y lo haremos dándole valor al pequeño ejidatario, incluyéndolo en nuestra estructura de actores como un gran reto para la inclusión dentro del Consejo Consultivo antes mencionado, y alineados al marco normativo y administrativo, pero solo se logrará con disciplina, valores y sentido humano.

Coincidimos con Aguilar (2020), este nuevo proceso de gobernar, con interdependencia de los actores debe dar sentido de conducción a la sociedad, privilegiando la equidad de género, el valor a la tierra, el apoyo a la producción y al abastecimiento de alimentos en los lugares más apartados. La riqueza natural de Tabasco no puede ser desaprovechada con esfuerzos aislados, necesitamos una administración pública robusta con un modelo de gobernanza agroalimentaria adecuado a la época y condiciones económicas que vivimos, impulsando el desarrollo sustentable y que sea funcional para una vida saludable y digna entre los habitantes.

Necesitamos regresar a apostarle recursos económicos y humanos a la producción agroalimentaria en la entidad, y sobre todo a dejarnos evaluar y guiar por organismos internacionales que cubren todos los requisitos y experiencia en temas de gobernanza para crear más fuentes de empleo y mejorar los ingresos para que las personas puedan consumir y adquirir alimentos, atendiendo así la seguridad alimentaria que Tabasco anhela.

Conclusión

La diversificación económica es un tema clave para el desarrollo económico de Tabasco, debido a la necesidad de reducir la dependencia del sector petrolero y promover la generación de empleo y el crecimiento económico en otros sectores. Se han implementado diversas políticas y programas para fomentar la inversión y el desarrollo en sectores no petroleros, pero aún se enfrentan desafíos en términos de infraestructura y capacitación.

Referencias

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. (2019). *Programa Nacional de Desarrollo.* 2019-2024.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/496225/PND_2019-2024.pdf

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. (2021). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable.* <https://www.gob.mx/sagarpa/documentos/ley-de-desarrollo-rural-sustentable>

Secretaría de Salud. (2012). *Ley de Seguridad Alimentaria.* https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/194584/Ley_de_Seguridad_Alimentaria.pdf

Gobierno del Estado de Tabasco. (2019). *Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024.* https://www.tabasco.gob.mx/sites/default/files/PED2019-2024_completo.pdf

Banco Mundial. (2018). *México: Mejorando la competitividad estatal.* <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29408/125011-ES-WP-Mexico-SubnacionalCompetitiveness-Report2018-SPANISH.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

OCDE (2014). *Fortaleciendo las Instituciones y la Gobernanza.* <https://www.oecd.org/latin-america/programa-regional/gobernanza/>

Retos del Padrón Único de Beneficiarios en Tabasco

Por Ervey Ramón Abalos¹

30 de agosto de 2024

Sumario:

El Padrón Único de Beneficiarios es el registro de las personas, actores sociales y población beneficiada de los programas de desarrollo social implementado por el estado de Tabasco y los diecisiete H. Ayuntamientos, teniendo como objetivo el integrar y registrar los datos en un solo repositorio -base de datos- de los beneficiarios de los programas sociales del estado de Tabasco y los 17 municipios, con la finalidad de garantizar los criterios de equidad, transparencia y focalización del o el conjunto de beneficiarios vigentes o potenciales en el ejercicio del gasto público destinado para el desarrollo social.

En Tabasco, y en contexto del PUB, el reto es en un primer momento, publicar los datos de los beneficiarios y programas de beneficio en el portal tabasco.gob.mx, y en segundo momento armonizar la publicación en el portal datos.gob.mx, y con ello maximizar el potencial de los datos abiertos en el estado de Tabasco y garantizar que puedan ser utilizados de manera efectiva para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana, y así lo refiere el (LIDSIAPE, 2023) “que en términos de las disposiciones aplicables no tienen naturaleza reservada o confidencial, que son accesibles y de libre uso”.

Palabras clave: Desarrollo Social, Padrón Único, Beneficiarios, interoperabilidad, digitalización, transparencia, Inteligencia Artificial.

¹ Licenciado en Informática por el Instituto Tecnológico de Villahermosa, Maestro en Administración y Políticas Públicas por el IAP Tabasco, Doctorante en Gobierno y Administración Pública por el IAP Tabasco.

Summary:

The Single Registry of In Tabasco, and in the context of the PUB, the challenge is, first, to publish the data of the beneficiaries and benefit programs on the portal tabasco.gob.mx, and second, to harmonize the publication on the portal data.gob.mx, and thereby maximize the potential of open data in the state of Tabasco and guarantee that they can be used effectively to improve governance and citizen participation, as stated by (LIDSIAPE, 2023) “ that in terms of the applicable provisions do not have a reserved or confidential nature, that they are accessible and free to use.”

In Tabasco, and in the context of the PUB, the challenge is, first, to publish the data of the beneficiaries and benefit programs on the tabasco.gob.mx portal, and second, to harmonize the publication on the thedata.gob.mx portal, and thereby maximize the potential of open data in the state of Tabasco and guarantee that they can be used effectively to improve governance and citizen participation, and this is what is stated by (LIDSIAPE, 2023) “that in terms of The applicable provisions are not reserved or confidential in nature, they are accessible and free to use.”

Keywords: Social Development, Single Registry, Beneficiaries, interoperability, digitalization, transparency, Artificial Intelligence.

Introducción

Hoy en México es una realidad los programas sociales, para los grupos de personas que tengan discapacidad permanente², las personas mayores de sesenta y ocho años³ y becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública⁴, los cuales a partir del 08 de mayo de 2020 forman parte de los derechos humanos de las personas en los Estados Unidos Mexicanos, conforme al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM,2024). Así mismo, en contexto de garantizar los derechos humanos desde el 13 de septiembre de 2013 en Tabasco está postulado “en su territorio, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y esta Constitución”, en el segundo párrafo del artículo 2 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

² La CPEUM postula “El Estado garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente en los términos que fije la Ley. Para recibir esta prestación tendrán prioridad las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afroamericanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza”.

³ La CPEUM postula, “Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afroamericanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad”.

⁴ La CPEUM postula, “El Estado establecerá un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública, con prioridad a las y los pertenecientes a las familias que se encuentren en condición de pobreza, para garantizar con equidad el derecho a la educación”.

I. Desarrollo Social

En México, el artículo 5 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, 2024) define en la fracción I, los beneficiarios como “aquellas personas que forman parte de la población atendida por los programas de desarrollo social que cumplen los requisitos de la normatividad correspondiente”; en la fracción VI, los grupos sociales en situación de vulnerabilidad como “aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar”; y en la fracción X, el padrón como “relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de Desarrollo Social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normatividad correspondiente”.

En el estado de Tabasco, en el artículo 5 de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco (LDSET, 2019), define en su fracción I, los beneficiarios como “las personas que habitan en el territorio del estado de Tabasco y que cumplan con la normatividad que requieren los programas de desarrollo social”; la fracción VII, los grupos Sociales Vulnerables como “aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos enfrentan situaciones de riesgo, desamparo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida”; en la fracción X, el padrón como “el Padrón Único de Beneficiarios, como el sistema de información que integra y organiza datos sobre los beneficiarios o personas que reciben apoyos de programas de desarrollo social, a cargo de las dependencias y organismos de la administración pública federal, estatal y municipal”; y en la fracción XI, como los padrones de la Secretaría como “registro de las personas beneficiarias de los programas de desarrollo social aplicados por conducto de la Secretaría”; y en

el contexto de la integración del Padrón Único de Beneficiarios (PUB)⁵, en el artículo 20 menciona:

“El Gobierno del Estado, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Desarrollo Social, integrará un Padrón Único de Beneficiarios de los programas sociales federales, estatales y municipales, en donde se registrarán las personas beneficiarias, los apoyos que reciben y la información sociodemográfica que se requiera para la correcta operación de los programas, las evaluaciones de impacto de los mismos y la planeación para el desarrollo social.

Esta Ley, su reglamento y las reglas de operación, determinarán mecanismos para evitar la duplicidad de beneficios, a fin de asegurar la eficacia y equidad de los programas sociales” (LDSET, 2019).

En contexto, el Padrón Único de Beneficiarios es el registro de las personas, actores sociales y población beneficiada de los programas de desarrollo social implementado por el estado de Tabasco y los diecisiete H. Ayuntamientos, teniendo como objetivo el integrar y registrar los datos en un solo repositorio -base de datos- de los beneficiarios de los programas sociales del estado de Tabasco y los 17 municipios, con la finalidad de garantizar los criterios de equidad, transparencia y focalización del o el conjunto de beneficiarios vigentes o potenciales en el ejercicio del gasto público destinado para el desarrollo social.

En contexto, los Lineamientos del Padrón Único de Beneficiarios del Estado de Tabasco (LPUBET, 2015) refiere en el primer considerando que tiene como objeto de “transparentar, hacer eficaz y eficiente los recursos públicos, así mismo tener identificado en donde y a quienes se les destina dichos recursos optimizando su

⁵ PUB, se conforma, a partir de la base de datos oficial que contiene la relación de los Beneficiarios de cada Programa para el Desarrollo.

distribución”; así mismo, precisa en el segundo considerando “podrán articular políticas públicas complementarias, integrales y sustentables en los programas sociales, también será usada para el diagnóstico, planeación, evaluación, seguimiento y toma de decisiones en materia de políticas públicas para el desarrollo social”; y en el cuarto considerando plantea “asegurar la transparencia, equidad y la eficacia de los programas de desarrollo social y humano” y destaca que es “necesario dentro del marco de legalidad, homologar y definir los criterios mínimos para la generación e integración de bases de datos que contengan información oportuna, veraz y accesible de las beneficiarias y beneficiarios de los programas sociales que ejecuta el Gobierno del Estado de Tabasco y los Municipios”.

Dentro del marco normativo, en materia de desarrollo social, que sustenta la administración, operación y el uso del Padrón Único de Beneficiarios, encontramos las siguientes: Ley General de Desarrollo Social; Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social; Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco; Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco; Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco; Reglamento Interior de los Entes Públicos del Poder Ejecutivo y Municipios del Estado de Tabasco que ejecutan las políticas públicas de desarrollo social; Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Tabasco; Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco; Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tabasco; Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Tabasco; Ley de Archivos del Estado de Tabasco; y la Ley de Gobierno Digital y Firma Electrónica para el Estado de Tabasco y sus Municipios.

Los lineamientos del Padrón Único de Beneficiarios del Estado de Tabasco señala y define como objetivo general “las reglas y procedimientos para crear el Padrón Único de Beneficiarios de los programas de desarrollo social del estado de Tabasco, así como su integración, actualización y mantenimiento a través de un sistema único de información sobre beneficiarios de los programas de desarrollo social de

Tabasco, con la finalidad de garantizar los criterios de equidad, transparencia y focalización en el ejercicio del gasto público determinado para el desarrollo social”; así mismo señala tres objetivos específicos, siendo el primero “determinar las estructuras de datos y catálogos necesarios para la homologación y la estandarización de los padrones de beneficiarios”; un segundo objetivo el de “establecer los enlaces responsables de las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal para el envío e integración de información”, y el tercer objetivo “diseñar una plataforma tecnológica con un sistema de información integral para el registro del Padrón Único de Beneficiarios del estado de Tabasco”.

En consideración, a lo postulado en los lineamientos del Padrón Único de Beneficiarios del Estado de Tabasco, señala las siguientes definiciones:

Actor social: Grupo, organizaciones u instituciones de la sociedad civil que por iniciativa propia lanzan acciones y propuestas que tienen incidencia en pro del desarrollo social de la población.

Beneficiario: Personas físicas, morales de carácter público o privado que de acuerdo a sus características, reciben los apoyos de los programas sociales.

Beneficio: Todo aquel recurso, apoyo, acción, obra o servicio que otorga el gobierno en apego al presupuesto de egresos del año correspondiente que aplica por conducto de un ente de la administración que favorece a los Beneficiarios de los programas sociales.

Ejecutor: Dependencia, entidad u organismo responsable de la realización de los proyectos, obras o acciones; pueden ser municipios, gobiernos de las entidades federativas, dependencias o entidades federales, las delegaciones, sociedad civil organizada y hasta los Beneficiarios de los proyectos.

Padrón: Lista o relación oficial de los Beneficiarios que incluyen a las personas atendidas por los programas de desarrollo social de los diversos órdenes de gobierno.

Sistema: *Herramienta informática que dará el soporte al Padrón Único de Beneficiarios y permitirá la consulta de los datos de los Beneficiarios.*

El Padrón Único de Beneficiarios, está integrado por los datos generales de las personas y actores sociales⁶ -agrupación de personas que se unen con un fin determinado para gestionar y obtener un apoyo en materia de desarrollo social o a través de un actor social intermediario⁷- que reciben apoyos en materia de desarrollo social; la ubicación del beneficiario, y con ello, se identifican las localidades y poblaciones beneficiadas tanto de apoyos sociales, como de obras de infraestructura y acciones comunitarias; datos del apoyo otorgado; con todo ello y en contexto del Padrón Único de Beneficiarios, y los propios beneficiarios, en todo momento se puede saber: quién, cómo lo da, a quién da, en donde lo da, cuándo lo da, que, cuanto, origen y finalmente cada cuánto se dan los beneficios, y es donde toma relevancia las herramientas informáticas que se utilizan para la integración de los datos de los beneficiarios y beneficios recibidos por cada uno, y sobre todo cuando se debe privilegiar que los datos se generen y obtengan desde la fuente de información responsable de la implementación de la política pública en materia de desarrollo social.

En consideración de la población beneficiada, el Padrón Único de Beneficiarios, considera adicionalmente la integración de los datos de las obras y acciones de infraestructura social y de servicios públicos de proyectos terminados que benefician

⁶ LPUBET 2015, define actores sociales beneficiarios: son los que reciben recursos de los programas, o de un actor social intermediario, y hacen uso directo de los apoyos o recursos otorgados.

⁷ LPUBET 2015, define actores sociales intermediarios: que son los que reciben recursos de un programa y que posteriormente con base en la normatividad vigente, focalizan y entregan los recursos.

a la población (LPUBET, 2015), y entre las obras y acciones considera: sistemas de agua potable, sistemas de drenaje y alcantarillado, plantas de tratamiento de aguas residuales, plantas purificadoras de agua, rellenos sanitarios, caminos, carreteras, pavimentación de calles, mejoramiento del entorno urbano, construcción y rescate de espacios públicos.

II. Interoperabilidad en el Padrón Único de Beneficiarios

En contexto, de la integración de los datos de los beneficiarios y beneficios que se generan con la política pública de desarrollo social en el estado de Tabasco, toma relevancia el intercambio de datos desde la fuente de información entre los entes públicos responsables de su ejecución, y su integración en el Padrón Único de Beneficiarios⁸, a través de la interoperabilidad de las herramientas informáticas y sus bases de datos, y uno de los componentes tecnológicos es el uso de las Interfaces de Programación de Aplicaciones (API siglas en inglés *application programming interface*) -código que permite dos o más sistemas de información se comuniquen entre sí-, y con ello es posible la interoperabilidad de las herramientas informáticas siendo un componente y pilar de la transformación digital, resultando la integración de los datos de las herramientas informáticas más rápidas y sencillas simplificando el proceso de consulta e intercambio de datos.

El marco normativo, define la interoperabilidad en materia de mejora regulatoria “capacidad de organizaciones y sistemas, dispares y diversos, para interactuar con objetivos consensuados y comunes, con la finalidad de obtener beneficios mutuos, en donde la interacción implica que los sujetos obligados compartan información y conocimiento mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de información y comunicaciones” (LGOETyS, 2019) y en materia de gobierno digital la refiere “capacidad estandarizada de los sistemas informáticos para intercambiar, utilizar y compartir la información generada, atendiendo las

⁸ PUB de Tabasco, <https://seed.tabasco.gob.mx/padronbeneficio/>, consultado el 25 de agosto de 2025.

políticas, mecanismos de seguridad y salvaguarda de privacidad de información conforme a las disposiciones jurídicas aplicables” (LGDFEETM, 2023, p. 3).

En contexto, la API en LGOETyS (2019) lo define como “interfaces de programación de aplicaciones informáticas estandarizadas que posibilitan la transferencia de información”; funciona en un primer momento con la codificación de la interfaz y puesta a disposición en la red interna de la institución o Internet para el uso de los usuarios y herramientas informáticas con un propósito específico para la generación y devolución de datos; y en un segundo momento con una solicitud de procesamiento de datos y una devolución o respuesta de datos de acuerdo a la petición y programación del código de API para la cual fue diseñada y desarrollada.

Con el uso de API, se tiene que tener presente las posibles vulnerabilidades que se puedan tener, en caso de no tener el debido cuidado en el desarrollo e implementación en las herramientas informáticas se corre el riesgo de pérdida de datos o mal uso de los datos, para lo cual se debe garantizar la seguridad y protección de los datos personales ante las siguientes vulnerabilidades: exposición de datos, robo de datos, manipulación de datos, interrupción de los servicios que ofrecen las herramientas informáticas, y el riesgo de los sistemas institucionales -ya que a través de la API-, se puede infiltrar a la red del ente público y a su vez se correría el riesgo de obtener el control parcial o total de la infraestructura de tecnologías de la información y comunicación, incluyendo los sistemas de información y sus bases de datos.

III. Inteligencia artificial en el Padrón Único de Beneficiarios

Hoy, el uso de la inteligencia artificial (IA) en la implementación de las políticas públicas es una realidad, y por ello no se puede eludir y más, en las de desarrollo social por el gran número de beneficiarios y beneficios que se proporcionan; al usar IA como una herramienta alternativa de ayuda para mejorar la gestión del Padrón Único de Beneficiarios, se pueden reducir errores humanos en la integración y la

verificación de los datos, minimizando los errores comunes -por la intervención manual-, logrando mejorar la calidad, veracidad y confiabilidad de los datos; detección y prevención de posibles fraudes evitando la duplicidad de beneficiarios o asignación de los beneficios; personalización de los beneficios conforme al perfil, grupo o sector de la población -teniendo una mayor puntualización y certeza de los programas y apoyos en materia de desarrollo social- a cada uno de los beneficiarios; puede proporcionar en base a los datos con los que se cuenta una mejor toma de decisiones; se podrán generar evaluaciones automatizadas correlacionando los beneficiarios y beneficios obtenidos conforme a las reglas de operación de los programas sociales.

IV. Digitalización y armonización del Padrón Único de Beneficiarios

En Tabasco, actualmente se tiene registrado en el Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios (CNARTyS) de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), los siguientes tipos de Trámites y Servicios (TyS) de apoyos (AP): becas, entrega de apoyo y entrega de productos; los cuales corresponden a 49 Trámites y Servicios por Nombre (TySxN), y 57 Trámites y Servicios por Modalidades (TySxM); y de estos 8 se gestionan por medios electrónicos, y no hacen uso de la firma electrónica (FIEL) para su gestión y de aquellos apoyos que tienen costo -ya sea simbólico, mínimo o de recuperación- conforme a las reglas de operación, no hacen uso de pago en línea; de acuerdo con lo registrado por 3 Dependencias, 1 Órgano Desconcentrado, 4 Organismo Descentralizado y 4 Municipios; por lo anterior se deduce que se tiene 16% de avance en la digitalización de los trámites y servicios que corresponden a los tipos de trámites y servicios de becas, entrega de apoyo y entrega de productos de las políticas públicas de desarrollo social en el estado de Tabasco, conforme se señala en la tabla 1 del avance de registro de las modalidades de trámites y servicios en el CNARTyS de la CONAMER.

En contexto, para la integración e implementación del Padrón Único de Beneficiarios se tiene una gran área de oportunidad para la digitalización del trámite y servicio, y la armonización en el ámbito de desarrollo social, y en materia de mejora regulatoria, transparencia, datos abiertos, gobierno digital y el combate a la corrupción en la implementación de los programas sociales.

Tabla 1. Avance de registro de modalidades de trámites y servicios en el CNARTyS de la CONAMER.

Tipo de Ente Público	Entes Públicos		Gestión en Medios Electrónicos		FIEL		Pago en Línea		TyS xN		TyS xM		Avance
	AP	TyS	AP	TyS	AP	TyS	AP	TyS	AP	TyS	AP	TyS	
Dependencia	3	17	5	109	-	17	-	49	20	341	28	493	25%
Órgano Desconcentrado	1	8	-	3	-	-	-	-	1	8	1	13	0%
Organismo Descentralizado	4	38	3	66	-	1	-	11	15	205	15	268	20%
Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	-	3	-	10	-	1	-	-	-	9	-	12	83%
Órgano Autónomo	-	7	-	-	-	-	-	-	-	1	-	7	0%
Poder Judicial		1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	0%
Poder Legislativo	-	2	-	-	-	-	-	-	-	1	-	2	0%
Municipio	4	17	-	15	-	6	-	4	13	492	13	578	0%
Total	12	93	8	203	0	25	0	64	49	1,058	57	1,374	16%

Fuente: Ramón 2024, a partir de los datos de la CNARTyS de la CONAMER, con corte al 31 de julio de 2024.

V. Mejora regulatoria y gobierno digital del PUB

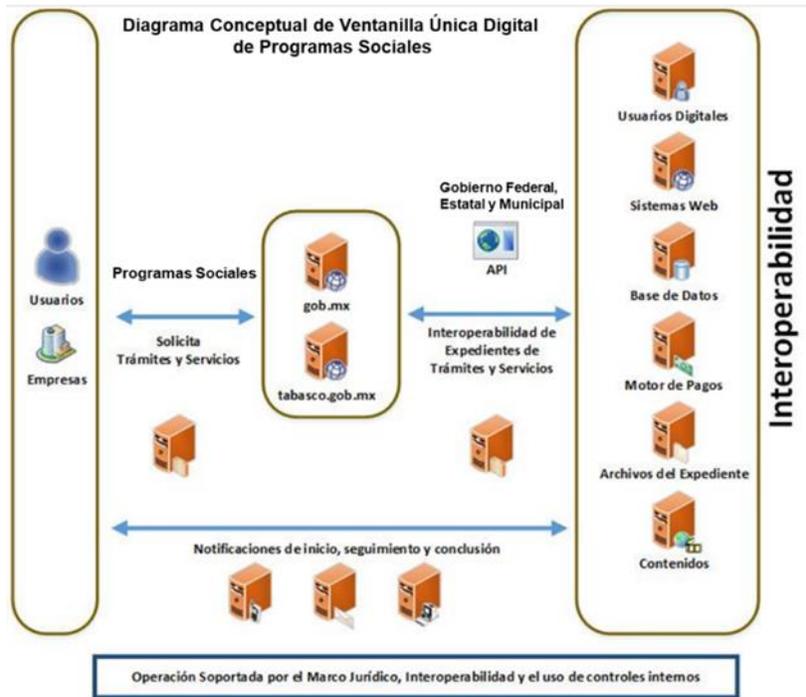
Para mejorar la gestión pública y el acceso a los trámites y servicios públicos, se tienen como eje rectores la mejora regulatoria con enfoque de la simplificación de los trámites y servicios, y el gobierno digital -digitalización de los procesos-, para impulsar la transparencia, participación ciudadana, y el combate a la corrupción, y en el contexto del Padrón Único de Beneficiarios, contribuye a la simplificación de los procesos administrativos, promoviendo un entorno más ágil y eficiente; prioriza la creación de herramientas informáticas integrales, unificadas e interoperables -integración de base de datos e intercambiar datos, eliminando redundancias y mejorando la eficiencia-, para la gestión de los trámites y servicios de las políticas

públicas de desarrollo social, logrando la digitalización de los procesos, reducción de errores humanos y tiempo de espera, así como la identificación única de los beneficiarios que faciliten el acceso a los trámites y servicios de los programas sociales, que de acuerdo a las reglas de operación cumpla con lo requerido.

En contexto de la mejora regulatoria y gobierno digital, se propone conceptualizar como eje rector la interoperabilidad de los componentes de gobierno digital e integrar con enfoque conceptual el Padrón Único de Beneficiarios en la ventanilla única digital de programas sociales del estado de Tabasco, teniendo en un primer momento la solicitud de los apoyos a los ciudadanos -usuarios- y empresarios -empresas-, y en el proceso de la gestión y tramitación de las solicitudes, con las opciones de notificaciones tanto del inicio, seguimiento y conclusión de las solicitudes, así como la interoperabilidad de expedientes para trámites y servicios, sistemas de información, base de datos, motor de pago -para aquellos programas que tienen costo marginales o de recuperación-, y los archivos de los documentos que son soporte de las solicitudes de apoyos de programas sociales, lo anterior conceptualizado en la imagen 1, que refiere a la propuesta conceptual de Ventanilla Única Digital: Programas Sociales (VUDPS)⁹; con el enfoque de interoperabilidad y de gobierno electrónico, en base y adaptado al modelo de tramitación electrónica de la CONAMER.

⁹ Adecuación del diagrama conceptual de interoperabilidad, publicado el 11 de julio de 2024, p. 286.
<https://www.spiujat.mx/pdf/Perspectivas%20econo%CC%81micas%20y%20poli%CC%81ticas.pdf>, Consultado el 25 de agosto de 2024.

Imagen 1. Propuesta Conceptual de Ventanilla Única Digital: programas sociales



Fuente: Ramón 2024, adecuación a partir del modelo de tramitación electrónica de la CONAMER.

VI. Transparencia del Padrón Único de Beneficiarios

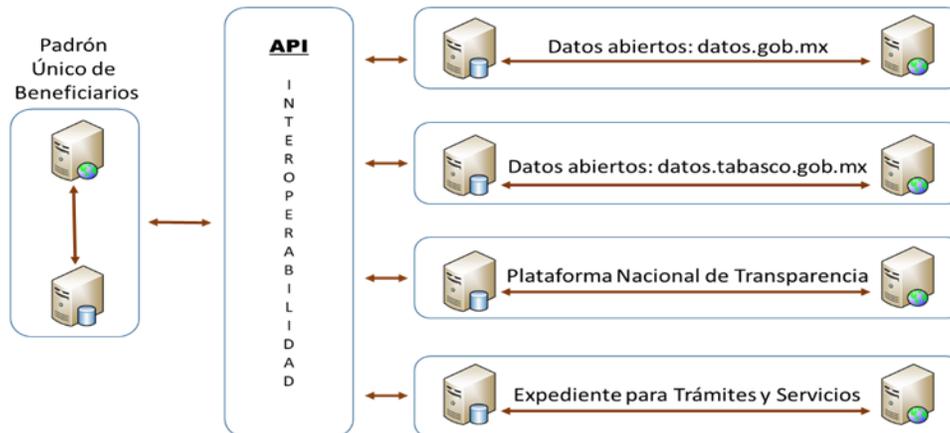
En materia de desarrollo social, toma relevancia la transparencia en la gestión e implementación de los programas sociales, y en particular la atención ciudadanía, para lo cual, toma notabilidad los datos que se generan durante la ejecución de los programas sociales, y en contexto del Padrón Único de Beneficiario y su transparencia, y la herramienta informática PUB busca evitar duplicidad, fraudes, y que su gestión e implementación sea aún más eficiente y asertivo en los programas sociales, garantizando que los recursos se entreguen a los beneficiarios conforme a las reglas de operación que apliquen en cada uno de los programas sociales; así mismo, los datos generados y conforme al marco normativo en materia de transparencia se deben de publicar en la Plataforma Nacional de Transparencia

(PNT)¹⁰, y en referencia a la publicación de los datos el Padrón Único de Beneficiarios en materia de transparencia, y su interoperabilidad en la Plataforma Nacional de Transparencia, se refiere que el PUB debe ser fuente de información por medio de la interoperabilidad de los sistemas de información, para cumplir con las obligaciones de transparencia en los rubros: programas sociales y apoyos sociales, padrón de beneficiarios, los trámites y servicios de apoyos sociales.

La publicación de los datos del Padrón Único de Beneficiarios, puede garantizar y promover la transparencia, rendición de cuentas y contribuir al combate a la corrupción, al poner a disposición los datos sin restricción alguna, y con el uso de la interoperabilidad y las API de las herramientas informáticas se potencializa que los datos se actualicen en tiempo y forma desde el origen de los datos, al compartir información en tiempo real entre diferentes sistemas informáticos, se garantiza que los datos de los beneficiarios estén siempre actualizados y sean consistentes, haciendo referencia al portal de datos abiertos y la Plataforma Nacional de Transparencia, como se visualiza en la imagen 2. Diagrama conceptual de interoperabilidad del PUB.

¹⁰ Plataforma electrónica que permite cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones establecidas en las leyes en materia de transparencia.
<https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/glosariopnt>, consultado el 25 de agosto de 2025.

Imagen 2. Diagrama conceptual de interoperabilidad del PUB: transparencia y datos abiertos



Fuente: Diseño propio, conceptualizando el PUB y la interoperabilidad con los datos abiertos y transparencia

VII. Datos abiertos del Padrón Único de Beneficiarios

Teniendo en cuenta que la información generada por los gobiernos del nivel federal, estatal y municipal, debería estar disponible para todos -y sin restricciones, permitiendo a la sociedad, investigadores y empresarios usarla para diversos fines; ponderando con la práctica de poner a disposición los datos que son de acceso libre, gratuitos y utilizables sin restricciones, e impulsado por la creciente demanda de transparencia gubernamental, la rendición de cuentas, la colaboración en la era digital y del conocimiento.

De acuerdo con los defensores del gobierno abierto y participantes¹¹ a la Conferencia Internacional de Datos Abiertos en Sebastopol¹², California, en 2007, donde se definieron por primera vez los primeros “principios de datos abiertos”, y desde entonces, estos principios han sido adoptados y promovidos por organizaciones de todo el mundo, incluidos gobiernos nacionales y locales, e incluyendo las organizaciones no gubernamentales, y en contexto del Padrón Único de Beneficiarios y los datos abiertos, se destacan los principios que este grupo

¹¹ Grupo de trabajo de gobierno abierto, https://public.resource.org/open_government_meeting.html, consultado el 25 de agosto de 2024.

¹² Primeros 8 principios de gobierno abierto, https://public.resource.org/8_principles.html, consultado el 25 de agosto de 2024.

postulo en un inicio y los que actualmente se consideran para la publicación de los datos Gubernamentales abiertos:

- 1. **Completo**, todos los datos públicos están disponibles. Los datos públicos son aquellos que no están sujetos a limitaciones válidas de privacidad, seguridad o privilegios.*
- 2. **Primaria**, los datos se recopilan tal como se recopilan y encuentran en la fuente, en su forma más granular y sin modificaciones o interpretaciones, para permitir su análisis sin sesgos.*
- 3. **Oportuno**, los datos se ponen a disposición tan rápidamente como sea necesario para preservar su valor, mantener su relevancia y utilidad.*
- 4. **Accesible**, los datos deben estar disponibles para el público de la manera fácil y rápida posible, preferentemente a través de Internet.*
- 5. **Procesable por máquina**, los datos están estructurados para permitir el procesamiento automatizado, en un formato que las computadoras puedan procesar automáticamente.*
- 6. **No discriminatorio**, los datos deben estar disponibles para cualquiera, sin necesidad de registro o autorización, evitando restricciones que limiten quién puede acceder a ellos.*
- 7. **No propietario**, los datos deben estar en formatos que no dependan de plataformas propietarias, permitiendo a los usuarios acceder a ellos sin necesidad de herramientas específicas de pago.*
- 8. **Sin licencia**, los datos deben estar disponibles sin restricciones legales -de derechos de autor, patentes, marcas comerciales o secretos comerciales-, permitiendo a los usuarios copiar, modificar y distribuir los datos sin impedimentos.*

Y de acuerdo con la Carta de Datos Abiertos (CDA)¹³, colaboración entre más de 170 gobiernos y organizaciones que trabajan para abrir los datos sobre la base de un conjunto compartido de principios con la Carta Internacional de Datos Abiertos, sostienen 6 principios internacionales de datos abiertos, y expresa “queremos un mundo en el que los gobiernos recopilen, compartan y utilicen datos bien gestionados para responder de manera eficaz y responsable a nuestros desafíos

¹³ Organización denominada Carta de Datos Abiertos, <https://opendatacharter.org/who-we-are/>, consultado el 25 de agosto de 2024.

sociales, económicos y ambientales más urgentes”, por lo cual sostienen los siguientes principios¹⁴:

- 1. Abierto por defecto**, los datos gubernamentales deberían ser abiertos de forma predeterminada.
- 2. Oportuno y completo**, los datos deben ser completos, precisos y de calidad.
- 3. Accesibilidad y uso**, los datos deben ser fácilmente detectables y accesibles, y estar disponibles sin barreras burocráticas o administrativas que puedan disuadir a las personas de acceder a ellos.
- 4. Comparables e interoperables**, los datos deben ser comparables a lo largo del tiempo, y presentarse en formatos estructurados, y estandarizados para que sean interoperables, y su reutilización sea efectiva.
- 5. Para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana**, los datos abiertos permiten la participación activa de los ciudadanos, y conduce adoptar e implementar mejores prácticas de priorización, publicación y estandarización de datos.
- 6. Por el desarrollo inclusivo y la innovación**, los datos abiertos pueden contribuir a estimular el desarrollo económico inclusivo.

En contexto, el Padrón Único de Beneficiarios y los principios de datos abiertos, son la base para promover la apertura y el uso eficaz de los datos tanto de los beneficiarios, beneficio y programas sociales fomentando la transparencia, la innovación y el desarrollo socioeconómico.

En México, en relación a la publicación de datos abiertos se ha detonado como una herramienta a disposición de la población, con enfoque de transparencia, rendición de cuentas, innovación gubernamental, transformación digital y combate a la corrupción; su uso y utilidad para el análisis y toma de decisiones se basa en la calidad de los datos, homologación y estandarización de los datos para garantizar la interoperabilidad con las herramientas informáticas, confidencialidad y seguridad

¹⁴ Principios de CDA, <https://opendatacharter.org/principles/#principles>, consultado el 25 de agosto de 2025

de los datos personales para evitar el mal uso y violaciones de privacidad y sobre todo de la publicación de los datos de manera abierta; y en contexto a los datos abiertos, el gobierno de México tiene grandes avances al poner a disposición los datos abiertos en su portal <https://datos.gob.mx>, en donde tiene la opción de consultar datos en tiempo real y a través de API, así como la opción que lista los datos abiertos recomendados y los publicados recientemente, correspondientes a los datos que los entes públicos de los tres niveles de gobierno -federal, estatal y municipal-, ponen a disposición a través del portal de datos abiertos de manera gratuita, bajo una licencia de datos abiertos, a los cuales se puede acceder, usar, y compartir.

En relación al Padrón Único de Beneficiarios de los programas de desarrollo social del gobierno federal, refiere en el portal¹⁵ los siguientes datos: de los programas para el desarrollo, el consolidado de los programas, padrones de personas físicas, padrones de actores sociales, y padrones históricos; y los datos abiertos están publicados por periodos trimestrales y entidad federativa¹⁶.

En Tabasco, y en contexto del PUB, el reto es en un primer momento, publicar los datos de los beneficiarios y programas de beneficio en el portal tabasco.gob.mx, y en segundo momento armonizar la publicación en el portal datos.gob.mx, y con ello maximizar el potencial de los datos abiertos en el estado de Tabasco y garantizar que puedan ser utilizados de manera efectiva para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana, y así lo refiere el (LIDSIAPE, 2023) “que en términos de las disposiciones aplicables no tienen naturaleza reservada o confidencial, que son accesibles y de libre uso”.

VIII. Combate a la corrupción

En contexto al Padrón Único de Beneficiarios, el combate a la corrupción garantiza que la política pública de los programas sociales se destine y lleguen a

¹⁵ Portal PUB, <https://pub.bienestar.gob.mx/pub>, consultado el 25 de agosto 2024.

¹⁶ Datos Abiertos PUB, <https://datos.gob.mx/busca/dataset/padron-unico-de-beneficiarios-de-bienestar>, consultado el 25 de agosto de 2024.

los beneficiarios que realmente lo necesiten, reiterando nuevamente la publicación de los datos abiertos garantizando la protección de los datos personales y en la plataforma nacional de transparencia, publicando los datos de los beneficios, y los criterios de elegibilidad de los programas sociales, y teniendo como áreas de oportunidad el uso de la inteligencia artificial, y con lo cual se deben hacer un análisis de los posibles casos de usos en su implementación, para garantizar la efectividad de los programas sociales y el uso del Padrón Único de Beneficiarios.

Conclusión

En contexto, concluimos en base del análisis del marco normativo en materia de desarrollo social, y del Padrón Único de Beneficiarios de los programas sociales en el Estado de Tabasco, en donde se identificó que puede facilitar y generar áreas de oportunidades, la cual responde a su potencial para cerrar las brechas en el acceso a los trámites y servicios públicos, al mismo tiempo que es útil para atender de forma universal e integral a la población; especialmente, a la de menores recursos, con enfoque centrado a la ciudadanía. Y es aquí donde toma relevancia la herramienta informática a utilizar e implementar, es decir, la plataforma tecnológica que integrara los datos estructurados -cumpliendo el marco normativo ya establecido para ello- de los beneficiarios de todos los beneficios obtenidos, la cual debe provenir desde las fuentes de información de los entes públicos que implementan las políticas públicas en materia de desarrollo social.

En relación a la transformación digital hacia el gobierno digital en Tabasco, se aporta como uno de los hallazgos a potenciar el uso de la interoperabilidad de los sistemas informáticos y sus bases de datos, conforme al marco normativo de mejora regulatoria, gobierno digital, transparencia, archivo y combate a la corrupción, utilizando y desarrollando las API -interfaces de programación de aplicaciones- para facilitar el registro y actualización de los datos de los beneficiarios desde los propios entes públicos que implementan las políticas públicas de desarrollo social, garantizando siempre la protección de datos personales.

Así como en un futuro, una vez implementado de manera integral el Padrón Único de Beneficiarios, se pueda iniciar a utilizar las herramientas de inteligencia artificial con los datos que lo integran, para generar las mejoras estrategias y casos de uso en su implementación, personalización de los beneficios, mejorar en la toma de decisiones, reducción de errores en la integración, desarrollo, implementación y evaluación de las políticas públicas en materia de desarrollo social para igualar las oportunidades de acceso a los beneficiarios en los programas sociales y enfatizando la publicación de los datos a través de la interoperabilidad de las herramientas informáticas.

Referencias

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. CPEUM. D.O.F. 22 de marzo de 2024.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. CPELST. 2 de diciembre de 2023. P.O. 8477 Suplemento H.

Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco. LDSET. 23 de noviembre de 2019. P.O. 8057 Suplemento N.

Ley de Gobierno Digital y Firma Electrónica para el Estado de Tabasco y sus Municipios. LGDFEETM. 19 de abril de 2023. P.O. 7878 Suplemento D.

Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Tabasco y sus Municipios. LMRETM. 18 de mayo 2019. P.O. 8003 Suplemento J.

Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tabasco. LPDPPSOET. 9 de septiembre de 2017. P.O. 7827. Suplemento B.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco. LTAET. 3 de diciembre de 2019. P.O. 8063 Suplemento I.

Ley General de Desarrollo Social. LGDS. D.O.F. 01 de abril de 2024.

Ley General de Mejora Regulatoria. LGMR. D.O.F. 20 de mayo de 2021.

Ley General de Protección de Datos Personales en posesión de Sujetos Obligados. LGPDPSO. D.O.F. 25 de enero de 2017.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. LGTAIP. D.O.F. 20 de mayo de 2021.

Lineamientos del Padrón Único de Beneficiarios del Estado de Tabasco. LPUBET. 9 de septiembre de 2015. P. O. 7618 Suplemento C.

Lineamientos Generales para la Operación del Expediente para Trámites y Servicios. LGOETyS. D.O.F. 13 de julio de 2020.

Lineamientos para la Constitución, Actualización, Autenticidad, Inalterabilidad, Seguridad y Difusión de la Información del Padrón de Beneficiarios. LPUB. D.O.F. 30 de julio de 2024.

Lineamientos para la interoperabilidad de los datos y sistemas informáticos de la administración pública estatal. LIDSIAPE. Publicado el 9 de agosto 202

Evolución del Órgano de Control Interno del Estado de Tabasco.

Por Otilio Díaz López.¹

16 de agosto, 2024.

Sumario:

Durante varias administraciones públicas hemos visto la evolución del órgano estatal de control (OEC), cambios en su estructura orgánica que se encuentran sustentados con las publicaciones de los periódicos oficiales, con el objetivo de dar certeza y mayor veracidad al trabajo efectuado y confiabilidad a quienes consulten este documento, además, que les permita disponer de elementos que sirva de sustento en trabajos adicionales. Cabe señalar que, actualmente las atribuciones del órgano de control se encuentran sustentadas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco (LOPET) en su artículo 43 (Gobierno de Tabasco, 2020).

Además, este documento contribuirá al desempeño de las funciones y atribuciones de los servidores públicos y de los lectores en general, a fin de lograr una gestión eficiente, eficaz y transparente del uso, destino y ejercicio de los recursos públicos, además de dotarlos de las definiciones que aportan los diversos autores en los temas descritos, coadyuvando a la transparencia y la rendición de cuentas con oportunidad y efectividad, impulsando el proceso de transformación en el Estado de Tabasco.

¹ Licenciado en Administración y Gestión Pública, UNAM; Maestría en Administración y Políticas Públicas, IAP Tabasco, (En proceso); Diplomados en PbR, Políticas Públicas, Mejora Regulatoria, LGRA, y en Archivos; Certificaciones en ECO549.1 y ECO88.01. Subdirector de Seguimiento y Evaluación en la Secretaría de la Función Pública. Treinta y nueve años de laborar en el servicio público.

Palabras clave: Control, Gestión, Vigilancia, Fiscalización.

Summary:

During several public administrations we have seen the evolution of the state control body (OEC), changes in its organic structure that are supported by the publications of official newspapers, with the aim of giving certainty and greater veracity to the work carried out and reliability to those who Also consult this document, which will allow you to have elements that support additional work. It should be noted that currently the powers of the control body are supported by the Organic Law of the Executive Branch of the State of Tabasco (LOPET) in its article 43 (Government of Tabasco, 2020).

Furthermore, this document will contribute to the performance of the functions and powers of public servants and readers in general, in order to achieve efficient, effective and transparent management of the use, destination and exercise of public resources, in addition to providing them with the definitions provided by the various authors on the topics described, contributing to transparency and accountability with timeliness and effectiveness, promoting the transformation process in the State of Tabasco.

Keywords: Control, Management, Surveillance, Supervision.

Introducción

La Secretaría de la Función Pública (SFP) es una dependencia del Poder Ejecutivo Estatal, a la cual le corresponde expedir, difundir, actualizar, sistematizar y supervisar la normatividad estatal, así como observar las de índole federal, en los casos previstos en la Ley, que regule los instrumentos y procedimientos de control, evaluación y auditoría gubernamental al que deberán sujetarse las dependencias y entidades paraestatales de la administración pública y participar en coordinación con los entes competentes, en las acciones de profesionalización de servicio público, de conformidad por lo dispuesto en los artículos 29 fracción XIV y 43 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco (Gobierno de Tabasco, 2020).

El control en la APE, inició en el estado de Tabasco el primero de enero de 1977, creándose por primera vez las direcciones de Auditoría y de Presupuesto con funciones de control y supervisión del gasto público dependiente de Gubernatura (Gobierno de Tabasco, 2001), en 1983 se crea oficialmente el órgano estatal de control (OEC), de acuerdo a lo publicado en la (LOPET), aprobada mediante el Decreto 2325 de la LI Legislatura del H. Congreso del Estado, de fecha 1ro. de enero del año antes mencionado, asimismo, en el artículo 25 se establecieron las atribuciones en materia de control, entre las que destacan, la de *establecer y operar un sistema de control y evaluación del gasto público con relación al presupuesto de egresos, las políticas y los programas gubernamentales* (Gobierno de Tabasco, 1983).

De igual manera en el año de 1983, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, crea la Contraloría General de la Federación, en ese mismo año en el estado Tabasco inició funciones el OEC, mismo que ha evolucionado sufriendo diversos cambios en su estructura orgánica a través, de las diferentes administraciones de gobiernos. Cabe señalar que, las funciones que realiza se encuentran homologadas con la federación, teniendo dentro de sus facultades, implementar un sistema de control

presupuestal en la APE, mediante el establecimiento de diversos mecanismos que contribuyen a la transparencia y rendición de cuenta.

Es importante señalar que, este documento tiene por objetivo efectuar un análisis de la evolución que ha tenido el OEC, desde su inicio que data de 1977, teniendo su origen en Gubernatura, dependencia de la APE, que tiene a su cargo el despacho de los asuntos administrativos del C. Gobernador, establecidos en la LOPET. No obstante, que el origen del OEC, inicio en la institución denominada Gubernatura, esta se independiza en 1983 con el nombre de Contraloría General, y en 1988 se convirtió en Secretaría con funciones de control, fiscalización, auditoría y evaluación.

De 1983 al 2024, se han advertido una serie de cambios durante los diferentes periodos de gobierno de esta entidad federativa, mismos que se han realizados con la finalidad de dar respuesta oportuna a los requerimientos de la ciudadanía, fomentándose en la APE la rendición cuentas y transparencia en el ejercicio de los recursos públicos. Es importante mencionar que, en los diferentes periodos de gobierno se modificaron la estructura orgánica del OEC, reduciendo o ampliando el número de áreas respectivamente y por ende las funciones, acorde a las nuevas políticas establecidas por el gobernante en turno, sustentándose en la LOPET; las modificaciones han sido similares a los efectuados en la institución de control federal, homologándose determinadas funciones gubernamentales, a fin de mantener un equilibrio en el ámbito federal y estatal.

La evolución OEC ha permitido transitar hacia la búsqueda de un gobierno abierto, digital e incluyente, reflejándose en una administración honesta, eficaz, eficiente y transparente que contribuye al desarrollo y bienestar de la población, con una adecuada rendición de cuentas y el combate permanente a la corrupción y la impunidad, mediante la vigilancia de la aplicación de normas y disposiciones en la materia que contribuyen al cumplimiento a los objetivos, estrategias y líneas de

acción del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 y al Programa Especial Transversal Combate a la Corrupción y Mejora de la Gestión Pública.

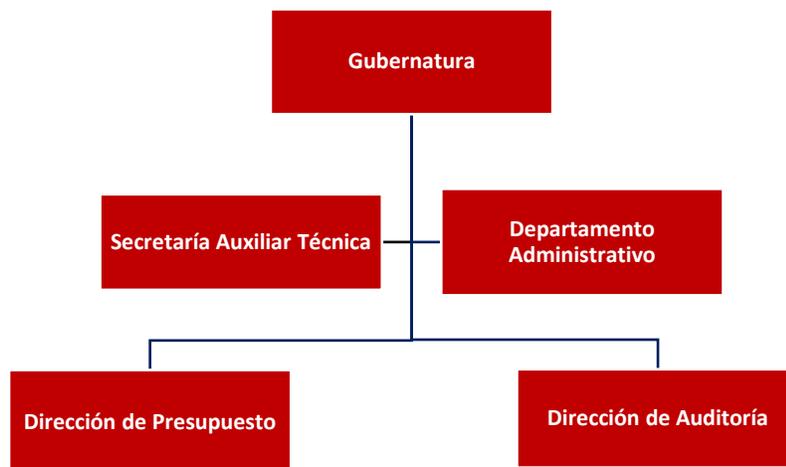
I. Evolución del Órgano Estatal de Control de Tabasco.

Oficialmente el control en la APE, inició en el estado de Tabasco el primero de enero de 1977, creándose por primera vez las direcciones de Auditoría y de Presupuesto con funciones de control y supervisión del gasto público dependiente de Gubernatura, de acuerdo a lo señalado en el apartado III. Antecedentes Históricos del Manual de Organización de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Periódico Oficial, suplemento 6168 del 17 de octubre de 2001 (Gobierno de Tabasco, 2001), con una estructura orgánica autorizada, que se detalla a continuación (Ver Figura 1):

Gubernatura

- Secretaría Auxiliar Técnica
- Departamento Administrativo
- Dirección de Presupuesto y
- Dirección de Auditoría.

Figura 1. Organigrama de la Contraloría 1977.



Fuente: Elaboración propia, O. Díaz, 2023.

Asimismo, en este mismo apartado III. Antecedentes Históricos, (antes referido); en el segundo párrafo dice *“En este mismo año se hicieron modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, siendo publicadas en el Periódico Oficial del 14 de diciembre del mismo año¹², otorgándole las tareas de formular, analizar y controlar el ejercicio del presupuesto estatal; así como practicar auditorías a las Entidades y Dependencias del Ejecutivo”* (Gobierno de Tabasco, 2001), en enero de 1983 el Ejecutivo del estado, propuso modificaciones a la LOPET (Gobierno de Tabasco, 1983), *en la que algunas funciones, como la formulación, análisis y control presupuestal, que fueron trasladadas a la recién creada Secretaría de Programación, liberándose a la Contraloría General de Gobierno de las funciones antes asignadas, ampliándose las de control y evaluación del Gasto Público, vigilancia del cumplimiento y especificaciones de la obra estatal, con intervención en la celebración de los contratos respectivos; la supervisión de las adquisiciones, así como en la expedición de la normatividad relativa a los mecanismos de: control, fiscalización, contabilidad, sistemas de información y concursos de las obras; recepción de las declaraciones patrimoniales de los Servidores Públicos.*

La Contraloría General de acuerdo a lo establecido en el Suplemento 4206 del Periódico Oficial, publicado el primero de enero de 1983, según lo mencionado en la (LOPET), artículo 25 fracción I, establece lo siguiente: *“Establecer y operar un sistema de control y evaluación del gasto público en relación al presupuesto de egresos, las políticas públicas gubernamentales”*, y en la fracción III que, a letra dice, *“vigilar el cumplimiento de la políticas y de los programas”* (p. 10) (Gobierno de Tabasco, 1983).

Es importante señalar que, el OEC inició sus funciones en el edificio que se encuentra a un costado de las instalaciones de la Secretaría de Finanzas, desde septiembre de 1984, puedo dar testimonio de lo antes mencionado, en virtud, de haber ingresado a laborar por lo honorario en esa fecha, causando alta oficialmente el 1 de enero de 1985, instalaciones estaban ubicadas en la colonia Reforma de la

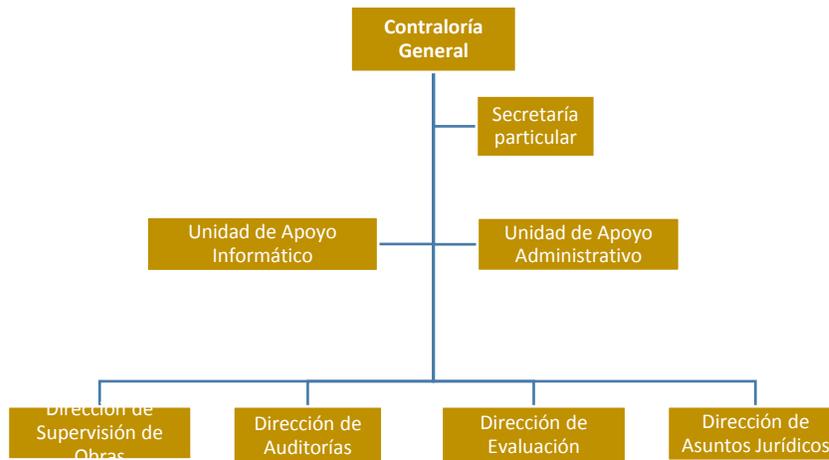
² Hace referencia al Periódico Oficial de 1977

Ciudad de Villahermosa, operando con las direcciones de Supervisión de Obras y Evaluación, así como, las Unidades de Apoyo Administrativo y Apoyo de Informático. Cabe mencionar que, las direcciones de Auditoría y Jurídicos, operaban de forma separada en un edificio ubicado en la calle Madero en el Centro de la capital tabasqueña, cerca del Parque Juárez de esta capital.

II. Creación de la Contraloría General

De acuerdo al artículo 25 de la LOPET de 1983, se establecen atribuciones en materia Auditoría, Supervisión de Obras, de Evaluación, designar auditores externos de los organismos que integran el sector paraestatal y recibir declaraciones patrimoniales, entre otras; ver figura 2.

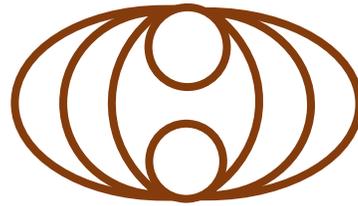
Figura 2. Organigrama de la Contraloría General



Fuente: Elaboración propia con información del Gobierno del Estado de Tabasco, O. Díaz, 2023.

La Contraloría General de gobierno en la documentación oficial, utilizó el logotipo (ver figura III), donde cada parte de la figura representaba un área como se menciona en la estructura siguiente, los dos círculos representan a las Unidades de Apoyos y las cuatro medias lunas a las direcciones operativas, responsables de la supervisión de obras, evaluación, auditoría y Jurídico.

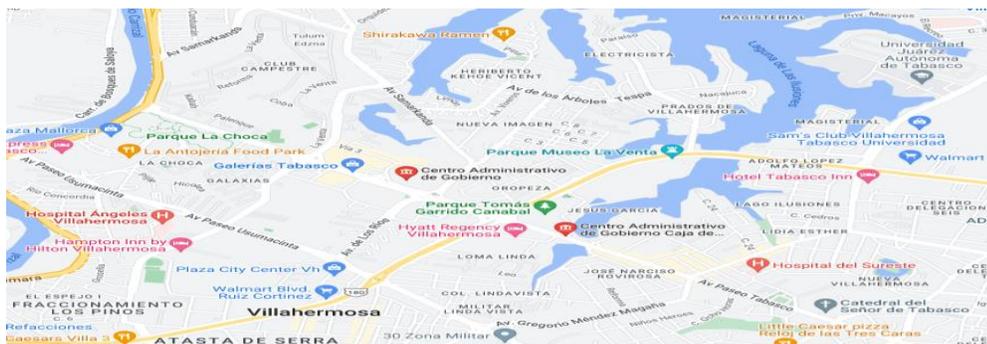
Figura 3. Logotipo utilizado en la documentación oficial.



Fuente: Primer logotipo de la Contraloría General, 1985.

En 1985 el contralor general Roberto Aguilar Sierra (primer Contralor), gestionó la renta de dos niveles del edificio de la **Verdad de los Precios**, ubicado en Avenida Pino Suárez 306, Centro, Villahermosa, Tabasco, (tercero y cuarto nivel), con la finalidad de concentrar las funciones de la Contraloría General de gobierno, y así las áreas tuvieran una mayor cercanía e interacción. Es importante mencionar que, estas oficinas funcionaron en este lugar durante dos años, en virtud, de que el gobernador constitucional Enrique González Pedrero, realizó obras magnas, dentro de ellas, la construcción del **Centro Administrativo de Gobierno**, cuyo objetivo fue el de centralizar las funciones gubernamentales en beneficio de la ciudadanía, para que efectuaran sus trámites y servicios en menor tiempo y costo, además, el gobierno se ahorraría recursos que antes eran destinados para el pago de la renta de oficinas, mismos que impactaban negativamente en el Presupuesto de Egresos del Estado de forma anual. El Centro Administrativo de Gobierno, se encuentra ubicado en el Paseo Tabasco, No 1504, Tabasco 2000, Código Postal 86035, Villahermosa, Tabasco. Ver la figura 3.

Ubicación Geográfica de la Secretaría de la Función Pública



Fuente: Elaboración propia con información de Google Maps.

En el 1987 (primer semestre), las cuatro direcciones y las dos unidades de apoyos, trasladaron sus funciones al nuevo edificio en Tabasco 2000 (ver figura IV), ubicándose en la parte superior el Despacho del o la Titular de la Contraloría, las direcciones de Auditoría y Jurídico, y las oficinas de los directores y jefes de las Unidades de Apoyos. No obstante, en la parte baja se ubicó el personal de las áreas de Evaluación, Supervisión de Obras, dirección del Administrativo y la unidad de Informática, existiendo mayor amplitud en los espacios para los trabajadores, ya que los escritorios eran metálicos y muy amplios para cada servidor público. Cabe señalar que, en el Centro Administrativo se concentraron las dependencias de Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Económico, Oficialía Mayor, dirección de Programación y Presupuesto, Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesca y Comité de Planeación del Estado de Tabasco (COPLADET) y Contraloría General de Gobierno.

Es importante mencionar que, el edificio del Centro Administrativo desde su inicio contempló un excelente diseño, sin embargo, el crecimiento de las Secretarías en materia de recursos humanos y materiales, han ocasionado que las instalaciones eléctricas, redes informáticas, aire acondicionado y estacionamientos de vehículos en 2024, presenten diversos problemas de saturación de servicios, es decir, la población de servidores públicos, vehículos, equipos de cómputos y mobiliarios y otros, se incrementaron a más del doble de la capacidad del edificio. Si bien hay que mencionar que, el diseño del edificio actual en la parte exterior sigue con el inicial, tal y como se visualiza en la siguiente Figura 4.

Figura 4. Centro Administrativo de Gobierno de Tabasco.



Fuente: Información de Gobierno de Tabasco.

Sin embargo, en el interior se puede apreciar el crecimiento que han tenido las secretarías durante las administraciones gubernamentales, en virtud, de que cada titular, trae su equipo de colaboradores, los cuales continúan al terminar la administración en turno, engrosando cada vez más la plantilla laboral del gobierno del estado, dado que es, el principal creador de fuentes de empleo en la entidad, repercutiendo en el ejercicio del presupuesto.

III. Creación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SCyDA).

Durante el mandato de Roberto Madrazo Pintado, gobernador constitucional de Tabasco, se implementó el programa de Desarrollo Administrativo en la APE, en concordancia con la Administración Pública Federal, ocasionando que la estructura orgánica de la Contraloría General, incrementara de seis áreas que tenía inicialmente a catorce, es decir, creció en un 133%, estos cambios tenían como objetivo esencial la mejora continua dentro de un entorno globalizado y ser altamente competitivo en beneficio de la ciudadanía, implementando para ello, una serie de capacitaciones hacia los servidores públicos, razón por la cual, cambió el nombre de **Contraloría General** a **Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo**, en concordancia con las políticas implementadas por la federación.

El Programa de Modernización Administrativa federal, fue implementado por el Gobierno del Estado de Tabasco en 1995-2000, las modificaciones a la estructura orgánica de la Contraloría General por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAT), publicadas en el Periódico Oficial número 5477, el día 4 de marzo de 1995, en la LOPEET de Tabasco (Gobierno del Gobierno del Estado, 1995), integrándose funciones que correspondían a la extinta Oficialía Mayor del Estado de Tabasco en materia de Desarrollo Administrativo y Gestión Gubernamental; con este cambio se buscó que el funcionamiento administrativo del Ejecutivo Estatal diera respuesta a los criterios de oportunidad, eficiencia, transparencia y orden, garantizando el buen uso de los recursos públicos y su efectividad para atender las demandas ciudadanas, en concordancia con las políticas centralistas.

Cabe señalar que, en Julio de 1998 se autorizó el Reglamento Interior donde se aprueban las funciones de la SECODAT (Gobierno de Tabasco, 1998), autorizándose un incremento de la estructura orgánica, en 133% con respecto a la inicial. Ver figura V:

Figura 5. Organigrama de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.



Fuente: Elaboración propia con información del gobierno del estado de Tabasco, O. Díaz 2023

El Desarrollo Administrativo implementado en la APE, permitió desarrollar las capacidades del personal del gobierno para atender de manera eficiente, eficaz, oportuna y con calidad, las diversas necesidades de la ciudadanía, mediante capacitaciones de acuerdo al desempeño de sus funciones de cada área. Estrategia

que estuvo orientada a modificar las creencias, actitudes, valores y la estructura organizacional de las dependencias y entidades, con la finalidad de cambiar los paradigmas de los servidores públicos, en virtud, de que presentaron resistencia al cambio, razón por la cual fue necesario buscar el equilibrio entre los objetivos de la organización, con estas innovaciones se incorporó por vez primera en la APE, la mejora continua con una visión globalizada y competitiva, para ello, fue necesario realizar lo siguiente:

- Fortalecer la reingeniería administrativa para simplificar las estructuras orgánicas del gobierno con la finalidad de eficientar la administración pública.
- Elaborar manuales administrativos.
- Mejorar los servicios proporcionados por el gobierno a la ciudadanía.
- Simplificación y agilizar los trámites, servicios y procesos de la administración Pública.
- Establecer los mecanismos de transparencia administrativa, con una rendición de cuenta oportuna a la ciudadanía.
- Proponer capacitación constante, actualizar y profesionalizar a los servidores públicos con el fin de incrementar su productividad, con la finalidad de fomentar la vocación de servicio y mejorar la calidad profesional, que les permita ser competitivos.
- Fomentar el uso de tecnologías de la información, que contribuya a eficientar los procesos administrativos.

Con las acciones realizadas se fortaleció a las dependencias y entidades de la APE de la siguiente manera:

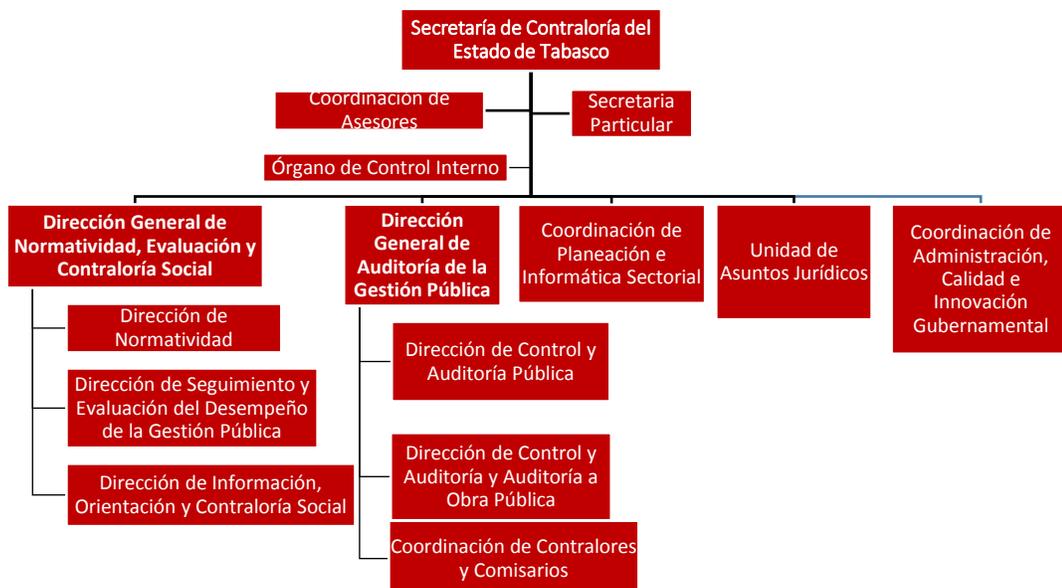
- Fomentar la colaboración entre gobierno y sociedad, fortaleciendo los sistemas de información y comunicación.
- Desarrollar en los servidores públicos el sentido de motivación y lealtad al gobierno, para una mejor rendición de cuenta a la sociedad.

- Desarrollar las potencialidades de los servidores públicos en las áreas técnicas, administrativas e interpersonales de la administración pública.
- Fomentar un clima de confianza en los servidores públicos, eliminando los riesgos que limiten el alcance de los objetivos y metas de las instituciones públicas, establecido en el Plan de Desarrollo.

IV. Creación de la Secretaría de Contraloría del Estado de Tabasco (SECOTAB).

Con el cambio en la administración, realizado durante el mandato del gobierno de Manuel Andrade Díaz, la **SECODAT** cambió a **Secretaría de Contraloría del Estado de Tabasco (SECOTAB)**, modificándose los nombres de algunas direcciones, de acuerdo a lo señalado en el Periódico Oficial, Suplemento 6277 de fecha 2 de noviembre de 2002 (Gobierno de Tabasco, 2002), creándose por vez primera dos direcciones generales y la modificación del nombre de algunas direcciones, sin embargo, se contemplan el mismo número de áreas en el organigrama, como se muestra a continuación:

Figura 6. Organigrama de Contraloría del Estado de Tabasco.



Fuente: Elaboración propia con información del gobierno del estado de Tabasco, O. Díaz, 2023.

Durante la administración del Lic. Manuel Andrade Díaz, en la secretaría de Contraloría del Estado de Tabasco, se utilizaron varios logotipos en la documentación oficial, como se muestran a continuación.

Figura 7. Logotipos de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Tabasco.

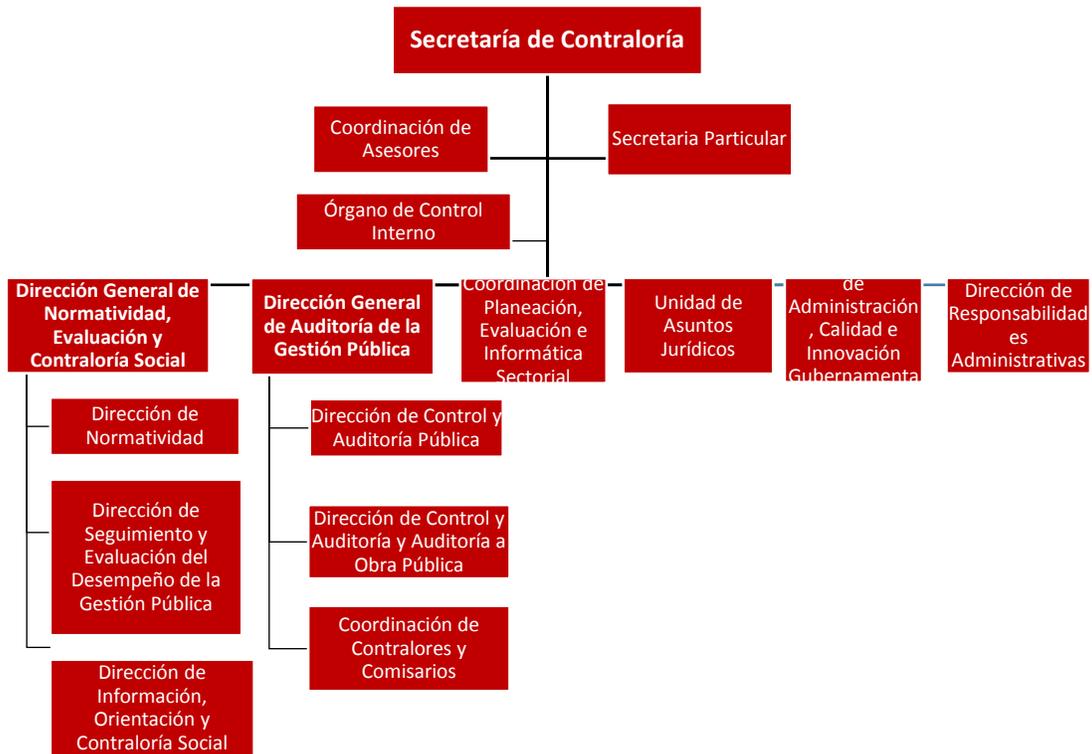


Secretaría de Contraloría

Fuente: Elaboración con información del Gobierno de Tabasco.

En el periodo del gobierno de químico Andrés Rafael Granier Melo (2007 al 2012), la **Secretaría de Contraloría del Estado de Tabasco** de acuerdo a lo publicado en el periódico Oficial cambió a **Secretaría de Contraloría** (Tabasco. gov, 2007), los cambios efectuados en la estructura orgánica fueron mínimos, por lo que, se puede mencionar como una continuidad del gobierno de Manuel Andrade Díaz, detallándose a continuación:

Figura 8. Organigrama de la Secretaría de Contraloría.

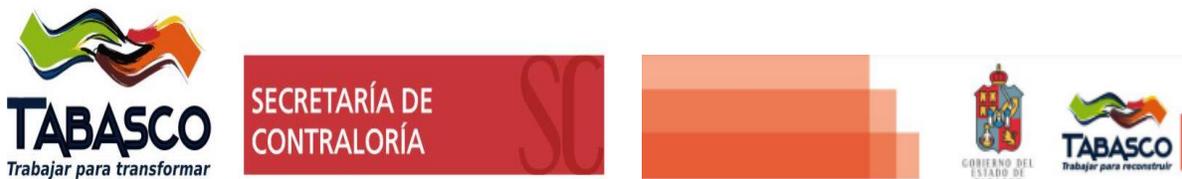


Fuente: Elaboración propia con información del Gobierno del Estado de Tabasco, O. Díaz, 2023.

V. Regreso de la Secretaría de Contraloría.

Durante el mandato del Químico Andrés Rafael Granier Melo, en la documentación oficial de la secretaría de Contraloría se utilizaron dos logotipos, como se muestran a continuación:

Figura 9. Logotipos utilizados con documentación oficial de Secretaría de Contraloría.



Fuente: Elaboración con información del Gobierno de Tabasco.

Cabe señalar que, con el gobierno de Andrés Rafael Granier Melo en el Estado de Tabasco, concluye el reinado del partido en el poder (Partido Revolucionario Institucional).

VI. Secretaría de Contraloría del Poder Ejecutivo del Edo. de Tabasco.

El año 2012 se considera histórico para la democracia tabasqueña, en virtud, de finalizar el periodo hegemónico donde los gobernantes eran militantes del PRI, por lo que el 2012 en el estado de Tabasco fue considerado como el parteaguas, con el triunfo de la democracia, el pueblo mediante los sufragios llevó al Licenciado Arturo Núñez Jiménez al gobierno, militante del Partido Revolucionario Democrático, partido que gobernó por vez primera en la entidad tabasqueña del 2013 al 2018, en este período la **Secretaría de Contraloría** cambió a **Secretaría de Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco**, modificándose la estructura orgánica, con la creación de tres subsecretarías y una dirección General, además, del aumento del número de Áreas de apoyo en el Despacho de la Titular de la Secretaría, como se menciona a continuación:

Figura 10. Organigrama de la Secretaría de Contraloría del Poder Ejecutivo Edo. de Tabasco.



Fuente: Elaboración propia con información del Gobierno del Estado de Tabasco, O. Díaz, 2023.

Durante esta administración se utilizaron en la documentación oficial, los logotipos que se muestran a continuación en la secretaría de Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.

Figura 11. Logotipos utilizados del 2016 al 2019.

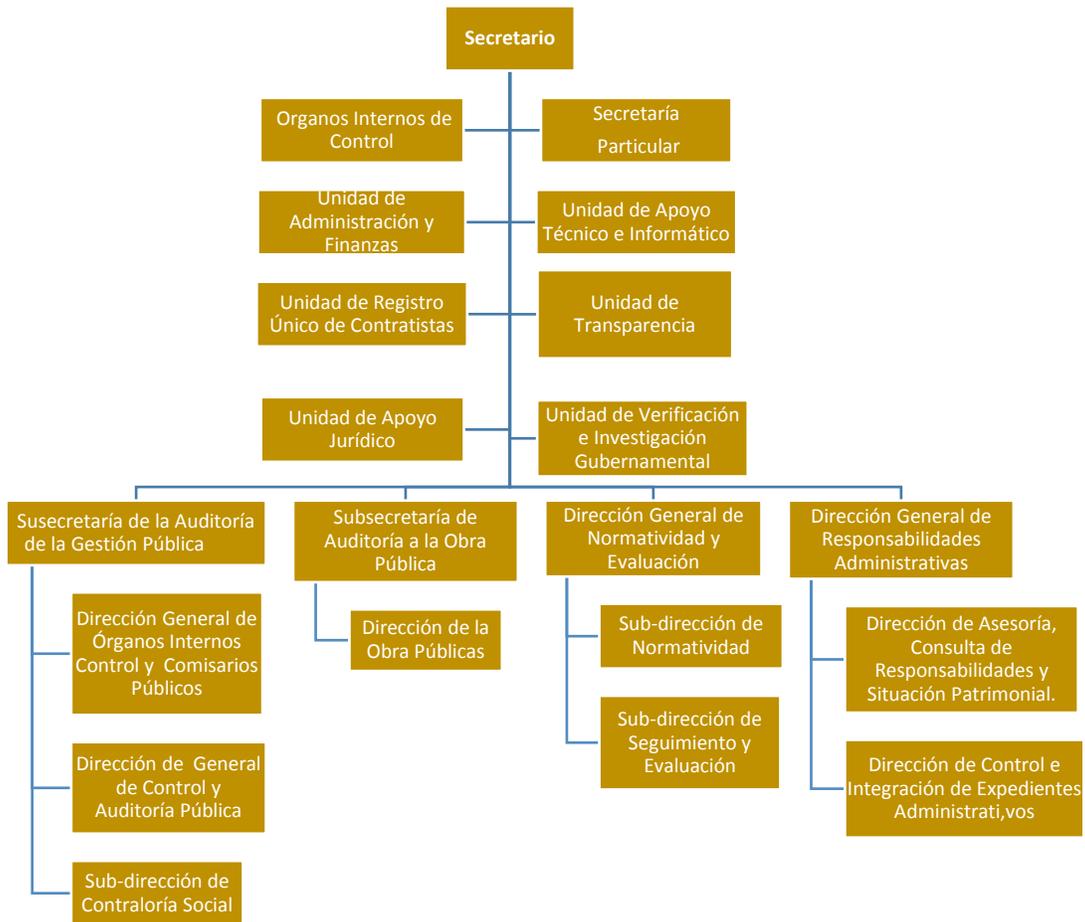


Fuente: Elaboración con información del Gobierno del Estado de Tabasco.

VII. Creación de la Secretaría de la Función Pública.

Cabe mencionar que, durante el periodo del Lic. Adán Augusto Hernández López sustentó sus cambios para su administración en el documento denominado “**Proyecto de Gobierno de 2019-2024**”, dentro de este, se contemplaba reformar a **la secretaría de Contraloría** para transformarla en la **Secretaría de la Función Pública** (SFP); este cambio radical, convirtió a la secretaría de la Función Pública en el Estado, en un órgano similar a la secretaría de la Función Pública Federal, modificándose el marco normativo y la estructura orgánica, eliminando una subsecretaría, tres direcciones y área de comunicación social, creándose además la Unidad de Verificación e Investigación Gubernamental (UVIG), Dirección del Jurídico dependiente de la dirección general de la Consejería Jurídica del Estado (DGCJ), fortaleciendo las funciones de los Órganos Internos de Control (OIC) en las dependencias y entidades de la APE, apegado a lo establecido en el artículo 43 de la LOPEET, otorgándoles facultades de sancionar a los servidores públicos y particulares que cometan faltas administrativas no graves, sustentado en la LGRA y en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Figura 12. Organigrama de la Secretaría de la Función Pública.



Fuente de elaboración propia con información del gobierno del estado de Tabasco

Durante la administración estatal (2019 – 2024) se utilizó el logo en la papelería oficial, señalándose a continuación:

Figura 13. Logotipo de la Secretaría de la Función Pública.



Fuente: Elaboración con información Gobierno del Estado de Tabasco.

Es importante mencionar que, el trabajo de la Secretaría de la Función Pública ha sido arduo, sin embargo, la percepción ciudadana en el combate a la corrupción en el Estado de Tabasco, continúa alto de acuerdo a los datos del ENCRIGE del INEGI, menciona que *“la percepción de las unidades económicas sobre la frecuencia de actos de corrupción, realizados por servidores públicos”*, en el año 2017 era del 94.5% y en 2023 de 86.5%, descendiendo tan solo 8.5% en 6 años (INEGI, 2020), aún falta mucho por hacer, para revertir la percepción ciudadana, pero con la suma de voluntades y coordinación de todos los servidores públicos estatales, se puede recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones de gobierno.

En esta administración el titular de la SFP, le apostó a la formación del capital humanos, fortaleciendo el rubro de capacitación de los servidores públicos para que estos dispongan de los conocimientos y herramientas que permitan el buen desempeño de las funciones en beneficio de la ciudadanía. Asimismo, las directrices implementadas han contribuido a la reducción de actos de corrupción con la simplificación de los trámites y servicios a través de la sistematización de los procesos, eliminando los cuellos de botellas y gastos que tenían los ciudadanos al efectuar sus trámites. Además de disminuir el tiempo de respuesta de atención a los ciudadanos.

Conclusión

En este documento se sustentan los cambios que ha sufrido el OEC durante los diferentes períodos de gobiernos estatales, el objetivo esencial de este trabajo es proporcionar a quienes lo consulten, la mayor veracidad de la información vertida en estas páginas. No obstante, a lo antes expuesto, la creación del SFP en el estado se encuentra sustentado en las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco (LOPET) en su artículo 43.

Bibliografía

Gobierno de Tabasco. (1 de enero, 1983). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.* Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, págs. 1, 10 y 11.

Gobierno de Tabasco. (1 de agosto, 1998). *Periódico Oficial. Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo,* págs. 1 y 2.

Gobierno de Tabasco. (17 de octubre, 2001). *Periódico Oficial del Estado.* suplemento 6167, págs. 1 y 2. Obtenido de Periódico oficial.

Gobierno de Tabasco. (2 de noviembre, 2002). *Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría del Estado de Tabasco:*
<https://docs.mexico.justia.com/estatales/tabasco/reglamento-interior-de-la-secretaria-de-contraloria-del-estado-de-tabasco.pdf>

Gobierno de Tabasco. (9 de marzo, 2019). *Reglamento interior de la Secretaría de la Función Pública.* Obtenido de: <https://tabasco.gob.mx/leyes/descargar/1/997>

Gobierno del Gobierno del Estado. (4 de marzo, 1995). *Periódico Oficial. Decreto Número 010;* Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, pág. 5.
<https://tabasco.gob.mx/leyes/descargar/0/508>

Portal Anticorrupción. (5 de febrero, 2007). *Constitución Política del Estado:*
https://portalanticorrupcion.tabasco.gob.mx:85/Include/anexos/marco_normativos/10CONSTITUCION_POLITICA_DEL_ESTADO_LIBRE_Y_SOBERANO_DE_TABASCO.pdf

INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA



www.iaptabasco.org.mx

 IAP Tabasco, A. C.  @IAPTabascoac

 iaptabascoac  www.iaptabasco.org.mx