PUBLICACIÓN ANUAL **2018**

RED DE CONOCIMIENTO
Consejo Nuevo León

Consejo Nuevo León
PARA LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

PUBLICACIÓN ANUAL **2018**

RED DE CONOCIMIENTO
Consejo Nuevo León

Consejo Nuevo León
PARA LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

PUBLICACIÓN ANUAL **2018**

RED DE **CONOCIMIENTO**

Consejo Nuevo León
PARA LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Enfocada en

NUEVO LEÓN MAÑANA
PLAN ESTRATÉGICO 2030

Octubre de 2018
ISBN en trámite

Los textos y sus contenidos son responsabilidad de cada autor.

INTRODUCCIÓN

Según Sócrates, hay 2 grandes preguntas relevantes en la vida: ¿qué es una buena sociedad? y ¿cuál es la forma correcta de vivir? La realidad de un estado como Nuevo León nos presenta estos cuestionamientos en la forma de problemas públicos cotidianamente. El Plan Estratégico 2030 es, precisamente, una propuesta de las áreas prioritarias a atender para construir el camino a una sociedad justa, ordenada, pacífica y próspera.

La construcción del camino, es decir, de políticas públicas que atiendan estos retos, requiere de una participación comprometida de todos los sectores que puedan aportar experiencia, inteligencia, atención e innovación.

La complejidad de los problemas a enfrentar demanda, además, que este proceso sea un ejercicio profundo en el cual el conocimiento sea la base del diseño de estas políticas. El conocimiento en oposición a la improvisación, la reacción y la urgencia. El conocimiento como puerta de acceso a la formación de procesos claros, mecanismos de medición de resultados y la modificación de los instrumentos con base en evidencia.

Regularmente, sin embargo, la labor de la reflexión, investigación y creatividad sobre los problemas públicos y su atención se ha centrado en el ámbito académico, mientras que la acción sobre los problemas públicos corre cotidianamente a cargo del servicio público. La intersección entre estos ámbitos resulta fundamental para contar con políticas públicas efectivas.

Este es precisamente el objetivo de la Red de Conocimiento: acercar el conocimiento y la reflexión a la labor pública. Concretamente, la convocatoria de la Publicación Anual llama a postular investigaciones que atiendan alguna de las 47 áreas prioritarias del Plan Estratégico y planteen soluciones concretas de acción pública.

En este segundo año, para la Publicación Anual 2018 fueron seleccionados 10 trabajos que abarcan los grandes ámbitos de las Comisiones del Consejo Nuevo León, incluyendo la recientemente creada de Finanzas Públicas. Cada uno de estos documentos está sustentado en una investigación previamente publicada y subida al perfil de sus respectivos autores en nuestra Red. Sobre ella, las investigadoras e investigadores plantearon un problema público a resolver, propusieron una alternativa con sus respectivos objetivos y plasmaron sus recomendaciones.

El compromiso de Consejo Nuevo León es tender puentes entre los ganadores de nuestra convocatoria y las áreas respectivas de Gobierno a las cuales atañen para el análisis de su implementación en la realidad específica de nuestro estado.

La existencia de grandes centros académicos en Nuevo León es una ventaja que debemos aprovechar en esta labor de descifrar cómo construimos una mejor vida y un mejor entorno para quienes habitamos aquí. La Red de Conocimiento seguirá fomentando esta discusión y dando la bienvenida a las propuestas de las grandes mentes de nuestro estado a fin de hacer de este el mejor lugar para vivir.

Carlos Salazar Lomelín
Presidente ejecutivo

Jesús Viejo González
Secretario técnico

Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica

ÍNDICE

11 1. Incrementar la convivencia escolar y reducir el acoso entre pares del nivel medio superior en Nuevo León
Olga Nelly Estrada Esparza

35 2. Propuesta de política pública para el control de diabetes mellitus tipo 2
Francisco Gonzalez Salazar

55 3. La industria cultural de cara a la cuarta revolución industrial
Jesús Eduardo Oliva Abarca

77 4. Perspectiva de género en la cultura institucional de la Secretaría de Seguridad Pública en Nuevo León
Socorro Arzaluz Solano (Coord.)

95 5. El destino gubernamental de las iniciativas ciudadanas: promoción del empoderamiento ciudadano y desarrollo de la gobernabilidad eficaz
Jorge Francisco Aguirre Sala

115 6. Modelo de movilidad urbana e inclusión socioespacial
Karina Soto Canales

131 7. Desarrollismo subnacional y transferencia de tecnología para el nuevo siglo
Walid Tijerina Sepúlveda

149 8. Inteligencia para la seguridad
Juan Carlos Montero Bagatella

165 9. Hacia una política anticorrupción objetiva en contrataciones públicas
Carlos Vázquez Ferrel

187 10. Implementación de una gestión basada y enfocada en los derechos humanos en el Estado de Nuevo León
Alberto Vélez Valdés

1. Incrementar la convivencia escolar y reducir el acoso entre pares del nivel medio superior en Nuevo León

*Dra. Olga Nelly Estrada Esparza**

Tema central
5. Incrementar la calidad educativa y los años de escolaridad.
7. Cultura, valores y participación ciudadana como motor del desarrollo humano.

Área de oportunidad prioritarias
E.2. Incrementar la cobertura y eficiencia terminal en educación media superior.
CV.23. Fortalecimiento de los programas que impulsen los valores universales, actitudes y reglas de convivencia.

Línea temática
CV.23.1. Impacto de los valores en la ciudadanía.

1.1. Introducción

Este proyecto busca analizar la problemática del acoso escolar entre pares del nivel medio superior e impulsar la participación activa del profesorado, administrativos, directivos, madres y padres de familia que, junto con las organizaciones civiles, el Instituto Estatal de las Mujeres, Centros de Salud y otros organismos instalen plataformas para prevenir la violencia y acoso escolar e impulsar una sana convivencia dentro y fuera de las aulas escolares. La elección de esta temática surge de la observación de distintos casos de alumnos que han padecido este fenómeno social y que les ha provocado secuelas psicológicas y de comportamiento antisocial, además de las elevadas estadísticas de acoso en México que presenta la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

De acuerdo con las cifras presentadas en 2014 por la OCDE, México es el primer lugar de *bullying* o acoso escolar de los 34 países parte que integran este organismo y se declaró que alrededor de 18 millones han sufrido *bullying* o acoso escolar caracterizado por humillaciones, insultos y golpes, además de que las víctimas pueden tener ideas suicidas debido a la falta de programas integrales de detección e intervención oportuna (Valdez, 2016).

En Nuevo León, casi el 80 % de los alumnos de planteles del área metropolitana tiene comportamientos agresivos y aún más si son de escuelas privadas. Lo anterior fue revelado en el informe de prevalencia de acoso y violencia escolar en los planteles educativos del estado, realizado por la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) y publicado en el Periódico Oficial del Estado (García, 2016). El estudio realizado a 8,778 alumnos expone que mientras el 80 % de los estudiantes cometen violencia escolar ocasional, el 7.4 % de las y los adolescentes se comporta de forma violenta algunas veces y el 4.1 % utiliza la agresión de forma grave y muy grave. Los resultados del reporte destacan que la prevalencia de la violencia escolar es mayor en planteles urbanos que en escuelas fuera del área metropolitana. Eso es motivo de gran preocupación para el profesorado, madres y padres de familia, comunidad y Gobierno. Estos sucesos significan oportunidades de crear, desde las instancias estatales, lo familiar, social y escolar, estrategias de intervención, de diseñar y promover políticas públicas enfocadas en la convivencia sana desde la niñez y la adolescencia con perspectiva de género y enfoque de derechos de infancia. Para esto, se necesita primero un diagnóstico de la problemática, un diseño de política pública estratégico, maestras y maestros capacitados en prevención de acoso, hacer campañas de difusión en comunidad en general, la participación de

* Profesora investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

las ONG y etiquetación de presupuesto suficiente para atender a las y los adolescentes de este nivel escolar.

El Gobierno del Estado en su visión 2030 pretende implementar políticas públicas idóneas que impacten en la población nuevoleonesa del nivel medio superior para reducir y en un futuro eliminar el acoso y la violencia escolar.

1.2. Contexto

Los datos demográficos recientes informan que la población de las y los adolescentes en México fue de 22.4 millones en 2014, de los cuales prácticamente la mitad (11.3 millones) tenían de 10 a 14 años y 11.1 millones tenían entre 15 y 19 años. En Nuevo León, la estadística del sistema educativo, del ciclo escolar modalidad presencial, arroja que en nivel medio superior hay un total de 188,132 alumnos, de los cuales 91,147 son mujeres y 96,985 son hombres.

El nivel medio superior público se conforma de 135,982 alumnos y en el sector privado estudian 52,150 alumnos. En relación con su sexo, en el sector público se educan 63,857 hombres y 72,125 mujeres; en el sector privado, 27, 290 hombres y 24,860 mujeres (SEP, 2017).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Exclusión, Intolerancia y Violencia en Escuelas Públicas del Nivel Medio Superior (2008), 2 de cada 10 estudiantes jóvenes de preparatoria son rechazados por sus compañeros de clase, y 5 de cada 10 aceptaron que les es difícil hacer amigos. Asimismo, se muestra un alto nivel de homofobia y de intolerancia a la diversidad sexual y a grupos raciales. Este comportamiento es un foco de atención para prevenir conductas disruptivas en el centro escolar. La pregunta que se hizo en esta encuesta fue ¿a quién evitarías como compañero de clase? Las respuestas arrojaron los siguientes resultados:

En primer lugar, se evitaría a personas que tienen SIDA (54 %); en segundo sitio, a los que son homosexuales (52.8 %); en tercer lugar, a las personas con discapacidad (51.1%); en cuarto lugar, a personas de origen indígena (47.7 %); y en un quinto lugar, a quienes tienen ideas políticas diferentes (38.3 %).

Por otro lado, la Secretaría de Educación Pública en 2008 reportó que 32.2 % de las víctimas tiene entre 12 y 18 años. Las estadísticas señalan que el tipo de acoso escolar o *bullying* en un 74 % es por maltrato verbal; el 21 %, refiere acoso psicológico; 17 %, físico; 9 %, sexual; y 9 % acoso vía internet o *cyberbullying* (SEP, 2008).

Estas conductas mal intencionadas, practicadas específicamente sobre personas en edad escolar, son conocidas popularmente como *bullying*, un anglicismo que se traduce como “matonismo” o “el que mata a través de los insultos” (Smith, 2003). De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (2010), “matonismo” es la conducta de quien quiere imponer su voluntad por la amenaza o el terror. Por su parte *bully* significa matón, y *to bully*, intimidar con gritos, insultos, burlas y amenazas. Es decir, maltratar a las personas en condición de vulnerabilidad. Para ser considerarlo como acoso escolar debe ser una conducta practicada de continuo entre las y los actores escolares (Olweus, 1998).

Ante este panorama y tomando en cuenta que organismos como *Save the Children*, *Bullying.org* y la *Red por los Derechos de Infancia (Redim)* recalcan la importancia de la mejora de la convivencia en espacios escolares como parte de su proceso de aprendizaje y socialización. Por ello, Nuevo León requiere generar plataformas de ambientes escolares de paz, confianza y respeto a los derechos humanos, así como la formación de comunidades escolares capaces de promover la cohesión social, limitar e inhibir las conductas violentas, donde la discriminación en cualquiera de sus manifestaciones sea disminuida o, en el mejor de los casos, erradicada. Y para poder solucionar estos fenómenos sociales se necesita de la intervención del Gobierno, profesorado y comunidad en general para el establecimiento de la política pública.

1.3 Planteamiento del problema

Hay diferentes expresiones de acoso, como el maltrato físico, verbal, discriminación, *ciberbullying*… En este ciberespacio a los jóvenes se les facilita agredir o insultar a alguien sin que haya consecuencias. Además, grabar o subir contenido a sus cuentas personales de *Facebook*, *Instagram* o *Twitter*, por ejemplo, es un reflejo de que a los jóvenes les falta reconocimiento y en sus plataformas digitales es donde lo obtienen (Estrada, Zárate e Izquierdo, 2016). Y, de acuerdo con Fierro (2013), la convivencia escolar significa la solución de conflictos en la evaluación, en el reconocimiento de las diferencias, en el trato con los padres y madres, en las interacciones entre los estudiantes y con sus docentes, dando lugar a procesos de inclusión, de participación y de resolución pacífica.

Por otro lado, Frederick Rivara, profesor de pediatría y epidemiología en la Universidad de Washington, advirtió que el acoso escolar como problema social tiene consecuencias negativas duraderas y no debe ser ignorado. Asimismo, señala que tanto abusadores como víctimas pueden sufrir consecuencias a corto y largo plazo, incluyendo bajas calificaciones, ansiedad, baja autoestima, exclusión y depresión, bajo rendimiento académico, fracaso escolar, sentimiento de culpabilidad, autoconcepto negativo, carencia de asertividad, entre otros. Rivara (2016) recomienda el desarrollo de políticas preventivas que promuevan un buen ambiente escolar y aborden aquellos niños en mayor riesgo de sufrirlo. Los más vulnerables entre las y los adolescentes son los que cuentan con alguna discapacidad, son de baja estatura, tienen obesidad o tienen una orientación sexual diferente a la heteronormada. Cabe mencionar que este grupo vulnerable es el más discriminado por el estudiantado de acuerdo con Granada, Pomés & Sanhueza (2013). Sufrir de *bullying* durante la niñez y juventud ha sido vinculado con efectos psicológicos como depresión, ansiedad y abuso de drogas y alcohol en la adultez, y enfatiza que los victimarios también corren el riesgo de relacionarse en actividades de alto riesgo, como robos o vandalismo, rechazo a la escuela, conductas antisociales y delictivas, o dificultades para el cumplimiento de normas. Las consecuencias públicas del acoso pueden ser leves o muy graves cuando algún victimario recibe un daño psicológico o físico que le perdure toda su vida.

Aunque existen normativas que protegen los derechos de este segmento poblacional a nivel nacional, como la Ley General de los Derechos de la Niñas. Niños y Adolescentes (2014) a nivel nacional y la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Nuevo León (2015), que les reconocen con toda justicia y sin ambages como titulares de derechos, conforme los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estas son, generalmente, desconocidas por la mayoría de la población docente.

Cabe preguntarnos ¿qué tipo de plataformas los docentes pueden participar contra el acoso y *cybebullying* para mejorar el ambiente escolar en el nivel medio superior? ¿Cómo mejorar los programas contra el acoso ya existentes y que haya un presupuesto razonable para su continuidad? ¿Cuáles estrategias implementar para mejorar actividades de esparcimiento, cultura y deportes con el estudiantado? ¿Cómo integrar a las madres y padres de familia en actividades para prevenir el acoso?

1.4 Objetivos

General

Generar plataformas de participación activa del personal docente, administrativo, directivo, madres y padres de familia contra el acoso y el *cyberbullying* que induzca a la prevención de situaciones de violencia escolar y mejorar los ya existentes para reducir y, en un futuro, eliminar el acoso entre pares del nivel medio superior.

Específicos

• Visibilizar la necesidad de que el/la profesional, docente y personal de psicología, trabajo social y orientadores profesionales del área de la salud tengan un papel activo y de capacitación en la prevención e intervención del acoso escolar y *cyberbullying*.

• Fortalecer el clima de la convivencia escolar a través de un programa con actividades de esparcimiento en valores, cultura y deportes con todos los actores de la comunidad educativa coordinado por maestros de la propia institución, el Instituto Estatal de las Mujeres y por la Secretaría de Educación Pública.

• Consolidar espacios y canales efectivos para que el alumnado participe en el programa del “Cuidado de los otros”, coordinado por los mismos maestros de la institución. (Se pueden incluir modelos de antiacoso que ya se han probado en otros países y que han sido efectivos, como el Kiva).

1.5 Análisis de alternativas y de factibilidad

Una propuesta de política pública es factible cuando tiene posibilidad de ser instrumentada en las circunstancias actuales de un entorno particular. Los programas deben contar con estrategias y recursos tanto humanos como materiales suficientes para que no tengan limitaciones en uno de los ámbitos más importantes de nuestra vida: la educación y en este caso, la prevención del acoso y la violencia escolar con perspectiva de género.

Podemos argumentar, a modo de diagnóstico observacional, de encuestas y de investigaciones recientes que, en los centros escolares del nivel medio superior en Nuevo León, a pesar de las acciones realizadas de prevención e intervención, sigue existiendo un porcentaje importante del alumnado que sufren u observan algún tipo de maltrato por parte principalmente de sus compañeros y compañeras de clase, sobre todo el verbal y simbólico (Estrada, Zarate e Izquierdo, 2016). Son necesarias la sensibilización y participación activa de la comunidad educativa y prevenir sus graves consecuencias para conseguir su concienciación e implicación, para mejorar la convivencia en nuestros centros escolares.

El análisis de factibilidad requiere del trabajo conjunto de especialistas para generar una labor seria. ¿Quiénes deberán ser las y los actores principales para la planificación de una política pública? Las instancias del Estado (DIF), de la sociedad civil (Arthemisas por la Equidad) y del sector privado (una empresa patrocinadora del proyecto), participando tanto en la planificación como de la implementación de la política pública para prevenir el acoso y violencia escolar. En tanto, la población objetivo de la política está dirigida a menores de edad, la planificación podría estar coordinada por una persona calificada de Redim, que es rector de infancia del país. Si se siguiera un proceso de planificación de carácter participativo, sería oportuno definir 3 componentes: equipo central de planificación, grupos técnicos asesores y representantes de la comunidad.

Al respecto, y conforme al Plan Estratégico 2030, el presente proyecto está enfocado al área de oportunidad prioritaria de fortalecer los programas que impulsen los valores universales, actitudes y reglas de convivencia, para que a su vez contribuya a la de incrementar la eficiencia terminal en educación media superior.

De esta manera, se pretende impactar en los valores ciudadanos de convivencia y en los modelos globales aplicables de participación a partir de las condiciones en formación cívica y madurez ciudadana que lleven a la erradicación de la violencia en las escuelas del nivel medio superior en Nuevo León.

Ahora bien, dado que la violencia escolar[1] se comete en las instituciones educativas, se recomienda difundir lo conducente en las leyes arriba mencionadas, así

como la Ley General de Educación, que en su artículo 7 fracción VI, establece "Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, propiciar la cultura de la legalidad, de la inclusión y la no discriminación, de la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones, así como el conocimiento de los derechos humanos y el respeto a los mismos". En su fracción VI Bis, dispone "Fomentar la valoración de la diversidad y la cultura e inclusión como condiciones para el enriquecimiento social y cultural".

Estos instrumentos normativos establecen la obligación fundamental de la comunidad educativa de salvaguardar la integridad física, psicológica y social del alumnado dentro de los planteles educativos y garantizar un entorno libre de violencia que les permita el libre ejercicio de su derecho a una educación de calidad.

Además, generan un valor en la gestión local centrada en un enfoque de derechos de la niña, niño y adolescente, mediante la coordinación de actores que promuevan y generen mecanismos reales de una vida libre de violencia. Esto se relaciona con los objetivos específicos abajo señalados.

- Crear un programa de participación efectiva del profesorado para la prevención del acoso y *cyberbullying* coordinado por la misma institución y la Secretaría de Educación Pública.
    1. Aquí se implementarán acciones de sensibilización sobre la Convención de los Derechos del Niño, la Niña y los Adolescentes.
    2. Planificación y ejecución de acciones en materia de prevención de la violencia, la discriminación, educación sexual, grupos vulnerables, género, entre otros.

- Fortalecer el clima de la convivencia escolar a través de un programa con actividades de esparcimiento en valores, cultura y deportes con todos los actores de la comunidad educativa con un trabajo articulado entre Gobierno, sociedad civil y todo aquel organismo que contemple en la materia.
    1. Promoción de espacios para los adolescentes para que tengan actividades extracurriculares en su tiempo libre y de participación basados en el diagnóstico, planificación y evaluación de la prevención del acoso escolar.
    2. Canales de propuestas de los adolescentes que sufren *bullying* hacia instancias estatales, municipales y de las organizaciones civiles para analizar la problemática y brindar una solución inmediata.

[1] La violencia escolar es considerada una de las razones de género que caracterizan el tipo penal de feminicidio. Véase el Código Penal para el Estado de Nuevo León, artículo 331 Bis 2, fr, III.

- Consolidar espacios y canales efectivos para que el alumnado participe en los programas establecidos y con un presupuesto razonable en tiempo y forma.

    1. Trabajo en equipo con los estudiantes más confiables para que intervengan en la prevención del acoso en conjunto con los maestros y guiados por personal capacitado del Instituto Estatal de las Mujeres para la conformación de redes de trabajo en la prevención del acoso.
    2. Determinar una instancia centralizadora de la información respecto a las actividades dirigidas a la prevención del acoso y *cyberbullying* en adolescentes.
    3. Sistema de monitoreo y evaluación de las acciones en favor del estudiantado del nivel medio superior.

1.6. Metodología

Se realizará el trabajo en grupos con una metodología participativa, modelada y que describa cada actividad. Una de las características de este proyecto es que utilizará en algunas fases el propio capital humano del centro educativo e incorporando a otros profesionales externos (expertos en el tema). De esta forma, las personas especialistas en Psicología realizarían el trabajo de concienciación y orientación con madres y padres; el profesorado e integrantes de área de trabajo social de la dependencia y de la coordinación deportiva se enfocarán en el trabajo de concienciación, orientación, formación en habilidades y educación en valores con su alumnado; y las y los propios estudiantes, previamente formadas y formados, aprenderían a mediar de forma eficiente entre ellos para resolver los conflictos futuros, beneficiándose así toda la comunidad educativa de la implementación de dicho proyecto. Asimismo, se podrán contratar especialistas externos en cada dependencia para dar seguimiento a las evaluaciones del proyecto implementado. En estudios recientes sobre la violencia precoz en edad juvenil, la segregación respecto a las diferencias económicas, de complexión física o circunstancias culturales o políticas fomenta el acoso y la violencia escolar (Estrada, 2018), por lo que la formación del personal docente y el impulso de la prevención y educación con perspectiva de género son de gran utilidad para contrarrestar la violencia escolar.

En la fase previa hay que sostener una reunión con el personal al que se pretende implicar, a fin de que se tome conciencia de que el *bullying* es una realidad frecuente en las aulas, por lo que es necesario aplicar estos programas de prevención. Además, en esta reunión, tras explicarles el contenido del proyecto, se pretende conseguir el compromiso del personal a participar. Es necesario capacitar en cursos de sexualidad afectiva, igualdad de género, prevención del uso de drogas, prevención en el uso de anticonceptivos, juventud y nuevas masculinidades. Asimismo, analizar y modificar el currículo de todos los grados escolares, incluyendo contenidos transversales relacionados con valores de buen trato, prevención de la violencia, igualdad de género y resolución de conflictos en forma pacífica. Es necesario que el currículo también contenga elementos sobre aprendizaje socioemocional y de autoestima. El profesorado debe estar capacitado para la utilización de estas estrategias y el uso de materiales educativos para el enfrentamiento de problemas específicos.

Sin embargo, es importante complementar con mecanismos de participación y diálogo, contribuir a construir un entorno en que la socialización de las y los jóvenes deconstruya los estereotipos y estigmas negativos que se tienen respecto a quienes son diferentes y se produzca un ambiente de tolerancia, pluralidad escolar e igualdad de género. Ejemplo de ello son las estrategias encaminadas a la resolución de conflictos o construcción de paz, que crean habilidades y trabajan actitudes en torno a la tolerancia. Al respecto, estudios como los de Alvarado y Ospina (2006)

y Alvarado y Carreño (2007) sobre construcción de justicia buscan impulsar la formación ciudadana en niños y jóvenes para un entorno plural y justo con énfasis en su responsabilidad ciudadana.

La intervención diseñada consta de 2 fases, una fase centrada en la sensibilización y concienciación de la comunidad educativa y otra de trabajo específico a realizar con dicha comunidad para reducir el acoso escolar y la agresividad a la vez que se mejora la convivencia, como ya se tiene de manera obligatoria en los cursos propedéuticos al iniciar el ciclo escolar en todas las preparatorias de la UANL (2016).

Estas 2 fases se desarrollarán a través de la realización de actividades que se desarrollarán a lo largo de los 3 primeros meses del curso escolar. En primer lugar, se realizará la formación del profesorado y, posteriormente, la de los padres, madres, alumnos y alumnas de forma paralela, para que dichos contenidos puedan ser comentados, trabajados y reforzados en las dinámicas familiares, generalizándose los efectos al contexto escolar. De acuerdo con la Ley para Prevenir, Atender y Erradicar el Acoso y la Violencia Escolar del Estado de Nuevo León de 2013, existen siete instrumentos que se deben implementar en la materia desde diferentes perspectivas y realizados por diferentes sujetos obligados (Zurita, 2015), los cuales son las brigadas escolares, Reglamento de Disciplina Escolar y el Consejo Estatal para la Prevención, Tratamiento y Erradicación del Acoso y Violencia Escolar, además de talleres para padres y madres, y acciones a través de SEMotiva. De acuerdo con el Catálogo General Estatal de Programas de Prevención y Servicios de Atención (2015), en Nuevo León existen los siguientes: Programa de atención Psicosocial, Escuadrón *anti-bullying*, Atención integral a las víctimas de Delitos y el Módulo de Denuncia para la Violencia Escolar. Estos programas se podrían modificar para dar mejores resultados de acuerdo con las evaluaciones previas. Y entre los sujetos obligados dentro de la ley destacan los planteles educativos, la Secretaría de Educación del Estado, Secretaría de Seguridad Pública estatal y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (Programa Nacional para la Convivencia Escolar, 2017).

En este sentido, tras conseguir la aceptación del proyecto por parte de la institución, se enviará una carta informativa a todas las familias de los alumnos a formar y concienciar para un curso explicándoles la intervención a realizar y animándolos a participar e implicarse en las actividades dirigidas a los padres y madres de familia y a sus hijos e hijas. Una vez realizado este trabajo previo y puesto en marcha el proyecto, se celebrarán reuniones previas a cada actividad con las personas responsables de su impartición, a fin de prepararla. Asimismo, se realizarán reuniones de seguimiento para ir comentando la evolución del proyecto, resolver dudas y recolección de datos con estadísticas por parte de las y los actores en el proceso de la implementación de las estrategias si estas redujeron los índices de acoso en el plantel escolar e introducir las modificaciones que fueran necesarias, así como una reunión tras la finalización para agradecer la participación, realizar la evaluación

final y comentar los resultados obtenidos.

A continuación se resaltan estrategias primordiales para abrir espacios de participación activa desde la niñez y adolescencia y crear ambientes de socialización y aprendizaje para un protagonismo real y no competitivo, para el conocimiento a través del juego de diferentes roles de las estructuras sociales y del manejo del conflicto y habilidades para la solución de problemas por medios no violentos (Gaitán, 1998; Hart, 1993).

1.6.1. Estrategias para llevar a cabo el proyecto de acuerdo con los objetivos:

- Actividades de juegos cooperativos, de expresión teatral (*role-playing*), de dinámicas de grupos y deporte con jóvenes para trabajar situaciones cotidianas de conflicto o agresividad y su resolución de forma no violenta, en colaboración con el profesorado y los monitores de orientación vocacional y de monitores de *coaching* de deportes.
- A través de deporte no competitivo se trabajará el cambio de valores en actividades deportivas, fomentando el esfuerzo, el respeto, la cooperación y el trabajo en equipo.
- El *role-playing*, que permite conocer mediante vivencias personales las motivaciones y sentimientos de conductas agresivas, así como desarrollar la empatía, facilitando el debate y la reflexión sobre alternativas de resolución sin violencia.
- Actividades manuales: realización de carteles.
- Cursos de formación sobre resolución de conflictos en situaciones de acoso o agresividad, con el profesorado y monitores vocacionales, deportivos y de servicio social. Reuniones de coordinación con profesionales para llevar a cabo las actividades previstas. Sesiones informativa y formativa de sensibilización con madres y padres de familia los sábados.
- Presentación de diferentes materiales de trabajo: videos, folletos, material de lectura y protocolos de actuación, así como elaboración de material de trabajo sobre el acoso escolar y ciberacoso. Los instrumentos que se utilizarán para ello son:
    - La divulgación de videos que generan un impacto y una sensibilización en las personas destinatarias, invitando a la reflexión sobre las actitudes (autocrítica y cambio).
    - Material informativo, que permite asimilar mejor los conceptos e ideas a transmitir y ser material de estudio y consulta posterior. Estos se podrán colocar en toda la escuela con buenas imágenes para motivar y recordarle al estudiantado que la paz y cordialidad fomente las relaciones humanas.
- Actividades de enseñanza de la sexualidad afectiva y de la igualdad de género para tratarse como sujetos sociales para la deconstrucción de los estereotipos de subordinación e inequidad.

Todas las actividades desarrolladas tendrán una dinámica activa y participativa, de trabajo en grupo. Comenzarán todas con una calurosa bienvenida y con una

dinámica de grupo para fortalecer los lazos de unión y compañerismo, explicación de la actividad y su desarrollo, y finalizará con una síntesis y conclusiones de lo explicado, agradeciendo además la participación a quienes asistan y se recordará, si procede, la siguiente sesión y los contenidos a trabajar.

1.6.2. Una vez implementado, se evalúa

Finalmente, una vez instalada la política pública del proyecto mencionado, la evaluación de la política pública debe ser permanente y debe brindar eficacia (Alcántara, 1995; Barzelay, 2003; Tamayo, 1997). Teniendo en consideración elementos como el posicionamiento estratégico, legalidad, viabilidad política, viabilidad administrativa, participación y eficiencia. Se realizarán reuniones con cada profesional de las diferentes actividades, antes y después de cada actividad para prepararla, resolver dudas, comentar resultados, entregar o recoger hojas de observación o cuestionarios, etc. Además, el equipo responsable se reunirá también una vez puesto en marcha el proyecto, una vez al menos, con quien dirija la institución de nivel medio superior, el profesorado implicado y quienes monitoreen, para analizar su desarrollo general, la respuesta de los padres y madres, el profesorado, la coordinación y el alumnado para adaptar, en caso necesario, las actividades sucesivas. Al finalizar todas las actividades, se mantendrá otra reunión para comentar resultados y agradecer la participación a todos los profesionales implicados. Asimismo, al final de todas las reuniones se presentará el informe final, para comunicar sus resultados, valorar la eficacia del proyecto, las ventajas o posibilidades de aplicarlo a otras dependencias. Con toda la recopilación de los resultados, se realizará un informe final de evaluación que será enviado al Centro escolar para su extensión entre el personal de este.

En el informe final, se analizarán los objetivos previstos, si se ha llegado a la población objetivo y su nivel da satisfacción, si la metodología ha sido la adecuada, si se han realizado las actividades previstas, si los recursos han sido suficientes. Es un análisis de interpretación de toda la información recogida para valorar los resultados, las actividades y el proceso de toma de decisiones para reorientar el proyecto si fuera necesario de cara a una posible ejecución en otros cursos o centros escolares. Esta evaluación será cualitativa preferentemente. Para obtener la información necesaria para la evaluación, se tendrá en cuenta los indicadores que miden los objetivos operativos, el número de asistentes a cada actividad, se utilizarán hojas de registro de la observación a rellenar por los responsables de impartir la actividad y cuestionarios de evaluación a llenar por los participantes en las actividades.

1.6.3. Recursos y materiales

A continuación, se describen los recursos materiales, humanos y económicos necesarios para la consecución del presente proyecto: todos los necesarios lo brindará la institución recipiente.

* Sala de video, campo deportivo y salones de clase * Computadoras, pizarrón digital o tradicional, proyector, impresora y fotocopiadora. * Material: folios, papel

tamaño cartel, plumas, lapiceros y rotuladores * “Dosier dirigido al profesorado y profesionales”, folleto para las y los alumnos “Colegas, amigos y compañeros” y “folleto para padres y madres” todos extraídos del Catálogo General Estatal de Programas de Prevención y Servicios de Atención (2015).

* Folleto sobre consejos para utilizar internet de forma segura y folleto para control parental del uso de internet * El cuento contra el *bullying* (un cuento sobre acoso escolar para trabajar con escolares). * Diferentes videos contra el *bullying* y el *ciberbullying* (para padres, docentes y alumnado) de campañas de sensibilización, existen varios en YouTube (Eliot, por ejemplo).

1.6.4. Equipo humano

* Equipo responsable del proyecto: Trabajador/a social, psicólogo/a y asesor/a de Psicología de la UANL * Psicólogo/a del centro escolar. * Tutores/as del Centro escolar. * Docentes /as deportivos del Centro escolar. * Psicopedagogo/a externo/a. * Profesional de Pedagogía del Deporte. Las funciones y tareas de los diferentes profesionales del equipo responsable del proyecto serían: - Informar sobre el proyecto al/a director/a del centro y de preparatoria y ofertar su implantación *Reunión conjunta con ambos directores/as - Informar sobre el proyecto a los profesionales a los que va dirigido, presentando su contenido y solicitando su participación e implicación * Reunión con ellos/as - Informar del proyecto a los padres y madres, solicitando su colaboración e implicación. * Enviar carta informativa a los padres y madres.

Gestionar los recursos que se precisan para la realización de las actividades. * Contratación, de los/as profesionales externos. * Reservar sala y proporcionar material, cuestionarios de evaluación, hojas de registro. - Coordinarse con los/as profesionales intervinientes * Reuniones de coordinación y toma de decisiones - Evaluar el proyecto * Sistematizar los datos recogidos, realizar el informe final de evaluación. - Informar de los resultados finales y las conclusiones y propuesta. * Reunión con profesionales del centro para devolución resultados. Por tanto, el Equipo responsable realizaría funciones de información, coordinación, gestión de recursos y evaluadoras,

1.6.5. Presupuesto de la política pública:

Se pueden utilizar recursos propios de las dependencias para gastos de capacitación de maestros y alumnos. Asimismo, utilizar los recursos que tenga el Estado para Educación y de gastos especificados para políticas públicas. Los gastos más importantes son las contrataciones externas y gasto en material y fotocopias, así como material extracurricular. La actividad realizada por la psicóloga o trabajado social se considerará dentro de los presupuestos como esencial para el éxito de la campaña de prevención en contra del *bullying*. Puede ser que los/as tutores/as realizarán las actividades dirigidas al alumnado en el tiempo de tutoría que les toque

de la misma institución para bajar costos.

Los maestros especializados en la prevención y en lo deportivo realizarán también su actividad dirigida al alumnado y pudiera ser dentro del horario de entrenamiento para bajar costos. El costo de los/as siguientes profesionales externos, así como de los manuales y folletos, correrá a cargo del presupuesto que la SEP disponga y tiene dedicado para cubrir las necesidades formativas del profesorado. Psicopedagogo externo: 300 por hora* x 3 = 900 profesional de Pedagogía del Deporte: 300 h + 3 cada/h= 900 Costo de las fotocopias del manual y los folletos: aprox. 600 Material: $1000. Esto es por semana. Y se podrá hacer un análisis por año de costo. Aproximadamente.

1.6.6. Resultados y beneficios esperados con la política en contra del acoso escolar

El especialista en Trabajo Social junto al de Psicología, profesorado y personal administrativo del centro escolar deben elaborar planes de intervención, complementarios con los planes de convivencia de cada centro para prevenir y abordar las situaciones de acoso escolar.

Es de vital importancia para el éxito de la política pública detectar de forma precoz las posibles actitudes ve violencia para evitar consecuencias mayores. Al hablar de prevención, entendemos que, para que ésta sea efectiva, debe abordarse a edades tempranas, por lo que este proyecto se ha centrado en el tercer ciclo del sistema medio superior, siendo este también donde mayor número de casos se dan. Este proyecto es de 2 líneas de intervención: por un lado, mediante la sensibilización y concienciación sobre este fenómeno social, informando sobre él. Informar es prevenir, por lo que se espera que, creando un espacio donde tanto padres y madres, como profesorado y alumnado, puedan conocer, junto con profesionales, en qué consiste el acoso escolar, sus consecuencias y cómo intervenir, se sensibilicen y conciencien lo suficiente como para que un porcentaje importante de ellos sea capaz posteriormente de mostrar rechazo e intervenir ante una situación real de acoso, o incluso de frenarla antes de que llegue a convertirse en la misma. Se espera conseguir con ello a largo plazo que disminuya el número de acoso.

Se proporcionará a la comunidad educativa alternativas que lo eviten, por lo que a través de la capacitación de padres/madres, profesores/as y monitores/as deportivos se espera que éstos se conviertan en modelos para los menores, a la vez que educadores, en lo referente a que los/as alumnos/as aprendan a resolver los conflictos entre iguales a través de la comunicación, el respeto y la no violencia, mejorando de esta forma también las relaciones entre iguales y, por tanto, el clima de convivencia escolar. Tras la evaluación y valoración de los efectos causados por la implementación de este proyecto, se analizará incluirlo en otros centros académicos, con modificaciones para poder trasladar los efectos positivos del mismo y acabar erradicando la violencia y maltrato entre iguales.

1.7. Recomendaciones y sugerencias de prevención

• La planificación de los descansos, actividades supervisadas, concursos y competencias deportivas.
• Contratación de suficientes prefectos en el centro escolar. De acuerdo con Retamal (2010), se ha observado que al aumentar la vigilancia disminuyen las agresiones. Por lo tanto, en los descansos deben existir adultos que intervengan en situaciones de abuso y riesgo.
• Implementar con alumnos ejemplares el cuidado de los otros, es decir cuidar a los alumnos vulnerables que pudieran sufrir acoso.
• Se pueden incluir modelos de antiacoso que ya se han probado en otros países y que han sido efectivos (Barri, 2013).
• Realizar materiales impresos, como un folleto que explique de manera sencilla y con un lenguaje no sexista las diferentes formas de ser mujer y hombre. Además, enseñar que el respeto es la mejor herramienta para vivir en sociedad.
• Mostrar películas que expliquen que todos podemos ser diferentes (como "Billy Elliot").
• Implementar el "violentómetro" (diseñado por el Instituto Politécnico Nacional) para hacer conciencia en los salones de clase de las distintas formas en las cuales se ejerce la violencia en la que están involucrados. (Las y los alumnos colaborarían en el listado de conductas que les agraden.)
• Dar conferencias con expertos para que orienten en esta etapa de la vida a las y los alumnos, para que apliquen la perspectiva de género en sus vidas, con actividades sencillas en su casa y en la escuela.
• Las y los maestros deberán tomar talleres para prevenir conductas disruptivas y saber cómo enfrentarlas, y otros para fortalecer su liderazgo, en los que aprenderán, también, cómo enfrentar y corregir la conducta violenta. Recibirán entrenamiento en habilidades sociales, manejo de conflictos, desarrollo de la inteligencia emocional.
• Garantizar que todo el profesorado tenga la confianza de sentirse protegidos por las normas de la institución; que haya reuniones periódicamente para dar seguimiento a las diferentes problemáticas que existen en la escuela, y evaluar el funcionamiento de las actividades diseñadas con perspectiva de género en la materia de Orientación vocacional.
• Implementar métodos alternos de éxito que se han probado como el Kiva (del finlandés Kiusaamista Vastaan, o sea, contra el *bullying*). es la solución finlandesa que consiste en un programa sistemático que aborda el acoso como fenómeno grupal y que, en lugar de centrar su mirada en el acosador y la víctima, hace foco en los llamados espectadores, que son los espectadores pasivos, el acoso es la estrategia por la que un individuo pretende demostrar una posición de mayor fuerza en un grupo de iguales. Y sin público "en las gradas" no hay *bullying* (Rodríguez, 2016).

En la preparatoria 20 se aplicó uno parecido y se le llamó: "Jóvenes socialmente confiables y responsables para la detección del acoso escolar", similar al Kiva fin-

landés, para que los mismos estudiantes identifiquen si alguien está siendo maltratado y ayuden a sus compañeros de clase. Con esta actividad se visibilizó y disminuyó el acoso escolar entre los estudiantes de preparatoria. Se empleó el método cualitativo con la ayuda de 30 alumnos mujeres y hombres participantes de cada escuela (Estrada, 2017). Se generaron redes de ayuda con personas idóneas que ellos mismos eligieron dentro de clase y se implementaron estas medidas que ayudaron a reducir de nuestras aulas escolares la violencia de género, el *bullying* y la discriminación en España llamado "Alumnos radares o detectores del *bullying*" (Larrañeta, 2016). La iniciativa se basa en la creación de una red de ayuda entre iguales, se supone que la solución la tienen los mismos alumnos para ayudarse entre sí y ha demostrado mejorar la convivencia en las aulas atajando el acoso y otros conflictos juveniles. ¿Qué es "Alumnos Ayudantes"? Es una iniciativa que consiste en la selección de un grupo de estudiantes que actuarán como "radares de los conflictos" en su entorno. Estos alumnos asumen voluntariamente la misión de detectar situaciones de vulnerabilidad, riesgo o violencia entre sus compañeros, a los que ofrecen su ayuda. Cuando la situación resulta ingobernable, los derivan a otras instancias y recursos, ya sean otros compañeros del programa, el servicio de orientación o la dirección del centro. Esta actividad dio resultado aquí en una preparatoria pública de Nuevo León. "La clave del éxito está en la elección de los alumnos ayudantes" de este innovador programa de convivencia. Tienen que ser alumnos reconocidos por sus propios compañeros. No pueden ser puestos a dedo por los tutores. Mediante dinámicas de grupo son elegidos los que más confianza generan. Son aquellos chicos y chicas con los que pasarían más tiempo o a quienes les confiarían un secreto. Estos métodos y prácticas se han llevado a cabo y han sido adoptados como política de gobierno en los sistemas educativos básicos y medios en varios países europeos y en Latinoamérica se han aplicado en Argentina, Chile e inicialmente y de manera limitada en México.

1.8. Conclusiones preliminares

La implementación de programas y de políticas públicas para reducir el acoso y violencia escolar es una prioridad y un derecho de la niñez y de la adolescencia para vivir una vida libre de acoso y violencia escolar a fin de fomentar una educación de sana convivencia que promueva la paz y la armonía social. El Programa Nacional de Convivencia Escolar ya existente (PNCE), bajo el esquema del Nuevo Modelo Educativo implementado por la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2017), plantea múltiples estrategias que los diversos actores deben asumir y que han sido realizadas estas estrategias en el nivel básico y secundaria, ya que es en estos niveles en los que se presenta el problema con mayor intensidad; sin embrago, por cuestiones burocráticas no se ha implementado en el nivel medio superior y superior dejando con ello un vacío de buenas intenciones de acciones públicas sobre el tema del acoso escolar. Al respecto, Majone (2005) y Subirats (1992) coinciden en que el papel de la burocracia al momento de implementar una política pública es fundamental para ejecutar las decisiones tomadas previamente por el nivel de decisión político, intentando hacer realidad los objetivos previamente fijados. Asimismo, es quien conoce mejor qué está realmente sucediendo en la aplicación de los programas públicos, conoce el grado de aceptación que generan y los principales fallos en su diseño que deberían modificarse en un momento dado.

Esto hace evidente que falta insertar políticas preventivas sobre el tema para la educación media superior. Aunado a ello, existen limitantes y retos que hay que combatir para su implementación como una comunidad capacitada sobre el acoso y ciberacoso, poca sensibilidad hacia el problema, las y los docentes muy burocratizados, los medios de comunicación ausentes ante la problemática y aunado al *bullying*, no se ven estrategias suficientes para abordar el *ciberbullying*, el cual está creciendo por las tecnologías y redes sociales y la vinculación de la violencia con la drogadicción.

Existe una preocupación por parte del Gobierno y de las instituciones educativas para conseguir un ambiente favorable a través de la capacitación y participación del cuerpo docente en contra del acoso escolar y ciberacoso, ya que es de prioridad para la convivencia escolar. Se necesitan realizar acciones en el salón de clases para prevenir el acoso y aceptar que todo centro escolar tiene conflictos los cuales deben ser reconocidos y abordados, para prevenir posteriores situaciones problemáticas que puedan desencadenar en acciones de agresión y violencia que dañen la salud y autoestima del estudiantado. Es a través del trabajo en equipo con la comunidad y gobierno para garantizar la seguridad de las y los adolescentes, ya que es en el grupo de personas donde se desarrolla el proceso de socialización. Se debe educar en y para los Derechos Humanos para así desarrollar comportamientos y cambios de conductas que defiendan los valores propios y alcanzar una trascendencia para crear una cultura cívica y de valores para una mejor convivencia.

Tanto la institución escolar, madres y padres de familia, el Gobierno estatal y los medios de comunicación juegan un papel fundamental en la implementación de estrategias preventivas contra el acoso escolar o *bullying* y en la mejora del ambiente escolar y social para tener un país donde la paz y la armonía reinen en todas sus manifestaciones.

1.9. Referencias

(enero a abril 2016). Encuestas realizadas en aulas de dos universidades públicas del estado de Nuevo León por Olga Nelly Estrada. UANL.

Alcántara, M. (1995): *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambios.* México: Fondo de Cultura Económica

Alvarado, S. y Carreño, M. (2007). *"La formación ciudadana: una estrategia para la construcción de justicia"*. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 5(1), pp. 115

Alvarado, S. y Ospina, H. (2006). *"Las concepciones de equidad y justicia en niños y niñas: desafíos en los procesos de configuración de la subjetividad política"*. Revista Colombiana de Educación, (50), pp. 198-215

Barri, F. (2013). *Acoso escolar o Bullying. Guía imprescindible de prevención e intervención*. México: Alfaomega

Bourdieu, P. (1998). *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama

Estrada, O. (2017) *"Sexualidad, embarazo y maternidad en la adolescencia: prevención y derechos humanos"*. Revista del Poder Judicial del Estado de Nuevo León. Núm. 2 Vol.2 En línea: *https://www.pjenl.gob.mx/Publicaciones/Revistas/2017/RevistaIgualdadGenero02/index.html*

Estrada, O. (2018). *Violencia precoz: entre el bullying y la discriminación en la educación del nivel medio superior*. En Edith Yesenia Peña y Lilia Hernández, Sexualidades diversas, problemáticas contemporáneas. Monterrey: UANL

Estrada, O, Zárate, G e Izquierdo, I. (2016) *Género, violencia y el discurso del (cyber) bullying en el nivel de educación media superior*. Opción, 32(13), pp. 954-978. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. En línea: *http://produccioncientificaluz.org/index.php/opcion/article/view/21632*

Fierro, M. (2013) *"Convivencia inclusiva y democrática. Una perspectiva para gestionar la seguridad escolar"* Revista Electrónica Sinéctica, núm. 40, enero-junio, 2013, pp. 1-18. En línea: *http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99827467006*

Gaitán, A. (7-8 de diciembre de 1998). *Protagonismo Infantil. En la participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del niño: Visiones y perspectivas*. Actas del Seminario Bogotá.

García, S. (julio 2016) *"Casi 80% de estudiantes de NL son ocasionalmente violentos"*. Milenio Monterrey. En línea: *http://www.milenio.com/estados/casi-80-de-estudiantes-de-nl-son-ocasionalmente-violentos*

Granada, M.; Pomés, M. & Sanhueza, S. (2013). *"Actitud de los profesores hacia la inclusión educativa"*. Papeles de trabajo - Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural, (25) Recuperado de *http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-45082013000100003&lng=es&tlng=es*.

Hart, R. (1993). *Children's participation: from tokenism to citizenship*. (4) 3-38. Florencia: UNICEF

Larrañeta, A. (2016) *"Alumnos radares de los conflictos: Así logra un instituto atajar el acoso escolar"*. En línea: *https://www.20minutos.es/noticia/2658138/0/alumnos-ayudantes/programa-acoso-escolar/instituto-san-juan-bautista/ recuperado el 20/04/2017*.

Majone, G. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica

Olweus, D. (1998). *Conductas de acoso y amenazas entre escolares*. Madrid, Morata

Programa Nacional para la Convivencia Escolar. (2017). *Guía para la detección temprana y protocolo de*

actuación en casos de abuso sexual infantil, acoso y/o violencia escolar, y maltrato infantil en las escuelas de educación básica públicas y particulares del estado de Nuevo León. En línea: *https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/295963/Protocolo_Nuevo_Leon.pdf*

Real Academia Española (2010). *Diccionario de la Lengua Española*. Disponible en: *http://www.rae.es*

Retamal, J. (2010). *"Hacia la ampliación epistemológica del fenómeno de la violencia escolar"* en Rodríguez N. (2005). Guerra en las aulas. Buenos Aires: Planeta

Rivara, F. (2016) *"Los estragos que hacen del bullying un grave problema de salud pública"*. En línea: *https://www.univision.com/noticias/salud/los-estragos-que-hacen-del-bullying-un-grave-problema-de-salud-publica*

Rodríguez, M. (2016). *"El método Kiva, una idea que está acabando con el bullying. En Finlandia ha desaparecido el acoso en las escuelas ¿cómo lo han logrado?"* En línea: *https://psicologiaymente.net/desarrollo/metodo-kiva-bullying#!*

Secretaría de Educación Pública (2008). *Primera encuesta Nacional de exclusión, intolerancia y violencia en escuelas Públicas del nivel medio superior.* En línea: *http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/BibliotecaV2/Documentos/Educacion/Informes/SEP_Encuesta_Discriminacion_y_Violencia_2008.pdf*

Secretaría de Educación Pública (2017). *Estadística del sistema educativa Nuevo león ciclo escolar 2016-2017. Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa.* 2017. En línea: *http://www.snie.sep.gob.mx/descargas/estadistica_e_indicadores/estadistica_e_indicadores_educativos_19NL.pdf*

Smith, D. (2003). *"Bullying and Discrimination at School"*. What we can do and resolve. Maryland: McGraw Hill

Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas

Tamayo, M. (1997). *"El análisis de las políticas públicas"*. En Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (eds.), La nueva Administración Pública (pp. 2-22). Madrid: Alianza

Universidad Autónoma de Nuevo León (2016). *Informes de actividades del Rector de la UANL*. Mtro. Rogelio Garza Rivera. Universidad Autónoma de Nuevo León. En línea: *http://www.uanl.mx/sites/default/files/documentos/general/uanl-informe-2016.pdfUANL*.

Universidad Autónoma de Nuevo León (2018). *Protocolo de atención para casos de violencia de género en la UANL*. H. Consejo Universitario

Valdez, B. (2016). *México, el país que tiene más víctimas de "bullying"*, OCDE. Milenio. Cultura. En línea: *http://www.milenio.com/cultura/Mexico-victimas_bullying-OCDE-acoso_escolar_0_730726955.html*

Zurita, U. (2015) *La Ley General de Derechos de Niñas, Niñas y Adolescentes y la participación en la cons-trucción de normas para la convivencia en las escuelas mexicanas*. XIII Congreso Nacional de Investigación Educativo. México: COMIE. En línea: *http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014*

2. Propuesta de política pública para el control de diabetes mellitus tipo 2

*Dr. Francisco Gonzalez Salazar**

Tema central
8. Extender la esperanza de vida saludable.

Áreas de oportunidad
IS.7. Educación y detección temprana para prevenir sobrepeso, obesidad y diabetes.

Línea temática
Promover programas de detección temprana de obesidad y prediabetes.

2.1. Introducción

La diabetes es una enfermedad crónica degenerativa con un gran impacto en la salud mundial, tiene una gran morbilidad y mortalidad. Además, en México, y particularmente en Nuevo León, está entre las primeras causas de consulta y es la principal causa de muerte a nivel estatal y nacional. Desde hace varias décadas, la cantidad de enfermos con diabetes está creciendo exponencialmente, por lo que se considera una gran amenaza a los servicios de salud. En México, se reconoce que más del 10 % de la población adulta está afectada por esta enfermedad y se especula que existe por lo menos otro tanto de personas que la padecen pero que están sin diagnosticar. Esto ocasiona que muchas de estas personas acudan a atenderse hasta que la enfermedad ya presenta complicaciones.

Ante esta creciente tendencia, en noviembre de 2016 la Secretaría de Salud y el Comité Nacional de Seguridad en Salud, a través del Subcomité de Enfermedades Emergentes, emitió la declaratoria de emergencia epidemiológica EE-4-2016 para todo el territorio nacional, ante la magnitud y trascendencia de los casos de diabetes mellitus.

De acuerdo con las opiniones de los expertos, el principal problema de la enfermedad no radica en el diagnóstico y tratamiento temprano, sino más bien en la falta de control de la enfermedad y la ausencia de corresponsabilidad de los pacientes. Hay que considerar que la proporción de los pacientes con diabetes en México es tal vez similar a la de Estados Unidos, pero ellos tienen más del 50 % de sus pacientes en control metabólico. En México el principal indicador de control de la enfermedad, como lo es la hemoglobina glucosilada, se utiliza y se conoce por menos del 7 % de los diabéticos, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud 2016. Así, se considera que en nuestro medio el control de la diabetes mellitus es prácticamente inexistente. Esta falta de control incrementa la presencia de complicaciones y la mortalidad por esta enfermedad.

Este documento de política pública tiene el propósito de atender esta emergencia sanitaria estableciendo medidas que promuevan e incentiven a la población a adoptar estilos de vida saludables que redunden en un mejor estado de salud, además de que se incremente la detección de la diabetes y la proporción de pacientes con diabetes con buen control metabólico.

Para alcanzar esta meta es necesario que se tomen acciones conjuntas donde

* Profesor investigador de la Vicerrectoría de Ciencias de la Salud de la Universidad de Monterrey.

se sumen esfuerzos para lograr el cambio esperado. Definitivamente, los esfuerzos realizados previamente con la aplicación de impuestos a las bebidas y alimentos de alto contenido calórico, el establecimiento de programas educativos y de seguimiento de los pacientes como los realizados actualmente por las principales instituciones de salud del país y del estado (IMSS, SS e ISSSTE) parecen ser insuficientes a la vez de la falta de corresponsabilidad de las personas que se conocen como diabéticos y los diabéticos sin diagnosticar.

En ese sentido, esta propuesta no pretende suplir las acciones realizadas previamente sino más bien complementarlas, incrementando las acciones de corresponsabilidad de las personas en el cuidado de su salud.

2.2. Contexto y marco teórico

La mayor parte de la población de Nuevo León es amerindia, la cual de acuerdo con estudios tiene mayor predisposición para padecer diabetes y se hereda a los descendientes con el paso de las generaciones (Rubí-Castellanos et al., 2009; Rodríguez, 2012).

Siendo un estado con uno los menores índices de pobreza a nivel nacional (Coneval, 2012), la alimentación tiene una fuerte influencia extranjera, ocasionando una transición alimentaria que incrementa los riesgos de obesidad, sobrepeso y diabetes (Barquera & Tolentino, 2005).

Sin embargo, la cultura de los tacos y las carnes asadas cada fin de semana (Stavans,2011; García-Garza, 2011), el consumo de refrescos y bebidas alcohólicas también está bastante arraigado en nuestra comunidad (Natera y Terroba, 1982; Campa-Magallón & Cruz-Robazzi, 2005; Martínez-Martínez, 2012). El incremento de la urbanización, que representa mayores ingresos económicos, pero también mayor cantidad de empleos "de oficina" donde no se realiza ejercicio y la falta de tiempo y de espacios seguros para realizar actividades físicas, son factores muy importantes por los cuales la diabetes no solo persiste, sino que lo hace con tasas de prevalencia sumamente elevadas (López-Jaramillo, 2013; Aschner, 2010).

A pesar del incremento del uso del internet y de las tecnologías (INEGI, 2017b), que ha redundado en un aumento de la comunicación entre los usuarios con el uso de las redes sociales y también en un mayor acceso a la información (Duart, 2009), no existe una regulación estricta sobre la veracidad de los contenidos de internet (Cotino, 2012). Además de que, con la excepción de algunos desarrollos tecnológicos que incrementan el nivel de conocimiento y unos pocos que incrementan la calidad de los servicios de salud (Free et al., 2010; Chib et al., 2015), en general no se ha incrementado la comunicación entre los usuarios y los proveedores de servicios de salud (Free et al., 2013).

Se han realizado una gran cantidad de esfuerzos por tratar de educar y concientizar a la población sobre la necesidad de modificar los hábitos de alimentación y ejercicio. Se ha llegado a poner impuestos sobre las bebidas que contienen altos contenidos de azúcar. Aunque algunos autores reportan que se ha disminuido hasta un 6 % el consumo de refrescos (Colchero, 2016), siguen sin disminuir las tasas de obesidad o la diabetes (Campa-Magallón & Cruz-Robazzi, 2005; Hernández-Ávila, 2013). Inclusive se han creado programas y observatorios con la finalidad de detener la epidemia, pero sin lograr el objetivo (Gobierno de Nuevo León, 2015; Cenaprece, 2018; IMSS, 2018).

Dentro de lo que se conoce como niveles de prevención de enfermedades se cuenta con 3 niveles de prevención.

Niveles de Prevención	Actividades
Primer nivel	Educación para la salud, protección específica (vacunación)
Segundo nivel	Detección temprana y tratamiento oportuno
Tercer nivel	Detección de complicaciones y prevención de secuelas

Cabe señalar que la mejor herramienta para prevenir enfermedades está en el primer nivel de atención, pero, como se ha mencionado previamente, los esfuerzos por educar y modificar hábitos no han dado a la fecha los resultados esperados (Trelles-Guzmán y Zumba-Pérez, 2010). Sin embargo, la falta de detección temprana ocasiona que muchas de las personas se reconozcan como diabéticos cuando ya tienen complicaciones, inclusive muchos pacientes se reconocen con complicaciones de la enfermedad cuando requieren hospitalización, amputaciones, diálisis o simplemente ya perdieron la vista de uno o sus 2 ojos (Cervantes-Castañeda et al., 2014). Esto ocasiona incrementos de los costos de tratamiento y de la mortalidad relacionada con diabetes (Funsalud, 2015).

En este contexto, esta propuesta se desarrolla con el propósito de complementar las actividades preventivas previamente realizadas. En ella, se incluyen la educación, el diagnóstico temprano, el seguimiento y la detección temprana de complicaciones. Se especifican las actividades que se incluyen en cada uno de los niveles de atención. Dentro de esta propuesta, el principal objetivo siempre será incrementar las acciones de corresponsabilidad de las personas habitantes de Nuevo León en el cuidado de su salud.

Las principales áreas de oportunidad se identifican como:

1. Nuevo León tiene muy elevada prevalencia de diabetes comparada con la prevalencia nacional y mundial.
2. Nuevo León tiene una muy alta tasa de mortalidad y de complicaciones relacionadas con la diabetes.
3. La proporción de pacientes con diabetes en Nuevo León con buen control metabólico es menor al 7 %.

Desde hace poco más de una década, el incremento de la prevalencia de obesidad y sobrepeso en nuestro país nos ha colocado en los primeros lugares mundiales en este tema. El incremento en la prevalencia de estas enfermedades ha traído como consecuencia un incremento en la prevalencia de diabetes, hipertensión infartos al miocardio y otras enfermedades relacionadas con la obesidad.

En particular, como es el caso de la diabetes; los malos hábitos de alimentación y la falta de ejercicio, sumado a factores de predisposición genética, han causado que la proporción de los pacientes con diabetes en México se han duplicado de ser 4.0

% en 1994 a ser de 7.6 % en 2006 (Córdova-Villalobos et al., 2008, Villalpando et al., 2010). De acuerdo con las últimas cifras reportadas por la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut, 2016) la proporción de pacientes con diabetes diagnosticada al momento de la encuesta fue de 9.4% y 10.1% en mujeres. Además, se reconoce que poco más del 30 % de los mayores de 60 años tienen diabetes (Rojas-Martínez et al., 2018). En Nuevo León casi se duplicaron las cifras: desde 6.4 en 2006 hasta 11.4 % en 2012 (Ensanut Nuevo León, 2012). Además, la prevalencia de diabetes en mujeres fue de 15.5 % en 2012 y es mayor al 30 % en mayores de 60 años (Ensanut Nuevo León, 2012), cifras por encima de la media nacional. Se acepta que Nuevo León ocupa uno de los primeros lugares en prevalencia de diabetes a nivel nacional (Ensanut Nuevo León, 2012). Los costos de la atención de los pacientes con diabetes representan entre 700 y 3,200 dólares anuales por año por paciente (Rodríguez-Bolaños et al., 2010). Según la directiva del IMSS, estos gastos se incrementan desde 100 pesos por año en el paciente controlado hasta 320,000 pesos por año en los pacientes complicados (Mejía, 2016). Esto representa un gasto de hasta 18,000 millones de dólares por año para el país (Arredondo, 2001; Arredondo & Zúñiga, 2004). Además, hay que considerar que los gastos en diabetes se pueden incrementar hasta 1.5 veces cuando se presentan complicaciones (Barceló et al., 2003; Villarreal-Ríos et al., 2000).

De acuerdo con los datos de la Organización Mundial de la Salud, en el mundo ocurren cerca de 3.8 millones de muertes anuales relacionadas con la diabetes o niveles altos de glicemia (OMS, 2017). En términos generales, se considera que la diabetes ocasiona un incremento de la mortalidad de las poblaciones donde se presenta; en México, la diabetes es la primera causa de Muerte (INEGI, 2017a). En Nuevo León, la diabetes ocupa el segundo lugar como causa de muerte ocasionando más de 60,000 muertes por año solamente por debajo de las enfermedades isquémicas del corazón, que causan poco más de 70,000 muertes por año en promedio (Secretaría de Salud Nuevo León, 2015). Es muy importante considerar que la diabetes por sí misma incrementa el riesgo de padecer enfermedades cardiovasculares isquémicas. Luego, de forma directa o indirecta, la diabetes incrementa los riesgos de muerte de todas las personas, representando una de las principales causas de muerte en el mundo, en México y en Nuevo León.

Por otro lado, la diabetes está muy relacionada con una serie de enfermedades de alta morbilidad, mortalidad y secuelas. Algunos estudios han reportado que las personas con diabetes tienen poco más del doble de presentar un infarto al miocardio que las personas que refieren no tener diabetes. También tienen más del doble de riesgo de padecer insuficiencia cardiaca (Hernández-Ávila, 2013). El 46.9 % de los diabéticos padecen de hipertensión arterial, lo cual aumenta el riesgo de infartos e insuficiencia cardiaca, pero también se incrementa considerablemente el riesgo de sufrir accidentes cerebrovasculares, tipo embolia y que dejan secuelas muy importantes.

En lo que se refiere a las complicaciones, a nivel mundial se reconoce que: el 47.6 % de los pacientes con diabetes refieren que un médico les ha comentado que tienen algún problema de visión y casi el 14 % tiene alteraciones en la retina, el 38 % cuenta con neuropatía diabética, casi el 5 % de los pacientes con más de 12 años con la enfermedad sufren de amputaciones de algún miembro, 4.4 % han sufrido un infarto y 2.8 % una angina de pecho. Aunque no se conoce exactamente cuántas personas con daño renal, se acepta que 2.5 % requieren de diálisis y muchos de ellos son candidatos a trasplantes (Hernández-Ávila, 2013).

2.3. Planteamiento del problema

El derecho a la salud está protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo cuarto. En ese documento magno se establece que es compromiso de los Gobiernos garantizar la protección sanitaria de los habitantes del país; también, que en casos de emergencias sanitarias la Secretaría de Salud tiene la obligación de dictar las medidas pertinentes necesarias para controlar la contingencia.

De acuerdo con la opinión de expertos en diabetes a nivel nacional e internacional, el principal peligro que se representa a nivel local y mundial no es por la falta de detección o falta de tratamientos sino más bien por la falta de control de la enfermedad (Fundación Mídete, 2016).

En esa falta de control contribuyen principalmente 2 factores: el primero es la gran cantidad de personas con diabetes que no se reconocen como tales, y el segundo es de la gran cantidad de pacientes con diabetes que no realizan las actividades de seguimiento.

No existen elementos para asegurar que esta falta de control sea ocasionada por la falta de educación o un pobre acceso a los servicios de salud; más bien, esta deficiencia se atribuye a la falta de corresponsabilidad de las personas para cuidar de su salud. No existe una cultura de prevención de enfermedades y no parece viable lograr en el corto plazo una cultura de autocuidado (Villalpando, 2010; Hernández-Ávila, 2013).

Existen antecedentes de que las políticas de incentivos han funcionado mejor que las políticas punitivas para resolver problemas de autocuidado de salud, sobrepeso y tabaquismo en empresas particulares y compañías de seguros de gastos médicos (Mantzari et al., 2012, Volpp et al., 2009, Nowinski et al., 2016).

2.4. Objetivos

2.4.1. Objetivo general

Incrementar la detección y el control metabólico de los pacientes con diabetes.

2.4.2. Objetivos específicos

A) Incrementar la detección temprana de diabetes.

B) Incrementar la detección temprana de complicaciones sistémicas, renales, cardiovasculares, oftalmológicas y neurológicas de la diabetes.

C) Crear un sistema de registro electrónico y hacer una base de datos estatal.

D) Clasificar los pacientes en control y sin control.

E) Identificar a los pacientes de alto riesgo de complicaciones.

F) Fomentar el uso de tecnologías para el control de la diabetes.

G) Diseñar un programa de incentivos para los usuarios que demuestren realizar actividades de autocuidado de su salud.

2.5. Propuesta

Esta es una propuesta de política pública, que en el caso de ser considerada como investigación debería ser clasificada como una propuesta de investigación-acción, en la cual se pretenden implementar acciones específicas con el objetivo de incrementar la detección de personas con diabetes y aumentar el control metabólico de la enfermedad. A mediano y largo plazos, estas acciones deben redundar en la disminución de la prevalencia de complicaciones y de la mortalidad. El área de la ciencia que se encarga de estudiar estos fenómenos, sus respuestas y resultados corresponde a la de la implementación.

2.5.1. Población:

Esta propuesta pretende incluir a todos los habitantes de Nuevo León mayores de 20 años, lo que equivale a 3,400,000 personas. El 95 % de los habitantes están en las áreas urbanas y el resto en rurales (INEGI, 2015). Cualquier habitante de Nuevo León mayor de 20 años puede ser susceptible de participar en este proyecto independientemente de su género, religión, color de piel o preferencias sexuales.

2.5.2. Diseño

Se diseña esta propuesta con un enfoque investigación-acción, en este tipo de proyecto existe una coparticipación colaborativa de todos los miembros de una comunidad para atender problemas específicos. Después de establecer medidas tendientes a resolver el problema, se lleva a cabo la implementación y después de un tiempo previamente establecido de seguimiento, se evalúan sus resultados y se replantean las siguientes medidas.

En este proyecto se pretende involucrar, incentivar y promover la participación ciudadana para adoptar diversas medidas que mejoren la detección de diabetes y el control metabólico de la enfermedad en pacientes con diabetes. Después de la implementación, se pretende evaluar los resultados anualmente para decidir continuar, modificar o suspender la intervención.

Se elige este tipo de investigación, pues ya se han realizado bastantes estudios cuantitativos o descriptivos del contexto sin resolver este problema. Se decide la política publica con inventivos mejor que la punitiva, pues los incentivos han demostrado dar mejores resultados.

2.5.3. Acciones

A) Detección temprana de la enfermedad:

Las actividades de detección temprana serán realizadas por el personal de salud, médicos, enfermeras y promotoras a todas las personas que deseen participar en el programa que se llamará “Yo sí me cuido”. Estas actividades deberán poder ser

realizadas en cualquier unidad de salud del estado sin importar en nivel de atención sanitario.
Estas actividades comprenden:

- Registro de peso y talla, cálculo de IMC, diagnóstico somatométrico.
- A todas las personas con obesidad o sobrepeso se les deberá realizar prueba de hemoglobina glicosilada para detectar diabetes por lo menos una vez por año.
- A todas las personas con diabetes se les deberá realizar revisión de fondo de ojo con pupila dilatada, revisar presión arterial por su médico por lo menos 3 veces al año, todos los diabéticos deberán hacerse una prueba anual para detectar albuminuria, deberán completar por lo menos 6 consultas con su médico por año, deberán repetirse la hemoglobina glicosilada por lo menos tres veces por año. Todos los diabéticos deberán ser evaluados por un cardiólogo para establecer su riesgo de infarto o de sufrir un accidente cerebrovascular.

B) Realización de pruebas a todas las personas detectadas con diabetes o con diagnóstico previo de diabetes:
Revisión de fondo de ojo con pupila dilatada y de presión arterial por su médico por lo menos 3 veces al año. Todos los diabéticos deberán hacerse un perfil bioquímico y una prueba anual para detectar albuminuria. Deberán completar por lo menos 6 consultas con su médico por año y repetirse la hemoglobina glicosilada por lo menos 3 veces por año. Todos los diabéticos deberán ser evaluados por un cardiólogo para establecer su riesgo de infarto o de sufrir un accidente cerebrovascular.

C) Registro de todos los pacientes con obesidad y/o sobrepeso, con diabetes mellitus, hipertensión y con elevado riesgo cardiovascular:
Para el registro de los datos el personal de ingeniería y de manejo de redes generará una base de datos en la nube, con la seguridad suficiente para proteger los datos de los usuarios.

Los usuarios interesados en participar en el programa tramitarán una tarjeta similar a la licencia con fotografía, datos de domicilio y un código QR que podrá ser escaneado cada vez que se quieran actualizar los datos de cada paciente.
El personal sanitario actualizará los datos de cada paciente cada vez que este acuda a consulta o cuando se realicen análisis de laboratorio.
Los médicos deberán registrar en cada visita la presencia de complicaciones, el pero la talla e IMC, también registrará los datos de laboratorio importantes como la hemoglobina glicosilada, niveles de colesterol y lípidos.

D) Clasificación de las personas con sobrepeso u obesidad:
Deberán ser clasificados como sobrepeso con diabetes, sobrepeso sin diabetes, obeso con diabetes y obeso sin diabetes. A su vez, los diabéticos pueden ser clasificados como diabetes controlados o diabetes sin control. Se deberá registrar en

su base de datos la presencia y las características de las complicaciones presentes en su momento para cada individuo.

Los pacientes con sobrepeso u obesidad deberán realizarse determinación de hemoglobina glicosilada cada año; en el caso que su hemoglobina glicosilada sea anormal, pasarán a ser del grupo de diabéticos. Una vez que un paciente fue registrado como diabético, ya no podrá regresar al grupo de no diabéticos y deberá cuidar su salud como todos los diabéticos. La única excepción para este caso ocurre con los casos de diabetes gestacional.

E) Uso de tecnologías para control de la diabetes

Ingenieros y médicos en colaboración desarrollarán un software que permita la formación de una base de datos de las personas donde se guardarán además de los datos sociodemográficos, de peso, talla, IMC, clínicos y de laboratorio de cada persona. Además, cada sujeto registrado en el programa tendrá una tarjeta "Yo sí me cuido" con código CR donde se guardará su información. Opcionalmente, las personas con celular podrán guardar sus datos en su dispositivo móvil.

F) Diseño de un programa de incentivos para las personas que demuestren realizar actividades de autocuidado de su salud:

Cada individuo sano, con índice de masa corporal dentro de los límites normales, podrá recibir un descuento en los trámites de Tesorería, como pago de refrendo, trámite de placas, expedición de licencia, actas de nacimiento, etc.

En ese sentido ya existen programas de incentivos, como en el estado de Jalisco, donde se les otorga hasta un 50 % de descuento en el pago del refrendo si se tiene un carro híbrido. En ese mismo sentido el Gobierno de Nuevo León ofrece descuentos a las personas con discapacidad hasta de un 100 %, además de descuentos por pagar oportunamente en enero, descuento que va disminuyendo conforme pasan los meses, para luego pagar sin descuento y posteriormente se empieza a cobrar recargos. Estos descuentos son viables debido a la baja proporción de personas que cubren el requisito y porque además parece incremento encubierto, pues las personas que pagan en enero pagan un precio y los que pagan después pagan un costo que se incrementa mes tras mes.

De acuerdo con la última Ensanut, solamente el 25-30 % de la población de Nuevo León tiene peso normal, es decir, sin sobrepeso u obesidad, y menos del 7 % de la población de diabéticos se han realizado una prueba de hemoglobina glicosilada. Entonces solo una pequeña proporción de estos en este momento estaría recibiendo los incentivos.

El refrendo 2018 fue de 800 pesos para 2.5 millones de vehículos, que dieron un ingreso total de 2,000 millones de pesos; si le incrementamos el 10 % por inflación, serían 2,200 millones de pesos. Al otorgar un descuento a las personas que cuidan

de su salud de un 25 %, aplicado al 28 % del padrón vehicular, se tendría un ingreso de 1,760 millones de pesos por año. Eso significa una reducción neta de 240 millones de pesos (12 %), pero si logramos reducir las complicaciones tan solo un 1 % estaremos ahorrando cerca de 1,200 millones de pesos anuales en el tratamiento de estos pacientes. Luego este incentivo se transforma en inversión. Para poder otorgar estos incentivos las personas deberán demostrar que está sano y que tiene un índice de masa corporal dentro de los límites normales

Si a un individuo se le ha detectado diabetes, deberá de demostrar que su peso se mantiene o baja en los últimos 12 meses; además, deberá tener una revisión de fondo de ojo con pupila dilatada en el último año, revisar presión arterial por su médico por lo menos 3 veces al año, un perfil bioquímico cada año y, para detectar albuminuria, deberá completar por lo menos 6 consultas con su médico por año; asimismo, repetirse la hemoglobina glicosilada por lo menos 3 veces por año y ser evaluado por un cardiólogo anualmente para establecer su riesgo de infarto o de sufrir un accidente cerebrovascular.

Todos los diabéticos que demuestren haber realizado estas actividades preventivas serán susceptibles de recibir el mismo programa de incentivos que las personas sanas. Lo mismo aplica para los diabéticos con complicaciones al momento de entrar al programa; en la medida que demuestren realizar las actividades preventivas y tener un buen control metabólico, serán susceptibles de recibir los incentivos económicos mencionados.

En la tabla 1 se muestran las actividades que se requieren a los participantes del programa “Yo sí me cuido” para entrar al programa de incentivos

2.5.4. Participantes y actividades

A los usuarios (población del estado de Nuevo León) les corresponde el autocuidado de su salud, las actividades le corresponden a cada individuo de acuerdo con lo señalado en la tabla 1.

La administración de la base de datos y el monitoreo y control de los pacientes con sobrepeso obesidad y diabetes le correspondería a la Dirección de Salud Pública de la Secretaría de Salud de Nuevo León.

La alimentación de la base de datos de los pacientes con los registros correspondientes del peso, talla, IMC, presión arterial, le corresponde al personal de enfermería de las instituciones de salud.

El registro de las consultas, revisión de los pies, de las pupilas dilatadas, revisión cardiovascular le corresponde al personal médico institucional.

La captura de la información de los datos de laboratorio de los pacientes le

Tabla 1

Usuario	Actividades
Sano	Peso y talla cada 6 meses Presión arterial cada 6 meses En caso de sobrepeso u obesidad deberá realizar hemoglobina glicosilada
Con diabetes	Hemoglobina glicosilada cada 3 meses (por lo menos 3 por año) Consulta mensual con médico (por lo menos 6 por año) Peso cada mes Presión arterial cada 6 meses Revisión de retina con pupila dilatada 1 vez por año Perfil bioquímico y detección de albuminuria (anual) Cita con cardiólogo (anual)
Con diabetes más complicaciones	Hemoglobina glicosilada cada 3 meses (por lo menos 3 por año) Consulta mensual con médico (por lo menos 6 por año) Peso cada mes Presión arterial cada 6 meses

corresponde al personal de laboratorio de las instituciones.

El diseño de la base de datos se puede realizar por el personal de informativa de la Secretaría de Salud o, en su defecto, se puede pagar por el diseño de esta por un aproximado de 5 millones de pesos. Se deberá garantizar la conectividad de la tarjeta de usuario con código QR (igual a la licencia) con los diferentes sitios de registro y con el Instituto de Control Vehicular.

El Instituto de Control Vehicular será responsable de hacer efectivo el programa de incentivos de acuerdo con los registros de cada usuario.

2.5.5. Resultados esperados

Los principales indicadores del impacto del programa serán

1. Número de detecciones

Se debe de incrementar el número de detecciones por lo menos un 5 %.

2. Edad de las detecciones

La moda de la edad de las detecciones deberá estar por arriba de los 50 años o, en su defecto, deberá ser mayor y nunca menor a un año después de iniciar el programa.

3. El control metabólico de los pacientes

Los promedios de hemoglobina glicosilada deberán de ser menores al año después del diagnóstico que al momento del diagnóstico en la mayoría de los diabéticos.

4. Los pacientes que acuden a “control de su enfermedad”

El número de revisiones de retina, las detecciones de albuminuria en diabéticos y de hipertensión en diabetes deberán incrementarse.

5. La proporción de pacientes con diabetes y complicaciones deberá reducirse por lo menos un 1 %

6. La mortalidad deberá disminuir un 10 % en 2 años.

7. La proporción de pacientes con obesidad o sobrepeso se reducirá gradualmente después de los primeros 2 años del programa.

2.6. Análisis de alternativas y recomendaciones

En Nuevo León muere 1 persona cada 7 segundos por la diabetes, tenemos los primeros lugares nacionales en obesidad, diabetes y consumo de alcohol y refrescos. Urge tomar medidas más estrictas para el control de esta epidemia, así como usar la tecnología en favor de la ciencia médica y el control de estas enfermedades.

El lanzamiento de esta propuesta tiene como propósito principal involucrar a los ciudadanos en su autocuidado a través de incentivos fiscales. La inversión es mínima, los beneficios que se esperan superan los miles de millones de pesos en caso de tener éxito.

En el peor se los escenarios, donde no se logre el objetivo de motivar e involucrar a la población en su autocuidado, por lo menos al final del proyecto se tendrá una base de datos que contendrá los indicadores de control de enfermedad para su posterior seguimiento con otros programas. Estos datos actualmente solo se tienen en bases de datos parciales o solamente en papel. Además, las personas que se vean involucradas en su autocuidado tendrán menos complicaciones, mejorarán el control metabólico de la enfermedad, mejorarán su calidad de vida y eso se reflejara en la disminución de la mortalidad por diabetes en el estado.

La propuesta de incentivos deberá ser evaluada desde el punto de vista de los administradores del Gobierno del Estado, pues no es competencia de esta propuesta decidir su aplicación. Sin embargo, se considera la opción más viable para motivar a la población a tomar medidas de autocuidado. Una vez que se ha demostrado que las políticas punitivas aparte de ser pobremente aceptadas ofrecen peores resultados.

Otras opciones para la implementación de incentivos por parte del Gobierno del Estado podrían ser la de extender los beneficios para otros trámites administrativos gubernamentales como el alta de placas, licencias, expedición de actas de nacimiento, etc. Finalmente, si se logra involucrar a los Gobiernos municipales en esta iniciativa, se pueden ofrecer incentivos para el pago del impuesto predial. Si se incluyen todos estos beneficios el impacto será mayor, pues se incluirá a personas que no tienen automóvil o no lo tienen registrado en el estado.

2.7. Recomendaciones finales

Para las instituciones:

1. La creación de una base de datos estatal para registrar todos los pacientes con diabetes.

2. El control de peso talla e IMC de toda la población.

3. Todas las personas con obesidad o sobrepeso se deberá hacer detección de diabetes de acuerdo con niveles de hemoglobina glicosilada.

4. Todas las personas con diabetes deberán tener por lo menos 6 consultas por año con su médico, la cual debe incluir una revisión documentada de los pies, una revisión por año de su pupila dilatada, una vez por año con el cardiólogo, detección de albuminuria 2 veces por año y registro de niveles de hemoglobina glicosilada 3 veces por año.

5. Diseño de un programa de incentivos para personas sanas y pacientes con diabetes.

6. Establecer como medida de control metabólico la hemoglobina glicosilada < 7 y no los niveles de glicemia en ayunas.

7. Supervisar todas las actividades que se enlistan arriba con el objeto de que se cumplan.

8. Todas estas actividades deben sumarse a las existentes.

Para la población:

1. Cuidar de su alimentación.

2. Control de peso y por lo tanto su IMC.

3. Si es diabético debe cubrir con las siguientes actividades:

Tener por lo menos 6 consultas por año con su médico la cual debe incluir una revisión documentada de los pies, una revisión por año de su pupila dilatada, 1 vez por año con el cardiólogo, detección de albuminuria 2 veces por año y registro de niveles de hemoglobina glicosilada 3 veces por año. Establecer como medida de control metabólico la hemoglobina glicosilada < 7 y no los niveles de glicemia en ayunas.

4. Realizar ejercicio de acuerdo con las recomendaciones del personal de salud.

5. Brindar apoyo solidario a las personas que padecen esta enfermedad.

2.8. Referencias

(2018). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de: *https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10620*.

Arnold-Rodríguez, M.; Arnold-Domínguez, Y.; Alfonso-Hernández, Y.; Villar-Guerra, C.; González-Calero, T. M. (2012). *Pesquisaje y prevención de la diabetes mellitus tipo 2 en población de riesgo*. Revista Cubana de Higiene y Epidemiología, 50 (3), pp 380-391. Recuperado de: *http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1561-30032012000300012&lng=es&tlng=es*.

Aschner, P. (2010) *Epidemiology of diabetes in Colombia*. Avances en Diabetología, 26 (2), pp. 95-100.

Arredondo, A. (2001). *Requerimientos financieros para la demanda de servicios de salud por diabetes e hipertensión en México: 2001-2003*. Rev Invest Clin, 35(5), pp 422-429.

Arredondo, A. & Zúñiga, A. (2004). *Economic consequences of epidemiological changes in diabetes in middle-Income countries: the Mexican case*. Diabetes Care, 27 (1), pp 104-109.

Barceló, A.; Aedo, C.; Rajpathak, S.; Robles, S. (2003). *The cost of diabetes in Latin America and the Caribbean*. Bul World Health Organization, 81, pp 19-27.

Barquera, S. & Tolentino, L. (2005). *Geografía de las enfermedades asociadas con la nutrición en México: una perspectiva de transición epidemiológica*. Papeles de población, 11 (43), pp 133-148. Recuperado de: *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252005000100006&lng=es&tlng=*.

Campa-Magallón, T., & Cruz Robazzi, M. (2005). *Consumo de alcohol en trabajadores de una industria en Monterrey, México*. Revista Latino-Americana de Enfermagem, 13 (1), pp 819-826.

Cervantes-Castañeda, R. A.; Menchaca-Díaz, R.; Alfaro-Trujillo, B.; Guerrero-Gutiérrez, M.; Chayet-Berdowsky, A. S. (2014). *Prevención deficiente y tratamiento tardío de las complicaciones retinianas de la diabetes en México*. Gaceta Médica de México, 150, pp 518-526.

Centro Nacional De Prevención y Control de Enfermedades. (2013). *Prevención y Control de la Diabetes Mellitus 2013-2018*. Recuperado de: *http://www.cenaprece.salud.gob.mx/descargas/pdf/PAE_Prevencion-ControlDiabetesMellitus2013_2018.pdf*

Chib, A., Van-Velthoven, M.H., Car J. (2015) M *Health adoption in low-resource environments: A review of the use of mobile healthcare in developing countries*. Journal of Health Communication, 20 (1), pp. 4-34.

Colchero, M. A.; Zavala, J A.; Batis, C.; Shamah-Levy, T.; Rivera-Dommarco, J. A. (2017). *Cambios en los precios de bebidas y alimentos con impuesto en áreas rurales y semirrurales de México*. Salud Pública de México, 59 (2), pp 137-146. https://dx.doi.org/10.21149/7994.

Colchero, M. A.; Popkin, B. M.; Rivera, J. A.; Ng Shu, W. (2016) *Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study BMJ*, 352, pp. h6704

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Pública. (2012). *Informe de Pobreza y Evaluación del Estado De Nuevo León 2012*. 12 agosto de 2018, de CONEVAL Sitio web: *https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202010-2012_Documentos/Informe%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202012_Nuevo%20Le%C3%B3n.pdf*

Córdova-Villalobos, J. Á.; Barriguete-Meléndez, J. A.; Lara-Esqueda, A.; Barquera, S.; Rosas-Peralta, M.; Hernández-Ávila, M. (2008). *Las enfermedades crónicas no transmisibles en México: sinopsis epidemiológica y prevención integral*. Salud Publica Mex, 50, pp 419-427.

Cotino, L. (2012), *"La regulación de la participación y de la transparencia a través de internet y medios electrónicos*. Propuestas concretas", P3T, Journal of Public Policies and Territories, 2, pp 27-39.

Duart, J. (2009). *Internet, redes sociales y educación*. RUSC. Universities and Knowledge Society Journal, 6 (1)

Free, C., Phillips, G., Felix, L., Galli, L., Patel, V., Edwards, P. (2010). *The effectiveness of M-health technologies for improving health and health services: a systematic review protocol.* BMC Res Notes, 3 p 250. doi: 10.1186/1756-0500-3-250. Recuperado de: *http://www.biomedcentral.com/1756-0500/3/250*

Free, C.; Phillips, G.; Watson, L.; Galli, L.; Felix, L.; Edwards, P.; Patel, V.; Haines A. (2013). *The Effectiveness of Mobile-Health Technologies to Improve Health Care Service Delivery Processes: A Systematic Review and Meta-Analysis*. PLoS Medicine, 10 (1), art. no. e1001363

Fundación Mexicana para la Salud (2015). *Carga económica de la diabetes mellitus en México*, 2013. Recuperado de: *http://funsalud.org.mx/portal/wp-content/uploads/2015/08/Carga-Economica-Diabetes-en-Mexico-2013.pdf*

Fundación Midete (2016). *Asumiendo el control de la diabetes. 29 de agosto de 2018*, de Fundación Midete, Sitio web: *http://oment.uanl.mx/wp-content/uploads/2016/11/FMidete_Asumiendo-Control-Diabetes-2016.pdf*

García Garza, Domingo. (2011). *Una etnografía económica de los tacos callejeros en México. El caso de Monterrey*. Estudios sociales (Hermosillo, Son.), 19(37), pp 31-63. Recuperado en 13 de agosto de 2018, de *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572011000100002&lng=es&tlng=es.*

Gobierno de Nuevo León. (2015). *Arranca en Nuevo León el Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles*. Recuperado de: *http://www.nl.gob.mx/noticias/arranca-en-nuevo-leon-el-observatorio-mexicano-de-enfermedades-no-transmisibles*

Hernández-Ávila, M.; Gutiérrez, J. P.; Reynoso-Noverón, N. (2013). *Diabetes mellitus en México: El estado de la epidemia*. Salud Pública de México, 55(Supl. 2), s129-s136. Recuperado de *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342013000800009&lng=es&tlng=es*.

Instituto Mexicano del Seguro Social (2018). *IMSS pone en marcha las primeras unidades de control metabólico del país*. Recuperado de: *http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201805/117*

Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2015). INEGI, Monografías, Población, Nuevo León. En línea: *http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/nl/poblacion/*

Instituto Nacional de Geografía e Historia. (2017a). *Estadísticas a propósito del día de muertos*. Recuperado de: *http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/muertos2017_Nal.pdf*

Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2017b). *"ESTADÍSTICAS A PROPÓSITO DEL DÍA MUNDIAL DE INTERNET (17 DE MAYO)"*. Recuperado de: *http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/internet2017_Nal.pdf*

Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2018). *México en Cifras*. Recuperado de: *http://www.beta.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=19*

Instituto Nacional de Salud Pública. *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados por entidad federativa, Nuevo León*. Cuernavaca, México: autor, 2013. Recuperado de: *encuestas.insp.mx*

López Jaramillo, P.; Sánchez, R.; Díaz, M.; Cobos, L.; Brice, A.; Parra Carrillo, J.; Lizcano, F.; Lanas, F.; Sinay, I.; Sierra, I.; Peñaherrera, E.; Benderky, M.; Schmid, H.; Botero, R.; Urina, M.; Lara, J.; Foos, M.; Márquez, G.; Harrap, S.; Ramírez, A.; Zanchetti, A. (2013). *Consenso latinoamericano de hipertensión en pacientes con diabetes tipo 2 y síndrome metabólico*. Revista Med, 21(1), pp. 115-137. doi: *https://doi.org/10.18359/rmed.1164*

Mantzari, E.; Vogt, F.; Marteau, T. M. (2012). *The effectiveness of financial incentives for smoking cessation during pregnancy: is it from being paid or from the extra aid?* BMC Pregnancy and Childbirth, 12, 24. *http://doi.org/10.1186/1471-2393-12-24*

Martínez-Martínez, Ó. A.; Campillo-Toledano, C.; Cogco-Calderón, A. R. (2012). *Consumo de alimentos de*

alta densidad energética en los beneficiarios del Programa Oportunidades: El caso del Área Metropolitana de Monterrey. Estudios sociales (Hermosillo, Son.), 20(39), pp. 185-206. Recuperado de *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572012000100007&lng=es&tlng=pt.*

Mejía, X. (noviembre 2016). *"IMSS gasta hasta 320 mil pesos al año en cada paciente con diabetes"*. Excélsior. Ciudad de México. Recuperado de: *https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/11/16/1128380*

Natera, G. Terroba, G. (1982). *Prevalencia del consumo de alcohol y variables demográficas asociadas de la ciudad de Monterrey, N. L. Salud Mental*, 1 (15), pp. 82-86.

Nowinski Konchak, J.; Moran, M. R.; O'Brien, M. J.; Kandula, N. R.; Ackermann, R. T. (2016). *The State of Diabetes Prevention Policy in the USA Following the Affordable Care Act*. Current Diabetes Reports, 16(6), 55. *http://doi.org/10.1007/s11892-016-0742-6*

Organización Mundial de la salud, OMS. (2016). *Diabetes, Informe mundial sobre la diabetes*. Resumen de orientación. Recuperado de: *http://www.who.int/diabetes/global-report/es/*

Organización Mundial de la Salud. (2017). *Diabetes, Datos y cifras*. Recuperado de: *http://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/diabetes*

Rodríguez-Bolaños, R.A., Reynales-Shigematsu, L.M, Jiménez-Ruíz, J.A., Juárez-Márquez, S.A., Hernández-Ávila, M. (2010). *Costos directos de atención médica en pacientes con diabetes mellitus tipo 2 en México: análisis de microcosteo*. Rev Panam de Salud Pública, 28, pp 412-420.

Rojas-Martínez, R., Basto-Abreu, A., Aguilar-Salinas, C., Zárate-Rojas, E., Villalpando, S., & Barrientos-Gutiérrez, T. (2018). *Prevalencia de diabetes por diagnóstico médico previo en México*. Salud Pública de México, 60 (3), 224-232. doi: *http://dx.doi.org/10.21149/8566*

Rubi-Castellanos, R.; Martínez-Cortés, G.; Muñoz-Valle, J. F.; González-Martín, A.; Cerda-Flores, R. M.; Anaya-Palafox, M.; Rangel-Villalobos, H. (2009). *Pre-Hispanic Mesoamerican demography approximates the present-day ancestry of Mestizos throughout the territory of Mexico*. Am J Phys Anthropol,139(3), pp. 284-94. doi: 10.1002/ajpa.20980.

Secretaría de Salud de Nuevo León. (2015). *Estadísticas de Gestión Nuevo León 2009-2015*. 11 Recuperado de: *http://www.saludnl.gob.mx/drupal/sites/default/files/Estadísticas%20de%20Gestión_WEB.pdf*

Stavans, I. (2011). *Mexican-American Cuisine*. Santa Barbara, California: Greenwood.

Trelles Guzmán, X. W. & Zumba Pérez, A. G. (2010). *Tesis*. Recuperado de *http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/3444*

Villarreal-Ríos, E.; Salinas-Martínez, A.M.; Medina-Jáuregui, A.; Garza-Elizondo, M. E.; Núñez-Rocha, G.; Chuy-Díaz, E.R. (2000). *The Cost of Diabetes Mellitus and Its Impact on Health Spending in Mexico*. Arch Med Res, 31(5), pp 511-514.

Villalpando, S.; Shamah-Levy, T.; Rojas, R.; Aguilar-Salinas, C. A. (2010). *Trends for type 2 diabetes and other cardiovascular risk factors in Mexico from 1993-2006*. Salud Publica Mex, 52(S1), pp S72-S79.

Volpp, K. G.; Troxel, A. B.; Pauly, M. V.; Glick, H. A.; Puig, A.; Asch, D. A.; Galvin, R.; Zhu, J.; Wan, F.; De-Guzman, J.; Corbett, E.; Weiner, J.; Audrain-McGovern, J. (2009). *A Randomized, Controlled Trial of Financial Incentives for Smoking Cessation*. The New England Journal of Medicine, 360 (7), 699-709. *http://dx.doi.org/10.1056/NEJMsa0806819*

3. La industria cultural de cara a la cuarta revolución industrial

*Dr. Jesús Eduardo Oliva Abarca**

Tema central
7. Cultura, valores y participación ciudadana como motor del desarrollo humano.

Área(s) de oportunidad prioritaria(s)
EAC.16. Revalorizar el sector cultura y asignar un mayor presupuesto a CONARTE.
AC. 17. Fortalecer e impulsar las culturas comunitarias y de barrio para generar cohesión social y convivencia ciudadana.

Línea temática
DAC.16.1 Análisis de las oportunidades para impulsar la industria cultural en Nuevo León.

3.1. Introducción

A partir de la década de los 70, la cultura comienza a ser percibida como uno de los factores primordiales de desarrollo, a grado tal que, al día de hoy, numerosos países, analistas, investigadores y organismos de influencia nacional e internacional la asumen como el cuarto pilar del desarrollo sostenible (Hawkes, 2001). La revaloración de la cultura se basa, como diversos estudios exponen, en sus contribuciones a las esferas de la gobernabilidad, la economía, las interacciones sociales y la educación (PNUD, 2014; Piedras Feria, 2004). Por supuesto que esta no es una relación unidireccional, pues, como reconocen múltiples expertos, solo a través de la sinergia entre todos los ámbitos de la praxis humana se logrará un verdadero desarrollo integral (PNUD, 2016); en otras palabras, la equidad social, la igualdad de oportunidades laborales y económicas, el empoderamiento de los excluidos, la democratización tecnológica, la difusión de la ciencia, la legitimidad política, la multiculturalidad, la libertad y la preservación de la biodiversidad adquieren desde toda óptica desarrollista un estatus axiomático y normativo.

No obstante el reconocimiento generalizado de la cultura como elemento clave del desarrollo, existen obstáculos tanto de índole conceptual como metodológicos que han dificultado la implementación de políticas culturales que coadyuven de manera más eficiente al cumplimiento de las garantías y propósitos expuestos en la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural (2003) de la UNESCO, así como a los objetivos de la agenda de desarrollo internacional. La propia definición de cultura, así como su rol y rango de acción (Yúdice, 2002), constituyen las trabas conceptuales que han requerido mayor atención, mientras que el no incurrir en enfoques consumistas, instrumentalizadores, elitistas o excluyentes (Miller, 2012) es precisamente la mayor preocupación en lo que respecta a la metodología y la aplicación de las políticas culturales. A lo anteriormente señalado debe añadirse también un tema que a la fecha continúa siendo causa de un sinnúmero de debates y que se posiciona en el núcleo del diálogo entre la cultura y el desarrollo (Hesmondhalgh, 2013; Towse, 2010; García Canclini & Piedras Feria, 2005; Girard, 1982): la industria cultural.

El término de industria cultural, y todo lo que implica, hereda del concepto de cultura tanto las consideraciones optimistas como clave de desarrollo, así como las problemáticas conceptuales y metodológicas en lo que respecta a su papel y su orientación. Acuñada por Adorno & Horkheimer (1998) con un inicial sentido negativo, la noción de industria cultural no se refería a un sector productivo específico, sino más

* Profesor investigador en la Facultad de Artes Visuales de la Universidad Autónoma de Nuevo León y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel Candidato.

bien a un proceso que subordinaba la creación de nuevos símbolos y valores estéticos e intelectuales a la demanda del mercado, provocando así la estandarización de los gustos, el anquilosamiento de todo arte de vanguardia, la banalización cultural y la adhesión de la creatividad a intereses capitalistas. Sin embargo, y pese a las críticas de renombrados personajes, el concepto de industria cultural supuso, y supone, para muchos una alternativa para un acceso más democrático a bienes y servicios culturales tales como obras artísticas y literarias, artesanías, patrimonio cultural tangible e intangible, espectáculos, etc., así como una forma de potenciar la creatividad y establecer "ecosistemas creativos" en los que la diversidad y el pluralismo sean fuentes de producción e innovación continua (Howkins, 2013; Florida, 2012; Caves, 2002).

El concepto de industria cultural pudiera entonces emplearse para referirse a un sistema de procesos de producción diversificados, insertos en una cadena de circulación compleja en diferentes mercados de escala local, nacional e internacional (UNESCO, 2010); pero, precisamente por la variedad de prácticas, manifestaciones y expresiones culturales que la caracterizan, la industria cultural se pluraliza, a la vez que sienta las bases para la conformación de un ámbito amplísimo, el de la economía creativa (Howkins, 2013), cuya esencia reside tanto en actividades y procesos culturales y creativos, en un sentido extendido a la investigación y la innovación en diferentes aspectos de la vida humana (PNUD, 2014).

Aunque las caracterizaciones más detalladas en torno a las industrias culturales y creativas suelen establecer diferencias sustanciales entre ambos sectores (Hesmondhalgh, 2013; Flew, 2012; Towse, 2010), existe un consenso más o menos generalizado en torno a 4 tesis: a) que el común denominador de la industria cultural y de la creativa radica en el potencial creativo y la innovación cultural (PNUD, 2014), esto es, en la capacidad humana de producir y comunicar significados que configuran y reconfiguran nuestra relación con el mundo y los otros (Cassirer, 1968); b) que contribuyen de manera activa a la economía regional y global, generando empleos, bienes y servicios, y riqueza (Howkins, 2013; Piedras Feria, 2004); c) que coadyuvan a la revitalización urbana, a la conservación del patrimonio, al sentido de comunidad, a la pluralidad cultural y a la cohesión social (PNUD, 2014; Florida, 2012; UNESCO, 2012; Throsby, 2008); d) que la creatividad, la imaginación y el pensamiento crítico, facultades representativas de la industria cultural y creativa, son al día de hoy competencias necesarias y deseables para adaptarse a la cuarta revolución industrial (Schwab, 2016).

Cabe señalar que las tesis previamente comentadas son objeto de debate, y que, de idéntica manera que con respecto a otros temas de importancia, existen apólogos y detractores de la industria cultural. No obstante, no es el propósito de este documento valorar las posturas y argumentos que caracterizan tal disputa; antes bien, se asumen como válidas y legítimas las tesis que sobre la industria cultural (y los subsectores que la conforman, junto con la creativa) se han mencionado con

anterioridad. La finalidad a la que aquí se aspira es la de plantear alternativas de integración y aprovechamiento de recursos, herramientas y tecnologías características de la cuarta revolución industrial que posibiliten un desarrollo sostenido de la industria cultural local, todo ello en conformidad con el Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030 (Consejo Nuevo León, 2016).

De los 8 temas centrales identificados para el cumplimiento de la visión hacia 2030 para Nuevo León, el presente documento se enfoca en el séptimo, el referente a la Cultura, valores y participación ciudadana como motor del desarrollo humano[1], y cuya tarea propuesta es la de hacer patente la relación entre las prácticas artísticas y culturales y el fomento de la creatividad, la creación y conservación de valores comunitarios que garanticen una convivencia pacífica, respetuosa e incluyente y la implicación de los ciudadanos en la mejora continua de la sociedad. La línea temática a la que se suscribe este ensayo es la que se ocupa del Análisis de las oportunidades para impulsar la industria cultural en Nuevo León. Las áreas de oportunidad prioritarias a la que se aspira atender son las referentes a Revalorizar el sector cultura y asignar un mayor presupuesto a CONARTE y la de Fortalecer e impulsar las culturas comunitarias y de barrio para generar cohesión social y convivencia ciudadana[2]; es pertinente indicar que, para ofrecer propuestas más eficientes y comprensivas, se requiere el abordaje simultáneo de dicho reto y de dos áreas de oportunidad enunciadas en el Plan Estratégico 2030[3], la de Fortalecer la difusión de la cultura y la de Desarrollar oportunidades de mercado para el arte y la cultura.

[1] Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030, 230. Obtenido de *http://conl.ukko.mx/documents/document_files/000/000/002/original/plan_estrategico_nuevo_leon.pdf?1480726045*.
[2] *http://red.conl.mx/prioridades*.
[3] Op. cit., 95.

3.2. Planteamiento del problema

La industria cultural, o industrias, según se prefiera, ha cambiado significativamente para adaptarse a los cada vez más acelerados cambios de nuestra época. Desde la década de los 80 al día de hoy, se asume que el acceso a bienes y servicios culturales se ha ampliado cuantitativamente gracias a que se dispone con mayor facilidad de medios tanto de producción y reproducción, así como de difusión y comercialización (Girard, 1982). Además, el sector aparentemente más exitoso de la industria cultural es el centrado en la creación de experiencias (Flew, 2012), de entre los cuales destacan el cine, los conciertos y los deportes en vivo, lo cual, cabe señalar, implica un crecimiento asimétrico respecto a los demás subsectores culturales y creativos.

Otro factor importante a considerar para la caracterización de la industria cultural contemporánea es el de las formas de organización a las que recurren quienes se desempeñan en este ámbito. El modelo económico globalizado, con todos sus altibajos y fluctuaciones, ha propiciado una suerte de darwinismo empresarial en el cual surgen y proliferan micro, pequeñas y medianas empresas que, para poder sobrevivir ante la competencia de compañías más grandes, recurren a alianzas estratégicas y a la conformación de equipos de trabajo interdisciplinarios, también denominados como clústeres (Howkins, 2013). No obstante, la permanente reestructuración de este ecosistema ha conducido también a una mayor recurrencia al trabajo temporal, al autoempleo y al pluriempleo (Hesmondhalgh, 2013). Tales condiciones también aplican para la industria cultural (O'Connor, 2010).

Estas transformaciones también han favorecido que la ideología emprendedora adquiera una singular relevancia en la cultura; de hecho, existe cierta semejanza entre las figuras del emprendedor(a) y del artista, dado que son considerados agentes disruptores que persiguen continuamente la innovación, además de que su labor es esencialmente creativa (Hartley et al., 2013). Del paralelismo entre emprendedor y artista surge el emprendedor cultural, personaje híbrido que es a un mismo tiempo productor, gestor, difusor y administrador (Rowan, 2010), con la particularidad de que su labor no está dirigida únicamente a generar beneficios económicos, sino también significados y valores sociales (PNUD, 2014). Así pues, el emprendimiento cultural se presenta como la base que sustenta a la industria cultural contemporánea, pues posibilita la generación de empleos, acrecienta el acervo artístico, cultural e histórico y conduce a la exploración de nuevas posibilidades creativas (González Hernández, 2010).

Un último aspecto para tomar en cuenta en lo que a la industria cultural respecta es la multitud de transformaciones que vienen compaginadas con la cuarta revolución industrial. Esta nueva faceta a la que nos conduce el acelerado avance tecnológico que caracteriza a nuestra época implica, desde el punto de vista económico, un reajuste de los modelos de negocios conocidos, así como el replanteamiento de

los sistemas de producción, circulación y consumo, y, desde una óptica social, también las formas en que nos expresamos, nos comunicamos e, incluso, en que conocemos y disfrutamos se verán (o se ven ya) influenciadas por este paradigma de producción (Schwab, 2016). En suma, la cuarta revolución industrial, o industria 4.0, extiende su influjo a todos los aspectos de la vida humana, desde la política, el trabajo y la convivencia, hasta la educación y el entretenimiento, lo que ha de derivar consecuentemente en la necesidad de nuevas competencias y saberes, es decir, de nuevas profesiones (Ontiveros y López Sabater, 2017).

La caracterización de la industria cultural aquí ensayada tiene por propósito, primero, representar las interacciones de esta con otros ámbitos de la praxis humana y, segundo, exponer sus fortalezas y sus limitantes. La industria cultural posibilita un acceso cuantitativamente mayor a una amplia gama de bienes y servicios culturales, pero las preferencias pueden orientarse de desigual manera a solo unos subsectores específicos; la industria cultural también propicia la conformación de equipos creativos y la sinergia interdisciplinaria, pero, por otra parte, también puede conllevar a la "casualización" laboral y a la precariedad, principalmente en lo que respecta a creadores independientes y micro y pequeñas empresas culturales (McRobbie, 2016; Towse, 2010). Además, la cuarta revolución industrial plantea a los profesionales culturales el gran reto de prepararse para continuar siendo vigentes en un mundo que, con impresionante velocidad, tiende a la automatización, a la virtualidad y a la digitalización (Schwab, 2016).

A esta ponderación de los retos que enfrenta la industria cultural, y los agentes involucrados en ella, se debe sumar también el hecho de que, al no reportar de manera inmediata beneficios materiales, ha existido, por parte tanto de la iniciativa privada como del sector gubernamental, una marcada renuencia a invertir en cultura, a la vez que una tendencia a reducir el presupuesto asignado a este rubro (Maanen, 2009), situación que conlleva a que creadores, gestores y emprendedores culturales deban recurrir al multiempleo (Throsby, 2008) para autofinanciar sus proyectos. Aún con todos estos desafíos, y como aseguran diversos expertos y organismos nacionales e internacionales, tales como la UNESCO, la OEA y la OEI, entre otros, la industria cultural, y la creativa, es fuente generadora y promotora de lazos identitarios, de cohesión social, de pluralismo y diversidad cultural, de respeto y libertad y, también, de crecimiento económico (PNUD, 2014).

En Nuevo León, el interés por la industria cultural ha derivado en un diagnóstico de las implicaciones políticas y económicas de las actividades culturales en el estado. De acuerdo con el estudio, presentado a fines del año 2017, en el lapso de 22 años el número de espacios culturales se ha incrementado considerablemente, lo que implica una mayor participación de talentos emergentes en la vida cultural neoleonesa, así como una apertura más extendida a nuevos públicos y audiencias, además de que los servicios denominados como de esparcimiento cultural contribuyen a la generación de trabajo formal y autoempleo (Zúñiga, 2017). Sin em-

bargo, los especialistas que llevaron a cabo el estudio reconocen también que no existen un seguimiento y evaluación continuas que permitan estimar la permanencia y desarrollo de iniciativas culturales, además de que el sector cultura requiere vincularse con la iniciativa privada, con universidades y con organizaciones civiles para así impulsar la incubación de pymes culturales.

Por otra parte, N. L. 4.0[4] es un proyecto estatal que busca aprovechar todos los procesos e innovaciones de la cuarta revolución industrial para el desarrollo y crecimiento de Nuevo León. En esta iniciativa convergen el sector gubernamental, el académico y el privado con el propósito de vincular a los organismos operantes, generar y administrar el conocimiento, la tecnología y las competencias, y favorecer la infraestructura requerida para conformar un ecosistema autoajustable, inteligente, flexible y eficiente en el que la digitalización de los procesos productivos propicie nuevas relaciones entre productores y consumidores[5]. Con este proyecto, Nuevo León se prepara para incorporar a su industria las tecnologías de la cuarta revolución industrial, tales como la robótica, la realidad virtual y aumentada, la manufactura aditiva, el Internet de las cosas, el big data y la minería de datos, y la inteligencia artificial, a la vez que encara las amenazas que acompañan a este cambio global[6], de entre las que se destacan el rezago tecnológico y la obsolescencia de algunas profesiones. Ante este panorama, es pertinente señalar que las transformaciones que plantea la cuarta revolución industrial atañen de 2 maneras al sector cultural: o bien, artistas, artesanos, escritores y demás agentes culturales pueden beneficiarse con el uso y la explotación de las tecnologías 4.0, o bien sus actividades, y las profesiones en sí, pueden verse seriamente afectadas si no se logra compaginar el potencial creativo y la expresividad cultural con las competencias tecnológicas requeridas en la actualidad.

Por todo lo anteriormente señalado, puede afirmarse que existen razones de peso para promover el crecimiento de la industria cultural, pero este sector debe considerar también los retos que la cuarta revolución industrial le plantea, así como las oportunidades que le brinda. Así pues, y para proponer alternativas viables en torno al tema de este documento, ha de afrontarse el problema siguiente: ¿qué ventajas y beneficios ofrece la cuarta revolución industrial para el desarrollo sostenido de la industria cultural en Nuevo León? Las soluciones que se propongan como respuesta a esta interrogante deberán orientarse a propulsar la creación de nuevas empresas culturales, así como al progreso de las ya existentes, con la visión de aproximar a la población neoleonesa, y principalmente a las comunidades más vulnerables, a la creación y al disfrute de las artes y de otras actividades creativas. Además, las propuestas que se planteen deberán contemplar también la formación de públicos,

[4] *https://www.nuevoleon40.org/*
[5] *http://www.nuevoleon40.com/image/Presentacion_Nuevo_Leon40_2017.pdf*
[6] *http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/presentacion_nl40_31_mayo_-_rev_02_2_0.pdf*

garantizando así que la sociedad neoleonesa sea partícipe y beneficiaria de experiencias estéticas edificantes y diversas. A lo anterior se suma como necesidad prioritaria el promover en los agentes involucrados en la industria cultural la “alfabetización electrónica” (UNESCO, 2003), lo que implica no solo el conocimiento y uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, sino también el explorar las posibilidades que comporta la cuarta revolución industrial para la creación, difusión y comercialización de bienes y servicios culturales.

3.3. Objetivos

El objetivo general de esta propuesta es impulsar la creación y desarrollo de micro y pequeños proyectos de emprendimiento cultural a través de una planificación estratégica que incorpore herramientas, tecnologías y recursos característicos de la industria 4.0, para así garantizar un crecimiento sostenido de los subsectores que se integran a la industria cultural en Nuevo León de cara a la modernización global. La población objetivo a la que se dirige esta iniciativa la conforman jóvenes que estudien, o hayan concluido ya, carreras relacionadas con las artes y la cultura y que no estén activos en términos laborales, precisamente para atender simultáneamente al desempleo en este sector en específico. Cabe señalar que el emprendimiento, en general, es considerado una opción ante el desempleo (Rowan, 2010) y, en el caso de la industria cultural, ha supuesto, pese a los altibajos aparejados, una de las alternativas más viables para subsistir en condiciones más estables en un sector caracterizado por la precariedad (McRobbie, 2016).

Los objetivos específicos a cumplir son los siguientes:
a) Examinar los usos y aplicaciones para la industria cultural de las tecnologías y modelos que definen a la cuarta revolución industrial, tales como la minería de datos, la realidad virtual y aumentada, etc.
b) Analizar los medios, modos y modelos de difusión, distribución y comercialización de la cultura digital, como las bolsas de trabajo virtuales, tiendas en línea y comercio electrónico (*e-commerce*), como herramientas para la apertura del mercado de las artes y la cultura.
c) Fortalecer los nexos entre productores artísticos y agentes culturales con académicos e investigadores a través de propuestas de trabajo conjunto que implementen el paradigma de la investigación + desarrollo (Howkins, 2013).

El Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León, en conjunto con la Secretaría de Economía y Trabajo del Estado, asume activamente desde 2017 la misión de propulsar la industria cultural local a través del seminario Cómo iniciar tu empresa creativa y cultural, el cual ha propiciado el establecimiento de varias iniciativas de emprendimiento cultural y creativo en el estado[7]; no obstante, ambos organismos y los beneficiarios de dicho programa pudieran apoyarse en propuestas metodológicas y estudios realizados por académicos e investigadores de las universidades del estado que exploren el entorno y las tendencias económicas, sociales, políticas y culturales, a nivel local y global, integrándose como asesores estratégicos de proyectos de empresas culturales al lado de los creadores y creadoras, gestores y promotores que fungen actualmente como tutores de los emprendedores culturales y creativos neoleoneses.

[7] *http://conarte.org.mx/2018/04/12/impartiran-seminario-la-creacion-empresas-creativas/*

3.4. Contexto

La industria cultural, y la creativa, se compone por diferentes subsectores, cada uno de ellos orientado a actividades, disciplinas, bienes y servicios específicos. Según el modelo de los círculos concéntricos (Fig. 1), el ámbito cultural y creativo se divide en 4 dominios: el primero, el de la expresión cultural principal, comprende a la literatura, la música, las artes visuales y las escénicas; el segundo engloba al cine, la fotografía, los museos, galerías y bibliotecas; el tercer dominio incluye a la radio, la televisión, la industria editorial, y los videojuegos, entre otros; el último está conformado por la arquitectura, la publicidad, el diseño y la moda (PNUD, 2014). Por su parte, el modelo propuesto por el National Endowment for Science, Technology and the Arts[8] (NESTA) clasifica a las industrias creativas y culturales según se orienten ya sea a la producción artística (literatura, artesanías, artes visuales), a la creación de experiencias (música, artes performáticas, museos y galerías), a la creación de contenidos (televisión, industria editorial, desarrollo web) y a la provisión de servicios (diseño, publicidad, arquitectura). En este modelo los sectores se intersecan entre sí (Flew, 2012), evidenciando los eslabones de la cadena productiva de la cultura (Fig. 2).

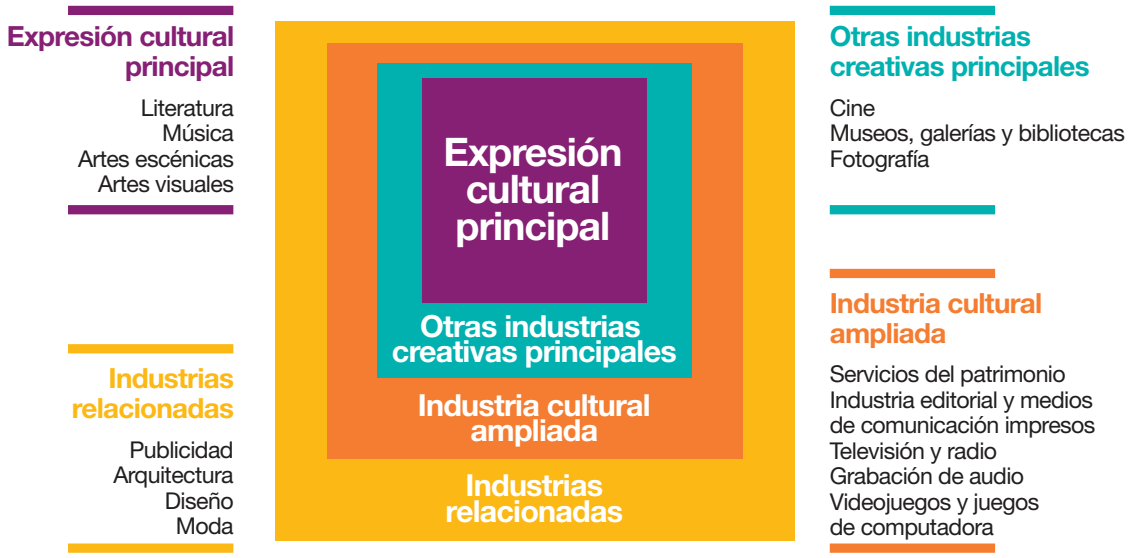
Para Howkins (2013), las industrias culturales y creativas pueden clasificarse en 4 mercados, cada uno de los cuales posee atributos diferenciadores, tales como sus respectivos tamaños y las ganancias que generan. Esta clasificación introduce a la industria cultural y creativa un sector que no ha sido considerado de manera directa o expresa en los modelos previamente comentados; a los mercados de las artes y la cultura, del diseño, y de los medios, se añade el de la innovación, que se refiere a todos los procesos de mejora o perfeccionamiento que, basados en el paradigma de la investigación + desarrollo, conllevan a la generación de bienes y servicios novedosos, tanto en términos estéticos como de funcionalidad (Howkins, 2013). Es importante señalar que este mercado no está relacionado de manera exclusiva con la creación cultural, esto es, con la expresividad simbólica propia del ser humano (Cassirer, 1968), sino que también opera en otros ámbitos, como el empresarial, el científico y el tecnológico; no obstante se considera parte de la economía cultural y creativa por el hecho de que a toda innovación subyace un proceso creativo (Yproductions, 2009).

De acuerdo con diversos estudios realizados por instituciones nacionales e internacionales tales como el Consejo Británico[9], y Conaculta, ahora Secretaría de Cultura, así como el Banco Mundial y la UNESCO, desde principios de siglo las actividades

[8] *https://www.nesta.org.uk/*
[9] *https://creativeeconomy.britishcouncil.org/*

centradas en la producción de bienes y servicios culturales han reportado significativos aportes a las economías regionales y a la economía global (PNUD, 2014; Piedras Feria, 2004). En 2015, la International Confederation of Societies of Authors and Composers (CISAC), la organización EY[10] y la UNESCO conjuntaron esfuerzos para elaborar un mapeo mundial de las industrias culturales y creativas[11], recabando información referente a los subsectores más activos según zonas geográficas globales, las características de los regímenes formal e informal en el ámbito cultural y creativo, y el influjo de la economía digital. Según las estimaciones provistas en el documento mencionado, las industrias culturales y creativas generaron 2,250 miles de millones de dólares y aproximadamente 30 millones de trabajos en todo el mundo (EY, 2015).

Fig. 1. Modelo de los círculos concéntricos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

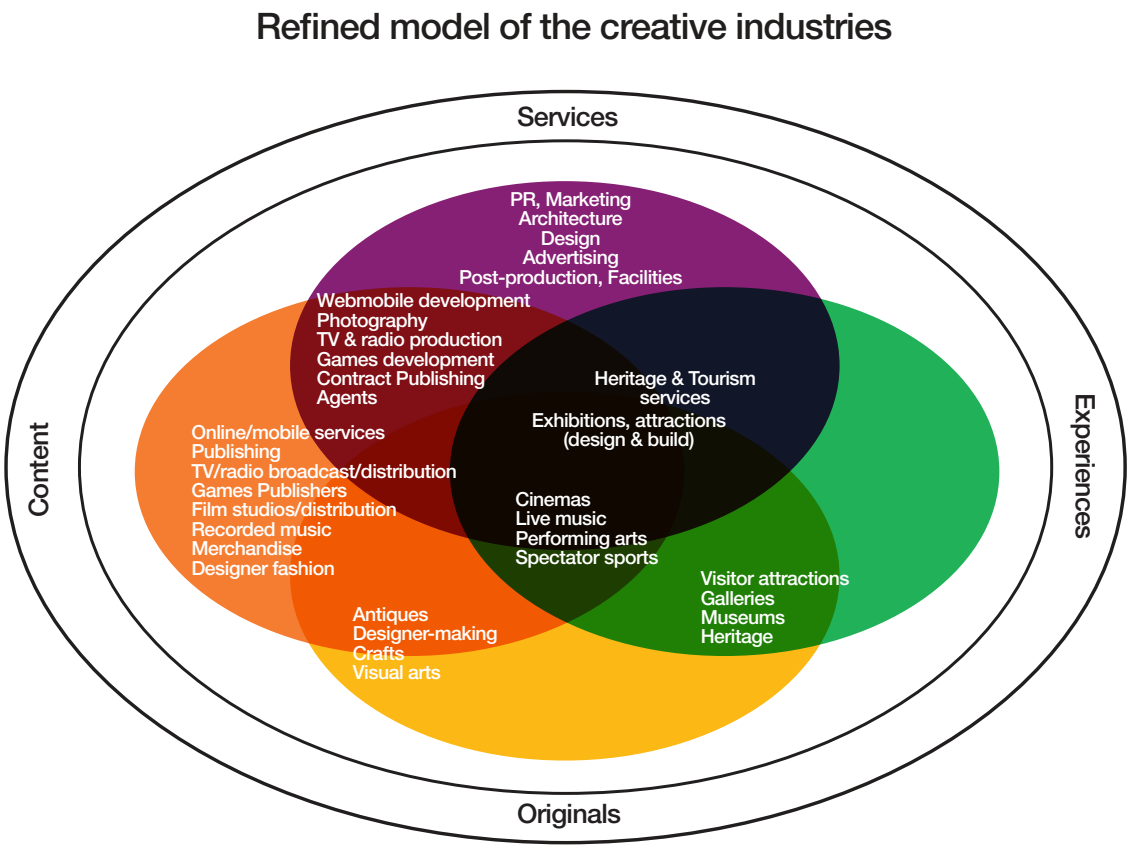


Fuente: Informe sobre la economía creativa[12]

[10] *https://www.ey.com/*
[11] *http://www.worldcreative.org/wp-content/uploads/2015/12/EYCulturalTimes2015_Download.pdf*
[12] *http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013-es.pdf*

El estudio realizado por Ernesto Piedras Feria en torno a las aportaciones de las industrias protegidas por el derecho de autor, otra denominación de las industrias culturales y creativas, a la economía mexicana, evidenció que, desde finales de los 90 y en los primeros años del siglo XXI, el sector cultural y creativo reportó un aproximado del 6.7 % del producto interno bruto del país (Piedras Feria, 2004). Apenas el año pasado, Eduardo Cruz Vázquez cartografió el panorama de las empresas culturales mexicanas con el objetivo de ofrecer una visión generalista de la operatividad empresarial en el sector cultural, y así aperturar líneas de acción y de investigación en torno a la empresarialidad cultural y su influencia en el desarrollo nacional. Según la información presentada en este retablo, predominan en el país las micro y pequeñas empresas culturales, de las cuales más de la mitad no cuentan con una planificación concreta para su desarrollo, además de operar en espacios de renta. Igualmente, un porcentaje mayor a la mitad de los propietarios subsisten con sus empresas, mientras que el resto debe recurrir al pluriempleo (Cruz Vázquez, 2017).

Fig. 2. Modelo de la NESTA.



Fuente: Flew, Terry. The Creative Industries, p. 25.

Existen numerosos ejemplos en todo el mundo de las repercusiones positivas de la cultura en la economía, en la sociedad e incluso en el cuidado del medio ambiente. Retomando ejemplos del Informe sobre la economía creativa (PNUD, 2014) que compaginan valores culturales y sociales con prácticas artísticas emergentes, un esquema empresarial bien definido y un modelo de desarrollo sostenido, se puede mencionar el ejemplo del Book Café, en Harare, Zimbabue, espacio cuyo objetivo es el de incentivar la lectura y el pensamiento crítico y progresista, y que a la fecha subsiste gracias a funciones teatrales, lecturas de poesía, presentaciones de libros, y otras actividades culturales. Otro ejemplo es *banglanatak dot com*[13], que se autodefine como una empresa socialmente responsable que se apoya en la cultura y las artes para propiciar cambios positivos en el mundo. En España, la asociación Arca[14] surge como una iniciativa impulsada por profesionales de diferentes áreas del saber con una meta común, que es la de explorar y potenciar el talento creativo de niños y jóvenes a través de enfoques alternativos de enseñanza y aprendizaje (Yproductions, 2009).

En América Latina existen también variados casos del influjo positivo de la industria cultural. Por mencionar un ejemplo, en Bolivia, en el barrio de La Coronilla, el proyecto mARTadero propulsa a la creación artística, el cuidado del medioambiente y la investigación y documentación de las artes, de manera incluyente y respetuosa, beneficiando primordialmente a jóvenes talentos y vecinos de la zona con talleres y cursos de creación (OEA, 2011). Otro ejemplo acontece en varias provincias del Ecuador en las que se ha implementado una iniciativa de capacitación continua cuyo objetivo es el dotar a los creadores artesanales de competencias que propicien la recuperación, transferencia y apropiación de conocimientos, técnicas e instrumentos que incrementen la eficiencia productiva y la calidad de los objetos artesanales, que estimulen iniciativas gerenciales de mercadeo y que contribuyan a potenciar el rol de la artesanía en la socialización y el robustecimiento de la identidad de las comunidades locales (65).

En México la industria cultural ha cobrado mayor auge recientemente; prueba de ello lo constituyen iniciativas tales como Creativa México[15], asociación civil que busca propulsar proyectos culturales y creativos para que se posicionen como motores de crecimiento económico en el país. En Nuevo León, un caso muy particular del apogeo actual de la industria cultural es el del Barrio de la Luz, sector histórico de la capital del estado que experimenta una revitalización económica y urbana, gracias a la presencia de espacios como Café Ámbar (espacio galerístico y de proyecciones cinematográficas), Graficante (sitio dedicado a las artes gráficas), y el taller y galería Olarte, por mencionar unos ejemplos. Un último ejemplo que conviene

[13] *http://banglanatak.com/*
[14] *http://www.altascapacidadesarca.org/*
[15] *http://creativamexico.com.mx/*

mencionar es el Centro de Cultura Digital (CCD)[16], cuyo propósito es el de emplear las tecnologías digitales como recurso para la creación cultural y el fomento de la exploración creativa en las artes, la economía y la sociedad.

La panorámica aquí esbozada dista mucho de ser exhaustiva, no obstante ilustra adecuadamente el influjo económico y social, sin obviar el estético y simbólico, que actualmente ejerce la industria cultural. No obstante, fenómenos y tecnologías características de la cuarta revolución industrial, tales como la economía digital, la digitalización y virtualización de diferentes procesos gubernamentales y de plataformas y formatos artísticos y literarios, tales como los museos y galerías virtuales, los libros electrónicos (e-books) y el arte digital, el uso cada vez más extendido tanto de las redes sociales como de la realidad aumentada y de la virtual, tendrán, y tienen ya, repercusiones significativas en la creación, circulación y consumo de bienes y servicios culturales. Entonces, para garantizar el desarrollo sostenido de la industria cultural neoleonesa como motor de mejora social, de crecimiento económico, de innovación cultural y creativa, y de concientización medioambiental, en el contexto de la cuarta revolución industrial, se requiere explorar las alternativas, los usos y el acceso actual a las tecnologías que caracterizan a la industria 4.0, así como un análisis de las ventajas que esta plantea al sector cultural, tanto en términos de creación, como de difusión y comercialización.

En conformidad con lo previamente expuesto, la metodología con la que se proyecta la propuesta planteada en este documento parte de un enfoque mixto, que contemple tanto el análisis de datos cuantitativos como cualitativos (Collins, 2015), y que conduzca a esbozar un diagnóstico del estado actual de la industria cultural neoleonesa para así planificar las posibles líneas de intervención (Barrios Nogueira & Chaves Zaldumbide, 2014) que coadyuven al desarrollo de micro y pequeñas empresas culturales apoyadas en los avances que caracterizan a la industria 4.0. Las etapas para la realización de esta propuesta se enlistan a continuación: i) estudio de las megatendencias tecnológicas (Schwab, 2016) y su posible aprovechamiento en pro de la industria cultural; ii) cartografía de las micro y pequeñas empresas culturales en el estado que requieran asesoría para su desarrollo; iii) diseño de estrategias de creación, difusión y comercialización basadas en las tecnologías y recursos provistos por la cuarta revolución industrial.

[16] *https://centroculturadigital.mx/*

3.5. Análisis de alternativas

Se asume en este documento que si bien la industria 4.0 plantea desafíos complejos al mundo entero, también revela oportunidades inéditas de desarrollo que pueden beneficiar al sector cultural mediante el uso y aprovechamiento adecuado de las tecnologías, recursos y herramientas que caracterizan al fenómeno global denominado como la cuarta revolución industrial. Para concretar esta visión, y posibilitar así el desarrollo sostenido de las micro y pequeñas empresas culturales que conforman gran parte de la industria cultural neoleonesa, se proponen las siguientes opciones:

3.5.1. Incentivar la utilización de plataformas digitales para generar y difundir contenidos culturales en línea

Desde que existe un mayor acceso a tecnologías tales como el cinematógrafo, la cámara fotográfica, la computadora y el internet, una gran cantidad de creadores artísticos se han inclinado por experimentar con estos medios para la producción de nuevas experiencias estéticas (Paul, 2008). Tal tendencia continúa hasta hoy, dado que los diversos productores culturales han encontrado en los entornos digitales herramientas no solo de creación sino también de distribución y exposición (Kulesz, 2016). Plataformas como YouTube o Vimeo proporcionan a videastas, productores audiovisuales y animadores un medio de difusión; Instagram, Facebook, y DeviantArt son de las páginas más concurridas por fotógrafos, dibujantes, artistas gráficos y diseñadores para dar a conocer sus trabajos. En el ámbito editorial, las plataformas de autopublicación tales como Amazon Publishing o publica.la[17] son un recurso socorrido por autoras y autores nóveles que desean ver su obra publicada y distribuida, aunque sea en formato digital. En el caso del trabajo artesanal, Etsy, Amazon Handmade o artesanio[18] son algunas de las opciones para comercializar de manera global las creaciones de artesanos locales.

Utilizar estas y otras plataformas digitales impulsaría las actividades de los creadores neoleoneses y posibilitaría una mayor difusión de la producción cultural estatal entre los mismos habitantes de Nuevo León como de otros estados y otras partes del mundo. Además, la mayoría de las plataformas digitales que pueden emplearse para la creación y distribución de bienes y servicios culturales son gratuitas y de libre acceso a cualquier persona. No obstante, y pese a la viabilidad de esta opción, el libre uso de estas plataformas puede derivar en la generación de obras y procesos de poca o nula calidad artística y expresividad simbólica o, incluso, en la banalización del proceso creativo (Hesmondhalgh, 2013); además, otra cuestión

[17] *https://publica.la/*
[18] *http://artesanio.com/*

a considerar es que generalmente cada página cuenta con un sistema de filtros definidos ya sea por usuarios o por administradores del sitio, y que no se adhieren necesariamente a criterios estéticos, artísticos o culturales, sino a pautas de interacción comunitarias.

3.5.2. Expandir los mercados artísticos y culturales locales a través de campañas de difusión y promoción fuertemente centradas en las redes sociales

Las redes sociales pueden emplearse de manera estratégica para propulsar el crecimiento de micro y pequeñas empresas culturales locales; la visibilidad y un manejo óptimo de las redes sociales puede garantizar la captación de una gran cantidad de posibles beneficiarios de bienes y servicios culturales, además de apoyar en la creación de públicos y en la mejora continua del quehacer artístico y creativo a través de la interacción constante con la comunidad digital (Kolb, 2015). Muchas empresas recurren a la gestión de las redes sociales para implementar campañas que les permitan obtener mayores ingresos. Con toda seguridad, la industria cultural neoleonesa se vería favorecidas con un manejo adecuado de las redes sociales; las únicas desventajas de esta opción consisten en que las funcionalidades y servicios más avanzados que ofrecen redes sociales como *Facebook*, *Twitter* o *Instagram* requieren de una inversión económica por parte del usuario, además de que las micro y pequeñas empresas culturales que cuenten con poco conocimiento de la explotación de las redes sociales requerirían contratar profesionales que puedan gestionar estas herramientas.

3.5.3. Utilizar software de código abierto como base para la creación de empresas culturales con muy poco o nulo presupuesto

La computadora ha adquirido un rol destacado en la cotidianidad humana; a la fecha se ha convertido en un dispositivo comunicativo, de entretenimiento e incluso creativo (Taylor, 2014). La creación de trabajos artísticos a través del ordenador requiere del uso de software específicos, provistos por grandes compañías mediante tarifas únicas de uso permanente o cuotas mensuales o anuales, siendo un ejemplo destacado de esto el paquete creativo de Adobe[19], que ofrece herramientas para dibujo e ilustración digital, edición de audio y video y maquetación editorial, entre otras más. La alternativa gratuita, y usualmente de gran calidad, ante las costosas licencias de software de propietario es el software de código abierto (*open source*), cuya filosofía consiste en el conocimiento compartido, la cultura de la colaboración y la libertad creativa (Velkova, 2017). Un caso que ilustra el uso del software de código abierto para la creación artística y el establecimiento de empresas culturales son el del proyecto Morevna[20], que emplea el programa de ilustración y animación

[19] *https://www.adobe.com/mx/creativecloud.html*
[20] *https://morevnaproject.org/*

vectorial Synfig Studio para la producción de cortometrajes y series animadas de calidad. Otro ejemplo que conviene mencionar es el del programa de maquetación editorial Scribus[21], que ha sido utilizado con éxito en la elaboración de revistas, periódicos y libros de editores independientes o compañías pequeñas.

Otro interesante caso es el de Studio Ponoc, sucesor espiritual del estudio japonés de animación Ghibli, y que para la realización completa de su largometraje Mary And The Witch's Flower, utilizó el programa libre de dibujo y animación OpenToonz[22]. Otro ejemplo más famoso es el del software de modelado, animación y motor gráfico 3D Blender, con el que ya se han producido varios cortometrajes animados e incluso videojuegos. Por último, un caso quizá menos famoso que los anteriores, pero igualmente interesante, es el de OpenSpace3D[23], software que puede ser empleado para el desarrollo de aplicaciones de realidad aumentada y virtual.

Son numerosas las ventajas que ofrece el software de código abierto para el desarrollo de micro y pequeñas empresas culturales en Nuevo León; se puede destacar el hecho de que proporciona alternativas gratuitas que permiten realizar trabajos creativos de la misma calidad que los programas de licencia de propietario, además de que las comunidades que mantienen voluntariamente a los aplicativos libres pueden servir también como plataforma para difundir las creaciones realizadas por los usuarios. Sin embargo, las desventajas del uso creativo del software open source son principalmente de naturaleza técnica, pues la curva de aprendizaje de estos y otros programas de licencia libre puede ser muy compleja y las interfaces pueden no ser muy amigables para el usuario, además de que, al no contar con un soporte y una cobertura tan extensa como al que pueden acceder las compañías más grandes, el software libre puede llegar a presentar múltiples problemas y errores que pueden minar su uso, y cuya resolución va a depender de las actualizaciones que pueda realizar la comunidad activa.

[21] *https://www.scribus.net/l*
[22] *https://www.cartoonbrew.com/tools/mary-witchs-flower-made-free-opentoonz-animation-software-153061.html*
[23] *http://www.openspace3d.com/*

3.6. Recomendaciones

Las 3 alternativas previamente expuestas pueden implementarse simultáneamente y de manera conjunta para impulsar el emprendimiento cultural en Nuevo León. Los criterios que permiten confirmar la viabilidad de estas opciones son, primero, que la principal inversión tanto para el uso de plataformas digitales y de software open source, así como para las campañas a través de redes sociales, sería para la capacitación de los beneficiarios (creadores, gestores, promotores), y, segundo, la implementación de las alternativas aquí planteadas posibilitaría un acercamiento progresivo por parte de la industria cultural al entorno productivo del proyecto N. L. 4.0, lo que derivaría posteriormente en una mayor participación del sector cultura en la cuarta revolución industrial.

Para garantizar la ejecución de las opciones propuestas, y con el propósito particular de propiciar la apertura de la oferta artística y cultural del estado, así como para apoyar en la creación de públicos y usuarios de los bienes y servicios culturales producidos por los creadores locales, la primera recomendación es realizar un estudio a profundidad del mercado artístico y cultural neoleonés, de las tendencias de consumo de la población, de sus necesidades culturales y de la infraestructura digital y tecnológica disponible (Kulesz, 2016; Collins, 2015; Kolb, 2015; Barrios Nogueira & Chaves Zaldumbide, 2014), tarea en la que académicos e investigadores pueden apoyar a las micro y pequeñas empresas culturales y a los creadores en general.

La segunda recomendación es encauzar presupuesto público a CONARTE para la formación de creadores, gestores y promotores culturales en el uso del software libre y del manejo de las redes sociales y las plataformas digitales, para que puedan fungir posteriormente como capacitadores de proyectos de empresas culturales que puedan beneficiarse del comercio electrónico (e-commerce), de la economía digital y demás fenómenos característicos de la industria 4.0. En lo que respecta a la gestión y manejo de redes sociales y demás páginas de comercialización de bienes y servicios culturales, el sector académico puede apoyar a las micro y pequeñas empresas culturales a través de la minería de datos, centrada específicamente en la minería de redes sociales y en el "rascado" de la red (web scraping), empleando técnicas como el análisis de sentimientos y la exploración de tendencias (Ravindran & Garg, 2015)[24].

[24] *Para la investigación científica existen también alternativas Open Source como RStudio, Jupyter Notebook y KNIME, entre otros.*

La tercera y última recomendación, encaminada a la articulación de las herramientas, recursos y tecnologías correspondientes a la cuarta revolución industrial con la industria cultural, es que se introduzca de manera prioritaria el paradigma investigación + desarrollo como modelo operativo de las micro y pequeñas empresas culturales neoleonesas. Para ello será necesaria una participación más activa de investigadores y académicos en el ciclo de producción cultural.

3.7. Referencias

Adorno, Th. & Horkheimer, M. (1998). *Dialéctica de la Ilustración*. Fragmentos filosóficos. Madrid: Trotta.

Barrios Nogueira, A. & Chaves Zaldumbide, P. (2014). *Transformar la realidad social desde la cultura: planeación de proyectos culturales para el desarrollo*. México: CONACULTA.

Cassirer, E. (1968). *Antropología filosófica*. Introducción a una filosofía de la cultura. México: Fondo de Cultura Económica.

Collins, H. (2015). Creative Research. *The Theory and Practice of Research for the Creative Industries*. New York: Bloomsbury Publishing.

Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica (2016). *Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030*. Monterrey: autor

Cruz Vázquez, E. (2017). *Retablo de empresas culturales. Un acercamiento a la realidad empresarial del sector cultural de México*. México: *UAM/GRECU. Recuperado de http://economiacultural.xoc.uam.mx/images/libro/PresentacionRetabloDeEmpresasCultural.pdf*.

EY (2015). Cultural Times. *The first global map of cultural and creative industries*. EY/CISAC/UNESCO. Recuperado de http*://www.worldcreative.org/wp-content/uploads/2015/12/EYCulturalTimes2015_Download.pdf*

Flew, T. (2012). *The Creative Industries*. Culture and Policy. California: Sage Publications.

Florida, R. (2012). *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.

García Canclini, N. & Piedras Feria, E. (2005). *Las industrias culturales y el desarrollo de México*. México: Siglo XXI.

Girard, A. (1982). *"Las industrias culturales: ¿obstáculo o nueva oportunidad para el desarrollo cultural?", en AAVV, Industrias culturales: el futuro de la cultura en juego*. México: UNESCO/FCE, 25-45.

González Hernández, A. (2010). *"Emprendedores culturales: una oportunidad todavía no aprovechada en México"*. En Economía cultural para emprendedores, coordinado por Eduardo Cruz Vázquez, 49-65. Monterrey: UANL/UAM.

Hartley, J., et al. (2013). *Key Concepts in Creative Industries*. California: Sage Publications.

Hawkes, J. (2001). *The Fourth Pillar of Sustainability*. Culture's essential role in public planning. Melbourne: Cultural Development Network. Recuperado de *http://www.culturaldevelopment.net.au/community/Downloads/HawkesJon(2001)TheFourthPillarOfSustainability.pdf*.

Hesmondhalgh, D. (2013). *The Cultural Industries*. California: Sage Publications.

Howkins, J. (2013). The Creative Economy. *How People Make Money from Ideas*. London: Penguin Books.

Kolb, B. (2015). *Entrepreneurship for the Creative and Cultural Industries*. Mastering Management in the Creative and Cultural Industries. New York: Routledge.

Kulesz, O. (2016). *"Retos de la era digital"*. En AAVV, Re | pensar las políticas culturales. México: UNESCO. 75-87. Recuperado de *https://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/gmr_summary_es.pdf*.

Kumar Ravindran, S. & Garg, V. (2015). *Mastering Social Media Mining with R. Extract valuable data from social media sites and make better business decisions using R. Birmingham: Packt*.

Maanen, H. (2009). *How to Study Art Worlds. On the Societal Functioning of Aesthetic Values*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Mcrobbie, A. (2016). *Be Creative. Making a Living in the New Culture Industries*. Cambridge: Polity Press.

Miller, T. (julio de 2012). *"Política cultural/industrias creativas"*. Cuadernos de literatura, No. 32, 19-40. Recuperado de *http://tobymiller.org/images/espanol/Politica%20Cultural%20Industrias%20C reativas.pdf*.

O'connor, J. (2010). *The Cultural and Creative Industries: a Literature Review*. London: Creativity, Culture and Education.

Organización de Estados Americanos (2011). *Cultura, común denominador para el desarrollo*. OEA.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2004). *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*. San Borja: UNESCO. Recuperado de http://www.cinu.mx/eventos/127162s.pdf.

Paul, C. (2008). *Digital Art*. London: Thames & Hudson.

Piedras, E. (2004). *¿Cuánto vale la cultura? Contribución económica de las industrias protegidas por el derecho de autor en México*. México: CONACULTA.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York: UNESCO.

___ (2014). *Informe sobre la economía creativa*. México: UNESCO. Recuperado de *http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013-es.pdf*.

Rowan, J. (2010). *Emprendizajes en cultura. Discursos, instituciones y contradicciones de la empresarialidad cultural*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Schwab, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. Cologny: World Economic Forum.

Taylor, G. (2014). *When the Machine Made Art. The Troubled History of Computer Art*. New York: Bloomsbury.

Throsby, D. (2008). *Economía y cultura*. México: CONACULTA.

Towse, R. (2013). *A Textbook of Cultural Economics*. New York: Cambridge.

Velkova, J (2017). *Media Technologies in the Making. User-driven software and infrastructures for computer graphics production*. Elanders: Södertörn University.

Yproductions (2009). *Innovación en cultura. Una aproximación crítica a la genealogía y usos del concepto*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Yúdice, G. (2002). *El recurso de la cultura. Usos de la cultura en la era global*. Barcelona: Gedisa.

Zúñiga, V. (coord.) (2017). *Evaluación Diagnóstica de las Políticas Culturales del Gobierno del Estado de Nuevo León (1995-2017)*. Monterrey: Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica y Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León

4. Perspectiva de género en la cultura institucional de la Secretaría de Seguridad Pública en Nuevo León

Dra. Socorro Arzaluz Solano
Dra. Gabriela Zamora Carmona
*Dra. Isabel Sánchez Rodríguez**

Tema central
6. Desarrollo y bienestar social para todos.

Áreas de oportunidad prioritarias
RBS.13 Lograr la igualdad laboral y social de las mujeres.
CV.24 Impulso a la perspectiva de género en los programas de Gobierno, en los programas educativos, en el mercado laboral.

Línea temática
Mejorar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres al acceso al empleo y condiciones de trabajo en el mercado laboral.

4.1. Introducción

El objetivo de este documento de política pública es proponer el Programa de Cultura Institucional para la Secretaría de Seguridad Pública de Nuevo León, como una herramienta que puede contribuir a modificar las desigualdades de género al interior de la dependencia, y que en particular afecta a las mujeres que trabajan en la institución, así como a las labores de prevención del delito que forman parte de su actividad fundamental.

La implementación de este programa pretende contribuir a las áreas de oportunidad prioritarias del Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030 Impulso a la perspectiva de género en los programas de Gobierno, en los programas educativos, en el mercado laboral, en el ámbito de Cultura y Valores, y Lograr la igualdad social y laboral de la mujer, en el ámbito de Desarrollo Social, el cual incluye los aspectos de: 1) Mejorar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso, permanencia y condiciones de trabajo en el mercado laboral, y 2) Promover la integración y empoderamiento social de la mujer. Estos 2 objetivos son particularmente importantes en una dependencia tradicionalmente compuesta por hombres en la cual se busca eliminar la discriminación y la desigualdad laboral.

* Investigadoras de El Colegio de la Frontera Norte.

4.2. Planteamiento del problema

La actuación de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León (SSPNL), en cuanto a la organización del trabajo, se adscribe a los roles tradicionales de género. La dependencia en cuestión comprende 3 áreas claramente diferenciadas y sin ningún nexo entre sí: 1) prevención, a cargo de mujeres; 2) operación, a cargo de hombres; y 3) reinserción, área en la cual no existe una política pública de atención con perspectiva de género.

A nivel global, la participación de las mujeres en las fuerzas policiales es relativamente reciente y proporcionalmente muy baja con relación a los hombres. Las primeras referencias encontradas son los casos de Estados Unidos e Inglaterra, donde a mediados del XIX a las mujeres que participaban en el orden tenían la encomienda de vigilar a las mujeres y niños presos; un papel más activo –poder de arresto— lo consiguieron hasta principios del XX (Kruger, 2006; Salter, Watson & Norton, 2008). Para los casos de España (Colber, 2014) y Francia es hasta los años 30 del siglo pasado cuando las mujeres se incorporaron al servicio policial, mientras que en México las primeras mujeres policías –llamada Policía Femenina y de Intérpretes– aparecieron en 1930 (Arteaga, 2000).

En nuestro país, a través de los años las mujeres han alcanzado logros laborales en el área de seguridad pública, pues de desempeñar trabajos administrativos en la actualidad participan como agentes policiales. No obstante, el camino no ha sido fácil, ya que en un principio solo se les asignaban trabajos que de cierta manera reproducían en la esfera pública los roles domésticos socialmente asignados a ellas: cuidado del orden de parques, escuelas, centros de diversión, etc., pero actualmente tienen poder de arresto, uso de armas, de conducir patrullas, entre otros.

De acuerdo con algunas investigaciones, al ser aceptadas en la corporación se enfrentan a la discriminación laboral, sobre todo con dificultad para ascender a puestos de mayor jerarquía; a tener que utilizar un uniforme y equipo en ocasiones demasiado tosco para su complexión; a las actitudes negativas de sus colegas hombres hacia sus habilidades, y demás implicaciones que conlleva el trabajar en una corporación considerada una profesión masculina (Young, 1993 citado por Suárez de Garay 2006: 259).

Además de eso, las mujeres enfrentan discriminación social, como el cuestionamiento de la conciliación del trabajo con las responsabilidades familiares; acoso u hostigamiento sexual, y el miedo o impotencia de denunciarlos (Kruger, 2006:5)[1], dudas sobre sus competencias, es decir que a las mujeres se les percibe como más temerosas que los hombres, pues, a diferencia de ellos, las mujeres tienen que demostrar su fuerza física para realizar sus actividades policiales, aunque en la reali-

dad lo más importante es la buena preparación (Cobler, 2014). Ante esto último, se han encontrado casos donde las mujeres para ser aceptadas dentro de la corporación han asumido, ya sea de forma voluntaria o involuntaria, actitudes masculinas como la prepotencia y violencia en el ejercicio del poder, la participación en actos ilegales o de corrupción (Suárez de Garay, 2006).

Un punto controversial respecto al trabajo de las mujeres en la policía es el relacionado al rol reproductivo, pues aunque en muchos países existe normatividad sobre la no discriminación laboral hacia las mujeres embarazadas[2], en la práctica las corporaciones policiales actúan según sus criterios; es decir, en algunos casos las mujeres son obligadas a seguir con las funciones asignadas hasta que su embarazo se lo permita; en otros casos, las corporaciones se ven obligadas a asignar trabajos administrativos a las policías embarazadas con el fin de cuidar la integridad física, tanto de la madre como de la su hijo o hija, a pesar de que ello represente un problema operativo para la corporación. La carencia de una organización corporativa que tenga en cuenta que las mujeres requieren de atención especial, sobre todo si un alto porcentaje de sus integrantes está en una edad fértil, hace que las inequidades, en cuanto a la conciliación de la convivencia familiar y laboral de hombres y mujeres, sean cada vez mayores.

El hecho que una mujer policía se embarace implica que por algunos meses no podrá cumplir con todas las actividades físicas que le fueron asignadas, mas no que no sea capaz de reintegrarse a sus labores y compaginar su vida familiar con su trabajo. Por ejemplo, estudios antropológicos muestran que en muchos de los casos las mujeres que se desempeñan como policías son madres y amas de casa, e incluso son las jefas del hogar; no obstante, esto no ha sido impedimento para que hayan hecho carrera en la corporación (Kruger, 2006; Suárez de Garay, 2006).

Además de los aspectos antes descritos, la construcción de la figura ideal de policía en términos de género está caracterizada por el uso de la fuerza y la valentía, enlazándose así con el coraje y la bravura que representan a la masculinidad[3]. Así, un "verdadero policía" se caracteriza por ser alguien fuerte físicamente para ser capaz de enfrentar el riesgo que implica combatir al crimen (Garriaga, 2013).

En este sentido, se puede pensar la inserción de la mujer en el campo policial como una negociación de poder, en donde las mujeres que ingresan a las fuerzas poli-

[1] No es fácil conocer las tasas de acoso sexual en el trabajo policial –ni en muchos otros casos–; sin embargo, por información periodística podemos inferir la dificultad y consecuencias adversas que han enfrentado algunas mujeres policías que se han atrevido a denunciar a sus compañeros o superiores. Por ejemplo, en la Policía Federal mexicana se han señalado casos de acoso laboral o sexual, pero en lugar de darles seguimiento para su posible sanción, las afectadas mencionaron que sus quejas han sido ignoradas e incluso hasta recriminadas (Díaz, 2014; Langer, 2014).
[2] Por ejemplo en el caso mexicano la Ley Federal de Trabajo (2012) en el Capítulo I, Título 5, Art. 164-168, y 170-172. Para Estados Unidos el Pregnancy Discrimination Act (1978) y el Family and Medical Leave Act (1993);
[3] En este sentido se entiende que lo opuesto, es decir, la cobardía, debilidad, fragilidad, se vincula con la femineidad.

ciales deben entender y aprender las normas de la institución para posteriormente tener la posibilidad de modificarlas, resignificarlas o incluso reproducirlas (Zepeda, 2014:14).

No obstante, podemos decir que el proceso de feminización de las instituciones policiales está generando una recodificación cultural en dicho organismo (Suárez de Garay, 2006). Pues tal y como menciona Arteaga, "pese a la dificultad que han enfrentado [las mujeres] para incorporarse a la policía, su ingreso ha representado una importante transformación de las ideas y valores tradicionales que se tienen dentro de dichas corporaciones" (2000: 76), valores que han distinguido a la corporación como lo son la lealtad-respeto a la autoridad paterna del jefe superior; valentía y firmeza al actuar.

Es a partir de estas reflexiones que se examina la cultura institucional dentro de la Secretaría de Seguridad Pública de Nuevo León, para lo cual se plantearon las siguientes preguntas:
i) ¿Cuál es el papel que desempeñan mujeres y hombres que laboran en esta dependencia?
ii) ¿Las políticas de la SSPNL tienen efectos diferenciados por sexo entre su personal?

En este sentido, el problema público a atender es que las mujeres no tienen el mismo acceso, salario, condiciones y posibilidades laborales que los hombres en esa Secretaría, no por su capacidad intelectual o conocimientos, sino por la percepción social del tema de la seguridad como un asunto que corresponde a los hombres, mientras que a las mujeres les concierne el tema del cuidado de los más vulnerables (niños, enfermos, adultos, jóvenes).

4.3. Objetivos

General

Asegurar el desarrollo e incorporación de estrategias y líneas de acción al interior de la SSPNL que garanticen la igualdad y la no discriminación de género en la cultura institucional, política laboral, prácticas laborales y asignación presupuestal, tendientes a disminuir la brecha de desigualdad y promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Estratégicos

i. Institucionalizar la perspectiva de género en la estructura organizacional y la cultura laboral de la Secretaría de Seguridad Pública de Nuevo León.

ii. Lograr una comunicación incluyente y libre de estereotipos, que promueva el discurso de género, la igualdad y la no discriminación en contra de las mujeres en todos los ámbitos de la Secretaría.

iii. Fomentar en los procedimientos de recursos humanos criterios objetivos, profesionales, transparentes y homogéneos en los procesos de reclutamiento, selección, contratación, capacitación, asignación salarial de acuerdo con responsabilidades y funciones, así como la promoción vertical y mecanismos horizontales que propicien el desarrollo de las y los servidores públicos.

iv. Promover la conciliación de la vida laboral con la vida familiar a través de modificaciones en la organización institucional que faciliten a mujeres y hombres la realización del trabajo y de sus responsabilidades personales y familiares.

4.4. Contexto

Documentos de Inmujeres señalan una serie de medidas en tono a la cultura institucional de las dependencias de la administración pública destinadas a empezar un cambio que se traduzca en una administración con visión de género.

Las acciones son las siguientes:
i. Clima laboral
ii. Comunicación incluyente
iii. Selección de personal
iv. Salarios y prestaciones
v. Promoción vertical y horizontal
vi. Capacitación y formación profesional
vii. Corresponsabilidad de la vida laboral, familiar, personal e institucional
viii. Acoso y hostigamiento sexual

Nos referimos en este documento a aquellos elementos que se relacionan con la cultura institucional.

Condiciones de igualdad-desigualdad en el trabajo

La Secretaría se conforma por 5 áreas principales relacionadas con la Seguridad Pública, la Comisaría General de Protección Institucional, la Comisaría General de la Administración Penitenciaria, la Subsecretaría de Prevención y Participación Social, y la Dirección General de Administración. De cada una de estas dependen diversas subsecretarías, comisarías, direcciones y centros. En total, en 2013, la SSPNL contaba con 6,577 empleados, de los cuales 1,387 eran mujeres (21.1 %) y 5,190 hombres (78.9 %) (cuadro 1).

Por niveles de actuación, la SSPNL se divide en las áreas de: Protección, Prevención, Operación, Reinserción y Administración. Cada una de estas se encontraba en ese año bajo responsabilidad de un hombre, a excepción de la Subsecretaría de Prevención y Participación Social, que estaba a cargo de una mujer. No obstante, es el área que presentaba menor número de empleados y su proporción correspondía a tan sólo al 0.4 % del personal de la SSPNL (cuadro 1).

El predominio masculino al interior de la dependencia se refleja asimismo en las áreas vinculadas a la impartición de la seguridad y la reinserción. El porcentaje de mujeres que integran las áreas de Protección (16.5 %), Operación (13.2 %) y Reinserción (33.5 %) es muy inferior al de los hombres. Por el contrario, en las áreas de Prevención (71.4 %) y de Administración (51.3 %) el número de mujeres es similar o superior al de los hombres, sin embargo, representan las que tienen menor número de empleados.

Cuadro 1. Personal de la Secretaría de Seguridad Pública de Nuevo León por áreas, año 2013.

Dirección	Responsable	Empleados				
		Hombres	% H	Mujeres	% M	Total
Seguridad Pública	Hombre	3,245	83.5	642	16.5	3,887
Comisaría General de Protección Institucional	Hombre	856	86.8	130	13.2	986
Comisaría General de la Agencia de Administración Penitenciaria	Hombre	990	66.5	499	33.5	1,489
Subsecretaría de Prevención y Participación Social	Mujer	8	28.6	20	71.4	28
Dirección General de Administración	Hombre	91	48.7	96	51.3	187
Total		5,190	78.9	1,387	21.1	6,577

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Seguridad Pública de Nuevo León.

En 2013 (y hasta la fecha) la SSPNL era dirigida por un hombre, y aunque algunos puestos de jerarquía eran ocupados por mujeres, como fue el caso de la alcaide del Centro Preventivo de Reinserción Social (Ceprereso) Topo Chico, la mayoría de las posiciones son ejercidas por hombres

Respecto a la selección del personal, los perfiles de los puestos demandados, particularmente los relacionados con la seguridad, protección y reinserción social, tienden a requerir cualidades con características atribuidas a los hombres; por tanto, son principalmente solicitados por hombres y cubiertos por ellos mismos, aspecto que se evidencia en el número de posiciones que ocupan dentro de la Secretaría. En promedio, en año 2013, en la SSPNL por cada mujer empleada había 3.7 hombres; sin embargo, en las áreas relacionadas con la impartición de la seguridad, por cada mujer había 5 hombres, y en la reinserción la proporción era de 2 a 1.

Aunque no existen puestos específicos para hombres o mujeres, y tampoco consideraciones especiales para unas y otros, en áreas como la policial hay más hombres que mujeres; la misma diferencia se percibe en las posiciones de reclutamiento y selección (87 % del personal de Fuerza Civil eran hombres).

Las diferencias en cuanto a la posición están vinculadas al perfil del puesto, conocimientos y habilidades requeridas para su desempeño. En los niveles más altos se acentúa el número de hombres (19) sobre las mujeres (5) que ocupaban las principales posiciones. Esta tendencia se mantiene en prácticamente en todas las áreas de la corporación, salvo en las relacionadas con la prevención y la administración. El Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, la Comisaría de Reinserción Social, la Comisaría de Participación Social; la Comisaría de Programas Institucionales y la Dirección de Recursos Humanos y Financieros son las únicas dependencias que contaban con mayor número de mujeres que hombres, pero también representan las que se componen por menor número de personal.

Es importante notar que en general existe un mayor número de mujeres trabajando en estas áreas, ya que implican conocimientos cuyas profesiones tienen mayor participación femenina: Psicología, Trabajo Social, y Contabilidad, por mencionar algunas. Asimismo, son áreas cuyas actividades son mayormente funcionales y en menor proporción de poder para la toma de decisiones.

De manera general, los puestos de la SSPNL pueden ser desempeñados por hombres o mujeres, salvo en los casos donde por tratar con población femenina se necesitan oficiales mujeres, condición que está definida en sus procedimientos.

A pesar del déficit de mujeres para la institución, existen posiciones en la que se hace necesario el desempeño de ellas porque determinadas tareas como arrestos o revisión a mujeres requieren ser atendidas por iguales. Es en este tenor, donde sobresale la importancia que tiene para la SSPNL el contratar más mujeres. En Fuerza Civil se reclutan mujeres porque estas también delinquen y “cuando hay que arrestar a una dama debe de ser una mujer quien lo haga”, según un funcionario de la SSPNL (Arzaluz, Sánchez & Zamora, 2013). En los penales también son mujeres las que revisan y custodian a las mujeres.

Aunado a lo anterior, los aspectos socioculturales también se vinculan en la atención a la población; por tanto, se busca que, en los ámbitos de la impartición de la seguridad, sea otorgada por iguales, los hombres son atendidos por hombres y las mujeres por mujeres. Los imaginarios sociales se muestran en lo señalado por uno de los entrevistados: “el grupo de hombres se tiene que atender por un hombre, la imagen femenina es muy amenazante para ellos, pero solamente por cuestión de facilitar el proceso y por la cultura”, explicaba un funcionario de la SSPNL (Arzaluz, Sánchez & Zamora, 2013). Desde esta perspectiva, en lo que concierne a imaginarios sociales, a patrones de autoridad, a condiciones y asignación de roles,

el que una mujer ocupe una posición de poder y autoridad representa un conflicto para el hombre por permanecer en posición subordinada, situación que confronta el "orden establecido" y representa un obstáculo para la transversalidad de género porque no rompe con los imaginarios hegemónicos.

Con relación a la impartición de la seguridad, un tema que destaca es la contratación de mujeres en los diversos puestos de Fuerza Civil. Si bien la corporación considera a las mujeres como sumamente necesarias para la realización de funciones de seguridad, reconoce que su rol reproductivo implica un riesgo para el desarrollo de algunas de las funciones. A diferencia de la mayoría de los trabajos, en Fuerza Civil una mujer en período de gestación no puede realizar sus funciones operativas, ya que expone su bienestar y el de su hijo(a). Para la corporación, los embarazos se tornan un inconveniente, no porque estén en contra de conciliar la maternidad y vida laboral, sino porque significa reubicar a la mujer a otra área, lo que repercute en las rutinas de patrullaje, vigilancia y protección de la ciudadanía.

a) Salarios y Prestaciones

Una de las mayores diferencias que denotan recursos, jerarquías y desigualdades

Cuadro 2. Rangos salariales en la Secretaría de Seguridad Pública de Nuevo León

Rango salarial	Hombres	Mujeres
Mayor a 100,000	2	0
90,000 a 99,000	3	0
80,000 a 89,000	5	1
70,000 a 79,000	5	1
60,000 a 69,000	12	0
50,000 a 59,000	29	3
40,000 a 49,000	13	10
30,000 a 39,000	77	11
20,000 a 29,000	132	74
10,000 a 19,000	3607	860
5,000 a 9,000	1308	430

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Seguridad Pública de Nuevo León, 2013.

de género se relaciona con los salarios otorgados. En 2013, en la Secretaría solo 2 mujeres tenían un sueldo mensual superior a 70,000 pesos, mientras que 15 hombres estaban en esa posición. De las 1,390 mujeres que integraban la corporación, 5.3 % percibía un salario mensual en rangos de 20,000 a 29,000 pesos; 61.9 % en niveles de 10,000 a 19,000 pesos, y 30.9 % categorías de 5,000 a 9,000 pesos (cuadro 2).

En las retribuciones económicas sobresalen 2 aspectos: por una parte, los salarios elevados se relacionan con las posiciones de jerarquía y, en estos casos, los hombres son los que ocupan la mayoría de estos puestos.

b) Capacitación, promoción vertical y horizontal.

La contratación de mujeres en Fuerza Civil es una práctica que la Secretaría ha reforzado y continúa fortaleciendo. Una vez contratadas/os los elementos, es requisito realizar su capacitación en la Universidad de Ciencias de la Seguridad (UCS), institución que depende y forma parte de la SSPNL. En la primera etapa, es necesaria una permanencia de 5 meses en los recintos de la universidad, procedimiento que da como resultado que un número importante de postulantes deserte de la posición.

En 2013 ingresaron 2,732 aspirantes a la UCS, de los cuales 11.6 % eran mujeres y 88.4 % hombres, lo que representa una proporción de 7.6 hombres por cada mujer que ingresa a la capacitación. De las y los candidatos que ingresaron a la UCS en 2013 solamente 47.1 % terminaron su entrenamiento y se incorporaron a Fuerza Civil. Es decir, la tasa de deserción es de 52.9 %, y por cada 2 mujeres que ingresan solo 1 concluye su preparación. Haciendo un comparativo entre los hombres y mujeres que se gradúan de la UCS, por cada mujer hay 8 hombres que egresan y se incorporan a Fuerza Civil, lo que representa un déficit en la incorporación de mujeres dedicadas al servicio de la seguridad pública.

Como previamente se ha mencionado, en la SSPNL predominan las posiciones ocupadas por hombres, particularmente en todas aquellas áreas que se relacionan directamente con la seguridad. Un caso que sobresale es el Ceprereso Topo Chico. A diferencia de los otros centros penitenciarios, era dirigido por una alcaide mujer (2014); además, entre los cargos de jerarquía se encontraban 1 subdirectora y 10 jefas de departamento. Por tratarse de un reclusorio; la mayoría de los puestos son de seguridad (65.2 %) y estos suelen ser ocupados por hombres; por cada mujer en el área de seguridad hay 2.5 hombres. Contrario a lo anterior, en las posiciones administrativas, las mujeres ocupan mayor número de cargos (56 %). Esta distribución se vincula por una parte a las necesidades de la institución, es decir, se requiere mayor número de hombres en puestos de seguridad porque la población masculina reclusa es mayoritaria y, con base en la reglamentación, los cuidados deben ser proporcionados por pares. Por otra parte, las actividades administrativas suelen ser desarrolladas por mujeres, debido a que se trata de profesiones con

mayor participación femenina, como previamente se ha mencionado.

Las responsabilidades y cargas de trabajo están relacionadas con el puesto, no con quienes lo desempeñan, es decir, son iguales para mujeres y hombres. Se reconoce que las mujeres desempeñan actividades de dirección, control, supervisión, manejo de personal y responsabilidades de manera igualmente capaz que los hombres. No obstante, al interior de la corporación, las mujeres tienden a desarrollarse principalmente en áreas administrativas y de prevención. En términos de responsabilidades laborales, mujeres y hombres expresaron aspectos de igualdad en las sobrecargas de trabajo, salarios bajos y sin correspondencia con las responsabilidades demandadas.

c) Conciliación del trabajo y la vida familiar

Conciliar la maternidad con los quehaceres laborales significa "una complicación automática y directa con ser policía, porque la edad para ser policía es la misma edad [que para ser madre] y todo eso va de manera natural", según un funcionario de la SSPNL (Arzaluz, Sánchez & Zamora, 2013). En entrevistas, se destaca que en Fuerza Civil casi 60 % de las mujeres se habían embarazado, lo que significa que para no exponerlas al peligro durante el período de gestación son dadas de baja de sus actividades cotidianas y reubicadas al área de Omega (radio y labores operativas-administrativas). Si bien esto representa una problemática para la corporación, la mayor de las implicaciones es que con frecuencia, después de dar a luz, optan por renunciar, aspecto que repercute aún más en la agrupación, ya que se trata de mujeres capacitadas, con cualidades específicas y con un perfil difícil de reclutar

Ante esta realidad la SSPNL está buscando soluciones y mecanismos para conciliar la vida profesional y familiar de las mujeres policías porque la incompatibilidad "es directa y necesaria", es decir, es complejo para las mujeres compaginar el ámbito familiar y profesional vinculado a la seguridad, pero es necesaria su participación en este sector. Este aspecto da cuenta que la problemática es vinculada a la percepción de la conciliación en los roles como responsabilidad de las mujeres, cuando debiera ser una corresponsabilidad compartida entre hombres y mujeres, entre la sociedad, el Estado y sus instituciones.

Tal como se ha afirmado previamente, la incursión de las mujeres en las corporaciones policiales es un fenómeno relativamente reciente. Y para el caso mexicano, a pesar de la violencia derivada del crimen organizado, el ingreso de mujeres a este campo laboral es cada vez mayor, no obstante que sigue siendo un espacio masculinizado, donde se construye una cultura policial con diferentes normas y valores que las mujeres confrontan e, incluso, apropian (Suárez de Garay, 2004, 2005), por ejemplo, la representación del modelo de policía se asocia a la fuerza, valentía y coraje, atributos vinculados a la masculinidad, características que se espera adopten las mujeres que se dedican a este oficio (Garriaga, 2013).

4.5. Análisis de opciones

Con base en las desigualdades de género identificadas al interior de la Secretaría de Seguridad Pública, se propone la incorporación de la perspectiva de género, es decir, desarrollar políticas públicas en materia de seguridad que atiendan las necesidades prácticas y estratégicas de mujeres y hombres orientadas hacia una transformación de la cultura institucional (Inmujeres, 2007), con el fin de contrarrestar las diferencias existentes entre hombres y mujeres en el acceso a los puestos de trabajo, las opciones de ascenso, los salarios y prestaciones, la comunicación incluyente, y la conciliación entre el trabajo y la familia.

El cuadro 3 resume las propuestas de alternativas de solución al problema público identificado anteriormente, que es la falta de acceso de las mujeres al mismo salario, condiciones y posibilidades laborales que los hombres en la Secretaría de Seguridad Pública de Nuevo León.

Alternativas de solución: Propuestas para que la Cultura Institucional de la SSPNL considere la igualdad de oportunidades laborales y salarios entre mujeres y hombre con base en las capacidades de ambos.

Cuadro3. Cultura institucional para la igualdad en la Secretaría de Seguridad Pública

Estrategias	Indicadores	Cómo sirve	Consecuencias + (Positiva) - (Negativa)	Factibilidad
• Capacitar a las y los empleados de la Secretaría de Seguridad Pública en perspectiva de género.	• Número de cursos realizados. • Porcentaje de talleres permanentes de capacitación y profesionalización en materia de género y derechos humanos.	Con esta estrategia todo el personal, desde base hasta mandos superiores percibiría de manera diferente las desigualdades de género.	+ Concientización en un tema prioritario. - Necesidad de recursos y tiempo para destinarlos a esta capacitación.	Completamente factible a realizarse por la Unidad de Igualdad de Género de la SSPNL.
• Impulsar medidas afirmativas que favorezcan la corresponsabilidad de mujeres y hombres en la vida laboral y familiar.	• Número de acciones relacionadas con prestaciones vinculadas con la vida familiar.	Se lograría mayor equilibrio entre la vida laboral y familiar de hombres y mujeres.	+ Tanto hombres como mujeres tendrían mayor calidad en la convivencia familiar. - Requiere revisión profunda de los horarios y mecanismos de trabajo de la corporación.	Es factible la revisión de los mecanismos de trabajo de la corporación y el impulso a las medidas afirmativas por parte de la Unidad de Igualdad de Género. Los cambios se generarían a largo plazo.
• Revisar que las prestaciones y compensaciones se otorguen de forma igualitaria para mujeres y hombres.	• Porcentaje de mujeres contratadas versus hombres contratados. • Número de mujeres promovidas a cargos de mayor jerarquía.	Los puestos de todos los niveles de la SSP estarían distribuidos en forma homogénea entre mujeres y hombres.	+ Igualdad de cargos y salarios. - Mantener jerarquías marcadas en la SSP con base en la desigualdad por sexo.	La unidad de Igualdad de Género sería la encargada de revisar el avance en estos mecanismos. Debido a la estructura de la SSP y a la concepción del tema de la seguridad pública, es un cambio a realizarse en el largo plazo.

Fuente: Elaboración propia

4.6. Recomendaciones

La principal recomendación para la implementación de la propuesta es la consolidación y trabajo coordinado de la Unidad de Igualdad de Género de la SSPNL. Esta instancia se define como una estructura orgánica conformada por un equipo de trabajo, que tiene como propósito iniciar, fortalecer y consolidar la institucionalización y la transversalidad de la perspectiva de género en las dependencias de la administración pública estatal. Se concibe como una instancia que establece una serie de mecanismos para trabajar temas de género al interior de las dependencias.

Las Unidades de Igualdad de Género en las instituciones están pensadas como organismos no dependientes, sino autónomos y de apoyo a las diversas dependencias de la administración pública estatal para el diseño e instrumentación de diferentes mecanismos en pro de la inclusión de la perspectiva de género en sus políticas, así como de planes, programas, proyectos y acciones a favor de la equidad de género entre quienes laboran al interior, y entre estos y la ciudadanía.

La idea de proponer, diseñar e instrumentar una Unidad de Igualdad de Género es que esta contribuya en la coordinación de la elaboración de un Programa Institucional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en cada sector, en este caso en la Secretaría de Seguridad Pública. Asimismo, “impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la planeación, programación y presupuesto anual de las entidades y dependencias de Gobierno, así como de sus sectores vinculados”.

La puesta en marcha de una Unidad de Igualdad de Género en la Secretaría de Seguridad Pública también es relevante en virtud de que durante el año 2012 en el estado de Nuevo León se publicó la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la cual adopta el Instituto Estatal de las Mujeres de Nuevo León como un instrumento. En el artículo segundo de esta legislación se estipula que la “Ley tiene por objeto regular, proteger, fomentar y hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en los ámbitos público y privado”.

Cabe destacar que la propuesta, diseño e instrumentación de una Unidad de Género de la Secretaría de Seguridad Pública, no solo es importante y relevante, sino también posible y viable a nivel normativo considerando que dentro del Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el Periódico Oficial del 5 de junio de 2013, se establece en su artículo 9 que es facultad del titular de la Secretaría:

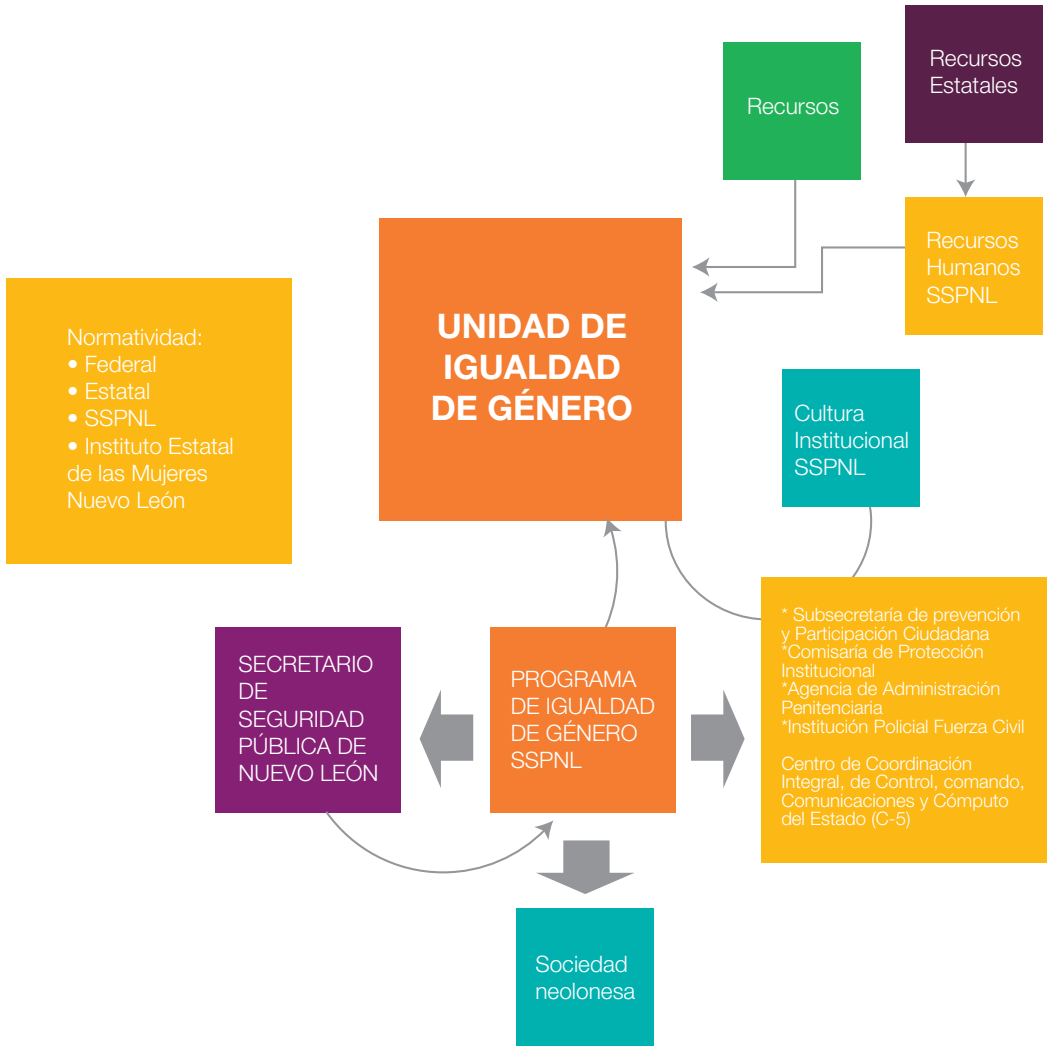
I. Proponer al Titular del Ejecutivo, la creación de nuevas áreas administrativas u operativas dentro del ámbito competencial de la Secretaría.

De igual forma, en 2015 se estableció un convenio denominado Declaración por la

igualdad entre mujeres y hombres, entre el Gobierno federal y el Gobierno de Nuevo León. En este se establecen las bases para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en la entidad, así como diversas disposiciones para combatir la violencia hacia las mujeres. De acuerdo con este documento, las UIG de todo el estado se deben institucionalizar. Si bien la SSPNL cuenta con una UIG, es importante revisar la manera en que opera y como puede incorporar las propuestas derivadas del Plan de Igualdad diseñado para esta dependencia.

La siguiente gráfica muestra el funcionamiento de esta UIG de la SSP NL:

Esquema 1. Funcionamiento de la Unidad de Igualdad de Género de la SSPNL.



4.7. Referencias

Arteaga, N. (2000). *El trabajo de las mujeres policías.* El Cotidiano. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. 16(101), mayo-junio, 74-83.

Cobler M., E. (2014). *El trabajo de la mujer policía.* Revista Catalana de Seguretat Pública. Marzo, 106-129.

H. Congreso de Unión (2012). *Ley Federal del Trabajo.* Última Reforma 30 de noviembre. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf*.

H. Congreso del Estado de Nuevo León, LXXIII Legislatura (2013). *Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León*, última reforma, 29 junio. Periódico Oficial de Nuevo León.

___ (2012). *Ley de la Institución Policial Estatal Fuerza Civil*, Reforma del 20 diciembre. Periódico Oficial de Nuevo León. Recuperado de: *http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_la_institucion_policial_estatal_fuerza_civil/*.

H. Congreso del Estado de Nuevo León, LXXIV Legislatura. (2016). *Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. Última Reforma publicada en el Periódico Oficial. 1 abril. Recuperado de: *http://hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_acceso_de_las_mujeres_a_una_vida_libre_de_violencia/*.

Díaz, G. L. [publicación digital]. (2014). *Discriminación y acoso sexual contra mujeres policías federales*. Proceso, Reportaje Especial, 12 julio. Recuperado de *http://www.proceso.com.mx/?p=377014*.

Garriaga, J. (2013). *Géneros en acción. Prácticas y representaciones de la masculinidad y la femineidad entre policías bonaerenses*., Intersecciones en antropología, 14(2), 483-492. Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Gobierno del Estado de Nuevo León (s/f) *Programa Sectorial de Seguridad Pública*, 2012-2015, en *<http://www.nl.gob.mx/publicaciones/plan-estatal-de-desarrollo-2010-2015>*, consultado en mayo de 2015.

Instituto Estatal de las Mujeres de Nuevo León (2010). *Equidad de Género*. Programa Especial, Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015.

___ (2010). Unidad de Género, s/a

Instituto Nacional de las Mujeres (2002). *Cultura institucional y equidad de género en la Administración Pública*. México: Inmujeres. Recuperado de: *http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100431.pdf*

____ (2007). Glosario de Género. *México: Inmujeres*. Recuperado de: *http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100904.pdf*

____ (2009). *Guía para la ejecución del Programa de Cultura Institucional de la Administración Pública Federal*, México: Inmujeres.

Kruger J., K. (2006). [publicación digital]. *Pregnancy and Policing: Are they compatible?*. Work, Family and Equiality. Spring, 1-25. Recuperado de *<http://law.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=6262&context=expresso>*,.

Langner, A. (2014). *Mujeres en la SCJN y Policía Federal rompen el silencio*. El Economista. Recuperado de: *http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/07/10/mujeres-scjn-policia-federal-rompen-silencio*.

Periódico Oficial del Estado, 1998. *Reglamento Interior de los Centros de Readaptación Social y de los Centros Preventivos de Reclusión del Estado de Nuevo León*. Monterrey: Gobierno del Estado de Nuevo León Recuperado de : *http://www2.nl.gob.mx/pics/pages/sec_seg_publica_reglamentos.base/ReglamentoReadaptacionSocial.pdf*

____ (2013) *Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública*. Monterrey: Gobierno del Estado de

Nuevo León

Salter, W. Watson E. y Norton, S. [publicación digital] (2008). *"1883-2007, Timeline of Female Police Officers within the United Kingdom"*. British Association for Women in Policing, Working Paper. Recuperado de: *http://www.bawp.org/Resources/Documents/History%20of%20women%20police.pdf*.

Suárez de Garay, M. E. (2004). *El territorio de la ambigüedad: un acercamiento antropológico a los mundos de vida de los policías de Guadalajara*, México. Etnográfica, VIII(1), 31-56.

Suárez de Garay, M. E. [publicación digital] (2005). *Armados, enrejados y desconfiados. Tres breves lecturas sobre la cultura policial mexicana*. Política y Sociedad, 42(3). Universidad Complutense de Madrid, España. Recuperado de: *<http/dialnet.uniroja.es/servlet/articulo?codigo=1991910>*.

Suárez de Garay, M. E. (2006). *La ruta pirata del asfalto. Trayectorias femeninas y delictivas en el mundo policial*. Revista de Estudios de Género La Ventana,. México, Universidad de Guadalajara, (24), 258-296.

United States Department of Labor [publicación digital] (1993). *Family and Medical Leave Act*. Recuperado de: *http://www.dol.gov/whd/fmla/*.

United States Equal Employment Opportunity Commission, [publicación digital] (1978). *The Pregnancy Discrimination Act*. Recuperado de: *http://www.eeoc.gov/laws/statutes/pregnancy.cfm*.

Varela, Nuria, 2008, *Feminismo para principiantes*, Barcelona, Ediciones de Bolsillo.

Zepeda, C. [tesis de maestría]. (2014). *Entre balas y flores: identidad y performatividad de género de las mujeres policías de Tijuana*. Tijuana, Estudios Culturales, El Colegio de la Frontera Norte.

Entrevista a funcionario anónimo de la SSPNL (2013), por Socorro Arzaluz, Isabel Sánchez y Gabriela Zamora, [trabajo de campo], *Programa de Igualdad de la Secretaría de Seguridad Pública de Nuevo León*, Monterrey, N. L. El Colegio de la Frontera Norte/Instituto Estatal de las Mujeres de Nuevo León

5. El destino gubernamental de las iniciativas ciudadanas: promoción del empoderamiento ciudadano y desarrollo de la gobernabilidad eficaz

*Dr. Jorge Francisco Aguirre Sala**

Tema central
7. Cultura, valores y participación ciudadana como motor del desarrollo humano.

Área(s) de oportunidad prioritaria
PC.26 Promover el empoderamiento ciudadano
PC.27 Fortalecer los programas de participación ciudadana estatal
GT.47 Desarrollar capacidades para mejorar la eficacia y rendición de cuentas del Gobierno

Línea temática
MCV.27.2 Modelos globales aplicables de participación ciudadana a partir de las condiciones de Nuevo León

5.1. Introducción

Los Gobiernos democráticos respetarán la soberanía del pueblo solo si responden a las iniciativas y solicitudes ciudadanas.

Sin embargo, la organización democrática, por la extensa población y los complejos asuntos de interés, exige que la soberanía se decline o delegue en representantes políticos, quienes se responsabilizarían de llevar a cabo la voluntad de los ciudadanos. Idóneamente, los responsables deben ejercer tal potestad con el propósito de satisfacer las necesidades de los ciudadanos. A la capacidad de respuesta o resolución de la voluntad ciudadana se le denomina receptividad (de las peticiones ciudadanas), reciprocidad (de voluntades entre responsables y ciudadanos, es decir, entre representantes y representados), res-ponsabilidad (de cumplir los imperativos encomendados); para abarcar estas tres acepciones, aún sin una distinción precisa, se usa el anglicismo *responsiveness* (a veces traducido como "responsividad").

La capacidad de respuesta a la voluntad ciudadana (*responsiveness*) constata la calidad de un régimen democrático. Pero se enfrenta a dificultades sociales (eficaz comunicación de los deseos ciudadanos, viabilidad económica, reconocimiento mayoritario, etc.), y de fragmentación jurídica (la creación de disposiciones jurídicas contrarias entre sí). No obstante, es necesario evaluarla con indicadores diagnósticos. El caso que aquí se plantea no aborda las acciones del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo, sino que corresponde a la capacidad de respuesta o resolución que corresponde al Poder Legislativo ante las iniciativas de ley ciudadanas. Ese indicador muestra el nivel de empoderamiento ciudadano y la calidad de la democracia, porque la participación ciudadana es "el involucramiento activo de los ciudadanos en todos los procesos de toma de decisiones públicas" (Consejo Nuevo León, 2016, p. 210).

Para validar las expresiones de la voluntad ciudadana y sus deseos, en vez de atenerse a la opinión pública (tanto en los medios masivos tradicionales como en las redes sociales) o sospechosas encuestas, la Constitución Política mexicana otorga un importante instrumento de participación que da la oportunidad de empoderamiento a los ciudadanos: postular iniciativas de leyes (art. 35, frac. VII) y el derecho de petición (art. 35, frac. V). Además, el derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos de manera directa está consagrado en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la declaratoria de la ONU el 16 de diciembre de 1966. Para su aplicación en México, fue

* Profesor investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1.

suscrito sin reservas por el presidente José López Portillo el 24 de marzo de 1981 como un acuerdo internacional y promulgado como decreto en el Diario Oficial el 20 de mayo de ese mismo año. Estas bases jurídicas constituyen la legitimidad de la responsiveness como una categoría adecuada para evaluar la calidad de la democracia y el empoderamiento ciudadano en la esfera legislativa.

A pesar de lo anterior, el aspecto sustancial no se halla en las peticiones de los ciudadanos, sino en la respuesta a la voluntad popular (responsiveness). Como ya se ha dicho, es la recepción y eventual aceptación de parte de los gobernantes, de las solicitudes de los ciudadanos, que acaban transformándose en leyes.

No obstante, cabe advertir: si la ciudadanía no se moviliza más allá del voto común y, por su parte, si el Gobierno no atiende las solicitudes ciudadanas, entonces se detiene el crecimiento democrático.

Luego entonces, para constatar la calidad de la democracia, deben atenderse los efectos reales de la participación ciudadana. Es decir, la eficacia de "el derecho a obtener derechos" en el sentido indicado por Arendt (2002, p. 430). Pues sobre esto se construye la plataforma para ampliar los derechos existentes y extender a la democracia hacia otros nuevos.

Una democracia de calidad exige la respuesta (responsiveness) a los deseos ciudadanos, con independencia de la rendición de cuentas que sujete a los funcionarios a una evaluación de sus gestiones y los ponga en situación de vulnerabilidad ante posibles revocatorias o sanciones. Pues, en efecto, "Es necesario debatir sobre la mejor forma de construir un sistema de evaluación de la gestión que permita a los ciudadanos tener una mejor comprensión del modo en que los funcionarios electos cumplen" (Gutiérrez, et. al., 2011, p. 215). Pues, cuando no existen formas institucionalizadas para ello (contralorías, auditorias legislativas, juicios políticos), los electores no poseen más que el voto para premiar o castigar a los funcionarios o sus partidos hasta que se presenten las siguientes elecciones.

Pero la respuesta a la voluntad popular (responsiveness) tiene sentido si los ciudadanos pueden manifestar sus expectativas y preferencias con precisión, es decir, tienen vías para empoderarse. Porque, de un lado muy amplio, están las encuestas de campaña (Powell, 2004) o la generalizada opinión pública. Y en el otro extremo están los referéndums, plebiscitos y las consultas populares que se realizan con preguntas cerradas que limitan la voluntad ciudadana a un simple "no" o "sí". En el equilibrio entre ambos extremos están las iniciativas ciudadanas de leyes específicas que son lo suficientemente explícitas para indicar al Gobierno cuál es la voluntad de sus promoventes.

El empoderamiento ciudadano aumentará si se "democratiza" a la ciudadanía, según las expresiones de O'Donnell y Schmitter (2010) y Ackerman (2006), hacia

procesos expansivos. Y entre los principales procesos expansivos se perfila lograr que las cámaras y los parlamentos instrumenten el derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos directamente y no a través de representantes. De esta manera, tanto el Poder Legislativo y el Ejecutivo tendrán oportunidad de conocer cabalmente cuáles son los deseos de la voluntad ciudadana y asumirlos en razón de cumplir con la responsiveness. De ahí que las iniciativas ciudadanas de leyes específicas, como se ha insistido, sean lo suficientemente explícitas para manifestar la voluntad ciudadana.

5.2. Planteamiento del problema público

Para evaluar la calidad de la democracia y con ello el efectivo empoderamiento ciudadano se requiere la evaluación de la responsiveness. Con tal propósito son útiles algunas preguntas guía: ¿cómo evaluar al Gobierno en su capacidad de respuesta a la voluntad ciudadana? Es decir, ¿qué tanto la gestión de los funcionarios legislativos cumple la misión de representatividad de sus electores?, ¿qué tanto los ciudadanos logran intervenir de un modo más directo en la definición de las políticas públicas?

Las anteriores preguntas permiten acotar el problema a la capacidad de respuesta de los gobernantes ante las iniciativas de ley ciudadanas, pues en términos de la calidad democrática participativa, las múltiples acepciones de la responsiveness ya citadas también poseen otras complicaciones. Como por ejemplo: ¿con qué método precisar cuál política goza de la preferencia mayoritaria dentro de la multiplicidad de un electorado heterogéneo?, ¿cómo evitar la tiranía de las mayorías al seguir las preferencias mayoritarias o de las élites representativas que suplantan a las mayorías?, ¿cómo evitar la pérdida de credibilidad si la política pública designada por los gobernantes no resultó técnica o financieramente viable?, ¿de qué manera fincar la responsabilidad en el electorado cuando se implementaron sus propuestas y éstas no dieron el resultado esperado? Estas dificultades muestran la pertinencia de acotar la respuesta gubernamental-legislativa a la voluntad ciudadana, desde el análisis de las resoluciones a las iniciativas de leyes.

Desde la perspectiva legislativa, el contexto del Estado de Nuevo León puede considerarse doblemente ejemplar, es decir, un modelo global aplicable de participación ciudadana a partir de las condiciones de Nuevo León. En primer lugar, porque el art. 68 de la Constitución Política del Estado otorga el derecho a presentar iniciativas de ley por cualquier ciudadano de la entidad y, aunque el texto de la carta magna no lo explicita, de hecho los ciudadanos en lo individual y en colectivos han presentado solicitudes de leyes, reformas, acuerdos, decretos, códigos y reglamentos. Con ello se evita el complejo problema de establecer con certeza y precisión cuál es la opinión pública de la ciudadanía neolonesa y de conocer cuál es su voluntad ciudadana. En segundo lugar, concomitantemente a dicho derecho ciudadano, Nuevo León es de las entidades federativas de México que cuenta con más organizaciones no gubernamentales (ONG) y asociaciones civiles con diversas dinámicas sociales y políticas. Gutiérrez et. al. (2011) constatan que “un registro realizado por el Consejo de Desarrollo Social de Nuevo León da cuenta de la existencia de 548 organizaciones de la sociedad civil. Si bien no es un censo exhaustivo” (p. 216). En la actualidad el Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León, A. C. (2017), cuenta con 135 organizaciones civiles y colectivos afiliados, y no aglutina a todas las plataformas ciudadanas que inciden participativamente en la esfera política. Es por esto que el Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica (2016) tiene

muy presente dentro de la definición de sus aspiraciones que “Los ciudadanos de Nuevo León serán personas comprometidas, informadas, organizadas, participativas y corresponsables que gestionarán la toma de decisiones, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas” (p. 210).

5.3. Objetivos

Para obtener la evaluación a la capacidad de respuesta ante la voluntad ciudadana (responsiveness) en la praxis legislativa se persigue el objetivo general de establecer un indicador que exprese de manera directa la calidad democrática al respecto. Para ello se siguen 5 objetivos específicos: (1) el indicador se identificará con una denominación precisa, (2) se señalará el propósito indicativo del mismo, (3) su correspondiente descripción y (4) su relevancia teórica y coyuntural, así como (5) su fórmula y unidad de medida. El indicador visualiza a los actores involucrados e implementadores ubicándolos en el H. Congreso Legislativo del Estado de Nuevo León, México. Así mismo, muestra la fuente de datos y sus alternativas complementarias, y el origen de su disponibilidad y la periodicidad para ser actualizado. Como se ha dicho, todos los aspectos de su formulación pueden tomarse como modelos globales aplicables de participación ciudadana a partir de las condiciones de Nuevo León.

No debe pasarse por alto que la capacidad de respuesta a la voluntad ciudadana avocada a diversos tipos de peticiones es un componente doblemente útil dentro del sistema político mexicano; a la vez se puede medir la calidad de la ciudadanía y también la calidad de la democracia.

Para el primer caso, cabría establecer una fórmula que contemple qué tantas peticiones, solicitudes de consulta popular o iniciativas de leyes son postuladas por un cierto porcentaje de habitantes. Amén de contabilizar cuántas fueron legítimamente aprobadas y desechadas. Para el segundo caso, con el objeto de considerar la calidad de la democracia desde la responsabilidad de las autoridades, la fórmula consistiría en establecer la relación entre el número de leyes que llegaron a ser atendidas –y en el mejor de los casos, reconocidas o aprobadas jurídicamente por el Poder Legislativo– dentro de las que fueron postuladas por la ciudadanía.

Este estudio se ubica en el segundo caso sin desconocer las problemáticas que existen en el primero. Para ello considera dos subíndices de la responsiveness: (R1) el número de iniciativas de ley ciudadanas atendidas y (R2) el número de iniciativas efectivamente aprobadas por el Poder Legislativo de entre las postuladas por la ciudadanía. Se adoptan estos dos subíndices sin ignorar que el indicador puede tener muchas variaciones que lo conviertan en algo muy complejo y habría necesidad de construirlo en una expresión multifactorial. Es decir, puede considerar el número de leyes surgidas de iniciativas ciudadanas que llegaron al reconocimiento jurídico, distinguiendo entre aquellas que no tuvieron modificaciones y las que sí las tuvieron. O desde la postulación, cabe establecer diversas variables: las iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo o por ciudadanos como efecto de una consulta previa; o presentadas por una minoría o mayoría legislativas también a efecto de consultas previas, sean estas promovidas desde instancias gubernamentales o

desde la ciudadanía misma. También podrían considerarse las iniciativas presentadas por ciudadanos no organizados o por quienes conforman alguna ONG, con o sin apoyo de algún o algunos representantes políticos; o las iniciativas presentadas por consejos ciudadanos, asociaciones civiles, sociedades civiles o movimientos o plataformas ciudadanas. Obviamente también cabe diferenciar de las iniciativas presentadas por mujeres y las presentadas por varones, sean representantes políticos, de colectivos o de ONG o a título personal.

5.4. Contexto

Como se indicó al comienzo, la capacidad de respuesta a la voluntad ciudadana tiene tres acepciones o dimensiones: (a) la receptividad (de las peticiones ciudadanas); (b) la reciprocidad (o correlación de voluntades entre representantes y representados); y (c) la responsabilidad (de cumplir los imperativos encomendados). La literatura castellana sobre este tema está generando el uso y aceptación del término responsiveness como un anglicismo (Avaro, 2015). Sin embargo, la noción no está exenta de problemas: no todos los deseos ciudadanos merecen ser atendidos y tampoco la totalidad de las políticas diseñadas obedecen a un origen ciudadano; la mera recepción de las iniciativas ciudadanas no implica su aprobación y, a su vez, no toda aprobación legislativa tiene garantía de resultar satisfactoria en el largo plazo. De estas distinciones deviene la necesidad de acotar la responsiveness a la primera acepción y sólo a dos subíndices. Los subíndices son las iniciativas ciudadanas de ley atendidas y, de estas, considerar las que resultaron aprobadas.

Para las acepciones b) y c) arriba descritas, cabe considerar que en México la posibilidad de los imperativos populares vinculantes aplica su obligatoriedad para los Poderes Legislativo y Ejecutivo federales por lo dispuesto en el artículo 35, fracción VIII, sección 2da., de la Constitución Política. Ahí se consagra la calidad de vinculantes a los resultados obtenidos cuando en una consulta popular participa al menos el 40 % de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. La consulta popular se puede efectuar con carácter obligatorio si fue solicitada, al menos, por el 2 % de los inscritos en la lista nominal. No obstante, tal situación, hasta el primer semestre del año 2018, no se ha dado empíricamente en la historia de México a nivel nacional. No así en Nuevo León, que vuelve a mostrarse como un modelo global aplicable de participación ciudadana, pues en las elecciones del 1 de julio de 2018 se realizó una consulta ciudadana vinculante (en realidad fueron 2 consultas las que aparecieron en la boleta electoral, pero una fue anulada anticipadamente debido a una impugnación justificada en que la consulta se solicitó por el dirigente estatal de un partido político y no desde las bases de participación ciudadana). Por otra parte, la vía para consolidar la responsiveness en México a través de la consulta popular, representa un camino más largo que cualquier iniciativa de ley; pues –en la escala federal-, con solo el 0.13 % de los inscritos en la lista nominal de electores se puede postular una ley, mientras la consulta requiere el 2 %. Sin embargo, esta vía es más segura por ser directamente vinculante; es decir, no presenta los obstáculos a vencer que tienen las iniciativas de ley: superar varios filtros técnicos y ser viables ante las condiciones de índole económica, social y en congruencia con las demás disposiciones jurídicas.

En consecuencia, dadas las peculiaridades jurídicas del estado de Nuevo León, la primera acepción de responsiveness parece ser la más acertada. La capacidad de respuesta a la voluntad ciudadana avocada a la recepción de diversos tipos de

peticiones.

La capacidad de respuesta a la voluntad ciudadana como indicador
(cumplimiento del objetivo específico uno)
Con el propósito de considerar el real empoderamiento de la participación ciudadana desde la responsabilidad de la autoridad para fijar las políticas públicas, la fórmula consistiría en establecer la relación entre el número de leyes que llegaron a ser atendidas –y en el mejor de los casos, reconocidas o aprobadas jurídicamente por el poder legislativo-, dentro de las que fueron postuladas por la ciudadanía.

Por lo tanto, la ***denominación del indicador*** es el de capacidad de respuesta a la voluntad ciudadana.

Propósito indicativo
(cumplimiento del objetivo específico dos)
Bajo la tesis que considera a la capacidad de respuesta a la voluntad ciudadana como un indicador del real empoderamiento ciudadano que no implica una medición a la calidad de la ciudadanía, y precisando la voluntad ciudadana en las postulaciones de iniciativas de ley, el propósito indicativo es medir la capacidad de respuesta del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León a las solicitudes de iniciativas de ley ciudadanas. Resulten estas con modificaciones o adecuaciones por razones técnicas, jurídicas o presupuestales o sin modificación alguna. O en los casos que corresponda, iniciativas atendidas con resolución de desechadas o no aprobadas. Por lo tanto, el propósito indicativo es medir la capacidad de respuesta del Poder Legislativo de Nuevo León y no la capacidad ciudadana para manifestar su voluntad ciudadana o para hacerlo de manera correcta o viable.

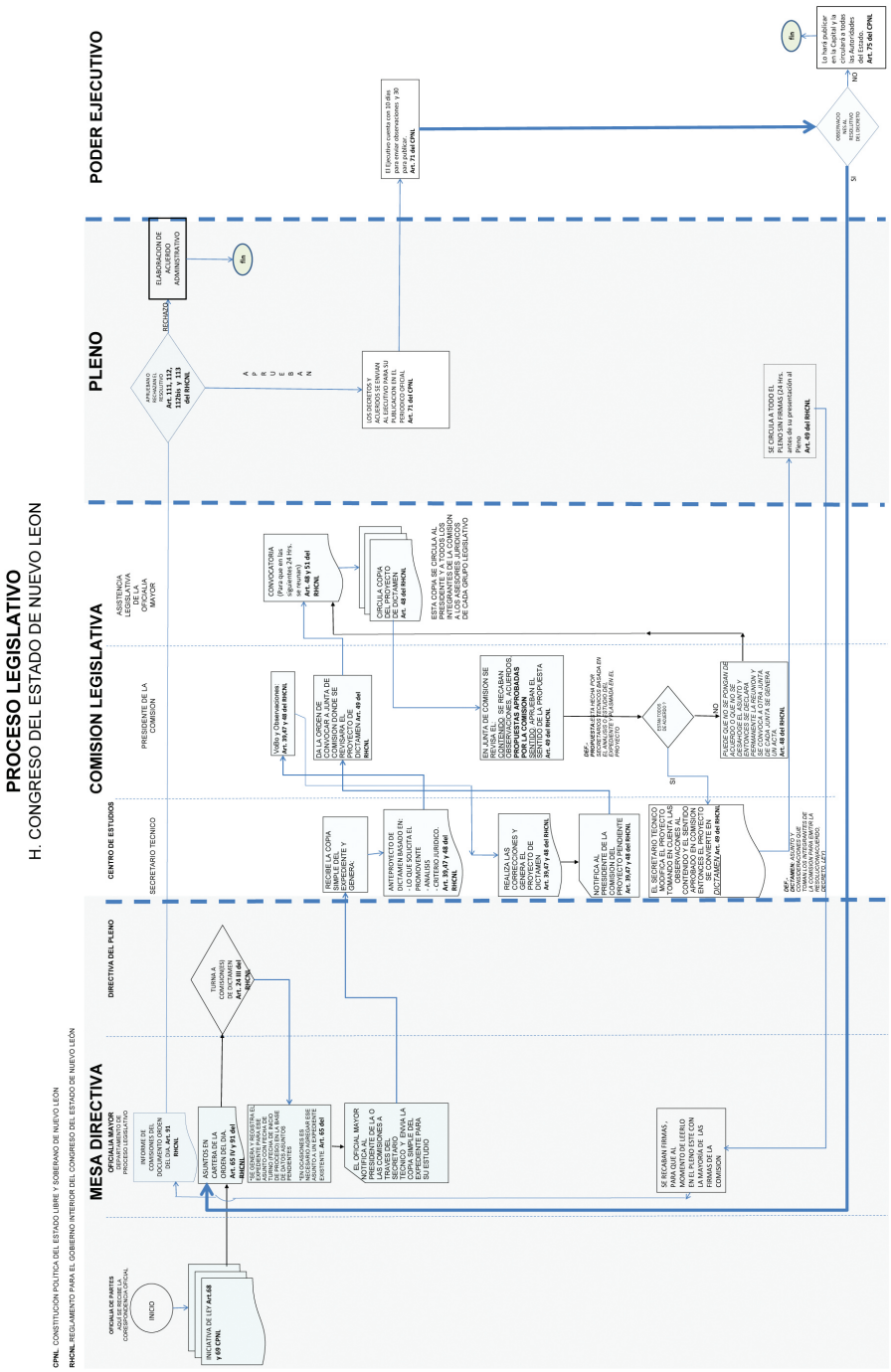
Descripción del indicador
(cumplimiento del objetivo específico tres)
La descripción simple del indicador de la responsabilidad gubernamental en tanto "capacidad de respuesta a la voluntad ciudadana" posee, en un primer subíndice (R1), el número de iniciativas ciudadanas que fueron atendidas, es decir, resueltas. En el segundo subíndice (R2), las que fueron aprobadas y, en consecuencia, turnadas al gobernador del estado (Ejecutivo estatal) para ser publicadas, según lo establece el art. 71 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

Un análisis más detallado debería considerar la apertura a la gobernanza, la deliberación y la participación correctiva, desde el número de iniciativas presentadas por la ciudadanía considerando el trabajo legislativo que cada solicitud requiera, ello de conformidad, al proceso legislativo establecido en el Reglamento para el gobierno interior del Congreso del Estado de Nuevo León que puede verse en la gráfica No. 1.

La responsabilidad gubernamental podría tener un indicador complejo que dé

seguimiento al número de veces que una iniciativa de ley ciudadana transita por el proceso legislativo de la gráfica 1, hasta ser adecuada y reconocida jurídicamente.

Gráfica 1. Proceso legislativo del H. Congreso del Estado de Nuevo León



Fuente: H. Congreso del Estado de Nuevo León http://www.hcnl.gob.mx/

Relevancia del indicador
(cumplimiento del objetivo específico cuatro)
Al distinguir la efectiva aceptación jurídica de las iniciativas ciudadanas (subíndice R2) y no la mera receptividad o respuesta (subíndice R1), la capacidad de respuesta a la voluntad general adquiere una relevancia fundamental: la de la transformación estructural y no solo circunstancial de la vida democrática. En los términos que distingue Vanessa Herringshaw (2017): 'responsiveness' y no mera 'response', es decir, el indicador se asienta sobre la efectiva satisfacción a la voluntad ciudadana de manera permanente.

La relevancia coyuntural de este indicador incide en la calidad de definir las políticas públicas de acuerdo con los intereses ciudadanos vertidos en la agenda social, la agenda pública y la agenda política. Lo que en el fondo significa que el indicador muestra la capacidad de adaptación y crecimiento de la capacidad de gobierno, así como la autonomía y soberanía ciudadanas empoderada efectivamente.

Fórmula
(cumplimiento del objetivo específico cinco)
La fórmula presenta a la responsiveness como el cociente obtenido del número de iniciativas atendidas (subíndice R1) o el número de iniciativas aprobadas (subíndice R2) como dividendo o numerador sobre el número de iniciativas ciudadanas promovidas como divisor o denominador. Es decir, la responsiveness es el número de leyes atendidas y, eventualmente aprobadas, por el poder legislativo sobre el número de leyes postuladas por la ciudadanía.

Por lo tanto, su unidad de medida oscila en el coeficiente entre 0 (cero) y 1 (uno), donde uno es el valor óptimo y cero significa lo contrario. Es decir, 0 significaría que hubo cero iniciativas atendidas de entre las presentadas por la ciudadanía y uno implicaría que el total de las iniciativas propuestas por la ciudadanía fueron consideradas por la autoridad legislativa. Lo anterior puede leerse del siguiente modo: el número decimal del indicador, si no se considera como una fracción, señalará el número de iniciativas consideradas por cada diez iniciativas presentadas (o el número centesimal, si no se considera como una fracción, será el número de iniciativas consideradas por cada cien iniciativas presentadas). Cabría destacar que, en atención a rezagos de períodos legislativos anteriores, la unidad de medida podría superar el cociente uno.

La fuente de datos completamente legítima radica en el Periódico Oficial del Estado. No obstante, como esta fuente puede llegar a omitir el origen de la iniciativa consagrada, es recomendable aceptar como fuente de datos la página oficial del H. Congreso del Estado de Nuevo León, disponible en: *http://www.hcnl.gob.mx/*. Particularmente: *http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/informes.php*.

La periodicidad de los datos puede obtenerse por cada período ordinario, extraor-

dinario, prorrogado, por año o por administración (tiempo de una legislatura), y en algunos casos por períodos mensuales. Una consideración histórica de las iniciativas presentadas, que considere las rezagadas, con un corte temporal por cada período legislativo podría, como se ha dicho, hacer que el índice de responsiveness fuera mayor a uno, es decir, mayor del cien por ciento.

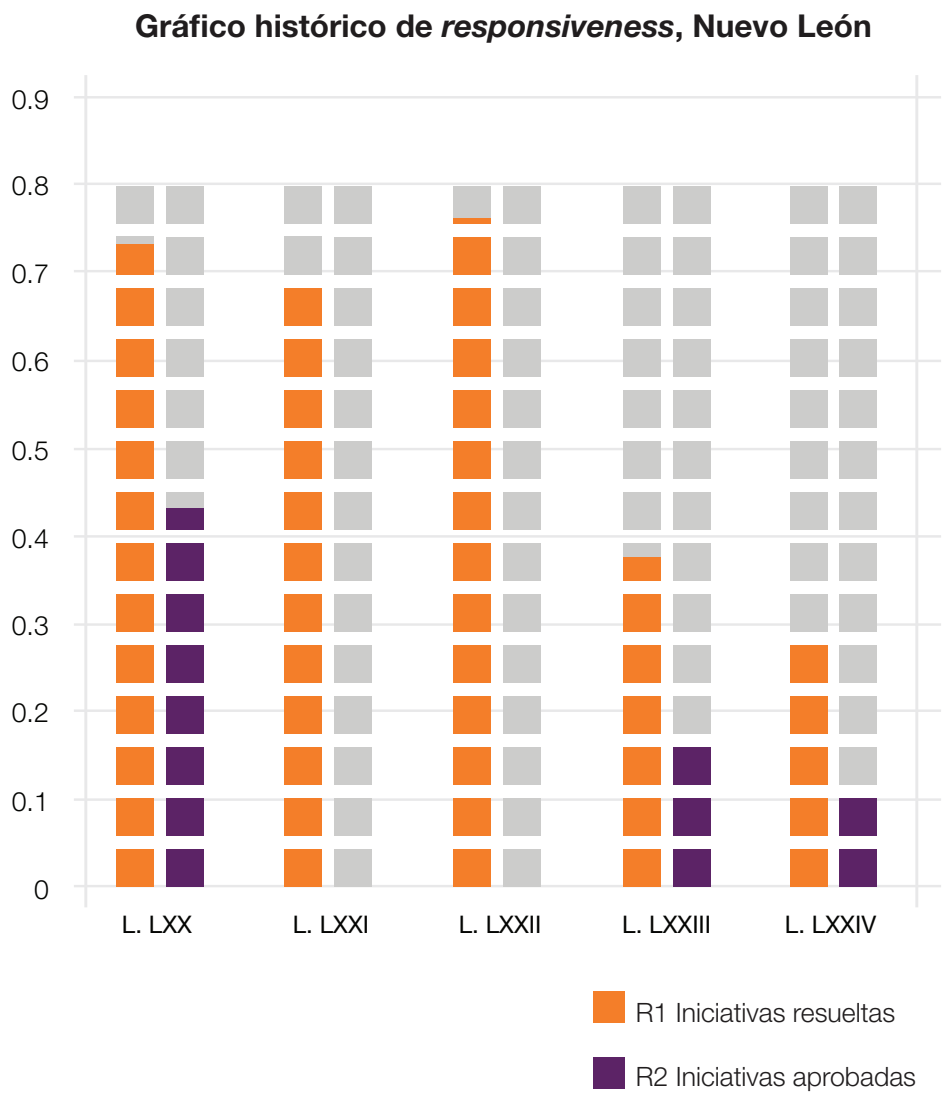
El indicador capacidad de respuesta legislativa a la voluntad ciudadana en Nuevo León

Tabla 1. Histórica desde la LXX Legislatura (20 de septiembre de 2003) hasta la LXXIV Legislatura (1 de mayo 2018).

Legislatura	Número de i. resueltas / Número de i. promovidas	Número de i. aprobadas / Número de i. promovidas	*Responsiveness* subíndice 1 (iniciativas resueltas)	*Responsiveness* subíndice 2 (iniciativas aprobadas)
LXX (20 sep 2003 - 19 sep 2006)	105/143	62/143	*.7342*	*.4335*
LXXI (1 sep 2006 - 31 ago 2009)	113/163	Dato no disponible	*.6932*	Dato no disponible
LXXII (1 sep 2009 - 31 ago 2012)	58/76	Dato no disponible	*.7631*	Dato no disponible
LXXIII (1 sep 2012 - 31 ago 2015)	67/178	29/178	*.3764*	.1629
LXXIV (1 sep 2015 - 31 ago 2018) Datos al 1 mayo 2018	78/286	29/178	*.2727*	.1013

Fuente: Elaboración propia con datos del H. Congreso del Estado de Nuevo León, www.hcnl.gob.mx [Datos actualizados hasta el 1 de mayo de 2018]

Gráfico 2. Gráfico histórico, por Legislaturas, desde la LXX Legislatura (20 de septiembre de 2003) hasta la LXXIV Legislatura (1 de mayo 2018) de Nuevo León



Fuente: Elaboración propia con datos del H. Congreso del Estado de Nuevo León, www.hcnl.gob.mx [Datos actualizados hasta el 1 mayo 2018]

5.5. Análisis de alternativas

Debe advertirse que el resto de mecanismos de participación contemplados en la Ley de Participación Ciudadana de Nuevo León (consultas populares y ciudadanas, audiencia pública, contralorías sociales, presupuesto participativo y revocación de mandato), decretada el 13 de mayo de 2016, no vinculan a las funciones legislativas –a excepción de un aspecto de las audiencias públicas–, y por ello no pueden considerarse en la interacción de responsiveness entre legisladores y ciudadanos.

En lo referente a la responsiveness legislativa, las evidencias muestran una significativa caída del indicador a partir de la Legislatura LXXIII (desde 2012 a la fecha). Cabe suponer que el trabajo legislativo se satura porque la ciudadanía neoleonesa también presenta solicitudes muy puntuales de reformas, acuerdos, decretos, códigos y reglamentos. Esta circunstancia incrementa el flujo de trabajo en el proceso legislativo y complejiza la capacidad de respuesta a la voluntad ciudadana.

Otros factores que podrían explicar la caída del índice estriban en la alternancia del Poder Ejecutivo, en el reacomodo de fuerzas partidarias en una misma legislatura o al cambio de esta y los contextos económicos, políticos y de seguridad pública que demandan la atención del H. Congreso y en esa medida acentúan o aminoran rezagos en el rendimiento legislativo.

Por otra parte, generalmente se cree que una iniciativa ciudadana presentada por alguna colectividad (ONG o cualquier asociación) es más significativa que aquellas procedentes de individuos. De igual manera, parecería que las iniciativas ciudadanas que son presentadas con respaldo de representantes o funcionarios públicos deberían tener mayor influencia y alcance que aquellas que carecen de dicha coautoría. No puede ignorarse la importancia, urgencia o jerarquización del asunto de cada iniciativa presentada, así como sus alcances demográficos. Todo lo anterior explica los desenlaces finales tomando en consideración el número de avatares que enfrentan las iniciativas al transitar por el proceso legislativo indicado en la gráfica 1.

Debido a los múltiples factores anteriores, se postulan tres alternativas: (1) privilegiar el uso del derecho y los procedimientos de las iniciativas de ley, dejando para consideraciones menores los puntos de acuerdo de la legislatura, las peticiones ad hoc, las reformas y las reglamentaciones específicas, pues todas éstas buscan un impacto coyuntural en la gobernabilidad pero no una transformación estructural y permanente en la democracia y el Estado de derecho; (2) preferir la promoción de iniciativas de ley en colaboración con los ciudadanos diputados, las organizaciones no gubernamentales, las plataformas ciudadanas por encima de las postulaciones individuales y; (3) presentar iniciativas sin exclusión de ningún tipo, pero con el asesoramiento del Centro de Estudios Legislativos del H. Congreso Legislativo del Estado de Nuevo León, o de reconocidas consultoras, o con la acumulación del

expertise de representantes-delegados proxies, como acontece en el modelo de la democracia líquida.

La primera alternativa incrementaría el rendimiento legislativo y, por ende, la *responsiveness*. Sin embargo, limitaría el empoderamiento participativo de los ciudadanos y omitiría la incidencia ciudadana en la esfera municipal al excluir reglamentos. Así por ejemplo, la Ley de Participación Ciudadana de Nuevo León contempla en su capítulo quinto al Presupuesto Participativo. Pero como este es del ámbito de la administración pública municipal, entonces la ley estatal no lo regula. Consecuentemente, el artículo 55 indica "Es responsabilidad de los ayuntamientos definir las partidas presupuestales y programas específicos" y el artículo 58 sentencia: "Los ayuntamientos deben expedir su Reglamento en materia de presupuesto participativo, sin contravenir las disposiciones prevista en esta Ley". De manera que en este caso la Ley de Participación Ciudadana de Nuevo León no empodera a la voluntad ciudadana en la escala local respecto a la participación presupuestal, pues a excepción de algunos municipios no existe la reglamentación correspondiente (en San Pedro Garza García existía antes de la aprobación de la ley estatal y en algunas otras administraciones municipales se había aplicado aun sin estar reglamentado).

La segunda alternativa tendría mayor influencia social y política. Sin embargo, al excluir la participación de ciudadanos no organizados, evita la deliberación más amplia, impone sesgos o imperativos cooptados por alianzas y colectivos, y corre el riesgo de contaminarse con intereses no democratizadores.

La tercera alternativa poseerá una apertura a ciudadanos organizados y no organizados, asegurará la viabilidad técnica y jurídica, y también garantizará el destino favorable de las iniciativas. No obstante, esta alternativa presenta 3 riesgos: a) que las aportaciones del Centro de Estudios Legislativos sean cooptadas por intereses partidarios, b) que el espíritu original de la ley no permanezca en el dictamen que aborde y apruebe el pleno de la Cámara, y c) que la ciudadanía no pueda debatir amplia y libremente durante las deliberaciones de la propuesta y todo lo anterior ocurra con insuficiente capacitación de los actores involucrados. El primer riesgo puede superarse al estipular, dentro del reglamento interno de la legislatura, que el trabajo del Centro de Estudios Legislativos sea integrado por diversos miembros que representen una amplia pluralidad de los enfoques de los partidos políticos que componen la legislatura; que metodológicamente el Centro de Estudios Legislativos proceda conforme a doctrina de Derecho, Derecho comparado, con recopilación de varias jurisprudencias y la intención de evidenciar que la redacción del dictamen satisface los requerimientos sociales que originaron la iniciativa. El segundo y tercer riesgos requieren acciones que van de la mano con las anteriores; en particular el establecimiento de varias mesas de trabajo abiertas a la ciudadanía con manuales y normas de deliberación, al tiempo que dichas mesas también sean sometidas a procesos de transparencia y rendición de cuentas cualitativas, como se ha hecho al menos de manera parcial en casos significativos durante las recientes legislaturas

neolonesas. Es recomendable que dicha actividad deliberativa se extienda a los espacios que posibilitan las redes sociales electrónicas con el mismo proceso normativo de deliberación que han tenido en las sesiones de trabajo presenciales, para ampliar la motivación, participación y empoderamiento ciudadanos. En lo referente al segundo riesgo, para garantizar que el espíritu original de la ley permanezca en el dictamen que aborde y apruebe el pleno de la Cámara, también es deseable que se aplique la figura del referéndum, tal y como lo contempla la fracción VI del artículo 11 de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León, así como el artículo 14 que además contempla el plebiscito. Cabe destacar que el artículo 17 da carácter de referéndum a la consulta popular "cuando se consulte a la ciudadanía respecto a la aprobación o rechazo sobre la expedición, reforma, derogación o abrogación de leyes competencia del Congreso del Estado o de reglamentos estatales y municipales". Aunque, sin duda, la aplicación de tales mecanismos de participación ciudadana tendría que superar el difícil derrotero de las condiciones y requisitos de ejecución.

5.6. Recomendaciones

Del anterior análisis pro et contra de las alternativas estudiadas y con base a los resultados empíricos de la investigación, la recomendación con mejor prospectiva y mayor viabilidad consiste en presentar iniciativas con el asesoramiento del Centro de Estudios Legislativos del H. Congreso Legislativo del Estado de Nuevo León, y de reconocidas consultoras ad hoc sobre el tema de la agenda legislativa, elaboradas con guías especializadas (por ejemplo, Franco, 2016) y complementadas con la acumulación del expertise de delegados proxies como acontece en algunos mecanismos de la democracia participativa directa con incidencia en las instituciones representativas.

Al contemplar acciones que eviten o mitiguen los riesgos de esta alternativa, en consecuencia las razones que sustentan esta recomendación con preferencia de cualquier otra son: a) la elaboración de iniciativas técnica y jurídicamente correctas facilitará el rendimiento legislativo y, por ende, la responsiveness, al transitar sin contratiempos por el proceso legislativo; b) podrán promoverse no solo iniciativas de ley, sino también consultas populares, peticiones ad hoc, reformas y reglamentaciones específicas para los niveles estatales y de incidencia municipal; c) enriquece las iniciativas individuales y aquellas realizadas en colaboración con los diputados, organizaciones no gubernamentales y plataformas ciudadanas; d) la participación de proxies, de diversos partidos y representantes independientes en el Centro de Estudios Parlamentarios y la ejecución de referéndum que contempla la Ley de Participación Ciudadana, evitan la cooptación por intereses individuales o de dudoso beneficio al interés general; e) la modalidad líquida (certificada con experiencias exitosas en otros países) permite el debate y deliberación también en redes sociales, involucrando mayor participación y corresponsabilidad de los ciudadanos en la transparencia y la exigencia de la rendición de cuentas; f) eleva el empoderamiento ciudadano paralelamente al ascenso de la calidad democrática. En este último sentido, g) también auxilia una línea temática del Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030 denominada “Gobierno Eficaz y Transparencia”, pues al aumentar el rendimiento legislativo coadyuva con el área de oportunidad prioritaria de “Desarrollar capacidades para mejorar la eficacia y rendición de cuentas del Gobierno” (Consejo Nuevo León, 2016, p. 199).

5.7. Referencias

Ackerman, J. (2006). *"Democratización: pasado, presente y futuro"*. Perfiles Latinoamericanos s./vol., núm. 28, p. 117-157.

Arendt, H. (2002). *Los orígenes del totalitarismo*. Vol. II. España: Alianza Editorial.

Avaro, D. (2015). *"Responsiveness. Discusión analítica y conceptual para su utilización en la agenda de la calidad de la democracia"*, en D. Avaro y C. Sánchez y Sánchez (coord.) Calidad de la democracia y respuesta política. *Responsiveness*. México: Senado de la República, LXIII Legislatura,(55- 90)

Congreso del Estado de Nuevo León (2017). *Septuagésima Cuarta Legislatura*. Disponible en: *http://www.hcnl.gob.mx/*

Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León, A. C. (2017). Disponible en: *www.consejocivico.org.mx*

Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica (2016). *Plan estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030*. Monterrey: autor

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Franco, J. (2016). Diseño de políticas públicas. *Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. México: IEXE, editorial

Gutiérrez, E., et. al. (2011). *Indicadores de sustentabilidad en el Estado de Nuevo León. México: Universidad Autónoma de Nuevo León*, Siglo XXI editores.

Herringshaw, V. (2017). *ICT-enabled citizen voice and government response approaches: unpacking assumptions and components*, Making All Voices Count Programme Learning Report, Brighton: Institute of Development Studies.

Ley de participación ciudadana para el Estado de Nuevo León. Publicada en el P.O. #62 del día 13 de mayo de 2016.

O'Donnell, G. & Schmitter, P. (2010). *Transiciones desde un gobierno autoritario/4: Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*. Buenos Aires: Prometeo.

Organización de Naciones Unidas (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Nueva York: ONU.

Powell, G. B. (2004). *"The Quality of Democracy: The chain of Responsiveness"*. Journal of Democracy, vol. 15, núm. 4.

6. Modelo de movilidad urbana e inclusión socioespacial

*Dra. Karina Soto Canales**

Tema central
4. Mejorar la calidad del transporte, el espacio público y la vida urbana.

Área(s) de oportunidad prioritaria
MDS. 31 Incrementar la utilización de transporte público y medios no motorizados.

Línea temática
Modelo de movilidad urbana motorizada (Sistema de transporte urbano colectivo, STUC) en polígonos de alta diferenciación socioespacial.

6.1. Introducción

El presente documento contiene como iniciativa el desarrollo y ejecución del Modelo de Movilidad Urbana e Inclusión Socioespacial (MMUIS) que se fundamenta en uno de los 8 temas centrales del Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030 (Consejo Nuevo León, 2016), así como algunos documentos vigentes en materia de desarrollo urbano a nivel municipal y metropolitano. Dichos documentos establecen una serie de estrategias que permiten consolidar el propósito del presente modelo, con el cual se caracterizan las condiciones en movilidad urbana para posteriormente obtener la delimitación de los polígonos de mayor diferenciación socioespacial, conformados por áreas geoestadísticas básicas (AGEB), y de los clústeres donde una serie de componentes o variables configuran las mayores desventajas para la inclusión social, económica y espacial de la población de la zona metropolitana de Monterrey (ZMM[1]).

La ejecución del MMUIS requiere de su análisis periódico, ya que incluye variables del Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cuyas actualizaciones se realizan cada 10 años. Así también, el STUC requiere de la representación geoestadística en plataformas de Sistema de Información Geográfica (GIS) continuamente se modifica al incorporar nuevas rutas y recorridos, por lo que esta variable podría ser la promotora de que el modelo se ejecutase por lo menos 2 ocasiones por administración estatal (cada 3 años), para facilitar e identificar nuevas áreas de atención prioritaria con la cual se garanticen beneficios tangibles para la población de la ZMM.

Uno de los aspectos por los que adquiere relevancia el presente modelo se debe a que, en su ejecución, se obtienen efectos directos sobre otros temas centrales del Plan Estratégico 2030, como “Desarrollo y bienestar social para todos”, que implica la disminución de la pobreza y el diseño y evaluación de programas sociales[2].

La integración del eje temático anterior se justifica al vincular el efecto de la dotación de nuevas rutas o recorridos de transporte colectivo como una plataforma para que dichos habitantes puedan incorporarse a actividades que actualmente se encuentran fuera de su alcance, por lo que en las dimensiones de bienestar se promueve directamente el acceso a equipamientos, fuentes de empleo, espacios de recreo y deporte; por lo tanto y de acuerdo con la pirámide de Maslow, el beneficio de las personas en función de la utilización del MMUIS para la generación estratégica de

* Profesora investigadora de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León.
[1] Se conforma por 9 municipios: Monterrey, capital del Estado, Apodaca, García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina. Esta delimitación se establece de acuerdo con la consideración del INEGI para el Sistema para la Consulta de Información Censal (SCINCE) 2010.
[2] Esto equivaldría a los programas estatales de Apoyo a la Economía Familiar, “Héroes por Nuevo León” y “Diseña el Cambio Nuevo León”.

nuevas rutas o recorridos para el STUC permite la mejora en las necesidades básicas, de seguridad y protección, autorrealización e incluso de trascendencia.

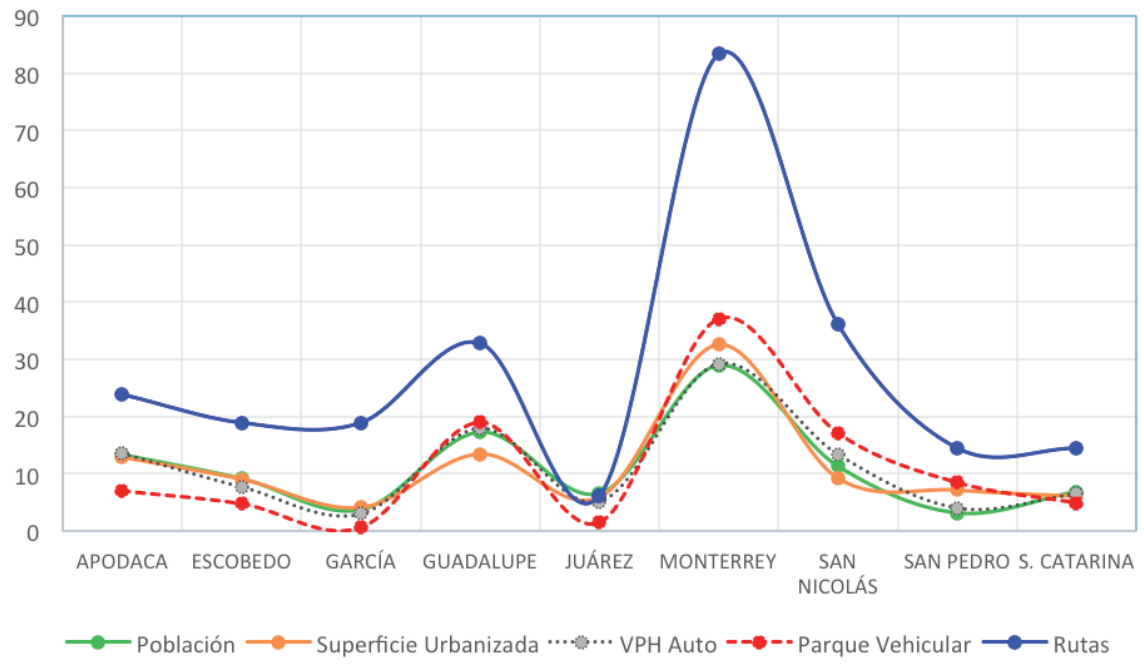
El MMUIS es el modelo producto de la compilación de análisis cuantitativos sobre la disposición de vehículos y la dotación/acceso al servicio de transporte, los cuales intervienen en la segregación urbana; por lo tanto, el presente instrumento proporciona una plataforma con la cual replantear y redistribuir el sistema de transporte en función de variables específicas para lograr gradualmente la inclusión socioespacial de la población del ZMM.

6.2. Planteamiento del problema

Las investigaciones en torno a la movilidad consideran diversas variables para generar diagnósticos, las cuales corresponden a índices e indicadores de población y vehículos motorizados (públicos y privados); algunos incluyen a su vez los movimientos que se producen en el territorio urbano para el desplazamiento de personas y mercancías. Para el abordaje inicial del caso de estudio es preciso incluir la distribución (metropolitana) de algunas variables indispensables para la construcción del modelo (ver figura1).

La problemática principal de la actual STU, compuesto principalmente por rutas de transporte colectivo, se debe a cuestiones de distribución, las cuales podrían analizarse en función de proporciones en relación a la población residente, a la concentración de vehículos, entre otras variables. De acuerdo a lo anterior, la ZMM bajo una relación y perspectiva metropolitana exhiben comportamientos similares entre población, viviendas particulares habitadas con vehículo (VPH auto) y parque vehicular; sin embargo, la distribución de las rutas del STU no se determinan en función de dicha correspondencia. En el año 2017 se contabilizaron 180 rutas con

Figura 1. Distribución y correspondencia metropolitana con respecto a las variables de movilidad motorizada, territorio y población.



Fuente: Datos propios 2017 con información de Soto, 2015, y Soto, 2016

446 recorridos en el STUC de la ZMM; en el municipio de Monterrey, capital estatal, se concentraba el servicio de 150 rutas del STU (83.3 % del total) (ver figura 1).

Debido a la correspondencia entre la posibilidad de acceder al STU en la ZMM para una persona que quisiera establecer su residencia, las cuestiones de movilidad producirían una diferencia rotunda, por lo que la elección residencial o la localización del empleo de acuerdo con la gráfica anterior tendría importantes ventajas si se ubicaran en los municipios de Guadalupe, Monterrey y San Nicolás de los Garza, prácticamente lo que se denomina como primer anillo de conurbación; aunado a lo anterior, cabe resaltar que dichas entidades municipales cuentan con el servicio de Metro y Ecovía, por lo que las posibilidades de aprovechamiento del espacio urbano evidencia claras diferencias para los municipios periféricos.

El modelo propuesto para la identificación de las zonas diferenciadas es una alternativa que representa la continuidad de la operatividad del STU actual y que requiere la incorporación de pequeños circuitos (como las rutas Metrobús) que permite el aprovechamiento de rutas o sistemas previamente habilitados (rutas de transporte colectivo, Metro o Ecovía), el modelo no rompe ni cuestiona las políticas o convenios que se han producido previamente y que han comprometido la habitabilidad en la ZMM.

El modelo es relevante porque establece diversas alternativas de priorización para la atención e incorporación paulatina y no rediseña o reconstruye en su totalidad el STU. A su vez, su viabilidad contiene el conocimiento previo de los usuarios a impactar, con lo que se puede calcular la cantidad de unidades requeridas de acuerdo a hora pico y hora valle. La delimitación de los polígonos, a su vez, permite el análisis específico para generar estudios de mayor precisión sobre la presencia de las rutas del STU en el contexto inmediato, con lo que se podrían determinar la localización de nuevas paradas de transporte colectivo. La dependencia que establecería las negociaciones para la incorporación de los nuevos circuitos sería la Agencia Estatal de Transporte, quien a su vez incorporaría, según sea el caso, a dependencias municipales para convenios bilaterales en materia de movilidad urbana.

6.3. Objetivos

La configuración de la problemática en torno a la movilidad urbana motorizada no solo se puede presumir como la recolección de datos estadísticos con los que se segmente el comportamiento en un espacio urbano. El análisis debe incluir herramientas, software y metodologías que le permitan establecer un vínculo entre los resultados de cada uno de los ejercicios para la comprensión holística del fenómeno en cuestión. En función de cada una de las resultantes se determina las hipótesis y comprobaciones con las que posteriormente se obtiene el modelo para el planteamiento de soluciones:

1. La movilidad urbana se origina como un asunto de distribución y correspondencia demográfica, económica y territorial.

2. La operatividad de la movilidad urbana motorizada se deriva de un aspecto locativo relacionado directamente con la morfología urbana y los procesos de metropolización (urbanización, suburbanización, desurbanización y reurbanización) (Becerril & Padua, 2000; Sousa, 2008) bajo una estructura o modelo urbano.

3. Las condiciones socioeconómicas que configuran zonas de homogeneidad y heterogeneidad con la que se producen simultáneamente patrones de segregación urbana y su identificación espacial (homogeneizada), produce igualmente diferenciación en la inclusión a la dinámica urbana promovida por la movilidad urbana motorizada.

La metodología del presente modelo consiste en:

1. Calcular los valores porcentuales de rutas de STU por AGEB (Aguilar & Mateos, 2011) y viviendas particulares habitadas con vehículo automotor. Los valores posteriormente se jerarquizan en 5 bloques (asignados por la segmentación con base a natural breaks) a los que se les asigna 1 para los valores porcentuales más bajos y 5 para los valores porcentuales más altos. Posteriormente, en un sistema de información geográfica (SIG o GIS) se asigna un campo para incluir la resultante de ambos valores, donde 1,1 refiere a un lugar con los valores mínimos porcentuales de ambas variables y 5,5 a las unidades territoriales con los más altos valores porcentuales en ambas variables. (ver tabla 1)

Así como se incluyen el número de unidades territoriales de análisis (AGEB), la matriz debe incluir la población bajo esa operatividad de movilidad y el porcentaje correspondiente a los valores del universo de análisis (metrópoli).

Posteriormente se ejecuta la ley de Pareto (80/20) para determinar los valores prioritarios donde se deban de implementar acciones de inclusión a la dinámica urbana

en materia de movilidad.

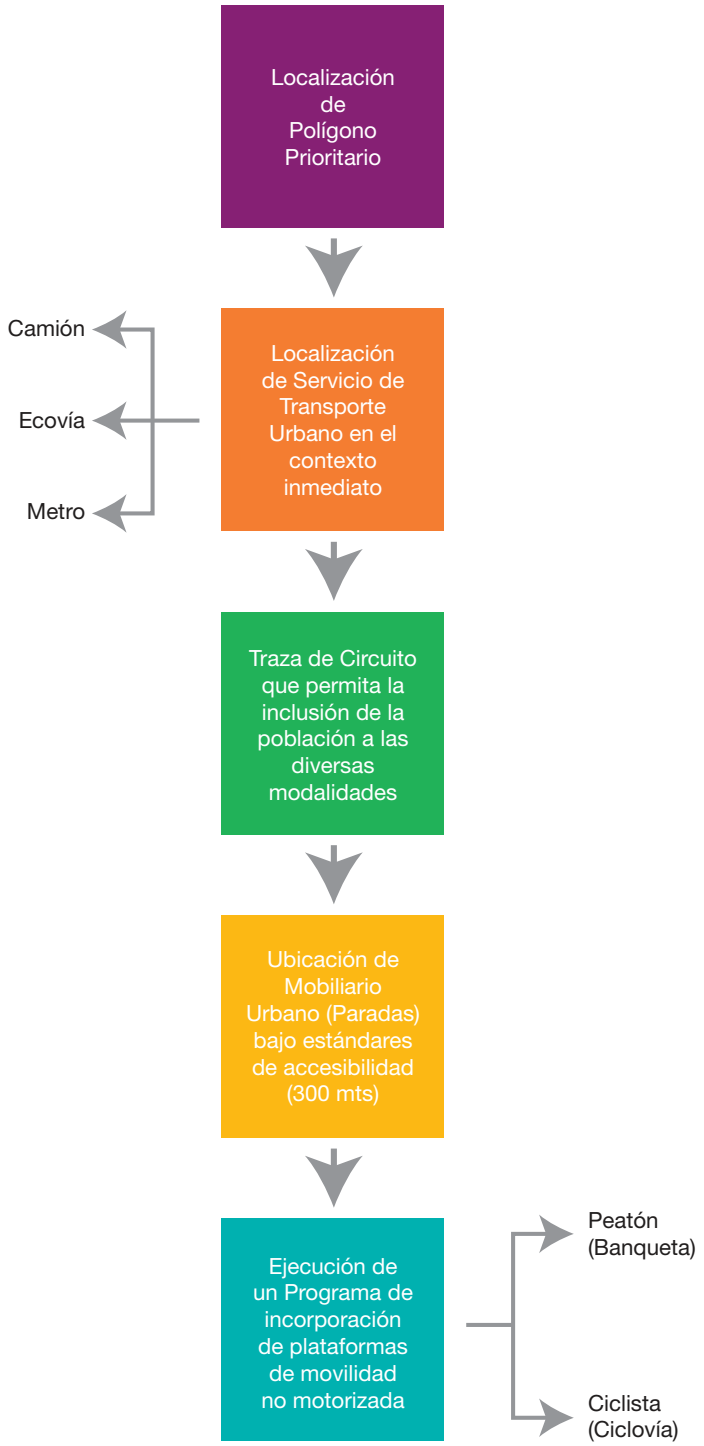
2. Analizar la localización de los polígonos de mayor diferenciación socioespacial bajo los modelos de ecología urbana (monocentrismo y sectorial) para la identificación del comportamiento espacial de la estratificación cuantitativa previa. Lo anterior permite el reconocimiento locativo de las áreas de oportunidad e incluso de variables que podrían determinar la modificación a usos de suelo y densidades para futuras modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano Municipal.

3. Examinar la configuración territorial de zonas de alta homogeneidad sobre valores de peores condiciones de movilidad motorizada, con lo que se redelimitarán clústeres, los cuales se redimensionan a partir de las siguientes condiciones (estadísticas y espaciales):

> *a.* Taxonomía. Determinada por los conjuntos de objetos cuyos atributos (movilidad motorizada) contienen características similares.
>
> *b.* Simplificación de datos. La localización de las unidades permite identificar miembros de un conglomerado y unidades aisladas, las que para la presente metodología quedarán eliminadas del proceso de inclusión socioespacial.
>
> *c.* Una vez dimensionados territorial y demográficamente se produce la jerarquización geoestadística a los clústeres resultantes en función de la población con claras diferenciaciones socioespaciales. Dichas zonas a partir de este momento se consideran como estrategias locativas para la resolución de la movilidad motorizada pública (STU).

4. Análisis particular, en función de la ley Pareto (80/20), para posteriormente ejecutar el proceso que debe seguir la dependencia a cargo de la promoción de la habilitación de nuevas rutas y recorridos de transporte urbano para la implementación de estrategias de alto impacto en materia de movilidad urbana motorizada y no motorizada (ver figura 2).

Figura 2. Diagrama del proceso para habilitar circuitos de inclusión socioespacial para la movilidad motorizada y no motorizada.



Fuente: Datos propios 2018.

6.4. Objetivos

Objetivo general:
Modelar la movilidad urbana motorizada a partir de la posesión de vehículos automotores y el acceso al Sistema de Transporte Urbano Colectivo (STUC).

Objetivos particulares:

1. Elaborar una metodología cuantitativa que considere las tipologías predominantes de la movilidad motorizada (pública y privada) para determinar las condiciones de desigualdad y diferenciación socioespacial.

2. Delimitar territorialmente las zonas con mayor desventaja de movilidad y la incorporación a la dinámica urbana por medio de vehículos motorizados.

3. Jerarquizar la relevancia de generación de alternativas de movilidad de acuerdo con las condiciones socioespaciales.

4. Establecer criterios de diferenciación socioespacial para la identificación de polígonos prioritarios de acuerdo con:

- *a.* Modelos de ecología urbana
  - *i.* Centro–periferia (Fuentes, 2008; García Palomares, 2008)
  - *ii.* Sectorial
- *b.* Clústeres
  - *i.* Homogeneidad en función de la movilidad motorizada
  - *ii.* Proximidad
  - *iii.* Dimensión del conjunto (solo se consideran aquellos polígonos que contienen más de 8 AGEB).

5. Establecer el proceso para la ejecución de una movilidad sustentable que incorpore infraestructura para peatón y ciclista bajo parámetros de accesibilidad (distancia de acceso) y diseño universal (estándares espaciales para la correcta utilización de banquetas, rampas y ciclovías, que garanticen la seguridad del usuario).

6.5. Contexto

La ejecución del modelo para los datos de la ZMM en el año 2017 muestra las siguientes evidencias:

1. El 18 % de la población localizada en la metrópoli contenida en 295 AGEB vive en las peores condiciones de movilidad al contar con acceso a vehículo motorizado público o privado en la menor concentración con respecto a la metrópoli:

a. Entre 1 y 31 viviendas de cada 100 posee vehículo automotor en la vivienda.

b. Acceso de 0 a 4 rutas del STU (ver tabla 1).

c. De acuerdo con el resultado de este primer ejercicio, no se presentan los más altos valores de movilidad en ninguna unidad AGEB, lo que exhibe que la distribución del servicio de transporte urbano presenta una deficiente distribución locativa.

2. Para fines de obtener polígonos cuya delimitación espacial sea de mayor definición se consideran también las unidades AGEB con valor en la matriz previa 2,2 para el análisis geoestadístico de la movilidad motorizada en el ZMM (ver figura 3), se identifica que 1,182,756 personas poseen dicho atributo.

La localización de las unidades territoriales y la población en función de las estructuras monocéntrica y sectorial, presenta el siguiente comportamiento:

a. Bajo una estructura monocéntrica (Burgess, 1925), se evidencia la relación entre expansión urbana y movilidad urbana. Con respecto a las zonas periféricas, se demuestra que, entre más alejado se encuentre del centro metropolitano, es mayor la cantidad de población afectada por la deficiente movilidad urbana (motorizada), y que la cantidad de personas aumentará a corto y mediano plazo al autorizar nuevos proyectos habitacionales. A esta conclusión debe de incluirse que las características topográficas del territorio dificultan el diseño de anillos de infraestructura vial.

En el primer anillo de la ZMM se contiene el 10 % de la población de mayor diferenciación socioespacial en materia de movilidad urbana, lo que produce que fenómenos sociales como la segregación se acrecienten.

La jerarquización de prioridades bajo la estructura monocéntrica determina que al resolver los polígonos localizados hasta en una distancia de 10 kilómetros de radio se supera la ley de Pareto, con lo cual se obtendría una línea estratégica de alto impacto para la solución del problema de estudio, medida que incluso favorece la política de suelo establecida en la denominada Delegación Centro del Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de

Monterrey 2013-2025 y facilitaría la operatividad de las densidades, recuperación de la utilización del equipamiento urbano, entre otros.

b. Bajo una estructura de sectores (Hoyt, 1939) el factor locativo nuevamente demuestra que la diferenciación socioespacial contiene una carga determinante, ya que las cualidades de la movilidad urbana para la ZMM reaccionan a una clara zonificación (usos del suelo y densidades) que se relacionan posteriormente a la caracterización y clasificación socioeconómica (educación, posesión de bienes y servicios en la vivienda, entre otros).

La zona noroeste de la metrópoli contiene el 45 % de la población (533,000 habitantes) con mayor diferenciación en materia de movilidad. La línea estratégica para jerarquizar las acciones para lograr la inclusión socioespacial se contrapone a los resultados obtenidos bajo el modelo de estructura urbana monocéntrica.

3. En la delimitación, distribución y configuración locativa de los AGEB con los atributos antes mencionados en cuanto a movilidad, se producen 18 clústeres (ver figura 4) diferenciados a partir de la población que contienen y, de acuerdo con el análisis de la estructura urbana, se determina lo siguiente para la ZMM:

a. La cantidad mínima de población a impactar para generar la detonación de una mejora en las condiciones de movilidad al ejecutar bajo la ley de Pareto es de 236,579 habitantes. Si en función de lo anterior se determinara la priorización sobre los clústeres, basta considerar el polígono localizado en los municipios de General Escobedo y Monterrey para lograr el objetivo. Sin embargo, la elección de la zona noroeste para la ejecución del proceso a fin de habilitar circuitos de inclusión de movilidad motorizada ante su localización comprometería las políticas establecidas en los tres órdenes de Gobierno en torno a las políticas de contención de los perímetros urbanos, por lo que se deben analizar incluso los efectos secundarios que en materia de desarrollo urbano podrían ejecutarse.

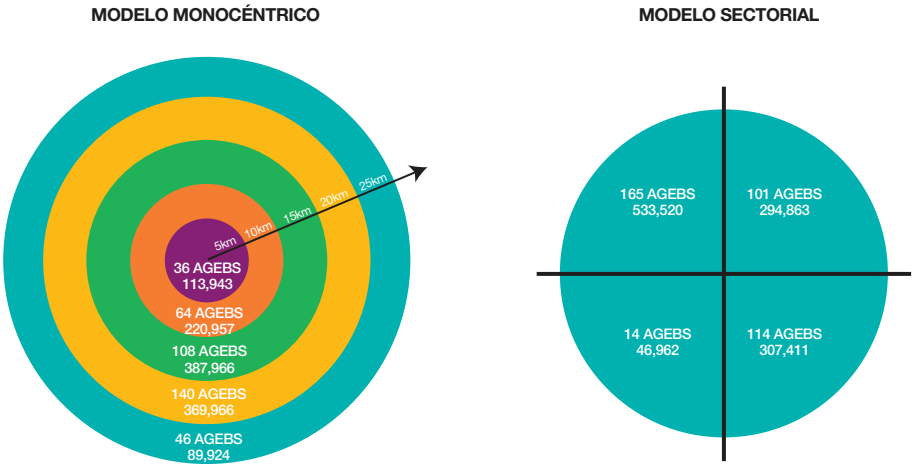
b. Si en función de la cercanía al centro metropolitano se evaluarían la resolución de cada una de las zonas hasta llegar a completar el 80/20, se solucionarían las cuestiones de movilidad para los primeros 10 kilómetros a la redonda de la ZMM.

Tabla 1. Matriz de movilidad motorizada a nivel AGEB de acuerdo con la jerarquización por natural breaks del análisis cuantitativo geoestadístico previo.

AGEB % de AGEB POBLACIÓN % de Población		Ponderación de Valor Porcentual de Viviendas Particulares Habitadas con Auto				
		1	2	3	4	5
Ponderación de Valor Porcentual de Acceso Rutas del STU	1	90 6.1% 152,773 4.0%	182 12.4% 478,579 12.3%	180 12.3% 506,858 13.0%	133 9.1% 259,681 6.7%	160 10.9% 302,665 7.8%
	2	23 1.6% 67,205 1.7%	149 10.2% 565,472 14.5%	158 10.8% 527,395 13.5%	105 7.2% 315,332 8.1%	67 4.6% 169,419 4.3%
	3	5 0.3% 13,890 0.4%	48 3.3% 158,116 4.1%	48 3.3% 143,858 3.7%	37 2.5% 96,695 2.5%	28 1.9% 63,806 1.6%
	4	2 0.1% 2,340 0.1%	11 0.7% 18,469 0.5%	16 1.1% 26,972 0.7%	8 0.5% 20,609 0.5%	1 0.1% 811 0.0%
	5	2 0.1% 1,054 0.0%	8 0.5% 7,192 0.2%	2 0.1% 650 0.0%		

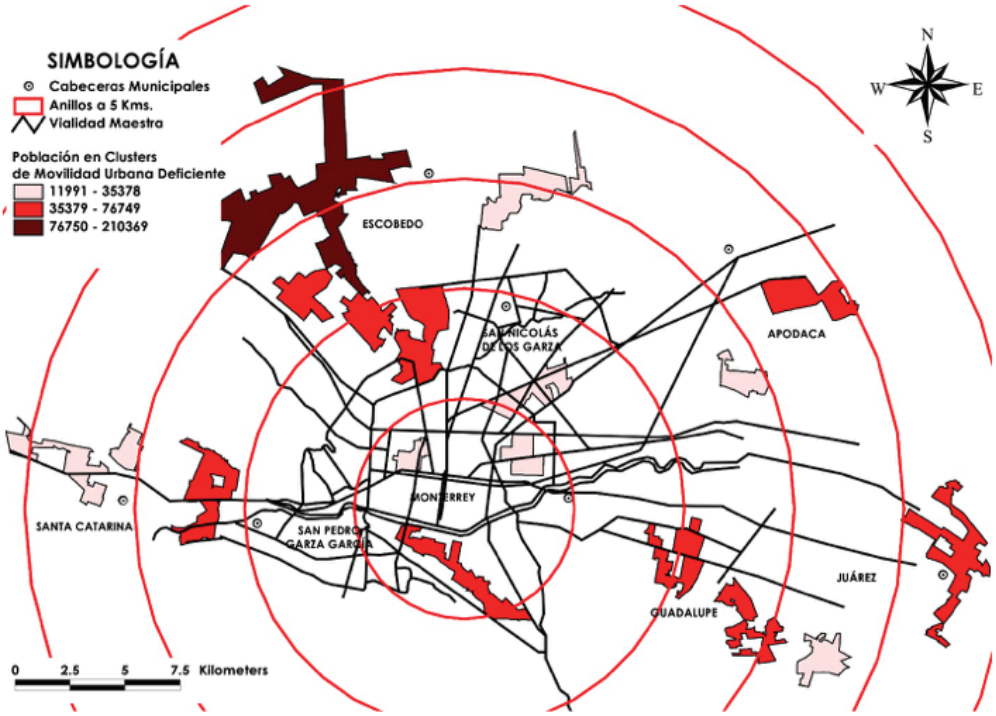
Fuente: Datos propios 2018 con información INEGI y Ruta Directa.

Figura 3. Concentración de unidades territoriales (AGEB) y población contenida con mayores deficiencias de movilidad urbana de acuerdo con el diagnóstico cuantitativo jerarquizado en función a los modelos de ecología urbana.



Fuente: Datos propios 2018 con información INEGI y Ruta Directa.

Figura 4. Clústeres de zonas con alta diferenciación socioespacial en función de la movilidad motorizada (pública y privada).



Fuente: Datos propios 2018 con información INEGI y Ruta Directa.

Para la ejecución del proceso a fin de habilitar programas y proyectos de movilidad urbana sustentable es necesario identificar zonas con mayor factibilidad de inserción a los sistemas de transporte existentes (camión, Metro o Ecovía). Así también, debe analizarse si el polígono de alta diferenciación debe ser segmentado en partes para reducir el tiempo de desplazamiento y garantizar que el presente modelo a su vez garantiza una mejora en la calidad de vida.

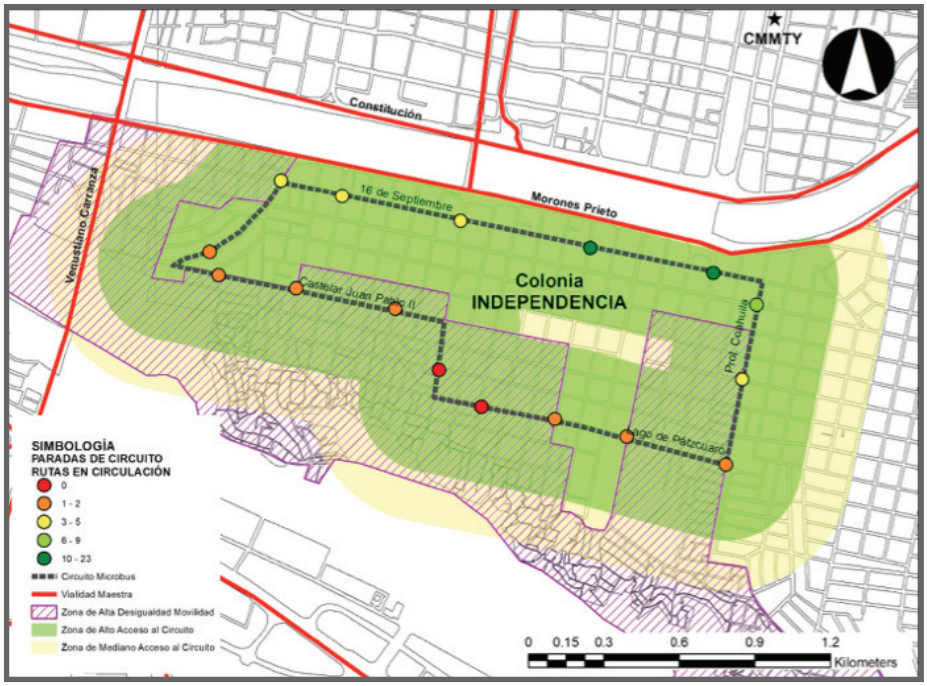
En la actualidad y antes de su promoción, la movilidad urbana no motorizada requiere el diagnóstico de banquetas, rampas de accesibilidad, localización de mobiliario urbano (postes, casetas telefónicas, entre otros) que comprometen el libre tránsito y la seguridad del peatón, por lo que se deben realizar los ajustes necesarios en dicha infraestructura de acuerdo con los parámetros nacionales e internacionales.

La figura 5 exhibe la ejecución de la metodología sobre uno de los casos prioritarios, el localizado dentro de la colonia Independencia. Dada la extensión territorial del polígono, se procede a su fragmentación, por lo que el esquema presentado solo incluye la solución para la zona poniente.

El circuito que se produce contiene 16 paradas de camión urbano donde se permite que los usuarios puedan acceder hasta 23 rutas del STU de la ZMM; su distribución se encuentra en función de la distancia óptima para el acceso peatonal (zona alto acceso, 0 a 300 metros). La extensión del circuito es de 5.8 kilómetros, a una velocidad promedio de 40 km/h se podría recorrer en 9 minutos; sin embargo, debido a la localización y cantidad de paradas habilitadas, el tiempo del circuito se podría extender hasta 30 minutos, los cuales dependerán de las solicitudes para ascender o descender de la unidad.

La cantidad de unidades para el circuito en cuestión se racionaliza en una primera etapa con una proporción de unidad de transporte colectivo por cada 3,000 habitantes, por lo que para el circuito se requieren 14 que proporcionaría servicio a los 43,800 habitantes.

Figura 5. Circuito poniente para la zona Independencia en el municipio de Monterrey.



Fuente: Datos propios 2018 con información de Ruta Directa.

El trazo del circuito, a su vez, permite el conocimiento de zonas que requerirán de la construcción, mejora y adaptación de lineamientos de diseño universal para mejorar las condiciones de desplazamiento peatonal, como banquetas, cruces peatonales, rampas, entre otros, lo cual deberá de ejecutarse de manera programática para garantizar que la zona de alto acceso a circuito se produzca bajo estándares y lineamientos de accesibilidad.

6.6. Recomendaciones

Ejecutar la metodología en función de la modificación de las variables utilizadas (AGEB y rutas del STUC).

Construir en sistemas de información geográfica las diversas rutas y recorridos del STUC que permita analizar la movilidad a partir de las zonas con mayor diferenciación socioespacial, para que sus desplazamientos sean locativamente diversificados (Ramírez, 2009; Orozco-Arbeláez, et. al., 2015).

Reconsiderar la comunicación entre entidades municipales y la necesidad de incluir zonas de usos mixtos (en cuanto a usos de suelo) en los programas de desarrollo urbano para promover la movilidad no motorizada o los recorridos de menor distancia. La creación de zonas como subcentros urbanos o corredores de comercio y servicio permite la habilitación de espacios de empleo y la disminución de distancias entre zonas habitacionales y grandes subcentros especializados (industria o servicios).

El diagnóstico y elaboración de zonificación de clústeres proporciona la localización de zonas estratégicas para la administración municipal y las dependencias de Desarrollo Urbano donde se requieren la implementación de proyectos prioritarios.

6.7. Referencias

Aguilar, A. G. & Mateos, P. (2011). *Diferenciación sociodemográfica del espacio urbano de la ciudad de México*. Santiago: EURE, 37(110): 5-30.

Baadi, M. H. & Castillo, J. (2007) *Técnicas cuantitativas en investigaciones*. Monterrey: UANL 1.a edición, 15-29.

Becerril–Padua, M. (2000) *Policentrismo en las ciudades latinoamericanas.* El caso de Santiago de Chile. Theomai, primer semestre, n.001.

Burgess, E. W. (1925). *"The growth of th city"*, en Park, R. E., Burgess, E. W. & McKenzie, R. D. (Eds.) The City (pp: 37-44). Chicago: University of Chicago Press.

Fuentes Flores, C. M. (2008). *"La estructura urbana y las diferencias espaciales en el tiempo de traslado del viaje al trabajo en Ciudad Juárez, Chihuahua"*. Estudios Demográficos y Urbanos, vol.23, n. 1. México: El Colegio de México. Disponible en: *http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31223103*

García Palomares, J. C. (2008). *Incidencia en la movilidad de los principales factores de un modelo metropolitano cambiante*, EURE, XXXIV abril, n.101: 5-23.

Hoyt, H. (1939). *The structure of growth of residential neighborhoods in American cities*. Washington: Government Printing Office

Orozco-Arbeláez, A.; Cabrera-Arana, G.; Velásquez-Osorio, N. (2015). *"Movilidad: Aporte para su discusión"*. Revista Facultad Nacional de Salud Pública, septiembre-diciembre, 429-434.

Ramírez Velázquez, B. R. (2009). *"Alcances y dimensiones de la movilidad: Aclarando conceptos"*. Ciudades, abril-junio. Puebla: Red Nacional de Investigación Urbana

Rojas, R. (2000). *Guía para realizar investigaciones sociales*. México: Plaza y Valdés Editores, 171-178.

Soto, K. (2017). *"Movilidad urbana y diferenciación socioespacial en el área metropolitana de Monterrey"*, Red Urban, Año III, Núm.3

Soto, K. (2015). *Hacia una aproximación de la teoría de la localización residencial*. La vivienda unifamiliar de segmento medio del área metropolitana de Monterrey, 2005-2010. Monterrey: UANL

Sousa, E. (2008). *Componentes de las fuerzas centrífugas generatrices de los contornos metropolitanos*. Urbano. 11 (18): 68-75. Concepción: Universidad del Bío Bío

7. Desarrollismo subnacional y transferencia de tecnología para el nuevo siglo

*Dr. Walid Tijerina Sepúlveda**

Tema central
8. Generar empleos bien remunerados impulsando el crecimiento económico.

Área(s) de oportunidad prioritaria
DE.34 Fortalecer la integración de cadenas productivas

7.1. Introducción

El presente documento de política pública está enfocado en el primer tema central del Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030 (Consejo Nuevo León, 2016) "Generar empleos bien remunerados impulsando el crecimiento económico". Este tema central, a su vez, se desglosa en varias áreas de oportunidad, 3 de las cuales tienen estrecha relación con esta propuesta de política pública: Fortalecer la integración de cadenas productivas; Fomentar el desarrollo y la incorporación de nuevas tecnologías; y Fortalecer la atracción de inversión nacional y extranjera. Nuevo León, en el transcurso del siglo pasado y el inicio de este, pasó de ser el líder industrial indiscutible de México a ser actualmente un estado que perdió su ventaja competitiva frente al emergente polo industrial del Bajío. Esto al mismo tiempo que la economía global inicia una transición acelerada a la llamada "cuarta revolución industrial". ¿Cómo enfrentar entonces este relativo declive en la posición de nuestra entidad federativa respecto a la industria nacional? ¿Y cómo enfrentar los nuevos retos que la cuarta revolución industrial conlleva para nuestra entidad?

De inicio, se debe resaltar un elemento clave en todo proceso de desarrollo económico exitoso: la transferencia de tecnología. Surgida a partir de la primera Revolución Industrial, liderada por Inglaterra, ha sido un eje central de las transformaciones industriales y del consecuente crecimiento económico de los países más desarrollados. Ello, a tal punto que países como Francia e Inglaterra (Harris, 2017) e incluso Estados Unidos (Chernow, 2013) desarrollaron prácticas de espionaje industrial en los albores de su industrialización con tal de impulsar su desarrollo con base en la innovación tecnológica. En países de desarrollo tardío, como los tigres asiáticos, la transferencia de tecnología jugó el mismo papel protagónico de sus transformaciones industriales. Ya fuera bajo el liderazgo del Ministerio de Innovación y Comercio Internacional de Japón, del Consejo de Planeación Económica de Corea del Sur y el homólogo de Singapur o, más tarde, de la Academia China de las Ciencias, estos países implementaron estrategias coordinadas en las que la transferencia de tecnología era vinculada con oportunidades de inversión extranjera a fin de desarrollar sus propias capacidades productivas.

Ahora bien, de acuerdo con los expertos que han liderado las propuestas de política industrial a nivel global, el elemento más importante para detonar una transformación industrial de gran alcance son las instituciones y la cooperación entre sectores público y privado (Rodrik, Hausman & Sabel, 2008). En el caso de nuestra entidad federativa, existe el andamiaje institucional idóneo para detonar una trans-

* Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

formación industrial de este tipo al tener vinculada estrechamente la Secretaría de Economía y Trabajo con los sectores privados y académicos, englobados por el Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica.

Para impulsar de lleno esta transformación industrial, por tanto, es imprescindible que Nuevo León valore las lecciones de países extranjeros que le han apostado a la consolidación de la transferencia de tecnología (principalmente mediante oportunidades de IED) para así asegurarse de que sus industrias domésticas sean competitivas a nivel global en el mediano y largo plazos.

Aquí, por tanto, se pudieran analizar las políticas industriales implementadas por países como India y Brasil, y las negociaciones entabladas con la multinacional IBM para desarrollar sus propios sectores de tecnologías de la información (TIC). O, bien, las estrategias implementadas por China o Corea del Sur con otros países como Japón y Estados Unidos para lograr que una sustanciosa transferencia de tecnología se iniciara a partir de la segunda mitad del siglo pasado. A estos países, se les sumarían las experiencias, a su vez, de otros como Costa Rica, Irlanda y Sudáfrica, cuyo reciente énfasis en políticas industriales sectoriales y en la transferencia de tecnología les ha permitido acelerar el escalamiento productivo de sus industrias hacia actividades de mayor exigencia tecnológica y valor agregado. En consecuencia, el presente documento de política pública se encargará de puntualizar estrategias de política industrial, innovación y transferencia de tecnología para optimizar el desarrollo de nuestra entidad federativa. Asimismo, enfatizará la necesidad de contar con funcionarios gubernamentales que no solamente estén especializados y capacitados en rubros que detonen el desarrollo económico, sino que también puedan contar con una continuidad en su diseño e implementación de política pública.

7.2. Planteamiento del problema público

Desde la administración de Miguel de la Madrid, iniciada en 1982, se dio un cambio drástico a la política económica nacional de nuestro país y se arraigó, en consecuencia, el "relativo abandono" de la política industrial por parte del Estado mexicano, postura que ha prevalecido eminentemente hasta la actualidad (Trejo, 2016). La apertura económica y la ausencia de políticas industriales sectoriales por parte de la federación han representado por tanto un nuevo reto para los Gobiernos subnacionales al iniciar el nuevo siglo. Ya en el cambio de siglo, los Gobiernos subnacionales reconocieron que el Gobierno federal había dejado atrás el intervencionismo tan característico del Estado mexicano durante el siglo XX. El modelo que ha prevalecido a nivel nacional es uno orientado a la exportación con aportaciones mínimas (de alrededor del 3 %) de contenido nacional como valor agregado (Blizberg 2018, p. 274). En lo que concierne a las entidades federativas, la acelerada adopción de este modelo de apertura económica ha planteado mayores desafíos a nivel subnacional o entre estados. Estos nuevos desafíos surgieron en la nueva internacionalización de la industria, en la que los mercados abiertos daban pie a que las grandes multinacionales desplazaran a industrias domésticas (Evans, 1995; Carrillo & Salinas, 2010).

Como consecuencia, el abandono del Estado mexicano de sus papeles de formulador de políticas industriales y de inversionista del desarrollo exacerbó los desafíos que enfrentaban las industrias nacionales. Este nuevo contexto acentuó, en consecuencia, la importancia de los Gobiernos subnacionales en la consecución de progresos y transformaciones industriales. Así entonces, como se argumentará en el presente trabajo, en lugar de ver una completa reducción estatal o un "eclipse del estado" (Evans, 1997) en temas industriales, los roles de desarrollo terminaron por trasladarse hacia las plataformas subnacionales, cuyo poder iba en aumento a raíz de la creciente democratización y descentralización del país.

Para recapitular en esta primera sección, se resalta que la liberalización del comercio implementada durante las 2 décadas previas, como lo reconoció el propio Gobierno federal, generó una desvinculación excesiva de las proveedurías industriales domésticas. Y aquí tenemos, por tanto, el principal problema público del presente proyecto: la desvinculación excesiva de la industria doméstica en relación con la industria exportadora de México, lo cual se traduce, a su vez, en otros problemas como la excesiva dependencia en tecnología extranjera, bajos salarios, expatriación de utilidades y una continua postergación de una industrialización sostenible en nuestra entidad federativa. Si tomamos el ejemplo de los países más desarrollados, ya sea Estados Unidos, Reino Unido o los tigres asiáticos, se resalta cómo utilizaron la transferencia de tecnología para consolidar sus propias capacidades productivas, logrando eventualmente deshacerse de dependencias tecnológicas o productivas respecto a otros países. En los casos más recientes, representados por

los llamados tigres asiáticos, la inversión extranjera fue un elemento clave que fue usado como palanca o ficha de cambio para lograr la transferencia de tecnología. La presente propuesta de política pública se respalda principalmente en investigaciones de política comparada, es decir, con otros países. También se toma como referencia el trabajo que ha realizado Querétaro en temas de vinculación de empresas locales a cadenas productivas globales al resaltar su incremento en porcentajes de contenido nacional. Dichas investigaciones, a su vez, se apoyaron en datos estadísticos tanto de organismos nacionales (INEGI), como de organismos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo). Y lo que estas investigaciones nos arrojan del caso México y, en particular, del caso de Nuevo León, son las áreas de oportunidad o mejora en nuestra política industrial.

Ya a finales del siglo 20 y a comienzos del siglo 21, Nuevo León comenzó a perder su ventaja comparativa en relación con otros estados de la República, debido principalmente al ascenso del Bajío como otro polo industrial del país. Como se ha retratado en otras investigaciones (Tijerina, 2016; 2017), el ascenso de entidades como Querétaro y Aguascalientes en cuanto a desempeño industrializador se dio no solamente porque llegaron importantes proyectos de inversión extranjera tanto en el sector automotriz como en el aeronáutico, sino porque se hizo un esfuerzo consciente en darle continuidad a los proyectos de política pública (sobre todo en torno a la vinculación de empresas locales a cadenas productivas globales). Es decir, incluso cuando hubiera alternancia en el partido que gobernaba dichas entidades, los gobernadores entrantes dejaron a los mismos cuerpos burocráticos de las secretarías y subsecretarías de Desarrollo Económico prácticamente intactos, a fin de que se continuara implementando un proyecto cohesivo de política industrial. ¿Cómo pudiéramos fortalecer entonces la efectividad y continuidad de las políticas industriales de nuestro estado?

Este proyecto de política pública involucrará, en primera instancia, a la Secretaría de Economía y Trabajo del Estado, considerando la participación que tuvo en pasadas administraciones, como Secretaría de Desarrollo Económico, en iniciar estrategias industriales sectoriales (como los clústeres) en nuestro estado, en fomentar inversiones extranjeras y en aportar fondos de incentivo a actividades prioritarias. A continuación, detallaremos los objetivos específicos de esta política pública y la asignación que tendrá la Secretaría (y particulares unidades de ella) en implementar una mejor política industrial en el estado.

Hay que resaltar que nuestra dependencia en otros países (o en Estados Unidos, en particular) se ha vuelto ahora incluso más riesgosa, al considerar 2 factores principales: la postura proteccionista del principal socio comercial de México (Estados Unidos) y las crecientes fricciones en el ámbito del comercio internacional, ocasionadas principalmente por los conflictos entre Estados Unidos y China. ¿Cómo remediar entonces la creciente desvinculación de nuestra industria doméstica con la economía global? ¿Y cómo generar capacidades tecnológicas en las industrias

estatales para que incrementen su valor agregado a cadenas productivas globales? Estas preguntas son las que nos llevan a buscar nuevas alternativas para una transformación industrial que pueda consolidar nuestro desarrollo a largo plazo. Para ello, la siguiente sección comenzará a detallar los principales objetivos que esta política industrial debe englobar.

7.3. Objetivos

El objetivo general del presente documento de política pública es consolidar los cimientos institucionales del estado para una “nueva” política industrial. Dicha política industrial, en términos generales, irá encaminada a 3 vertientes: la institucionalización del desarrollo económico respaldado con la cooperación entre sector privado y público; el impulso a una industrialización de alto valor agregado mediante mecanismos de transferencia de tecnología; y la evaluación en corto, mediano y largo plazo de incentivos desplegados.

Ahora bien, dicho objetivo general pudiera desglosarse, a su vez, en 2 aspectos: uno institucional, que engloba la profesionalización de las dependencias gubernamentales en la materia y la vinculación entre los sectores público y privado; y otros 2 técnicos, que englobarían los incentivos y los mecanismos de evaluación.

Así entonces, en el primer aspecto, se posiciona como requerimiento o prioridad que se consoliden las capacidades institucionales de nuestros órganos gubernamentales dedicados a la conducción de nuestro desarrollo económico y, en particular, a la transferencia de tecnología. Para ello, regresamos a la referencia, ya clásica, de los autores Hausman, Rodrik y Sabel (2008) en cuanto al aspecto institucional de la política industrial en el nuevo contexto globalizador.

En cuanto a los objetivos técnicos, o propiamente de política industrial, se detallará en el siguiente apartado cuáles pueden ser los incentivos industriales idóneos para impulsar la transferencia tecnológica y cuáles pudieran ser, a su vez, los mecanismos de apremio para aquellas empresas beneficiadas que no cumplan con las condicionantes establecidos para haberse hecho acreedoras de los citados incentivos. Asimismo, se detallarán los mecanismos de evaluación sobre las políticas industriales aplicadas. En el pasado reciente, el Gobierno de Nuevo León ha entregado numerosos incentivos a empresas locales y multinacionales, pero pocas veces se les aplicaban medidas de apremio por incumplimiento –ya sea el retiro de beneficios fiscales, de facilidades crediticias o de otros beneficios.

7.4. Propuesta de estrategias

A continuación, se analizarán las 3 principales estrategias o planes de acción que la literatura sobre política industrial generalmente aporta, divididas principalmente en 2 aspectos: uno institucional y otro más técnico en cuanto a medidas específicas de política industrial (y transferencia tecnológica) y medidas de evaluación. La primera estrategia está relacionada con el aspecto institucional, mientras que las últimas 2 se relacionan, respectivamente, a las medidas de transferencia tecnológica y de evaluación.

i. Tener las "instituciones correctas": meritocracia y vinculación con el sector privado

En perspectiva de Hausman, Rodrik & Sabel (2008), tener las "instituciones correctas" en la conducción de la política industrial se convierte en el factor determinante del éxito o fracaso en los ciclos de política pública. Y las instituciones idóneas para la detonación del desarrollo económico son aquellas que propician el intercambio de información entre sector público y privado, con el debido balance entre vinculación y autonomía (ver Evans, 1995). Es decir, si tenemos un exceso de vinculación, entre la dependencia encargada de diseñar incentivos industriales y el sector privado, y ello en detrimento de la autonomía gubernamental, se pudieran estar sentando las bases o precedentes para una eventual "captura" del Estado. El balance entre vinculación y autonomía, lo que Evans (1995) llama "embedded autonomy" se da entonces cuando tanto los sectores público y privado consensuan políticas públicas y soluciones que busquen el beneficio no solamente de las empresas participantes, sino también del Estado y sus ciudadanos.

Con ello, entonces lo que se busca es tener un mecanismo que "promueva, bajo auspicio público, discusiones sistemáticas" (Hausman, Rodrik & Sabel, 2008, p. 6) con el sector privado parecido a los consejos de desarrollo económico desarrollados en Corea del Sur, Japón y otros países del este de Asia que dieron una transformación substancial a sus industrias.

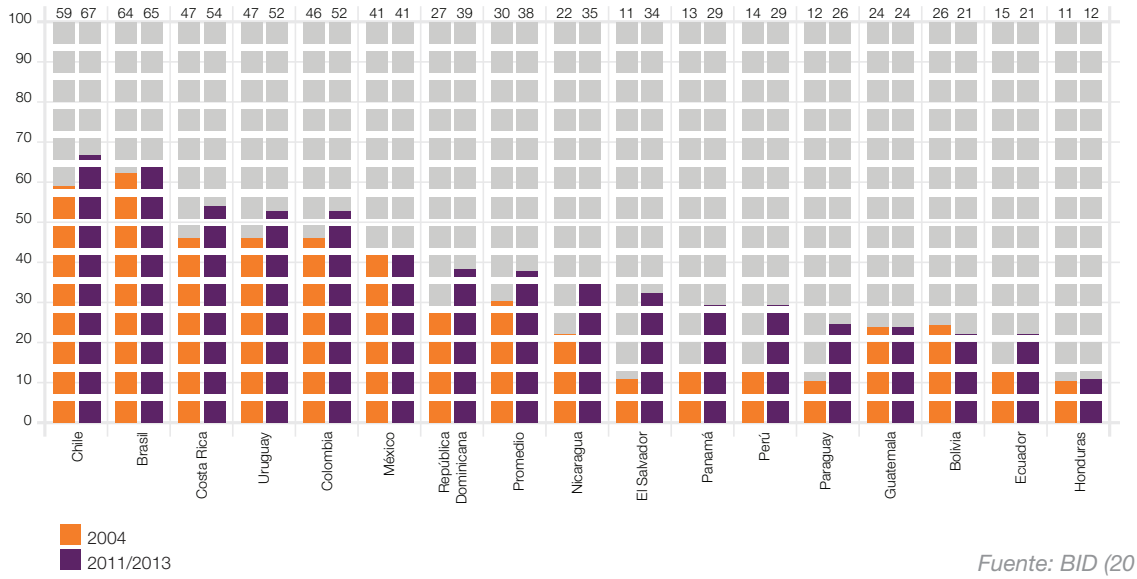
En el caso particular de Nuevo León, este se ha posicionado como uno de los pioneros a nivel nacional al implementar estrategias institucionales llamadas de "triple hélice" –donde se vincula a los sectores público, privado y académico en persecución de las soluciones a las problemáticas estatales. Estas estrategias fueron primero desplegadas mediante los clústeres estratégicos del estado para después ser proyectados, a su vez, en los consejos transexenales, como en el caso del Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica. En cuanto a la vinculación, entonces, entre los sectores público, privado y académico, Nuevo León se ha visto como punta de lanza a nivel nacional, al ser tomado incluso como modelo por otras entidades federativas en cuanto a la aplicación de la "triple hélice". Además, dichas acciones vinculatorias se han implementado en nuestro estado para remediar una de las principales problemáticas del Gobierno en México en sus 3 órdenes: la falta

de continuidad en políticas públicas. Como se ha retratado en casos exitosos de transformación industrial a nivel global (Evans, 1995; Weiss & Hobson, 1994), e incluso a nivel local (Tijerina, 2016), la continuidad de políticas públicas y la posibilidad de que un cuerpo burocrático especializado le dé seguimiento a dichas políticas a largo plazo es un ingrediente esencial en la consecución de una transformación industrial exitosa –en este caso, pasar de industrias con bajo valor agregado a una industria cada vez con mayor contenido local.

Ahora bien, ¿cómo fortalecer las capacidades institucionales del desarrollo económico en nuestro estado? Primeramente, mediante las personas trabajando en ellas. Como bien lo postuló el Banco Interamericano de Desarrollo (2014), "el mayor activo de las instituciones son las personas que las componen. En el caso del sector público, se trata de las personas que están a cargo del diseño y de la implementación de todas las políticas públicas" (p. xxi). El mismo documento del BID resalta cómo estudios han evidenciado el impacto positivo que ha tenido la profesionalización del servicio civil en rubros tan diversos como el crecimiento económico, la erradicación de la pobreza, el combate a la corrupción y mejoras en prácticas presupuestales.

En el caso particular de México, llevamos más de una década prácticamente estancados en la profesionalización o instauración de la meritocracia en nuestro servicio civil. Dicho punto es de considerable importancia si consideramos que, desde hace una década, la ausencia del servicio civil era detectado ya por organismos internacionales como una de las principales debilidades de la gestión pública en México y en América Latina.

Figura 1. Índice de desarrollo del servicio civil en América Latina (2004-11/13)



Fuente: BID (2014)

De acuerdo con las métricas de avance en la instauración del servicio civil del Banco Interamericano de Desarrollo, México quedó estancado aproximadamente por una década –de 2004 a 2013– sin haber instaurado mayores reformas o avances en la materia en años posteriores. Es decir, desde la expedición en nuestro país de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, en 2003, el avance ha sido prácticamente nulo debido al fracaso en políticas públicas que implementasen dichas medidas. Lo ideal, en el caso nacional, sería analizar las experiencias de Chile, cuyo Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) y Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) fueron vitales en impulsar ese notable progreso que tuvieron al pasar de un índice de 59 a 67, muy por encima del promedio regional de 38.

En el caso de Nuevo León, y aplicado como programa piloto al rubro de desarrollo económico, lo más viable sería implementar las mejores prácticas en servicio profesional de carrera a través de la ya existente Dirección de Capacitación y Certificación de la Secretaría de Economía y Trabajo del Estado. Dicha Dirección, por tanto, sería la encargada de implementar un Consejo de Alta Dirección Pública, donde participen figuras de trayectoria del modelo "triple hélice" para elegir mediante concursos transparentes e igualitarios al personal mejor capacitado en su sector –proceso que pudiera actualmente asimilarse con la selección del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción. Asimismo, la Dirección de Capacitación y Certificación estaría encargada de instaurar mejores prácticas en torno a la gestión del desempeño: mediante incentivos al desempeño, detección de capacitaciones especializadas y criterios o enfoques de gestión basada en competencias. Esto además contribuiría a amortiguar los efectos adversos por la constante rotación de los tomadores de decisiones en dicha Secretaría. Tan solo en una administración estatal y media (lo que va de la presente) se han tenido ya más de 5 cambios a nivel de secretario, lo cual interrumpe tanto las líneas de acción como las prioridades y políticas industriales a corto, mediano y largo plazo.

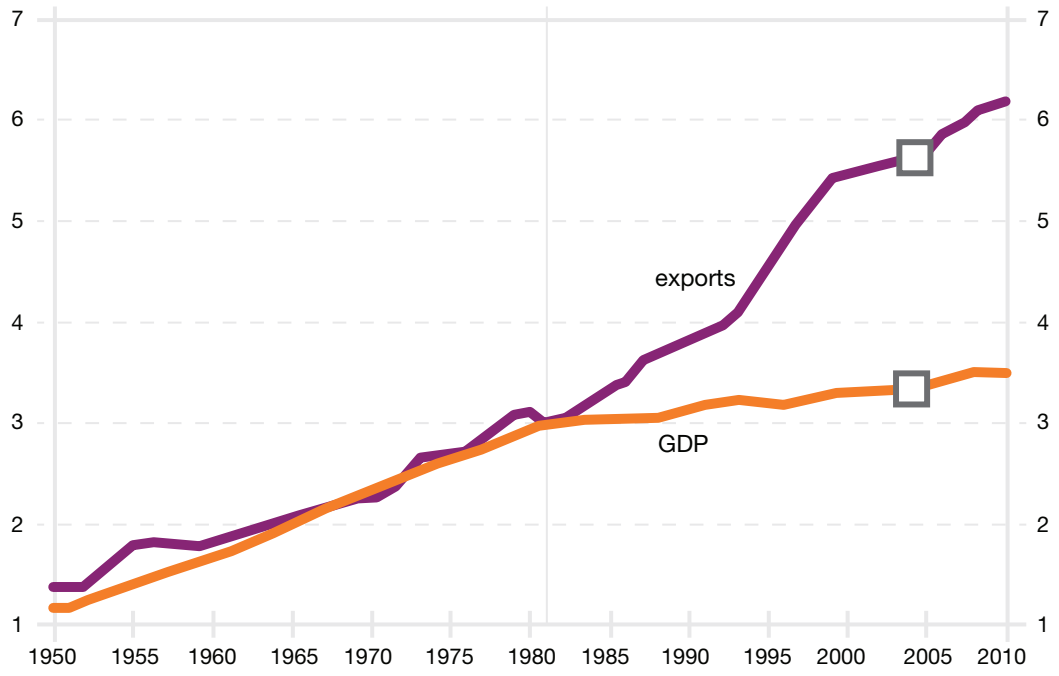
Este sería el punto de partida en cuanto a la "institucionalización" de nuestro desarrollo económico. Posteriormente, se propondría instaurar una Dirección de Transferencia de Tecnología en la Subsecretaría de Industria, Comercio y Servicios, la cual ya contempla la atribución de vincular "las actividades del Gobierno, industria y academia para lograr un desarrollo tecnológico competitivo y continuo". En esta Dirección se conformaría un cuadro multidisciplinario de funcionarios expertos en el tema que generen estrategias y soluciones a los contextos cambiantes en transferencia y tecnología. ¿Conoce el Gobierno del Estado las oportunidades y limitantes a la transferencia de tecnología dentro del TLCAN, por ejemplo? ¿Cuenta con las herramientas para diagnosticar las tecnologías que países más desarrollados industrialmente como Corea del Sur o China están actualmente dispuestos a licenciar?

En los procesos de escalamiento industrial tardía de otros países, los funcionarios y empresarios expertos en el tema han detectado y negociado con países más

desarrollados la adquisición de nuevas tecnologías y know-how de países que las estaban desechando por transitar continuamente a actividades productivas de mayor valor tecnológico. En el caso de China, este escalamiento industrial se inició adquiriendo tecnologías que Japón declaraba ya como obsoletas, al mismo tiempo que negociaba con inversionistas extranjeros beneficios a cambio de transferencia de tecnología. En poco más de 30 años, China se deslindó de su dependencia tecnológica respecto a otros países, siguiendo la lección de otras naciones del este de Asia. Ello se proyecta en la siguiente figura que, de actualizarse a 2018, representaría aún más el avance de China.

Si no remediamos pronto la excesiva desvinculación de nuestra economía y su carácter maquilador, seguiremos representando ese "ejemplo extremo de exportación fallida" en palabras de Palma (2010, p. 33), con una creciente distancia entre los porcentajes de exportación y el estancamiento de nuestro PIB, y más aún de nuestro PIB per cápita.

Figura 2. México, Exportaciones y PIB (GDP, por sus siglas en inglés)



Fuente: Palma, 2010

Considerando entonces el nuevo rol que se ha posibilitado a Gobiernos estatales a partir del nuevo siglo es que el Gobierno de Nuevo León debe redoblar esfuerzos y estrategias de seguimiento al impulso a las capacidades productivas de empresas nacionales, donde la transferencia de tecnología juega un papel clave.

ii. No solamente inversión extranjera, transferencia tecnológica

En la amplia gama de medidas aplicadas en una política industrial se presenta generalmente una división entre aquellas medidas que son de atribución federal y aquellas que pueden ser aplicadas directamente por Gobiernos estatales. En el primer rubro, tenemos una selección mucho más amplia de medidas, ya sean protecciones arancelarias, barreras no arancelarias, zonas económicas especiales, exenciones fiscales, subsidios a la exportación, apoyos económicos a la investigación y desarrollo, entre otros. En el segundo rubro, es decir a nivel estatal, las medidas son más limitadas debido a obvias razones de competencia o jurisdicción. A pesar de ello, las tendencias relativamente recientes en cuanto a descentralización han empoderado a Gobiernos estatales para que forjen sus propios caminos o ventajas comparativas mediantes políticas industriales focalizadas. En este nivel se cuenta así con exenciones fiscales, fondos iniciales de inversión, exenciones fiscales, subsidios a la investigación y desarrollo de innovación tecnológica, capacitación a empresas de sectores estratégicos, entre otras. Como se dilucida, los Gobiernos estatales siguen teniendo una amplia selección de incentivos para detonar el desarrollo económico en sus territorios. Y estas son, en mayor o menor medida, incentivos que se han desplegado ampliamente por nuestro Gobierno, ya sea con industrias nacionales o internacionales. Uno de los problemas que se han generado con este protagonismo de Gobiernos estatales en el desarrollo económico o con el relativo abandono del Gobierno federal en la materia es la "canibalización" de proyectos e inversiones entre entidades federativas, la también llamada "carrera hacia el fondo" por obtener ese siguiente proyecto trascendental de inversión extranjera (OCDE, 2009). Propiciado tal vez por esta competencia con otras entidades federativas por ofrecer el proyecto más atractivo de inversión es que se han dejado pasar oportunidades de consolidación para la industria nacional.

Si se considera el ejemplo de países de industrialización tardía como los tigres asiáticos, China, o incluso India y Brasil, se constata cómo usaron el apetito de empresas multinacionales líderes de comercializar en mercados emergentes a cambio de una gradual transferencia de tecnología –ya sea mediante la facilitación de know-how o uso de patentes temporales (Evans, 1995). Así fue entonces como la inmersión de IBM, Apple, grandes multinacionales automotrices, entre otros, en los mercados emergentes generó empresas domésticas y sectores domésticos que ahora son competitivos a nivel global. Estos procesos de transferencia tecnológica generaron, eventualmente, el surgimiento de empresas ahora competitivas a nivel internacional, donde se pudiera considerar a una empresa como Samsung en electrodomésticos y celulares hasta empresas como Toyota, Kia o Embraer. Incluso, en nuestra región, el caso de Intel y la transferencia de tecnología tras su incursión en Costa Rica también pudiera arrojar lecciones valiosas (ver Saggi, Maskus & Hoekman, 2004).

La consolidación o escalamiento industrial local bien pudiera apoyarse con la llegada de multinacionales, siempre y cuando se hagan esfuerzos sustanciales por

vincular a empresas locales con las cadenas de suministro de multinacionales. En el caso de Querétaro, por ejemplo, la continuidad de una política pública de consolidación y escalamiento de empresas en el sector automotriz posibilitó, en una segunda etapa, su escalamiento y vinculación a cadenas de suministro del sector aeronáutico, con la multinacional Bombardier fungiendo como empresa ancla. Un elemento clave para esta vinculación es la eliminación de barreras de entrada o acceso a cadenas globales de suministro, generalmente atribuidas a procesos de acreditación y calidad –actividad que la Secretaría de Economía y Trabajo pudiera priorizar. De igual forma, es importante que se tengan, mediante los mecanismos de consulta instaurados en los clústeres, un registro de las empresas más susceptibles de escalamiento industrial.

Ahora bien, en el caso singular de la transferencia de tecnología, los numerosos incentivos fiscales que se otorgan a las grandes multinacionales a su llegada serían mucho más productivos si pudieran otorgarse a cambio de mecanismos de cooperación de las propias empresas en cuanto a la transferencia de *know-how* y de licencias con empresas locales. El mercado doméstico mexicano al que están accediendo empresas como Kia o Bombardier (en Querétaro) es uno de los más grandes a nivel global y que, además, adquiere mayor importancia al darles una puerta trasera a la región del TLCAN y sus beneficios arancelarios. Solamente en el caso de Kia, tras su consolidación en Nuevo León ya en 2017, sus ventas aumentaron un 9.3 % a nivel global –gran parte de ello respaldado en el incremento de sus ventas al acceder al mercado mexicano (Zapata, 2018). No es por tanto desaforado pensar que dichas empresas estarían dispuestas a participar en mecanismos de transferencia usando el mercado doméstico y norteamericano como ficha de cambio, sumado a incentivos fiscales condicionados a su desempeño en nuestras localidades.

Dos estrategias más se debieran consolidar asimismo: buscar mayores oportunidades de cooperación a nivel internacional (con Gobiernos extranjeros, organismos internacionales y empresas multinacionales) para enviar al extranjero a capital humano a que se capacite durante temporadas cortas en los sectores estratégicos (sobre todo en industrias de la información, automotriz, aeronáutica y biotecnología); y consolidar la Dirección General Jurídica de la Secretaría de Economía y Trabajo para que capacite a las empresas locales con relación a las vías contractuales disponibles (como las llamadas joint-ventures) para potencializar la transferencia de tecnología con multinacionales y para que, asimismo, asesore constantemente al Gobierno del Estado respecto a las oportunidades y limitaciones que marcos multilaterales como la OMC o el TLCAN contienen en torno a subsidios y políticas públicas sobre transferencia de tecnología (ya sea en los acuerdos TRIPS o en el propio acuerdo de la OMC respecto a subsidios y medidas compensatorias).

iii. Evaluando nuestro desarrollo: no "escoger a los ganadores", sino dejar ir a los perdedores

Mencionamos anteriormente las medidas tradicionales de una política industrial: protecciones arancelarias, barreras no arancelarias, requerimientos de contenido nacional, zonas económicas especiales, exenciones fiscales, subsidios a la exportación, apoyos económicos a la investigación y desarrollo, entre otras. Muchas de ellas se aplican en nuestro país y, con sus debidas limitaciones jurisdiccionales, en nuestra entidad federativa también. El problema, sin embargo, se relaciona ahora no con el hecho de que se estén o no aplicando dichos incentivos, sino qué tipo de seguimiento se le está dando (y qué medidas de apremio se aplican en caso de incumplimiento para evitar a los llamados *"free riders"*).

Debiera comenzar a instaurarse, por tanto, 2 medidas de evaluación a corto, mediano y largo plazo: primero, directamente con las empresas receptoras de incentivos (ya sean exenciones fiscales, créditos o fondos de inversión) y, segundo, con las políticas industriales aplicadas a nivel estatal.

En la primera instancia, hay que estar conscientes de que en la política industrial lo más complicado es "escoger a los ganadores", como se dice generalmente en la literatura. Así entonces, y como se ha visto proyectado ampliamente en experiencias nacionales e internacionales, de 10 proyectos estratégicos que puedan tenerse pudiera darse el caso que solo 1 proyecto sea exitoso; sin embargo, en ocasiones ese único proyecto puede superar los costos-beneficios de todos los demás proyectos (como el caso de la industria chilena del salmón desarrollada mediante la Fundación Chile). Otro aspecto complicado de la política industrial se convierte, en consecuencia, en dejar ir a los proyectos estratégicos que no despeguen. Y por dejar ir se entendería suspender los incentivos industriales citados anteriormente (créditos, subsidios, exenciones y demás). Así, al ver la multiplicación de clústeres en nuestra entidad, pareciera ser que el problema ahora en Nuevo León ha sido evaluar qué proyectos sí despegaron y cuáles no (para considerar el retiro de incentivos en este último caso).

En el caso de empresas locales e incluso de multinacionales recibiendo incentivos, la Secretaría se vería beneficiada al instaurar un registro de empresas locales con potencial de escalamiento industrial y mapear su desarrollo a mediano y largo plazos, junto con el cumplimiento de metas en función de los créditos recibidos. En el segundo aspecto, a nivel estatal, se debe evaluar la política industrial y sus incentivos a mediano y largo plazo –para lo cual se sugiere el ejercicio econométrico de industria-cruzada de Rodrik (2008). Esta es una metodología pertinente para evaluar el impacto de políticas industriales en el desarrollo económico, titulada "cross-industry econometrics" o econometría de industrias-cruzadas, donde se correlacionan las medidas del desempeño económico (como crecimiento, competitividad, productividad, inversión) con medidas de apoyo del sector gubernamental (como exenciones, créditos, fondos) para industrias individuales, al mismo tiempo que se

contemplen covariables para controlar otros factores que puedan impactar en el desempeño de dicha industria o sector. Esta metodología pudiera verse reflejada en la siguiente fórmula:

$$gi = \gamma si + Zi'\beta + \varepsilon i$$

donde *i* sería el índice sectorial, *g i* sería la variable midiendo el rendimiento o desempeño de la industria, *s i* es el incentivo industrial aplicado a ese sector, como pudiera ser un crédito o una exención fiscal y *Z i* es el vector para las demás covariables. La efectividad de un incentivo o política industrial, en consecuencia, se determinaría preguntando si *γ* es mayor a *0*.

7.5. Recomendaciones

En el presente documento se ha buscado explorar 3 principales estrategias para detonar la transformación industrial de Nuevo León. Las estrategias han tratado de bosquejar, por lo pronto, las tareas prioritarias y áreas de oportunidad que pudieran consolidarse en el Estado. Ahora bien, para implementar un documento de política pública basado en alguna de estas alternativas se necesitaría, de inicio, conocer a detalle cómo es que está trabajando actualmente la Secretaría de Economía y Trabajo en cuanto a política industrial se refiere –es decir, cuánto han cambiado los mecanismos de evaluación de empresas y de clústeres desde que se tuvo oportunidad de entrevistar a sus funcionarios en el año 2015 y 2016, qué tipo de plataformas existen dentro de las dependencias, y cómo están negociando actualmente las inversiones extranjeras.

Con estas lagunas en mente es que se ha tratado de bosquejar estrategias de política pública con el apoyo, principalmente, de lecciones de experiencias de otros países. En cuanto a la postulación de alternativas, estas se diseñaron hasta ahora más como alternativas incluyentes que como excluyentes: por lo que la selección de una alternativa en ningún momento excluye la posible aplicación de cualquiera de las otras 2. Sin embargo, atendiendo criterios de prioridad y de tradición en nuestro Gobierno, de momento la consolidación y profesionalización de las instituciones y los funcionarios a cargo de nuestro desarrollo económico pudiera posicionarse como la primera alternativa a considerar, priorizando asimismo la transferencia de tecnología. Es bien sabido que la ausencia del servicio profesional de carrera o de una meritocracia en nuestro país ha obstaculizado oportunidades para que alcancemos un desarrollo holístico. Por eso es por lo que Nuevo León, como en tantas otras materias y experiencias, debiera tomar la delantera en implementar políticas públicas de profesionalización de su servicio público en un área tan técnica como el desarrollo económico. Ya al contar con este cuerpo burocrático especializado es entonces que se facilitaría la aplicación de las 2 alternativas o estrategias subsecuentes.

7.7. Referencias

Bizberg, I. (2018), *"Varieties of Capitalism, Growth, and Redistribution in Asia and Latin America"*, Brazilian Journal of Political Economy, 38, 2.

Byung, K. (1987), *Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico*, Cambridge, Harvard University Press.

Calva, J. L. (2010), *"Reforma económica para el crecimiento sostenido con equidad"*, Economía UNAM, 7(21).

Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica (2016). *Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030*. Monterrey: autor

Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.

Fouquet, A. (2007), *"La industria maquiladora en Monterrey: Una actividad marginal pero reveladora de los cambios y tendencias económicas"*, Nuevo León en el siglo XX. Apertura y globalización: De la crisis de 1982 al fin de siglo, Monterrey, Fondo Editorial de Nuevo León.

Gereffi, G. (2015), *"América Latina en las cadenas globales de valor y el papel de China"*, Boletín Informativo Techint.

Hausmann, R., Rodrik, D. y Sabel, C. (2008), *Reconfiguring Industrial Policy: a Framework with an Application to South Africa*, Kennedy School of Government, Harvard University Press.

Hirschman, A. O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.

Hiskey, J.T. (2005), *"The Political Economy of Subnational Economic Recovery in Mexico"*, Latin American Research Review, 40(1).

Saggi, K., Maskus, K. E., & Hoekman, B. (2004). *Transfer of technology to developing countries: Unilateral and multilateral policy options*. The World Bank.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). *Cuentas nacionales*. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/

Johnson, K. (1998), *"Business-Government Relations in Mexico Since 1990: NAFTA, Economic Crisis, and the Reorganization of Business Interests"*, en R. Roett (ed.), Mexico's Private Sector: Recent History, Future Challenges, Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Landman, T. (2000) *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*, Abingdon, Routledge Press.

López, V. (2007), *"De lo local a lo global. La experiencia de Nuevo León en la globalización"*, Nuevo León en el siglo XX. Apertura y globalización: De la crisis de 1982 al fin de siglo, Monterrey, Fondo Editorial de Nuevo León.

Martínez, G. y Corrales, S. (2017), *"Cadenas productivas y clusters en la economía regional de Nuevo León. Un análisis con matrices de insumo-producto"*, Economía. Teoría y Práctica, 46

Moreno-Brid, J. C. (2013). *"Industrial Policy: A Missing Link in Mexico's Quest for Export-led Growth"*, Latin American Policy, 4(2).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2009), *Reviews of Regional Innovation: 15 Mexican States*.

Palma, J. G. (2010), *"Flying-geese and Waddling Ducks: The Different Capabilities of East Asia and Latin America to 'Demand-adapt' and 'Supply-upgrade' their Export Productive Capacity"*, Industrial Policy in Developing Countries, Oxford, Oxford University Press.

Panizza, F. (2009), *Contemporary Latin America: Development and Democracy beyond the Washington Consensus*, Londres, Zed Books.

Peters, E. D. (2000). *Polarizing Mexico: The Impact of Liberalization Strategy*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Schneider, B. R. (2015), *Designing Industrial Policy in Latin America: Business-State Relations and the New Developmentalism*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

Tijerina, W. (2016), *Industrialisation Beyond Mexico's Centre: A Multi-Level Approach to State-Led Industrialisation*, Ph. D. Thesis, University of York.

Tijerina, W. (2017) Desarrollismo subnacional para el nuevo siglo. *"Problemas del Desarrollo"*, Revista Latinoamericana de Economía, 49(192).

Trejo, A. (2017), *"Crecimiento económico e industrialización en la Agenda 2030: perspectivas para México"*, Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, 46(188).

Trubek, D. M. (2013), *"Law, State, and the New Developmentalism. An Introduction"*, en D. Trubek et al. (eds.), Law and The New Developmental State: The Brazilian Experience in Latin American Context, Cambridge, Cambridge University Press.

Zapata, A. (2018), *"KIA incrementa sus ventas a nivel mundial"*. Disponible en: https://noticias.autocosmos.com.mx/2018/05/11/kia-incrementa-sus-ventas-a-nivel-mundial

8. Inteligencia para la seguridad

*Dr. Juan Carlos Montero Bagatella**

Tema central
3. Combatir el delito común, de alto impacto y del crimen organizado.

Área de oportunidad prioritaria
SJ.39 Fortalecer los sistemas de tecnología e inteligencia.

Línea temática
Institucionalización de la Unidad de Análisis de la Información en las áreas de seguridad pública, procuración de justicia y prevención del delito.

8.1. Introducción

El estado de Nuevo León es ejemplo de innovación pública[1] para la seguridad. Después de vivir la peor crisis de seguridad en su historia, sumó esfuerzos entre ciudadanía, instituciones educativas, empresarios y Gobierno para transformar y crear las instituciones de seguridad necesarias para enfrentar la crisis. Como resultado, para el año 2014 se había contenido la crisis y se había revertido significativamente la incidencia delictiva, pero, al igual que sucedió en todo el país, a partir de ese mismo año la incidencia comenzó a elevarse nuevamente.

A partir de 2014, pero especialmente durante los 2 siguientes años, el estado sufrió una nueva escalada delictiva, destacando eventos extraordinariamente violentos en el sistema penitenciario, delitos de alto impacto, como el secuestro y homicidio, así como delitos del fuero común como el robo a comercio o el robo a casa habitación. En respuesta, el Estado retomó el trabajo colaborativo de sociedad civil, iniciativa privada y Gobierno para impulsar la estrategia de seguridad, logrando para 2017 comenzar a revertir los índices delictivos. Sin embargo, durante 2018 el estado viviría nuevamente eventos que demostraron que el problema de seguridad no se encontraba contenido y mucho menos resuelto.

A lo largo de los procesos implicados en la función de la seguridad pública, establecidos en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cruzan 2 elementos de manera transversal: la coordinación y la inteligencia. En el caso de Nuevo León, la coordinación se desarrolla a través del Consejo de Coordinación del Sistema Integral de Seguridad Pública; sin embargo, los actores responsables de la seguridad pública carecen de la inteligencia necesaria para la elaboración de las estrategias que permitan al Estado identificar con claridad los riesgos, amenazas y oportunidades para la seguridad pública.

El presente documento expone el reto que representa la incidencia delictiva, especialmente de algunos delitos específicos, y la propuesta para cambiar la estrategia de seguridad desde un paradigma reactivo, basado en la acción policial, hacia uno preventivo, basado en inteligencia.

* Profesor de cátedra de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey

[1] La innovación pública es producto de políticas participativas y transparentes. El enfoque central de la innovación pública es ampliar la visibilidad de los actores involucrados en los procesos de política pública, su interacción a través de instituciones que promueven la incorporación de nuevos actores, ampliando la acción pública para la generación de valor (Montero, 2017).

8.2. Definición del problema

La incidencia delictiva en Nuevo León se ha incrementado en el periodo 2015-2017 o no ha podido reducirse a niveles inferiores a los de 2015. El Gobierno del Estado transformó y modernizó sus instituciones policiales, fortaleciendo sus capacidades reactivas, pero no ha institucionalizado áreas para la generación, intercambio y fusión de inteligencia. La consecuencia, es la insuficiencia del conocimiento necesario para el ejercicio de la función de la seguridad pública desde un enfoque integral, no restringido al enfoque policial.

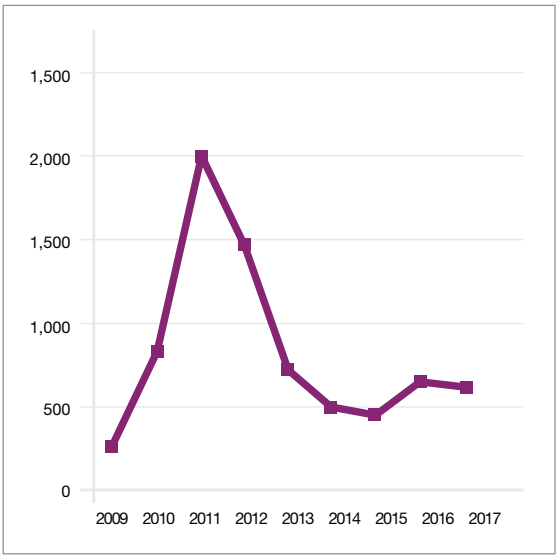
En el periodo de los años 2009 a 2011, el estado de Nuevo León vivió la peor crisis de seguridad en su historia. Delitos de alto impacto, destacando los homicidios, secuestros y extorsiones, alcanzaron niveles nunca vistos, exponiendo la incapacidad de los Gobiernos estatal y municipales para contenerlos, requiriendo la intervención del Gobierno federal, especialmente a través de la Policía Federal y las Fuerzas Armadas.

Además de la intervención gubernamental, se formó un esfuerzo innovador, único en México, a través de la "Alianza por la Seguridad", que contribuyó al desarrollo de las nuevas instituciones de seguridad en el estado[2]. Las dependencias responsables de la seguridad pública del gobierno del estado se transformaron a través de un esfuerzo innovador que implicó la suma de esfuerzos entre sociedad civil, instituciones educativas, empresarios y los Gobiernos federal y estatal. El resultado, fue la creación de instituciones como el Centro de Información y Seguridad del Estado (CISEC), el Grupo Especial de Búsqueda Inmediata, la Unidad Antisecuestro, la Policía estatal Fuerza Civil, así como la modernización de la Procuraduría General de Justicia, la profesionalización de su personal, la modernización de los servicios periciales, la transformación de la Universidad de Ciencias de la Seguridad, entre muchos otros. Los resultados fueron visibles en el corto plazo al reducirse significativamente la incidencia delictiva en el periodo 2011-2015. Sin embargo, a partir de 2014 a nivel nacional comenzó a incrementarse la incidencia delictiva y Nuevo León no estuvo exento de sufrir los mismos incrementos. Entre los años 2015-2017 se incrementó la incidencia en los mismos delitos observados, tal como se muestra a continuación:

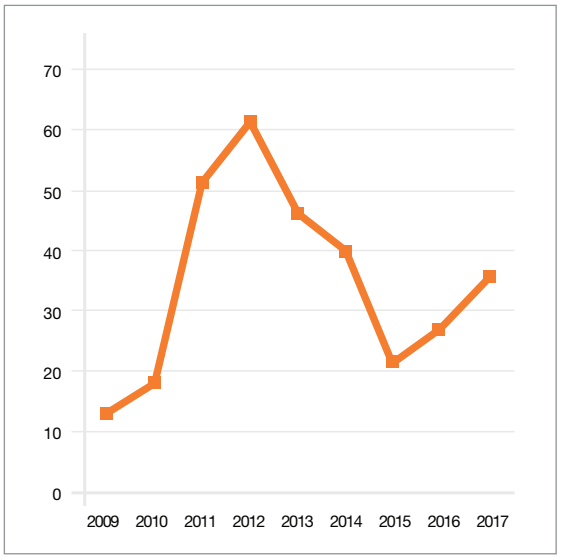
Adicionalmente, tomando en cuenta tasas por cada 100,000 habitantes, el estado de Nuevo León se encuentra por debajo de la media nacional en materia de homicidios dolosos y robo de vehículo, pero por encima en materia de secuestro y ex-

[2] Para ampliar el estudio sobre la estrategia del Gobierno del Estado para enfrentar la crisis de la seguridad, así como la constitución y funcionamiento de la "Alianza por la Seguridad", véase Mendoza Márquez, H. y Montero Bagatella, J. C., "Gobernanza para la gobernabilidad. La construcción de Fuerza Civil, La Nueva Policía de Nuevo León", Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, Vol. IV, No. 1, pp. 103-128.

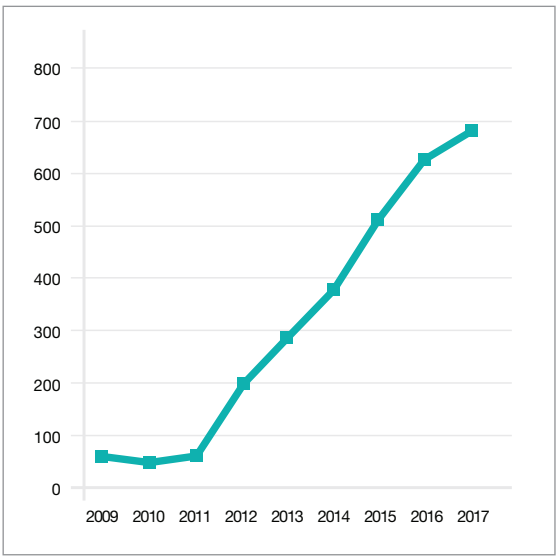
Gráfica 1. Número de Homicidios Dolosos en Nuevo León



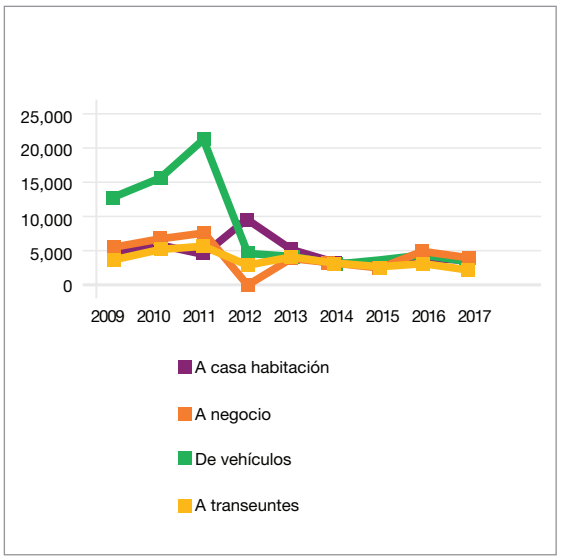
Gráfica 2. Número de Secuestros en Nuevo León



Gráfica 3. Número de extorsiones en Nuevo León



Gráfica 4. Número de robos en Nuevo León



Elaboración propia con base en las estadísticas de incidencia delictiva publicadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

torsión. Adicionalmente, el estado ocupa un vergonzoso tercer lugar en feminicidios en México.

Los datos anteriores exponen un escenario complejo. Por un lado, se muestra un descenso en la incidencia delictiva, pero, por otro, dicha reducción no ha sido suficiente para alcanzar los niveles de 2015, los cuales ya eran altos. Si bien no se dejan de reconocer los avances, tampoco se pueden dejar de señalar los retos, entre los que sobresale la ingobernabilidad de los centros penitenciarios, los homicidios, los feminicidios y las extorsiones.

Los esfuerzos de innovación pública que dieron lugar a la transformación de las instituciones para el combate frontal a la delincuencia mostraron ser efectivos hasta el año 2014. Sin embargo, a pesar de haber convertido al estado de Nuevo León en un ejemplo a seguir, el incremento en la incidencia delictiva ha expuesto la necesidad de modificar la estrategia. Si bien la creación del CISEC brindó al Gobierno del Estado de un órgano que produce inteligencia estratégica para la Seguridad[3], las dependencias más importantes involucradas en el ejercicio de la función de seguridad pública, especialmente la Fiscalía General de Justicia[4], la Secretaría de Seguridad Pública y los Gobiernos municipales, carecen de áreas que generen inteligencia estratégica para el diseño sus estrategias. En ese sentido, este documento se enfoca en las capacidades de la Secretaría de Seguridad Pública[5] (SSP), al reconocerla como parte vital en el ejercicio de la función de seguridad pública, incorporando un paradigma enfocado en la producción de inteligencia para orientar la toma de decisiones de manera estratégica, promoviendo una mejor identificación de riesgos y amenazas para la seguridad pública, maximizando los recursos disponibles.

[3] Es responsable de la generación de inteligencia estratégica para la seguridad del estado; de acuerdo con el artículo 17 del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno (RISGG), es responsable de "… la producción de insumos estratégicos de información y proyección para las instancias decisorias en materia de gobernabilidad, seguridad pública y administración de justicia…", para lo cual tiene facultades de conducir el Sistema de Información para la Seguridad de Estado y solicitar la información necesaria para la realización de sus funciones. Asimismo, de acuerdo con el artículo 21 del Reglamento Interior del CISEC, en la Dirección de Control de Gestión se elabora el documento rector de las políticas de seguridad en el estado: la Agenda de Riesgos del Estado de Nuevo León. Además, la Secretaría General de Gobierno cuenta con la Dirección de Información Estratégica del Secretariado Ejecutivo del Sistema Integral de Seguridad Pública. Es responsable, entre otras cuestiones, de "instrumentar, operar y resguardar las bases de datos de información para conocimiento y acuerdos del Consejo de Coordinación…; Actualizar los sistemas de información estadística y de análisis…; auxiliar al Secretario Ejecutivo en las propuestas de políticas, programas, lineamientos, proyectos estratégicos, protocolos y acciones, para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública y el adecuado funcionamiento del Sistema", así como "la integración de las agendas de riesgo; Vigilar la actualización de las bases de datos del Sistema Estatal de Información para Seguridad Pública" (Art. 26, F. VII; y 29; RISGG).

[4] A la fecha de elaboración del presente no se contaba aún con un reglamento para la Ley Orgánica de la Fiscalía por lo que se hace referencia al Artículo 8, Fracción IV, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia. En sentido estricto, la Fiscalía emplea la inteligencia como insumo básico para realizar sus funciones, pero carece de un área que integre la inteligencia generada en las distintas áreas de la dependencia y las integre a través de productos de inteligencia estratégica. Sin embargo, al interior de la Agencia Estatal de Investigaciones destaca la existencia de la Dirección de Análisis y Procesamiento de la Información con la responsabilidad de "recopilar y analizar la información necesaria para, previo diagnóstico y pronóstico de la misma, definir las líneas de acción criminalísticas y policiales pertinentes para auxiliar al Ministerio Público en la Investigación y persecución de los delitos…" (Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, Art. 30bis). En este sentido, la unidad puede identificarse como productora de inteligencia, pero subordinada a la AEI y, en consecuencia, de nivel táctico.

[5] En un sentido más amplio la propuesta implica el desarrollo de Unidades de Inteligencia Estratégica en cada dependencia integrante del Consejo de Coordinación, especialmente en la SSP, la Fiscalía General de Justicia y los Municipios. Sin embargo, en este documento únicamente se explorará la propuesta de la Unidad de Inteligencia para la SSP.

8.3. Objetivos

Reducir la incidencia delictiva e incrementar las condiciones de seguridad en el estado de Nuevo León a través del cambio de paradigma en la estrategia de la Secretaría de Seguridad Pública, pasando de la reacción policial al diseño e implementación de estrategias basadas en inteligencia. Para ello, se deben lograr los siguientes objetivos específicos:

- Desarrollar la Unidad de Inteligencia Estratégica en la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León.

- Institucionalizar la Unidad, a través de las modificaciones legales y reglamentarias necesarias.

- Institucionalizar mecanismos para la fusión de inteligencia entre la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría General de Gobierno, la Fiscalía General de Justicia y Gobiernos municipales.

- Promover la creación e institucionalización de unidades de inteligencia para la seguridad pública en los municipios del estado de Nuevo León, especialmente entre aquellos de la zona metropolitana de Monterrey.

La definición de objetivos se basa en la consideración de que la seguridad pública es una función del Estado, dividida en diferentes etapas y que involucra a diferentes dependencias gubernamentales, así como diferentes órdenes de Gobierno, por lo que su atención requiere de coordinación al interior de cada orden de Gobierno y entre distintos órdenes de Gobierno. Sin embargo, la SSP es responsable de gran parte del ejercicio de la función de seguridad pública al contar con atribuciones para la prevención del delito, su investigación y persecución, así como la aplicación de sanciones a través de la administración del sistema penitenciario.

8.4. Análisis de alternativas

La crisis de seguridad vivida en el estado entre el periodo de los años 2009-2011 se resolvió a través de un esfuerzo de innovación pública expresado a través de la "Alianza por la Seguridad". Dicho esfuerzo se institucionalizó con la publicación del Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030, a cargo del Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica (2016). En dicho plan, al igual que en el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 y el Plan Sectorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia 2016-2021, se reconoce la necesidad de promover la inteligencia como una herramienta para fortalecer la seguridad pública en la entidad. En coherencia con lo establecido en dichos planes, este documento plantea el desarrollo de la Unidad de Inteligencia Estratégica al interior de la Secretaría de Seguridad Pública como herramienta para la generación de inteligencia que contribuya al diseño e implementación de estrategias que contribuyan a fortalecer el ejercicio de la función de seguridad pública.

La función de seguridad pública es una materia compleja, que implica distintas fases en las que se involucran distintas dependencias gubernamentales y órdenes de Gobierno. El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "La seguridad pública es una función a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas"; en la misma dirección, el artículo 4 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León considera que la función de seguridad pública debe contemplar los siguientes elementos: a) Prevención del delito, de las infracciones administrativas y de las conductas antisociales; b) Investigación y persecución de los delitos; c) Imposición de las sanciones administrativas; d) Imposición de las sanciones y medidas penales de seguridad, la reinserción del liberado y la adaptación del adolescente infractor; e) Atención y asistencia a las víctimas de delitos; y f) Apoyo a la población en casos de siniestros o desastres naturales.

La complejidad en el ejercicio de la función de seguridad pública implica la participación de, al menos, 3 áreas del Poder Ejecutivo: prevención del delito, investigación y persecución y sanción; además de la participación de los tres órdenes de Gobierno, los poderes públicos e incluso de la ciudadanía; en consecuencia, un primer dilema -como el de toda acción colectiva- es el de la coordinación, la cual a su vez implica la coordinación intragubernamental (dependencias al interior del Gobierno del Estado) e intergubernamental (entre el Gobierno del Estado y los Gobiernos federal y municipales).

El diseño e implementación de las estrategias de seguridad pública en el Estado se realiza a través del Sistema Integral de Seguridad Pública[6], el cual se articula a través del Consejo de Coordinación. La colaboración entre dependencias y órdenes

de Gobierno requiere del intercambio y procesamiento de información para la generación de inteligencia que permita la elaboración de estrategias integrales para enfrentar la seguridad a través del ejercicio coordinado e integrado de la función de seguridad pública, sin embargo, a la fecha de elaboración del presente, dicho consejo solo había sesionado 2 veces: el 15 de mayo de 2016 y el 15 de marzo de 2018, lo cual expone un problema de coordinación para la seguridad pública pero que, por cuestiones de espacio, no será abordado en el presente documento. Adicionalmente, el Gobierno del Estado promueve la coordinación intragubernamental a través de reuniones semanales con las dependencias integrantes del gabinete de seguridad pública.

La inteligencia debe ser reconocida como insumo indispensable para diseño de las estrategias de seguridad pública. La inteligencia, entendida como información transformada en conocimiento para la toma de decisiones, es insumo esencial para el diseño de estrategias, permite la resolución de problemas, la anticipación a fenómenos complejos y la maximización de los recursos disponibles. Todas las organizaciones producen inteligencia en 3 niveles:

- Operativo. Identifica los riesgos y amenazas para las operaciones inmediatas de la organización, con impacto en un periodo de tiempo inmediato o de corto plazo. Se ubica en el nivel organizacional más bajo.
- Táctico. Identifica los riesgos y amenazas para lograr los objetivos de mediano y largo plazo, en áreas de nivel medio en la organización.
- Estratégico. Orientada a actividades de nivel directivo, asumiendo los asuntos de mayor importancia, relacionados directamente con los riesgos, amenazas y oportunidades para la sobrevivencia de la organización.

En ocasiones, la información no siempre se integra y procesa de manera sistemática para el diseño de una estrategia que sirva a toda la organización; en cambio, fluye de manera desagregada y desorganizada, generando duplicidades en la información y en sus esfuerzos de análisis, así como competencia entre áreas de la organización que reconocen el valor de la información. En ese sentido, toda organización requiere de crear o formalizar las áreas generadoras de inteligencia en todas sus estructuras que sistematicen los procesos para el flujo de información, su análisis para la producción de inteligencia, la compartimentación de la inteligencia producida, la profesionalización de su personal, así como el intercambio y fusión de inteligencia[7]. En ese sentido, reconociendo la complejidad que implica el ejercicio de la función de seguridad pública y, especialmente, el número de actores involu-

[6] El Consejo de Coordinación del Sistema Integral de Seguridad Pública es fundamental para la coordinación de esos esfuerzos, sin embargo, dicha coordinación carece de mecanismos formales que promuevan el análisis de la información al interior de cada dependencia, su intercambio y análisis conjunto o fusionado.

crados requiere del diseño de estrategias integrales pero también del diseño de estrategias específicas que articulen la participación de cada uno de los actores de acuerdo a su ámbito jurisdiccional.

Se reconoce que en el estado de Nuevo León las estrategias de seguridad pública se encuentran planteadas en los siguientes documentos:

- Plan Estratégico 2030.
- Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021.
- Plan Sectorial de Seguridad y Justicia 2016-2021[8].

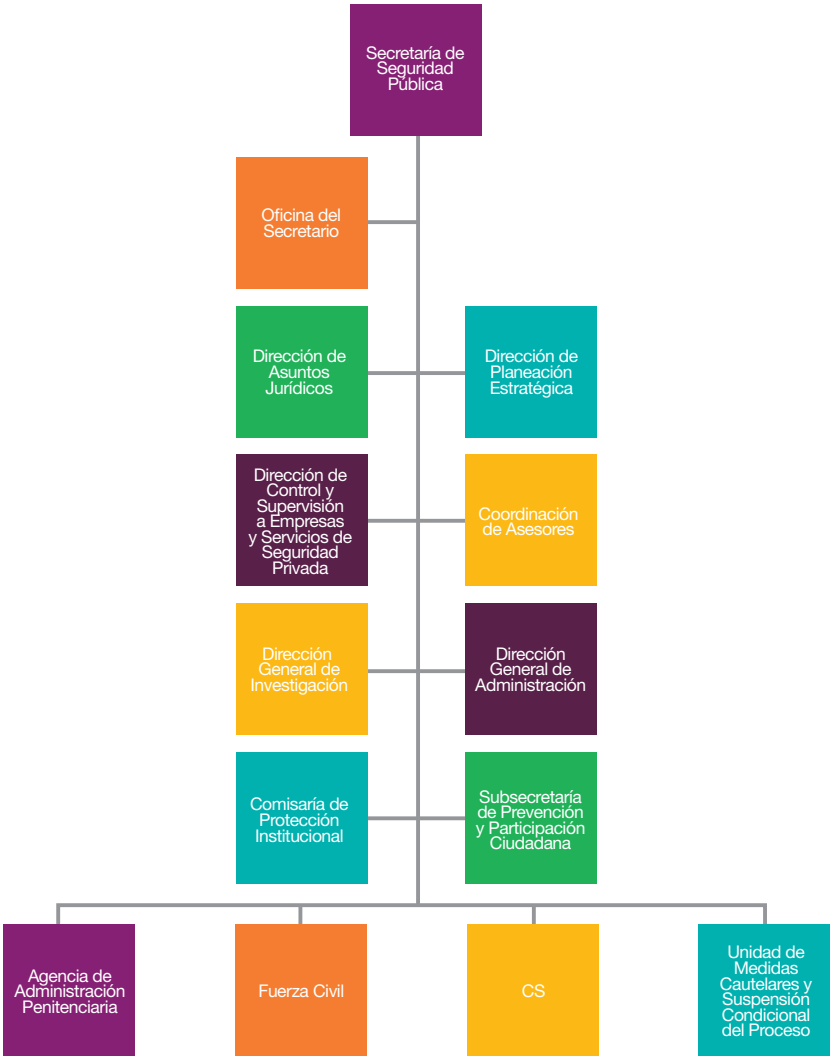
Si bien los planes establecen prioridades, objetivos, estrategias y líneas de acción, lo hacen considerando al Gobierno del Estado como una organización integrada; sin embargo, las dependencias que lo integran también son organizaciones complejas que deben alinear sus estrategias, objetivos y recursos de acuerdo con los lineamientos establecidos en los planes señalados. Dicho proceso no puede asumirse como derivado automáticamente por su consideración en los planes, sino que enfrenta la lógica política y administrativa de cada dependencia gubernamental y cada orden de Gobierno tiene sus propios sistemas y su propia lógica (Arellano, 1990, p. 468). Los planes establecen la estrategia del Gobierno del Estado, pero no definen acciones específicas sino los criterios a los que deberá ajustarse cada dependencia gubernamental; el alineamiento de cada dependencia requiere la definición de sus propias estrategias. En consecuencia, cada dependencia involucrada en el ejercicio de la función de la seguridad pública requiere de elaborar su propia estrategia para realizar los planteamientos establecidos en los planes de Gobierno.

Al reconocer que cada dependencia debe elaborar su propia estrategia y que la inteligencia es insumo necesario para el diseño de la estrategia, el presente documento propone la creación de la Unidad de Inteligencia Estratégica para la Secretaría de Seguridad Pública, reconociendo su papel como responsable de "… planear organizar, ejecutar y controlar los programas, proyectos y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública, la protección ciudadana, la prevención y reinserción social en el Estado…" (LOAPNL, Art. 25); además de la construcción de mecanismos que permitan la formación de una Comunidad de Inteligencia para el intercambio y fusión de inteligencia.

[7] Un Centro de Fusión de Inteligencia incorpora representantes de los Gobiernos federal, estatal y local, de las distintas áreas responsables de la seguridad pública y procuración de justicia, pudiendo incorporar representantes del sector privado y otras organizaciones públicas con el objetivo de identificar y entender amenazas específicas que enfrenta una jurisdicción o región específicas. La premisa de los centros de fusión es que la información analizada desde diferentes fuentes generará mejor inteligencia (Carter, et. al., 2017, p. 11).
[8] Además, de acuerdo con la Ley de Seguridad Pública, el Consejo de Coordinación debe aprobar el Programa Estatal de Seguridad Pública, que debe ser elaborado por el Instituto Estatal de Seguridad Pública, adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública. Sin embargo, a la fecha de elaboración del presente documento, dicho programa aún no existía.

La Secretaría de Seguridad Pública es la dependencia responsable de la estrategia gubernamental de seguridad pública. A través del Instituto Estatal de Seguridad Pública es responsable del diseño del Programa Estatal de Seguridad Pública, que debe ser aprobado por el Consejo de Coordinación, además de ser responsable de la coordinación intergubernamental en materia de seguridad pública, así como de administrar el sistema de información de seguridad pública, contando con atribuciones para procesar la información con el objetivo de reducir los delitos, entre otras atribuciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León. Para ello, la SSP se estructura de la siguiente manera:

Organigrama de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Nuevo León



Elaboración propia con base en el Manual de Organización de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Nuevo León

De acuerdo con las atribuciones de cada área específica de la SSP, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento Interior y el Manual de Organización, se han identificado las siguientes áreas generadoras de inteligencia:

- Centro de Coordinación Integral, de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo. Es el área responsable de la gestión de información de seguridad pública en el Estado, es el repositorio de las bases de datos impuestas desde el Sistema Nacional de Seguridad Pública. De acuerdo con el Manual de Organización y de Servicios de la Secretaría de Seguridad Pública, la Dirección de Servicios cuenta con atribuciones para analizar y diseminar la información; sin embargo, es una entidad subordinada y, en consecuencia, los productos que genera son de nivel táctico.

- Policía estatal Fuerza Civil. En apego a lo establecido en la Constitución Política de nuestro país, todas las policías pueden generar inteligencia para la investigación y persecución del delito, bajo el comando de las investigaciones realizadas por el Ministerio Público; en ese sentido, la Policía estatal cuenta con la Sección Segunda, la cual se aboca a la generación de inteligencia para la función policial. La limitación de la Sección II es que se encuentra subordinada a la Policía estatal, por lo que también genera inteligencia de nivel táctico.

- Dirección General de Investigaciones. Es el área responsable de coadyuvar con el Ministerio Púbico en el desarrollo de las investigaciones para la persecución de los delitos, por lo que emplea la inteligencia como insumo para el desempeño de sus funciones. Entre sus atribuciones carece de la capacidad de generar inteligencia que contribuya al diseño, implementación o evaluación de las políticas de seguridad pública.

Sin embargo, en el organigrama de la Secretaría, así como en el análisis de las atribuciones de cada una de las áreas, no se identifica alguna con atribuciones para integrar y analizar la información generada por la Secretaría en su conjunto; en consecuencia, el titular recibe la información y la inteligencia generada de manera desagregada, dificultando el trabajo de diseñar la estrategia de la Secretaría de manera integral.

La falta de áreas de análisis estratégico al interior de la SSP, así como de mecanismos formales para el intercambio de información y análisis colaborativo en lo que se conoce como Centros de Fusión deriva en la falta de preparación del Estado para enfrentar la complejidad del fenómeno delictivo, lo cual se expone en eventos lamentables como los motines en los penales o los homicidios múltiples, asociados a enfrentamientos entre grupos criminales, los cuales exponen la incapacidad del Estado para enfrentar el fenómeno delictivo. La inteligencia estratégica es una herramienta que contribuirá a enfrentar la inseguridad, a fortalecer el ejercicio de la

función de seguridad pública al brindar conocimiento útil para el diseño de estrategias.

El Gobierno del Estado ha expuesto en sus 2 primeros Informes de Gobierno que desde el primer año de Gobierno se ha desarrollado la Unidad de Análisis de la Información en la SSP. Sin embargo, al revisar la normatividad en la materia: la Ley Orgánica para la Administración Pública, la Ley de Seguridad Pública, el Reglamento Interior de la SSP y el Manual de Organización de la SSP a la fecha de elaboración del presente, no se pudo identificar la existencia formal de dicha unidad. En la misma dirección, de acuerdo con información publicada en medios de comunicación, se ha trabajado con el Tecnológico de Monterrey para el desarrollo de la Unidad de Análisis de la Información en la Secretaría de Seguridad Pública; sin embargo, a la fecha de realizar el presente documento, no se habían realizado las modificaciones reglamentarias ni legales para institucionalizar la Unidad.

Por otro lado, también destaca la contratación de la empresa consultora *Exiger Advisory*, con la finalidad de incorporar el modelo Compstat en Nuevo León. El modelo Compstat es una estrategia de seguridad implementada en la década de los 80 en la ciudad de Nueva York y que está orientada a metas específicas y mesurables, la cual se implementa a través de equipos especializados en temas específicos y que se apoyan de la obtención y procesamiento de información estadística, la cual es revisada semanalmente para ajustar las estrategias inmediatamente (Walsh, 2001, p. 356). En términos generales, se estructura en 4 principios: inteligencia adecuada, rápido despliegue policial, tácticas efectivas, monitoreo y asesoría (McBroom, 2007, p. 238). En dichas reuniones participan los oficiales de policía con sus comandantes y tomadores de decisiones, quienes discuten los problemas emergentes más importantes, así como las estrategias más adecuadas para enfrentarlos y el progreso obtenido conforme a las estrategias implementadas previamente.

La inexistencia de la Unidad de Análisis en la normatividad implica su falta de institucionalización, la coloca en una situación administrativa vulnerable al poder ser desaparecida por el titular de la Secretaría y, en caso de ya encontrarse en funciones, incluso la puede ubicar en una situación de ilegalidad al involucrarse con el manejo de información de seguridad pública confidencial.

En conclusión, se puede reconocer que el Gobierno del Estado ya está trabajando en el desarrollo de un área generadora de inteligencia estratégica para la SSP, pero que aún no se formaliza al no haberse modificado el marco normativo, lo cual las ubica en una posición vulnerable ante cambios administrativos e incluso de ilegalidad al realizar funciones que no están señaladas en la normatividad. En consecuencia, el reto que se enfrenta actualmente es la institucionalización de dichas áreas, lo cual requiere de impulsar las modificaciones legislativas para establecer con claridad las atribuciones de la Unidad, los mecanismos presupuestales para

su financiamiento, el reconocimiento legal a las características del personal que deberá integrarla, su ubicación organizacional y los mecanismos a través de los cuales deberá fluir la información, ser procesada y compartida. Dichas modificaciones pueden impulsarse a través de un decreto del gobernador del Estado, lo cual brindaría la legalidad requerida por la Unidad para desempeñar sus funciones, pero la mantendría en una posición de vulnerabilidad frente a los cambios políticos en el Estado.

8.5. Recomendaciones

Es necesario avanzar en el esfuerzo de innovación pública. La suma de esfuerzos que dieron origen a la Fuerza Civil, la Unidad Antisecuestros, el Grupo Especial de Búsqueda Inmediata, entre otras instituciones que convirtieron a Nuevo León en un ejemplo nacional, debe retomarse para desarrollar y consolidar las áreas necesarias para el diseño e implementación de las estrategias de seguridad.

La sociedad civil neoleonesa es particular en todo México. El Consejo Nuevo León es un ejemplo a seguir; este y otros ejercicios de la ciudadanía, tal como Cómo Vamos, Nuevo León o Alianza Educativa Ciudadana por Nuevo León han logrado sumar esfuerzos entre actores que tienden a reconocerse como adversarios o que comúnmente consideran que sus ámbitos de responsabilidad no son coincidentes. En particular, al abordar el tema de seguridad, la suma de esfuerzos entre Gobierno, sociedad civil, instituciones educativas y empresarios rompió el paradigma de considerar que la seguridad pública es una materia que solo corresponde a ciertos especialistas con conocimientos y competencias específicos; en cambio, demostraron que es un tema de interés común y en el que la comunidad puede participar de manera activa, no solo como testigos. El reto, es continuar con la colaboración y romper un nuevo paradigma para la participación ciudadana: la inteligencia para la seguridad.

Durante 2017 el Gobierno de Nuevo León, junto con empresarios, impulsó un par de esfuerzos para fortalecer sus capacidades de análisis para la seguridad. Por un lado, se contrató a la consultoría Exiger Advisory para implementar el modelo Compstat en Nuevo León. Por otro lado, la Secretaría General de Gobierno, la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey y la Secretaría de Seguridad Pública sumaron esfuerzos para el desarrollo de la Unidad de Análisis de la Información en la Secretaría de Seguridad Pública; incluso, en los 2 informes de Gobierno de los años 2016 y 2017 se expone que dicha unidad ya se encuentra desarrollada. Sin embargo, al momento de la redacción del presente trabajo dichos esfuerzos no se habían traducido en modificaciones legales ni a los reglamentos internos de las dependencias, ni en ninguna ley estatal. Dicha situación coloca ambos esfuerzos en una situación endeble al poder ser eliminados por los titulares de cada dependencia o por el gobernador en funciones. En consecuencia, se recomienda tomar las siguientes acciones:

- Retomar el ejercicio de innovación pública en Nuevo León para impulsar el desarrollo de las instituciones de inteligencia necesarias entre las dependencias de seguridad pública del estado de Nuevo León, especialmente para el desarrollo y consolidación de la Unidad de Análisis de la Secretaría de Seguridad Pública,

- Promover reformas a la normatividad para fortalecer las capacidades de la Secretaría de Seguridad Pública en materia de análisis de la información, especialmente a través de las leyes de seguridad pública y orgánica de la administración pública.

- Promover la actualización del reglamento interno y manual de organización de la Secretaría de Seguridad Pública para institucionalizar a la Unidad de Análisis.

- Promover una revisión en los reglamentos internos de la Secretaría General de Gobierno y la Secretaría de Seguridad Pública para promover la armonización en el ejercicio de sus atribuciones legales, identificando y eliminando duplicidades en sus atribuciones para el análisis de la información de seguridad pública.

- Promover el incremento en las reuniones del Consejo de Coordinación de Seguridad Pública.

- Promover la publicación de las estrategias sectoriales de seguridad pública.

- Promover una mayor coordinación entre órdenes de Gobierno en materia de seguridad pública.

- Promover, a través de reformas a la Ley de Seguridad Pública, el intercambio y análisis fusionado de información entre las áreas productoras de inteligencia del Gobierno del Estado, así como de estas con sus equivalentes en los municipios y con el Gobierno federal, permitiendo e impulsado el desarrollo institucional de centros de fusión de inteligencia en el Estado.

Se deben reconocer los esfuerzos realizados hasta ahora por avanzar en el desarrollo de las instituciones generadoras de inteligencia en el Estado de Nuevo León; sin embargo, si dichos esfuerzos no se traducen en modificaciones legales que los institucionalicen, su posición será endeble y cualquier cambio administrativo podrá afectarlos e incluso desaparecerlos sin problema.

8.6. Bibliografía

Arellano Gault, D. (1990). *Gestión estratégica para el sector público*, México: FCE

Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey (2017), *"La Escuela de Gobierno y Transformación Pública: actor central en la creación de la Unidad de Inteligencia de la Secretaría de Seguridad Pública en Nuevo León"*, boletín de prensa, 9 de octubre 2017.

Carter, Jeremy., et. al. (2017). *"Law enforcement fusión centers: Cultivating and Information Sharing Environment while Safeguarding Privacy"*, Journal of Police and Criminal Psychology, No. 32, pp. 11-27.

Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León

Ley de la Institución Policial Estatal Fuerza Civil

Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León

Manual de Organización de la Secretaría de Seguridad Pública

Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica (2016). *Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2013*. Monterrey: autor

Gobierno del Estado de Nuevo León (2016). *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021*. Monterrey: autor

Gobierno del Estado de Nuevo León (2016). *Primer informe de gobierno*. Monterrey: autor

Gobierno del Estado de Nuevo León (2017). *Segundo informe de gobierno*. Monterrey: autor.

Mazerolle, L.; Rombouts, S.; McBroom, J. (2007). *"The impact of COMPSTAT on reported crime in Queensland"*, Policing, Vol. 30, No. 2, 2007, pp. 237-256.

Montero, J. C. (2017). *"Innovación pública para la seguridad: El caso Nuevo León, México"*, Revista de Gestión Pública, Vol. VI, No. 1, pp. 111-144.

Reglamento interior de la Secretaría General de Gobierno

Reglamento Interior del Centro de Información para la Seguridad de Estado, de Evaluación y Control de Confianza.

Reglamento interior de la Secretaría de Seguridad Pública

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *"Cifras de Incidencia delictiva Estatal 1997-diciembre 2017"*, recurso electrónico disponible en *http://datosabiertos.segob.gob.mx/DatosAbiertos/Incidencia_delictiva_fuero_comun/IDEFC*

Telediario, *"Combate al crimen será geográfico: Exiger Advisory"*, 15 de enero de 2018.

Walsh, W. F. (2001). *"Compstat: an analysis of an emerging police managerial paradigm"*, Policing, Vol. 24, No. 3, pp. 347-362.

9. Hacia una política anticorrupción objetiva en contrataciones públicas

*Dr. Carlos Vázquez Ferrel**

Tema central
2. Transparentar el uso de recursos públicos, combatir y sancionar la corrupción.

Área de oportunidad prioritaria
GT.45. Establecer procesos para la detección e investigación de los actos de corrupción.

Línea temática
Técnicas de detección de riesgos de favoritismos en contrataciones públicas.

9.1. Introducción

El tema de la corrupción ha cobrado un significativo interés tanto en el mundo académico como en el campo de los diseñadores de políticas, y su discusión se encuentra cada vez más presente en la opinión pública. Sin embargo, a pesar de este boom, en la actualidad todavía no se ha forjado un consenso entre los especialistas para dotarle de un significado preciso al término corrupción[1]. Esta ambigüedad conceptual dificulta su aterrizaje en el campo de la investigación aplicada y, por consiguiente, su precisa y objetiva medición.

* Investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey

[1] La definición clásica sobre corrupción fue aportada por Nye (1967), mientras que para una definición moderna véase a Kurer (2015) y la más popularizada es de *https://www.transparency.org/what-is-corruption/*. Estas definiciones evocan, de algún modo, la siguiente idea sobre el concepto corrupción: "el abuso de los puestos públicos para el beneficio privado en detrimento del interés público". En este trabajo se retoma esta idea compartida.

9.2. Planteamiento del problema público

Gran parte de la literatura centrada en medir la corrupción ha estado dominada por dos dimensiones de análisis: por un lado, una abocada fundamentalmente al análisis de las percepciones recogidas en encuestas y entrevistas relativas a la corrupción y, por otra parte, al estudio de los diseños institucionales y las reglas formales. Sin embargo, a pesar de los innegables aportes de estos 2 enfoques, sus desventajas han impulsado esfuerzos por innovar en enfoques y aproximaciones para conseguir mediciones más precisas sobre este fenómeno.

La primera dimensión que surge del análisis de las percepciones y experiencias de la sociedad y sus segmentos sobre la corrupción en los entornos donde interaccionan ha recibido múltiples cuestionamientos[2]. Además de las críticas comúnmente dirigidas a las encuestas al utilizarse como instrumentos de medición sobre algún fenómeno, en el campo de la corrupción se han señalado específicamente las siguientes: i) muchas veces los estudios basados en visiones recogidas en encuestas tienden a reflejar una imagen vaga que dificulta aproximarse con relativa precisión a aspectos concretos de la corrupción; ii) los cambios en la percepción sobre la corrupción presenta una menor variabilidad, esto en comparación con las modificaciones institucionales y reformas que se han implementado con la intención de fortalecer los controles anticorrupción y; iii) la información proveniente de las percepciones de la gente difícilmente podría fungir como una guía medianamente clara para el diseño e implementación de políticas anticorrupción (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2006).

Por otra parte, la dimensión centrada en el análisis detallado de diseños institucionales parte de la hipótesis –elaborada desde la disciplina del buen Gobierno o Governance– de que diversas configuraciones de instituciones o reglas formales producirían diferentes efectos sobre los niveles de corrupción, por lo que determinadas características institucionales incentivarían o no, la ocurrencia de actos de corrupción. Esta perspectiva ha recibido, entre otras, las siguientes críticas: i) sin soslayar la importancia de las instituciones en la creación de (des)incentivos al comportamiento, este enfoque no está midiendo directamente la corrupción; ii) sino más bien construye conjeturas sobre situaciones hipotéticas que surgirían a raíz de estos diseños institucionales (Fazekas, Tóth & King, 2013) y; iii) además, el hecho de centrar el análisis en las instituciones y las reglas formales conllevaría pasar por alto que frecuentemente el abuso de los puestos públicos para satisfacer fines privados no necesariamente viola las reglas formales, sino que en ocasiones está

[2] La encuesta de referencia es el Índice de Percepción sobre la Corrupción, levantada anualmente por Transparencia Internacional desde 1997. Para el caso mexicano véase: *http://www.tm.org.mx/indice-nacional-de-corrupcion-y-buen-gobierno-incbg/*

disimulado por el cumplimiento de los procedimientos legales (Kaufmann & Vicente, 2011)[3].

Ambas perspectivas de análisis impulsaron los primeros estudios sistemáticos y comparables entre múltiples países y colocaron el tema de la corrupción en la agenda internacional. Pero sus debilidades y la mayor complejidad del tema plantean retos metodológicos importantes para aproximarse de manera directa y objetiva al fenómeno de la corrupción. Por lo que la formulación de política pública aquí presentada pretende responder la siguiente interrogante: ¿cuáles técnicas de investigación y de análisis arrojan aproximaciones de medición más objetivas sobre la corrupción, reduciendo los costos de inversión en recursos de investigación, e incrementan las capacidades analíticas para su detección y persecución?

[3] Al respecto véase la pertinente construcción conceptual del término "corrupción legal", a cargo de Kaufmann & Vicente, (2011).

9.3. Objetivos

El objetivo general de esta formulación de política es proponer aproximaciones de mediciones objetivas sobre corrupción. De este objetivo general se desprenden los siguientes objetivos específicos:

1. Proponer técnicas de análisis de detección objetiva sobre riesgos de corrupción.

2. Aplicar estas técnicas de análisis de detección objetiva de riesgos de corrupción sobre áreas gubernamentales y transacciones con riesgos potenciales de corrupción como lo son las contrataciones públicas (licitaciones). En este documento se aplicarán en una muestra de licitaciones cuyos fondos de financiamiento fueron obtenidos –presumiblemente– como compensaciones por otorgar apoyo legislativo a la aprobación de iniciativas legislativas concretas. Estos recursos públicos fueron utilizados para el financiamiento de obras públicas en el estado de Nuevo León.

3. Esbozar líneas de investigación y persecución a partir de la detección de riesgos de corrupción, basadas en la colaboración interinstitucional.

La relevancia de proponer esta formulación de política pública centrada en medir de manera objetiva la corrupción se fundamenta en las siguientes razones: 1) una política pública con estas características responde claramente a la preocupación cada vez más extendida en la ciudadanía respecto la corrupción y sus efectos; 2) la formulación de esta política pública, basada en criterios objetivos, reduce los márgenes de discrecionalidad de los implementadores, contrario a las políticas anticorrupción discrecionales, las cuales se tiende a (des)calificar como “armas políticas” contra adversarios, lo que mella su credibilidad; y 3) además, el uso de criterios objetivos incidirá positivamente en la racionalización de los recursos de investigación del Estado, al centrar sus esfuerzos en aquellas transacciones con mayores riesgos de corrupción.

Se sugiere, por otra parte, que la instrumentación de estas técnicas de análisis sea llevada a cabo por la Auditoría Superior del Estado, responsable de la fiscalización de las entidades que reciben recursos públicos en el estado. Sin embargo, para emprender una política anticorrupción efectiva –que incluya investigación, detección y sanción–, receptora de los insumos derivados de las técnicas de análisis aquí propuestas, resulta indispensable la estrecha colaboración de múltiples instituciones estatales, para que compartan información y desarrollen líneas de acción coordinadas que potencien su efectividad.

En este sentido, la estrategia de colaboración interinstitucional aquí sugerida debería incorporar, al menos, las siguientes instituciones: la Fiscalía Anticorrupción

–responsable de perseguir los delitos de corrupción-; la Fiscalía Electoral, ya que diversos estudios han señalado la estrecha relación entre alto financiamiento privado de actividades político-electorales a cambio de la obtención de contratos públicos; y la Secretaría de Financias y Tesorería del Estado, que aporta información específica (como fiscal y patrimonial, por ejemplo) para la reconstrucción de redes de corrupción. Las investigaciones llevadas a cabo bajo estrategias de colaboración interinstitucional son clave para robustecer las investigaciones judiciales que castiguen exitosamente enriquecimiento ilícito y la corrupción.

9.4. Contexto

Un terreno fructífero para aplicar nuevos métodos de análisis es el relativo a las contrataciones públicas. Al mismo tiempo que este sector puede ser particularmente propenso a la corrupción, también podría erigirse en un poderoso detonante de crecimiento económico si se elevan los estándares para seleccionar adecuadamente las obras públicas que se llevarán a cabo, son transparentados los procesos de contrataciones de empresas privadas y es asegurada la correcta ejecución de las obras públicas. Sin embargo, lamentablemente el sector de las contrataciones públicas es percibido como altamente corrupto y uno donde ocurren más sobornos (México Evalúa, 2016).

Los Gobiernos transfieren importantes sumas de recursos económicos y beneficios a empresas privadas a través de adquisiciones, contrataciones de servicios y arrendamientos que realiza el Estado para proveer bienes y servicios. Esta relación involucra tanto a agentes del Estado (funcionarios gubernamentales) como a empresarios privados. La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (en adelante, LAASSP) de México establece que en esta relación el Estado buscará asegurar "las mejores condiciones posibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, crecimiento económico, generación de empleo…", entre otras condiciones. Sin embargo, en esta relación entre agentes del Estados y empresarios privados, surge un terreno propicio de "pagos corruptos para obtener grandes contratos (del Estado)… que "generalmente constituyen el coto de grandes negocios y funcionarios de alto nivel", según una importante investigadora en el tema (Rose-Ackerman, 2001:36). Aunque no solo los grandes contratos son susceptibles de corrupción, sino además los bienes de consumo debido a que es difícil determinar si finalmente fueron entregados o no, por lo que serían particularmente proclives a la corrupción (Rose-Ackerman, 2001).

Tanto por el potencial de beneficios que podría traer un funcionamiento adecuado de este sector, como por la mala imagen que tiene en el imaginario de la sociedad y los efectos perjudiciales que tendría su deficiente operación, el estudio de la contrataciones públicas merece una mayor y cuidadosa atención.

9.5. Análisis de alternativas

La corrupción en las contrataciones públicas se verificará, siguiendo a Fazekas et al. (2013), solo si existió una preselección –favoritismo– en beneficio de alguna empresa a través de la cual se otorgó un contrato público y si por este contrato se obtuvieron ganancias por encima de los precios del mercado. Por otra parte, si se marca como objetivo de investigación identificar si una determinada empresa obtuvo de algún contrato beneficios por encima de los precios del mercado, será necesario realizar un examen de los precios que el marcado pagaría por una obra semejante. También habrá que explorar de manera pormenorizada tanto la calidad como cantidades reales de los materiales utilizados por la empresa acreedora del contrato en la realización de dicha obra pública. Como resultado, se tendría una investigación rica en detalles, pero costosa en términos de la alta inversión en recursos humanos, de tiempo y acopio información que, en caso de no contarse con los recursos suficientes para continuar replicándola sistemáticamente, estas investigaciones se tendrían que enfocar tan solo en unos cuantos casos.

Sin embargo, identificar posibles casos de favoritismo hacia contratistas preseleccionados por parte de los funcionarios públicos es un objetivo de investigación asequible y replicable a un conjunto de casos más amplio. El favoritismo que une a funcionarios públicos con empresas privadas concretas finalmente se cristaliza en la obtención de contratos. Para lograr esta premisa, Rose-Ackerman (2001) pone de relieve 4 estrategias que se emprenderían para asegurar este fin:

1. Restringir los niveles de competencia entre las empresas privadas por un determinado contrato, esto para disminuir los riesgos de que la empresa preseleccionada no obtenga el contrato.
2. Proveer información privilegiada que permita a la empresa preseleccionada elaborar una oferta que la coloque en una posición ventajosa frente a las otras ofertas y se eleven las probabilidades de que gane el contrato.
3. Estructurar las especificaciones y requerimientos técnicos de la licitación de modo que solo la empresa preseleccionada pueda cumplirlos y se descarte a otros posibles competidores.
4. Sobornar directamente a los funcionarios públicos que evaluarán las propuestas para que beneficien a la empresa que los sobornó[4].

Aunque las estrategias arriba enumeradas son diferenciadas principalmente por motivos analíticos, en la realidad no son excluyentes y podrían traslaparse. Por

[4] Rose-Ackerman (2001) añade una estrategia adicional centrada en que una vez que la empresa gana un contrato, esta pueda inflar los precios para lograr modificaciones posteriores al contrato que le lleven a maximizar sus beneficios. Esta línea estratégica no es abordada en este trabajo.

ejemplo, una empresa con contactos en el sector público y que suele sobornar directamente a los funcionarios para que se le otorguen contratos públicos, podría ocasionar que no haya una alta competencia por las licitaciones en las que participa, ya que los empresarios de su sector sospecharán que no se encuentran en igualdad de condiciones para competir y que tendrán pocas probabilidades de obtener la licitación, por lo que preferirán no participar. Del mismo modo, diseños de licitaciones con requerimientos muy precisos también disminuirán los niveles de competencia entre las empresas privadas por las licitaciones, ya que solo unas cuantas (o solo una) podría cumplir con tales requisitos. En cualquier caso, si bien en la disminución de los niveles de competencia entre las empresas privadas por las licitaciones es donde se reflejan algunos de los efectos de estas estrategias, distinguir estas líneas de acción permite identificar puntos críticos en los procesos de licitación.

9.6. Argumentos e hipótesis

Con el objetivo de verificar la existencia de indicios sobre la instrumentación de alguna de las estrategias arriba enumeradas, se proponen algunas técnicas para recabar información. Asimismo, también se argumenta sobre cómo podría interpretarse dicha información, esto a la luz de una serie de hipótesis. Para precisar los niveles de competencia en las licitaciones se utiliza un indicador sencillo, pero objetivo que es el número de empresas que compiten por licitación. Este indicador está construido bajo la siguiente hipótesis:

- Cuanto más bajo es el nivel de competitividad, más se incrementarán los riesgos de favoritismo (o corrupción).

Asimismo, uno de los factores que inciden directamente en los niveles de competitividad es el periodo existente entre la publicación de la convocatoria y la fecha límite que tienen las empresas privadas para presentar sus ofertas. La LAASSP establece que el plazo para la presentación de proposiciones será, cuando menos, de 15 días contados a partir del día de la publicación de la convocatoria; sin embargo, la LAASSP agrega que por razones justificadas se podrá acortar este plazo a no menos de 10 días naturales (Art. 31). Por lo tanto, este marco regulatorio daría márgenes para ampliar o reducir el periodo para la presentación de proposiciones. Por lo que el número de días sería un instrumento sujeto a la manipulación con la intención de influir en la cantidad de empresas que se presentan y es un indicador de la amplitud o estrechez de este periodo. Este indicador está construido bajo la siguiente hipótesis:

- Cuanto más reducido sea el periodo entre la publicación de la convocatoria y la fecha límite para presentar ofertas, habrá mayores probabilidades de que disminuya el nivel de competencia y, por lo tanto, se incrementarán los riesgos de favoritismo (o corrupción).

Por otra parte, la información privilegiada con la que podría contar una empresa para participar por un contrato público es un aspecto que haría su propuesta más ventajosa. Por ejemplo, una empresa podría hacerse de información privilegiada provista por funcionarios públicos para diseñar una propuesta muy afín al presupuesto asignado a dicho proyecto y que satisfaga con exactitud sus requerimientos técnicos. Ello colocará a su oferta en una posición ventajosa y la hará más atractiva en comparación con el resto de las propuestas de los otros empresarios. O bien, un grupo de empresas competidores podrían coludirse de tal modo que el conjunto de sus ofertas económicas induzcan intencionalmente a la selección de una empresa y, a través de este mecanismo de colusión, rotarse entre sí la adjudicación de los contratos públicos de una determinada administración pública. En este trabajo, el indicador utilizado serán las ofertas económicas que hagan las empresas competi-

doras por cada contrato y está construido bajo la siguiente hipótesis

- Cuanto más ventajosa sea una propuesta económica por parte de una empresa, esto en comparación con el resto de las demás ofertas económicas, mayores riesgos habrá de flujos de información privilegiada y ello incrementará los riesgos de corrupción.

Asimismo, la regulación relativa a las licitaciones contempla distintos procedimientos legales, los cuales a su vez afectan directamente en el nivel de competitividad de la licitación. En México, la LAASSP contempla 3 diferentes procedimientos: licitación pública, invitación a cuando menos 3 personas y adjudicación directa. Esta norma establece que "las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas… a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles (Art. 26 de LAASSP).

Los procedimientos de invitación a cuando menos 3 personas y el de adjudicación directa son excepcionales al de licitación pública. Su elección deberá ser fundada y serán responsabilidad de las dependencias y entidades que las instrumenten (Art. 40 LAASSP). Aunque la puesta en marcha tanto de la invitación a cuando menos 3 personas como la adjudicación directa supondrían necesariamente la existencia de condiciones excepcionales[5], una de las posibilidades para seleccionar alguna de estas 2 alternativas podría ser buscar favorecer a una empresa privada limitando legalmente la competencia. Por otro lado, la invitación a cuando menos 3 personas podría significar en realidad el otorgamiento directo de un contrato a un ofertante preseleccionado, disimulando una supuesta competencia entre empresas invitadas.

Mientras que, por otra parte, la adjudicación directa de un contrato a una empresa implica naturalmente la anulación de cualquier tipo de competencia y que por lo tanto debería ser un procedimiento de uso muy puntual. Por estas razones, el uso de estos procedimos legales excepcionales podría indicar tratos preferenciales en el otorgamiento de contratos a empresas privadas. Las hipótesis sobre la puesta en marcha de estos procedimientos son:

- Las disposiciones legales con carácter excepcional (invitación a cuando menos tres personas y el de adjudicación directa) disminuyen los niveles de competencia entre las empresas privadas y, por lo tanto, incrementan los riesgos de favoritismo (corrupción).

[5] Para una descripción sobre los supuestos que justifican los procedimientos de adjudicación directa e invitación a cuando menos 3 personas (ver capítulo tercero de la LAASSP).

9.7. Ejemplos prácticos relativos al caso Nuevo León

Para alcanzar una mayor clarificación de los argumentos e hipótesis arriba esbozados, en esta sección se presentan algunos ejemplos. Se utiliza la información publicada en el sitio web CompraNet[6], donde se encuentran disponible para su consulta y descarga datos relevantes derivados de procedimientos de contratación reportados por las dependencias y entidades de la administración pública federal y los Gobiernos estatales y municipales entre los años 2010 y 2016.

Específicamente, para delimitar el universo de análisis, son utilizados datos relativos al Gobierno del Estado de Nuevo León, sus municipios y las contrataciones con recursos del ramo 23 de los años 2013 a 2016. Se seleccionan los recursos provenientes del ramo 23 ya que su utilización ha generado suspicacias y críticas importantes debido a su manejo, falta de transparencia y laxos criterios de asignación[7]. Además, focalizar las contrataciones ocurridas en la entidad federativa de Nuevo León y sus municipios permitirá delimitar el nivel de análisis a un espacio más reducido, esto con la intención de alcanzar una mejor clarificación didáctica de los ejemplos prácticos.

La tabla 1 muestra la distribución por años y orden de Gobierno de los datos recabados provenientes de CompraNet. Los contratos suman un total de 104 y sobresale que la mayor parte de las contrataciones, como era de esperarse, fueron efectuadas por los municipios. Los datos relativos al año 2016 son apenas 3, ya que al momento de recabarse la información este era un año todavía en curso.

Tabla 1: Contrataciones realizadas con recursos provenientes del ramo 23.

Contratante	2013	2014	2015	2016	Suma de totales
Municipios	27	31	38	0	96
Gobierno del Estado	1	3	1	3	8
Total de contratos	28	34	39	3	104
Total inversión económica	$94,961,615	$118,406,668	$184,697,966	$16,899,076	$414,495,327

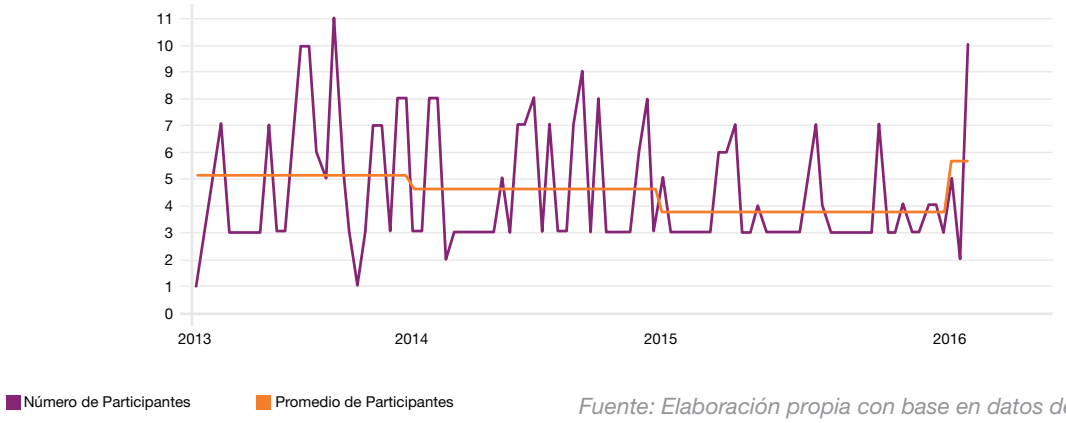
Fuente: Elaboración propia con datos de CompraNet.

[6] *https://compranet.funcionpublica.gob.mx/web/login.html*

[7] Por medio del ramo 23 –entre otros ramos como el 33– se administran las políticas de inversión federalizada a través de la transferencia de recursos a las entidades federativas y municipios. Este ramo está integrado por varios fondos con diversos objetivos, como el financiamiento de infraestructura y equipamiento local, desastres naturales, entre otros. Sin embargo, este ramo no cuenta con una Ley General que rija su manejo, por lo cual sus controles son laxos o muy débiles. Además, la prensa bautizó algunos de sus fondos como "moches", ya que son gestionados en el Congreso por los diputados, quienes obtendrían beneficios particulares por esta gestión. Una nota que esclarece el contexto del ramo 23 es la siguiente: http://rendiciondecuentas.org.mx/hace-falta-focalizar-el-recorte-al-gasto-publico-mexico-evalua/

Por otra parte, la gráfica 1 muestra las cantidades de empresas compitiendo por contrataciones 2013-2016, es decir, la competitividad existente para cada contrato. Los datos muestran una variabilidad importante, aunque se pueden identificar algunos elementos diferenciadores. En el año 2013 se producen los cambios más pronunciados entre las cantidades de empresas que compiten por contrataciones públicas. Tan es así que en este año se generó la mayor cantidad de empresas competidoras por un contrato: 11 en total. Pero al mismo tiempo en este año también se generan las únicas 2 adjudicaciones directas financiadas con recursos provenientes del ramo 23 registradas para este periodo de estudio análisis. Sin embargo, conforme avanza el tiempo estas oscilaciones van reduciéndose. En 2014 los cambios no son tan abruptos, pero en 2015 la competencia por los contratos –entendida como el número de competidores por contratos– disminuye notablemente en comparación con los 2 años previos, a pesar de que en este año se celebró la mayor cantidad de contrataciones registradas que fueron financiadas con recursos del ramo 23.

Gráfico 1: Número de empresas compitiendo por contrataciones públicas en N. L. ramo 23.

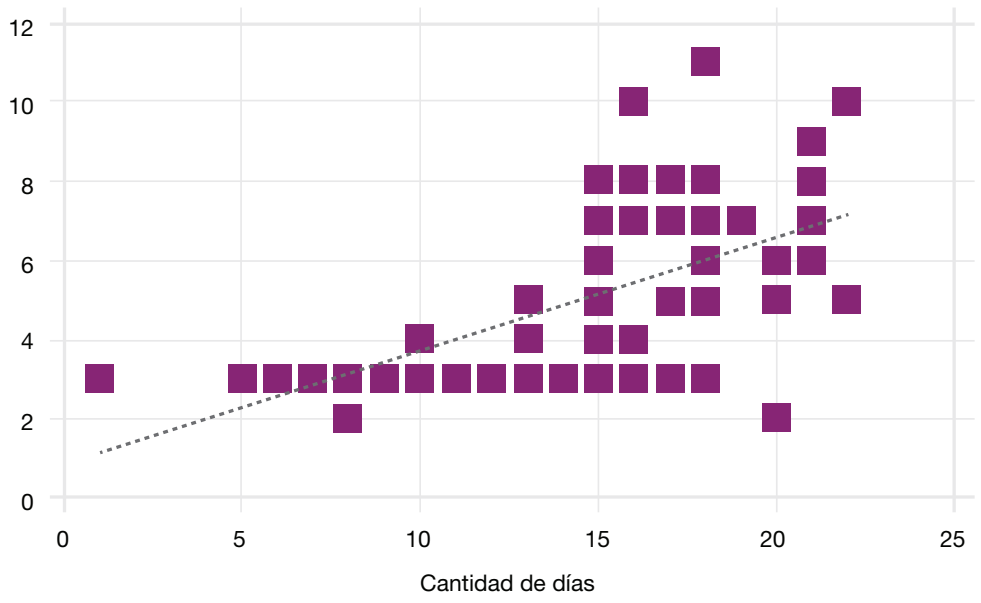


Fuente: Elaboración propia con base en datos de CompraNet.

El periodo de estudio incluye el estreno en el Gobierno de presidentes municipales –2013– y el último año –2015– una etapa electoral. Al respecto, la literatura identifica al ciclo electoral como una variable que incidiría en la dinámica de la competencia entre empresas por los contratos públicos. Por ejemplo, Fazekas, King & Tóth (2013) encontraron para Hungría que el efecto de las elecciones y cambio de Gobierno produce una desconcentración de los recursos proveniente de las contrataciones públicas de unas cuantas empresas hacia otras. Para el caso mexicano, Ugalde (2015), basándose en entrevistas a políticos, sugiere que en etapas de ciclo electoral se incrementa la manipulación de los contratos públicos para beneficiar a empresarios que financiarán campañas electorales. Estas estrategias desincentivan la disposición de otros empresarios a competir por un contrato que sospecharán está amañado, una explicación posible del descenso en la competitividad ocurrida en el año 2015.

Por otra parte, acortar los plazos legales con los que cuentan las empresas es otra estrategia emprendida para disminuir los niveles de competitividad por los contratos públicos. Esto es así porque conforme más ajustados sean los plazos entre la publicación de la convocatoria y la fecha límite para presentar las propuestas, menos tiempo habrá para que las empresas preparen sus ofertas, y este menor tiempo disminuirá la competitividad. Para comprobar este razonamiento, la gráfica 2 muestra la relación entre la cantidad de días (eje horizontal) y el número de empresas que compiten (eje vertical) por el contrato, donde efectivamente se muestra una relación directa entre un plazo amplio y la cantidad de empresas que compiten[8].

Gráfico 2: Relación entre días y competitividad en contrataciones públicas en Nuevo León ramo 23.



*Correlación Pearson ,654**; Sig. ,000. N= 95*
Fuente: Elaboración propia con base en datos de CompraNet

Por otro lado, la tabla 2 detalla la distribución por años del uso de alguna de las 3 vías que contempla la regulación para efectuar contrataciones. Al respecto, sobresalen 3 elementos: i) el año 2013 fue el único donde se llevaron a cabo adjudicaciones directas y también fue el único año a lo largo del periodo de estudio en el cual se produjo una mayor cantidad de licitaciones públicas, esto en comparación con la invitación a cuando menos 3; ii) mientras que en el año 2014 repuntó la vía de las invitaciones a cuando menos a 3 personas; iii) pero es hasta 2015 –año bajo

[8] Esta gráfica fue elaborado solamente con 95 casos, ya que 7 contrataciones públicas no reportaron esta información, adicionalmente a las 2 adjudicaciones directas que se produjeron en 2015.

el ciclo electoral– cuando se produce la más intensa utilización de la vía invitación a cuando menos a 3 personas, esto es así tanto en comparación con la utilización de la vía licitación pública para ese año como a lo largo del periodo de estudio.

Tabla 2: Licitación pública, adjudicación directa o invitación cuando menos a tres en NL ramo 23

	Licitación pública	Invitación cuando menos a 3	Adjudicación directa
2013	14	12	2
2014	17	17	0
2015	16	23	0
2016	3	0	0
Total	50	52	2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CompraNet

Asimismo, para emprender una aproximación a los riesgos de flujos de información privilegiada, las gráficas 3 y 4 muestran datos relacionados[9] con las ofertas económicas para contrataciones a través de las licitaciones públicas e invitación a cuando menos 3 personas, respectivamente. En el eje primario la persistencia del trazo a partir del número 1 muestra las cantidades de ofertas ganadoras que estuvieron por encima de la media de ofertas económicas para su respectiva contratación. Mientras que la persistencia del trazo a partir de menos 1 muestra las ofertas ganadoras que estuvieron por debajo de esta media. Por otra parte, el eje secundario muestra el porcentaje que implica la desviación típica de la media de las ofertas económicas para cada contratación. En su conjunto, los gráficos mostrarán si existieron diferencias pronunciadas entre las ofertas económicas y en qué sentido se diferenció la oferta ganadora. Si no existieron diferencias pronunciadas entre las ofertas económicas y si la oferta ganadora fue tan solo ligeramente más atractiva, pero lo suficiente para justificar su selección, entonces se tendría que explorar la posibilidad de algún tipo de coordinación entre las partes.

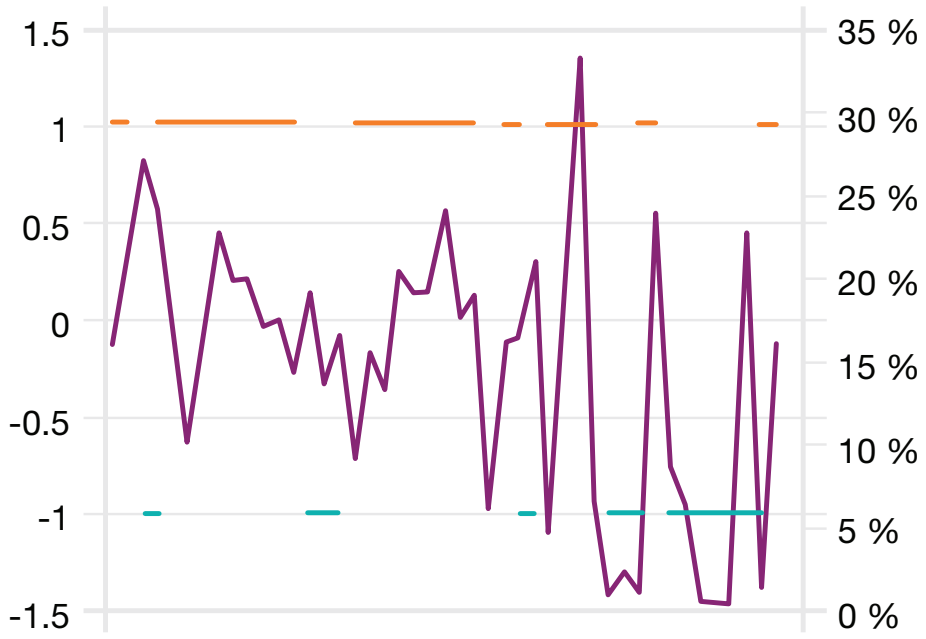
La gráfica 3 muestra los datos relativos a las licitaciones públicas. De esta gráfica sobresale que existió una alta dispersión entre las ofertas presentadas, ya que la mayor parte de las contrataciones públicas convocadas recibió ofertas económicas que podrían oscilar hasta en 20 puntos porcentuales del promedio de ofertas económicas recibidas. Asimismo, otro dato que sobresale de la gráfica es que la mayor cantidad de ofertas ganadores se situó por encima del promedio de las ofertas económicas competidoras. De las 45 contrataciones públicas analizadas – y que sumaron 318,672,120.50 pesos– apenas 19 se encontraron por debajo del

[9] La información de las gráficas 3 y 4 corresponde a 88 casos, puesto que 14 contrataciones no contaban con la información sobre las ofertas de las empresas que competían por los contratos públicos, más las 2 adjudicaciones directas ocurridas en 2013.

promedio y 26 estuvieron situadas por encima, es decir, el 57 % de las licitaciones públicas analizadas. En total, estas licitaciones ganadoras ubicadas por encima del promedio de ofertas alcanzaron los 209,234,880.81 pesos, es decir, el 65 % de los recursos utilizados a través de licitaciones públicas.

En su conjunto, estos elementos podrían llamar la atención en al menos 2 sentidos: el primero, el hecho de que se traten de licitaciones públicas podría incidir en que se produjeran estas pronunciadas diferencias entre las ofertas económicas presentadas y, segundo, la numerosa cantidad de empresas ganadoras con ofertas por encima del promedio de ofertas justificaría una investigación más detallada que explore porqué se seleccionaron a estas empresas con ofertas más elevadas que el resto de las ofertas presentadas y la calidad de las obras realizadas.

Gráfica 3: Ofertas económicas en licitaciones públicas en N. L. ramo 23

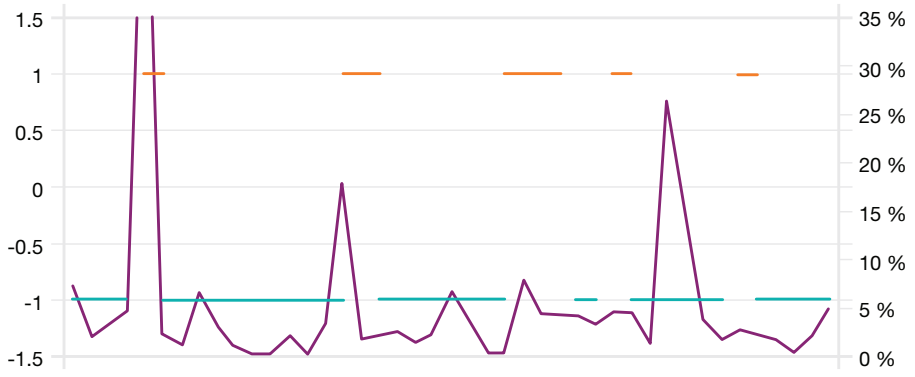


Fuente: Elaboración propia con base en datos de CompraNet.

Por otra parte, la gráfica 4 muestra las ofertas recibidas y ganadoras relativas a las contrataciones vía la invitación a cuando menos 3 personas (a través de la cual se canalizaron un total de $96,293,207.38 de pesos). Al respecto, sobresalen los siguientes elementos: la mayor parte de las ofertas presentadas estuvieron concentradas en torno a cifras similares, ya que una parte significativa no se distanció más allá de 5 puntos porcentuales del promedio del conjunto de ofertas presentadas para la convocatoria y, al contrario de los datos correspondientes del gráfico 3, para este tipo de contrataciones la mayor cantidad de ofertas ganadoras se situó ligeramente por debajo del promedio: de los 44 casos analizados, 37 se ubicaron por

debajo del promedio, mientras que a penas 6 estuvieron por encima. En su conjunto, los datos de esta gráfica llaman la atención en al menos 2 sentidos: primero, el proceso de invitación a cuando menos 3 personas restringe no solo la cantidad de empresas competidoras, sino también tendió a limitar el rango de las ofertas económicas, puesto que este fue estrecho y, segundo, los riesgos de coordinación a través del flujo de información privilegiada entre las partes se encontrarían en el hecho de que la oferta ganadora haya sido seleccionada por haberse encontrado apenas por debajo del promedio, un patrón que surgió en el contexto de las contrataciones a través de la invitación a cuando menos 3 personas. No obstante, la información de la gráfica 4 no es suficiente para determinar si existieron altos riesgos de coordinación, puesto que no muestra las rotaciones entre empresas de contratos públicos.

Gráfica 4: Ofertas económicas en invitación a cuando menos a 3 personas en Nuevo León ramo 23.

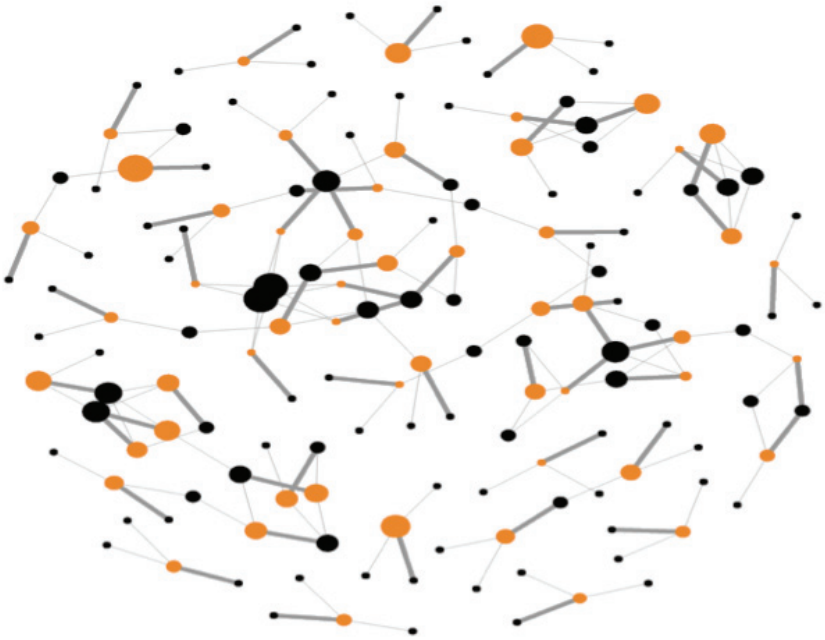


Fuente: Elaboración propia con base a datos de CompraNet.

Para explorar los riesgos de coordinación desde la óptica de rotación de contratos, la gráfica 5 muestra las empresas participantes en procesos de contratación a través de invitación a cuando menos 3 personas. Cada globo de color naranja refleja un proceso de contratación. En torno a este globo están unidos por líneas grises 3 globos negros, que representan las empresas invitadas, y la línea en gris oscuro indica a la empresa ganadora. Asimismo, el grosor del globo naranja refleja el monto económico del contrato en cuestión, mientras que el grosor del globo color negro muestra la cantidades de veces en que una determinada empresa participa en procesos de contratación a través de invitación a cuando menos tres empresas.

De la gráfica 5 sobresalen los siguientes 3 elementos: i) la mayor parte de los contratos donde no se conformó una red, lo que implica bajos riesgos de coordinación entre empresas (ubicados en la periferia del gráfico), están representados por globos naranja reducidos (es decir, bajos montos por contratación); ii) sin embargo, las redes de empresas (que participaron en varios procesos) se conformaron en torno a globos naranja más grandes (contratos que alcanzaron las mayores su-

Gráfica 5: Análisis de redes entre empresas y contrataciones a través de invitación a cuando menos 3 personas en Nuevo León ramo 23.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de CompraNet.

mas económicas); y iii) estas mismas empresas que participaron en más de una ocasión, tuvieron mayores probabilidades de ganar al menos un contrato o más de uno. En su conjunto, la gráfica 5 muestra que los contratos más cuantiosos económicamente se encuentran más expuestos a mayores riesgos de corrupción, así como las empresas que más participaron en contrataciones por invitación a cuando menos a 3 personas, tienden conforman redes empresariales y a ganar más contrataciones. De tal modo que los procesos que reúnan estas 2 características –contratos que impliquen recursos importantes de dinero y empresas que participan frecuentemente en contrataciones– son aspectos indicativos para la realización de investigaciones más detalladas sobre los riesgos de coordinación entre empresas para la rotación de contrataciones.

9.8. Recomendaciones

Los beneficios provenientes de transacciones corruptas son a su vez formas de enriquecimiento ilícito. Tanto las transacciones corruptas como las formas de enriquecimiento ilícito se encuentran apoyadas en redes de diversa densidad que involucran a agentes del Estado y empresarios que persiguen el objetivo maximizar sus beneficios. Tomando como base lo anterior, de las técnicas de detección delineadas en la sección previa se proponen 2 líneas de investigación y persecución, basadas en la colaboración interinstitucional.

Las contrataciones públicas pueden variar en función ya sea de menores o mayores riesgos de corrupción identificados en sus respectivos procesos de contratación. Transacciones con plazos reducidos, de baja competitividad, que otorgan contratos a ofertas que se encuentran por encima del promedio del valor de ofertas presentadas, entre otros indicadores, presentarán elevados riesgos de corrupción. Por su parte, los empresarios que participaron en estas transacciones buscarán recuperar los "recursos invertidos" que los colocaron en esta situación ventajosa y maximizar sus beneficios. Disminuir la calidad de los materiales de construcción utilizados, modificaciones posteriores de los términos de la construcción y aumentar los costos finales son algunas de las formas de recuperación de los "recursos invertidos" y maximización de beneficios. Por lo cual aquí se abre una línea de investigación posterior donde tendrán que colaborar múltiples instituciones estatales para estudiar pormenorizadamente el proceso de contratación y las obras entregadas.

Por otra parte, la introducción de los beneficios corruptos al sistema económico-financiero involucra muchas veces las siguientes acciones: adquisición de bienes inmobiliarios, apertura de cuentas bancarias en diversas jurisdicciones, utilización de instrumentos financieros así como la creación de "empresas fantasmas" que realmente no realizan actividad económica alguna, o bien las desarrollan muy por debajo de los beneficios reportados, entre otras innovaciones que complejizan su detección. Sin embargo, los rastros dejados por estas acciones enlazados con información proveniente de los bancos de datos (como civiles, patrimoniales y fiscales, por mencionar algunos ejemplos) del Estado, permiten reconstruir las conexiones entre la elite política y círculos económicos, la densidad de estas relaciones y la expansión de cotos económicos y políticos derivada de la extracción de beneficios públicos para el beneficio privado. En fases tempranas, este segundo tipo de líneas de investigación son clave no solo para robustecer las investigaciones judiciales que castiguen el enriquecimiento ilícito y la corrupción, sino también para recuperar los bienes y recursos extraídos ilícitamente del Estado.

No obstante, tanto la detección como las investigaciones por parte del Estado para castigar los actos corruptos no son más que una parte de una estrategia anticorrupción, que es más amplia. Dimensiones como el continuo perfeccionami-

ento institucional que restringa los márgenes de oportunidad de la corrupción y el fortalecimiento de una sociedad civil autónoma, exigente de un Gobierno eficiente, basado en el mérito y sujeto a controles democráticos, son temas indispensables a incorporar a la agenda para construir una política pública anticorrupción efectiva.

9.9. Referencias

Charron, N., Dahlstrom, C., Fazekas, M. & Lapuente, V. (2015). *Careers, connections and corruption risks in europe*, University of Gothenburg, The Quiality of Government Institute Working paper, (April), 42.

Fazekas, M., King, L. & Tóth, I. J. (2013). Hidden Depths. *The Case of Hungry*. In A. Mungiu-Pippidi (Ed.), Controlling Corruption in Europe. The Anticorruption Report. Vol 1. Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich Publishers.

Fazekas, M., Tóth, I. & King, L. (2013). *Anatomy of grand corruption: A composite corruption risk index on objective data (CRC-WP/2013:02)*.

Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2006). *Measuring corruption: Myths and realities. Development Outreach*, (December), 1–7.

Kaufmann, D. & Vicente, P. C. (2011). *Legal corruption*. Economics and Politics, 23(2), pág. 195–219.

Kurer, O. (2015). *The definition of corruption*. In P. Heywood (Ed.), Routledge Handbook of Political Corruption (Pág. 30–41). New York: Routledge.

México Evalúa (2016). *MeTrOP: antídot vs. la corrupcion*. Métrica de Transparencia de la Obra Pública. México D.F.: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C.

Nye, J. S. (1967). *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Anaysis. American Political Science Review*, 61(2), pág. 417–427.

Rose-Ackerman, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reformas*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Ugalde, L. C. (2015). *¿Por qué más democracia significa más corrupción?* Nexos, pág. 1–20.

10. Implementación de una gestión basada y enfocada en los derechos humanos en el Estado de Nuevo León

*Lic. Alberto Vélez Valdés**

Tema central
2. Transparentar el uso de recursos públicos, combatir y sancionar la corrupción.

Área de oportunidad
GT.47. Desarrollar capacidades para mejorar la eficacia y rendición de cuentas del Gobierno.

Líneas temáticas
Definir lineamientos para asegurar procesos de gestión del desempeño efectivos y transparentes para alinear objetivos entre organismos públicos.

Crear los mecanismos de vinculación y participación social para promover la retroalimentación por parte de la ciudadanía.

10.1. Introducción

Este documento de política pública está dirigido inicialmente al Gobierno del Estado de Nuevo León y se vincula tanto al Plan Estratégico 2030 como al Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021. Comprende un modelo de gestión basada y enfocada en los derechos humanos, el cual se propone resolver un problema público que afecta negativamente a la población que habita y transita por Nuevo León. Si bien algunas de las acciones del modelo propuesto ya se implementan parcialmente, no se hace de forma articulada y coherente en todos los entes públicos estatales y municipales ni con un enfoque transversal hacia la garantía de los derechos humanos reconocidos por el Estado.

* Consultor e investigador independiente, egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

10.2. Contexto

Desde la administración 2009-2015 el Gobierno del Estado ha implementado acciones para institucionalizar un modelo de Gestión por Resultados (GpR) y en específico un Presupuesto basado en Resultados y un Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED). Estos modelos comprenden más que el cumplimiento de normas jurídicas y procesos para la creación de bienes y servicios, enfatizan la generación de efectos en la población que signifiquen una mejora en sus condiciones de vida. A efecto de institucionalizar esta gestión el Gobierno del Estado de Nuevo León (2011) pu-blicó en 2011 los "Criterios de definición, clasificación y alineación de programas y proyectos" a fin de orientar mediante la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado (SFyTGE) a las dependencias y organismos del Gobierno estatal en la creación de una nueva estructura programática de la Ley de Egresos, a partir del modelo de GpR y PbR-SED adaptado al contexto de Nuevo León.

En 2014 el Gobierno del Estado de Nuevo León (2014a) crea el Comité de Planeación, Presupuesto y Rendición de Cuentas (CPPyRC) y publica los "Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas del Estado de Nuevo León", a fin de dedicar recursos humanos, financieros y materiales para institucionalizar la GpR en la administración pública estatal. Inicialmente este comité operó sin una orientación teórico-metodológica de su trabajo hasta la elaboración del Modelo de Gestión de Resultados en 2015 (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2015), que proponía asignar los recursos públicos a los programas de mayor beneficio para la sociedad. Esto contribuyó a los esfuerzos por transitar de un presupuesto asignado conforme a necesidades de insumos hacia uno basado en los resultados obtenidos de los programas, a partir de la evaluación a su desempeño mediante Matrices de Indicadores para Resultados y del seguimiento a recomendaciones de mejora.

En enero de 2017 se publicaron los Lineamientos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León para la consolidación del Presupuesto por Resultados (PpR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) (Lineamientos del PpR-SED), los cuales aportaron mayor certeza jurídica al modelo de GpR y PbR-SED al interior del Gobierno del Estado. Con esto se formalizó la operación del CPPyRC, el cual se reinstala en febrero de 2017, ahora integrado por los titulares de la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública (CEAPE), la Contraloría y Transparencia Gubernamental (CyTG) y la SFyTGE (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2017a; 2017b).

Pese a estas acciones que representan un avance significativo, la valoración del Gobierno del Estado en el diagnóstico del avance de PbR-SED realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 2017 la entidad obtuvo una puntuación de 61.7 %, ubicada en el lugar 19 (113). Entre las áreas de mejora estaban la sec-

ción de capacitación y la categoría de evaluación, en las cuales cumplía con 50 % y 35.6 %, respectivamente. Si bien en la versión de 2018 la entidad mejoró y obtuvo una puntuación de 77.3 %, bajó al lugar 20 y se mantuvo por debajo del promedio nacional de 77.6 %.

A agosto de 2018, sucedieron hechos significativos dentro del Gobierno del Estado que forman parte del contexto actual en el que se analiza el problema y se propone la política pública. La principal acción destacable es la creación en julio de 2017 de la Unidad Técnica de Monitoreo y Evaluación de Desempeño (UTMED), adscrita a la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado. En diciembre de 2017 la UTMED presentó las Estrategias para la Consolidación del Presupuesto por Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño 2018 (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2017c), que incluyeron un conjunto de acciones a cargo de la SFyTGE, aunque no de una forma articulada como política pública de Estado. Otra acción sustantiva fue la habilitación del sitio electrónico *http://pbr-sed.nl.gob.mx/*, el cual ha servido como mecanismo de transparencia sobre la evaluación a los programas, el avance de sus metas y sus beneficiarios.

Por último, en abril de 2018 destaca la firma del Convenio entre el Gobierno del Estado de Nuevo León (2018b) y la Organización de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, titulado "Presupuestos Públicos por Resultados para el Desarrollo en Igualdad". Este convenio establece compromisos de ambas partes que, de ser implementados en el corto plazo, contribuirán a consolidar los avances del PpR-SED con la asistencia técnica de especialistas.

En lo que respecta al contexto de finanzas públicas del Gobierno del Estado, actualmente están en desequilibro, debido a la disminución de los ingresos federales desde 2015, a un incremento de los requerimientos de deuda pública desde el mismo año, y a un incremento mayor del gasto público frente a los ingresos públicos. La dependencia de los ingresos federales en 2017 (76.6 %) fue menor comparada a 2015 (81.6 %), pero sigue representando la mayor proporción de ingresos, así como la necesidad de monitorear, evaluar y fiscalizar los programas en que se gastan (CIEP y CONL, 2017: 22-23; 29; 45). En cuanto a deuda pública, Nuevo León es la quinta entidad con mayor saldo histórico de requerimientos financieros como porcentaje del producto interno bruto estatal 2017, con 4.8 % (SHCP, 2018b), el cual limita a los ingresos de libre disposición a destinarse al pago de deuda y sus servicios, en lugar de inversión pública productiva. A esto se añade que el balance entre los ingresos recaudados y el gasto devengado del Estado de Nuevo León ha sido positivo los 2 últimos ejercicios fiscales. Según las cuentas públicas de 2016 y 2017 del Estado de Nuevo León, se han generado excedentes por 1,982 y 1,290 millones de pesos, respectivamente; la mayoría de estos ingresos fueron de libre disposición, derivados de financiamiento interno, convenios y participaciones (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2017d; 2018f).

10.3. Planteamiento del problema público

En esta sección se analiza el problema público que afecta negativamente a la población que habita y transita en Nuevo León, el cual puede resolverse con la intervención del Estado mediante una política pública, tal cual la define Merino (2013: 17). Asimismo, se describen las características que definen el problema, así como los actores involucrados que pueden incidir en su solución. La información que sirvió para diagnosticar el problema fue extraída de estadísticas y documentos oficiales, académicos y de la sociedad civil, así como de la tesis de licenciatura titulada "Finanzas Públicas y Modelo de Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) en las Entidades Federativas Mexicanas. Análisis de Caso en Nuevo León" (Vélez Valdés, 2017). En esta se encontró que no había correlación fuerte positiva entre un mayor grado de consolidación del modelo de PbR-SED en los Gobiernos estatales con la existencia de finanzas públicas autónomas, legales, sostenibles y transparentes en estos.

A principios de 2017 se detectó que un problema público era una consolidación contrastante del modelo de PbR-SED entre las entidades federativas. En lo que respecta a Nuevo León, el problema era que en 2017 se ubicaba como una de las 15 entidades con un avance en la implementación del modelo menor al promedio general de las 32 entidades, de 61.7 % sobre 65.3 %, respectivamente; en 2018 obtuvo un 77.3 %, justo debajo del promedio de 77.6 %. Si bien hubo avances en corregir este problema, luego de un análisis con mayor rigor metodológico, se dimensionó de forma más estructurada una perspectiva del problema y se identificaron los efectos negativos en la población.

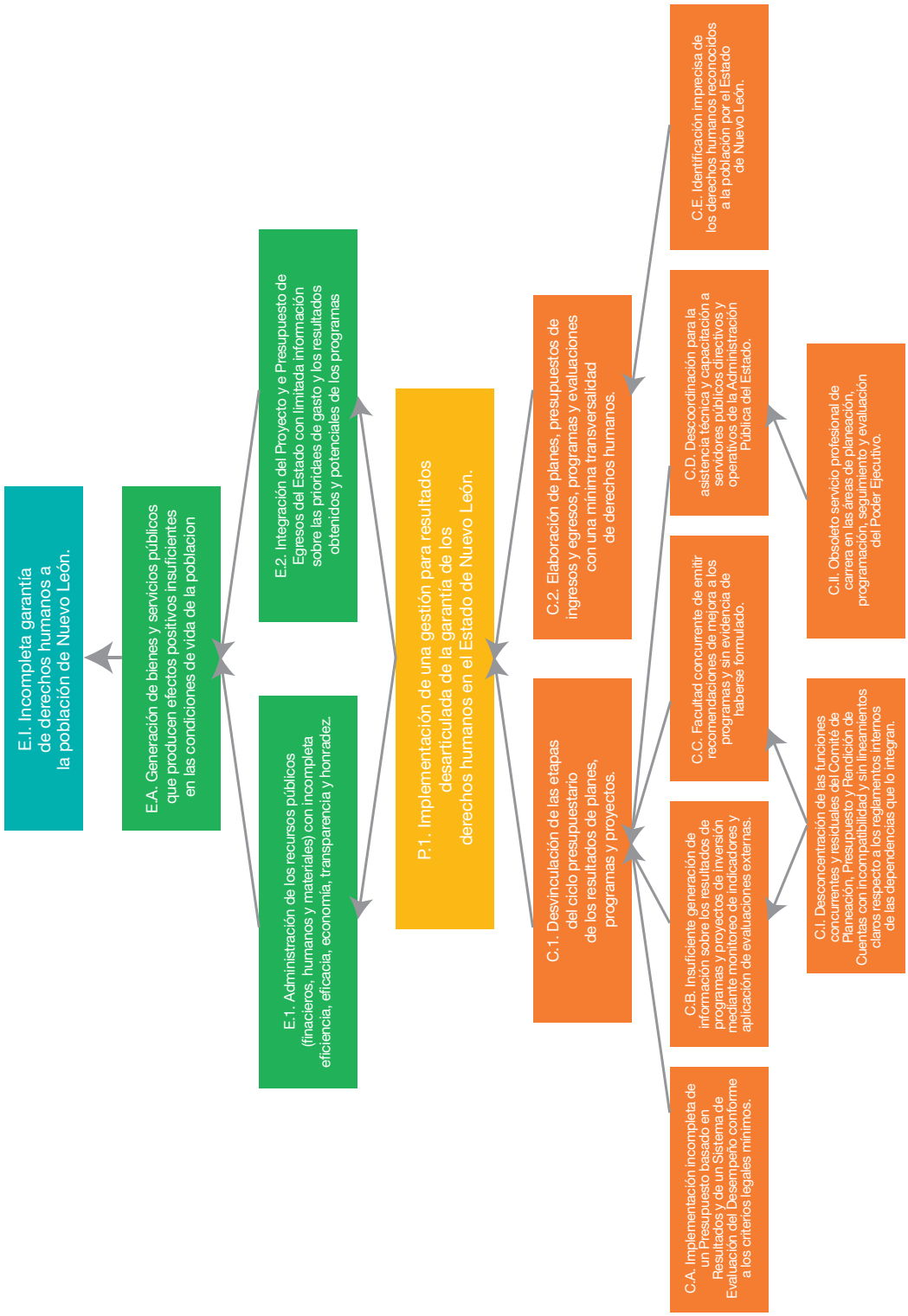
Con base en la metodología de Ortegón, Pacheco & Prieto (2016), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se desarrolló la matriz de actores involucrados (tabla 1), así como el árbol de problema, causas y efectos (figura 1), del cual se aportan argumentos que justifican esta nueva dimensión del problema.

Tabla 1. Matriz de actores involucrados en el problema.

Persona, grupo o institución	Rol	Interés	Cantidad
Población de Nuevo León	Ejercer sus derechos y obligaciones constitucionales ante el Estado.	Que el Estado ejerza los recursos de origen público conforme establece la ley.	5,300,618*
Entes públicos que reciben recursos del Estado	Representar a la población de Nuevo León ofreciendo bienes y servicios con efectos positivos en sus condiciones de vida.	Que se garanticen los derechos humanos a la población y se castiguen las violaciones a estos.	126**
Dependencias, entidades y tribunales administrativos del Gobierno del Estado de Nuevo León			68
Gobiernos municipales			51
Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Nuevo León			1
Tribunal Estatal Electoral, Comisión Estatal Electoral y Universidad Autónoma de Nuevo León			3
Auditoría Superior del Estado Nuevo León	Fiscalizar las cuentas públicas y emitir resoluciones respecto a su ejercicio.	Que efectivamente se hayan ejercido los recursos públicos conforme la ley.	1
Poder Judicial del Estado	Dirimir conflictos entre entes públicos y particulares.	Que se garantice el derecho a la justicia gratuita, objetiva, pronta y expedita.	1
H. Congreso del Estado Nuevo León	Representar a la población de Nuevo León, creando leyes justas, generando contrapeso entre los poderes y asignando racionalmente el presupuesto.	Que exista un derecho positivo que regule al Estado y la sociedad.	1
Sindicato Único de Servidores Públicos del Estado	Representar colectivamente ante el Estado a los servidores públicos.	Que se hagan valer los derechos laborales de los servidores públicos.	1
Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica	Establecer el proceso de planeación estratégica en busca del desarrollo sostenible del Estado.	Promover el desarrollo sostenible del estado de Nuevo León bajo una visión de largo plazo.	1

*Fuente: Elaboración propia con base en la *estimación del Consejo Nacional de Población (2018) y los entes públicos que recibieron recursos en la **Ley de Egresos de Nuevo León 2018.*

Figura 1. Árbol de problema.



Fuente: Elaboración propia.

10.4. Problema

P. *1. Implementación de una gestión para resultados desarticulada de la garantía de los derechos humanos en el Estado de Nuevo León.*

¿En qué medida representa una condición problemática para la población de Nuevo León el hecho de que su Estado (incluidos municipios) no cuente con un ciclo de gestión que se base en el reconocimiento de los derechos humanos y se oriente a su garantía? La Constitución de Nuevo León, en su artículo 1, establece que las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta y los tratados internacionales suscritos por México, para lo cual el Estado debe implementar acciones enfocadas a su promoción, respeto, protección y garantía hacia las personas titulares de estos, que son tanto físicas como morales (Tribunales Colegiados de Circuito, 2013b). Sin embargo, se carece de un esfuerzo del Estado por vincular estos derechos a la gestión de sus recursos organizacionales (financieros, humanos y materiales) para la generación de bienes y servicios que incidan en la realización de las personas y su convivencia armónica en sociedad. Una evidencia de esta afirmación es que el diseño de los programas presupuestarios del Estado no incluye en su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) un análisis sobre la incidencia que tienen en determinados derechos humanos reconocidos en las leyes aplicables a Nuevo León y sus municipios (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2018e).

La desarticulación del modelo de gestión para resultados en la administración pública estatal a los derechos humanos se puede explicar por varios factores. Uno es histórico, ya que esta articulación no fue prioridad desde la expedición en 1979 de la Ley para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León, así como de la creación de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, la cual pasó a ser en 1992 la actual Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León (Instituto de Investigaciones Sociales, 2018). Si bien se crearon instituciones para la defensa de los derechos ante casos de violaciones, esto no implicó que su garantía se vinculara a los mecanismos de recaudación, administración y evaluación de los recursos públicos.

10.5. Causas

C.1. Desvinculación de las etapas del ciclo presupuestario de los resultados de planes, programas y proyectos.

El modelo de PbR-SED requiere como base de la existencia de un ciclo presupuestario con etapas articuladas y orientadas a la obtención de resultados para la población. Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) las etapas de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas integran el ciclo presupuestario (SHCP, 2017b), a las cuales corresponden entes públicos responsables con productos delimitados por la legislación. En Nuevo León el ciclo presupuestario se integra como muestra el anexo 1.

Como se observa, cada etapa está vinculada implícitamente por un conjunto de normas generales y estatales. No obstante, se carece de un ente público encargado exclusivamente de vincular a los entes públicos, así como sus entregables y resultados por cada etapa. Si bien la CEAPE fue creada para este propósito, según se interpreta de las facultades asignadas en su justificación de creación en septiembre de 2015 (H. Congreso de Nuevo León, 2015), los componentes de esta dependencia se centran en la mejora regulatoria, la vinculación con la sociedad civil, así como el monitoreo y la evaluación de planes, programas e informes. Además de la CEAPE, otra dependencia que tendría facultades de articulación del ciclo presupuestario es la Contraloría estatal. Conforme al artículo 15 bis y 15 bis 1 fracciones X de su reglamento interior, la CyTG faculta a los directores de control y auditoría del sector central y paraestatal para verificar que las operaciones sean congruentes con los procesos de planeación, programación, presupuestación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Si bien esta función es de control interno dentro del Poder Ejecutivo, no aplica a otros poderes ni municipios.

C.2. Elaboración de planes, presupuestos de ingresos y egresos, programas y evaluaciones con una mínima transversalidad de derechos humanos.

Una característica del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 es que incluye como enfoque transversal el respeto y ejercicio de los derechos humanos, el cual comprende estrategias y líneas de acción sobre garantizar determinados derechos, así como indicadores sobre recomendaciones como porcentaje de quejas por violación de los derechos humanos en la administración pública estatal. Aun cuando este enfoque comprende acciones sobre una muestra de derechos, prescinde de un diagnóstico sobre la totalidad de aquellos reconocidos por el Estado, como también omite la definición de metas medibles respecto a su garantía plena a la población.

Una asignatura pendiente es la elaboración del programa especial de derechos

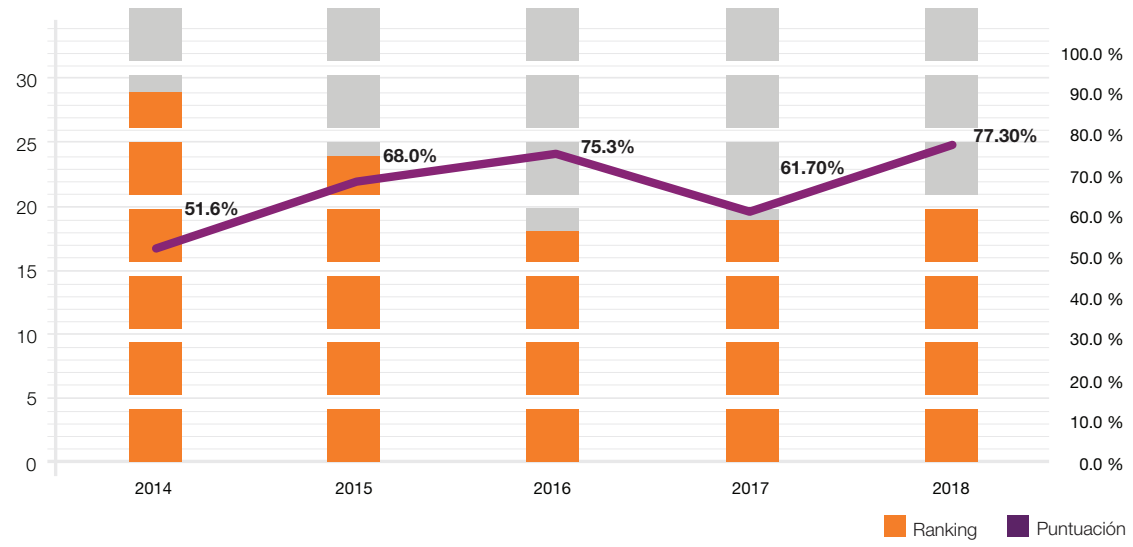
humanos, el cual guíe el diseño de los programas incluidos en la Ley de Egresos. Esto facilitaría la aplicación de evaluaciones a la transversalidad de los derechos humanos, ya que hasta ahora solo se han evaluado programas presupuestarios o fondos federales de forma individual, mas no derechos en los que intervengan uno o varios programas estatales, incluso municipales.

C.A. Implementación incompleta de un Presupuesto basado en Resultados y de un Sistema de Evaluación del Desempeño conforme a los criterios legales mínimos.

Una implementación del modelo de PbR-SED por debajo de los criterios legales mínimos obligatorios a nivel nacional implica que las etapas del ciclo presupuestario no están orientadas a lograr una Gestión para Resultados en beneficio de la población. A su vez, esta causa contribuye a que no exista la estructura administrativa que el Estado requiere para recaudar ingresos que financien el presupuesto destinado a producir con legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género los bienes y servicios entregados a la población.

Un indicador que aporta evidencia empírica para argumentar que el modelo de PbR-SED en Nuevo León se encuentra por debajo de los criterios legales mínimos obligatorios a nivel nacional es el índice de PbR-SED elaborado por la SHCP. Enseguida la gráfica 1 muestra la puntuación y el lugar con de Nuevo León respecto a las 32 entidades de 2014 a 2018 en el índice.

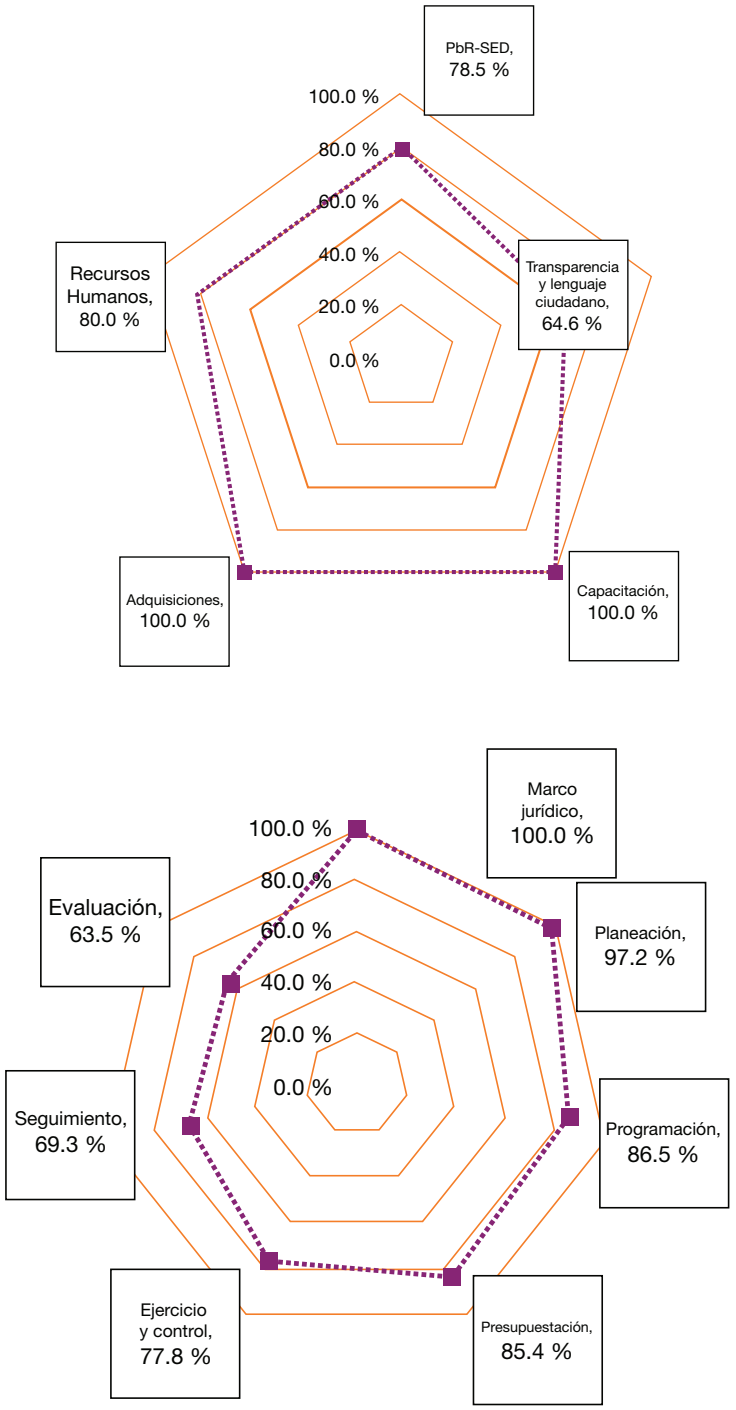
Gráfica 1. Puntuación y lugar de Nuevo León en el Índice de PbR-SED de la SHCP de 2014 a 2018.



Fuente: SHCP (2014, 2015, 2016a, 2017a y 2018a).

Se observa que Nuevo León venía de una tendencia de mejora hasta 2016, pero en 2017 retrocede 13 puntos porcentuales (pp), aunque recupera 15.6 pp en 2018. En

Gráfica 2. Puntuación de secciones y categorías del PbR-SED en Nuevo León en 2018.



Fuente: SHCP (2018a: 180-181).

2016 y 2018 obtuvo un avance alto y en 2014, 2015 y 2017 un avance medio en la implementación del modelo. La gráfica 2 muestra a mayor detalle la puntuación en las secciones y categorías.

Se percibe que el GENL tiene una puntuación baja en transparencia y lenguaje ciudadano, lo cual representa un área de oportunidad en acceso a la información y gobierno abierto. En cuanto al marco jurídico y planeación la puntuación es alta, lo cual se explicaría por las acciones de la actual administración por reglamentar el modelo de PbR-SED y fortalecer la planeación del desarrollo y estratégica. La evaluación aún presenta áreas de oportunidad, cuya puntuación es la más baja de las categorías; la aplicación de evaluaciones con rigor metodológico y la incidencia de sus hallazgos en la asignación del presupuesto es tarea pendiente. Cabe mencionar que la variación de esta puntuación de 2017 a 2018 se da en un contexto de acciones emprendidas por el actual Gobierno del Estado para reanudar la implementación y consolidación del modelo de PbR-SED con base en los avances de la anterior administración y elementos innovadores de la actual. Un análisis complementario de estas acciones se presenta en el apartado de contexto de este documento.

C.B. Insuficiente generación de información sobre los resultados de programas y proyectos de inversión mediante monitoreo de indicadores y aplicación de evaluaciones externas.

A la fecha el Gobierno estatal no dispone de un repositorio de evaluaciones a programas presupuestarios y proyectos de inversión, ni de sus resultados o recomendaciones realizadas. Esto limita la conexión del PbR con el SED, es decir, la programación y presupuestación de los egresos con el seguimiento y la evaluación al resultado del ejercicio de los recursos públicos.

Por ley, la mayoría de las dependencias, entidades y tribunales publican indicadores, pero no evaluaciones de sus programas, bienes o servicios. Según al artículo 95, fracciones V, VI y VII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León los entes obligados, entre ellos el GENL, deben publicar indicadores de interés público, de objetivos y resultados, así como estratégicos y de gestión. Si bien la mayoría del Poder Ejecutivo los publica en el sitio *http://transparencia.nl.gob.mx/* el formato de estos no permite un análisis histórico trimestral o anual de los avances de las metas, como tampoco una comparación entre programas de diversos entes.

A esto se añade que la mayoría de los indicadores son de gestión, los cuales se concentran en el cumplimiento de actividades y la entrega de productos, bienes o servicios a la población beneficiaria. Por ejemplo, de los 6 programas de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Nuevo león (2018e), que son Servicios de Becas para Educación, Servicios de Educación Básica, Servicios de Edu-

cación Media Superior, Servicios de Educación Superior, Servicios Educativos para Adultos y Servicios y Apoyos para el Magisterio, el total de indicadores asciende a 128, de estos 15 son estratégicos y 113 de gestión, es decir, el 11.7 % y el 88.3 %, respectivamente. Contar con una proporción mayor de indicadores de gestión sobre indicadores estratégicos implica disponer de información sobre la efectividad del ente público a un nivel operativo y no de sus efectos en la problemática de la población. Incluso, esta efectividad podría sesgarse, ya que las metas que se miden usualmente dependen de supuestos internos al propio ente público en los cuales sí tiene la capacidad de incidir. En cambio, se excluyen aquellas metas en las cuales inciden, además del comportamiento del beneficiario, factores externos. Sin esta última información se pierde un insumo clave para la asignación eficiente del gasto.

Por otro lado, dos documentos que abonan a la rendición de cuentas y sirven como repositorio de resultados son el Informe de Gobierno y la Cuenta Pública. Una ventaja de los últimos informes de 2016 y 2017 es que se han presentado en un formato que resume los principales resultados por programa presupuestario, alineados al PED 2016-2021 y ahora a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y al Plan Estratégico 2030. No obstante, por el contrario, omite un ejercicio de autocrítica de si los resultados no se alcanzaron, por qué razones, si los programas resolvieron o mitigaron el problema en la población atendida y cuáles son fueron retos que enfrentaron. De igual forma, las cuentas públicas de 2015, 2016 y 2017 contienen anexos con las MIR de los programas, las cuales muestran el avance de sus metas. Esta información es valiosa para verificar si en el ejercicio fiscal los recursos del Estado efectivamente produjeron los resultados esperados. Una limitante es que el formato de estas cuentas públicas aún no permite conocer si los avances de esas metas incidieron en la modificación del presupuesto en curso o si incidirán en la programación del siguiente.

C.C. Facultad concurrente de emitir recomendaciones de mejora a los programas y sin evidencia de haberse formulado.

La función de emitir recomendaciones con base en evaluaciones hacia las dependencias, entidades y tribunales administrativos es concurrente en 3 dependencias del Gobierno del Estado. Por un lado, según el artículo 20, fracción VIII de los Lineamientos del PpR-SED, la CEAPE y la SFyTGE pueden emitirlas. Asimismo, según el artículo 14, fracción VII; 15 Bis fracciones XII y XVII; y 15 Bis 1 fracción XI del Reglamento Interior de la CyTG, esta dependencia también puede emitirlas a los mismos entes públicos. En paralelo a las recomendaciones de dependencias internas al Gobierno estatal se encuentran las recomendaciones derivadas de evaluaciones practicadas por entes externos. Estas se regulan por el Mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora de las Evaluaciones realizadas a los recursos del gasto federalizado programable y programas presupuestarios de la Administración Pública del Estado (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2018a). Esta norma establece claramente el proceso que debe seguir la SFyTGE en coor-

dinación con la dependencia, entidad o tribunal para realizar las recomendaciones de forma estructurada a través del Plan de Acción de Mejoramiento de la Gestión del programa evaluado.

A la fecha las recomendaciones por parte de las 3 dependencias en sus ámbitos de competencia concurrentes y su seguimiento por parte de los órganos del Estado no se han hecho públicas. Aun cuando no había entrado en vigor el mecanismo actual que regula su proceso, desde 2014 ya existían los Procedimiento para el Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora y, a partir de enero de 2018, los Lineamientos del PpR-SED.

C.D. Descoordinación para la asistencia técnica y capacitación a servidores públicos directivos y operativos de la Administración Pública Estatal.

Los artículos 24, inciso b) y 26 de los Lineamientos del PpR-SED establecen que deben destinarse recursos de la SFyTGE a la capacitación de los servidores públicos, así como asistencia técnica para el sistema de información. No, obstante, a la fecha no se cuenta con un diagnóstico de capacidades ni de oferta de capacitación para el fortalecimiento de conocimiento y habilidades o de asistencia técnica por parte de la SFyTGE. Apenas en 2018 la UTMED tiene programado en su plan de acciones un eje de capacitación, al parecer impartida desde la propia dependencia con el apoyo de un ente externo (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2017c).

C.E. Identificación imprecisa de los derechos humanos reconocidos por el Estado de Nuevo León.

A diferencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2018), la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Nuevo León (CEDHNL) no identifica los derechos humanos que le corresponde promover, respetar, proteger y garantizar al Estado de Nuevo León. Aun cuando existen leyes estatales que identifican estos derechos, se carece de una tipología, así como de un padrón que identifique quiénes son sus titulares. La labor de identificar estos involucra no solo a la CEDHNL sino también a los entes públicos que intervienen en uno o varios de derechos con alguno de sus componentes.

En adición a esto, el Estado de Nuevo León tampoco identifica claramente el mínimo vital por cada derecho ni la población titular que lo requiere. Un antecedente que justifica la identificación de estándares mínimos para cada derecho humano es la tesis 2002743 “Derecho al mínimo vital. Concepto, alcances e interpretación por el juzgador”, la cual interpreta que el mínimo vital son las condiciones básicas necesarias para que una persona desarrolle un plan de vida autónomo y participativo en la vida democrática. No obstante, aclara que este es un concepto jurídico indeterminado que debe interpretarse por el juzgador según las condiciones particulares de cada persona (Tribunales Colegiados de Circuito, 2013a). En este sentido,

esta tesis abre la facultad a que se puedan fijar estándares mínimos cualitativos y cuantitativos por cada derecho humano, lo que implicaría definir objetivos, metas e indicadores que permitan medir el efecto de la intervención del Estado en estos a través del tiempo y costear a diversos plazos los recursos organizacionales (financieros, humanos y materiales) que requieren en función a la población titular de estos. Esto representa una ventaja comparativa respecto al PbR-SED, ya que en este la definición de resultados no interviene un poder público ajeno al Poder Ejecutivo (Poder Judicial o CEDHNL) para definir estándares de cumplimiento, como metas y objetivos, jurídicamente fundamentados.

C.I. Desconcentración de las funciones concurrentes y residuales del Comité de Planeación, Presupuesto y Rendición de Cuentas con incompatibilidad y sin lineamientos claros respecto a los reglamentos internos de las dependencias que lo integran.

A un año y 6 meses de haber reiniciado formalmente su labor, el Comité de Planeación, Presupuesto y Rendición de Cuentas (CPPyRC) no ha mostrado un plan de trabajo público. No obstante, la mayoría de sus funciones son competencia de la SFyTGE, instancia técnica que establece el artículo 134 de la Constitución general de México, según el artículo 20 de los Lineamientos del PpR-SED. A esto se añade que el artículo 43 de estos facultan de forma concurrente a la CEAPE para evaluar políticas públicas comprometidas en la planeación; a la SFyTGE para evaluar el desempeño de los programas y del gasto federalizado; y a la CyTG para evaluar el desempeño de la gestión gubernamental y desarrollo administrativo.

Esta concurrencia de facultades para evaluar no está claramente delimitada en los Lineamientos del PpR-SED, pese a que el segundo párrafo, fracción X del artículo 20 señala que las evaluaciones de la SFyTGE se efectuarán sin perjuicio de aquellas realizadas por los órganos de fiscalización federal y estatal, la CyTG y la CEAPE.

Por ejemplo, según el artículo 13, fracción III del reglamento interior de CEAPE, la Coordinación de Políticas Públicas está facultada para evaluar los resultados y llevar el seguimiento de las políticas, planes, programas y acciones de gobierno (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2018c). Asimismo, el contralor general está facultado para evaluar políticas, programas y acciones de la administración pública del Estado, según el artículo 8, fracción XIX del reglamento interior de la CyTG; aunque no delega esta facultad a un órgano subordinado (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2014b). En cambio, la Dirección de Presupuesto y Control Presupuestal de la Subsecretaría de Egresos de la SFyTGE solo tiene facultades para emitir lineamientos, formular el PAE, validar las MIR de los programas y monitorear el resultado de los indicadores de desempeño, según el artículo 13 fracciones XVI, XVII, XX y XXII de su reglamento interior (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2018d).

C.II. Obsoleto servicio profesional de carrera en las áreas de planeación, programación, seguimiento y evaluación del Poder Ejecutivo.

La Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León no prevé capacitación ni incentivos al desempeño en los servidores públicos, a excepción del área educativa, de seguridad, procuración de justicia y de auditoría del Estado. En esencia, esta norma conserva el mismo sistema de profesionalización del servicio público desde 1948, sin una adaptación a las prácticas modernas de la gestión pública y la gestión para resultados. Aunque hay referencias al Instituto de Profesionalización para el Servicio Público del Estado, este no figura en el organigrama de alguna dependencia o en la Ley de Egresos 2018. De manera que este servicio civil de carrera, al no establecer un esquema coordinado por un ente interno al Estado de fortalecimiento o desarrollo de capacidades de los servidores públicos operativos y directivos, las etapas del ciclo presupuestario de las que son responsables se vinculen con limitaciones.

10.6. Efectos

E.

1. Administración de los recursos públicos (financieros, humanos y materiales) con incompleta eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Existen indicadores que se aproximan a medir los principios sobre la administración de los recursos económicos que establece el artículo 134 de la Constitución General de México. Uno de ellos es el monto acumulado de gasto federalizado con observaciones por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de 2011 a 2014 en el Informe de Cuenta Pública 2016. En términos absolutos, Nuevo León acumula 9,871.7 millones de pesos (mdp) con observaciones pendientes de solventar de una muestra de 56,504 mdp auditados. Esto la ubica como la segunda entidad con mayor monto observado después de Veracruz, con 19,728.1 mdp (ASF, 2018: 116). Estos recursos fueron observados porque en su ejercicio se identificaron riesgos, irregularidades u opacidad. Ante ello la ASF emite acciones a efecto de comprobar o recuperar esos recursos, promover responsabilidades o hacer recomendaciones a los ejecutores del gasto.

Otro indicador respecto al ejercicio presupuestal de los recursos del Estado de Nuevo León, el Dictamen de la revisión de la Cuenta Pública 2016 emitido por la Auditoría Superior del Estado de Nuevo León (ASENL), aporta hallazgos relevantes. De este dictamen se derivan 184 observaciones no solventadas por un monto de 7,808 mdp, de los cuales se derivan 266 acciones y recomendaciones de diversos tipos (ASENL, 2017: 15).

Un especial énfasis merece la transparencia presupuestaria. A nivel nacional, Nuevo León tiene una puntuación de 75.7 % y se ubica en el lugar 6 en el Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2017, elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad. Aunque en el Índice de Información Presupuestal Estatal 2017 del mismo instituto la puntuación de Nuevo León es de 71 % y se ubica en el lugar 25 (IMCO, 2017a; 2017b). Si bien en ambos indicadores la entidad se ubica por encima del promedio nacional, el Estado aún tiene áreas de oportunidad en publicar la información sobre el ejercicio de los recursos económicos, acorde a la legislación contable y de transparencia.

E.2. Integración del Proyecto y el Presupuesto de Egresos del Estado con limitada información sobre las prioridades de gasto y los resultados obtenidos y potenciales de los programas.

De los 109 programas con presupuesto aprobado en la Ley de Egresos 2018, no se anexa información sobre sus resultados, como podría ser el avance de las metas medido a través de sus indicadores, o bien los hallazgos de evaluaciones aplicadas. En cambio, se adjuntan las Matrices de Indicadores para Resultados enunciando los beneficiarios y las metas anuales, estas no mencionan la línea base de 2017. Si bien en el Título Cuarto de la Ley de Egresos 2018 relativa al PpR se menciona

que existen 125 programas presupuestarios en los cuales se incorpora el 100 % del gasto aprobado, lo cierto es que en el anexo C.3.8 se muestran 109 programas que representan 29,891 mdp de 95,655 mdp, es decir el 31 % del gasto neto aprobado del Estado en 2018. Aunque se anexan las MIR de todos estos programas, no se incluye la información que establecen los artículos 8 y 17 de los Lineamientos del PpR-SED, relativa a las prioridades de gasto, los resultados de indicadores de desempeño, las evaluaciones a programas, avances físicos y financieros del último ejercicio fiscal y metas al siguiente ejercicio fiscal.

E.A. Generación de bienes y servicios públicos que producen efectos positivos insuficientes en las condiciones de vida de la población.

Un indicador de percepción que aporta evidencia de este efecto es la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013 y 2015. Para la población en Nuevo León de 18 años y más que habita en áreas urbanas de cien mil habitantes y más, los problemas más importantes según su percepción de existencia en la entidad fueron los que muestra la tabla 2, por orden de mayor a menor variación entre ambos años.

Tabla 2. Problemas más importantes percibidos por la población encuestada en Nuevo León en 2013 y 2015.

Nuevo León	2013	2015	Variación
Mal desempeño del gobierno	27.4	39.9	12.51
Corrupción	54.6	61.4	6.76
Mala atención en centros de salud y hospitales públicos	23.2	28.6	5.35
Mala aplicación de la ley	9.1	13.9	4.74
Falta de rendición de cuentas	3.6	6.8	3.23
Baja calidad de la educación pública	11.9	13.0	1.10
Ninguno	0.4	0.1	-0.24
Desastres naturales	2.5	2.2	-0.28
Falta de coordinación entre diferentes niveles de gobierno	9.8	9.5	-0.36
Pobreza	30.7	29.4	-1.27
Inseguridad y delincuencia	80.1	68.4	-11.67
Desempleo	37.8	24.8	-12.92

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014; 2016). Nota: Cifras relativas y variación en puntos porcentuales.

El mal desempeño del Gobierno se ubica como el tercero de mayor mención en 2015 con un 39 %, así como el de mayor variación con 12.5 puntos porcentuales en comparación a 2013. Cabe aclarar que la encuesta no especifica si se trata de problemas del Gobierno federal, estatal o municipal, aunque se infiere que los problemas son percibidos de forma concurrente.

Otros indicadores relevantes que evidencian este efecto son aquellos de desarrollo social elaborados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) con base en estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Si bien Nuevo León tiene la mayor proporción de población no pobre y no vulnerable con 45.8 %, y la menor población en situación de pobreza en 2016 con 14.2 %, su coeficiente de Gini es el más alto de las 32 entidades federativas, con 57.7 (Coneval, 2017). Respecto al derecho a la justicia, en el Índice Global de Impunidad Estatal elaborado por la Universidad de las Américas Puebla, que mide la impunidad como la ausencia de responsabilidad penal ante un delito, Nuevo León se encuentra en cuarto lugar con una puntuación de 72.1, mayor al promedio nacional de 69.8 (Le Clerq y Rodríguez, 2018). Asimismo, en lo tocante a la seguridad el Índice de Paz México elaborado por el Instituto para la Economía y la Paz que mide la paz como ausencia de violencia o miedo a la violencia hacia las personas en las 32 entidades federativas de México, Nuevo León se encuentra en el lugar 8, una puntuación de 2.8, mayor al promedio nacional de 2.2.

E.I. Incompleta garantía de derechos humanos a la población de Nuevo León.

Prueba de la incompleta garantía de derechos humanos como un efecto asociado a la gestión del Estado, es el posicionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, emitida en 2015 en el contexto de su visita a México, en la cual reconoce una “grave crisis de derechos humanos” y enfatiza, entre otros aspectos, la violencia y las desapariciones en el norte del país (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015). Con relación a los deberes necesarios para la garantía de estos derechos humanos, existen indicadores que miden el cumplimiento de la ley y la impartición de justicia. A nivel internacional el Índice de Estado de Derecho 2017-2018 ubicó a México en el lugar 92 de 113 países evaluados, con una puntuación de 0.45, donde 0 significa Estado de Derecho débil y 1 fuerte (World Justice Project, 2018). A nivel nacional el Índice Global de Impunidad Estatal identifica que la impunidad, entendida como la ausencia de sanción penal, se ubica en un promedio nacional alto, con 69.8, donde el criterio utilizado es “entre más alto el valor, mayor grado de impunidad” (Le Clerq y Rodríguez, 2018).

Para este efecto agregado del problema es complejo encontrar un listado oficial de cada uno de los derechos humanos que reconoce y debe promover, respetar, proteger y garantizar el Estado de Nuevo León a la población, con base en la Constitución general, leyes y tratados internacionales. Una suma aproximada de estos a nivel nacional puede estimarse en 53, según la CNDH (2018a). Sin embargo, es complejo delimitar la obligación de cada orden y nivel de Gobierno en la garantía de cada derecho, así como el instrumento para medir el nivel de garantía o violación de cada uno, pues en algunos de ellos hay competencias concurrentes o ambiguamente delimitadas.

En México, con respecto a la medición del nivel de garantía de los derechos humanos, existen esfuerzos significativos a nivel nacional de la Oficina del Alto Comi-

sionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012) por desarrollar metodologías de monitoreo y evaluación cuantitativa y cualitativa de los derechos humanos, no así a nivel subnacional. En cambio, respecto a la violación de los derechos humanos esta puede medirse con base en las quejas presentadas ante la CNDH y la CEDHNL. Una herramienta que dispone la CNDH es el Sistema Nacional de Alerta de Violaciones a los Derechos Humanos, el cual registra quejas a nivel nacional por autoridad, entidad federativa y sector. A nivel estatal existe un área de oportunidad en desarrollar mediciones de violación y garantía de los derechos humanos, ya que la CEDHNL (2018) cuenta en su mayoría con indicadores de gestión relativos a personas atendidas y los servicios que se les prestan.

10.7. Objetivos

Con base en el árbol de problema que identifica las causas y los efectos, ahora corresponde convertir esa situación negativa a una situación positiva y deseable para quienes la padecen. Para esto se desarrolló un árbol de objetivos, siguiendo la metodología de Ortegón, Pacheco & Prieto (2016) de la CEPAL. En este las causas pasan a ser los medios necesarios susceptibles de llevarse a la práctica y producir un efecto; el problema pasa a ser una situación objetivo que se espera hacer realidad y los efectos pasan a ser los fines que se pretenden lograr como efecto inmediato e impacto a mediano y largo plazo (figura 2). En este mismo árbol se distinguen las alternativas posibles, como un conjunto de medios complementarios.

Debido a que el cambio significativo del árbol de problema al árbol de objetivos es la sintaxis, de una connotación negativa a positiva, el árbol de objetivos no se justifica. Con base en los fines y la situación objetivo, se describen enseguida el objetivo general y los objetivos específicos.

Objetivo general.

- Garantizar plenamente los derechos humanos a la población de Nuevo León mediante bienes y servicios ofrecidos por el Estado y los municipios que produzcan efectos positivos suficientes en sus condiciones de vida.

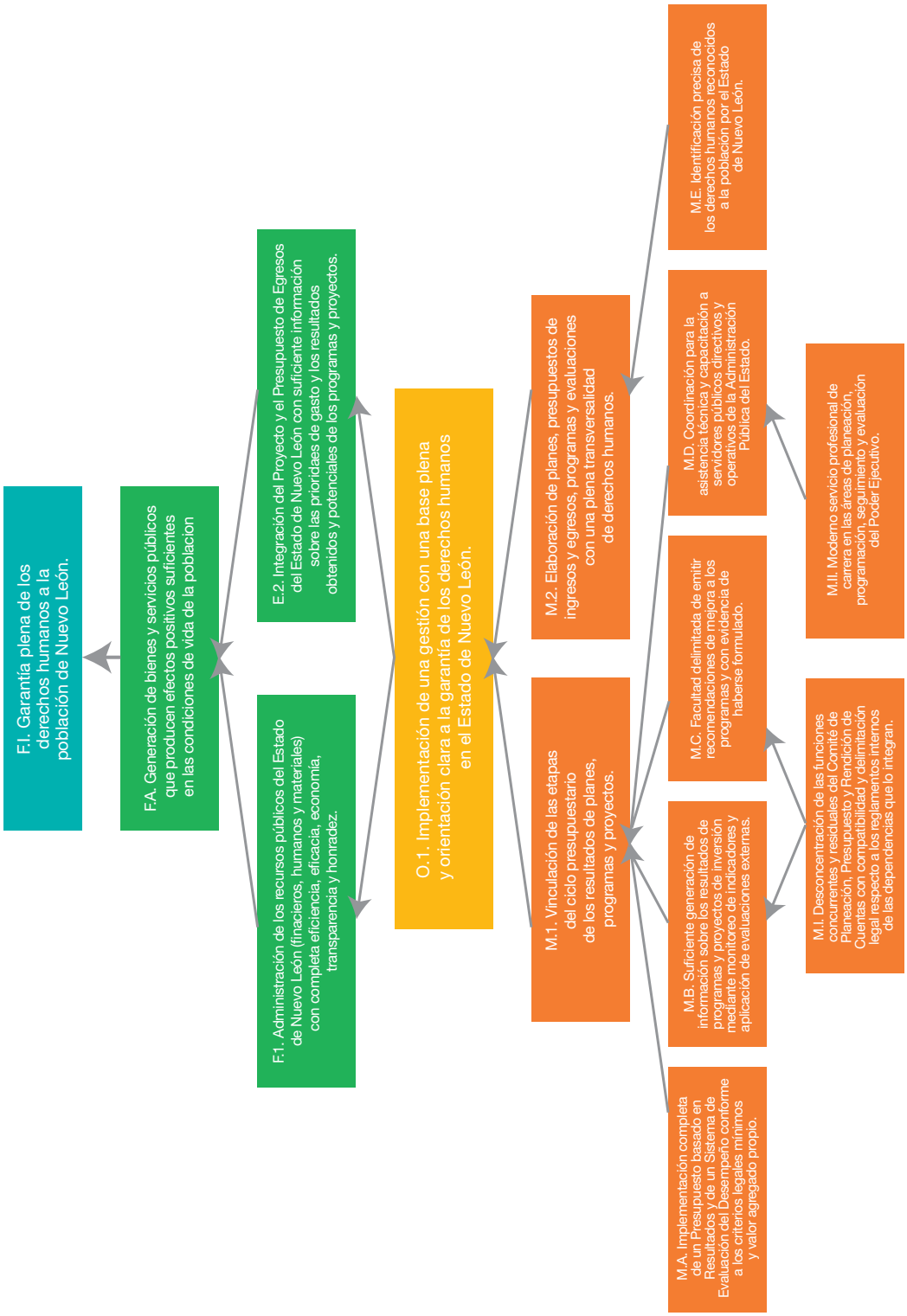
Objetivos específicos.

- Programar la Ley de Egresos del Estado de Nuevo León y sus municipios con base en los derechos humanos reconocidos por el Estado y los municipios.

- Evaluar el desempeño del ejercicio de los recursos públicos a través de programas, fondos y proyectos de inversión en función a estándares de mínimo vital por cada uno de los derechos humanos reconocidos por el Estado y los municipios.

- Implementar un Presupuesto basado en Resultados y un Sistema de Evaluación del Desempeño en el Estado de Nuevo León y sus municipios, conforme a los criterios legales mínimos obligatorios a nivel nacional.

Figura 2. Árbol de objetivos.



Fuente: Elaboración propia.

1. Análisis de alternativas.

Una vez se describieron los objetivos que se esperan lograr con una de las alternativas de política pública, ahora se elabora un análisis sobre su factibilidad. Las alternativas se seleccionaron con base en los medios 1 y 2 del árbol de objetivos (figura 2), los cuales son complementarios entre sí. La tabla 3 compara los tipos de factibilidad de cada alternativa.

Tabla 3. Comparación de los tipos de factibilidad de las alternativas identificadas.

Criterios de valoración	Alternativa 1. Modelo de Presupuesto basado en Resultados y de un Sistema de Evaluación del Desempeño	Alternativa 2. Modelo de Gestión basada y enfocada en Derechos Humanos
Competencia legal	El artículo 134 de la Constitución general de México obliga a federación, estados y municipios a administrar los recursos económicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. El artículo 85 fracción V de la Constitución de Nuevo León faculta al Poder Ejecutivo para ejercer su presupuesto con "eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos del Estado a los que están destinados".	El artículo 1 de la Constitución general de México y de Nuevo León reconocen los derechos humanos a todas las personas y obliga al Estado a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
Personal con atribuciones	Para ambas alternativas existe personal suficiente de confianza y de base con las atribuciones legales para implementar las acciones que requieren ambos modelos. El anexo 1 del ciclo presupuestario resume la legislación principal, así como los entes públicos responsables.	
Costo de implementación*	El costo se concentraría en la aplicación de evaluaciones a programas y fondos federales, así como en fortalecer capacidades en una muestra de servidores públicos.	El costo se concentraría en adaptar los planes y programas, el sistema financiero y contable; en financiar la aplicación de las evaluaciones diagnósticas, de desempeño e impacto, si estas son externas; así como en capacitación a personal de los 126 entes públicos.
Financiamiento disponible	Para la operación del SED la Ley de Egresos establece que debe destinarse el 0.4 al millar del presupuesto aprobado.	Para garantizar cada derecho humano reconocido, la Ley de Egresos del Estado y de los municipios destinan recursos de manera implícita a cada uno.
Tiempo para obtener resultados	Fortalecer el modelo de esta alternativa ofrecería resultados en el corto plazo (6 meses a 1 año) si solo se implementa en la administración pública estatal.	Implementar de forma persistente y gradual el modelo de esta alternativa ofrecería resultados en el corto a mediano plazo (2 a 4 años).
Aceptación por parte de la población afectada por el problema	Probable aceptación media al ser un modelo enfocado en resolver problemas públicos de la población.	Probable aceptación mayor al ser un modelo aplicable a Estado y municipios enfocado en garantizar derechos humanos de la población.
Viabilidad técnica	Ambas alternativas son viables en el desarrollo de herramientas informáticas que faciliten su implementación a los servidores públicos.	
Impacto institucional	Impacto medio en los entes públicos que ya elaboran presupuestos con base en los resultados de sus programas, generados por el monitoreo y la evaluación.	Impacto medio en los entes públicos que ya elaboran presupuestos con base en los resultados de sus programas, generados por el monitoreo y la evaluación.

*Fuente: Elaboración propia. * Por cuantificarse a mayor detalle.*

Como se observa en la tabla 3, ambas alternativas comparten características que las harían factibles, lo cual se explica por la estrecha relación de los medios del árbol de objetivos. Ante este escenario, la decisión idónea que se plantea al Gobierno del Estado es continuar fortaleciendo el actual modelo de PbR-SED en la administración pública del Estado conforme a los criterios legales mínimos y al mismo adaptarlo gradualmente a una gestión basada y enfocada en los derechos humanos, aplicable a los tres Poderes del Estado, órganos autónomos y Gobiernos municipales.

10.8. Recomendaciones

En función a la alternativa elegida, ahora se presenta el modelo general de política pública en un formato que combina elementos de la matriz de marco lógico, de la matriz de indicadores para resultados, así como de la teoría de cambio, herramientas utilizadas para el diseño de programas en el sector público y en organismos de cooperación para el desarrollo a nivel internacional.

Este modelo se ajustó también a las características de un programa público bajo el enfoque de resultados que establece el punto 2.4 del anexo único de los Lineamientos del PpR-SED. Para este ejercicio se siguieron los estándares establecidos por Ortegón, Pacheco, y Prieto (2016) de la CEPAL, la SHCP (2016b), el Coneval (2013) y Rogers (2014). La tabla 4 muestra el modelo de la política pública.

Con base en la tabla 4, la hipótesis del modelo de política pública es: "Para garantizar plenamente los derechos humanos a la población de Nuevo León mediante bienes y servicios ofrecidos por el Estado y los municipios que produzcan efectos positivos suficientes en sus condiciones de vida, es necesario que, para un año determinado, las necesidades (Nt) que implican los derechos humanos reconocidos por el Estado a la población estimada de beneficiarios (Bt), sumadas a los resultados potenciales (RPt) que se esperan obtener para la garantía de estos, se multipliquen por el gasto público (Gt) que costarán, siendo la suma total el presupuesto de una gestión basada y enfocada en derechos humanos (GDHt), igual o menor a los ingresos (It) estimado en el mismo año determinado" (fórmula 1).

Fórmula 1. Cálculo del modelo de Gestión basada y enfocada en Derechos Humanos.

$$\mathrm{GDH}_t = (\mathrm{N}_t + \mathrm{RP}_t) * \mathrm{G}_t$$

$$\mathrm{GDH}_t \leq \mathrm{I}_t$$

Elaboración propia.

Entre los supuestos internos para que la fórmula de este modelo sea medible es menester que los 126 entes públicos cuantifiquen la cantidad y calidad de dos tipos de insumos (que incluyen personal, materiales, infraestructura, servicios) indispensables para ejercer al siguiente ejercicio fiscal. Estos son los insumos necesarios para que los bienes y servicios que ofrecen no tengan como efecto un valor al mínimo vital por cada derecho humano en el que inciden; y los insumos necesarios para alcanzar un valor igual o mayor al mínimo vital, es decir el resultado potencial. Este proceso se elaboraría con base en un listado definitivo de derechos humanos que les competa promover, respetar, proteger y garantizar al Estado y a los muni-

Tabla 4. Modelo de la política pública "Gestión basada y enfocada en los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León".

	Beneficiarios (B)	Necesidades (N)	Resultados potenciales (RP)	Gasto (G)	Ingresos (I)	Resultados obtenidos (RO)
	Población titular de los derechos humanos identificada en el Estado.	**Derechos humanos reconocidos por el Estado a la población con un valor base identificado.**	**Derechos humanos reconocidos por el Estado a la población con un valor meta identificado.**	**Gastos públicos del Estado necesarios para generar bienes y servicios destinados a garantizar cada derecho humano a la población.**	**Ingresos públicos del Estado recaudados con equidad y proporcionalidad.**	**Derechos humanos promovidos, respetados, protegidos y garantizados por el Estado.**
Acciones	Relacionar los derechos humanos con la población residente y flotante estimada en 2018 en Nuevo León según sus características demográficas, económicas y sociales.	Identificar los derechos humanos que debe reconocer el Estado de Nuevo León según el marco jurídico vigente. Cuantificar los insumos necesarios para generar bienes y servicios que no disminuya el valor de los derechos por debajo del mínimo vital.	Cuantificar los insumos necesarios para generar bienes y servicios que aumenten el valor de los derechos por encima del mínimo vital.	Distribuir el Presupuesto de Egresos y las plazas de servidores públicos en función a una clasificación de derechos humanos reconocidos por el Estado de Nuevo León, según los Resultados Obtenidos de evaluaciones y prioridades identificadas en instrumentos de planeación. Entregar bienes y servicios públicos a grupos de la población beneficiaria en el Estado en función a su necesidad respecto a cada derecho humano reconocido.	Recaudar de la población los ingresos públicos necesarios para financiar el gasto del Estado.	Valorar el ejercicio efectivo de los derechos humanos después de la intervención del Estado mediante indicadores, evaluaciones, auditorías y estudios.
Entes públicos responsables	126 entes públicos del Estado de Nuevo León y sus municipios.	126 entes públicos del Estado de Nuevo León y sus municipios.	126 entes públicos del Estado de Nuevo León y sus municipios.	126 entes públicos del Estado de Nuevo León y sus municipios.	Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado; entidades financieras municipales. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado; Contraloría y Transparencia Gubernamental; Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado; Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Nuevo León.
Supuestos externos	Existe población que es titular de los derechos y puede exigirlos al Estado.	Existe población que padece uno o varios de sus derechos con un valor menor al mínimo vital.	Existe población que exige se reconozca un valor igual o mayor al mínimo vital por cada derecho humano reconocido en las leyes del Estado.	Personas o entes externos al Estado vigilan que el ejercicio de los recursos públicos sea apegado a la ley. La población beneficiaria de los bienes y servicios del Estado hace un uso adecuado de estos.	La población contribuye con los ingresos públicos de forma proporcional y equitativa.	El contexto externo al Estado que incide en algún derecho contribuye a su garantía.
Instrumentos de medición	Población estimada en Nuevo León desglosada por edad, género, posición respecto a la línea de bienestar y decil de ingreso.	Valores base cuantificables por cada derecho humano, producto de evaluaciones de desempeño o impacto.	Valores meta cuantificables por cada derecho humano, producto de análisis ex ante de factibilidad.	Cantidad y proporción del Presupuesto de Egresos por objeto del gasto, programa presupuestario y fuente de financiamiento. Listado de componentes de Matrices de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios del Estado y Municipios por cada derecho humano reconocido.	Cantidad y proporción de ingresos propios y federales recaudados por déficit de ingreso.	Porcentaje de avance entre valor base, valor meta y valor alcanzado en un periodo determinado. Evaluaciones de desempeño e impacto ex post de los resultados generados por cada derecho humano.

Fuente: Elaboración propia.

cipios, vinculado a sus competencias legales y, por tanto, a los componentes de las MIR de sus programas presupuestarios. Los criterios de política económica, como son el precio de materias primas, proyecciones de crecimiento económico, tipo de cambio e inflación también incidirían en el gasto, aunque con menor preponderancia.

Idealmente el aumento de necesidades asociado a un aumento de beneficiarios y de la progresividad de sus derechos humanos se deberá equilibrar con la reducción de resultados potenciales a medida que los bienes y servicios del Estado sean más eficaces, teniendo como prueba empírica los resultados obtenidos, y se requiera menos de su intervención. Esta eficacia se medirá anual, semestral o trimestralmente, con la fórmula 2 que representa el avance porcentual entre el valor base en el que estaba un derecho humano determinado en el periodo inmediato anterior, el valor meta que se programó alcanzar al finalizar el periodo, y el valor alcanzado al finalizar el periodo programado. Este resultado obtenido (ROt), junto con evaluaciones de desempeño e impacto por cada derecho, servirán de retroalimentación para la mejora de la gestión y el proceso de programación del siguiente año de los entes públicos.

Fórmula 2. Cálculo de los resultados obtenidos por cada derecho humano.

$$\mathrm{RO}_t = \frac{(\text{Valor alcanzado}_t - \text{Valor base}_{t-1}) * 1}{(\text{Valor meta}_t - \text{Valor base}_{t-1})}$$

Elaboración propia.

Respecto al valor de GDHt, este determina la cantidad idónea de recursos financieros para el Presupuesto de Egresos, el cual deberá ser menor o igual al valor de los Ingresos estimados en ese mismo año[1], de forma que sea financieramente sostenible. Un supuesto interno considerado como precondición necesaria para la eficacia de este modelo es la consolidación del modelo de PbR-SED en el Estado de Nuevo León y sus municipios. De ahí que las etapas de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control y seguimiento estén implícitamente incluidas en el gasto; y la evaluación y rendición de cuentas en los resultados obtenidos.
El ente público al que está dirigido este modelo de política pública es, inicialmente, al Gobierno del Estado de Nuevo León, con conocimiento a la CEDHNL; en una segunda y tercera etapa estaría dirigido a los demás poderes y órganos autóno-

[1] Ya que la sumatoria del GDHt incluye a Estado y municipios se deberán incluir los presupuestos municipales. No obstante, deberán diferenciarse los recursos transferidos a los municipios por la federación a través del Estado, para evitar una doble suma.

mos, así como a municipios. La población se beneficiaría de esta política pública en la medida que sea usuaria de bienes o servicios de cada uno de los 126 entes públicos del Estado de Nuevo León y sus municipios. Dado que una persona puede ejercer uno o varios derechos humanos ante varios entes públicos, prácticamente toda la población estimada en la entidad se beneficiaría. No obstante, es recomendable que la aplicación de esta política sea gradual en función de las siguientes tres etapas.

- 1.ª etapa aplicada a las 68 dependencias, entidades y tribunales administrativos del Poder Ejecutivo.

- 2.ª etapa aplicada a los 71 entes públicos de los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo del Estado.

- 3.ª etapa aplicada a los 126 entes públicos que reciben recursos del Estado, incluidos Gobiernos Municipales y organismos autónomos.

De implementarse esta política pública los beneficios en el corto plazo serían simbólicos e instrumentales. Por un lado, la sociedad a través del Estado tendría una herramienta para rastrear en qué grado se garantizan los derechos humanos, conociendo a detalle cómo se ejercen los recursos públicos por los entes responsables. Asimismo, el Estado tendría información para asignar con mayor racionalidad los recursos públicos limitados. En cambio, los costos de no implementarla podrían traducirse en una acentuación de los efectos negativos del problema descrito.

Este modelo parte del hecho de que la existencia de derechos implica también la existencia de deberes, sea por parte del Estado o la sociedad, quienes deben coordinar acciones necesarias para hacerlos realidad. Se basa también en el hecho de que los derechos humanos se rigen por los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, igualdad y no discriminación (ONU, s. f.), así como de progresividad. A efecto de hacerlos realidad, el Estado debe implementar acciones la promoción, respeto, protección y garantía, conforme al artículo 1 de la Constitución General de México y la de Nuevo León. Asimismo, este modelo se basa en el principio de para que los derechos reconocidos sean respetados, vigilados, protegidos y garantizados por el Estado, se le deben destinar los recursos públicos necesarios a través de programas que ofrezcan bienes y servicios capaces de incidir en las condiciones de vida de la población titular de aquellos. Este tipo de recursos comprende la entrega de bienes y servicios que produzcan efectos positivos suficientes en las condiciones de vida de la población titular de aquellos.

Algunos de los retos a los que se expondría la implementación de esta política pública son principalmente las facultades concurrentes entre federación, Estado y municipios, lo cual deriva en que se ofrezcan programas con una incidencia compartida en uno o varios derechos, y se dificulte medir su desempeño e impacto de

forma separada. Otro reto es la realización de los supuestos externos, necesarios para el éxito del modelo, pues es menester darles seguimiento para conocer en qué sentido inciden positivamente en los resultados del modelo. Un último reto es que la plena garantía de un derecho humano depende no solo de la intervención del Estado, sino también de otros actores públicos y privados que integran la sociedad.

Por último, para la teoría y práctica de la gestión pública, quizá sea momento de evolucionar del modelo de Gestión para Resultados donde estos se entienden como un efecto necesario para solucionar un problema público, hacia un modelo de gestión que establezca como principio el reconocimiento de derechos humanos por el Estado a la población, y como fin las condiciones necesarias para su garantía plena.

10.9. Referencias

Auditoría Superior de la Federación (2018). *Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2016*. Ciudad de México: autor. Obtenido de: *https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/documentos/InformeGeneral/IG2016.pdf*

Auditoría Superior del Estado de Nuevo León (2017). *Dictamen de la revisión de la Cuenta Pública 2016*. Monterrey: autor. Obtenido de: *http://www.asenl.gob.mx/cta_publica/pdf/2016/organismos/Poder_Ejecutivo.pdf*

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León (2018). *Transparencia – Fracciones V, VI y VII*. Obtenido de: *https://www.cedhnl.org.mx/bs/secciones/transparencia/*

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CIDH a México.* Washington: autor. Obtenido de: *http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf*

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2018). *¿Cuáles son los derechos humanos?* Obtenido de: *http://www.cndh.org.mx/Cuales_son_Derechos_Humanos*

H. Congreso de Nuevo León (2015). *Expediente 9510/LXXIV mediante el cual presenta iniciativa de reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública, relativa a la creación y funcionamiento de la Coordinación Ejecutiva del Estado*. Monterrey: HCNL. Obtenido de: *http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/iniciativas/pdf/ejecutivo/LXXIV-2015-EXP9510.pdf*

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Ciudad de México: autor. Obtenido de: *http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf*

--------- (2017). *Medición de la pobreza*. Anexo estadístico. Obtenido de: *https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx*

Consejo Nacional de Población (2018). *Proyecciones de población 2010-2050 por entidad federativa*. Ciudad De México: autor. Obtenido de: *http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Proyecciones/Datos/Bases_de_Datos/Proyecciones_Nacional_y_Entidades/CSV/basepryentMX.csv*

Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica (2016). *Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2013*. Monterrey: autor

Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica y Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (2017). *Análisis y replanteamiento de los ingresos, gastos y deuda del Estado de Nuevo León. Monterrey: Consejo Nuevo León*. Obtenido de: *http://rcnl.ukko.mx/documents/files/000/000/267/original/Análisis_y_replanteamiento_de_los_ingresos__gastos_y_deuda_del_Estado_de_Nuevo_León.pdf?1522882233*

Gobierno del Estado de Nuevo León (2011). *Criterios de Definición, Clasificación y Alineación de Programas y Proyectos*. Monterrey: autor. Obtenido de: *http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/criterios_definicion_clasificacion_alineacion_de_programas_ok.pdf*

--------- (2014a). *Lineamientos generales para la evaluación de programas del Estado de Nuevo León*. Monterrey: autor. Obtenido de: *http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00114209_000002.pdf*

--------- (2014b). *Reglamento Interior de la Contraloría y Transparencia Gubernamental*. Monterrey: autor. Obtenido de: *http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2009/Archivos/AC_0001_0004_0116311-0000001.doc*

--------- (2015). *Modelo de Gestión para Resultados*. Monterrey: autor. Obtenido de: *http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/8-modelo_de_gestion_para_resultados_2015.pdf*

--------- (2016) *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021*. Monterrey: autor

--------- (2016). *Cuenta Pública 2015*. Monterrey: GENL. Obtenido de: *http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/SFyTGE_0006_0001_2015_A00_000001.pdf*

--------- (2017a). *Lineamientos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León para la consolidación del Presupuesto por Resultados (PpR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*. Monterrey: GENL. Obtenido de: *http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00161230_000001.pdf*

--------- (2017b). *Instalan Comité de Planeación, Presupuesto y Rendición de Cuentas*. Boletín del Miércoles 22 de febrero de 2017. Monterrey: GENL. Obtenido de: *http://nuevoleon.gob.mx/noticias/instalan-comite-de-planeacion-presupuesto-y-rendicion-de-cuentas*

--------- (2017c). *Estrategias para la Consolidación del Presupuesto por Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño 2018*. Monterrey: GENL. Obtenido de: *http://pbr-sed.nl.gob.mx/sites/default/files/estrategias_para_la_consolidacion_del_ppr-sed.pdf*

--------- (2017d). *Cuenta Pública 2016*. Monterrey: GENL. Obtenido de: *http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/SFyTGE_0006_0001_2016_A00_000002.pdf*

--------- (2018a). *Mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora de las Evaluaciones realizadas a los recursos del gasto federalizado programable y programas presupuestarios de la Administración Pública del Estado*. Monterrey: GENL. Obtenido de: *http://pbr-sed.nl.gob.mx/sites/default/files/mecanismo_de_asm.pdf*

--------- (2018b). *Convenio entre el Gobierno del Estado de Nuevo León y la Organización de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito "Presupuestos Públicos por Resultados para el Desarrollo en Igualdad"*. Monterrey: GENL-ONUDD. Obtenido de: *http://www.nuevoleon.gob.mx/noticias/firman-unodc-y-nl-convenio-para-impulsar-presupuestos-por-resultados*

--------- (2018c). *Reglamento Interior de la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado*. Monterrey: GENL. Obtenido de: *http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0004_0166246-0000001.pdf*

--------- (2018d). *Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado*. Monterrey: GENL. Obtenido de: *http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0004_0166062-0000001.pdf*

--------- (2018e). *Fichas técnicas de los programas presupuestarios*. Monterrey: GENL. Obtenido de: *http://pbr-sed.nl.gob.mx/programas-presupuestarios*

--------- (2018f). *Cuenta Pública 2017*. Obtenido de: *http://nuevoleon.gob.mx/sites/default/files/cuenta_publica-2017-2.pdf*

Instituto de Investigaciones Sociales (2018). *Derechos humanos: piedra angular de la sociedad democrática*. Monterrey: IINSO. Obtenido de: *http://observatorio.iinso.uanl.mx/index.php/diagnostico/diagnostico-04/diagnostico-0404*

Instituto Mexicano para la Competitividad (2017a). *Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2017*. Ciudad de México: IMCO. Obtenido de: *http://imco.org.mx/finanzaspublicas/#!/indice-de-informacion-del-ejercicio-del-gasto*

--------- (2017b). *Índice de Información Presupuestal Estatal 2017*. Ciudad de México: IMCO. Obtenido de: *https://imco.org.mx/temas/indice-informacion-presupuestal-estatal-2017/*

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013*. Aguascalientes: INEGI. Obtenido de: *http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/default.aspx*

--------- (2016). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. Aguascalientes: INEGI. Obtenido de: *http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2015/default.aspx*

Le Clerq, J. A. & Rodríguez, G. (2018). *Índice Global de Impunidad Estatal*. Puebla: Universidad de las Américas Puebla. Obtenido de: *https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf*

Merino, M. (2013). *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012). *Indicadores de derechos humanos*. Guía para la medición y la aplicación. Nueva York y Ginebra: autor.

Organización de las Naciones Unidas (s.f.). *La Declaración Universal de Derechos Humanos: Fundamento de las normas internacionales de derechos humanos*. Nueva York: autor. Obtenido de: *http://www.un.org/es/documents/udhr/law.shtml*

Ortegón, Edgar; Pacheco, Juan Francisco; Prieto, Adriana (2016). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Chile: CEPAL. Obtenido de: *http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/1/S057518_es.pdf*

Rogers, P. (2014). La teoría del cambio, Síntesis metodológicas: evaluación de impacto n.º 2, Florencia: Centro de Investigaciones de UNICEF.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2014, 2015, 2016a, 2017a y 2018a). *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Ciudad de México: autor. Obtenido de: *http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/PbR-SED.zip* y *http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/pbr_sed_informe2018.pdf*

--------- (2016b). *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Ciudad de México: autor. Obtenido de: *http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf*

--------- (2017b). Glosario. Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto. Ciudad de México: autor. Obtenido de: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario

--------- (2018b). I*ndicadores Estadísticos de Entidades Federativas y sus Entes Públicos, con respecto al PIB estatal*. Ciudad de México: autor. Obtenido de: *http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/work/models/DISCIPLINA_FINANCIERA/Indicadores_de_Obligaciones/2017/4toTrimestre/03_02_4_trim_2017.xls*

Tribunales Colegiados de Circuito (2013a). Tesis 2002743. I.4o.A.12 K (10a.). *Derecho al mínimo vital*. Concepto, alcances e interpretación por el juzgador. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Obtenido de: *https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2002/2002743.pdf*

--------- (2013b). Tesis 2004543 IV.2o.A.30 K (10a.). *Personas jurídicas*. Son titulares de los derechos humanos y de las garantías establecidas para su protección, en aquellos supuestos en que ello sea aplicable, con arreglo a su naturaleza. Obtenido de: *https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2004/2004543.pdf*

Vélez Valdés, A. (2017). *Finanzas públicas y modelo de Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño en las entidades federativas mexicanas*. Análisis de caso en Nuevo León. Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Monterrey: Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales – Universidad Autónoma de Nuevo León. Obtenido de: *http://eprints.uanl.mx/13014/*

World Justice Project (2018). *Índice de Estado de Derecho*. Washington: autor. Obtenido de: *https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/2017-18%20ROLI%20Spanish%20Edition.pdf*

Anexo 1. Etapas, acciones, entes públicos responsables y legislación principal del ciclo presupuestario de Nuevo León.

Etapas	Fechas	Actividades	Entes públicos responsables	Legislación principal
1. Planeación.	Dentro de los 6 meses después de iniciar una nueva administración.	Diseño del Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Estratégico y sus programas sectoriales, regionales, especiales y operativos anuales.	Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado (CEAPE) y Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica.	Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León.
2. Programación	A más tardar el mes de octubre de cada año.	Se elaboran los anteproyectos de ingresos y egresos por cada dependencia y organismo, integrados por la Secretaria de Finanzas y Tesorería General del Estado (SFyTGE) para presentar las iniciativas de Ley de Ingresos y Ley de Egresos estatales; y Ley de Ingresos de los Municipios al siguiente año al Congreso del Estado.	Poderes, dependencias, organismos del Estado y municipios que ejercen recursos públicos. SFyTGE	Arts. 103 y 128 Constitución Política del Estado de Nuevo León (CPENL). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León (LHNL). Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León (LHMNL). Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León (LCHNL). Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León (LAFENL).
3. Presupuestación	Entre octubre y diciembre.	La Comisión de Presupuesto del Honorable Congreso del Estado de Nuevo León (HCNL) analiza el paquete fiscal y lo aprueba.	SFyTGE HCNL	Art. 63, IX y X; 85, XXI, CPENL. LAFENL
4. Ejercicio y control	Enero a diciembre.	Entra en vigor el paquete fiscal, se recaudan los ingresos y se ejercen los recursos públicos por los entes públicos. La SFyTGE y la Contraloría y Transparencia Gubernamental (CyTG) verifican el ejercicio de las finanzas públicas.	Entes públicos que ejercen recursos públicos estatales y federales. SFyTGE y CyTG.	Art. 85, V; 128 CPENL. LAFENL; LCHNL; LHNL; LHMNL. Ley de Ingresos (LI); Ley de Egresos (LE). Código Fiscal del Estado, Ley de Hacienda del Estado.
5. Seguimiento	Enero a diciembre.	Se entregan a la SFyTGE informes financieros trimestrales, los cuales presenta al HCNL. Se informa a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del ejercicio de los proyectos, fondos, convenios y evaluaciones mediante el Sistema de Formato Único.	SFyTGE y entes públicos.	LGCG; LFPRH LAFENL; LI; LE.
6. Evaluación	Abril a diciembre.	Se publica el Programa Anual de Evaluación del año en turno con el listado de programas y fondos a evaluar, así como los lineamientos a seguir; se elaboran evaluaciones al ejercicio de los recursos estatales o federales.	CEAPE, SFyTGE y evaluadores externos.	Art. 134 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Art. 129, CPENL; LGCG; LAFENL; LI; LE. Ley de Desarrollo Social para el Estado de Nuevo León.
7. Rendición de Cuentas	A más tardar el 30 de marzo posterior a su ejercicio. Mayo del año posterior a su presentación.	La SFyTGE presenta la Cuenta Pública a más tardar el 30 de marzo del año posterior a su ejercicio al HCNL. La Auditoría Superior del Estado (ASE) audita la cuenta pública y emite el Informe del Resultado, el cual se dictamina y aprueba o rechaza por el HCNL dentro de los dos periodos de sesiones posterior a su presentación. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) fiscaliza los recursos transferidos a entidades federativas y municipios; emite un informe a la Cámara de Diputados y esta lo aprueba o rechaza.	HCNL; ASE; ASF	Art. 79 CPEUM; art. 63 XIII, 136 y 127 CPENL. Ley de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León.

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación vigente.

Diseño editorial y de portada:
Érika Flores Reyes | Tres Multimedia

Impreso en Monterrey, Nuevo León, México.

www.conl.mx

@ConsejoNL