

# LOS MALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS REMEDIOS

---

## TOMO II

---

### FEDERAL Y ESTATAL

JOSÉ CHANES NIETO  
(COORDINADOR)



Universidad Autónoma  
del Estado de México



Los males de la Administración pública y sus remedios

Tomo II

Federal y estatal

Dirección de Publicaciones Universitarias  
*Editorial de la Universidad Autónoma del Estado de México*

Dr. en Ed. Alfredo Barrera Baca  
*Rector*

Dr. en A. José Edgar Miranda Ortiz  
*Secretario de Difusión Cultural*

M. en A. Jorge E. Robles Alvarez  
*Director de Publicaciones Universitarias*

# LOS MALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS REMEDIOS

TOMO II

Federal y estatal

José Chanes Nieto  
Coordinador



**Universidad Autónoma del Estado de México**

*"2019, Año del 75 Aniversario de la Autonomía ICLA-UAEM"*

## COLECCIÓN LOS MALES DE LA ADMINISTRACIÓN

Primera edición, mayo 2019

*Los males de la Administración pública y sus remedios. Tomo II*

*Federal y estatal*

José Chanes Nieto

Coordinador

Universidad Autónoma del Estado de México

Av. Instituto Literario 100 Ote.

Toluca, Estado de México

C.P. 50000

Tel: (52) 722 277 38 35 y 36

<http://www.uaemex.mx>



Esta obra está sujeta a una licencia *Creative Commons* Atribución 4.0 Internacional. Puede ser utilizada con fines educativos, informativos o culturales siempre que se cite la fuente. Disponible para su descarga en acceso abierto en: <http://ri.uaemex.mx>

Citación:

Chanes Nieto, José (coordinador) (2019). *Los males de la Administración pública y sus remedios. Tomo II. Federal y estatal*, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

ISBN: 978-607-633-021-0

ISBN de la colección: 978-607-633-023-4

Hecho en México

*Made in Mexico*

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN Joel Mendoza Ruiz	9
LOS MALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO: RETOS, PROSPECTIVAS Y SUS REMEDIOS Antonio Vélez Torres	17
LOS MALES DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO Y SUS REMEDIOS Joel Mendoza Ruiz	51
LOS MALES DEL GOBIERNO CERRADO Y SU REMEDIO. EL GOBIERNO ABIERTO, UNA VISIÓN DESDE EL NUEVO INSTITUCIONALISMO Leticia Contreras Orozco	75
LOS MALES DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO Y SUS REMEDIOS: ¿SUEÑO, REALIDAD O UTOPIA? Ricardo Uvalle Berrones	101
LOS MALES DE LA REFORMA EDUCATIVA DE 2013 Y SUS REMEDIOS Martha Esthela Gómez Collado	129
LOS MALES DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y SUS REMEDIOS V. Humberto Benítez Treviño Pascacio José Martínez Pichardo	159

LOS MALES DE LA EXPANSIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO Y SU REMEDIO: LA ÉTICA PÚBLICA Óscar Diego Bautista	183
LOS MALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS REMEDIOS José Adán Ignacio Rubí Salazar	207
LOS MALES DE LA DESPROTECCIÓN AMBIENTAL Y SUS REMEDIOS Guillermo Haro Bélchez	307



## INTRODUCCIÓN

Los cuerpos académicos constituyen una estrategia de la Secretaría de Educación Pública (SEP) basada en la profesionalización de los profesores de tiempo completo (PTC) de las instituciones de educación superior (IES). La estrategia presupone que los PTC, luego de alcanzar individualmente capacidades de investigación-docencia e innovación, formarán equipos de investigación colegiada para organizar una nueva comunidad académica capaz de transformar su entorno, impulsados por la responsabilidad social. No obstante, la comunidad académica, principalmente aquella que maneja las ciencias sociales, ha manifestado tradiciones que merman los resultados de la estrategia referida. El debate de las ideas generalmente es eludido para mantener visiones individuales a manera de ideologías infranqueables, o bien, bajo el mismo propósito, las discusiones tienden a ser generales y sin mayor profundización. En estos últimos casos, al margen de la responsabilidad social, los intereses reales de los cuerpos académicos son la simple acreditación de méritos y el financiamiento a la investigación.

Por otro lado, la definición de los problemas específicos de la Administración pública tiende a convertirse en el mayor de los problemas. Según Bardach (2008), muchos analistas no perciben la trascendencia de la definición de los problemas y evaden su causalidad; consecuentemente, los estudios derivados tienden a improvisarse irreflexivamente o a adaptarse a otros. En el ámbito general, según Parsons (2007), los intereses puntuales y las efímeras fases que imponen los medios de comunicación afectan la opinión pública y, con ello, condicionan la construcción de problemas públicos para lograr acceder a las agendas de gobierno.

Derivado de lo expuesto, este libro busca aportar a la disciplina mexicana de la Administración pública la propuesta consensada del cuerpo académico Administración

Pública, Política y Gobierno (UAEM-CA-98) de la Universidad Autónoma del Estado de México. Esta propuesta se basó en la iniciativa de su líder del conocimiento, que es también su líder formal, así como en la consulta délfica ampliada más allá de sus integrantes, a manera de innovación basada en operar una red de expertos.

José Chanes Nieto nació el 8 de agosto de 1939 en la Ciudad de México; es abogado de la generación 1957-1961 de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Entre 1963 y 1966 cursó el programa de Doctorado en Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad de París. Durante la misma década ingresó al servicio público federal para desarrollar una larga carrera. En 1971, ya con nivel de director general, estaba dedicado a las tareas de la reforma de la administración del Gobierno del Distrito Federal y a la creación de las delegaciones como órganos desconcentrados de la misma. Más adelante laboró en la Procuraduría General de la República; en las secretarías de la Presidencia de la República, de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública; así como en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Colaboró también con los gobiernos de Tamaulipas y de Nuevo León. Como profesor ha servido a diez instituciones académicas distintas de carácter nacional y estatal, desde la UNAM hasta la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Es investigador nacional nivel III del Sistema Nacional de Investigadores (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología).

La producción literaria de Chanes incluye aproximadamente 100 artículos, 125 libros y 47 capítulos de libro. Sus textos, de lectura ligera y sin rebuscamientos, buscan explicar procesos o características político-administrativas con una acentuación literaria muy propia, el sarcasmo, sea ejemplo de ello el libro *La designación del presidente de la república* (Plaza y Valdés, 1993). En contraste, su lectura más densa es la que aporta información exhaustiva sobre actividades concretas de la Administración pública mexicana, como el libro *Introducción bibliográfica a la Administración pública mexicana* (INAP, 1993). Entre 1984 y 2002, Chanes fue director de la *Revista de Administración Pública (RAP)* del Instituto Nacional de Administración Pública, la publicación más antigua y constante de la materia en México. Por humildad intelectual, Chanes nunca habla de sus propios textos, generalmente cita a la multitud de autores que le inspiran. Sin embargo, muchas otras personas le reconocen como líder del conocimiento especializado. Omar Guerrero, en uno de sus artículos de la *RAP*, refirió a Chanes como *la persona más informada de la Administración pública en México*.

En uso de la plataforma *mis calificaciones*, sus alumnos recientes han expresado: 1) Un maestro con amplia experiencia profesional, tiene una cultura general impresionante. Es una biblioteca andante, si se le pone atención podemos captar cosas muy interesantes (2016); y 2) A pesar de su edad, es de los profesores que tienen un acervo del saber muy amplio, sus clases son cátedras aunque se necesita mucha atención para captar la clase (2018).

Chanes preside las reuniones mensuales del cuerpo académico de Administración Pública, Política y Gobierno. Se trata de eventos mayoritariamente informales en los que promueve la discusión de temas históricos y político-administrativos en el mismo estilo que escribe: entre el sarcasmo y la información exhaustiva. Al igual que en sus clases, hay que estar muy atentos para captar la esencia. Intempestivamente, la discusión informal suele interrumpirse para pasar a la etapa formal de las reuniones, “*Bueno, ¡vamos a trabajar!*”, y en quince o veinte minutos propone actividades y distribuye responsabilidades de manera súbita, de las que nadie puede ni quiere sustraerse. A mediados de 2016, Chanes propuso la elaboración del presente libro, *Los males de la Administración pública y sus remedios*, cuyo objetivo inicial estaba implícito. Fiel a sus formas de trabajo, distribuyó responsabilidades y agregó que varios autores ajenos al cuerpo académico se sumarían al proyecto por invitación expresa. Fue así como orientó la obra hacia la consulta délfica de una comunidad académica ampliada, dada la complejidad característica de la definición de problemas, y de acuerdo con dos postulados que Baena (2016) reconoce como característicos del método: a) hay disciplinas que requieren el juicio subjetivo de los expertos, y b) el juicio grupal es de mayor calidad que el juicio individual. En una reunión posterior, Chanes comentó que en los siglos XIX y XX existieron obras con títulos y objetivos similares a la presente, por lo que este libro constituiría la versión correspondiente al siglo XXI.

En virtud de lo expuesto, el objetivo de este libro quedó de la siguiente forma: delimitar los problemas y las concernientes soluciones de la Administración pública mexicana del siglo XXI; mediante una consulta délfica a una comunidad académica integrada por los miembros del cuerpo académico *Administración pública, política y gobierno* (UAEM-CA-98), así como connotados invitados del respectivo líder, José Chanes Nieto, a manera de red de expertos; para continuar con una secuencia histórica de publicaciones similares de frecuencia centenaria. En el desarrollo de la obra, los capítulos orientados a los análisis de la Administración pública federal y estatal, agrupados en este segundo volumen, se refieren en los siguientes párrafos.

El capítulo “Administración pública en México: retos y prospectiva”, de Antonio Vélez Torres, ofreció un diagnóstico general que parte de la siguiente definición de Administración pública: un proceso racional de colaboración y coordinación para la utilización de bienes públicos por parte de recursos humanos que integran instituciones, cuyo único propósito u objetivo es generar bienestar social bajo los principios de eficiencia y eficacia, tomando en consideración que los recursos públicos son escasos. Sobre ese marco, el estudio y las propuestas se organizaron en cuatro grandes temas: 1) la corrupción, 2) la transparencia y la rendición de cuentas, 3) la profesionalización de los servidores públicos y la evaluación del desempeño, y 4) la coordinación interna e intergubernamental.

El capítulo “Los males del sistema federal mexicano y sus remedios”, de Joel Mendoza Ruiz, desarrolló tres conceptos para alcanzar el objetivo del capítulo. El primer concepto, la subordinación social, como déficit cultural general, fue resultado de la estandarización de las organizaciones ciudadanas que realizó el Estado posrevolucionario como mecanismo de control social. Los otros dos conceptos, el centralismo y la inercia de jerarquía, constituyen secuencialmente el déficit estructural. Si bien el centralismo cuenta ya con muchas definiciones, la inercia de jerarquía debe entenderse como el desaprovechamiento objetivo de los procesos de descentralización por la ineficiencia estratégico-administrativa, el descuido de las potencialidades locales y la reticencia al cambio. El remedio principal debe ser la intervención múltiple para corregir las capacidades asimétricas de los componentes federales. Los remedios más específicos son las relaciones intergubernamentales que privilegien la negociación paritaria en sectores específicos, seguidas de la reforma legislativa que vaya resultando.

El capítulo “Los males del gobierno cerrado y su remedio el gobierno abierto, una visión desde el nuevo institucionalismo”, de Leticia Contreras Orozco, reconoció que México ha registrado avances normativos e institucionales en materia de transparencia y rendición de cuentas, aunque éstos se han visto menguados por la falta de confianza de la ciudadanía en su gobierno. Más aun, para alcanzar los compromisos de la Alianza para el Gobierno Abierto (ONU, 2011), los elementos de la participación y la colaboración ciudadana abonan al referido déficit. En contrasentido, la experiencia mexicana da muestra de criterios isomórficos: a) el coercitivo que resulta de presiones formales e informales, b) el mimético que deriva de la imitación, y c) el normativo que proviene del impacto de colectivos profesionales.

El capítulo “Tres facetas de la transparencia en México: ¿sueño, realidad o utopía?”, de Ricardo Uvalle Berrones, reveló que en el caso de México la transparencia no ha logrado evitar que el poder siga anclado en las penumbras. El remedio al respecto fue expresado en seis pasos: 1) formar ciudadanos activos; 2) fortalecer el entusiasmo de los ciudadanos por los asuntos de la vida pública; 3) avanzar hacia la integración de redes ciudadanas; 4) estimular el ejercicio de criticar al poder público; 5) superar las burocracias ortodoxas mediante la búsqueda de la racionalidad exhaustiva; y 6) mejorar la atención, el procesamiento, la apertura y los servicios a cargo de una nueva burocracia.

El capítulo “Los males de la reforma educativa de 2013 y sus remedios”, de Martha Esthela Gómez Collado, calificó la instrumentación de la reforma educativa de 2013, de manera muy concreta, como una evaluación desaprobada por la sociedad. En sus propias palabras, señaló que en la referida reforma sólo destacaron dos aspectos: la creación de la Ley del Servicio Profesional Docente y del Instituto Nacional de Evaluación Educativa que pasa a ser un organismo autónomo, dejando sin mayor realce a los demás componentes del sistema educativo nacional como los estudiantes, los padres de familia y la sociedad en su conjunto. Con la misma contundencia, indicó que el modelo educativo mexicano requiere asegurar el objetivo, incluir a todos los actores e intervenir en los aspectos necesarios.

El capítulo “Los males de la procuración de justicia y sus remedios”, de V. Humberto Benítez Treviño y Pascacio José Martínez Pichardo, diagnosticó tres tipos de rezagos en la materia que exponen. Los dos primeros se refieren a carencias en la legislación penal y en las técnicas de investigación ministerial respecto a la evolución del delito. El tercero hace referencia a deficiencias culturales del contexto social. En lo específico, las propuestas de los autores se resumen en siete líneas: 1) la consolidación de las reformas penales de 2008 y 2011, 2) la capacitación y profesionalización del personal dedicado a la administración de justicia, 3) la promoción de la participación ciudadana, 4) una amplia relación entre el sector que administra la justicia y su contexto social, 5) la construcción de la cultura de la legalidad y los valores sociales, 6) el combate franco y decidido a las conductas antisociales sin ignorarlas, y 7) el cumplimiento de las recomendaciones de los derechos humanos.

El capítulo “Los males de la expansión de la corrupción en México y su remedio: la ética pública”, de Óscar Diego Bautista, expuso y argumentó cualitativa y cuantitativamente sobre su hipótesis: las dependencias y organismos de la

Administración pública no cumplen con sus propósitos debido al denominador común de la corrupción, cuyo único remedio es la ética pública. Como desventajas, aseguró que existe una minoría de funcionarios con ética pública, más aún, la ética pública tiene diferencias severas de interpretación y enfrenta como mayor problema la convivencia cotidiana con conductas corruptas en condiciones de normalidad; este último rasgo es conocido como *ceguera axiológica*. La propuesta reiterada es la construcción y procuración de una cultura ética.

El capítulo “Los males de la seguridad social y sus remedios”, de José Adán Ignacio Rubí Salazar, analizó de manera integral y exhaustiva la cobertura, calidad y oportunidad con la que se brindan las prestaciones y servicios de seguridad social en México. De inicio, el estudio fue enmarcado en el desarrollo del concepto mismo y en la comparativa con otros modelos nacionales. Por su parte, el diagnóstico del caso reveló la fragmentación y heterogeneidad de los servicios: *las variables llevan a subsistemas con precios y resultados disímiles*. Las agravantes fueron principalmente cuatro: a) la estrecha relación entre la diversidad de servicios principalmente médicos con los sistemas de pensiones, b) el reciente énfasis en la atención de los adultos mayores, c) la necesidad de agregar servicios de guardería para madres trabajadoras, y d) el contraste entre individuos que duplican esquemas de aseguramiento respecto a otros que carecen de servicio alguno. La propuesta final, con igual grado de detalle, partió de proyectar un *diálogo productivo que delimite y deje en claro los desafíos, prioridades, participantes, estrategias y objetivos sociales que orienten el esquema de seguridad y protección social que se pretende*.

El capítulo “Los males de la desprotección ambiental y sus remedios”, de Guillermo Haro Belchez, fijó como propósito explicar la complejidad de los problemas ambientales, puesto que derivan de las relaciones entre seres humanos y de éstos con la naturaleza. Mediante la revisión bibliográfica de diversos autores, Haro Belchez proyectó los desafíos globales de los modelos económicos y del aprovechamiento de los recursos existentes, mientras que en el ámbito nacional mexicano relacionó las patologías ambientales por recursos y regiones. En su experiencia, los remedios deberán basarse en cuatro líneas de intervención: 1) la tecnología aplicada al uso eficiente de los recursos naturales, 2) la revisión exhaustiva de la legislación ambiental, 3) la participación ciudadana en la educación y sensibilización, y 4) la capacidad institucional de los gobiernos locales. Concluyó proponiendo el diseño e implementación de políticas públicas según dos orientaciones, en el ámbito

distributivo deberá perseguirse el establecimiento de una economía verde y en la esfera socio-regulatoria urgirá el mantenimiento y acrecentamiento del capital natural.

Finalmente, se exhorta hacia la reivindicación de la política de profesionalización de los PTC. Primero, mediante el ejercicio efectivo de una investigación colegiada dirigida a transformar el entorno y, segundo, por la delimitación de los problemas de la administración pública a través de la calidad subjetivo-grupal del juicio experto. La convicción general es que éstos son los mejores ejemplos de responsabilidad social que podemos dar los académicos.

**Joel Mendoza Ruiz**





# LOS MALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO: RETOS, PROSPECTIVA Y SUS REMEDIOS

Antonio Vélez Torres<sup>1</sup>

El presente capítulo tiene como propósito mostrar un panorama actualizado de la Administración pública de todos los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal en México, de la legislación que la sustenta y asimismo de la identificación de sus principales retos o rasgos que aún requieren modificarse, o bien, erradicarse para generar resultados que tengan un mayor impacto en el desarrollo, calidad de vida y por ende, bienestar social de la población, aspecto que, desde mi perspectiva, considero es la esencia de la Administración pública en cualquiera de sus ámbitos.

Como estudiosos de la Administración pública, sabemos de la gran responsabilidad que implican las funciones del gobierno, pues de ellas depende en una proporción considerable que los municipios,<sup>2</sup> entidades y el país alcance un desarrollo social y económico, en equilibrio con la preservación del medio ambiente, que se traduzca en un mejoramiento de la calidad de vida de aquellos a quienes los gobiernos sirven. De esta forma, el orgullo de un servidor público debe basarse en el cumplimiento de la máxima de Cicerón: “La grande y verdadera gloria supone estas tres condiciones: que nos ame la ciudadanía, que confíe en nosotros y que, con cierta admiración, nos considere dignos de honor” (citado en Hinojosa Velasco, Alejandro German, 2015: 15).

Para el desarrollo de lo anterior, el acápite está estructurado en una serie de apartados que integran lo mencionado. De esta manera, se inicia con el desarrollo de la concepción de la Administración pública a partir de diferentes perspectivas; en segunda instancia, se hace referencia a la legislación que le da sustento jurídico en los diferentes órdenes de gobierno. Como tercer punto se desarrollan los retos presentes en la Administración pública que a mi juicio requieren ser atendidos con celeridad y eficacia, siendo éstos: el combate a la corrupción, la falta de transparencia y rendición

---

<sup>1</sup> Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctor en Derecho Administrativo por la Universidad de París. Investigador nacional nivel III; profesor investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México.

<sup>2</sup> Considerados por algunos tratadistas como órganos descentralizados por región.

de cuentas, la falta de profesionalización de los servidores públicos y de la evaluación de su desempeño, además de la falta de coordinación al interior y entre los diferentes órdenes de gobierno.

Finalmente se establecen una serie de propuestas que a consideración del autor, pueden contribuir al mejoramiento de la Administración pública de los tres órdenes de gobierno y con ello alcanzar la prospectiva deseada, cabe aclarar que éstas tienen un carácter enunciativo mas no limitativo.

### CONCEPCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para definir a la Administración pública es necesario primero hacer mención del concepto de administración, el cual se puede concebir, entre otras muchas definiciones, como: “El proceso de planificación, organización, dirección y control del trabajo de los miembros de la organización y de usar los recursos disponibles para alcanzar las metas establecidas” (Storner *et al.*, 1996: 7), o bien como: “el proceso para alcanzar resultados positivos a través de una adecuada utilización de los recursos disponibles y la colaboración del esfuerzo ajeno” (Brech, citado en Hurtado, 2008: 39). Asimismo, se puede comprender como: “Un proceso social que lleva consigo una responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones en una empresa para un propósito dado” (Brech, citado en Facultad de Contaduría y Administración, 2003: 22) o considerada como una “Ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales por medio de una estructura y un esfuerzo humano coordinado” (Jiménez, citado en Facultad de Contaduría y Administración, 2003: 22).

Por otro lado, es necesario definir el término público que se refiere “a aquello perteneciente a toda la sociedad o común del pueblo” (Pérez y Merino, 2009). Se contrapone por su propia naturaleza a lo privado.

En este orden de ideas, la Administración pública clásica se enmarca en el espacio de la modernidad. Lo moderno entendido como el desarrollo de formas de organización social y de formas de pensamiento racionales que buscan la liberación respecto al mito, la religión, la superstición, el fin del uso arbitrario del poder, así como el lado oscuro de la naturaleza humana. La organización social que surgía de lo moderno confrontaba al secularismo y bajo la promesa de liberar a los individuos, a través del desarrollo de la creatividad humana, el descubrimiento científico y la excelencia individual (Harvey, citado por Sánchez, 2011: 15). Woodrow Wilson es el pionero en

la teoría administrativa; elabora el estudio de las experiencias europeas del siglo XIX de la administración prusiana y francesa. Se percató de que los gobiernos de Prusia y Francia napoleónica tenían una máquina administrativa eficiente, principalmente por el hecho de ser gobiernos altamente centralistas (citado por Sánchez Campos, 2011: 15-16).

Con base en lo anterior, considero que la Administración pública,<sup>3</sup> desde un enfoque prospectivo,<sup>4</sup> se puede entender como *un proceso racional de colaboración y coordinación para la utilización de bienes públicos* por parte de recursos humanos que integran instituciones, cuyo único propósito u objetivo *es generar bienestar social bajo los principios de eficiencia y eficacia, tomando en consideración que los recursos públicos son escasos.*

#### LEGISLACIÓN EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La función fundamental del Poder Ejecutivo es sin duda la Administración pública, toda vez que le corresponde administrar los recursos materiales, humanos y técnicos del gobierno, en otras palabras, los recursos públicos que se deben materializar en el desarrollo social y económico del país.

De esta forma, con base en lo que se expresa en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016a) y de acuerdo con su ley reglamentaria, la Administración pública federal es centralizada y paraestatal, la misma contará con su propia estructura y atribuciones. Asimismo, este precepto otorga las bases al Poder Ejecutivo como jefe de dicha administración. Al respecto, la Ley orgánica de la administración pública federal (LOAPF) (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016b) alude en su artículo primero que:

La presente Ley establece las bases de organización de la Administración pública federal, centralizada y paraestatal. La Oficina de la Presidencia de la República, las secretarías de estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los órganos reguladores

---

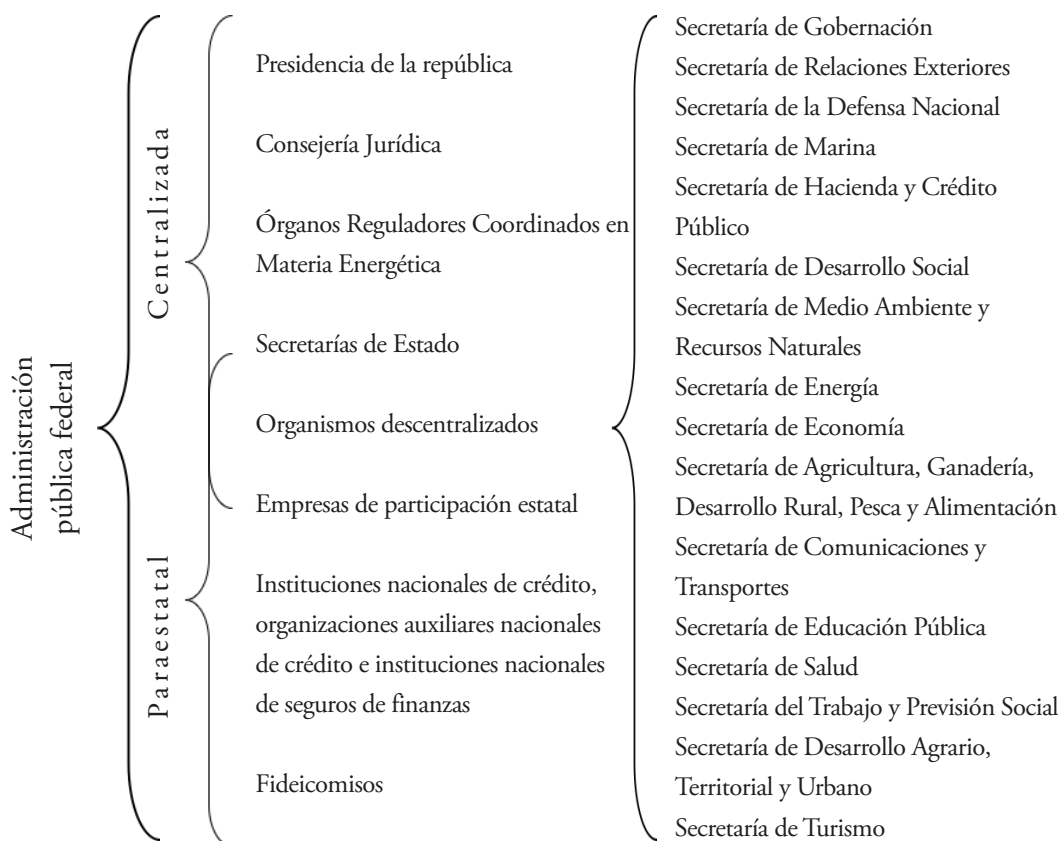
<sup>3</sup> Cuya “competencia es atribuida a las autoridades por la ley o por orden de servicio. Toda atribución de competencia representa al mismo tiempo una autorización y una limitación” (Rendón Huerta, Teresita, 1998: 170).

<sup>4</sup> Refiere a la realización de análisis y estudios con el propósito de visualizar el futuro de un fenómeno social.

coordinados integran la Administración pública centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración pública paraestatal (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016b: 1).

Lo anterior se puede ilustrar con el siguiente esquema:

### Esquema 1. Estructura orgánica de la Administración pública federal



Fuente: elaboración propia con base en información de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016b).

De esta manera, la Administración pública federal constituye el elemento material de la función ejecutiva del Estado y por lo tanto podemos definirla como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo. En consecuencia, alude a la “relación entre otros elementos, al fin que persigue” (Hauriou citado en Fraga Gabino, 1999: 56), de tal forma que:

La función administrativa...tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medios de policía y por la organización de servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa (Fraga, 1999: 56).

Cabe mencionar que las entidades federativas también cuentan con una Administración pública que se encuentra sustentada en sus constituciones y en las leyes reglamentarias respectivas. En el caso de la entidad federativa mexiquense, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (1995) en la fracción xxviii de su artículo 77 referente a las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado, se apunta la de:

Conducir y administrar los ramos de la administración pública del gobierno del Estado, dictando y poniendo en ejecución las políticas correspondientes mediante las acciones públicas y los procedimientos necesarios para este fin (Gubernatura Constitucional del Estado de México, 2016: 42).

En este sentido, el título sexto “De la Administración y Vigilancia de los Recursos Públicos” en su artículo 129 refiere que:

Los recursos económicos del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez, para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados... [De tal forma que] Los servidores públicos del Estado y municipios, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos (Gubernatura Constitucional del Estado de México, 2016: 59).

Por otro lado, respecto a su estructura, ésta se halla en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (LOAPEM) (H. XLVIII Legislatura del

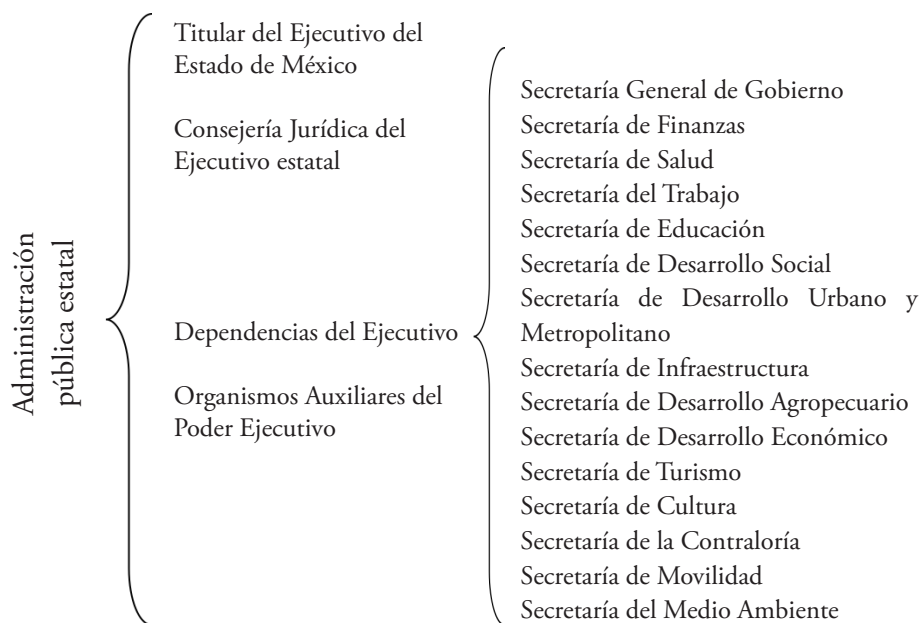
Estado de México, 2015) que establece, de acuerdo con su artículo, 1º que tiene por objeto: “Regular la organización y funcionamiento de la Administración pública central y paraestatal del Estado”.

En este orden de ideas, esta ley, en su artículo tercero, expresa que:

Para el despacho de los asuntos que competan al Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias, organismos y entidades que señalen la Constitución Política del Estado, la presente Ley, el presupuesto de egresos y las demás disposiciones jurídicas vigentes en el Estado (H· XLVIII Legislatura del Estado de México, 2015: 4).

Lo vertido se puede ilustrar mediante el siguiente esquema:

### Esquema 2. Estructura orgánica de la Administración pública estatal (Estado de México)



Fuente: Elaboración propia con base en información de H· XLVIII Legislatura del Estado de México (2015).

Como se puede observar, es una estructura similar a la que guarda la Administración pública federal.

En relación con el tema de la coordinación entre administraciones públicas de diferentes ámbitos, es importante mencionar que el artículo 5º de dicha ley refiere que:

El Gobernador del Estado podrá convenir con el Ejecutivo federal, con otras entidades federativas y con los Ayuntamientos de la entidad, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo (H· XLVIII Legislatura del Estado de México, 2015: 4).

Asimismo, su artículo sexto dice que:

El Gobernador del Estado designará las dependencias del Ejecutivo estatal que deberán coordinarse, tanto con las dependencias y entidades de la Administración pública federal, como con las administraciones municipales (H· XLVIII Legislatura del Estado de México, 2015: 4).

Este punto de la coordinación, por cierto, un aspecto a tratar más adelante cuando se hable sobre los rasgos que requieren fortalecerse de la Administración pública.

En lo que toca a las administraciones públicas municipales, de acuerdo con el artículo 115 de la CPEUM:

Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016a: 109).

Asimismo, el precepto constitucional en cita hace alusión a:

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal...

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016a: 109-110).

Respecto al tema de la coordinación, el mismo artículo constitucional considera que:

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;... (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016a: 111).

Con base en lo establecido, para el cumplimiento de estas atribuciones, la Administración pública municipal debe disponer de un aparato administrativo que incluya recursos técnicos, humanos, financieros, materiales, entre otros, para responder a la creciente demanda y solicitud de obras, servicios públicos y de asistencia social, así como un eficiente y eficaz promotor del desarrollo económico y de la preservación del ambiente.

Para estos efectos, las presidencias municipales, para ejecutar las disposiciones del ayuntamiento y cumplir con lo establecido en las diferentes legislaciones, cuentan con el apoyo de diversas unidades administrativas, las cuales varían de acuerdo con las condiciones sociales, económicas, políticas y demográficas de cada municipio.

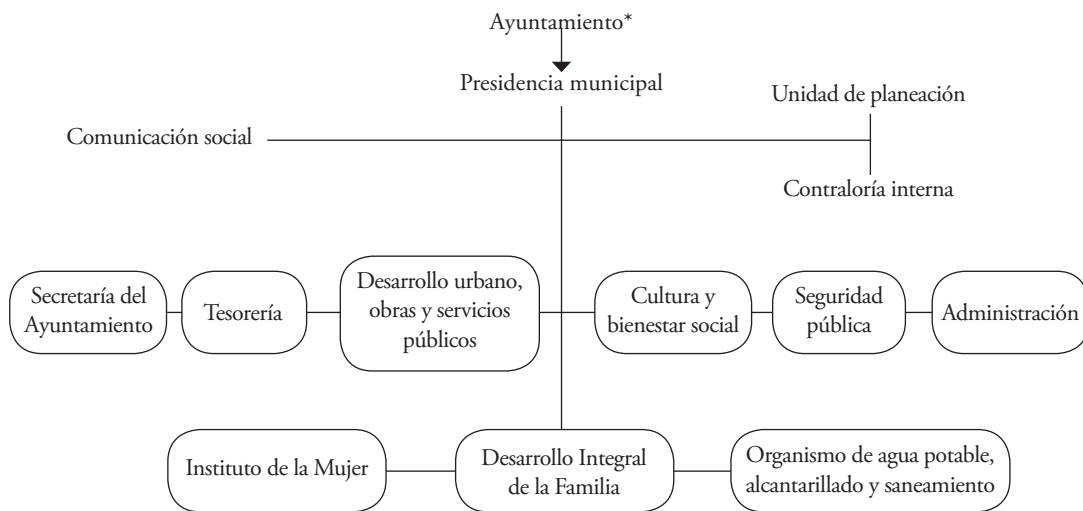


En este sentido:

La organización municipal es la actividad que realiza el Ayuntamiento como entidad pública en su respectivo ámbito de competencia, para dividir el trabajo y delegar responsabilidades entre el personal con que cuenta el gobierno municipal para alcanzar sus objetivos. Organizar implica tener claramente definidas las funciones y el ámbito de competencia donde deben ejercerse, así como los objetivos que persigue el Ayuntamiento y los recursos con los que cuenta para alcanzarlos y determinar cómo deben agruparse las personas y las funciones... Si se considera a la Administración pública municipal como un sistema dotado de funciones expresas en leyes y reglamentos y estructurada conforme a tres grandes subsistemas, tendríamos que se les puede dividir en áreas de regulación o normativas; áreas de operación o sustantivas y áreas adjetivas o de apoyo, sea éste técnico o administrativo (Reynoso y Villafuerte, 2003: 30).

Lo anterior se puede ilustrar con el siguiente esquema:

**Esquema 3. Estructura orgánica de la Administración pública municipal**



Fuente: elaboración propia con base en información de administrativo (Reynoso y Villafuerte, 2003).

\* Cabe mencionar que el ayuntamiento es el “órgano colegiado, deliberante que asume la representación del municipio y está integrado por el presidente municipal [quien tiene a su cargo la Administración pública], el o los síndicos [quien (es) tienen como principal función, velar por los bienes del municipio] y los regidores a quienes se asignan comisiones específicas por ramo” (Rendón Huerta, Teresita, 1998: 15-16).

Nota: Este esquema es sólo un ejemplo de la estructura de una Administración pública municipal, las unidades que la integran son enunciativas más no limitativas.

Como se puede observar, la Administración pública en cualquiera de sus ámbitos implica la interacción coordinada y de colaboración de recursos humanos, para procesar recursos materiales, financieros, técnicos y administrativos que por ende guardan una relación integral y muchas veces compleja, debido al tamaño de las administraciones públicas y la cantidad de bienes públicos que requieren producir, de ahí la importancia de la mención de sus estructuras. No obstante, en su praxis existen algunos rasgos que requieren fortalecerse, modificarse, o bien erradicarse como es el caso de la corrupción y de otros de los cuales a continuación se hace mención.

#### RETOS PRESENTES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE REQUIEREN AFRONTARSE

Este apartado hace alusión a cuatro retos presentes en las administraciones públicas de cualquiera de los órdenes de gobierno, los cuales deterioran el funcionamiento de éstas y por ende van en detrimento de su esencia y resultados para los cuales fueron estructuradas.

##### *El combate a la corrupción*

La corrupción es uno de los principales problemas que aqueja a la Administración pública de los órdenes de gobierno, en un sentido general, de acuerdo con la Real Academia Española (RAE) (2016) se puede concebir como un fenómeno que se da: “En las organizaciones, especialmente en las públicas, [y que refiere a] una práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”. Transparencia Internacional (citada por Santos Calderón, 2014) la define como “el mal uso del poder encomendado [basado en las atribuciones o facultades de las que goza el servidor público] para obtener beneficios privados” que básicamente apunta a la corrupción política<sup>5</sup> que es objeto de este apartado.

Estas definiciones conducen a visualizar a la corrupción política como una interacción entre dos o más entes (que se puede dar entre un servidor público y un particular, o entre dos servidores públicos), en la cual se efectúa una acción: el soborno, que significa “Dar dinero o regalos a alguien para conseguir algo de forma ilícita” (RAE, 2016).

---

<sup>5</sup> La cual puede ser efectuada por cualquier servidor público de elección popular o bien que integre las burocracias de las administraciones públicas de cualquier orden de gobierno.

En México, la corrupción política puede tipificarse bajo el esquema de una sanción administrativa, que se establece en la Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos o su equivalente en el orden estatal; o bien de un delito que se expresa de manera implícita en el Título Décimo (Delitos cometidos por servidores públicos) del Código Penal Federal (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016c); en él, se pueden encontrar las siguientes manifestaciones de actos de corrupción con sus respectivas sanciones:

- Capítulo III: Abuso de autoridad,<sup>6</sup> artículo 215.
- Capítulo V: Uso ilícito de atribuciones y facultades,<sup>7</sup> artículo 217.
- Capítulo VI: Concusión,<sup>8</sup> artículo 218.
- Capítulo VIII: Ejercicio abusivo de funciones,<sup>9</sup> artículo 220.

---

<sup>6</sup> “IX.- Obtenga, exija o solicite sin derecho alguno o causa legítima, para sí o para cualquier otra persona, parte del sueldo o remuneración de uno o más de sus subalternos, dádivas u otros bienes o servicios; X.- Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;...” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016c: 64).

<sup>7</sup> “...A) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación; B) Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico; C) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal, y [de la Ciudad de México]. D) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016c:66).

<sup>8</sup> “Comete el delito de concusión: el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la Ley” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016c: 67).

<sup>9</sup> “I.- El servidor público que en el desempeño, de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte; II.- El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún

- Capítulo IX: Tráfico de Influencia,<sup>10</sup> artículo 221.
- Capítulo X: Cohecho,<sup>11</sup> artículo 222.
- Capítulo XI: Cohecho a servidores públicos extranjeros,<sup>12</sup> artículo 222 bis.
- Capítulo XII: Peculado,<sup>13</sup> artículo 223.
- Capítulo XIII: Enriquecimiento Ilícito,<sup>14</sup> artículo 224.

beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016c: 68).

<sup>10</sup> “I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y II.- Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior. III.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016c: 68).

<sup>11</sup> “I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y II.- El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016c: 69).

<sup>12</sup> Se impondrán las penas previstas en el artículo [222] al que, con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios:

I.- A un servidor público extranjero o a un tercero que éste determine, para que dicho servidor público gestione o se abstenga de gestionar la tramitación o resolución de asuntos relacionados con las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión; II.- A un servidor público extranjero, o a un tercero que éste determine, para que dicho servidor público lleve a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto que se encuentre fuera del ámbito de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, o III. A cualquier persona para que acuda ante un servidor público extranjero y le requiera o le proponga llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto relacionado con las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión de este último” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016c: 69-70).

<sup>13</sup> “I.- Todo servidor público que para su beneficio o el de una tercera persona física o moral, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa;... IV.- Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016c: 70).

<sup>14</sup> Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos, respecto de los cuales se conduzca como dueño (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016c: 215).

Cabe mencionar que esta legislación en su artículo 212 alude a la definición de los servidores públicos que son objeto de la misma:

Para los efectos de este Título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada [de la Ciudad de México], organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial [de la Ciudad de México], o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados [de] las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016c: 61-62).

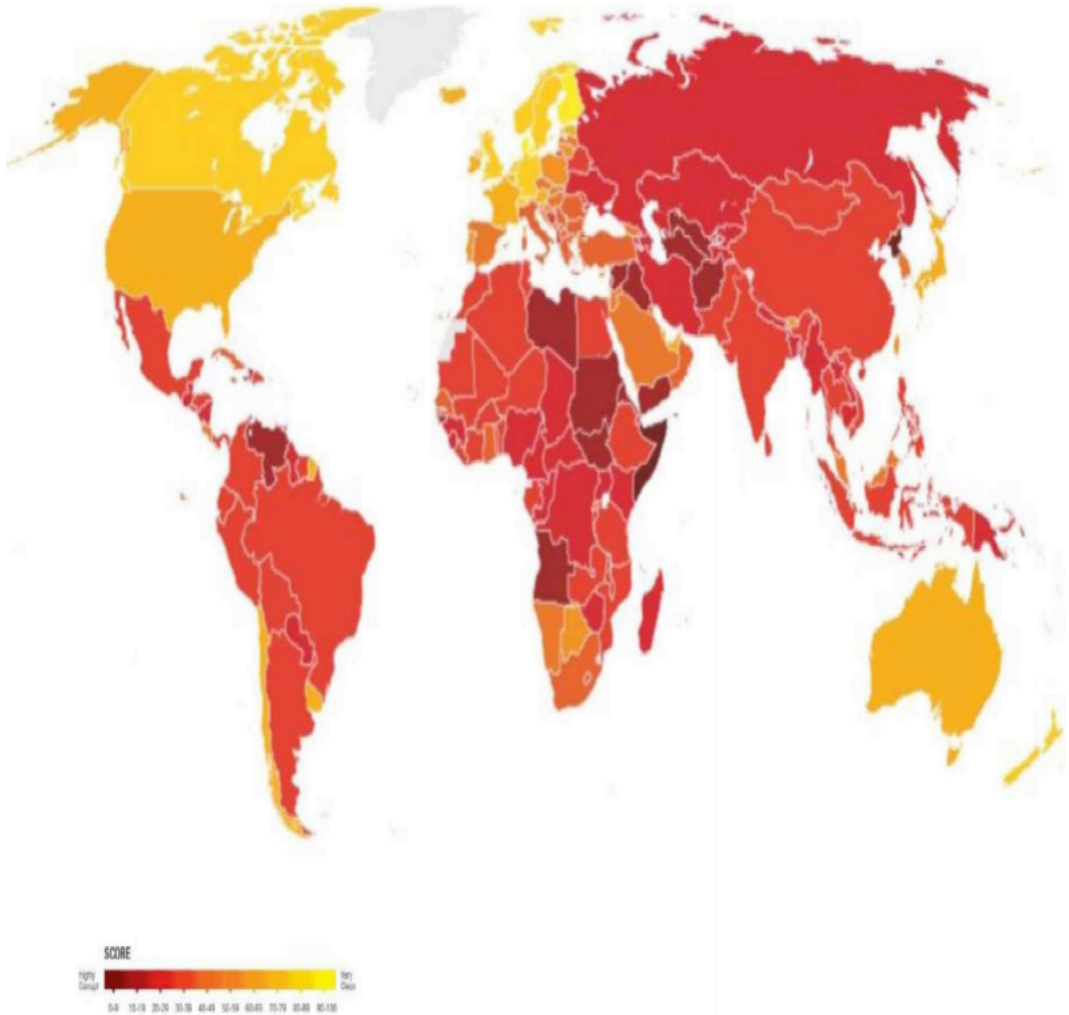
La mayoría de las entidades federativas cuentan con su propio código penal basados en el código federal en la materia. Asimismo, como se puede observar en los delitos tipificados anteriormente, de los actos de corrupción se desprenden otro tipo de infracciones tales como robo y en algunos casos hasta la privación ilegal de la libertad, incluso de la vida.

En el contexto internacional, actualmente México se encuentra entre los países más corruptos, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2015<sup>15</sup> de Transparencia Internacional (2016), nuestro país se encuentra en el lugar 95 (con una calificación de 35) de 167 en cuanto a naciones menos corruptas (los países de la región escandinava de Europa ocupan los primeros lugares: Dinamarca, Finlandia, Suecia, respectivamente. Noruega con calificaciones de: 91, 90, 89 y 87 respectivamente, mientras que los últimos los ocupan países africanos y asiáticos, tales como: 163. Sudán del Sur, 164. Sudán, 165. Afganistán, 166. Corea del Norte y 167. Somalia con parámetros de 15, 12, 11 y 8, respectivamente), a nivel continental ocupa el lugar 15 de 25 (por debajo de 1. Canadá, 2. Estados Unidos, 3. Uruguay, 4. Chile y 5. Costa Rica con calificaciones de: 83, 76, 74, 70 y 55, respectivamente). Por arriba de 18. Argentina y 25. Venezuela con estimaciones de 32 y 17, respectivamente. El siguiente mapa ilustra el panorama mundial sobre el tema.

---

<sup>15</sup> “La Puntuación del IPC correspondiente a un país o territorio indica el grado de corrupción en el sector público, según la percepción de empresarios y analistas de país, entre 100 (percepción de ausencia de corrupción) y 0 (percepción de muy corrupto) (Transparencia Internacional, 2016).

**Mapa 1. Panorama mundial de la corrupción  
(Índice de percepción de la corrupción, 2015)**



Fuente: transparencia Internacional España, 2016.

Nota: (+) igual a países con más corrupción, (-) igual a países con menos corrupción.

**Cuadro 1. Tasa de incidencia de corrupción por entidad federativa de residencia por cada cien mil habitantes, 2015**

Entidad federativa	<i>Población de 18 años y más que tuvo contacto con algún servidor público<sup>1</sup></i>	<i>Total de trámites en los que existió experiencia de corrupción</i>	<i>Tasa de incidencia de corrupción<sup>2</sup></i>
<b>Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>32 921 444</b>	<b>9 908 332</b>	<b>30 097</b>
Aguascalientes	474 800	95 843	20 186
Baja California	1 279 361	311 536	24 351
Baja California Sur	150 245	47 484	31 604
Campeche	255 767	44 658	17 460
Coahuila de Zaragoza	1 007 925	205 115	20 350
Colima	212 509	19 615	9 230
Chiapas	446 298	63 000	14 116
Chihuahua	1 311 975	478 498	36 472
Ciudad de México	4 367 396	1 130 692	25 889
Durango	522 134	121 998	23 365
Guanajuato	1 237 395	213 565	17 259
Guerrero	461 741	68 425	14 819
Hidalgo	286 901	77 353	26 962
Jalisco	2 423 102	541 134	22 332
Estado de México	5 847 381	3 634 752	62 160
Michoacán de Ocampo	551 209	160 645	29 144
Morelos	568 048	168 937	29 740
Nayarit	241 615	23 869	9 879
Nuevo León	2 059 257	335 484	16 292
Oaxaca	334 971	65 030	19 414
Puebla	1 216 687	344 279	28 296
Querétaro	584 857	169 055	28 905
Quintana Roo	604 798	109 989	18 186
San Luis Potosí	648 519	101 712	15 684
Sinaloa	795 304	463 121	58 232
Sonora	975 476	324 400	33 256

continúa...

Tabasco	232 671	38 026	16 343
Tamaulipas	1 132 368	118 235	10 441
Tlaxcala	376 228	108 018	28 711
Veracruz de Ignacio de la Llave	1 417 076	148 238	10 461
Yucatán	680 467	146 874	21 584
Zacatecas	216 963	28 752	13 252

<sup>1</sup> Población de 18 años y más que habita en áreas urbanas de cien mil habitantes y más que realizó al menos un trámite, pago, solicitud de servicio o cualquier tipo de contacto presencial con un servidor público.

<sup>2</sup> La tasa se calcula dividiendo el total de actos de corrupción en la entidad federativa de residencia entre la población de 18 años y más que habita en áreas urbanas de cien mil habitantes y más que tuvo contacto con algún servidor público, multiplicada por 100 000 habitantes.

Fuente: retomado de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2015.

Como lo muestra el cuadro anterior, el total de trámites en los que existió experiencia de corrupción fue de 9 millones 908 mil 332 casos, con una tasa de incidencia de 30 mil 97. El Estado de México ocupa el primer lugar con 3 millones 634 mil 752 casos que representan el 36.68% del total nacional con una tasa de incidencia de 62 mil 160, muy elevada respecto a la nacional. La entidad federativa que menos casos tuvo fue Colima con 19 mil 615 que equivalen al 0.2% del total nacional con una tasa de 14 116 casos, muy por debajo de la nacional.

De esta manera, como se puede apreciar, existen infinidad de casos de corrupción que desafortunadamente ocurren al interior de las administraciones públicas en nuestro país, en todos los órdenes de gobierno, agrupados en tráfico de influencias para la asignación de cargos públicos, otorgamiento de permisos y licencias, resolución inicua de casos administrativos o judiciales, autorización arbitraria de contratos y manejo indebido de información privilegiada; así como dádivas y contra prestaciones no autorizadas por la ley, a cambio del beneficio propio o por afinidad hasta el cuarto grado.

Esta problemática atenta contra la eficiencia y eficacia de las administraciones públicas de cualquiera de los órdenes de gobierno y por ende en los fines que esta última tiene y que refieren al bienestar social de la población. Asimismo su reproducción se debe en gran parte a la impunidad y debilidad de las instituciones para sancionarla con fundamento en la legislación respectiva, por lo que se convierte entonces en el primer reto que requiere abordarse de manera eficaz.



### *Falta de transparencia y rendición de cuentas*

La transparencia y rendición de cuentas son dos rasgos fundamentales en los que se basa un gobierno democrático. Por medio de la transparencia se abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar. Respecto a la rendición de cuentas, el gobierno explica a la población sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar su actuar por lo que debe transparentarse para manifestar su funcionamiento y someterse a la evaluación de la ciudadanía. En este sentido, el acceso a la información contribuye a reforzar los procedimientos de rendición de cuentas y repercute directamente en una mayor calidad de la democracia (Presidencia de la República, 2007).

Sobre este tema, la norma suprema en su precepto 134 expresa que:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016a: 139).

México cuenta con una legislación general en materia de transparencia, tal es el caso de la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública, cuyo objeto se establece en su artículo primero:

La presente Ley es de orden público y tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley general de transparencia y acceso a la información pública (Cámara de Diputados, 2016d).

Asimismo, cada una de las entidades federativas de nuestro país cuenta con su propia ley en la materia, tal y como lo muestra el artículo segundo transitorio del Decreto

por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007:

La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016a: 186).

En este orden de ideas, hoy por ejemplo se cuenta con el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM), el cual mide la calidad de las leyes de transparencia en relación con las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia. Se integra por tres variables esenciales: el diseño normativo, el institucional y el procedimiento de acceso a la información pública y obligaciones de transparencia. Cada variable se compone de siete, cinco y nueve indicadores, respectivamente, los cuales a su vez se alimentan de 196 criterios. Su escala de medición va de 0 a 1 (Índice del Derecho de Acceso a la Información en México, 2015).

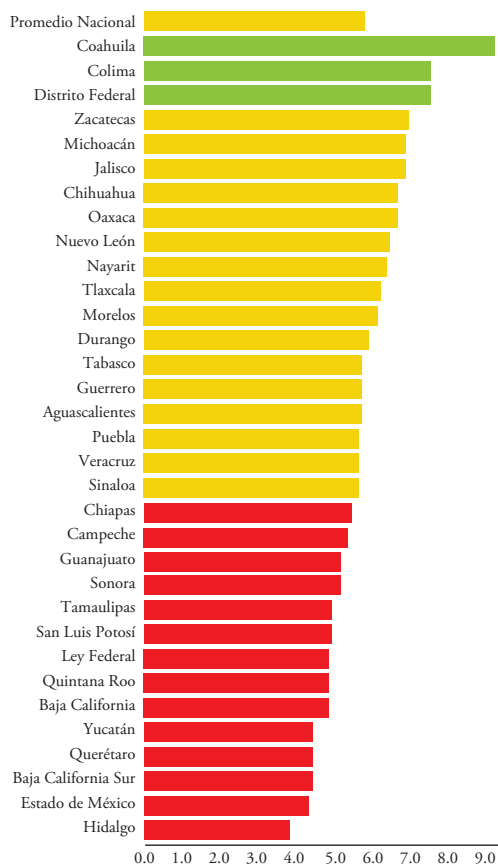
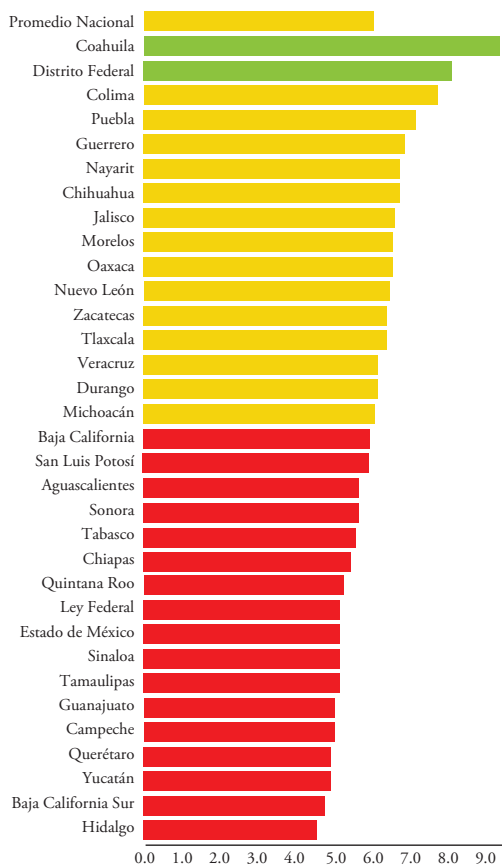
Con base en lo anterior, el promedio general de nuestro país es de 5 195, cifra reprobatoria, el mejor parámetro es de Coahuila con 9 339, seguido por el de la Ciudad de México con 8 111, el Estado de México ocupa el lugar 24 de 32 con 5 171, cifra que lo ubica por debajo de la media nacional, cabe mencionar que el índice más bajo es el de Hidalgo con 4 594 (IDAIM) (Véase gráfico 1).

En cuanto a la variable de diseño normativo, el promedio general es de 6 152, la mejor calificación corresponde a Coahuila con 9 800, seguido por la de Colima con 8 000. El Estado de México en el lugar 31 con 4 600 e Hidalgo con 4 100 en último (IDAIM) (Véase gráfico 2 y mapa 2). Respecto a la variable de diseño institucional el promedio nacional es de 5 609, de nuevo el mejor promedio corresponde a Coahuila con 8 300, seguido por el de la Ciudad de México con 8 100. El Estado de México se encuentra en el lugar 16 con 5 600. El último lugar corresponde a Sinaloa con 3 700 (IDAIM) (Véase gráfico 3). En relación con la variable de proceso de acceso y obligaciones de transparencia, el promedio nacional es de 6 209, Coahuila sigue encabezando la lista con 9 800, en segundo lugar la Ciudad de México con 8 100.

El Estado de México en el lugar 27 con 5 200 y en último lugar Chiapas con 4 600 (IDAIM) (Véase gráfico 4).

**Gráfico 1 (izquierda). Evaluación general del Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (2015)**

**Gráfico 2 (derecha). Medición de la variable de diseño normativo (2015)**

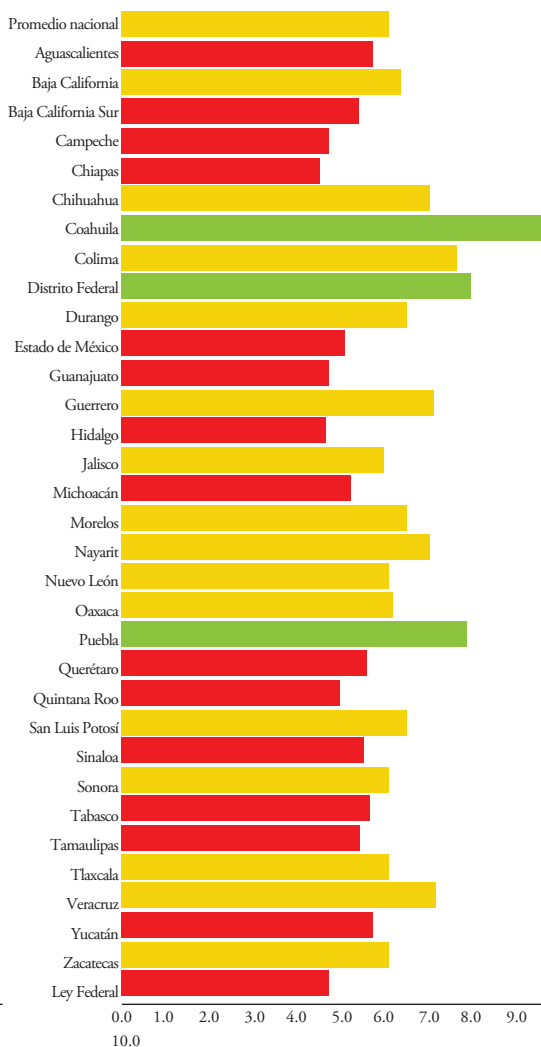
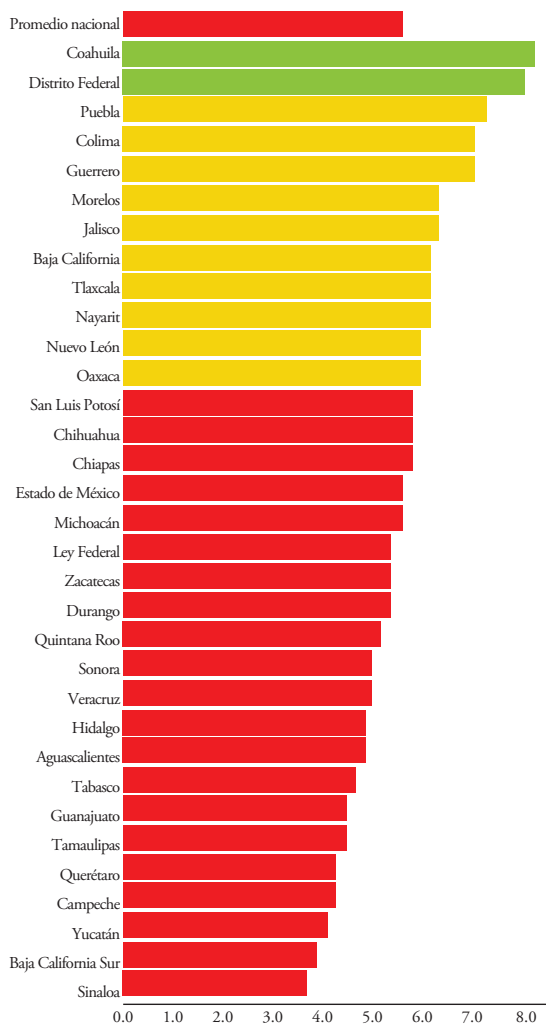


Fuente de ambas gráficas: IDAIM, 2015.

Nota: cabe mencionar que la fuente primaria hace alusión todavía a Distrito Federal, sin embargo con las reformas constitucionales respectivas, esta entidad se convirtió en Ciudad de México. El color rojo corresponde al intervalo que va de 0 a 0.59, el amarillo va de 6 a 7.9 y el verde 8 a 10.

Gráfico 3 (izquierda). Medición de diseño institucional (2015)

Gráfico 4 (derecha). Medición de la variable de proceso de acceso y obligaciones de transparencia (2015)



Fuente de ambas gráficas: IDAIM, 2015.

Nota: cabe mencionar que la fuente primaria hace alusión todavía a Distrito Federal, sin embargo con las reformas constitucionales respectivas, esta entidad se convirtió en la Ciudad de México. El color rojo corresponde al intervalo que va de 0 a 0.59, el amarillo va de 6 a 7.9 y el verde 8 a 10.

**Mapa 2. Panorama por entidad federativa del Índice del Derecho de Acceso a la Información (Evaluación general, 2015)**



Fuente: IDAIM, 2015.

Nota: el color rojo corresponde al intervalo que va de 0 a 0.59, el amarillo va de 6 a 7.9 y el verde 8 a 10.

Como se puede observar, más allá de los avances en cuanto a la legislación en materia de transparencia, es preciso mencionar que aún este tema es un segundo reto que requiere afrontarse con mayor eficacia, la información vertida así lo muestra, el sureste, el noroeste y parte del centro de México y del noreste, necesitan trabajar aún más para la consolidación de sus mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, en la medida que lo realicen, sus administraciones públicas serán más eficaces y eficientes y con ello contribuirán de una forma más adecuada a la generación de bienestar social de la población.

#### *Falta de profesionalización de los servidores públicos y la evaluación de su desempeño*

Más allá de los avances tecnológicos aplicados en los procesos de gestión de las administraciones públicas, es bien sabido que el activo más importante y determinante

para la consecución de los resultados esperados por éstas, son los recursos humanos. No se podría entender el funcionamiento de las AP sin este tipo de recursos, ya que son éstos quienes deben procesar los recursos públicos (materiales, monetarios) para generar bienes que estén al alcance de la población en general.

De aquí la importancia de la profesionalización de estos recursos humanos, la cual muchas veces tiende a ser deficiente para realizar de manera adecuada las funciones que le corresponden.

Su marco legal se halla implícito en diversos preceptos (tercero, quinto, décimo séptimo, cuadragésimo primero, septuagésimo tercero,) de la CPEUM, relativos al desempeño docente, de justicia electoral.

Asimismo, existe la Ley del servicio profesional de carrera en la administración Pública Federal al respecto:

Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.

Artículo 2.- El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad (Cámara de Diputados, 2006: 1).

Artículo 10.- Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

...VII. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado, en los términos previstos en la presente Ley;...

Artículo 11.- Son obligaciones de los servidores públicos de carrera:

V. Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento (Cámara de Diputados, 2006: 4).

### Asimismo:

Artículo 13.- El Sistema comprende los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación, que se precisan a continuación:

IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir:

- a) Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto.
- b) La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado.
- c) Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad.
- d) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia.
- e) Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas.
- f) Las condiciones objetivas para propiciar igualdad de oportunidades de capacitación para mujeres y hombres (Cámara de Diputados, 2006: 4).

Cabe mencionar que las 32 entidades federativas cuentan con su ley estatal en la materia, lo que permite que el Servicio Profesional de Carrera esté estipulado para cada una de ellas.

No obstante lo anterior, cabe mencionar que tanto en la Administración pública federal, como en las estatales y municipales, aún existe un rezago en cuanto a capacitación y profesionalización de los servidores públicos.

En este sentido, si en el servicio profesional de carrera en la Administración pública federal aún son evidentes los espacios por atender a pesar de los recursos federales con los que se cuenta, no resulta difícil imaginar los grandes atrasos que privan en las administraciones públicas estatales y municipales, en donde la falta de experiencia de los altos cuadros gubernamentales y la constante movilidad dificultan el establecimiento de dicho servicio (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008).

De esta manera, por ejemplo, el problema más evidente se da en el orden municipal, ya que en una gran cantidad de ayuntamientos, por sus características sociales, económicas, culturales, políticas, entre otras, se hace prácticamente inviable instalar un servicio civil de carrera único, que aunado a la pulverización

presupuestal, impide ofrecer un panorama atractivo a los profesionistas en la materia, por falta de apoyo en su remuneración y desarrollo. Asimismo, aún prevalecen prácticas implementadas en la Administración pública como son: el compadrazgo, padrinozgo y amiguismo, así como la tendencia a utilizar los cargos públicos como pago a los trabajos en campañas políticas, o peor aún, en muchos casos como pago a “donativos” a las mismas (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2008).

Con el padrinozgo se elimina la eficacia de un Servicio Profesional de Carrera que garantice mejoras en la realización de prácticas eficientes dentro de la Administración pública. Los vicios que acompañan al padrinozgo y al compadrazgo político impiden la realización de proyectos públicos de largo aliento debido a la rápida rotación de los grupos de poder ante cada nuevo periodo electoral. Hay una relación directa entre calidad del servicio público en el ejercicio gubernamental y la designación de cargos administrativos por la vía del padrinozgo. Aunque se vea muy mecánicamente el asunto, sabemos que a mayor padrinozgo y recomendaciones hay un empeoramiento en el ejercicio de la administración pública y de la propia política partidaria. Actualmente el ascenso al poder político y administrativo, ya no se alcanza por la vía de pasos graduales y méritos propios, sino por el patrocinio y la recomendación que hacen los integrantes con mayor poder dentro de las élites políticas para promover el ascenso de los colaboradores o amigos más fieles (Rivera Trejo, 2014: 1).

Cabe mencionar que esta problemática no es ajena a las administraciones públicas de orden federal y estatal, donde también es posible observar este tipo de otorgamiento de cargos o plazas con base en las prácticas aludidas en la cita y párrafo anteriores.

De aquí entonces que esta cuestión se convierta en un tercer reto por afrontar con mayor determinación y urgencia en el corto y mediano plazos, con el único propósito de fortalecer el desarrollo de las administraciones públicas de todos los órdenes de gobierno, de tal forma que se fortalezca la eficiencia y eficacia de sus procedimientos, para la generación de valor público materializado en desarrollo social y económico.

De esta manera, el capital humano<sup>16</sup> que integra las administraciones públicas, es y seguirá siendo el principal recurso que puede propiciar dicha generación.

---

<sup>16</sup> Se refiere “al valor que tiene para una organización, la capacidad intelectual, formación, talento, dedicación y compromiso de sus empleados... hoy se hace un uso más cualitativo de este término e informalmente extendido al grupo total de los empleados y no a las cualidades particulares de cada uno” (Headways Media, 2016).



### *Falta de coordinación al interior y entre los diferentes órdenes de gobierno*

Uno de los rasgos fundamentales de la gestión de las administraciones públicas es la visión integral (que implica una coordinación interinstitucional) de sus organizaciones para el adecuado funcionamiento de éstas, toda vez que cada una puede guardar una estrecha relación con base en sus fines que persiguen. No obstante, en la práctica administrativa generalmente se observa una problemática para una idónea coordinación de este tipo, al respecto:

...existen diversos problemas que obstaculizan lograr una buena coordinación interinstitucional entre las instancias del gobierno federal en México; problemas que se reflejan de igual forma al tratar de buscar la coordinación con las instancias estatales y con otros actores sociales, económicos y productivos. En especial el problema responde al diseño de una ingeniería institucional que desde sus orígenes concibió el trabajo sectorial de una forma unilateral y que al pasar del tiempo, las estructuras normativas han dificultado de forma importante generar procesos que son fundamentales para la cooperación: procesos de planeación estratégica comunes, generación de información que sea de utilidad para todas las partes, el reconocimiento de autoridad y liderazgo para la parte coordinadora, así como la integración de fondos presupuestales que puedan ser utilizados para implementar acciones colaborativas (Aguilar, 2012: 110).

Lo anterior repercute, de manera negativa, en el funcionamiento de las administraciones públicas de cualquiera de sus órdenes de gobierno, pues al ser la coordinación y cooperación débiles o nulas, la expectativa de alcanzar un objetivo común, en este caso el desarrollo social y económico y por ende el bienestar social de la población, se reduce, ya que, de acuerdo con la complejidad de la realidad social y de la problemática imperante en ella, actualmente resulta muy difícil que una instancia de gobierno por sí sola, pueda desempeñar sus funciones de manera satisfactoria. De tal forma que la falta de coordinación interinstitucional propicie:

... el desperdicio de esfuerzos humanos, creando problemas como la duplicación de esfuerzos, ansiedad y conflictos en las relaciones humanas, así como la mala utilización de los recursos financieros y materiales, los altos costos y la pérdida de energía (Mendoza, 1980: 15).

Respecto a la coordinación entre las organizaciones que conforman los órdenes de gobierno, cabe mencionar que su fortalecimiento requiere de una atención urgente,

por ejemplo en el ámbito metropolitano del Valle de México y megapolitano del centro de México donde se asienta la mayor proporción de personas a nivel nacional, 17.38% y 25.88%, respectivamente.

El Valle de México tiene arreglos de gobernanza complejos, fragmentados y a menudo desordenados. Al igual que otras zonas metropolitanas de México y de otros países de la OCDE, el Valle de México parece no contar con mecanismos institucionales claros y eficaces que permitan planear el desarrollo urbano y coordinar los servicios urbanos, incluida la infraestructura. El contexto anterior erosiona la productividad económica, la sustentabilidad ambiental y, en general, la habitabilidad de la región (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2015: 3).

...El gran número de actores administrativos aumenta el grado de complejidad de la labor de diseño e implementación de políticas públicas que demandan coordinación, esto puede obstaculizar la productividad de las aglomeraciones urbanas. El problema se agrava por la falta de marcos de planeación regional estratégica que apliquen a escala metropolitana y con suficiente respaldo financiero; por la ambigüedad de las definiciones constitucionales y la débil coordinación y colaboración entre los gobiernos a nivel estatal y municipal para el desarrollo urbano (OCDE, 2015: 7).

Por su parte, la coordinación megapolitana particularmente en el tema del medio ambiente, necesita mayores mecanismos de coordinación entre los diferentes actores u organizaciones que participan en ella, como lo alude Martín Gutiérrez Lacayo (coordinador Ejecutivo de la Comisión Ambiental de la Megalópolis en 2016):

Todas las entidades que conforman la Megalópolis “tienen problemas de contaminación compartidos, por lo que “debemos de coordinarnos entre políticas públicas a nivel federal y local para atender el problema”, indicó al participar en el foro Análisis del Medio Ambiente en la Ciudad de México, Retos y Perspectivas.

Explicó que si las ciudades comparten las mismas dificultades es porque en la región “hay cinco cuencas atmosféricas que transportan contaminantes entre entidades, por lo que se debe planear en conjunto para resolver el problema; si cada una lo hace por separado, no servirá de nada” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016f: 1).

Lo anterior en gran parte trae consigo una ausencia de planeación y visión a mediano y largo plazo, más allá de que en los diferentes instrumentos de planeación federal,

estatales y municipales esté presente. En el caso del desarrollo urbano y movilidad en el Valle de México se tiene que:

Es fundamental que el Valle de México sustituya la planeación tradicional, unidimensional y sectorial, por un enfoque transversal e integrado de formulación de políticas públicas. Por ejemplo, dado que el desarrollo urbano y la infraestructura de transporte no se planifican en conjunto, los nuevos proyectos de transporte no corresponden plenamente a las necesidades de accesibilidad. Las políticas urbanas aún se definen en gran parte con base en necesidades y prioridades sectoriales, y de manera reactiva. El problema se agrava dado que i) ciertos sectores también están fragmentados en el aspecto administrativo, como la vivienda, el transporte y la prestación de servicios de agua, y ii) no hay una visión de largo plazo compartida para el Valle de México. Además, el sistema jerárquico que enmarca la planeación ofrece poca participación a los gobiernos municipales. Hay también pocos mecanismos, instrumentos y organismos para evaluar los resultados y el impacto de los planes y proyectos de desarrollo urbano en el mediano y largo plazos. Hay un número relativamente grande de planes sectoriales a diferentes escalas geográficas, los cuales siguen diferentes calendarios y son patrocinados por diferentes entidades, lo que afecta el desarrollo metropolitano por la limitada referencia mutua. La mayoría de estos planes parecen ser obsoletos y no estar ligados de forma adecuada a los canales de toma de decisiones políticas a través de los cuales se determinan las inversiones públicas y se asignan presupuestos. Aun cuando los planes en sí se articulen de manera integrada y horizontal, su implementación corresponde a departamentos sectoriales que suelen no estar coordinados (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2015: 21).

Lo anterior deja en claro, reitero, la problemática de la ausencia o fortalecimiento de la coordinación que redundan en una fragmentación de las zonas metropolitanas por citar un caso, y no en tratarlas como un todo.

Hoy la autonomía municipal permite ejercer más facultades sobre el tema de gestión de servicios públicos y atención a la problemática social, sin embargo, en muchas ocasiones este aspecto genera una visión local, exclusiva a los límites municipales para su tratamiento, más que considerarlas como cuestiones compartidas.

Asimismo, es posible observar en las administraciones públicas municipales, una visión a corto plazo para el desarrollo de sus gestiones, lo cual se explica por la duración de sus periodos que es de tres años, muchas veces insuficiente para la obtención de resultados de los proyectos que ponen en práctica, mismos que en

ocasiones son truncados y con ello la continuidad de los mismos, por las nuevas gestiones que entran en funciones

La problemática que se señala para el cambio institucional orientado hacia la ampliación de la gestión municipal, contiene distintas aristas. Al respecto se ha analizado que uno de los principales problemas que aqueja al municipio es la falta de tiempo para consolidar las políticas públicas en todas las materias de la acción de gobierno, así como de los objetivos programáticos de los planes de desarrollo, por lo que la continuidad de los proyectos se trunca en la mayoría de los casos y la experiencia gubernamental acumulada en los primeros años, no rinde los beneficios para el desarrollo integral de las políticas municipales (Núñez, 2013: 1).

Lo que habla entonces de la ineficiencia en el actuar de las administraciones públicas, de tal forma que la coordinación interinstitucional y entre las diferentes administraciones públicas de los órdenes de gobierno es un rasgo que requiere fortalecerse, por ende, un cuarto reto que necesita afrontarse con mayor eficacia.

#### PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Una vez expuesta la definición de Administración pública, desde un enfoque prospectivo, la legislación y estructura bajo las cuales se sustenta en los tres órdenes de gobierno, así como los retos presentes en ella, a continuación se expone una serie de propuestas con las cuales éstos se pueden afrontar y con ello mejorar la Administración pública.

#### *Abatimiento de la corrupción*

Mediante:

- El fortalecimiento de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción,<sup>17</sup> por medio de una sólida promoción de sus valores y lo que ellos implican en el servicio público, a saber: legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez,

---

<sup>17</sup> "...tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia" (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016e).

lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito; entre el capital humano que conforman las administraciones públicas de los órdenes de gobierno. El código de ética federal y los estatales y en su caso los municipales que existan (sin dejar de lado el fomento de su elaboración, donde no los haya), deben ser el instrumento adecuado para realizar el impulso de dichos valores.

- La dotación de mayores facultades a la Auditoría Superior de la Federación<sup>18</sup> y a las que corresponden a las entidades federativas, de tal forma que puedan ser una instancia de investigación coadyuvante para evidenciar los casos de impunidad.
- La aplicación firme de sanciones con penas más severas y ejemplares (multas con mayor costo económico, más años de prisión, inhabilitación de por vida de su cargo) al servidor público que cometa actos de corrupción, aplicándolas por igual, sin distinción de raza, creencia religiosa, afiliación política, rango laboral, etc., respecto a los ciudadanos que incurran en ellos de igual manera penas más firmes (multas con mayor costo económico, más años de prisión). En el caso de las empresas particulares, inhabilitación permanente para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas que haga el gobierno federal, o bien los estatales.
- Tomando en consideración lo que dice Von Mises respecto a que “la corrupción es un mal inherente a todo gobierno que no está controlado por la opinión pública”; se requiere el fomento de una capacitación orientada a la educación crítica en derechos humanos que implica la necesidad de un estudio y exposición del sistema de derechos humanos bajo el perfil de dos polos que son opuestos entre sí: de un lado los valores éticos fundamentales y del otro la corrupción, en todas y cada una de sus manifestaciones (Lima Torrado, 2015: 95). Por lo tanto, la participación de la opinión pública debe ser promovida siempre y necesariamente.

---

<sup>18</sup> Su misión “es fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público (Auditoría Superior de la Federación, 2016).

### *Fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas*

Por medio:

- Del fomento de la realización de rediseños normativos e institucionales en materia de transparencia que no sólo incluya al Poder Ejecutivo, sino también a los poderes legislativo y judicial del orden de gobierno federal y estatal. Así como fortalecer los diseños ya existentes, por ejemplo mediante la dotación de nuevas tecnologías de información.
- De la promoción de una cultura de la transparencia y rendición de cuentas en el ámbito municipal, toda vez que son nulas o pocas las mediciones totales sobre el tema en este orden de gobierno, del cual cabe resaltar es donde se administran y ejercen la mayor cantidad de recursos públicos.
- Del impulso de una mayor participación de la ciudadanía en la vigilancia de la utilización de los recursos públicos establecidos y asignados en los presupuestos respectivos y con ello se pueda dar de manera plena la transparencia y rendición de cuentas. De esta manera, se podrá contar con una sociedad más informada siempre pendiente de en qué se gasta el erario público y en su caso de denunciar alguna anomalía al respecto.
- De la verificación aleatoria, certera y a fondo de las situaciones patrimoniales y fiscales de los servidores públicos de cualquiera de los órdenes de gobierno, de tal forma que las personas que forman parte del capital humano que a su vez integra las administraciones públicas estén conscientes de que en cualquier momento puedan ser sujetas a este procedimiento.

### *Consolidación de la profesionalización de los servidores públicos y la evaluación de su desempeño*

A través:

- Del fortalecimiento de un auténtico servicio civil de carrera, en el cual impere la meritocracia<sup>19</sup> (no el compadrazgo ni el amiguismo) para la elección de las personas en los cargos públicos. Con sanciones ejemplares para quien vaya en contra de esta forma de elección.

---

<sup>19</sup> “Sistema de gobierno en que los puestos de responsabilidad se adjudican en función de los méritos personales” (Real Academia Española, 2016).

- De una real y constante evaluación del desempeño de los servidores públicos, mediante la medición de sus resultados obtenidos con el ejercicio de su cargo.
- Del fortalecimiento de una capacitación permanente en los servidores públicos que implique actualización y práctica de los conocimientos adquiridos, la aprobación de este proceso debe ser obligatoria.
- Del afianzamiento de un sistema de incentivos que motiven a los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno a que adquieran conocimientos para el mejor desempeño de sus funciones, y además permita reconocer y estimular su superación y buenas prácticas.

*Fortalecimiento de la coordinación al interior y entre los diferentes órdenes de gobierno*

Mediante:

- La adopción e interiorización de una visión integral de la Administración pública considerada desde esta perspectiva como un sistema donde todas sus partes guardan estrecha relación para su debido funcionamiento y donde el trabajo en equipo siempre contribuirá de manera positiva al resultado esperado.
- La adopción e interiorización de una visión que considere a las grandes ciudades o zonas metropolitanas como un todo y no como entes fragmentados donde impera la perspectiva de abordar la problemática social, ambiental, económica desde una perspectiva de límites territoriales y exclusividad a estos. Lo cual permitirá una planeación más acorde con la complejidad presente en estas urbes.
- La ampliación de los periodos de gobierno particularmente en el ámbito municipal que permita una visión a mediano y corto plazo para la implementación de las acciones de gobierno, así como continuidad a las mismas.

Como se apuntó al inicio de este documento, estas propuestas tienen un carácter enunciativo mas no limitativo, no obstante, su consideración es de utilidad para afrontar los retos referidos y con ello alcanzar la prospectiva que se manifiesta en la definición construida para este trabajo.

FUENTES DE CONSULTA

- Aguilar Bellamy, Alexandra (2012), *Hacia un modelo de coordinación interinstitucional e intersectorial para disminuir el trabajo infantil agrícola en México*, México, Instituto Nacional para el Desarrollo Social.
- Auditoría Superior de la Federación (2016), “¿Quiénes somos?”, s/f, [http://www.asf.gob.mx/Section/51\\_Quienes\\_somos](http://www.asf.gob.mx/Section/51_Quienes_somos).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2006), Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, artículos: 1, 2, 10,11 y 13.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016a), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos: 6, 90, 115 y 134.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016b), Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 1.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016c), Código Penal Federal, artículos: 212, 215, 217, 218, 220, 221, 222, 22 bis, 223 y 224.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016d), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo: 1.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016e), Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo: 1.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016f), *Pide CAME que entidades de Megalópolis se coordinen a nivel federal y local para atender problemas de contaminación compartidos; por separado de nada servirá*, s/f. Recuperado de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2016/07-Julio/21/3664-Pide-CAME-que-entidades-de-Megalopolis-se-coordinen-a-nivel-federal-y-local-para-atender-problemas-de-contaminacion-compartidos-por-separado-de-nada-servira>, consultado el 30 de noviembre de 2016.
- Facultad de Contaduría y Administración (2003), *Apuntes para la asignatura, Administración Básica I*, México, Fondo FCA, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fraga, Gabino (1999), *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa.
- Gubernatura Constitucional del Estado de México (2016), Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, artículos: 77 y 129.
- Headways Media (2016), *Capital humano*, s/f. Recuperado de: <https://www.headways.com.mx/glosario-mercadotecnia/palabra/capital-humano/>, consultado el 30 de noviembre de 2016.



- Hinojosa Velasco y Alejandro Germán (2015), “Presentación” en Bautista, Óscar Diego (coord.) (2015), *Ética pública frente a corrupción, instrumentos éticos de aplicación práctica*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp. 13-15.
- Hurtado Cuartas, Darío (2008), *Principios de administración*, Medellín, Colombia, Instituto Tecnológico Metropolitano.
- H· XLVIII Legislatura del Estado de México (2015), Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, artículos: 3, 5 y 6.
- Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (2015), *Evaluación general, diseño normativo, diseño institucional, proceso de acceso y obligaciones de transparencia*, mapa, s/f. Recuperado de: <http://idaim.org.mx/> Consultada el 30 de noviembre de 2016.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015), Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015 (Estimaciones: IV. Corrupción), s/f. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/>, consultado el 30 de noviembre de 2016.
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México (2008), *Servicio Profesional de Carrera en los Estados y Municipios*, s/f. Recuperado de: [http://www.cca.org.mx/funcionarios/CLAD/htm/02\\_zonas/02\\_mexico/p\\_03\\_f.htm](http://www.cca.org.mx/funcionarios/CLAD/htm/02_zonas/02_mexico/p_03_f.htm), o el 30 de noviembre de 2016.
- Lima Torrado, Jesús (2015), “La educación crítica en derechos humanos como instrumento de lucha contra la corrupción”, en Bautista, Óscar Diego (coord.) (2015), *Ética pública frente a corrupción, instrumentos éticos de aplicación práctica*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp. 93-120.
- Mendoza Morató, Luis A. (1980), *Estudio de coordinación interinstitucional*, Cuzco, Lima, Perú, octubre, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas-OEA.
- Núñez Aguilar, Ernesto (2013), “Iniciativa que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ernesto Núñez Aguilar, del Grupo Parlamentario del PVEM”, s/f, número 3910-VI, miércoles 20 de noviembre, México, *Gaceta Parlamentaria*. Recuperado de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/62/2013/nov/20131120-VI/Iniciativa-7.html>, consultado el 30 de noviembre de 2016.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2015), *Estudios territoriales de la OCDE, Valle de México, México, síntesis del estudio*, México, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

- Pérez Porto Julián y María Merino (2009), “Definición de público”. Recuperado de: <http://definicion.de/publico/>, consultado el 30 de noviembre de 2016.
- Presidencia de la República (2007), *Plan nacional de desarrollo, 5.5 Transparencia y rendición de cuentas*, s/f. Recuperado de: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior-responsable/transparencia-y-rendicion-de-cuentas.html>, consultado el 30 de noviembre de 2016.
- Real Academia Española (2016), *Diccionario de la Lengua Española*, s/f. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=0mCOzj6>, consultado el 25 de noviembre de 2016.
- Rendón Huerta, Teresita (1998), *Derecho municipal*, México, Offset Universal.
- Reynoso Soto, Selene Rosa María y Miguel Ángel Villafuerte y Eudave (2009), *Manual básico para la administración municipal*, cuarta edición, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Rivera Trejo, Arturo (2014), *Padrinazgo político y administración pública*, s/f, en <http://ntrzacatecas.com/2014/01/27/padrinazgo-politico-y-administracion-publica/> consultado el 25 de noviembre de 2016.
- Sánchez Campos, Paul Alejandro (2011), “La búsqueda del administrador creador del valor público”, en *Revista IAPEM*, enero-abril 2011, núm. 78, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp.13-43.
- Santos Calderón, Juan Manuel (2014), *Plan anticorrupción y de atención al ciudadano 2014*, Colombia, Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Storner, James A.F; Freeman R. y Daniel Gilbert (1996), *Administración*, sexta edición, México, Prentice Hall.
- Transparencia Internacional España (2016), “Mapa Mundial de la Corrupción (IPC 2015)”, s/f. Recuperado de: [http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/mapa\\_ipc-2015.pdf](http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/mapa_ipc-2015.pdf), consultado el 25 de noviembre de 2016.

# LOS MALES DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO Y SUS REMEDIOS

Joel Mendoza Ruiz<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

En 2006, el autor del presente capítulo inició una investigación destinada a evaluar el desempeño del sistema federal mexicano, utilizando como referencia un concepto filosófico de la democracia cristiana: el principio de subsidiariedad. Como instrumentos de análisis se diseñaron escalas de evaluación que fueron aplicadas a sectores administrativos concretos y racionalmente integrados; éstas operacionalizaron los elementos del principio de subsidiariedad. El sentido de *conciencia social* impulsa el fortalecimiento de una pirámide social simbiótica, con funciones equilibradas para cada nivel, todas ellas orientadas hacia la realización del ser humano. La consigna de *delimitación competencial* se basa en la restricción operativa de las formaciones sociales más complejas de la pirámide. Como contraparte, un genuino *derecho social* es que las formaciones sociales más simples asuman con eficiencia sus funciones, o bien, que las formaciones sociales más complejas las suplan limitadamente a manera de *subsidium*.

La investigación referida evidenció un desapego casi generalizado entre el principio de subsidiariedad y el desempeño del sistema federal mexicano. En la aplicación de las escalas de evaluación siempre existió la necesidad de establecer más gradas o niveles para las evaluaciones negativas que para las positivas, esto es, se requería una medición más detallada para las calificaciones reprobatorias. En ese sentido, el proyecto editorial *Los males de la Administración pública y sus remedios* representó una afortunada oportunidad académica respecto de las prácticas administrativas desafortunadas: conceptualizar y evaluar el desapego subsidiario de la federación mexicana. Con ello, los elementos subsidiarios propuestos en 2006 dieron un giro de 180°: *subordinación social* en lugar de *conciencia social*, *centralismo* en sustitución de *delimitación competencial*, *inercia de jerarquía* antes que *derecho social*.

---

<sup>1</sup> Joel Mendoza Ruiz es doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente se desempeña como profesor investigador de tiempo completo adscrito al Centro Universitario UAEM Texcoco de la Universidad Autónoma del Estado de México.

En función de lo expuesto, este capítulo tiene como objetivo conceptualizar las inconsistencias del sistema federal mexicano, mediante el diagnóstico y la síntesis del déficit social y estructural, para diseñar un proceso de solución bajo la lógica incremental. El contenido está organizado en siete apartados, además de la presente introducción. El marco teórico se presenta bajo el título “Sociedad Federal y Estado Federal”. El diagnóstico y síntesis conceptual se vale de dos apartados: “El déficit asociativo simple: la subordinación social” y “El déficit estructural doble: el centralismo y la inercia de jerarquía”. Por su parte, el proceso de solución se describe bajo los tres títulos subsecuentes: “El remedio de la subordinación social”, “El remedio de la inercia de jerarquía y El remedio del centralismo”. Al final se presentan las “Conclusiones”.

#### SOCIEDAD FEDERAL Y ESTADO FEDERAL

El Estado federal es la materialización de una teoría: *el federalismo*. No obstante, el texto fundacional del federalismo, antes que un Estado multi-jurisdiccional, previó una sociedad federal que incluía al respectivo Estado como uno más de sus niveles funcionales. En efecto, en el siglo XVI Johannes Althusius vislumbró una pirámide cuyos estratos sociales asumían responsabilidades propias e intervenían subsidiariamente ante las necesidades de grupos con menores grados de autonomía (Truyol, 1990: XI-XII). La política era el instrumento de comunicación para generar consensos de funcionamiento intergrupar. Sólo el grupo social más complejo, el Estado, estaba operativamente confinado por el más formal de los pactos, la Constitución, y tenía como causa final el bienestar espiritual y material del cuerpo consociado o simbiosis universal (Mariño, 1990: xx).

La visión federalista centrada en la sociedad antes que en el Estado no ha perdido vigencia para algunos autores contemporáneos. Vincent Ostrom expresa que el desarrollo de capacidades autorreguladoras en el quehacer cotidiano es una condición necesaria para el perfeccionamiento funcional de los Estados federales. La reivindicación federalista depende de lo que Ostrom llama *el arte de la asociación en los acontecimientos de la vida diaria*. El éxito asociativo cotidiano resulta entonces determinante primaria del buen funcionamiento federal, debe desplegarse fuera de la tutela y el control estatal e incluso anteponerse en la agenda del desarrollo federal (Ostrom, 1997: 49-50).

Sin embargo, Ostrom destaca que el *arte* aludido depende de las contingencias de tiempo y lugar, por lo que resulta lógico que las capacidades colectivas muestren diversos patrones de asociación. Sobre esa consideración, las bases comunes de las sociedades federales son cuatro: 1) *valores aplicados* para establecer un orden solidario bajo el juicio moral de que los individuos poseen propiedades trascendentales y de igualdad relativa; 2) *organización del conocimiento y la información en foros públicos abiertos*, dispuesta para definir diversas factibilidades sobre la acción cooperativa y la innovación conjunta; 3) *organización de las conductas en las interacciones públicas y de mercado*, que genere normas para tomar decisiones colectivas y para ejecutar tareas conjuntas; y 4) *valoraciones críticas de los sucesos públicos* que funden saberes comunes, entendimiento compartido entre la comunidad, así como patrones de responsabilidad social y confianza mutua (Ostrom, 1997: 47-49).

Más allá de la trascendencia de las sociedades federales están los enfoques recurrentes: las bases jurídicas e históricas del Estado federal. El fundamento estructural del Estado federal ha considerado dos corrientes. El *federalismo por concentración o federalismo integrativo*, protagonizado por aquellos Estados independientes que deciden asociarse en una unión estatal denominada Estado federal, tal como fue el caso de los Estados Unidos de América y de Suiza: las *federaciones pioneras*. Por el contrario, el *federalismo por devolución o federalismo desintegrativo* es el protagonizado por un estado unitario o regional que procede a su desintegración, convirtiéndose en Estado federal a través de otorgar a sus entidades territoriales la categoría de Estados Miembros, se han considerado entre estos los casos de Brasil y México (Seijas, 2006: 31).

#### EL DÉFICIT ASOCIATIVO SIMPLE: LA SUBORDINACIÓN SOCIAL

La sociedad mexicana carece actualmente de un funcionamiento pro-federalista, padece de subordinación ante la lógica formal del gobierno. Para soportar esta afirmación, los siguientes párrafos evalúan varias formaciones sociales representativas a través de sus funciones primarias, políticas, así como las bases comunes de las sociedades federales según Ostrom. Con ello se alcanza el primero de tres conceptos necesarios para explicar los males del sistema federal mexicano.

La organización vecinal dirigida a la atención de los problemas públicos ha sido operativamente fraccionada en intervenciones estandarizadas para cada una de las etapas del ejercicio del gasto gubernamental. En la etapa de planeación

democrática la representación social regularmente no alcanza la plenitud, pues hasta en los mejores ejercicios de planeación democrática se registran omisiones de grupos sociales. Adicionalmente la normatividad correspondiente no persigue el equilibrio de la participación gubernamental respecto a la social, esta última se percibe como requisito. Los procesos de planeación participativa generalmente están desvinculados de los procesos de elaboración del presupuesto de egresos.

En los programas de gasto con decisiones ciudadanizadas persiste la simulación, permitiendo así la discrecionalidad decisoria de los representantes gubernamentales. Los programas que otorgan facultades ejecutivas a los ciudadanos tienden a desaparecer bajo la justificación de que la normatividad hace compleja su implementación. Persisten aún tres tipos: 1) fondos anuales distribuidos territorialmente para que los vecinos prioricen sus necesidades y organicen sus trabajos; 2) programas que permiten la ejecución directa de trabajos o la prestación de servicios por parte de un comité vecinal; y 3) fideicomisos públicos para que los vecinos depositen sus aportaciones financieras y el gobierno realice las obras con los rendimientos. Por su parte, los esquemas de contraloría social dependen de la asesoría gubernamental, por lo que comúnmente derivan en rutinas controladas o en conflictos derivados de una comunicación deficiente (Mendoza, 2015b: 88-89).

Los antecedentes de las intervenciones ciudadanas descritas en el párrafo anterior contaban con mayor protagonismo y valores sociales. Desde la etapa colonial española las celebraciones de la Iglesia católica eran encabezadas por las célebres mayordomías. A nivel comunitario fueron también relevantes las formas de organización adoptadas por los pueblos indígenas para la realización de faenas o aportación de materiales, denominadas *tequio* en el estado de Oaxaca. Esa fue una tradición arraigada desde que la autoridad colonial impuso tributos a las comunidades indígenas para ser pagados con trabajo. Durante la segunda mitad del siglo XIX el gobierno nacional pugó por la secularización de varias actividades cívico-administrativas, por lo que fueron introducidos valores cívicos para la organización ciudadana en sustitución de los religiosos. Sobre esa base, la organización comunitaria se caracterizó fundamentalmente por el consenso vecinal y el liderazgo de los ciudadanos de mayor solvencia cívica.

Para la segunda década del siglo XX, comisiones vecinales de obras específicas, en el marco del nacionalismo de Estado, establecían, con relativa facilidad, relaciones traslapantes con el gobierno federal. Merecen especial alusión los casos de construcción de carreteras en ese periodo. No obstante, si bien a partir

de los años treinta algunos programas federales proyectaron una participación ciudadana constante, ese aspecto fue banalizado por el énfasis que se le dio a la especialización administrativa y al financiamiento creciente. Durante el sexenio del presidente Adolfo Ruiz Cortines la diversificación de programas federales de co inversión reconsideró la participación financiera coyuntural de grupos sociales en programas tripartitas, para lo cual se impulsó la formación de Juntas Cívicas y de Mejoras Materiales. Otro resurgimiento de la intervención ciudadana se dio durante los sexenios de los presidentes Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari, con el establecimiento de la planeación democrática y del Programa Nacional de Solidaridad, respectivamente. Sin embargo, paulatinamente la rigidez normativa de los programas gubernamentales afectó la negociación política paritaria, los valores, la auto-organización y la evaluación ciudadana.

En materia de asistencia, los gobiernos estatales han establecido dependencias para la supervisión y subsidio de organizaciones privadas orientadas a la beneficencia de grupos vulnerables. La Junta de Asistencia Privada del estado de Querétaro regula y acredita cerca de 92 organizaciones privadas para que, una vez acreditadas, puedan tramitar apoyos en las demás dependencias estatales (Mendoza, 2010: 162). La Junta General de Asistencia Privada del Estado de Hidalgo asesora y subsidia aproximadamente 99 organizaciones privadas mediante la aplicación de programas de las tiendas OXXO, los Montepío y la renta de locales propios. La asesoría se orienta a la constitución formal, la profesionalización de los trabajadores y la difusión de programas públicos y privados. Los subsidios se refieren a insumos útiles para el objeto de las organizaciones, así como recursos económicos aplicables a transporte e infraestructura (Mendoza, 2013: 141). El Instituto Jalisciense de Asistencia Privada (IJAS) subsidia las actividades de organizaciones particulares ubicadas en ese estado, mismas que en 2013 eran 735.

El 78% de los subsidios los obtiene de donaciones y de rendimientos de los corralones estatales de tránsito (Mendoza, 2015b: 137). El mismo gobierno estatal de Jalisco cuenta con otras intervenciones ciudadanas en el ámbito asistencial. El Consejo Técnico Independiente de Evaluación de Políticas Públicas de Jalisco (CTIEPP) tiene funciones consultivas para definir criterios de evaluación, aunque no cuenta con facultades vinculantes y los consejeros académicos no concurren en una visión.

El desarrollo histórico de la asistencia privada explica el control estatal aludido. Bajo el concepto católico de *caridad* concurren convencionalmente

la evangelización de la Iglesia, el control político del gobierno virreinal, el poder económico de la aristocracia y la distribución de beneficios para los pobres. No obstante, los gobiernos liberales decimonónicos del México independiente, bajo el concepto secularizador de *beneficencia*, incentivaron con recursos a las organizaciones ciudadanas y a la vez limitaron la intervención de la Iglesia. El altruismo del siglo XIX se desarrolló a través del sostenimiento ciudadano de organizaciones como sociedades de socorros, sociedades artísticas y culturales, cofradías, empeños, asilos, hospicios y hospitales. A partir de esas condiciones el gobierno nacional incrementó paulatinamente su intervención, primero mediante la vigilancia y más tarde asumiendo funciones directas. En 1899 el gobierno normalizó la vigilancia a través de Juntas de Asistencia Privada (GEM, 2007: 30-34). A raíz de la *gran depresión* tomó vigencia el concepto de *bienestar* y con él intervenciones estatales directas: el Programa Gota de Leche en 1929, los Fondos para la Protección Infantil en 1947, los Centros de Bienestar Social Rural en 1953, los Centros de Bienestar Social Urbano en 1956 y las Casas de la Asegurada en 1959.

En paralelo, el gobierno nacional intervino en la producción y consumo masivo de los principales satisfactores sociales a través del crédito agrícola en 1935, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) en 1962, así como el Fondo de Casas Baratas en 1947. En los años setenta inició la implementación del primer programa gubernamental focalizado: el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider). La multiplicación de programas sociales fue reorganizada por la Secretaría de Desarrollo Social hacia su fundación en 1992 desde los aspectos normativos, estratégicos y financieros; a la vez que inició su descentralización administrativa hacia los gobiernos estatales (Mendoza, 2015a: 10-11).

El balance general de la asistencia privada se asemeja al caso de la organización vecinal. El rigor normativo instrumentó un control jerárquico que afectó la autonomía de los particulares de la beneficencia, aunque cabe destacar como diferencia que en la asistencia privada converge una amplia gama de valores y tradiciones organizacionales. En la reunión anual de las organizaciones de la sociedad civil del Estado de Jalisco regularmente conviven voluntarios y profesionales de la asistencia con una gran cantidad de clérigos, evidenciando así la coexistencia y permanencia de varios grupos en el sector asistencial pese a las pugnas históricas. En otros casos, la mezcla es menos afortunada. A partir de 1989, los programas asistenciales del gobierno federal han considerado un esquema emblemático central y varios programas estratégicamente



subordinados. Estos últimos combinan sin racionalidad alguna los apoyos universales, la comercialización económica de satisfactores sociales y los subsidios focalizados: tres etapas históricas acumuladas.

El subsidio gubernamental de organizaciones sociales se ha extendido más allá de la asistencia privada, lo cual ha incluido a las organizaciones no gubernamentales (ONG) en sus tres clasificaciones más comunes: libertad y limpieza democrática, intereses bien definidos, así como estratos de la globalización. En esa generalidad los efectos han resultado contraproducentes. El Gobierno del Estado de México tiene un registro de organizaciones orientadas al cambio climático. Al consultarle a la autoridad las potencialidades existentes para la gestión de redes de cambio climático en el Estado de México, el jefe del departamento de educación y difusión cultural contestó (22 de octubre de 2015) que no contaban con una estrategia al respecto, pues la experiencia no había sido positiva, ya que en el pasado se habían registrado muchas ONG sólo para beneficiarse del subsidio gubernamental.

Para la etapa reciente de la vida nacional mexicana algunos grupos de presión han desarrollado rasgos independientes, asimismo, han combatido por tener influencia y compartir disimuladamente parte del poder. Sus métodos de presión más comunes han sido la persuasión, las amenazas, el dinero, el sabotaje y la acción directa (Anzures y Velázquez, 2013: 25). Los grupos de presión más consistentes han sido Movimiento Proletario Independiente, Movimiento Antorchista Nacional, Movimiento Social Francisco Villa, Grupo de los 400 Pueblos y Asamblea de Barrios.

A manera de ejemplo, el Movimiento Antorchista Nacional ha desarrollado fortaleza económica como el elemento más importante en la implementación estratégica de su ideología política: la proyección de las masas populares como clase social dominante. Simpatizantes, militantes y funcionarios públicos de esa corriente política están obligados a contribuir con los gastos del movimiento, los últimos, incluso, lo hacen aportando un alto porcentaje de su salario. Con los rendimientos se complementa la estructura financiera de proyectos ideológicamente capitalizables. La organización básica del Movimiento Antorchista Nacional se basa en el pleno, un grupo de simpatizantes dirigido por un activista hacia su politización en la ideología Marxista-Leninista y su desempeño en actividades políticas. La organización maneja estímulos. Por el tiempo y los recursos que los integrantes dediquen a los fines de la organización ellos pueden ascender de rango y obtener subsidios, incluso de insumos elementales como la ropa, aunque también por indisciplina se les puede sancionar con

descenso de rango y suspensión de subsidios. En ese sentido la máxima es: *De cada uno, según su capacidad; a cada uno, según sus necesidades*; aunque algunos activistas del Movimiento Antorchista Nacional (29 de septiembre de 2016) reconocen carencias de profundización ideológica.

En contraste, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) sostiene que su misión es representar y defender los derechos de los trabajadores consagrados en la Carta Magna y en la Ley Federal del Trabajo. Su función política es la lucha obrera sobre bases corporativistas. Fue fundada durante el periodo cardenista con la finalidad de conformar un frente único que fungiera como representante de todas las organizaciones sindicales de la época. Tiene presencia en todas las entidades federativas, por lo que se esgrime como una central de trabajadores con un nivel realmente nacional. En su declaración de valores se refiere mejores condiciones laborales y niveles de bienestar (FCMAC, 2016). Hoy en día el sindicalismo en general ha perdido fuerza política, se ha replegado ante las tendencias laborales impuestas por la globalización (Anzures y Velázquez, 2013: 15). Por consiguiente, la CTM no muestra avances asociativos en ámbitos como la innovación y la evaluación; se ha aletargado en su anacronismo.

La contraparte de la representación laboral, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), tiene como función primaria impulsar el libre mercado, la democracia plena, la responsabilidad social y la equidad de oportunidades para la población. Su función política es ejercer la interlocución de los empresarios mexicanos agremiados. Sus valores se orientan a la generación de riqueza y bienestar social a través del empleo. Su organización se basa en delegaciones estatales a las que concurren siete cámaras y grupos asociados, así como cinco corporaciones invitadas de manera permanente. Como innovación, el CCE cuenta con cuatro organismos especializados que le permiten generar y difundir una opinión propia de los sucesos públicos. Su origen fue reactivo, pues fue fundado en 1976 como una respuesta del sector productivo nacional a la creciente intervención del gobierno en la autonomía y la aplicación de medidas claramente populistas (CCE, 2016), tal como lo hizo también la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) en 1929.

A raíz de su fundación el CCE reprodujo la centralización de la federación mexicana. La efectividad de la dirigencia central demerita la misión de las delegaciones estatales, éstas últimas no han logrado desarrollar su función política y un padrón más incluyente. Según el Sr. Salvador Esqueda Esqueda, ex presidente del CCE Aguascalientes

(4 de diciembre de 2013), en las relaciones de la representación empresarial con el gobierno del estado de Aguascalientes no se había logrado bosquejar en un solo plano, estratégico y no jerárquico, los intereses gubernamentales y los privados. Sólo existían avances relativos en la coordinación de algunas acciones fiscales: consultas electrónicas, representación profesional y una publicación. Además el CCE Aguascalientes no había logrado integrar a todos aquellos miembros potenciales del gremio, pues inspiraba desconfianza en algunos sectores y no existía una renovación efectiva de los directivos (Mendoza, 2015: 45-48).

En el mismo ámbito económico, el desarrollo regional estatal ha empezado a contar con el apoyo de *clusters* o parques de innovación. Si bien su función primaria es *conformar una sociedad del conocimiento orientada a los mercados globales* y así diseñar innovaciones a implantarse en la planta productiva privada, en el Estado de Guanajuato los contratos de proyectos públicos y las críticas gubernamentales actuaban como elementos distractores. En el año 2013, el Parque de Innovación La Salle había adaptado el modelo de la triple hélice de Etzkowitz y Leydesdorff (1977), el cual orienta la generación del conocimiento para la evolución de las relaciones entre empresa y gobierno. La Unidad de Innovación, Aprendizaje y Competitividad de la Universidad Iberoamericana León desarrollaba marcos conceptuales de la desigualdad social y la exclusión para generar propuestas de programas gubernamentales. Por su parte, el Parque Tecnológico CIEN del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey estaba por iniciar operaciones.

La organización y evaluación de los *clusters* o parques de innovación eran determinadas por la normatividad universitaria (Mendoza, 2015: 119-121). En el mismo contexto guanajuatense los observatorios ciudadanos tienden a proyectar el empoderamiento social, aunque carecen aún de especialización temática. Un tema recurrente es la seguridad pública, otros ausentes son la estrategia y la operación de la recaudación.

En suma, la subordinación social es una patología de la federación mexicana consistente en la dimisión tácita y mayoritaria al cometido trascendental de las formaciones sociales más simples, provocada por el sobredimensionamiento de las funciones del Estado, lo cual evade la posibilidad de un desempeño social profederalista. El financiamiento gubernamental, como principal elemento, orienta comportamientos extremos. Las formaciones sociales en las que se ha fomentado por normas su dependencia del financiamiento gubernamental reproducen las

inconsistencias burocráticas como la intermitencia y la fragmentación administrativa. A mayor recreación de tales deficiencias las formaciones sociales tienden a obviar rasgos operativos propios como lo son valores, organización, ejecución y evaluación. La negociación política comúnmente es desalentada mediante el desequilibrio entre las representaciones gubernamentales y sociales. En casos minoritarios, la autonomía financiera y el conocimiento socio-económico de las formaciones sociales recuperan parte de su trascendencia, aunque ello sea en condiciones de tensión, nula colaboración e interlocución centralizada.

Si bien el federalismo comparado establece que *a mayor grado de homogeneidad de una sociedad se produce una mayor atribución de competencias al gobierno nacional* (Watts, 2006: 136), el caso mexicano muestra un especial énfasis en la estandarización de la sociedad para facilitar así la centralización. Ese proceso de estandarización ha logrado tres grados distintos de subordinación social. Es severo si mantiene afectados todos los rasgos operativos de las formaciones sociales como sucede en las organizaciones vecinales. Es moderado si la afectación de las características operativas es parcial como en el ejemplo de las organizaciones de asistencia privada, que en general han preservado valores y otros rasgos organizacionales propios. Es leve si sólo obligan a la interlocución centralizada como lo hacen las cámaras y organizaciones afiliadas al CCE. La medición más exacta de la subordinación social es un reto que este texto deja pendiente para una investigación posterior.

#### EL DÉFICIT ESTRUCTURAL DOBLE: EL CENTRALISMO Y LA INERCIA DE JERARQUÍA

Si bien México ha pasado por varias fases históricas cuya exaltación gloriosa intenta generalizar valores nacionalistas, el desarrollo objetivo del sistema federal mexicano ha sido nulo y de máximos contrastes. En 1824, pese a que las regiones mexicanas no contaban con avances constitutivos como orden de gobierno, se implantó un *federalismo por concentración o federalismo integrativo* más radical que el americano. Los gobiernos estatales tenían poca formación y muchas responsabilidades, a la vez que el gobierno nacional dependía fiscal y militarmente de sus contrapartes estatales (Vázquez, 1999: 24 y 30). A principios del siglo xx se proyectó la primera reivindicación del esquema original valiéndose de un lento pero constante proceso de centralización. La consumación de los derechos sociales derivados de la Constitución de 1917 se implementó a través de una creciente burocracia central que despojó de

responsabilidades a los gobiernos estatales (Hernández, 1996: 24-25). La centralización contó con dos elementos fundamentales: el presidencialismo y un sistema político menguado por un partido hegemónico (Carrera: 2004: 5).

Para los setenta se había transitado hasta el extremo opuesto: un gobierno nacional sobrefacultado y gobiernos estatales dependientes. Desde ese entonces un segundo intento de corrección del funcionamiento federal mexicano consideró, a través de una descentralización discontinua y de resultados cuestionables, impulsar un *federalismo por devolución o federalismo desintegrativo*. A partir de 2000, la alternancia en la extracción partidista del Ejecutivo federal se tradujo en la emancipación política de los gobiernos estatales. En esas circunstancias los ejecutivos estatales, agrupados en la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), ganaron reasignaciones de presupuesto sectorial federal para la ejecución directa de obras de infraestructura. No obstante, el desempeño regional desigual es señal de que la emancipación estratégica y administrativa de los gobiernos estatales sigue siendo la tarea pendiente. Como reto, esa tarea podría integrar el tercer proyecto histórico de reivindicación operativa del sistema federal mexicano.

Este apartado particulariza el proceso de centralización-descentralización y la desigualdad operativa estatal en sectores administrativos concretos, para lograr así dos conceptos vinculados que, junto a la subordinación social, concurren como males del sistema federal mexicano: el centralismo y la inercia de jerarquía.

En materia de ingresos coordinados federación-estados, entre 1948 y 1980 fueron celebrados convenios por los cuales las autoridades estatales renunciaban a ejercer sus atribuciones recaudatorias a cambio de recibir rendimientos de la hacienda federal. Actualmente la tendencia es conservar vigente ese estatus. Las escasas propuestas de reforma crean tensiones, las dependencias y organismos federales involucrados tienen regularmente opiniones divergentes, mientras que los gobiernos estatales y municipales en su mayoría se han acostumbrado a recibir transferencias sin asumir el costo político de la recaudación (Mendoza, 2015b: 17).

La única alternativa de descentralización fiscal son los llamados convenios de colaboración administrativa, que por las tendencias señaladas han conformado un proceso controlado, estandarizado y lento. Los avances estatales respectivos han mostrado diferentes grados de eficiencia. En una muestra de siete gobiernos estatales sólo dos desarrollaban un trabajo por objetivos. El gobierno del estado de Aguascalientes consideró la detección territorial exhaustiva de pequeños

contribuyentes para motivar su inscripción en el padrón respectivo a través de cuotas atractivas. El gobierno del estado de Hidalgo contaba con una estrategia rentable de auditoría fiscal (Mendoza, 2015b: 17-18). En contraste, en 2005, 66% de las entidades federativas registraron desempeños deficientes en su labor como autoridad estatal coordinada. En una escala del 0 al 100, los resultados *no aprobatorios* de los programas de recaudación de las entidades federativas para el año señalado fueron, en orden descendente: Coahuila 54, Sinaloa 52.5, Puebla 49, Quintana Roo 48, Nuevo León 48.5, Michoacán 42, Zacatecas 41, Distrito Federal 37, Tamaulipas 37, Tlaxcala 34, Hidalgo 31, San Luis Potosí 30, Campeche 29, Veracruz 28, Guerrero 25, Querétaro 24, Chihuahua 23, Oaxaca 23, Chiapas 22.9, Guanajuato 22 y Jalisco 19 (SHCP, 2007: 94).

Como mayor condicionante de los ingresos coordinados estados-municipios, la dimensión avasallante de la coordinación federación-estados satura la operación administrativa en general. En consecuencia, los conceptos impositivos exclusivos de estados y municipios, así como la posibilidad de coordinación estatal-local son funciones estratégicamente desaprovechadas. Por lo anterior, las mejores experiencias de coordinación estatal-municipal son escasas y de alcances muy limitados: la captación de derechos en ecología, transporte público y bebidas alcohólicas. Por el contrario, se detectaron algunas experiencias de suplencia de la autorresponsabilidad municipal (Mendoza, 2015b: 18).

El actual gasto coordinado es paradójico para el ejercicio discrecional de los gobiernos estatales. Los ocho fondos de aportaciones federales, que en teoría son gasto descentralizado para decisiones estatales y municipales en el marco del federalismo, en realidad sólo incluyen dos esquemas completamente discretionales para los gobiernos estatales. El gasto sectorial descentralizado, que se presenta como estrategias y decisiones del gobierno nacional para su implementación descentralizada, cumple con ello en 25 programas de una muestra de 37, aunque coexisten otros programas que permiten cierta discrecionalidad. El gasto federal reasignado, que surgió como decisiones estatales para gestión de financiamiento federal, también es afectado por la normatividad federal, así como por las deficiencias técnico-administrativas propias. En 2013 los fondos de aportaciones constituyeron 70.4% del total de transferencias federales, el gasto sectorial descentralizado 16% y el gasto federal reasignado 0.6% (Mendoza, 2015a: 22).

Las fuentes financieras federales son vastas respecto a las escasas partidas estatales y municipales. Una revisión del gasto federal-estatal del ejercicio 2007 en los principales servicios públicos de una muestra de seis gobiernos estatales arrojó los siguientes porcentajes de cofinanciamiento: a) Morelos 8.53%, b) Guanajuato 10.32%, c) Jalisco 12.84%, d) Querétaro 19.42%, e) Aguascalientes 25.51%, y f) Baja California 26.78% (Mendoza, 2010: 123). No obstante, los montos que regularmente les corresponde aportar a los gobiernos estatales son cubiertos a través del reciclamiento de las aportaciones federales, estableciendo una especie de *ajedrez financiero*. En la implementación estatal del gasto, generalmente se cae en subejercicios, pues las dependencias ejecutoras no alcanzan a organizar en ejercicios anuales la formalización, proyección técnica individual, adjudicación, contratación, ejecución de los trabajos, el finiquito y la entrega de las acciones programadas (Mendoza, 2015b: 79).

La implementación de proyectos estatales de desarrollo regional ha sido respuesta al retiro absoluto del gobierno federal de esa área estratégica, por lo que la práctica resulta altamente descentralizada. En la segunda década del siglo XXI, el gobierno del estado de Hidalgo promovió plataformas logísticas de transporte y almacenamiento. La Plataforma Logística de Tizayuca fue un proyecto fallido de diseño 100% gubernamental, en cambio, el Puerto Seco de Tepejí del Río alcanzó a desarrollarse en asociación público-privada. Los gobiernos de Aguascalientes y Puebla incentivaron la instalación de plantas ensambladoras de automóviles. En la mejor de las experiencias, el gobierno del estado de Guanajuato ha combinado con relativo éxito las dos vertientes estratégicas citadas en el proyecto Guanajuato Puerto Interior, además de considerar otros desarrollos como el Parque Agro Tecnológico Xonotli, la promoción de pueblos mineros, así como las rutas turísticas del mezcal y de la independencia. No obstante, pese a los resultados significativos de la experiencia guanajuatense, los proyectos estatales han tenido una implementación lenta, continuamente enmendada, así como sesgada hacia el desequilibrio regional (Mendoza, 2015b: 114-115).

En política social la característica general es un centralismo normativo y financiero que prescribe la desconcentración del gasto: *estrategia coordinada e implementación descentralizada*. La proyección futura en los sectores involucrados (educación, salud y asistencia social) se resume en alcanzar una concurrencia estratégico-financiera. Los avances estatales no son nada halagüeños. La mayoría no cuenta con un solo programa de diseño propio y sus esquemas son mayoritariamente asistenciales. En el

mejor de los casos, el gobierno del estado de Jalisco cuenta con varios esquemas de diseño propio, sin embargo, la clasificación mayoritaria de los programas es también asistencial con sólo algunos esquemas de desarrollo comunitario en capacidades (Mendoza, 2015b: 17-18).

Las políticas regulatorias privilegian el derecho de procedencia implícito estatutario, por el cual, el Congreso General puede regular las acciones de los estados y la corte superior de justicia lo consiente con base en el texto constitucional. En ese sentido, el Dr. José Chanes Nieto ha destacado los siguientes factores centralizadores de carácter jurídico, administrativo y de seguridad pública: 1) la tendencia a uniformar el derecho y la promulgación de leyes generales que dejan de hecho mera facultad reglamentaria para las legislaturas de los estados; 2) la facultad del presidente de la República de celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas, mismos que pueden determinar el funcionamiento de las administraciones estatales y municipales así como restringirles; y 3) en años recientes se ha postulado el mando único policial y, ante la inseguridad creciente, el Ejecutivo federal dispone de las fuerzas armadas nacionales distribuidas en todo el territorio de los estados.

Como resultado de lo expuesto, el centralismo se define como el desequilibrio vertical característico del reparto competencial mexicano vigente, que resultó de la corrección a la estructura federal radical del siglo XIX y, simultáneamente, del impulso a los derechos sociales tipificados por el proceso revolucionario que imperaron sobre la organización federalista. Su mecanismo percedero a nivel nacional fue el sistema político basado en el partido hegemónico. Otros instrumentos permanentes del orden nacional de gobierno han sido la uniformidad jurídica, un presidencialismo que impone sus decisiones a través de convenios de coordinación y de la normalización del financiamiento público, así como un proceso discontinuo de descentralización que ratifica en lugar de rectificar.

Como complemento, la inercia de jerarquía es la propiedad mayoritaria del orden estatal de gobierno, basada en el desaprovechamiento objetivo de los procesos de descentralización por la ineficiencia estratégico-administrativa, el descuido de las potencialidades locales y la reticencia al cambio. Se hizo evidente cuando la emancipación política de los gobiernos estatales del año 2000 no se manifestó uniformemente en los aspectos estratégicos y administrativos de los gobiernos estatales. En un lenguaje subsidiario, constituye una autolimitación metaforizada de la siguiente forma: *a mayor limitación del orden nacional de gobierno no necesariamente*



*corresponde un mayor desempeño del orden estatal.* La medición respectiva es apremiante puesto que la inercia de jerarquía favorece la prórroga del centralismo mexicano, no obstante, es un reto que este texto deja pendiente para una investigación posterior. Por lo pronto, sólo se menciona que ante los procesos de descentralización, los gobiernos estatales han sido indiferentes al cambio en un rango aproximado del 66%, y sólo se han registrado cambios relativos en un máximo del 34% restante.

#### EL REMEDIO DE LA SUBORDINACIÓN SOCIAL

La solución del déficit asociativo simple parece obvia: desde el interior de la sociedad misma, establecer bases institucionales para desarrollar capacidades pro-federalistas como parte de la vida cotidiana. No obstante, el diseño objetivo y las intervenciones derivadas representan un enorme desafío. Las instituciones de educación básica, media, superior, así como las especializadas en la Administración pública y la investigación social, entre otras, deben concurrir en la intervención de las diferentes formaciones sociales para construir las bases comunes de las sociedades federales previstas por Ostrom. Esto es, varias formaciones sociales, en concierto misionario, deben actuar mediante un programa ajustado a cada uno de los casos del universo social. Los objetivos se proponen como sigue:

**Cuadro 1. Propuesta de objetivos de intervención para el desarrollo social pro-federalista según las diferentes clasificaciones sociales**

<i>Tipos de organizaciones sociales</i>	<i>Valores aplicados</i>	<i>Conocimiento para la cooperación y la innovación social</i>
Organizaciones vecinales	Facilitar la elaboración de visión, misión y declaración de valores, así como su aplicación objetiva en la moderación de la dependencia financiera gubernamental.	Difundir modelos de cogestión y autogestión.

Organizaciones de asistencia privada	Orientar los valores organizacionales a la interdependencia horizontal, en la moderación de la dependencia financiera gubernamental.	Difundir redes de política pública.
Organizaciones no gubernamentales	Orientar los valores organizacionales a la interdependencia horizontal, en la moderación de la dependencia financiera gubernamental.	Difundir modelos de cogestión y autogestión.
Grupos de presión	Actualizar los valores organizacionales para la cooperación interdependiente, en la moderación del corporativismo.	Difundir modelos político-sociales como nuevos programas de las doctrinas ideológicas.
Sindicatos	Actualizar los valores organizacionales para la interlocución efectiva de los nuevos gremios laborales, en la moderación del corporativismo.	Difundir modelos de mediación en función de las nuevas tendencias globales.
Cámaras y organizaciones afiliadas al CCE	Homogeneizar los valores organizacionales entre la cúpula y la base.	Difundir modelos de gestión y sociedad del conocimiento.
Clusters o parques de innovación	Orientar los valores organizacionales a la interdependencia horizontal, en la moderación de la dependencia financiera gubernamental.	Difundir modelos de gestión y sociedad del conocimiento.
Observatorios ciudadanos	Pluralizar los valores organizacionales en función de los diferentes temas político-administrativos.	Difundir modelos de gestión y sociedad del conocimiento.

Fuente: elaboración propia.

La labor de las instituciones interventoras debe también extenderse, a manera de acompañamiento, hacia la adopción de modelos y redes, así como en la evaluación y retroalimentación específica.

#### EL REMEDIO DE LA INERCIA DE JERARQUÍA

En analogía a la solución del apartado anterior, varias formaciones sociales, encabezadas por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), deben emplear el Benchmarking y la gestión del conocimiento para intervenir en la formación de los gobiernos estatales. Se debe partir de la convicción de que las entidades federativas y sus gobiernos son desiguales, por lo que existen desempeños destacados que deben modelarse para su reproducción y casos de rezago administrativo que deben intervenir de manera subsidiaria. Para ello se proponen los siguientes objetivos:

**Cuadro 2. Propuesta de objetivos de intervención para el desarrollo organizacional de gobiernos estatales y municipales**

<i>Sectores estratégicos</i>	<i>Valores aplicados</i>	<i>Conocimiento para mejorar el desempeño</i>
Ingresos federación-estados	Orientar valores de productividad corporativa.	Impulsar la eficiencia en los programas de recaudación y fiscalización de los conceptos federales.
Ingresos estados-municipios	Orientar valores de productividad corporativa.	Profesionalizar la captación y la fiscalización de ingresos municipales y de conceptos estatales delegados.

Gasto coordinado	Alinear valores de racionalidad democrática.	Fomentar la pluralización de las fuentes de inversión con base en las estrategias de planeación democrática y de largo plazo.
Desarrollo regional	Facilitar la declaración y aplicación de valores de las comunidades económicas estratégicas.	Promover proyectos de desarrollo regional y metropolitano.
Política social	Alinear valores de racionalidad democrática.	Impulsar una política estatal de atención geográfica y autogestora de las vulnerabilidades.

Fuente: elaboración propia.

En todos los conceptos anteriores, un objetivo común del conocimiento para mejorar el desempeño será renovar la rendición de cuentas en el sentido de explicar objetivamente y avalar socialmente los avances sectoriales.

#### EL REMEDIO DEL CENTRALISMO

Una vez alcanzados los objetivos referidos en los dos apartados anteriores, lo siguiente es procurar, desde el quehacer gubernamental, que las formaciones sociales más simples funcionen subsidiariamente. Para ello, los gobiernos deberán establecer el compromiso de coadyuvar en la construcción de la sociedad federal. La principal misión deberá ser asumida por los ayuntamientos, los congresos locales y los gobernadores, estos últimos en el seno de la misma Conago.

Por su parte, el Senado de la República deberá desarrollar funciones intergubernamentales además de las legislativas, tal como sucede en los senados de Alemania y Sudáfrica que han implementado la intermediación entre los órdenes de gobierno, reivindicando así la esencia federalista de la cámara alta. Se buscaría así, equilibrar las relaciones intergubernamentales, actualmente centradas en la política nacional, mediante la proyección de interacciones ponderadas según los intereses estratégicos y legítimos implicados en las iniciativas estatales. Los objetivos para el

replanteamiento de las relaciones sociedad-estado e intergubernamentales se señalan en los cuadros 3 y 4, respectivamente.

**Cuadro 3. Propuesta de objetivos para el replanteamiento de las relaciones sociedad-estado**

<i>Tipos de organizaciones sociales</i>	<i>Nueva relación con el Estado</i>
Organizaciones vecinales	Gestionar redes de empoderamiento social y de política multiactor en relación con el ejercicio integral del gasto público: planeación, programación, implementación y control.
Organizaciones de asistencia privada	Ampliar la autonomía social en la planeación y ejecución de la estrategia de desarrollo social estatal.
Organizaciones no gubernamentales	Ampliar la autonomía social en la planeación y ejecución de estrategias específicas.
Grupos de presión	Ampliar la autonomía social en la planeación y ejecución de estrategias específicas.
Sindicatos	Ninguna.
Cámaras y organizaciones afiliadas al CCE	Gestionar una sociedad del conocimiento orientada a los mercados globales y a la colaboración fiscal.
<i>Clusters</i> o parques de innovación	Gestionar una sociedad del conocimiento orientada a los mercados globales.
Observatorios ciudadanos	Coadyuvar en la rendición de cuentas de sectores administrativos específicos.

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 4. Propuesta de objetivos para el replanteamiento de las relaciones intergubernamentales**

<i>Tipos de organizaciones gubernamentales</i>	<i>Nuevas relaciones intergubernamentales</i>
Dependencias de gobierno coordinadas en los ingresos federación-estados	Ampliar de manera incremental los conceptos coordinados y las metas delegadas.
Dependencias de gobierno coordinadas en los ingresos estados-municipios	Moderar el intervencionismo estatal de las funciones municipales y ampliar de manera incremental los conceptos y las metas delegadas.
Dependencias de gobierno coordinadas en el gasto público	Desarrollar programas de participación co-financiera equilibrada de los tres órdenes de gobierno, los beneficiarios y la iniciativa privada.
Dependencias de gobierno involucradas en el desarrollo regional	Instrumentar la negociación intergubernamental que para cada proyecto resulte necesaria.
Dependencias de gobierno concurrentes en la política social	Instrumentar la negociación intergubernamental que modere, justifique y ajuste las intervenciones del gobierno federal.

Fuente: elaboración propia.

Los objetivos del cuadro anterior deberán reforzarse con reformas básicas de la legislación correspondiente, a efecto de potenciar la interactividad política. Tales reformas se señalan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 5. Propuesta de objetivos de la agenda legislativa para el desarrollo del sistema federal mexicano**

<i>Sectores estratégicos</i>	<i>Reforma deseable</i>
Ingresos federación-estados	La adecuación del capítulo II, la Ley de coordinación fiscal para dinamizar y democratizar el trabajo en los grupos de ingresos coordinados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
Ingresos estados-municipios	La adecuación de las leyes estatales de coordinación fiscal para dinamizar y democratizar el trabajo en los grupos de ingresos coordinados de los sistemas estatales de coordinación fiscal.
Gasto coordinado	La adecuación del capítulo II, la Ley de coordinación fiscal para dinamizar y democratizar el trabajo en los grupos de egresos coordinados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
Desarrollo regional	La enmienda del artículo 25 constitucional y de la Ley de planeación para mejorar la negociación intergubernamental en proyectos de desarrollo regional y metropolitano
Política social	La modificación de la Ley de planeación y de la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria para que los programas de desarrollo social no sigan una jerarquía vertical, sino una complementariedad regional.

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, las funciones legislativas del Senado de la República deberán orientarse a equilibrar en el texto constitucional el reparto competencial de los gobiernos estatales

y el nacional, de modo que en un primer momento se compense la actual distribución residual mediante la mayor definición de la participación estatal en las concurrencias, y en una segunda etapa se definan claramente las competencias exclusivas de las entidades federativas. Entre las federaciones del mundo está comprobado que las potestades residuales han sido objeto de centralización. Eso se ha dado en virtud de que los tribunales constitucionales, del orden nacional de gobierno, han tendido a favorecer a los gobiernos nacionales en caso de controversia. Por el contrario, cuando existen listas bien definidas de competencias exclusivas y concurrentes la tendencia ha sido favorecer a los gobiernos sub-nacionales (Watts, 1999: 140-141).

## CONCLUSIONES

Los males del sistema federal mexicano se sintetizan en tres conceptos. La subordinación social constituye un déficit cultural generalizado por la expansión funcional del Estado mexicano en la etapa posrevolucionaria y, simultáneamente, por la estandarización de las organizaciones ciudadanas y su orientación hacia condiciones de dependencia, principalmente financiera. El déficit estructural tiene una doble composición secuencialmente relacionada: el centralismo y la inercia de jerarquía. El centralismo es el desequilibrio vertical característico del reparto competencial mexicano vigente, cuyas razones históricas son coincidentes respecto a la subordinación social. Por su parte, la inercia de jerarquía es la propiedad mayoritaria del orden estatal de gobierno, evidente desde la emancipación política del año 2000, basada en el desaprovechamiento objetivo de los procesos de descentralización por la ineficiencia estratégico-administrativa, el descuido de las potencialidades locales y la reticencia al cambio. La medición de los tres conceptos es factible y necesaria, será desarrollada con exactitud mediante investigaciones posteriores.

Los remedios del sistema federal mexicano, antes que una reforma legislativa que se deja para el final, son intervenciones múltiples encaminadas a corregir las capacidades asimétricas de los componentes federales. Las intervenciones correctoras de la subordinación social consideran la acción concertada de un universo de instituciones académicas y especializadas con base en un programa ajustado a cada uno de los casos del universo social. El esquema primario es facilitar valores aplicados y conocimiento para la cooperación y la innovación social, el secundario se basa en un acompañamiento para las etapas de implementación y evaluación. Las



intervenciones rectificadoras de la inercia de jerarquía son completamente análogas a las anteriores, con especial énfasis en sectores hacendarios y estratégicos a manera de especialización distributiva y redistributiva. A su vez, las intervenciones libertadoras del centralismo son: 1) promover relaciones intergubernamentales que privilegien la negociación paritaria en sectores específicos, 2) inducir un paquete de reformas legislativas que mejoren las condiciones de negociación, y 3) fomentar una reforma constitucional para equilibrar el reparto competencial de los gobiernos estatales y el nacional, de manera que se definan claramente las competencias exclusivas de las entidades federativas.

#### FUENTES DE CONSULTA

- Anzures, Héctor Julián y Elvia Jeannet Velázquez (2013), *Desarrollo político de Antorcha Campesina: de organización social a partido político*, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carrera, Ady Patricia (2004), *Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)*, Madrid: Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Consejo Coordinador Empresarial (2016), “¿Qué es el Consejo Coordinador Empresarial?”. Recuperado de: <http://www.cce.org.mx/que-es-el-consejo-coordinador-empresarial/>, consultado el 5 de octubre de 2016.
- Fundación Carlos María Abascal Carranza (2016), “La CTM, una central sindical que lucha por los derechos de los trabajadores”. Recuperado de: <http://fundacioncarlosabascal.org.mx/home/404-la-ctm-una-central-sindical-que-lucha-por-los-derechos-de-los-trabajadores>, consultado el 5 de octubre de 2016.
- Gobierno del Estado de México (2007), *La sociedad y su participación en la asistencia privada: por convicción, no por caridad*, Toluca, Estado de México: Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal, Secretaría de Desarrollo Social.
- Hernández, Alicia (1996), “Las tensiones internas del federalismo mexicano”, en, *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México: Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.
- Mariño (1990), “Estudio preliminar”, en Johannes Althusius, *La política: metodológicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- Mendoza, Joel (2010), *El principio de subsidiariedad en la evaluación del federalismo mexicano. Políticas públicas, finanzas públicas, organización social*, Toluca, Estado de México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Mendoza, Joel (2013), *Las capacidades subsidiarias del gobierno estatal y de los ayuntamientos del estado de Hidalgo en el contexto federal: finanzas públicas, políticas públicas, organización social*, Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo.
- Mendoza, Joel (2015a), *Finanzas públicas: la programación del gasto intergubernamental en México*, Lima, Perú, xx Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Mendoza, Joel (2015b), *Modelos del federalismo subsidiario para orientar el desempeño de los gobiernos estatales y municipales*, Toluca, Estado de México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Ostrom, Vincent (1997), “El federalismo en la vida cotidiana”, en *Teoría y praxis del federalismo contemporáneo*, Pachuca, Hidalgo: UAEH, pp. 43-50.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007), *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, Ciudad de México: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.
- Seijas, Esther (2006), “Estudio introductorio”, en Ronald Lampman Watts, *Sistemas federales comparados*, Madrid: Marcial Pons.
- Truyol, Antonio (1990), “Presentación”, en Johannes Althusius, *La política: metodológicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Vázquez, Josefina (1999), “Regionalismo y fundación del Estado mexicano: el caso del Estado de México”, en Milanda Bazant, *175 años de historia del Estado de México y perspectivas para el tercer milenio*, Toluca, Estado de México: El Colegio Mexiquense.
- Watts, Ronald Lampman (2006), *Sistemas federales comparados*, Madrid: Marcial Pons.

## LOS MALES DEL GOBIERNO CERRADO Y SU REMEDIO. EL GOBIERNO ABIERTO, UNA VISIÓN DESDE EL NUEVO INSTITUCIONALISMO

Leticia Contreras Orozco<sup>1</sup>

Las últimas décadas han marcado cambios importantes en la relación entre gobierno y sociedad, sobre todo a partir del uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). Este nuevo escenario ha permitido que se cuente con nuevos recursos para transformar la actividad gubernamental, pero también la vida en la sociedad.

La utilización de herramientas tecnológicas supone la modernización de los gobiernos y de sus administraciones públicas, vistas como un medio para alcanzar otros objetivos.

Uno de los conceptos más recientes que refleja una nueva forma de gobernar en el siglo XXI es el de gobierno abierto (GA), con el que al parecer se deja atrás un modelo en el que los ciudadanos participaban en la toma de decisiones sólo a través de sus representantes.

La idea de apertura conlleva un profundo significado y además implicaría transformaciones institucionales importantes, por ello el objetivo de este capítulo es exponer los avances del gobierno abierto en México, sus implicaciones en la administración pública y bajo el enfoque del nuevo institucionalismo advertir sus limitaciones. Se parte del supuesto de que a pesar de avanzar en la idea de gobierno abierto en México, en buena medida se debe a prácticas isomórficas que no garantizan la institucionalización de todos los componentes del llamado gobierno abierto.

Para ello, se presentan inicialmente las categorías del enfoque neoinstitucionalista que servirán para el análisis, enseguida una parte conceptual sobre el gobierno abierto, así como los elementos que lo conforman; posteriormente se aborda el surgimiento de la alianza para el gobierno abierto, de la que México forma parte, para finalizar con el caso mexicano, sus logros y limitaciones.

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Sociales. Profesora investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico [lcotutor@yahoo.com](mailto:lcotutor@yahoo.com)

ISOMORFISMO Y *PATH DEPENDENCE*

Las categorías de explicación elegidas frecuentemente están asociadas al análisis organizacional, por ello es importante señalar que para fines de este trabajo, la administración pública y el gobierno serán considerados como organizaciones públicas.

Desde la perspectiva de Ramírez (1998), el concepto de organizaciones públicas intenta captar los cambios en las estructuras, los ambientes y los objetivos que envuelven a las organizaciones gubernamentales, las cuales nacen predeterminadas en sus fines, su estructura y su forma de funcionamiento; asimismo, responden a una lógica global externa que es su referente de existencia (Cabrero, Arellano y Amaya, 2000: 138). En términos de Meyer y Rowan (1999), surgen en contextos muy institucionalizados.

Brunsson y Olsen (1997) señalan que con frecuencia las organizaciones son sujetas a reformas administrativas que intentan cambiar las formas organizacionales. Desde ese punto de vista, las estructuras, los procesos y las ideologías de las organizaciones son modificadas para ayudarlas a operar más funcional y eficientemente.

Con base en lo anterior, podemos decir que el modelo de gobierno abierto ha sido para el caso mexicano un referente externo, cuya adopción necesariamente trae consigo nuevas formas organizacionales.

En determinadas circunstancias, las organizaciones tienden a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia; esto es, ya probadas por otras organizaciones que se consideran como referentes (Meyer y Rowan, 1999). A este proceso se le conoce como isomorfismo institucional.

En contextos caracterizados por cierta ambigüedad en la definición de los objetivos de las organizaciones y la ausencia de indicadores efectivos para evaluar su actividad, el isomorfismo institucional contribuye a legitimar a la organización (Ramió y Salvador, 2005).

Powell y DiMaggio (1999:109-113) destacan tres tipos de isomorfismo institucional:

1. Isomorfismo coercitivo: resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y pautas de funcionamiento. Se asocia, aunque no exclusivamente, con los mandatos legales establecidos por el Estado. El entorno legal afecta a muchas organizaciones y, en especial, a las administraciones públicas.

2. Isomorfismo mimético: resultado de la imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir. Así, en entornos caracterizados por la ambigüedad en los objetivos, sin un claro criterio para evaluar resultados, con una importante presencia de elementos simbólicos, las organizaciones tienden a configurarse a partir de un referente que se considera más legítimo o exitoso.
3. Isomorfismo normativo: se refiere al impacto de los colectivos profesionales, los cuales definen aquello que se considera como “mejores prácticas” y que, por lo tanto, deben ser reproducidas. Por un lado, la formación y la legitimación basada en conocimientos especializados, y, por otro, las redes de profesionales son los canales a través de los cuales tiene efecto este tipo de isomorfismo.

Powell y DiMaggio (1999) señalan que no se debe esperar una mejora de la eficiencia organizativa de los procesos de isomorfismo, pues es posible que en correspondencia tenga lugar el *decoupling*,<sup>2</sup> como muestra del desajuste entre las instituciones formales y el funcionamiento efectivo de la organización.

Cuando se produce un cambio en las organizaciones, como puede ser el originado por el llamado gobierno abierto, hay un desajuste entre las instituciones formales y el funcionamiento efectivo de la organización (Salvador, 2001); es decir, existen condiciones estables acerca de cómo se han hecho las cosas tradicionalmente. Incorporar la idea de GA representa un cambio en el cómo hacer, cuando menos formalmente; pero lo que sucede en la práctica puede implicar el desajuste ya mencionado.

El seguimiento de ciertas “modas” (Abrahamson, 1991) o referentes conceptuales, ya sea a través del isomorfismo normativo, por la necesidad de legitimar la posición de la organización en su entorno de referencia o por cumplir con ciertos requisitos de eficacia y eficiencia, se presenta como un factor que debe considerarse en las dinámicas de transformación de las administraciones públicas (Ramíó y Salvador, 2005: 52).

Las tendencias de “moda” impactan en las formas que adoptan las organizaciones. De acuerdo con Brunsson (2002), las formas organizacionales son estructuras formales,

---

<sup>2</sup> El término *decoupling* se utiliza sin traducción y se refiere a situaciones de desajuste. Ramíó y Salvador (2005) explican el *decoupling* como una dinámica natural en las organizaciones en donde los procesos y estructuras formales contrastan con las actividades que se desarrollan habitualmente, dando lugar a una apariencia institucional.

procesos e ideologías que se presentan como características de una organización. Así, las formas organizacionales pueden ocurrir por imitación.

Según Meyer y Rowan (1999), las organizaciones formales están estructuradas por fenómenos en sus ambientes y se ajustan a ellos por medio de interdependencias técnicas e intercambios; asimismo, imitan esos elementos ambientales en sus estructuras. Uno de los aspectos que más resaltan en los procesos isomórficos es el lenguaje organizacional, con el que se establecen los objetivos, los procedimientos y las políticas.

En ese sentido, una iniciativa de una reforma puede surgir de las condiciones ambientales y contener propuestas asociadas con una moda. Una reforma se asocia con lo moderno, frecuentemente al mejoramiento, progreso y desarrollo (Brunsson y Olsen, 1997), por lo que es difícil argumentar en contra de la intención de modernizar las organizaciones públicas.

#### *PATH DEPENDENCE*

Se considera esta categoría con la finalidad de explicar por qué si bien es cierto que el GA trae innovaciones en las organizaciones públicas, también se enfrenta a condiciones difíciles de modificar.

El GA y sus nuevas prácticas pueden estar insertos en una temporalidad que les permite sobrevalorar su importancia, por eso hay interés en incorporar esta nueva visión, sin embargo existen dinámicas que pueden obstaculizar su éxito.

La categoría de *path dependence* explica que ciertos hechos pasados influyen en los posteriores (Mahoney, 2001). Los argumentos basados en *path dependence* demuestran cómo partiendo de determinados hechos relativamente causales se establecen “trayectorias” que configuran un entramado al delimitar la evolución de la institución.

Pierson (2000: 263) argumenta que puede haber versiones amplias o reducidas del concepto de *path dependence* y destaca cuatro rasgos que definen sus dinámicas en la vida política:

1. Los equilibrios múltiples: a partir de un conjunto de condiciones iniciales se conduce a cambios crecientes, donde es posible una amplia gama de resultados.

2. Contingencia: si los pequeños eventos ocurren en el momento correcto pueden tener grandes consecuencias.
3. El papel de la temporalidad y la secuencia: en los procesos de “rendimientos crecientes”, cuando ocurre un evento puede ser crucial, pues produce modificaciones que explican el equilibrio y el inicio de la trayectoria. Las partes tempranas de una secuencia importan más que los hechos tardíos, un evento que sucede muy tarde puede no tener efecto; sin embargo, podría haber sido de gran consecuencia si la temporalidad hubiera sido diferente.
4. La inercia: una vez que se establece el proceso de rendimientos crecientes, la retroalimentación positiva puede llevar a un equilibrio y éste se convertirá en resistencia al cambio.

Desde esta perspectiva, el cambio en las instituciones, su transformación, se formula a través de procesos agregados, donde confluyen diversos requisitos además del interés de los actores concretos. Partiendo de esta orientación, las instituciones presentan mayor resistencia al cambio y se caracterizan por una mayor durabilidad y tendencia a mantenerse y reproducirse a lo largo del tiempo. Precisamente estas dinámicas de permanencia tienen un papel destacado en la creación de valores, significados y esquemas mentales que caracterizan a las instituciones (Ramíó y Salvador, 2005).

Para Pierson (2000), *path dependence* es un proceso social fundamentado en una dinámica de *rendimientos crecientes* (*increasing returns*). A fin de explicar las dinámicas de dichos rendimientos en el proceso de creación de nuevas instituciones, Pierson (2000) señala varios elementos que favorecen su surgimiento en el ámbito político: la interdependencia de los agentes y cómo las consecuencias de determinadas iniciativas dependen en buena medida de las acciones de los demás participantes; la importancia del complejo entramado de instituciones vigentes en el sector público; las instituciones formales establecen constreñimientos legales sobre el comportamiento y las instituciones tienden a generar procesos de autorrefuerzo que hacen cada vez menos atractivo un cambio de orientación. Por lo tanto, se generan rendimientos crecientes que favorecen la adaptación de la institucionalidad vigente.

En el sector público, las organizaciones se caracterizan por su complejidad, por eso frecuentemente se emprenden acciones para mejorar la gestión. Sin embargo, la temporalidad en funciones de los actores que toman las decisiones es corta, por lo que

muchas estrategias pueden ser de mediano alcance y no impactar profundamente, de manera que las dinámicas preexistentes vuelvan a tomar su lugar.

Como indica Pierson (2000), a diferencia de la propensión al cambio de las instituciones del sector privado, en el sector público predomina la vocación de permanencia en la medida que con ello se pretende reducir la incertidumbre política, promoviendo la estabilidad que favorezca el funcionamiento del sistema en su conjunto; es decir, en el sector público hay una marcada tendencia a mantener las condiciones político-administrativas tradicionales.

Uno de los rasgos que destaca respecto a las instituciones es su permanencia y reproducción a lo largo del tiempo, su tendencia a mantenerse incluso después de transformaciones importantes en el entorno que originó su aparición. Una tendencia que tan sólo se ve alterada por procesos graduales de adaptación o por interrupciones puntuales que dan origen a lo que Thelen y Steinmo (1992) denominan *punctuated equilibrium* (equilibrio discontinuo).

Mahoney (2000) identifica varios tipos de explicaciones vinculados con los procesos de *path dependence*. Con base en los mecanismos de reproducción de las instituciones y del cambio institucional que se produzca, se pueden mencionar las siguientes: utilitarista-racional, dimensión del poder, funcionalista y de legitimación. Para fines de nuestro estudio sólo resaltaremos las dos últimas.

Las explicaciones de naturaleza funcional centran su atención en el papel que cumplen las instituciones en el sistema social al cual se integran. Este enfoque destaca la funcionalidad como causa de reproducción institucional, aun considerando que el surgimiento de la institución se debió a razones contingentes (Ramió y Salvador, 2005).

Para las explicaciones basadas en la legitimación, la reproducción de las instituciones se vincula con las orientaciones, valores y creencias de los actores involucrados en la adecuación de la institución; los actores consideran que es conveniente y apropiada (Ramió y Salvador, 2005).

Por lo tanto, la adopción del gobierno abierto puede ser producto de presiones formales o informales que tienen lugar en el ambiente externo a las organizaciones, lo cual modificará sus rutinas y puede al mismo tiempo marcar el inicio de una trayectoria. Asimismo, una decisión política también puede imponer la modificación de las rutinas, o bien, revertir dicha modificación.



La reproducción de nuevas prácticas como la transparencia, participación y colaboración de la sociedad en la toma de decisiones involucra *nuevos* valores que tienen como objetivo no sólo mejorar la prestación de servicios o la gestión, sino la búsqueda de legitimación.

#### CONCEPTO Y PRINCIPIOS DEL GOBIERNO ABIERTO (GA)

El gobierno abierto es un paradigma que ha cobrado fuerza en las sociedades modernas, sobre todo a partir del uso de la tecnología; sin embargo, a decir de Calderón y Lorenzo “la idea de Gobierno Abierto no es nueva, de hecho es tan vieja como la propia democracia y subyace a la mayoría de las constituciones y leyes fundamentales de los estados occidentales modernos...” (2010: 11).

En el año 2009, la idea de GA se impulsa fuertemente cuando el entonces presidente de los Estados Unidos, Barack Obama firmó un memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto como una de sus primeras acciones ejecutivas, en el que señaló que su administración estaría comprometida a crear un gobierno con un nivel de apertura sin precedentes, asimismo aseguraría la confianza pública y establecería un sistema de transparencia, de participación y de colaboración (Obama, 2009).

Para Beetham y Boyle (1995) un gobierno abierto es esencial para la democracia ya que los ciudadanos tienen acceso a información sobre el quehacer gubernamental, están enterados de lo que se hace en su nombre y con su dinero.

El gobierno abierto se puede definir como el esfuerzo de crear instituciones gubernamentales que sean más transparentes, pero también más participativas, comprometiendo a los ciudadanos en la toma de decisiones y adopción de políticas ya desde sus inicios y, por tanto, con el beneficio de extender la consulta y participación a todos los agentes implicados y no sólo a los agentes del modelo político clásico (García, 2014: 86).

Para Calderón y Lorenzo “un gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente” (2010: 11).

El GA, desde la visión de Mariñez y Valenzuela (2013) puede ser abordado desde tres tendencias:

1. Como resultado del cambio tecnológico.
2. Como un cambio en los valores del servicio público.
3. Como un nuevo modo de gobernar.

Un concepto que agrega un elemento adicional a las ideas anteriores y por demás importante, como es la tecnología, es el de Sandoval (2015: 214), quien señala que “el gobierno abierto debe entenderse como una plataforma tecnológica institucional que convierta los datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos”.

En 2016 se firma la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en la cual se entiende al GA como el “conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo” (CLAD, 2016: 5).

Por lo citado anteriormente, se afirma que el GA propone cambios importantes como un mayor acercamiento con la sociedad, pero sobre todo un cambio en las prácticas de gestión. Para Valenzuela (2013) estos cambios son: *culturales*, porque implica una perspectiva colaborativa de la función pública; en los *procesos de la administración pública* porque se induce a transformar procesos cerrados en procesos abiertos a la intervención ciudadana; un *cambio organizacional* de la administración pública porque se debe transitar a la búsqueda de otros valores; y un *cambio relacional* porque promueve nuevas interacciones entre gobierno y ciudadanos para mejorar los servicios públicos, apoyados en plataformas de acceso remoto como Internet 2.0.

El GA, por lo tanto, es un paradigma que refiere no sólo mayor apertura, sino la necesaria utilización de las tecnologías de información y comunicación (TIC) para lograr mayor cercanía con la ciudadanía.

A decir de Beetham y Boyle (1995: 70), el GA tiene cuatro características principales:

La primera es la comunicación por el propio gobierno de información objetiva sobre sus políticas; la segunda es el acceso de los individuos y de la prensa a los documentos gubernamentales; la tercera es la abertura de las reuniones al público y la prensa; la cuarta es la consulta sistemática por el gobierno de los principales interesados en la formulación y la ejecución de determinada política y la publicación de las informaciones y opiniones recogidas al respecto.

Con este escenario podría decirse que es un modelo de gobierno que emerge a partir de las condiciones que en este siglo ha generado un panorama global, el acceso a internet, el gran flujo de información, una sociedad mejor informada, etcétera. Lo que plantea la posibilidad de que los ciudadanos, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil puedan saber, conocer y crear cosas (OCDE, 2005).

La propuesta de llevar a cabo un GA no es tarea sencilla, ya que representa un gran reto si realmente se quiere transformar a los gobiernos y por ende a las administraciones públicas.

#### ELEMENTOS DEL GA

Aun cuando el estudio de GA puede ser abordado desde enfoques distintos, hay cierto consenso acerca de los elementos que pueden considerarse como los pilares del GA, los cuales son: transparencia y apertura, participación y colaboración (Calderón y Lorenzo, 2010; Valenzuela, 2016).

Ramírez-Alujas (2011) señala de manera puntual que todos los aspectos sobre la forma en que el gobierno administra y opera los servicios públicos deben estar abiertos al escrutinio público y a la supervisión de la sociedad (*transparencia*). Asimismo, señala que lo anterior debe ir acompañado de espacios de diálogo, *participación* y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria *colaboración* que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos.

Desde hace algunos años, la *transparencia* ha sido un elemento que los gobiernos, al menos en lo formal, han incorporado al discurso, o bien, mediante acciones concretas como contar con una ley que obligue a las dependencias gubernamentales a proporcionar información a la cual los ciudadanos pueden tener acceso.

Sin embargo, como elemento del GA y su potencial transformador, la transparencia no sólo debe poner a disposición de los ciudadanos cualquier tipo de información, es necesario ser más precisos en qué tipo de transparencia es necesaria.

Fox (2008) reconoce que la transparencia presenta varios dilemas, uno de ellos se identifica con las dos vertientes que puede presentar la transparencia oficial: la transparencia opaca y la transparencia clara. La primera se refiere a la difusión de información, pero no revela el desempeño de las instituciones; por su parte, la transparencia clara se refiere a la información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, es decir, precisa responsabilidades, toma de decisiones y destino de los recursos.

Lo anterior evidencia que para transitar al GA es indispensable definir claramente ¿cuál es el objetivo de la transparencia?, ¿transparencia para qué?, ¿qué tipo de transparencia?

La apertura general de información del gobierno a los ciudadanos, para cumplir con un derecho político fundamental es una primera generación de la transparencia (Mariñez, 2013). El GA requiere de transparencia clara y de una plataforma propia para ello.

La *participación*, un segundo elemento del GA, tiene que ver con el interés de la sociedad en los asuntos del gobierno, pero también con oportunidades para que los ciudadanos se involucren en los asuntos públicos.

Font y Blanco definen la participación ciudadana como “todas las actividades que los ciudadanos realizan voluntariamente –ya sea a modo individual o a través de sus colectivos y asociaciones– con la intención de influir directa o indirectamente en las políticas públicas y en las decisiones de los distintos niveles del sistema político y administrativo” (cit. por Prieto y Ramírez, 2014: 67).

En un esquema de GA, la participación de los ciudadanos es una oportunidad para que los gobiernos tomen mejores decisiones, mejoren la calidad de los servicios y modernicen la gestión.

La colaboración, tercer elemento del GA, se “refiere a un proceso de sinergia entre ciudadano y gobierno que se irá desarrollando progresivamente en la medida en que la Administración Pública tienda a la flexibilización y aumente el compromiso de la participación cívica” (Valenzuela, 2013: 26).

La colaboración implica un reto mayor, hacer que la labor gubernamental no sea unidireccional, que los ciudadanos y otros actores sean parte de las decisiones y de las acciones.

Garaizar (2012: 41-42) define cuatro tipos de colaboración en el marco de un gobierno abierto:

1. Intergubernamental: que alude a la capacidad de los gobiernos de intercambiar información e innovaciones.
2. Gobierno/sociedad civil: que refiere al involucramiento del gobierno con actores y expertos de la sociedad civil.
3. Gobierno/empresa: que incluye a los empresariados tradicionales y emprendedores.
4. Gobierno/ciudadanos: que involucra a cualquier ciudadano capaz de realizar propuestas a los gobiernos.

Esta forma de vincularse con diversos actores sociales impulsa la idea de un gobierno que ha dejado atrás prácticas en donde la toma de decisiones sólo se da en los altos niveles de la estructura jerárquica. Supone un gobierno más cercano a la sociedad.

#### VENTAJAS Y LIMITACIONES DEL GA

Reflexionar acerca de los compromisos que se adquieren al adoptar un modelo de GA nos lleva a pensar en la necesidad de cambios profundos, pero también en las ventajas de una “nueva” forma de dar mejores resultados.

Villoria hace alusión a que un gobierno opaco (como contraparte del GA) reduce la calidad del voto, patrimonializa lo público, impide la imparcialidad en sus decisiones, no rinde cuentas y por lo tanto traiciona la soberanía popular y la igualdad política (citado por Ramírez, 2011: 105), por ello, pensar en un GA debe traer consigo mayores ventajas.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha señalado puntualmente que el GA tiene múltiples beneficios, tales como: establecer mayor confianza en el gobierno, garantizar mejores resultados al menor costo, elevar los niveles de cumplimiento, asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas, fomentar la innovación y nuevas actividades económicas, mejorar la eficacia mediante el aprovechamiento del conocimiento y los recursos de los ciudadanos (OCDE, 2010).

La confianza que deposita la sociedad en su gobierno al emitir un voto debe ser correspondida y materializada a través de la administración pública con acciones que permitan dotar de mejores servicios, dar prontas respuestas a las necesidades sociales, informar oportunamente de diversas acciones, pero sobre todo ser transparente en el manejo de los recursos públicos.

Como se ha señalado, la implementación del GA requiere cambios profundos si se quiere ir más allá del discurso y de la simulación. Conservar las viejas estructuras y hacer las cosas de forma tradicional no permitirá que el gobierno tenga apertura aun cuando formalmente se reconozca la transparencia.

Por ello, ante un panorama de viejas prácticas, la implementación del GA enfrenta resistencias y limitaciones, pero también, adherirse a esta iniciativa implica un proceso de aprendizaje. Sandoval (2015) identifica algunas limitaciones, señala que la tecnología es fundamental para el GA; que la transparencia no es tan simple como parece y que los gobiernos abiertos emergen con diferentes niveles de madurez. No obstante, los gobiernos se han ido sumando a esta iniciativa.

#### SURGIMIENTO DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO (AGA)

En el año 2011, en el marco del 66° periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York se crea la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership OGP), que constituye una plataforma en donde los gobiernos participantes impulsan la idea de mayor rendición de cuentas, mayor apertura y mejores respuestas a los ciudadanos.

Los ocho países iniciadores de la AGA fueron: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos, posteriormente se sumaron otros hasta contar con 64 países miembros.<sup>3</sup>

La Alianza promueve un cambio en la cultura a fin de que exista diálogo y colaboración genuinos entre gobierno y sociedad civil. Para lograrlo se propone:

1. Mantener un liderazgo y compromiso de alto nivel para OGP.
2. Apoyar a reformadores locales con experiencia técnica y casos inspiradores.
3. Fomentar la participación en OGP de un grupo diverso de ciudadanos y sociedad civil (AGA, 2017).

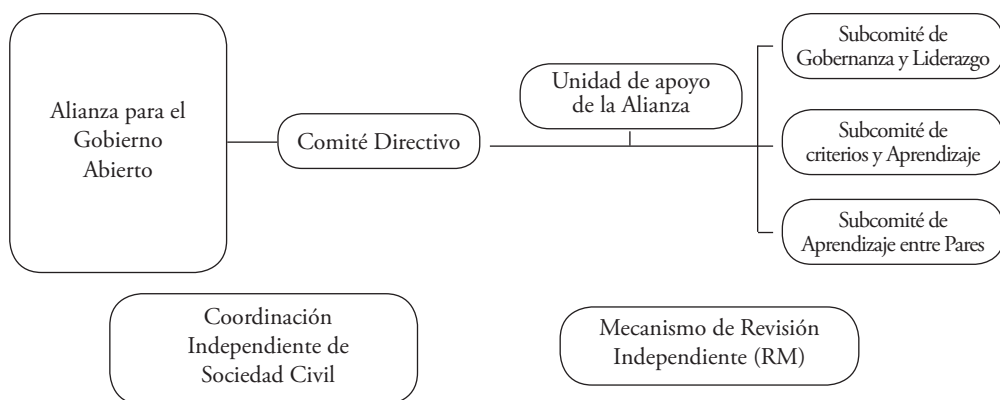
---

<sup>3</sup> Se sugiere consultar <http://www.opengovpartnership.org/es> para ampliar información.

Adicionalmente, cuenta con el Mecanismo Independiente de Evaluación (*Independent Reporting Mechanism, IRM*), el cual busca asegurar que los países rindan cuentas respecto a los avances en el cumplimiento de compromisos que establecieron como parte de sus propios programas de gobierno abierto.

Para llevar a cabo sus actividades, la Alianza cuenta con una organización que se muestra en la figura 1.

**Figura 1. Actores de la Alianza para el Gobierno Abierto**



Fuente: OEA, 2015: 7.

Ramírez y Dassen resaltan que la AGA es una iniciativa voluntaria, cada país debe organizarse internamente y definir libremente sus propios compromisos, “el Mecanismo Independiente de Revisión redacta un informe basado en un reporte de autoevaluación de los países, el cual se compara con otro informe, realizado por un investigador nacional seleccionado directamente por la Unidad de Apoyo de la AGA para cada país designado para tal efecto” (2014: 12).

Sin embargo, la Declaración sobre Gobierno Abierto establece algunos compromisos que deben considerarse para que los países elaboren su plan de acción, como son: incrementar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; apoyar la participación cívica; implementar altos estándares de

profesionalización y ética en las administraciones; incrementar el acceso a nuevas tecnologías para abrir espacio a la rendición de cuentas (AGA, 2017).

Los países interesados en formar parte de la Alianza deben cumplir algunos criterios de elegibilidad, enviar una carta de intención y posteriormente elaborar su plan de acción.

Asimismo, los compromisos que se establezcan en los planes de acción deben integrar al menos uno de cada uno de los elementos básicos (desafíos y valores) que se muestran en la tabla 1.

**Tabla 1. Desafíos y valores que deben considerar los planes de acción de la AGA**

<i>Desafíos</i>	<i>Valores de la AGA</i>
Mejora de servicios públicos	Acceso a la información
Aumento de la integridad pública	Participación ciudadana
Gestión eficaz de los recursos públicos	Rendición de cuentas
Creación de comunidades seguras	Tecnología e innovación para la apertura
Aumento de la responsabilidad empresarial (rendición de cuentas)	

Fuente: elaboración propia con base en OEA, 2015: 19.

Los países que cumplen con los criterios de elegibilidad demuestran que poseen una infraestructura mínima para enfrentar a los compromisos que puedan establecer, atendiendo a los desafíos y valores mencionados anteriormente. México es uno de esos casos.

## EL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

Como se ha señalado, México es uno de los países fundadores de la AGA, lo que debiera representar cambios importantes en la acción gubernamental. Sobre todo porque hay datos que reflejan la necesidad ineludible del cambio, de legitimar las acciones gubernamentales y recuperar la confianza de la ciudadanía.



Barrera (2015), señala, con base en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP 2012), que “en México 51% de los ciudadanos se encuentra poco o nada satisfecho con la democracia que tenemos hoy; ocho de cada diez consideran que el voto es el único mecanismo que tienen a su disposición para ejercer alguna acción de control sobre el gobierno, y existe una percepción promedio de corrupción en el país de 4.54 puntos, en una escala en la que 5, el valor máximo, significa total corrupción” (Barrera, 2015: 7).

Lo anterior es un indicador importante, cualquier acción que emprendiera el gobierno mexicano para contrarrestar estas opiniones sería fundamental.

La incorporación de México al modelo de GA se da a partir de una iniciativa internacional, con la que había cierta identificación, al menos en lo formal, es decir, México contaba desde 2002 con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (que entró en vigor el 12 de junio de 2003), también en 2002 se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), actualmente Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), como organismo descentralizado.

En 2007, el derecho a la información y la protección de datos personales fue reconocido constitucionalmente en el artículo 6º como un derecho fundamental, lo cual expresa condiciones óptimas para ser parte de la AGA.

Sin embargo, a pesar de contar con el marco jurídico en materia de transparencia, la experiencia del gobierno abierto implica un gran reto en un sistema político administrativo en el cual la trayectoria (*path dependence*) ha configurado una tendencia hacia un gobierno opaco.

El surgimiento de la Alianza es un evento que ocurre en el momento correcto a nivel internacional y cuyas consecuencias se dejan ver en el caso mexicano, modificando la trayectoria de la dinámica político administrativa. La necesidad de legitimar su posición reproduciendo “mejores prácticas” da lugar al isomorfismo normativo.

La experiencia de México, como parte de la AGA, implicó un desafío a la cultura institucional del gobierno, a decir de Barrera (2015), México es principiante en el entendimiento amplio del concepto de “gobierno abierto”, ya que es indispensable considerar además del propio aparato institucional, a la ciudadanía para delinear nuevas formas de llevar a cabo la acción gubernamental.

De manera natural las instituciones presentan una resistencia al cambio, se mantienen y se reproducen durante largo tiempo. La adopción del GA en el caso

mexicano expresa un proceso de rendimientos crecientes, ya que se crea una nueva institución y por lo tanto una nueva trayectoria, pero que no implica romper con lo anterior.

Las propuestas sobre desafíos y valores de la AGA guiaron el proceso de elaboración del primer Plan de Acción (PAO), el cual contenía 18 compromisos que se agruparon de la siguiente manera:

**Tabla 2. Contenido Plan de Acción Original**

<i>Compromisos</i>	<i>No. de compromisos</i>
Dirigidos a mejorar los servicios públicos	4
Aumentar la integridad pública	7
Administración efectiva de recursos públicos	3
Rendición de cuentas corporativas	4
Total	18

Fuente: elaboración propia con base en AGA, 2011.

En este Plan que surge en 2011, los 18 compromisos constituyeron políticas transversales, “no eran objetivos medibles, ni compromisos concretos, además de que no constituían acciones que impulsaran al gobierno mexicano a superar los límites actuales de sus políticas” (Barrera, 2015: 17).

Para la elaboración de dicho Plan se convocó a un grupo de ocho Organizaciones de la Sociedad Civil (osc), se propusieron más de 100 compromisos, los que no fueron incluidos en su totalidad, por lo que una vez que se presentó el Plan fue criticado por ser demasiado general y poco estratégico (Vasani, 2013).

Los compromisos contenidos se vinculan a los desafíos propuestos por la AGA (ver tabla 1), sin embargo, por lo que respecta a los valores, el 78.5% de los compromisos se vinculan a la transparencia (Quintanilla y Gil-García, 2014), que es tal vez el aspecto en el que México al menos formalmente está más fortalecido, dejando de lado los demás; adicionalmente es necesario subrayar que no se menciona la participación ni la colaboración, elementos fundamentales del GA.

Con este antecedente, se iniciaron los trabajos para la elaboración de un Plan de Acción Ampliado (PAA), en diciembre de 2011 se creó el Secretariado Técnico

Tripartito (STT), compuesto por la Secretaría de la Función Pública, el Instituto de Acceso a la Información y organizaciones sociales; participaron nuevamente las ocho OSC, sin embargo no se realizaron más consultas ni hubo mayor difusión (AGA, 2012; Vasani, 2013).

En este Plan Ampliado los compromisos se agruparon como se puede ver en la tabla 3.

**Tabla 3. Contenido Plan de Acción Ampliado**

<i>Compromisos</i>	<i>No. de compromisos</i>
Dirigidos a mejorar los servicios públicos	3
Aumentar la integridad pública	13
Administración efectiva de recursos públicos	16
Rendición de cuentas corporativas	4
Total	36

Fuente: elaboración propia con base en AGA, 2012.

En este segundo plan se advierte una tendencia a fomentar el acceso a la información y la utilización de la tecnología, con ello se cumple la vinculación de dos de los valores que establece la AGA. Destaca también el hecho de que en ambos planes (PAO y PAA) sólo se incluyen cuatro de los cinco desafíos propuestos. Aún no se percibe clara y puntualmente la participación y la colaboración. Si el hecho de haber convocado a OSC significa participación, estamos todavía muy lejos de llevar a la práctica el concepto más amplio de participación sobre el que se sustenta el GA.

Respecto al cumplimiento de los compromisos del PAO y del PAA, los resultados muestran poca claridad, hay discrepancias en la metodología de evaluación, lo que lleva a considerar resultados distintos. De acuerdo con los reportes de cumplimiento y avance elaborados por el STT y el IRM, respectivamente, se determinó que de los 36 compromisos considerados en el Plan de Acción Ampliado 2011-2012, solamente se cumplió de manera consistente con los tiempos establecidos, 21 de ellos (de acuerdo con el reporte del STT) o 20 (de acuerdo con el reporte y metodología del IRM), esto es, sólo un 55%. De manera que el 45% de los compromisos (15 de ellos) quedó en un estado de indefinición respecto a su cumplimiento, ya que éste fue sólo de carácter parcial o nulo en dos de los casos (IFAI, s/f: 3; AGA, 2012a).

Para 2013, México asume la presidencia de la Alianza, lo cual significa un papel de liderazgo y el compromiso de promover esta iniciativa globalmente.

El 29 de enero de 2014 (con un año de desfase) se presentó el Plan de Acción 2013-2015 en el cual se contemplan 17 compromisos identificados con prioridades nacionales y nueve compromisos vinculados a la política de Transparencia del Gobierno de la República (ver tabla 4).

**Tabla 4. Plan de Acción 2013-2015**

<i>Objetivos</i>	<i>Compromisos</i>
Gobierno centrado en la ciudadanía	1. Tu gobierno en un solo punto   <i>gob.mx</i> 2. Regulación clara y transparente 3. Normas accesibles 4. Registro de detenidos 5. Base de datos de personas desaparecidas 6. Padrón abierto de beneficiarios
Presupuesto abierto y participativo	7. Compras abiertas 8. Compras inteligentes 9. Gasto abierto: obra pública 10. Impuestos abiertos 11. Fondo emprendedor abierto y participativo 12. Infraestructura para todos 13. Sigue la obra pública
Datos abiertos para el desarrollo	14. Política de datos abiertos   <i>datos.gob.mx</i> 15. Consejo para datos abiertos 16. Datos carreteros abiertos 17. Datos de educación superior 18. Datos para un México en paz
Empoderamiento y participación ciudadana	19. Portal de becas 20. Retos públicos

continúa...

Gobernanza de recursos naturales	21. FONDEN transparente 22. Petróleo en beneficio de todos 23. Minería para todos 24. Cuidado al medio ambiente basado en evidencia 25. Protección participativa del medio ambiente 26. Adhesión de México a la Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas
----------------------------------	--

Fuente: elaboración propia con base en AGA, 2013.

En el contenido de este plan se observa que no se estructura a partir del esquema de desafíos y valores que propone la AGA como en los casos anteriores. En el documento se resalta que se formularon líneas de acción bajo cinco grandes objetivos para promover la transparencia y rendición de cuentas, es decir, no se incluye participación y colaboración.

Es a partir de las recomendaciones del IRM, en el reporte de autoevaluación 2013-2015, que los compromisos se identifican con la propuesta de la AGA, tal como se observa en la tabla 5.

**Tabla 5. Plan de Acción 2013-2015 bajo el esquema de la AGA**

<i>Compromisos</i>	<i>No. de compromisos</i>
Dirigidos a mejorar los servicios públicos	17
Aumentar la integridad pública	6
Administración efectiva de recursos públicos	10
Rendición de cuentas corporativas	1
Creación de comunidades seguras	5

Fuente: elaboración propia con base en AGA, 2015.

Es necesario precisar que, aparentemente, el número de compromisos (tabla 5) aumenta de acuerdo a los datos de la tabla 4, sin embargo no es así, lo que sucede es que un mismo compromiso ha sido identificado como parte de dos o hasta tres desafíos reconocidos por la AGA.

Este Plan presenta algunas innovaciones respecto del anterior, se consolidó al STT como máximo órgano en la toma de decisiones de la Alianza en México, pero el elemento más importante es la creación de un tablero público que permite conocer los avances en tres etapas del Plan, disponible en <http://tablero.gobabiertomx.org/>.

Los resultados están al alcance; es un mecanismo público que permite conocer “detalladamente” el estado que guardan los 26 compromisos (cumplimiento de metas y periodos en que deben cumplirse, indicadores y responsables de llevarlos a cabo), es de resaltar, que en algunas acciones de cada compromiso es posible abrir una ventana, que de acuerdo con lo establecido en el Plan sirve para comentarios de la ciudadanía y recibir respuestas de los responsables de los compromisos.

El tablero es una herramienta importante, pero funciona parcialmente ya que al querer ver el avance de algunas acciones, remite a una página web en la que no hay información, o bien abre un archivo con impresiones de pantalla que no corresponden a la información solicitada; la ciudadanía no puede hacer comentarios, los comentarios que se encuentran ahí son hechos por parte de algún responsable de dar cierta información.

En septiembre de 2015 se llevó a cabo la 70ª Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en la cual el Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto lanzó la *Declaración sobre Gobierno Abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Esta agenda fue el marco de compromisos para la elaboración del tercer Plan de Acción 2016-2018, que contempló para tal fin llevar a cabo consultas públicas a través de <https://www.gob.mx/participa/>, jornadas abiertas, mesas de trabajo y planes de trabajo para integrar el documento.

Los ejes temáticos que comprende este tercer Plan son:

1. Derechos humanos y fortalecimiento del Estado de Derecho.
2. Sistema Nacional Anticorrupción.
3. Pobreza y desigualdad.
4. Igualdad de género.
5. Gobernanza de recursos naturales y cambio climático.
6. Servicios públicos (AGA, 2016).

En este ejercicio se advierte mayor apertura, fueron un total de 341 participantes entre dependencias gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones del sector privado, instituciones educativas, entre otras.

En este nuevo Plan es innegable el esfuerzo por mejorar la experiencia, el documento es el resultado de la interdependencia de diversos agentes, el tercer plan de acción es la expresión de un fenómeno de rendimientos crecientes que va favoreciendo la adaptación de la institucionalidad del gobierno abierto que cada vez se fortalece más a nivel internacional.

Otro elemento importante que resalta en el camino al gobierno abierto en México es la *Política de datos abiertos* que emprende el gobierno a partir del decreto del 20 de febrero de 2015, el cual tiene por objeto regular la forma mediante la cual los datos de carácter público, generados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y por las empresas productivas del Estado, se pondrán a disposición de la población como datos abiertos, con el propósito de facilitar su acceso, uso, reutilización y redistribución para cualquier fin, conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables (DOF, 2015). La información está a disposición de los ciudadanos en la página web [www.datos.gob.mx](http://www.datos.gob.mx).

La difusión de las experiencias en materia de gobierno abierto en otros países fomenta un proceso en el que los gobiernos, con el fin de adaptarse al medio ambiente, modernizan la gestión a través de prácticas isomórficas, sin embargo, cuando algo cambia sólo a partir de procesos de isomorfismo es altamente probable que los resultados no sean duraderos o no sean los mejores resultados.

En el caso mexicano, el ambiente externo ejerció gran influencia para que se iniciaran los cambios y se adoptara el gobierno abierto como respuesta a los ciudadanos, ¿cómo negarse a ser más transparente o a una mayor rendición de cuentas si hay una propuesta concreta a nivel internacional? Hay que recordar que México ya tenía camino andado, un marco legal e instituciones creadas en la materia.

Ese proceso de adaptación expresa isomorfismo institucional, que al mismo tiempo contribuye a legitimar las acciones, e implementar prácticas que suponen mayor eficacia en la resolución de problemas.

Sin embargo, el gobierno abierto también significa la reproducción de nuevas prácticas de gestión debido a factores internos, entre los que podemos destacar el interés del gobierno por ganar legitimidad y el reconocimiento de la ciudadanía, además de ser considerados como gobiernos de vanguardia y estar a la par de otros a nivel internacional.

Como consecuencia de los Planes de Acción, en el marco de la AGA, la administración pública debe generar procesos de adaptación; el cumplimiento de las

acciones modifica necesariamente la trayectoria, ¿cómo dar respuesta a los ciudadanos haciéndolos partícipes? El comportamiento eficiente de la administración pública se traduce en una fuente de legitimidad institucional.

Durante los años recientes, los cambios en el gobierno y la dinámica de la administración pública son una muestra del cambio institucional incremental y adaptativo, debido en parte a la necesidad de un mayor reconocimiento por parte de la sociedad, pero también de otros gobiernos.

## CONCLUSIONES

Desde su incorporación a la AGA, México contaba formalmente con ciertas fortalezas en materia de transparencia, un marco jurídico y una institución responsable de promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, aunque formalmente cuenta con estas instituciones, la confianza de la ciudadanía se ha mermado como consecuencia de hechos de corrupción.

La sociedad puede tener acceso a cierta información sobre el manejo de los recursos en las administraciones públicas, pero no existe apertura tal que permita a la ciudadanía conocer qué se está haciendo, por qué se tomaron esas decisiones y para qué.

Lo anterior deja ver que no es suficiente mantener el discurso de transparencia como bandera de ciertas acciones cuando los resultados son discutibles.

Los pilares del GA que han quedado rezagados son la participación y la colaboración, ésta es una de las limitaciones que tiene el GA en México. Aún no se han roto las barreras culturales y organizacionales para dar paso a nuevas formas de gestión sustentadas en dichos pilares.

La dinámica de administración pública tiene lugar en un contexto muy institucionalizado, no se ha apartado de su trayectoria a pesar de que la incorporación de México a la AGA exija nuevas formas organizacionales.

El GA no debiera ser una moda (Abrahamson, 1991) o sólo un referente que lleva al gobierno mexicano a emprender acciones bajo criterios isomórficos; existe una necesidad de generar un cambio, fortalecer la vinculación gobierno-sociedad es una oportunidad para mejorar la prestación de servicios, lograr una aplicación más efectiva de los recursos.

El uso de la tecnología permite poner al alcance de la sociedad la información gubernamental, la iniciativa de datos abiertos es muy importante, pero al menos para



el caso de seguimiento de los avances y logros del GA no toda la información está disponible y el acceso a páginas web sin información es recurrente.

A partir de los logros que ya se han alcanzado, el mayor reto es lograr que el GA en México se sustente en su totalidad en los pilares establecidos, que transforme las estructuras gubernamentales, que transforme la Administración pública, pero sobre todo que los ciudadanos sean parte fundamental de esa transformación.

La práctica del GA no debe responder sólo al interés de tener presencia y reconocimiento a nivel internacional, sino a un compromiso real de servicio público.

Se cuenta con planes de acción en los que se han detallado compromisos puntuales para cumplir como integrante de la alianza, pero los verdaderos cambios deben darse al interior, esto significa un cambio en las rutinas de la administración pública y el desafío de que los tomadores de decisiones estén dispuestos a asumir su responsabilidad frente al escrutinio ciudadano.

#### FUENTES DE CONSULTA

Abrahamson, E. (1991), "Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovation". *The Academy of Management Review*, vol.16, no. 3, 586-612.

AGA (2011), Plan de Acción México Original Recuperado de: <http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2014/08/Plan-de-Acci%C3%B3n-original.pdf>, consultado el 7 de diciembre de 2016.

AGA (2012), Plan de Acción Ampliado. Recuperado de: [http://www.politicadigital.com.mx/pics/edito/multimedia/21463/plan\\_accion\\_ampliado\\_multimedia.pdf](http://www.politicadigital.com.mx/pics/edito/multimedia/21463/plan_accion_ampliado_multimedia.pdf), consultado de 7 de diciembre de 2016.

AGA (2012a), Reporte de cumplimiento del primer año de trabajo México. Recuperado de: [aga.ifai.mx/SiteAssets/DocAlianzaMexico/ReportePrimerAño.docx](http://aga.ifai.mx/SiteAssets/DocAlianzaMexico/ReportePrimerAño.docx), consultado el 10 de diciembre de 2016.

AGA (2013), Plan de Acción 2013-2015 México. Una nueva relación entre sociedad y gobierno. Recuperado de: <http://www.pa2015.mx/>, consultado el 10 de diciembre de 2016.

AGA (2015), Reporte de autoevaluación. Segundo año de implementación del Plan de Acción 2013-2015. Recuperado de: [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/M%C3%A9xico,%20Segundo%20reporte%20de%20autoevaluaci%C3%B3n%202013-2015\\_0.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/M%C3%A9xico,%20Segundo%20reporte%20de%20autoevaluaci%C3%B3n%202013-2015_0.pdf), consultado el 10 de diciembre de 2016.

- AGA (2016), Plan de Acción 2016-2018 Tercer Plan de Acción Nacional de México en la Alianza para el Gobierno Abierto. Recuperado de: [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico\\_Plan-de-Accion-2016-2018.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Plan-de-Accion-2016-2018.pdf), consultado el 23 de enero de 2017.
- AGA (2017), La Alianza para el Gobierno Abierto. Recuperado de: Open Government Partnership, <http://www.opengovpartnership.org/eshttp://www.opengovpartnership.org/es>, consultado 2 de febrero de 2017.
- Barrera, L. (2015), La Alianza para el Gobierno Abierto, una visión desde sociedad civil. Recuperado de: <http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2015/10/alianzagobierno.pdf>, consultado el 24 de enero de 2017,
- Beetham, D. y Boyle K. (1995), *Democracia preguntas y respuestas*, Francia: UNESCO.
- Brunsson, N. y Olsen, J. (1997), *The Reforming Organization*, Routledge.
- Brunsson, N. (2002), “Standardization and Fashion Trends”, en Brunsson y Jacobsson, *A World of Standards*, Gran Bretaña: Oxford University Press.
- Cabrero, Arellano y Amaya (2000), “Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad”, en Arellano, Cabrero y Del Castillo, *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México: CIDE- Porrúa.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010), *Open Government*, España: Algón Editores.
- CLAD (2016), Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Recuperado de: [http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA\\_2016.pdf](http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA_2016.pdf), consultado 10 de enero de 2017.
- DOF (2015), Decreto por el que se establece la regulación en materia de datos abiertos. Tomo DCCXXXVII, No. 16.
- Fox, J. (2008), “Transparencia y rendición de cuentas”, en Ackerman, J. (coord.) *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México: Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Jurídicas, CETA.
- García, J. (2014), “Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las administraciones públicas”, *INNOVAR Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, vol.24, no. 54, Universidad Nacional de Colombia, pp. 75-88.
- Garaizar, P. (2012), “Transparencia. Todos los datos producidos por las administraciones públicas, son datos públicos”, en Concha y Naser (edit.), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Santiago de Chile: Cepal.
- IFAI (s/f), “Diagnóstico de cumplimiento Plan de Acción Ampliado 2011-2012”. Recuperado de: [http://inicio.ifai.org.mx/MS\\_Transparencia/Acciones/Diagn%C3%B3stico%20de%20cumplimiento\\_PA11-12.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/MS_Transparencia/Acciones/Diagn%C3%B3stico%20de%20cumplimiento_PA11-12.pdf), consultado el 7 de febrero de 2017.

- Mahoney, J. (2001), "Path Dependence Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective", *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, no. 1, pp.111-141.
- Mariñez, F. y Valenzuela, R. (2013), *Gobierno Abierto ¿Más innovaciones? ¿Más gobierno? ¿Más sociedad? ¿En qué consiste? Propuestas para los gobiernos locales*, México: EGAP, Miguel Ángel Porrúa.
- Meyer, J. y Rowan, B. (1999), "Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia", en Powell, W. y P. Dimaggio [comps.], *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*, México: FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM.
- Obama, B. (2009), U. S. Department of State. Recuperado de: <https://www.state.gov/open/>, consultado 30 de octubre de 2016.
- OEА (2015), "Panorama global del Gobierno Abierto y perspectiva regional". Material del módulo 2 del curso Estrategias para el Gobierno Abierto en las Américas. Campus Virtual.
- OECD (2005), *Public Sector Modernisation: Open Government*. The Policy Brief.
- OECD (2010), "Building an open and innovative government for better policies and service delivery", en Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making. Background document for expert meeting on Paris, 8-9 June. Recuperado de: <http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>
- Pierson, P. (2000), "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics", *American Political Science Review*, vol. 94, no. 2, pp.251-267.
- Prieto, Martín, P. y Ramírez-Alhujas, A. (2014), "Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no. 58, febrero, 2014, (pp. 61-100). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.
- Quintanilla, G. y Gil-García, J. (2014), "El gobierno abierto en México", en Ruiz, L., Morales, J. y Contreras, L. (coords.), *Perspectivas del gobierno electrónico local en México*, Toluca: UAEM, IAPEM, IAPAS.
- Ramírez, M. (1998), "Estudio introductorio", en B. Bozeman, *Todas las organizaciones son públicas*, México: FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2005), *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Barcelona: Fundación CIDOB.
- Ramírez-Alujas, A. (2011), "Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales", *Enfoques*:

- Ciencia Política y Administración Pública*, vol. IX, no. 15, diciembre, pp. 99-125  
Universidad Central de Chile, Santiago, Chile.
- Ramírez, A. y N. Dassen, (2014), *Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Salvador, M. (2001), “El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas”, *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD (20), pp. 1-19.
- Sandoval, R. (2015), “Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual”, *Convergencia*, Revista de Ciencias Sociales, vol. 22, no. 68, pp. 203-227.
- Thelen, K. y S. Steinmo, (1992), “Historical Institutionalism in comparative politics”, en Steinmo, S., K. Thelen, y F. Longstreth, [eds.]. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Valenzuela, R. (2013), “El federalismo cooperativo como factor catalizador de un gobierno abierto”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LVIII, no. 219, pp.19-44.
- Valenzuela, R. (2016), “Del diseño a la acción organizacional. Los nudos en la implementación de un gobierno abierto”, en Martínez, R. (ed.) *Gobierno Abierto para la consolidación democrática*, México. Tirant Lo Blanch.
- Vasani, D. (2013). Cómo mejorar la experiencia en OGP. Lecciones de los países de OGP. Recuperado de: [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/working\\_groups/ComoMejorarlaExperienciaenOGP-full%20booklet.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/working_groups/ComoMejorarlaExperienciaenOGP-full%20booklet.pdf), consultado el 9 de diciembre de 2016.

## LOS MALES DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO Y SUS REMEDIOS; ¿SUEÑO, REALIDAD O UTOPIA?

Ricardo Uvalle Berrones<sup>1</sup>

El fenómeno del poder público es motivo de análisis desde perspectivas que dan curso a enfoques y planteamientos que lo comprenden de manera polisémica. No existe una sola ruta para analizar el poder, sino distintas alternativas de estudio que responden a expectativas e incentivos de carácter metodológico, incluso institucional que dan paso a su tratamiento, análisis y fundamentación. En este sentido, el tema de la transparencia, vinculado al desempeño democrático de las instituciones estatales en la sociedad civil, no escapa a estas consideraciones, dado que tiene facetas interesantes que es importante destacar, a fin de especificar qué puntos deben considerarse útiles para ahondar en su comprensión y discusión. La transparencia es un pilar en la vida de las sociedades, los gobiernos y las administraciones públicas porque abre camino para evitar que las oficinas del Estado sean opacas, evitando con ello que el desempeño de las mismas se evalúe con información confiable y no asimétrica, dado que ésta es propia de sistemas de poder que eluden el escrutinio de los ciudadanos.

La transparencia se invoca, proclama y analiza de modo diverso y plural, lo cual indica que su universo no se agota en un punto determinado, sino que reúne elementos metodológicos para ser valorada en la lógica de la complejidad, tomando en cuenta que forma parte de reformas institucionales que tienden hacia una mayor democratización del poder. La transparencia, en el caso de México, es un tipo de cambio institucional y político que caracteriza el ingreso a la edad de la institucionalidad democrática que el país ha instaurado con mayor celeridad desde la reforma política del 22 de diciembre de 1977 que reconoce en el artículo 6 constitucional el derecho a la información. En tiempo efectivo, la transparencia tiene 14 años de vigencia como política pública. Por ello, el subtítulo del presente trabajo destaca las palabras sueño, realidad o utopía, para aludir a momentos que permiten caracterizar la concepción que de la misma se tiene en los diversos foros de la sociedad civil, la opinión pública y

---

<sup>1</sup> Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador nacional nivel III. Excoordinador del Centro de Estudios de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

la propia esfera gubernamental. La transparencia no es sueño, porque no es asunto de una sola instancia, es decir, de un gobernante en sí, sino de factores objetivos dados en las estructuras del poder social y político que estimulan su formación y vigencia, tomando en cuenta las relaciones de la sociedad, los ciudadanos y el Estado.

No es sueño porque no siempre ha formado parte del ideario político de México, sino hasta fechas recientes, además de no estar situada en el terreno de lo deseable, sino del realismo institucional, es decir, de la suma de oportunidades y restricciones que explican su funcionamiento y resultados. No es sueño porque ha generado diversos movimientos en apoyo a su vigencia y que hasta ahora, acredita un mayor interés por parte de los ciudadanos en sus ventajas y eficacia. La transparencia, en todo caso, es hoy una realidad en proceso de consolidación como política pública. Reúne pros y contras, dado que su desempeño no sólo es diverso, sino incluso contrastante, es decir, hay áreas de gobierno con mayor publicidad y otras aún con claroscuros. Es una realidad de contrastes, es decir, tiene vigor constitucional, legal y reglamentario para sostenerla, pero prevalecen conductas que apuntan no hacia su plena vigencia. En ese sentido, forma parte de la relación tensa entre burocracia y democracia. Por eso la transparencia continúa vigente como una utopía, dado que su sentido valorativo se caracteriza por la permanencia del poder del Estado en términos democráticos y de derecho, es decir, sujeto al principio de máxima publicidad, al derecho de acceso a la información y al conocimiento real de los ciudadanos sobre las distintas esferas de la gestión pública, en la cual se localizan las políticas públicas que son de interés para distintos públicos de la sociedad civil. También es utopía la transparencia porque tiene como tarea pendiente contribuir a lograr condiciones en las cuales convivan ciudadanos mejor informados, críticos, organizados y decididos a participar con mayor ahínco en los problemas y soluciones públicas para evitar que el Estado se aleje de la sociedad civil. Este paso está pendiente en el desarrollo de la transparencia y por ese motivo es todavía una utopía, es decir, un proyecto inacabado que exige de la energía política para convertirlo en una política pública que sea plena, creíble y reconocida por su alcance efectivo y por un cumplimiento que genere satisfacción a los ciudadanos y mayor fortalecimiento para la vida democrática. La prueba más exigente para la transparencia consiste en lograr, con base en el enfoque del trabajo expuesto, que la administración pública no sea el refugio de los políticos y los cuerpos burocráticos para convertirla en un valladar hacia la población, sino en el hogar

genuino e irrenunciable de los ciudadanos para conocer y juzgar los asuntos de la cosa pública, es decir, de la República. Transparentar la administración pública es el objetivo más conspicuo al que puede aspirar la sociedad civil, la vida ciudadana y los agentes de la producción. Transparentar la administración pública es evitar que sea objeto de acuerdos de camarillas y arreglos que la alejan de los propios ciudadanos ocasionando costos negativos para la sociedad civil. Ésta es la otra parte de la utopía que le falta cumplir a la transparencia para que sea plenamente institucionalizada como una forma de administración democrática, es decir, como la administración al servicio de los ciudadanos. Conviene destacar que la alusión a la transparencia como utopía, no implica perderse en la imposibilidad romántica de que nada se puede hacer o que se construyen castillos en el aire para destacar que es un sueño inviable. Por el contrario, la transparencia como utopía significa que hay que luchar de modo cívico hasta conseguir que el poder del Estado sea más accesible, visible y legítimo; implica luchar para que la administración pública sea no sólo más abierta y pública, sino más democrática en un país que, como México, ha decidido transitar por los valores de ésta y convertirlos en instituciones confiables y dotadas de legitimidad revitalizada.

El objetivo del presente trabajo consiste en analizar y explicar distintas facetas de la transparencia vinculada a la administración pública en México, con el propósito de destacar que los resultados logrados hasta el momento son la suma de realizaciones y limitaciones que dan sentido a la categoría utopía, para indicar que aún faltan tramos institucionales por recorrer para hacer posible que la propia transparencia se convalide como la política pública que logre instaurar el derecho de acceso a la información como el derecho de los ciudadanos para controlar democráticamente el desempeño de las instituciones administrativas.

La hipótesis del trabajo consiste en que la eficacia de la transparencia no descansa únicamente en la racionalidad instrumental –relación medios y fines– de las oficinas del Estado, sino que se relaciona con su forma de desempeño hacia la sociedad y con el modo de contribuir para que la administración pública logre instaurarse como un tipo de administración democrática que responda no sólo a los fines del Estado, sino también a las necesidades y satisfacción de los ciudadanos, evitando que sus áreas de operación sean muros infranqueables de opacidad e incompetencia, para evitar que se aleje y sobreponga a los ciudadanos.

## ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NORMATIVA

La importancia de la administración pública en la vida contemporánea se enlaza con la responsabilidad del Estado en la sociedad, la cual tiene como punto cardinal de referencia la vigencia del interés público. Es importante analizar a la administración pública desde la óptica normativa y positiva (Hausman y Mcpherson, 2007: 85) para destacar el servicio (Chanes, 1997: 15) que proporciona a la sociedad civil para responder a sus demandas y expectativas de vida. No es posible analizar con seriedad a la administración pública sin aludir a las condiciones de vida que se relacionan con su razón de ser, porque se incurre en una visión cosificada o instrumental de la misma, al valorarla únicamente por su compromiso con la eficiencia, no con su razón institucional que se acredita en el ámbito del Estado democrático de derecho.

La complejidad de la vida social, económica y política es el punto de referencia para destacar que la administración pública se ha convertido en la actividad que desde el Estado, se encarga de asegurar que las condiciones de vida en lo individual, lo público y social sean las tres esferas en las cuales acredita tipos de intervención. Desde el ángulo de la vida individual, se ocupa de que las personas en su hábitat privado y doméstico dispongan de los medios fundamentales que hagan posible su desarrollo productivo con sentido racional y normativo (Hausman y Mcpherson, 2007: 72). Para ello, asume la tarea de construir bienes públicos (Ayala, 1999: 235) como las carreteras, caminos, muelles, presas y puentes para facilitar que tanto la comunicación como el intercambio de bienes y servicios a favor de las personas y organizaciones de la sociedad, esté asegurado de manera regular en términos de la economía de mercado.

Desde el ángulo de lo público, la administración pública (Aguilera, 2012: 78) se encarga de garantizar justicia, paz, gobernación y seguridad para que el orden jurídico y político funcione de manera regular, sobre la base de costos y beneficios compartidos que son propios en el sentido de la sociedad civil y la comunidad política que se organiza en el Estado. Desde el ángulo de lo social tiene a su cargo tareas vinculadas con la educación, el trabajo, la salud, la seguridad social, la vivienda, a fin de dotar a los gobernados de los elementos fundamentales que les permitan tener seguridad en su calidad de vida, así como en el modo en que cumplen sus tareas en el marco de las relaciones de sociabilidad que forman a partir de las interacciones de las personas. En este sentido, lo que realiza la administración pública ocupa el radio de acción de la sociedad, las personas, la economía y los intercambios. No hay área, región o sector en



el cual la administración pública no intervenga con fines de regulación y la aplicación de incentivos positivos y negativos. Su esfera de actuación es el conjunto y las partes de la sociedad, motivo por el cual, su amplitud y especialización la caracterizan como un sistema de dirección y realización del cual depende que la vida productiva y social tenga un desempeño satisfactorio. Los fines sociales de la administración pública no se han diluido en el mundo contemporáneo, prevalecen y se han extendido hacia el cumplimiento de derechos sociales en los cuales se reivindican de modo relevante los derechos civiles de las personas. Es el caso de las cuestiones de género, la atención a la población vulnerable, el aumento de los programas a favor de la inclusión social, el combate a la marginación, la protección a la población homosexual y lesbiana, las nuevas identidades de las personas a partir de cambios en su vida sexual, así como el cuidado a los infantes que padecen prácticas de bulling. Estos puntos que dan vida a una nueva generación de derechos sociales, han generado la intervención de la autoridad para diseñar políticas públicas específicas que forman parte de los nuevos desarrollos que tiene hoy día la sociedad civil.

Las tareas (Aguilera, 2012: 87) de la administración pública en un mundo abierto, interactivo y globalizado marcan las nuevas tendencias en su trayectoria institucional. La administración pública contemporánea enfrenta desafíos que ponen a prueba su capacidad de respuesta. Hay otros campos del quehacer institucional que también ocupan su atención y sentido de respuesta como los asuntos relacionados con el cambio climático, el deshielo de los polos, la deforestación, los impactos de la pobreza, el aumento de las hambrunas, el aumento del volumen de agua en los mares a consecuencias de los deshielos, los programas destinados a disminuir las pandemias y las epidemias, los programas vinculados a combatir el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado. El contexto de la globalidad aumenta la necesaria intervención de la administración pública en otros temas como los asentamientos humanos en el plano mundial a consecuencia de los movimientos de la migración. La adopción de medidas como las políticas de gobierno que se aplican para cuidar y resguardar las fronteras entre los países. El tema de la seguridad global es fundamental para la seguridad de los Estados, las poblaciones y el conjunto de la sociedad. Ante este panorama de desafíos que superan el alcance de la administración pública en la concepción de los Estados nacionales, desarrolla estrategias, programas y acciones que dan cuenta de cómo su responsabilidad se multiplica, lo cual exige que sus capacidades de gobierno sean cada vez más efectivas. El mundo de la globalidad influye en la vida de los Estados de

manera determinante al modificar la relación espacio-tiempo, con la apertura de las fronteras, la importancia del tiempo real en la economía, la política y la vida social; el desarrollo de la economía digital con fines de mercado, el comercio electrónico con fines de intercambio, la innovación tecnológica aplicada a los procesos sociales, productivos y de servicios.

La globalidad no detiene ni su ritmo vertiginoso ni sus operaciones en gran escala. Es un mundo caracterizado por la competencia y la innovación, situación que presiona en las condiciones de la vida individual y colectiva. Por ejemplo, la innovación tecnológica es una tendencia que en la vida contemporánea genera impactos en la disminución del empleo convencional porque exige nuevas calificaciones o recalificaciones para la fuerza de trabajo. De aumentar el desempleo, incrementaría la improductividad y la desigualdad y con ello las presiones en la vida social. Si la administración pública se ocupa y preocupa de las personas desde que nacen hasta que mueren, su compromiso social no disminuye, sino que se multiplica para evitar que la caída en las condiciones de vida no sea drástica ni recurrente. Por tanto, tiene una amplia participación en materia de políticas, gasto público, programas y proyectos que se vinculan con el desempeño de la sociedad y la economía, lo cual obliga a buscar otros apoyos en la sociedad, los barrios, las colonias, las congregaciones, los empresarios, las empresas, los inversionistas, los mercados, las organizaciones productivas y civiles, para que con su capacidad instalada contribuyan a la atención y solución de los problemas de carácter público. La administración pública en la actualidad, sin renunciar a sus compromisos sociales, se desarrolla en un mundo de aperturas, intercambios, competencias y desafíos que abren a las sociedades y los Estados, lo cual provoca que la visión tradicional de la administración pública no sea suficiente para entenderla en las nuevas exigencias de la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

La administración pública de la sociedad contemporánea no se extiende al mundo de la globalidad *per se*. Ha sido necesario rediseñarla, reestructurarla, adaptarla a los procesos de innovación, productividad, formación de valor público y de la revaloración puntual de sus compromisos sociales, fortaleciendo la visión de que la nueva forma de entender el bienestar social no es a partir de lo colectivo desde el Estado, sino de fortalecer las capacidades individuales que se forman en la sociedad civil invocando las capacidades que se derivan de las libertades civiles. Sin negar su contenido social que nutre su razón de ser, es importante destacar que hoy sus compromisos se han potenciado hacia latitudes que en otros momentos no se conocían. Puede afirmarse

que se vive el tiempo de la administración pública posmoderna –incertidumbre, turbulencias, indeterminación de fenómenos, racionalidad heurística–, lo cual significa que son otros los horizontes, problemas, expectativas y tendencias que caracterizan su recorrido institucional en el mundo de la globalidad y por tanto, los medios del quehacer público tienen que valorarse en ámbitos de cooperación y de coproducción de políticas públicas, es decir, en un esquema de nueva gobernanza. El ser humano continúa siendo el centro de su responsabilidad, así como el sentido mismo de su capacidad de respuesta. El ser humano acredita su razón institucional, pero no hay duda de que el paradigma que hoy la caracteriza con mayores propiedades conceptuales y empíricas es el posmoderno, es decir, menos valorada en sí misma y más comprometida con los problemas y soluciones de la vida contemporánea.

Un problema central de la administración pública deriva de que los Estados contemporáneos han sido reformados para que no tengan mayor intervención en la producción de los bienes y servicios públicos, situación que reduce las tareas de la administración pública, dado que continúa siendo la actividad organizada del Estado en la sociedad y por tanto su intervención en la vida colectiva no cesa, sino que tiene otras modalidades que son propias de la apertura de la economía de mercado, la revisión de los programas sociales, así como la búsqueda de otras iniciativas, recursos, tecnología, organización y capacidades que desde la sociedad es importante formalizar a favor del interés público que la continúa rigiendo. Ello implica que su margen de maniobra para influir en la distribución de los bienes y servicios públicos es restringido. Lo que no se restringe es su compromiso con la vida individual, la vida pública y la vida social en cuanto a su responsabilidad sustantiva, pero entendida ahora en la sociedad contemporánea. Los valores a favor de la vida humana al menos en el compromiso normativo son amplios y ello la obliga a que su acción tenga que ser cada vez más eficiente, a fin de aprovechar mejor los recursos escasos, institucionalizar otras formas de cooperación desde la sociedad para la atención y respuesta a los problemas contemporáneos que debe encarar.

#### PATRONES NEGATIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

Las ventajas institucionales de la administración pública se asocian con los fines del Estado democrático de derecho, que proclama la vigencia de las libertades civiles y políticas, la igualdad formal ante la ley, la rendición de cuentas, la transparencia

y la integridad de los servidores públicos. Además, es el encargado de crear condiciones de vida caracterizadas por la previsión, la certidumbre, la confianza y la ejecución imparcial de las normas de derecho positivo. Por ello su compromiso con la democracia es irrenunciable, y tanto sus reglas como los procedimientos que aplica están orientados para que las funciones públicas, con base en la racionalidad procedimental, generen el cumplimiento de las normas como están definidas y autorizadas. Este patrón del Estado democrático de Derecho no es una aspiración, sino imperativo de calidad institucional y sobrevivencia política, dado que implica la maduración de las condiciones de vida en la sociedad civil, la cual debe entenderse como una sociedad integrada por ciudadanos. El Estado democrático de derecho es una institución que se crea con fines de eficacia institucional y en ese sentido, el lugar que ocupa la administración pública en el desarrollo de la sociedad es innegable porque no sólo la reviste de legalidad para actuar, sino que es una de las fuentes clave para producir y reproducir la legitimidad que necesita, a fin de nutrir su capital político. La administración pública en el Estado democrático de derecho tiene valores y reglas que regulan su desempeño, teniendo como eje del mismo, la protección y el respeto por las personas, así como la vigencia de sus libertades civiles y políticas.

Sin embargo, este patrón positivo de la administración pública en el caso de México no reúne todas las cualidades institucionales que corresponden al Estado democrático de derecho. Prevalece un patrón de desempeño que es desfavorable a la administración pública dado que la valoran de manera negativa debido a las fallas que reproduce, teniendo las mismas repercusiones en la sociedad civil. Por ejemplo: la corrupción (Alonso y Mulas-Granados, 2011: 44) es un tema álgido que fomenta el desencanto de los ciudadanos en las autoridades constituidas y, por tanto, provoca fracturas en el espacio público contemporáneo (Cunill, 2012: 17).

El aumento de la inseguridad pública daña a personas y bienes patrimoniales, creando situaciones de vida que son de riesgo para la comunidad. El aumento de la pobreza se recrudece. La exclusión social no cede; la desigualdad social es un problema que indica la vigencia de la injusticia en la distribución de la riqueza entre personas, clases, grupos y regiones. La falta (Alonso y Mulas-Granados, 2011: 45) de confianza (Lafuente, 2012: 85) en las autoridades constituidas es una tendencia desfavorable. El desprestigio en los cuerpos policiacos no disminuye. Todos estos males sociales se traducen en males de la administración pública, porque significa que la capacidad de gobierno que le corresponde mejorar y potenciar está dando resultados contrarios

a las expectativas de la sociedad. Los males sociales tienen que ser diluidos con la eficacia de la administración pública, y en la medida que aumentan, las fallas de la propia administración pública son más notorias y visibles.

Para fines de este trabajo, se entiende por fallas de la administración pública las que reproducen los males sociales, así como al conjunto de errores, insuficiencias, impericias, deficiencias y desvíos que impiden que su misión en la vida de la sociedad, la economía y la vida colectiva, tengan mejores oportunidades de desarrollo tanto en la esfera individual como en la pública y social. Otros males que desembocan en fallas de la administración pública mexicana se relacionan con la vinculación tensa entre la centralización y la descentralización que desvirtúan la vigencia del federalismo con la recentralización de los programas de salud y educación.

Destaca también el aumento del endeudamiento público, pero no la transparencia ni justificación del mismo en algunas entidades federativas: “[...] las cinco mayores fueron el Distrito Federal, con 54 millones; Nuevo León, con 41 mil; Estado de México, con 38 mil; Coahuila, con 35 mil y Veracruz con 34 mil” (Villasana, 2015: 61).

Entre los municipios con mayor deuda destacan “Tijuana con 2 300 millones de pesos, Monterrey, con 1 800; Guadalajara, con 1 600; Benito Juárez (Cancún), con 1 400 y Nuevo Laredo, con 1 200” (Villasana, 2015: 619), lo cual ha obligado a promulgar la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, promulgada el 27 de abril de 2016 para que desde el gobierno federal se pueda controlar mejor las haciendas públicas de los gobiernos locales.

Los males señalados se convierten en fallas de la administración pública y ocasionan que su prestigio institucional decaiga y con ello sea valorada como una forma de botín y gestión patrimonial –utilizar el cargo público para ventajas privadas– no como un sistema de órganos, atribuciones y responsables que tienen a su cargo la gobernación de la sociedad. Pareciera que las instituciones informales (Ayala, 1999: 67) tienen mayor predominio en el mundo formal y escrito de la administración pública, el cual debe prevalecer como parte de la racionalidad jurídica que está obligada a cumplir acuerdos, reglas constitucionales, circulares, códigos, derecho positivo, decretos, estatutos y reglamentos sin demora y sin discrecionalidad.

En efecto, lo informal entendido como un mundo de convivencia, intercambios, expectativas e incentivos funciona como un sistema de acuerdos, ventajas y compromisos que da lugar a las relaciones de camarillas, grupos y centros de poder que adoptan a la administración pública como el lugar en el cual se llevan a cabo las

disputas del poder, pero no con fines constructivos, sino con impactos desfavorables que dañan su prestigio y reconocimiento como la institución que tiene a su cargo la responsabilidad de garantizar la seguridad, el crecimiento, el desarrollo y el logro del bienestar social. Lo informal se acentúa en prácticas como el “coyotaje” en las oficinas públicas para efecto de los trámites administrativos.

Por otra parte, la impunidad es alentada por gobernadores que desafiando al centro, intentaron crear órganos anticorrupción a modo, así como nombrar al fiscal correspondiente con la colaboración respectiva de los congresos locales. Esta situación alude a los estados de Chihuahua, Quintana Roo y Veracruz, dado que en sus ámbitos de competencia aprobaron sistemas anticorrupción de manera específica. En este sentido, la Procuraduría General de la República interpuso acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dado que el Sistema Nacional Anticorrupción prevé obligaciones en las cuales las entidades federativas deben coordinarse con las autoridades federales para llevar a cabo el combate a la corrupción, además de violar los principios y espíritu de las reformas aprobadas por el Congreso General. El 5 de septiembre de 2016, la Suprema Corte de Justicia declaró la invalidez de los sistemas referidos.

Cuando la administración pública en lugar de fungir como el hogar del ciudadano se convierte en un riesgo para el mismo con la suma de fallas y errores que acreditan el desperdicio de recursos públicos, da lugar a que sea valorada como una institución no confiable. Esta situación daña al tejido social, provoca desencanto en los gobernados y erosiona el capital político de la propia administración pública. Si a ello se agrega el deterioro en la calidad de vida, la cancelación de expectativas y el desaliento por el trato no cordial a los ciudadanos, la administración pública se aleja de la sociedad y se preocupa más de sí misma. Cuando la administración pública está envuelta en condiciones de desprestigio como el caso Amigos de Fox (Córdoba y Murayama, 2007: 282-290), el Pemexgate (Córdoba y Murayama, 2007: 276-281) y Provida (Hofbager, 2007: 219-221) se abona a favor de una visión que deteriora su prestigio e integridad hasta ser valorada como un “mal público”, lo cual implica que su razón institucional se quebranta hasta llegar a niveles de descrédito.

Las fallas de la administración pública cuando son parte de ambientes de corrupción, la deterioran en escala creciente, porque su función social se envuelve en prácticas que generan costos sociales y políticos que dañan, incluso, la calidad de vida de los habitantes, cuando se advierte que los recursos públicos que aportan

en la modalidad de impuestos son objeto de la práctica del patrimonialismo, las ventajas personales y el daño irreparable a la hacienda pública, más aún, cuando no hay sanciones para reparar el daño como el caso del rescate bancario iniciado en 1998.

En México, la administración pública ha vivido momentos de duda que no es fácil erradicar, sobre todo cuando “los peces gordos” no son llamados a rendir cuentas y a responder ante la legalidad que corresponde. La percepción ciudadana es un termómetro que en diversas ocasiones expresa el descontento con el quehacer de la propia administración pública. Lo público (Rabotnikof, 2005: 38) de la administración pública se diluye cuando se reproducen las fallas y los errores de sus órganos, porque se provoca el sentido contrario de su deber institucional: daño a los ciudadanos, las empresas y demás sectores de la economía de mercado. Esto incluye el formalismo burocrático, las dilaciones, los procesos de triangulación en los trámites administrativos, la sobreregulación de los procesos y la lentitud en las respuestas a los ciudadanos. Todo ello provoca un ambiente de irritación desde la sociedad civil.

#### HACIA LA TRANSPARENCIA

Antes del impulso formal que en México se ha dado a la transparencia desde el 2002, cuando se promulga la Ley de acceso a la información público gubernamental, la administración pública, respondiendo a la naturaleza del régimen autoritario, no tenía procesos de apertura ni acceso que permitieran conocerla y valorarla desde la vida ciudadana. En un tramo que comprende de 1917 a 2001, los procesos que tenía a su cargo se regían más por la racionalidad instrumental fincada en la eficiencia. Este tipo de racionalidad se enlaza con el axioma que postula que lo administrativo tiene más importancia que la necesidad de la democracia –visión que tenía su ancla en el espacio del aparato del poder, dado por el control que la clase política tenía sobre la burocracia gubernamental–, ya que contribuía al logro de mejoras de vida en la sociedad. La racionalidad instrumental (Uvalle, 2015: 57) se exalta en los marcos de un régimen político autoritario que limita la participación ciudadana en las cuestiones públicas, así como en los procesos de representación.

El régimen autoritario asume en todo momento el control de la información, así como de los canales que favorecían su circulación y difusión. El Estado tenía a su cargo el monopolio de la información y con ello no había forma de que la sociedad conociera de manera clara y objetiva lo relacionado con la producción de los datos.

El régimen autoritario (Villafaña, 2016: 17) es la clave para entender cómo la falta de medios, a fin de conocer lo que hacía la autoridad, prevalece durante décadas. El control de la información para que la sociedad y los ciudadanos no fueran el objeto del derecho de acceso a la información, favorece un tipo de vida política que permite la vigilancia y el control del poder sobre la vida de los ciudadanos y las organizaciones civiles y políticas. Acontecimientos importantes y lamentables como la mano dura del gobierno contra maestros, ferrocarrileros, médicos y estudiantes son ejemplo de cómo la información “oficial” prevalecía como la principal fuente de noticias para la opinión pública. La restricción de la información veraz impedía formar juicio y opinión serios sobre los procesos de la vida política del país, lo cual redundaba en que la vida ciudadana estaba disminuida; en cambio, el régimen político valoraba más la condición de vida de los mexicanos en calidad de súbditos. De este modo, las relaciones del Estado y la sociedad tenían como eje articulador a la administración pública, pero ésta, aunque no renunciaba a su contenido social, estaba sujeta a los valores del régimen autoritario que invocaba por encima de todo la estabilidad política, el orden jurídico, la justicia conmutativa, la paz social y la preservación del principio de autoridad. Por tanto, toda manifestación a favor de las libertades políticas, la democracia y el control del poder no eran bien aceptadas y provocaban en las esferas de la decisión política, preocupaciones que se abordaban con los medios coercitivos del Estado.

En esta lógica la administración pública atendía a la población anteponiendo la importancia de la vida pública en la sociedad, pero con base en la valoración de que en el país había ciudadanos, pero ciudadanos en abstracto, es decir, ciudadanos formales que aceptaban el orden vigente sin mayor cuestionamiento. Esta visión del poder es propia del estancamiento político que la sociedad vivía y en esa medida la fuerza del Estado se imponía; con ello, la administración pública se caracteriza más por su perfil burocrático, político y por su orientación a la eficiencia. Desde esta perspectiva, la visión de los ciudadanos destaca más por su carácter jurídico, no tanto por la vigencia real y auténtica en materia de los derechos políticos. En situaciones en las cuales la condición de vida de los ciudadanos no tenía la oportunidad de desarrollarse a plenitud, tampoco había oportunidad para dar paso a las instituciones democráticas como la transparencia. La opacidad estaba apoyada por el valor político que el poder autoritario necesitaba para asegurar su vigencia. La opacidad, con su alcance de claroscuro, prevalecía sobre lo público de la sociedad y lo público de la administración pública y en consecuencia, la parte “visible del Estado” era la presidencia de la



República, pero no las áreas ni interiores de las oficinas gubernamentales, menos los archivos, los expedientes y la información de cada una de las oficinas del propio Estado.

De este modo el presidente de la República, el Estado y los asuntos oficiales eran las misma cosa; en consecuencia, la liturgia del poder estaba acompañada de ceremoniales que convalidan la esfera pública del Estado como la esfera pública de todo el país. No hay, en consecuencia, condiciones para la transparencia, sino para que el secreto fabricado (Schmitt, 2009: 45) y la opacidad sean la válvula de seguridad del poder del Estado. El control férreo de la información gubernamental es una de las claves del éxito que el gobierno mexicano llevó con éxito para dirigir a la sociedad. Los corredores del poder se caracterizaron por ser infranqueables para la sociedad y los ciudadanos formales. Eran corredores vigilados, burocratizados y controlados por el aparato del poder que, con su racionalidad administrativa y técnica, privilegiaba el orden y la regularidad de la vida colectiva. Con ello la vida política, desde la visión de los ciudadanos, es limitada y ceñida a las reglas del juego que autorizaba la vigencia del régimen autoritario. Se consolidan así, las asimetrías de la información que testimonian que los archivos gubernamentales, no obstante que contenían información de interés público, no estaban abiertos para la población. El control sobre la información fue una de las piezas más relevantes para evitar que el Estado y la administración pública fuesen conocidos y evaluados por tareas negativas que desarrollaban, pero al mismo tiempo se impedía que lo vinculado a las políticas de desarrollo, la inversión pública y el gasto público fuese de disponibilidad limitada. Esta situación perdura hasta 1977, dado que una reforma político-electoral (Duarte, 2015: 166) reivindica a nivel de la Constitución Política de 1917, el derecho a la información. Se da un paso importante al reconocer que los ciudadanos tenían el derecho de conocer el desempeño del poder. Esta reforma plantea un acercamiento entre la sociedad y el Estado, entre el ciudadano y la administración pública, dado que en otros tiempos mantuvieron relaciones distintas, incluso sobrepuestas.

El derecho de acceso a la información fue un paso hacia adelante, porque es reconocido en el ámbito de una reforma que proclamaba el reconocimiento de las minorías como parte medular en el espectro de las mayorías democráticas, al ampliar la representación política a grupos de la oposición. También reconoce la importancia de la amnistía y la de los partidos políticos como instituciones de interés público. Por lo menos a nivel constitucional, la voluntad del poder constituido es no ampliar

las asimetrías de la información y ello acredita el reconocimiento de que el Estado está para servir a los ciudadanos y no que se sobreponga a ellos. Sin embargo, la Ley secundaria que debió formalizar el derecho a la información, se promulga hasta 2002, es decir, 25 años después del reconocimiento constitucional del derecho a la información. En efecto, en esa fecha se formaliza el derecho de acceso a la información para ventaja de los ciudadanos, dando paso a una etapa de expectativas democráticas que apuntan por el lado de empezar a controlar el poder de manera más efectiva. Las expectativas democráticas devienen de la alternancia en el poder que se consuma en el año 2000, cuando el Partido Revolucionario Institucional pierde en las urnas electorales la presidencia de la República. El oleaje democrático que recorre el país provoca movimientos a favor de que el poder sea conocido, accesible, visible y sujeto al escrutinio de los ciudadanos. Inicia así, una nueva etapa de la gobernanza en México en la cual la categoría ciudadanos es reivindicada dando paso a la democratización del régimen político. Se trata de un tipo de cambio pacífico que abre las puertas a las tendencias de la democracia política y en ella la transparencia es una de sus piezas centrales para generar patrones de apertura y accesibilidad hacia el poder.

La transparencia como política pública (Uvalle, 2016: 211) largamente diferida, finalmente se instala como una opción importante que modifica la relación de los ciudadanos con el Estado y en particular con la administración pública, dado que es la institución que guarda y resguarda archivos voluminosos de información que se vinculan con el fundamento y el destino de las políticas públicas. La naturaleza pública de la información a cargo del Estado explica el sentido del derecho al acceso a la información y con ello la opción de ingresar a sus áreas, despachos, archivos, sistemas de información y expedientes, ámbitos que antes estaban vedados a los ojos y el criterio de los ciudadanos. La naturaleza pública de la información a cargo del Estado modifica la relación de éste con los ciudadanos, ya que se convierte en el objeto a conocer y evaluar desde la sociedad, mientras que los ciudadanos son el centro principal de la transparencia, motivo por el cual las nuevas reglas del juego apuntan el derecho de acceder al Estado.

#### INSTITUCIONALIZACIÓN Y TRAYECTORIA DE LA TRANSPARENCIA

El primer paso para institucionalizar la transparencia en México da inicio con la promulgación de la Ley Federal de Acceso a la Información y Acceso a la Información

Pública Gubernamental del 22 de junio de 2002. El 11 de junio de 2003 se expide el Reglamento de la Ley federal de acceso a la información pública gubernamental y se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información como órgano de la Administración pública federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Un paso para ampliar la institucionalidad de la transparencia es la reforma constitucional del 20 de julio de 2007 (Constitución Política) que incorpora al artículo 6, el derecho de acceso a la información, el principio de máxima publicidad y la obligación de los gobiernos para organizar y digitalizar la información pública. Un paso más en ese sentido es la promulgación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares del 5 de julio de 2010 y la transformación IFAI en Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Otro paso más es la promulgación de la Ley federal de transparencia y Acceso a la Información del 7 de febrero de 2014, con lo cual el Instituto Federal de acceso a la información y Protección de Datos cambia a la denominación de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Un último paso es la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 4 de mayo de 2015. El 12 de mayo de 2015 se crea el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos. El 8 de octubre del mismo año se crea el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos. El Consejo estará formado por: quien tenga la presidencia del Instituto, los comisionados y las comisionadas de los Órganos Garantes, el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Dirección del Archivo General de la Nación y el titular de la Dirección del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

La efectividad de la transparencia como política pública se relaciona con la vigencia de los valores que se profesan no sólo en el gobierno, sino también en la sociedad. El gobierno es el modo en que se organiza la estructura y el funcionamiento de la sociedad con un sistema de autoridad que se encarga de la dirección de la vida en común, desarrollando para ello, tareas de interés público con el apoyo de las instituciones administrativas, gubernamentales y políticas con el concurso de los cuerpos burocráticos. México, por tradición política y desde el periodo de la dominación española, tiende más al secreto, no a la transparencia. La cultura política prevaleciente, aunque con oxígeno democrático, es más proclive al secreto que a la visibilidad de los asuntos del gobierno. La concepción borbónica (Rojas, 2010:

143-147) del poder no ha desaparecido. Prevalece con su aureola “democrática”, pero en el fondo la tendencia hacia el secreto y la opacidad no desaparecen. El estilo político del gobierno continúa más en la lógica de la opacidad y el secreto, no en las luces que permiten iluminar los espacios burocráticos del poder. La concepción borbónica se manifiesta en la negación de la afirmación, es decir, se proclama el discurso hacia la transparencia, pero en el tejer de las decisiones aún prevalece la práctica de convocar a círculos de poder, que no necesariamente favorecen la vigencia del interés público. Éste continúa siendo la suma de intereses parciales que logran imponerse hasta conformar el esquema de la política pública que, al estar vigente, obliga a todos los sectores de la sociedad para su cumplimiento.

La concepción borbónica genera el ritual del poder de manera vertical, burocrática y unipersonal que refuerza la tendencia hacia la opacidad y el secreto. Es una visión del poder en la cual la autoridad se instituye sobre la base de ser vista en la cúspide, no necesariamente en los asuntos de gobierno que tiene en sus manos. En este caso, los protocolos del poder continúan por la senda de exaltar virtudes y aciertos para revalorar la eficacia de la autoridad. La visión borbónica del poder sigue como el gran valladar que aún es necesario derribar para que la transparencia sea entendida en la lógica del gobierno abierto e incluyente. La visión borbónica tiene acento monárquico en los diversos órdenes de gobierno que integran al país. El secreto prevalece como un sistema de valores, adhesiones y compromisos que cierran la oportunidad de que la sociedad conozca el sentido y alcance de las decisiones y acciones del gobierno. El secreto genera ventajas y por ello los actores que lo invocan y predicán destacan sus beneficios para evitar, hasta donde es posible, la publicidad del poder. Los estilos de conducción son vistosos, llenos de oropel y sugestión, que dan cuenta de una cultura política en la cual apenas germina el valor de la democracia. La costumbre del poder en México tiene más arraigo en la práctica de las arcanas, es decir, de los secretos y ese patrón de referencia se reproduce en el interior de los aparatos burocráticos de las administraciones públicas, considerando que está involucrada en secretos de Estado y en decisiones de alta política que se resguardan por motivos de seguridad.

La costumbre del poder en los términos expuestos indica que el desempeño del gobierno y la administración pública son evaluados más por la información que se solicita a las oficinas del Estado, no tanto para realizar ejercicios abiertos en foros que convoquen a un examen más público de lo que lleva a cabo las áreas del gobierno,

considerando costos, beneficios e impactos de la acción gubernamental. México vive procesos de transparencia que sin duda son importantes, pero no aislados de una cultura política más anclada en el secreto y la opacidad, no obstante los avances conseguidos a favor de la cultura democrática. El sentido de la información pública gubernamental, aunque está clara en su finalidad –oportuna, esclarecedora, objetiva y útil– no se traduce en la formación de ciudadanía y de aliento para los ciudadanos, a fin de que tengan una postura más reflexiva de lo que hace la autoridad. Hay demasiados procedimientos y reglas a cumplir para hacer efectivo el derecho de acceso a la información y todo ello contribuye a que no todo el público ciudadano tenga la oportunidad de acceder a las partes interiores del Estado para que sea conocido y valorado por la sociedad.

En tanto la cultura política sea más receptiva a las arcanas (Schmitt, 2009) políticas –secretos–, no habrá mayor ventaja para la transparencia. Pareciera que es suficiente la palabra y la voz de la autoridad para hacer precisiones cuando se cuestiona la efectividad de la transparencia. El contraste entre creer a la autoridad y estimular la cultura de la transparencia opera en desventaja de ésta, porque la aceptación de lo expresado por la autoridad tiene impacto inmediato, mientras que la transparencia recorre para su cumplimiento tiempos y etapas que implica un compás de espera para conocer su efectividad. En este sentido, la administración pública no es ajena al contraste entre creerle a la autoridad y la vigencia de la transparencia, porque sus movimientos institucionales se relacionan con ambas posiciones. Desde el momento que responde a la autoridad y atiende la obligatoriedad de la transparencia, la administración pública vive una contradicción funcional que incide en su desempeño, es decir, sus oficinas responden al derecho de acceso a la información, pero existen reglas burocráticas que influyen en su capacidad de respuesta que se caracterizan por el cumplimiento de requisitos, tiempos y procedimientos para que sean conocidas sus áreas de operación, así como el cumplimiento de las políticas públicas que tiene a su cargo. Las respuestas que la administración pública proporciona a los usuarios en su condición de ciudadanos no necesariamente responden a un fin público, sino en ocasiones a preocupaciones vinculadas a datos específicos, sin que ello implique que contribuya a formar más ciudadanía ni mejores ciudadanos.

El objetivo principal de la transparencia en el perfil de un gobierno abierto e incluyente es que la administración pública no sea un sistema inaccesible, infranqueable ni claroscuro a los ciudadanos, sino que sea una institución abierta,

comunicativa, manifiesta y visible a los ciudadanos, los hombres de empresa, los medios de comunicación, los órdenes de gobierno, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, entre otros actores sociales, políticos y económicos. Por tanto es importante destacar que la transparencia es un medio para actuar a favor de la cultura democrática, pero depende de los ciudadanos la parte de valoración y ventaja que tienen para contribuir a la mejor discusión y argumentación de los asuntos públicos. La transparencia no hay que valorarla fuera de los ambientes burocráticos porque en éstos descansa su efectividad como política pública, más aún, en la parte de los resultados que se espera obtener. Las burocracias son el actor clave para identificar la eficacia de la transparencia como política pública, porque son las encargadas de atender y responder a los ciudadanos en términos de los requerimientos de información que plantean. El binomio burocracia-transparencia es el medio para considerar de manera seria el papel de una y otra en la verdadera apertura del gobierno. Son conductas de la burocracia las que se relacionan con la eficacia de la transparencia. Son conductas que responden a reglas formales, pero también a incentivos que se definen en los ambientes laborales para su mejor desempeño. Conviene recordar que la burocracia no se ciñe únicamente a las normas escritas, sino que genera valores y expectativas sobre el curso de los programas públicos en cuanto a que tengan o no éxito. Este patrón de conducta se explica en razón de las relaciones de poder que prevalecen al interior de los ámbitos de la burocracia. Es innegable que la transparencia como política pública, recorre diversos ambientes burocráticos de modo rutinario todos los días y ello implica que su grado de efectividad es la combinación de reglas cumplidas y en buena medida, de la reducción de la discrecionalidad que ejercitan los responsables de su desempeño.

Cuando en la opinión pública aparecen noticias desfavorables en términos de ineficiencia, corrupción, dilaciones e irresponsabilidad por parte de los políticos y los servidores públicos, se quebranta el prestigio de la transparencia y se pone en duda su eficacia para hacer posible en términos de una mejor vigilancia, la existencia de un gobierno abierto e incluyente. Los dilemas de la transparencia son inevitables al hacer posible el acceso al gobierno por parte de los ciudadanos y por otra parte, la noticia pública de las fallas del gobierno en materia de gestión y resultados la disminuye en cuanto a la credibilidad de los resultados que genera. La transparencia no hace milagros. Responde a valores de la cultura política, la cultura burocrática y la cultura administrativa asentadas en estructuras de poder. No es variable independiente,

sino sujeta a condiciones que la favorecen, pero que también la limitan. Su paradoja funcional se enlaza con los ciudadanos, la administración pública y la prevalencia de la cultura política que es determinante para valorar la comprensión de su alcance como política pública.

#### TRANSPARENCIA: ¿SUEÑO O UTOPIA?

La arquitectura institucional de la transparencia ha sido construida y como sistema de gestión pública funciona desde 2002. Hoy la relación de la sociedad con el Estado se ha modificado de manera importante. México tiene ciudadanos interesados en los destinos de la vida nacional, así como en lo que hacen el gobierno y la administración pública. Actualmente el gobierno y la administración pública son más visibles hacia el conjunto de la sociedad y con ello el poder se encuentra más vigilado y sujeto a mayores controles por parte de los ciudadanos. Hoy hay mejores condiciones para que la transparencia sea comprendida como parte de las piezas institucionales del poder público y como un conjunto de mecanismos que posibilitan que el derecho de acceso a la información tenga más cobertura para ser ejercido. Hoy la información pública ya no es monopolio estatal ni gubernamental, sino que hay factores que rompen la posesión exclusiva de la propia información en manos de la autoridad. Hoy las asimetrías de la información en la relación del ciudadano y el Estado son más reducidas para fines de preguntar por la misma, solicitarla mediante requisitos y procedimientos y que el ciudadano tenga el derecho de exigirla. Hoy las oficinas de la administración pública no son áreas cerradas, sino abiertas y visibles a la sociedad invocando las normas vigentes, así como los lineamientos de operación para hacerla efectiva. Hoy México tiene otro perfil para vigilar al poder y la transparencia se ha convertido en una alternativa real para que los asuntos de Estado, así como las políticas públicas no sólo puedan ser conocidas desde la sociedad, sino evaluadas por la opinión pública, los especialistas y los interesados en los procesos del gobierno.

La realidad de México en materia de transparencia no es un sueño, sino que existen las instituciones que la hacen efectivas en tiempo real, es decir, en el tiempo en que el Estado y la administración pública se rigen por la misma y generan resultados, producen datos, afinan criterios para dar paso a la información y los ciudadanos no están desprotegidos ante el poder, sino que tienen las herramientas constitucionales y jurídicas para que sea efectivo el derecho de acceso a la información pública. La

transparencia no es un sueño, porque ya existe, tiene ventajas y restricciones. Su ámbito de operación son estructuras y sistemas de poder, lo cual le confiere mayor grado de complejidad porque conecta de manera directa a la sociedad con el Estado y la administración pública. No es sueño porque acredita 14 años de vigencia, lo cual indica que forma parte de las nuevas condiciones políticas que México vive y que apuntan por la senda de la democracia.

En México, las tendencias democráticas tienen una ruta no ajena a problemas y contratiempos que deben procesarse con eficacia y sentido de racionalidad. La democracia como forma de gobierno y sistema de vida tiene ahora mejores elementos de funcionamiento y en esa esfera, la transparencia ocupa un lugar clave como política pública. La transparencia se inscribe en el cambio político y pacífico que se formaliza con la alternancia del poder en el año 2000. Desde ese tiempo, las demandas desde la sociedad presionan para que la estructura y operación del poder en México fuera más cercana, abierta e interactiva con la sociedad. La transparencia en este sentido ha contribuido a reducir la brecha de datos entre la sociedad y el Estado, lo cual favorece que las condiciones de su institucionalidad sean más alentadoras. No obstante, subsisten aún restricciones que disminuyen la velocidad para que la transparencia sea más eficiente. En una visión general, se ha entendido más como el número de solicitudes que los ciudadanos formulan a la autoridad.

Este punto es importante pero estancarí a la transparencia si únicamente es entendida en el terreno de las solicitudes. Otra restricción es que por el número de usuarios de internet, su cobertura no es amplia, sino limitada. Ello frena el sentido de la vida ciudadana y acrecienta las desigualdades en materia de información pública que las personas pueden conocer. Otra restricción más es que los sectores que más hacen uso del derecho de acceso a la información son los académicos, los periodistas. Una restricción más es el grado de desarrollo político que hay en cada una de las entidades federativas, así como en el orden municipal de gobierno, dado que la heterogeneidad de México convalida que su importancia no es la misma en toda la geografía del país. Otra restricción es que la legislación que la sustenta y fundamenta en algunos casos no sólo es abundante, sino que tiene criterios diferentes para su interpretación e implementación, como son el caso de la Ley general de transparencia y acceso a la información pública del 4 de mayo de 2015 y la Ley federal de acceso a la información y acceso a la información pública gubernamental de 2014.



No menos importante es la restricción vinculada a cómo los ciudadanos comprenden las numerosas disposiciones legales y operativas, tomando en cuenta la diferencia demográfica y regional del país. También el modo en que la transparencia es comprendida al interior de los cuerpos burocráticos, es otra restricción que incide en su desempeño institucional, dado que hay valores que la definen, pero a la vez, hay conductas disímboles de los servidores públicos al momento de cumplirlas en cuanto a criterio y aplicación. En este sentido, la transparencia en México hay que valorarla más en el terreno de la utopía, dado que es factible de cumplirse a pesar de obstáculos, mientras que los sueños responden a otra perspectiva cercana a lo ideal y lo deseable, pero las cuestiones relacionadas con la autoridad y las tareas de gobierno responden al realismo político, público, social y económico. Pertenecen a la utopía porque antes de 1977 era improbable que en algún momento de la historia del país pudiese reconocerse el derecho a la información. Pero en 2002 se da paso a la visión utópica que se planteaba con la alternancia en el poder y en la cual el Grupo Oaxaca cumplió una tarea fundamental al crear conciencia sobre la importancia de la transparencia. En la actualidad, la transparencia, no obstante sus avances y limitaciones, es una utopía a cumplir, debido a que es largo el camino que todavía ha de recorrer para imponerse de modo razonable a las tendencias del secreto y la opacidad. La plena apertura del poder en México es un proceso en curso. Implica en este sentido el despliegue de energías, organización y acciones que se encaminan a conseguir que la transparencia, no obstante las estructuras de poder que se oponen a la misma, deben ser vencidas para dar paso a una sociedad civil plena y a un gobierno más abierto e incluyente en la visión del Estado democrático de derecho. La utopía de la transparencia recuerda que hay tareas pendientes para que logre su plenitud y para que el poder público sea más público en favor de la sociedad y los ciudadanos.

México ha tenido el vigor del poder político encarnado en el Estado, pero en cuanto al poder público que es de la sociedad y los ciudadanos, falta aún que alcance su mejor plenitud para que no sea objeto de trabas burocráticas que ensombrecen la relación de los propios ciudadanos con el Estado. En este caso, la contribución de la transparencia es parte determinante para que sea entendida, comprendida y aceptada con mayor presencia, como una política pública que es consecuente con las tendencias democráticas del país y con el imperativo de que el poder político no se sustraiga a la voz y controles que se localizan en el seno de la sociedad civil. La utopía de la transparencia implica que este proyecto se ha convertido en una política

pública vigente en todo el país para ventaja de la sociedad, el público ciudadano y la población en general. Ello significa que su vigencia en la República Mexicana es parte de la utopía cumplida, pero el tramo pendiente se relaciona con la existencia diáfana de un poder público abierto, eficiente, responsable y cada vez más cercano a la sociedad y los ciudadanos. La utopía de la transparencia es hoy día realidad específica organizada en instituciones, procesos, procedimientos y formas de gestión que tienen como finalidad dar cumplimiento al derecho de acceso a la información. La realidad de la transparencia es un conjunto de movimientos que permiten conocer mejor al poder, comprender sus procesos, localizar su fundamento causal y contribuir a formar una mejor opinión pública con ciudadanos que tienen interés en los procesos de las políticas públicas, en la prestación de los servicios públicos, así como en otro tipo de respuesta que el poder, vía la administración pública, ordena y sistematiza con la producción de los bienes y servicios públicos. Falta, sin embargo, que la transparencia sea un medio para que los asuntos, problemas y soluciones públicas sean objeto de análisis, deliberación, comprensión y justificación, no sólo que sean noticia de lo que hace o no el gobierno.

Las condiciones democráticas del país son propicias para que la transparencia sea un vehículo para formar mejores ciudadanos y una calidad más elaborada de ciudadanización. Este punto aún está pendiente y por ello la transparencia continúa en el plano de la utopía, dado que es aún, un proceso inacabado. No menos importante es que la transparencia fortalezca el carácter ininteligible del poder para superar las zonas oscuras y de opacidad que todavía existen en la amplitud de los sistemas administrativos y burocráticos del país. Hay temas sensibles para la vida ciudadana como el endeudamiento de algunos gobiernos de entidades federativas y de municipios que han llegado al extremo de comprometer los recursos futuros no sólo para las siguientes administraciones, sino para las próximas generaciones. Aquí la transparencia necesita reforzarse como un antídoto contra prácticas de gobierno que tienen opacidad y corrupción. México ocupa el lugar 95 de un total de 167 países, con un intervalo de corrupción que oscila entre 25 y 73 puntos PC, lo que en promedio arroja 35 puntos (Transparencia Internacional), dado que no explican con claridad el porqué del endeudamiento que quebranta no sólo a las haciendas públicas, sino que frena el desarrollo de las entidades federativas y municipios afectados con decisiones que dan paso al crecimiento de la deuda pública.

Otra faceta de la transparencia que destaca su valor de utopía es la necesaria revisión de los requisitos formales que se utilizan para dar paso al derecho de acceso a la información pública. El lenguaje técnico de las burocracias genera no sólo códigos especializados y prácticas complejas para el público ciudadano incluso versado en estos temas; debe reconocerse que no todos los sectores sociales tienen la posibilidad de comprender toda la mecánica a cumplir para acceder a las oficinas del gobierno y la administración pública desde el ángulo de sus condiciones de vida. Hace falta un lenguaje más sencillo y accesible para aquellos sectores que por diversos motivos no tienen la oportunidad inmediata de conectarse e interactuar con las oficinas administrativas. Es importante simplificar el lenguaje normativo, digital y procedimental para que los ciudadanos no se sientan ajenos a la vida pública, ni distantes del gobierno y la administración pública. Si el ciudadano no considera a la administración pública como el hogar público en el cual vive, convive e intercambia bienes y servicios públicos, el compromiso de la transparencia es fungir como una palanca de apertura y acceso para que el mundo interior de las oficinas administrativas y gubernamentales esté a la vista de todos y sea accesible al público ciudadano y la población en general. De este modo la transparencia no sólo implica ceñirse al acceso al gobierno, sino que los ciudadanos tengan una comunicación real, efectiva y continua con él, además de que el derecho de acceso a la información esté cada vez más fortalecido para lograr la maduración de las instituciones que se vinculan con esa política pública. Ésta es una tarea básica que la transparencia debe asumir en la lógica de decisiones y acciones a cargo de la autoridad pública, porque no se trata de buenos deseos, sino de construir la realidad que acredite la interacción amplia y directa entre la administración pública y los ciudadanos, porque es la parte del gobierno más activa que tiene relación con ellos de manera cotidiana y en todo momento de su vida doméstica y pública. Esta utopía es fundamental hacerla realidad para evitar que la propia administración pública sea entendida como un aparato burocrático, denso, abigarrado e insensible que se ocupa más de sí mismo, no por generar satisfacción a los ciudadanos en todos los órdenes de la vida.

En México prevalecen aún utopías incumplidas. La transparencia es una de ellas. Si utopía es un proyecto de vida que no existe y puede llegar a existir en medio de las estructuras del poder constituido, la transparencia es un proceso en curso que exige apoyos y decisiones para acreditarlo y consolidarlo como un sistema institucional efectivo, creíble y satisfactorio para los ciudadanos. La propia constitucionalidad y

legalidad de la transparencia indica el grado de compromiso a cumplir por parte de la autoridad respecto de los ciudadanos. Los valores normativos –apertura, accesibilidad, publicidad y visibilidad– de la transparencia aluden a un auténtico modo de vida y de interacción que se debe arraigar en las condiciones de vida de la sociedad civil. Por ello es un proceso inacabado que obliga a no bajar la guardia, hasta conseguir que su institucionalidad sea madura y consolidada. Comparativamente, hasta ahora, el mundo de los valores normativos de la transparencia es más amplio que los logros conseguidos. Hay instituciones de la administración pública que se niegan a la vigencia plena de la transparencia como política pública. Es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Educación Pública (Uvalle, 2013: 165), entre otras, que indican la resistencia a ceñirse a los valores y reglas de la propia transparencia. Algunas entidades federativas con menos transparencia por ejemplo en materia fiscal son: Chiapas, Guerrero, Morelos, Sonora, Tlaxcala (Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas, 2016). Entre los municipios menos transparentes en el país destacan: Culiacán, Chihuahua, Nezahualcóyotl (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2014). En tanto continúen vigentes restricciones administrativas, operacionales y políticas para la transparencia, su carácter de utopía no se diluye, menos se desvanece. Por el contrario, es la alerta de que lo avanzado se puede revertir cuando no se vigila al poder de cerca y de manera sistemática para evitar virajes, retrocesos y estancamientos.

## CONCLUSIONES

La credibilidad de los ciudadanos y la sociedad tanto en el gobierno como en la administración pública se vinculan con la capacidad que demuestran estas instituciones en el modo de hacer las cosas con apego a la legalidad, la integridad y la eficacia conseguida. En esa lógica, la transparencia se ha convertido en un pilar básico para construir, recrear y fortalecer la confianza en el orden jurídico y político que le da origen, sentido y vigencia. La transparencia es ahora imperativo del buen gobierno, dado que es un valor y una práctica de carácter democrático que ha permitido atravesar las burocracias, abrir los gobierno y conseguir que las administraciones públicas sean más receptivas a las demandas y problemas de naturaleza pública. En términos de los desafíos que la transparencia aún encara para el caso de México, es importante destacar la necesidad de que el poder sea más público, visible y responsable en cuanto que

no genere dudas con tipos de desempeño que lo involucren en resultados que no convencen, menos que satisfacen a los ciudadanos.

Es fundamental que la transparencia sea el camino que permite con sus normas, reglas y procedimientos institucionales, conseguir que el poder no se pierda en las candilejas ni en los claroscuros. La peor situación para el poder constituido es no tener grado de aceptación cuando se resiste a ser público y evidente ante la sociedad civil y en este caso, la administración pública tiene que estar cerca de los ciudadanos y alejada de los rituales bizantinos que la erigen en una institución omnipotente e insensible, que abreva todo el saber del Estado. No menos importante es evitar que las penumbras y los secretos le ganen la batalla a las proclamas de apertura y accesibilidad, así como de una mejor publicidad del poder, con lo cual la transparencia está comprometida a lograr que la evidencia y visibilidad del poder sean consecuentes con los valores de la vida democrática. La batalla de la transparencia en favor de un orden jurídico y político de carácter democrático es constante.

En el caso de México, la transparencia, no obstante lo que ha logrado conseguir al evitar que el poder quede anclado en las penumbras, es un paso importante en un país en el cual el sistema político de 1917 a 2002, tendió a sustraerse a la opinión pública, dando paso a situaciones de poder que no tienen aclaración puntual como es el caso del movimiento magisterial que en 1958 (Molina y Rosas, 2016: 211) fue contenido con la fuerza del Estado, así como el movimiento ferrocarrilero (Molina y Rosas, 2016: 210), de los médicos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado en 1965 (Molina y Rosas, 2016: 227) y de los estudiantes en 1968 (Molina y Rosas, 2016: 229-235). Sobre estos movimientos que tuvieron presencia en la calle y la opinión pública, el poder no ha asumido una postura diáfana para explicar lo acontecido. Ganan la batalla los secretos de Estado y por tanto, la información público-gubernamental sobre estos movimientos que sacuden la vida nacional, desde el ángulo de la autoridad no han merecido informar y aclarar qué sucedió. Las tendencias democráticas del país aconsejan fortalecer la transparencia. Por esa razón, no disminuye su importancia y en todo caso debe valorarse en la visión de una utopía inacabada, es decir, como un conjunto de procesos que aún falta cumplirse.

Por consiguiente, la utopía inacabada de la transparencia en el caso de México se relaciona con los puntos siguientes a cumplir en favor de una vida democrática más acendrada y convincente: 1) formar ciudadanos, es decir, ciudadanos más activos,

interesados en el desempeño de las instituciones administrativas y gubernamentales y mejor organizados para ejercer el derecho de acceso a la información pública; 2) fortalecer el espíritu cívico, es decir, vigorizar el interés, motivación y entusiasmo de los ciudadanos por los asuntos de la vida comunitaria a fin de evitar la “eficacia” de la democracia delegativa, es decir, aquella democracia en la cual los ciudadanos únicamente se inclinan por los temas electorales –votar y elegir autoridades–, pero no por el destino compartido de la vida asociada, con lo cual delegan en los políticos y las burocracias las decisiones colectivas sin exigir transparencia ni rendición de cuentas, por ello, la información y dirección pública corren el riesgo de que sean monopolizadas nuevamente por las burocracias; 3) integrar redes ciudadanas que la impulsen a la manera de una sinergia, es decir, que no cese el interés para que lo abierto y lo público del poder administrativo y gubernamental sea conocido por todos a través de relaciones con una mejor interacción; 4) estimular el análisis crítico sobre el desempeño del poder, es decir, fungir como un límite razonable hacia el poder, estableciendo una alerta necesaria para evitar abusos en el ejercicio del poder por falta de información pública, evitando que se convierta en un refugio de la opacidad, para evaluarse asimismo; 5) acabar de formar ciudadanía, es decir, ciudadanos activos y comprometidos con el espacio de lo público, la gestión de los asuntos comunitarios y con disposición para consolidar que la transparencia se afiance como una política pública, para evitar el regreso de las burocracias ortodoxas, es decir, aquellas que tienden a la “racionalidad exhaustiva”, que todo lo saben y que tienden, por tanto, a desestimular el vigor de la acción pública desde la sociedad, y 6) lograr que la calidad de la burocracia con los procesos de atención, procesamiento, apertura y dotación de servicios públicos tenga como eje central la satisfacción de los ciudadanos con el impacto de la transparencia, lo cual indica que los valores de la democracia logran influir en el desarrollo de la administración pública, a fin de multiplicar la confianza de los públicos de la sociedad en su utilidad y desempeño.

#### FUENTES DE CONSULTA

- Aguilera Hintelholher, Rina Marissa (2012), *Lo público de la Administración pública moderna*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Alonso, José Antonio y Carlos Mulas-Granados (2011) (directores), *Corrupción. Cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica*, Madrid: España.

- Aregional (2016), Índice de transparencia y disponibilidad de la información fiscal (ITDIF), versión 2016. Recuperado de: [http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/Resumen\\_ITDIF\\_2016.pdf](http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/Resumen_ITDIF_2016.pdf).
- Ayala Espino, José (1999), *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México: FCE.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2007), Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Cunill Grau, Nuria (2012), “¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas”, en *Reforma y democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, no. 52, Caracas, Venezuela.
- Chanes Nieto, José (1997), *Administración pública*, México: Facultad de Derecho, Universidad de Guanajuato.
- Córdoba Villarelo, Lorenzo y Ciro Murayama (2007), “Transparencia y partidos políticos: el caso de Pemexgate y amigos de Fox”, en *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, Pedro Salazar (coord.), México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Duarte Rivas, Rodolfo (2015), “La reforma política”, en *Jesús Reyes Heróles, hombre de acción, hombre de historia*, Eugenia Meyer (Selección y estudio preliminar), México: FCE.
- Hausman M. Daniel y Michael S. Mcpherson (2007), *El análisis económico y la filosofía moral*, México: FCE.
- Hofbauer Balmori, Helena (2007), “El caso Provida: los alcances del acceso a la información vs, los límites de la rendición de cuentas”, en *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, Pedro Salazar Ugarte (coord.), México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Universidad Nacional Autónoma de México.
- IMCO (2012), Resultado del reporte imco de Transparencia Municipal 2012. Recuperado de: [https://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/resultado\\_del\\_reporte\\_imco\\_de\\_transparencia\\_municipal\\_2012/](https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/resultado_del_reporte_imco_de_transparencia_municipal_2012/), consultado el 6 de octubre de 2016.
- López Villafañe, Víctor (2016), *La formación del sistema político mexicano de la hegemonía posrevolucionaria a la hegemonía neoliberal*, México: Siglo XXI Editores.
- Molina, Sandra y Alejandro Rosas (2016), “Del Gobierno de Madero al retorno del PRI. Érase una vez México”, México: Editorial Planeta Mexicana.
- Rojas, Beatriz (2010), “Orden de gobierno y organización del territorio: Nueva España hacia una nueva territorialidad. 1786-1825”, en *Las reformas borbónicas, 1750-1808*, Clara García Aylluardo (coord.), México: FCE.

- Rabotnikof, Nora (2005), *En busca de un lugar Común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México: Instituto de Investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Schmitt, Carl (2009), *La dictadura*, Madrid: Alianza Editorial.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2013), *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*, México Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2015), “Nueva visión de la administración pública contemporánea. El lenguaje ortodoxo, el lenguaje de la innovación gerencial y el lenguaje de la gobernanza democrática”, en *La Administración pública en el debate contemporáneo de las ciencias sociales*, Fernando Castañeda Sabido y Rina Marissa Aguilera Hintelholher (coord.) México: Facultad de Ciencias Política y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2016), “Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, no. 226, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Villasana Dávila, Jaime (2015), “Análisis no financieros de las deudas subnacionales en México; conclusiones y propuestas más allá de las reformas financieras”, en *Deudas en estados y municipios. Aproximaciones a una problemática subnacional*, Víctor S. Peña y Carlos González (coords.), México: Colegio de Sonora.



## LOS MALES DE LA REFORMA EDUCATIVA DE 2013 Y SUS REMEDIOS

Martha Esthela Gómez Collado<sup>1</sup>

Entre los problemas más apremiantes que enfrenta la sociedad mexicana están la inseguridad pública y la baja calidad educativa. De esta forma se planteó la necesidad de realizar cambios en la manera de gobernar, a fin de dar respuestas rápidas y oportunas a los diferentes problemas que presenta el país. Por ello, el presidente Enrique Peña Nieto en su momento presentó al Congreso de la Unión una serie de reformas constitucionales con las cuales pretendía modernizar y resolver problemas de diferente naturaleza, como la reforma energética, política, educativa, en telecomunicaciones, hacienda y financiera.

El 26 de febrero de 2013, el Poder Legislativo aprobó la reforma a los artículos 3º y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pero lo sustancial no solamente es realizar los cambios legislativos, sino revisar las políticas públicas y elaborar el rediseño institucional correspondiente. Los problemas educativos y la baja calidad que reportan las mediciones efectuadas en las pruebas ENLACE (ahora PLANEA) seguirán con los mismos porcentajes promedio, esto es, en indicadores reprobatorios en los niveles de primaria y secundaria, si no se instrumenta un cambio integral en la educación mexicana con visión a largo plazo.

La reforma en materia educativa tiene como objetivo principal incrementar la calidad en la educación pública obligatoria (niveles preescolar, primaria, secundaria y medio superior). Esta reforma se centra en la creación y establecimiento del Servicio Profesional Docente, así como del Instituto Nacional de Evaluación Educativa como órgano autónomo. El análisis parte de la documentación oficial que difunde el INEE y arroja resultados propositivos para mejorar la calidad en la educación mexicana.

---

<sup>1</sup> Profesora de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM. Correo electrónico: marthagomez\_tutoria@yahoo.com.mx

## LOS MALES DE LA EVALUACIÓN DOCENTE

La evaluación para Max Weber (Cardozo, 2012: 43) “es la apreciación práctica de un fenómeno sobre el cual nuestra actividad puede ejercer una influencia al adoptar, respecto del mismo, una actitud de aprobación o desaprobación”. Resumiendo las aportaciones de diversos autores (Guba, Lincoln, Nioche, Stufflebeam, Shinkfield, Rossi, Freeman, Mény y Thoening, así como Dye, Weiss y Durán) la evaluación es considerada como una “investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada” (Cardozo, 2012: 44).

Por ello, la intención de la evaluación es conocer la realidad educativa de estudiantes y maestros para proponer mejoras y soluciones que ayuden a lograr la calidad educativa. Mientras que Scriven, Aguilar y Ander-egg resaltan la importancia de hacer un juicio de valor sobre dicha actividad, Monnier (1991: 224-225) señala que la evaluación es “un proceso social e histórico de construcción de consensos y acuerdos” y resalta que coadyuva al logro de una democracia efectiva a partir de la rendición de cuentas del gobierno a la participación de los ciudadanos.

Por su parte, Nioche, Stufflebeam, Shinkfield, Monnier, Mény y Thoening (Salcedo, 2011) aportan que la evaluación docente tiene diversos tipos de evaluaciones parciales, dentro de las cuales para nuestro análisis se adaptan las evaluaciones de eficacia que son las que “verifican si los resultados han permitido lograr los objetivos”, las de impacto que “se refieren al impacto global provocado por la combinación de efectos atribuibles al programa” y las de satisfacción que “determinan el grado en que la población considera satisfecha su necesidad o resuelve su problema”.

En cuanto a los destinatarios de la evaluación, Salcedo (2011) afirma que pueden ser muy diversos en cuanto a la evaluación de programas públicos (como es el caso) porque la mayoría pertenece a la Administración pública a la que denomina “de cuarta generación”. Los destinatarios identifican las deficiencias de un programa evaluado por los propios beneficiarios y de las autoridades gubernamentales y las clasifica como formativa o correctiva. Para el caso de los docentes, esta clasificación puede darse de las dos maneras.

Para la evaluación de programas educativos, las definiciones de Parlett y Hamilton nos ayudan a comprender una concepción denominada “iluminativa” que no pretende medir efectos ni emitir juicios de valor, sino limitarse a describirlos e interpretarlos con una metodología cualitativa y enfoque holístico haciendo mucho más énfasis en los procesos organizacionales y de implementación, así como en los procesos de participación social. El tipo de evaluación que se realiza en materia educativa tendría que responder a ciertos objetivos, como explicar el resultados en función del diseño, la implementación y las condiciones de aplicación del programa; emitir juicios de valor que califique en conjunto las actividades realizadas, los servicios brindados, sus efectos y su impacto global; efectuar las recomendaciones necesarias para enfrentar los problemas detectados y aprovechar las fortalezas del programa para que contribuyan a lograr sus objetivos (Cardozo, 2012: 45-46).

Desde esta perspectiva, la evaluación se realiza a partir de algún elemento del proceso, es decir, solamente se evalúan los procedimientos empleados en la gestión y/o de los resultados alcanzados. La idea básicamente que se espera de la evaluación es que contribuya a la toma de decisiones y rendición de cuentas a la ciudadanía, coadyuvando a un empleo eficiente de los recursos y a una alta efectividad de su impacto. A decir de Cardozo (2012), la evaluación docente es de carácter intergubernamental basada en el modelo top-down, es decir, de arriba hacia abajo porque garantiza un mayor conocimiento de la actividad realizada y dispone de mayor información. Un aspecto interesante es evaluar a los docentes porque la ciudadanía se interesa por conocer los resultados de la evaluación y que éstos sean satisfactorios porque ellos son los responsables de formar integralmente ciudadanos capaces de resolver problemas y conflictos cotidianos y tienen la encomienda de educar a muchas generaciones de niños y jóvenes de todo el país.

Por su parte, Moreno (Salcedo: 2011) considera que el poco éxito alcanzado en los procesos de evaluación se debe a las debilidades estructurales de los sistemas existentes, insuficiente información sobre algunos sectores, discontinuidad en los datos, limitaciones de su estandarización, poco desarrollo de las bases de datos de rápido acceso o su actualización, escasés de personal calificado para su manejo, falta de conexión confiable entre sus productores y usuarios, entre otros. Estos factores son determinantes para lograr éxito en la evaluación docente.

Uno de los aspectos que toma en cuenta la reforma educativa de 2013 es mejorar la calidad en las prácticas de enseñanza, y esto tiene como resultado mayor aprendizaje por parte del alumnado. Para lograr esta meta es necesario identificar las carencias y los aciertos de los profesores, de ahí surge la necesidad de la evaluación docente para que responda a la ciudadanía sobre la forma de educar.

La evaluación docente permite que se fortalezcan las prácticas de enseñanza, la evaluación por sí sola ayuda a la retroalimentación de los profesionales, en este caso podemos conocer las carencias de los profesores en el aspecto educativo, esto sirve de base para que se mejore la forma en la cual imparten clases los docentes, cómo se desenvuelven en el Aula. La evaluación permite no sólo un crecimiento profesional, sino también el incremento en la calidad de aprendizaje en los estudiantes y una mejora en la calidad de servicios prestados por parte del Estado.

En el contexto mexicano, la evaluación tiene impacto en los procesos de promoción, permanencia y reconocimiento a los maestros, esto se encuentra fundamentado en la Ley general del servicio profesional docente, pues señala en su artículo 52 que la evaluación del desempeño es de carácter obligatorio para los docentes y técnicos docentes al servicio de la educación básica, y que se realizará por lo menos cada cuatro años.

La evaluación docente no sólo abarca al personal que se encuentra frente a clase, sino también evalúa al personal técnico, con la finalidad de que ellos y el sistema educativo cuenten con referentes comunes para la reflexión y el diálogo sobre las prácticas docentes que permitan un desempeño eficaz para que los alumnos logren los propósitos de la educación básica. Asimismo, los perfiles, parámetros e indicadores del desempeño de docentes y técnicos docentes orientan las acciones de formación continua para fortalecer su desarrollo profesional. Para que se lleve a cabo la correcta evaluación, fue necesario crear de un perfil docente, en este aspecto la Secretaría de Educación Pública (SEP) dio un informe en el cual se da a conocer éste; asimismo, se hace referencia a los indicadores de desempeño de los docentes de educación preescolar, primaria y secundaria.

El perfil docente que establece la SEP incluye que el profesor conozca la manera en que aprenden sus estudiantes y lo que deben aprender, organizar y evaluar del trabajo educativo, realizar intervenciones didácticas, mejorar constantemente a fin de apoyar a los alumnos en su aprendizaje, ser responsable legal y éticamente, participar en el

funcionamiento eficaz de la escuela y vincularse con la comunidad para asegurar que los estudiantes concluyan sus estudios exitosamente.

Después de que la SEP diera a conocer los perfiles que deberían tener los maestros, se procedió a la evaluación docente y de acuerdo con el INEE, ésta consta de diferentes etapas, en la primera se elaboró un informe de cumplimiento de responsabilidades profesionales que, de acuerdo con la Ley general del servicio profesional docente, es necesario que la evaluación del desempeño contemple el cumplimiento de las exigencias propias de la función docente. En este sentido, y considerando la importancia de la normalidad mínima de operación escolar, el informe será emitido por el director de la escuela, o en su caso, por el supervisor, con la intención de identificar el grado de cumplimiento de las responsabilidades profesionales del docente o técnico docente que son inherentes a su profesión, su participación en el funcionamiento de la escuela, en órganos colegiados y su vinculación con los padres de familia y con la comunidad y que han sido establecidos en los perfiles, parámetros e indicadores correspondientes.

En cuanto a la estructura, considera un cuestionario con preguntas que abarcan, entre otros elementos, los siguientes: datos generales del docente a evaluar, de la escuela y de la autoridad inmediata superior. Respecto al trabajo docente será la planeación didáctica, atención a alumnos, promoción de ambientes favorables para la sana convivencia, colaboración en la escuela e integración con sus pares, vinculación con padres de familia y normatividad mínima.

En el proceso de aplicación se solicita a la autoridad educativa inmediata superior del docente o técnico docente ser evaluado, que genere un informe relativo al cumplimiento de las responsabilidades profesionales docentes. El informe es elaborado en línea, en la plataforma del Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente ([www.servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx](http://www.servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx)). Al concluir el llenado, el sistema proporciona un comprobante que puede ser consultado y descargado por el docente como medio de comprobación del cumplimiento de esta etapa del proceso de evaluación.

En la segunda etapa denominada “expediente de evidencias de enseñanza” se incluye la actividad cotidiana del docente con sus alumnos y conlleva a la realización de numerosos trabajos de diversa naturaleza; en esta etapa el docente recupera una muestra de esos trabajos como evidencia de su práctica de enseñanza, la cual es analizada y explicada por el docente como parte del ejercicio cotidiano de reflexión

que hace sobre su práctica y sobre los efectos que ésta tiene en el aprendizaje de los alumnos.

A partir de cuatro evidencias de sus alumnos, el docente elabora una argumentación por escrito que es guiada por un conjunto de preguntas que remitan a la reflexión sobre su práctica y sus resultados en el aprendizaje de los alumnos. En preescolar y primaria, el docente elige en total cuatro evidencias: dos del campo de formación *Lenguaje y comunicación* de dos alumnos de distinto desempeño: uno que tenga alto desempeño o que haya alcanzado el propósito educativo y otro que no lo haya logrado o tenga bajo desempeño; y otras dos del campo de formación *Pensamiento matemático* de dos alumnos de distinto desempeño: uno que tenga alto desempeño o que haya alcanzado el propósito educativo y otro que no lo haya logrado o tenga bajo desempeño. En el caso de los docentes de educación secundaria los trabajos son de la asignatura que imparten.

Los profesores colocan las evidencias en la plataforma digital diseñada para tal efecto, van acompañadas de una descripción y contextualización básica. La argumentación se realiza a partir del análisis del contenido de las evidencias y el contexto educativo (de la escuela y los alumnos), narración de la estrategia didáctica (propósitos y contenidos del currículo vigente y actividades realizadas con los alumnos), análisis de los resultados de aprendizaje de los alumnos (alcance de los objetivos de enseñanza, retroalimentación a los alumnos y retroalimentación sobre su propia práctica docente). Para la evaluación de la argumentación de las evidencias se utiliza como instrumento una rúbrica que contemple criterios que den cuenta del análisis puntual del contexto educativo, el diseño de la estrategia didáctica y de los resultados de aprendizaje de los alumnos.

La etapa tres consiste en el examen de conocimientos y competencias didácticas que favorecen el aprendizaje de los alumnos. La evaluación del desempeño docente incluye, entre otros elementos, la capacidad del maestro para resolver problemas o conflictos con éxito, diversas situaciones de la práctica profesional. En esta etapa, la aplicación del examen basado en casos permite observar los conocimientos y competencias que el docente pone en juego para resolver situaciones hipotéticas de la práctica educativa, basadas en situaciones reales y contextualizadas para facilitar su comprensión. Su estructura comprende un examen de 20 a 25 casos, de tres a cinco tareas evaluativas cada uno, con un total de 100 reactivos a resolver. Un caso está integrado por la narrativa (texto que incluye un escenario o contexto genérico, referido

a una situación escolar o didáctica con personajes y sucesos en los que se presentan datos y se describen procesos); tareas evaluativas (reactivos asociados al texto de la narrativa. Las tareas involucran los conocimientos y las competencias didácticas que el docente utiliza en su trabajo cotidiano, mediante la descripción, la explicación y la argumentación para resolver los retos planteados en los casos).

La etapa cuatro de la evaluación docente corresponde a la planeación didáctica argumentada, que sirve para favorecer los aprendizajes de los estudiantes, el docente y técnico docente. El maestro organiza su práctica educativa a partir de considerar los elementos del contexto en que desarrolla su función, las características de sus alumnos y los recursos con los que cuenta; dicha organización queda registrada en su planeación didáctica.

La evaluación del desempeño considera necesario evaluar la forma, el contenido y la estructura de este insumo de la práctica cotidiana del docente, así como el análisis y argumentación que un maestro hace para sustentar su intervención a través de su planeación didáctica. En esta etapa, el docente elabora un escrito en el que analiza, justifica, sustenta y da sentido a las estrategias de intervención didáctica elegidas para desarrollar su planeación; asimismo, el escrito debe contener una reflexión del docente acerca de lo que espera que aprendan sus alumnos y la forma en que se va a evaluar lo aprendido. Su estructura es cuando el docente diseña una planeación didáctica a partir de un tema del currículo vigente del nivel educativo en el que se desempeña, en el formato dispuesto para tal efecto en la plataforma en línea.

Una vez concluida su planeación didáctica y a partir de una guía de preguntas dispuesta en la plataforma en línea, el docente argumenta, por escrito, el sustento y los efectos esperados de su intervención didáctica. Los rubros que integran la estructura son descripción del contexto interno y externo de la escuela, diagnóstico del grupo, elaboración del plan de clase, fundamentación de las estrategias de intervención didáctica elegidas, estrategia de evaluación. La argumentación que se haga a partir del análisis de la planeación elaborada contendrá los elementos anteriores. Para la evaluación de la argumentación de la planeación se utiliza como instrumento una rúbrica que contemple criterios que den cuenta de la reflexión que el docente haga sobre la planeación elaborada, su justificación y sustento.

Para los docentes de secundaria, que imparten inglés como segunda lengua, se realiza una quinta etapa, en donde se desarrolla una fase adicional de evaluación, que consiste en la aplicación de un examen estandarizado que permite identificar

el nivel de dominio de esta segunda lengua. La estructura del examen es de carácter complementario y evalúa las competencias comunicativas relacionadas con el uso de esta segunda lengua, conforme a los contenidos curriculares a desarrollar en el nivel educativo.

El examen evalúa dos áreas: comprensión de conversaciones orales y textos escritos; a partir de ello, se pretende conocer, de manera específica, los referentes con los que cuenta un docente para la comunicación a través de la escritura y la lectura de textos en lengua inglesa.

Lo anterior muestra el deber ser de la evaluación docente en México, sin embargo, en *Milenios* se hace un análisis donde se pone en tela de juicio lo que acontece hoy día con la educación, se habla sobre la implicación de las evaluaciones docentes, los estudiantes mencionan que se debe ir más allá de la crítica hacia los profesores. Esto quiere decir que no sólo los alumnos son víctima de la mala calidad en la educación, sino también los profesores en virtud de que también carecen de un sentido o de un perfil de formación docente, es decir, que existe un desfase en la formación que reciben los futuros docentes y el perfil que se requiere para actuar frente a grupo, las instituciones no cumplen con la función de preparar a profesores capaces de brindar una educación de calidad.

#### AVANCES Y RETROCESOS SOBRE LAS EVALUACIONES DOCENTES APLICADAS EN 2015

De acuerdo con el comunicado de prensa emitido por el INEE (2015), el 17 de diciembre de 2015 se menciona que en el primer periodo de evaluación docente participaron casi 132 000 profesores, 86.2% de quienes fueron convocados a nivel nacional. Es decir que en 2015 más de 360 000 docentes de educación básica y media superior presentaron evaluaciones de ingreso, promoción y permanencia como lo establece la Ley del Servicio Profesional Docente (INEE, 2015). Se menciona también en este comunicado de prensa oficial que esta evaluación permite contar con una visión externa de sus fortalezas y debilidades de acuerdo con el perfil que se requiere, esta primera evaluación ofrece una retroalimentación en todas las instancias que participan en la formación de profesores, con el único objetivo de mejorar la calidad educativa.

Con referencia a las noticias emitidas por el periódico *Milenio* (2016), se detalla que la meta prevista para evaluar a los docentes en el ciclo escolar 2015-2016 fue



de 152 008 participantes a nivel nacional, de éstos, 131 556 aplicaron la evaluación del desempeño (estos datos son los mismos que reporta el INEE). En este caso se resaltó que los maestros evaluados tienen una vinculación importante con el proceso de permanencia y el incremento de horas, esto a través de incentivos.

De acuerdo con el periódico *El Universal* (2016), el secretario de Educación Pública Aurelio Nuño Mayer mencionó que se realizaría un llamado a cerca de 20 000 maestros que no efectuaron su evaluación de desempeño docente para que reprogramen su participación en la evaluación en los próximos meses y de no hacerlo aplicarían la LSPD. La evaluación docente es uno de los procesos que ha dado mucho de qué hablar en el contexto mexicano.

Según *Milenio*, la evaluación permite conocer la calidad de los educadores, y analiza de acuerdo con la primera evaluación, que más de 60% de los egresados en educación carecen del perfil idóneo para desempeñar su cargo como profesores. En la evaluación también sale a relucir un tema muy importante, respecto a la cantidad de reformas que se han realizado a lo largo de los años, las cuales, desde su perspectiva, no han sido capaces de brindar resultados benéficos. En este mismo informe se menciona que el INEE (2015) reconoce la complejidad de la aplicación porque se menciona que existieron fallas en los sistemas tecnológicos, en la entrega de claves, falta de aviso oportuno para algunos maestros a los cuales se les notificó con poco tiempo de anticipación, que serían evaluados. Sin embargo, las evaluaciones y las inconsistencias presentadas en la primera evaluación sirven de base para mejorar las aplicaciones futuras.

En este sentido, la calidad de la educación no sólo es resultado de una deficiente formación del personal docente, sino también de las condiciones en las cuales se brinda la educación. Además de esto se agrega la situación económica crítica del país, lo cual da como resultado que en las escuelas se labore en condiciones precarias, muchas no cuentan con aulas dignas para la enseñanza, no tienen con agua potable, pizarrones ni sanitarios, es decir, las condiciones mínimas necesarias para garantizar la educación de calidad. La pregunta es ¿por qué pasa esto?, quizá es porque no existen condiciones dignas para el aprovechamiento escolar, ¿qué pasa con el dinero que se destina a la educación?, éste en muchas ocasiones no llega a su destino, por la corrupción existente en nuestro país, la cual es otro mal en la administración pública (*Milenio*).

En el periódico *El Universal* (2016) también se señala que pese a las diversas incidencias ocurridas por el proceso de evaluación, éstas no fueron impedimento para que se efectuara la primera etapa de evaluación, ya que de acuerdo con el primer balance emitido por el INEE se logró la evaluación de más de 86% de los profesores. Después de que se presenten los resultados de las evaluaciones se implementará el Programa de Formación Continua para los maestros. También se señala que el presupuesto que se destinará para la formación de maestros será de casi dos mil millones de pesos, lo que significa un poco más de 1 800 millones para este año.

Con respecto a la aplicación de la primera evaluación docente, de acuerdo con la nota periodística de *El Universal* y del diario *Milenio*, se señala que el INEE reconoce la existencia de anomalías en el proceso, esta aplicación le corresponde a la SEP, ya que es un trabajo en conjunto y se acepta que hubo fallas en la integración de listas definitivas de los maestros que serían evaluados, también existieron inconsistencias de las personas que entregarían las evidencias y se presentaron muchas dificultades técnicas en la aplicación de la evaluación.

Otro factor que destacó en la aplicación de las pruebas fue que en el caso de los exámenes que se aplicaron a docentes y directores de educación básica y media superior, éstos se realizaron en condiciones no propicias, lo cual influyó en que los docentes sintieran falta de motivación para poder contestar de manera adecuada y satisfactoria la prueba.

El periódico *La Jornada* (2015) señala que las protestas y las agresiones por parte de los maestros opositores a la reforma y a la evaluación generaron un ambiente de tensión; la presencia de la policía en los lugares donde se aplicó la prueba fue de cierta manera benéfica, ya que estos lograron controlar a los grupos opositores, pero por otro lado el ambiente de tensión que se generó resultó contraproducente para los docentes evaluados. En un comunicado de prensa el INEE reconoció que fue difícil definir qué maestros realizarían la prueba, pues quienes harían la segunda fueron notificados con muy poco tiempo de anticipación, esto fue motivo de que las listas de personal a evaluar tenían que ser validadas en diversas ocasiones, lo que provocó un retraso en la información y por ende su desconocimiento.

También aceptó que hubo falla en la entrega de las claves para acceder a la plataforma digital, esto generó que muchos de los docentes evaluados sintieran mucha tensión, la cual afectó su desempeño. Con respecto a las condiciones físicas, se menciona que en algunos casos los maestros presentaron situaciones incómodas

para la realización de la prueba, ya que en el caso donde existe mayor incidencia por parte de los profesores, los evaluados tuvieron que salir desde la madrugada a los lugares donde se les aplicaría la evaluación, cuyo examen tendría una duración de más de ocho horas. Pese a la existencia de factores que alteraron los resultados, el Instituto reconoció que estos inconvenientes servirían de experiencia para generar mejores evaluaciones en el futuro.

De acuerdo con el periódico *Excelsior* (2015), la SEP, en la primera aplicación de desempeño presentada por los maestros, reportó saldo blanco y esta misma instancia destacó la participación de los docentes. Se afirmó en este periódico que la aplicación en Michoacán pudo darse de manera ordenada, sin mayor conflicto, lo que es un buen balance para la Reforma Educativa. En este mismo contexto, el secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño, señaló que funcionó la estrategia de haber programado en distintas fechas la evaluación en algunos estados, como en Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, con el fin de garantizar la seguridad de los participantes.

También destacó la participación de la policía federal, ya que ésta ayudó para que las evaluaciones se realizaran de forma ordenada y pacífica, mencionó que en estados como Oaxaca, Chiapas y Guerrero se seguirá con la misma lógica de actuación, y que se les notificará a los docentes que se presenten a la evaluación y en caso de que éstos no se presenten se procederá a su baja, se informó que algunos maestros que no acudan se presentarán en esta nueva recalendarización, impactando en los índices de ausencia a la evaluación (*Excelsior*, 2015).

En el periódico *Milenio* (2016) se dio a conocer que el gobernador de Oaxaca destacó que el proceso de evaluación en esa entidad resultó muy exitoso, ya que 66.5% de profesores fue evaluado pese a la resistencia de la sección 22, se menciona que fueron alrededor de 280 profesores los que no se presentaron a dicha evaluación, pero ellos no lo hicieron por causas ajenas a los problemas con la sección 22, pero una vez recalendarizados éstos se presentarían a realizar su evaluación, se informó que por parte del gobierno se brindaron distintas facilidades para que los maestros que tenían evaluaciones se pudieran presentar en tiempo y forma, esto se logró por la facilidades de traslado que el gobierno proporcionó; se destacó que sólo los maestros que presentaron inasistencia por causas justificadas tendrían la oportunidad de realizar el examen al cual no acudieron.

## LOS MALES DE LA EVALUACIÓN DE ESTUDIANTES, DE LA PRUEBA ENLACE A PLANEA

Las pruebas ENLACE fueron diseñadas para mostrar datos ponderados, en donde sólo se daba a conocer el lugar donde se encontraban situados los alumnos, la medición se desarrolló bajo cuatro indicadores diferentes, los cuales se describen a continuación. El indicador *insuficiente* donde los estudiantes solamente adquieren conocimientos y desarrollan habilidades de la asignatura evaluada, el indicador *elemental* es cuando requiere fortalecer la mayoría de los conocimientos, además de desarrollar habilidades de la asignatura evaluada, el indicador *bueno* muestra el nivel de dominio adecuado de conocimientos y posee habilidades de la asignatura evaluada y el indicador *excelente* que posee un alto nivel de dominio de conocimientos y habilidades de la asignatura evaluada (SEP, 2015).

A partir de 2015, el INEE evalúa a los estudiantes a través del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), lo realiza por medio de tres modalidades: la primera es la evaluación del logro referida al Sistema Educativo Nacional (ELSEN), la segunda es la evaluación del logro a los centros escolares (ELCE) y la tercera es la Evaluación diagnóstica censal (EDC). A diferencia de las pruebas ENLACE, PLANEA cambia el tipo de indicadores por niveles partiendo del nivel uno hasta llegar al cuarto, considerando que en el primero, los alumnos seleccionan información sencilla que se encuentra explícitamente en textos descriptivos. Además, comprenden textos que se apoyan en gráficos con una función evidente; distinguen los elementos básicos en la estructura de un texto descriptivo y reconocen el uso que tienen algunas fuentes de consulta.

En el nivel dos, los estudiantes comprenden la información contenida en textos expositivos y literarios; en el tres combinan y resumen información que se ubica en diferentes fragmentos de un texto, mientras que en el cuatro comprenden textos argumentativos como artículos de opinión y deducen la organización de una entrevista; así como evalúan de manera conjunta elementos textuales y gráficos que aparecen en textos expositivos; sintetizan la información a partir de un esquema gráfico, como un cuadro sinóptico y establecen relaciones textuales que no son evidentes; elaboran inferencias de alto nivel como evaluar el efecto poético y analizan el contenido y la forma de textos con una temática similar.

Por otra parte, discriminan el tipo de información que se solicita en un documento y reconocen las sutilezas del lenguaje de distintos textos (SEP, 2015).

Ahora las pruebas planea sustituyen a las pruebas enlace que se aplicaron anteriormente. Éstas tienen tres modalidades diferentes:

1. Evaluaciones de logro del sistema educativo nacional son aplicadas por el INEE y permiten evaluar muchos contenidos, se aplican a muestras representativas de todo el país que cursan los grados terminales de la educación básica (tercero de preescolar, sexto de primaria, tercero de secundaria y último grado de bachillerato).
2. Evaluaciones de logro en las escuelas son aplicadas por la SEP y miden una cantidad reducida de contenidos académicos, se aplican anualmente en todas las escuelas del país, en los grados terminales de educación, primaria, secundaria y media superior.
3. La evaluación diagnóstica censal es aplicada por la escuela y los docentes. Éstas se distribuyeron en forma de pruebas estandarizadas a los docentes de cuarto de primaria, al inicio de curso de 2015-2016. Al finalizar la aplicación en la comunidad escolar, el consejo técnico escolar y el consejo escolar de participación social analizaron los resultados, a partir de una guía y los utilizará como elementos para planear el trabajo en el aula (INEE, 2015).

Las pruebas PLANEA incorporan la evaluación de habilidades socio-afectivas del alumno dentro del contexto escolar, en esta evaluación se pone atención en los temas relacionados con la diversidad, la equidad de género, la prevención de la violencia escolar, la educación para la paz, los derechos humanos, entre otras cosas. En el caso de las evaluaciones a los rubros de lenguaje, comunicación y matemáticas, se integran en la modalidad de los exámenes de evaluación diagnóstica censal. Éstas son aplicadas por la escuela y los docentes donde se explora o incluyen temas referentes a los planes de estudio vigentes.

En cuanto a las evaluaciones de logro del sistema educativo nacional, éstas son aplicadas por el INEE, mientras que las evaluaciones de logro en las escuelas las aplica la SEP en donde incorporan los aspectos de evaluación de habilidades socio-afectivas.

La última prueba ENLACE a nivel básico fue realizada en 2013, en ésta se obtuvieron resultados a nivel nacional. En educación básica, en el área de

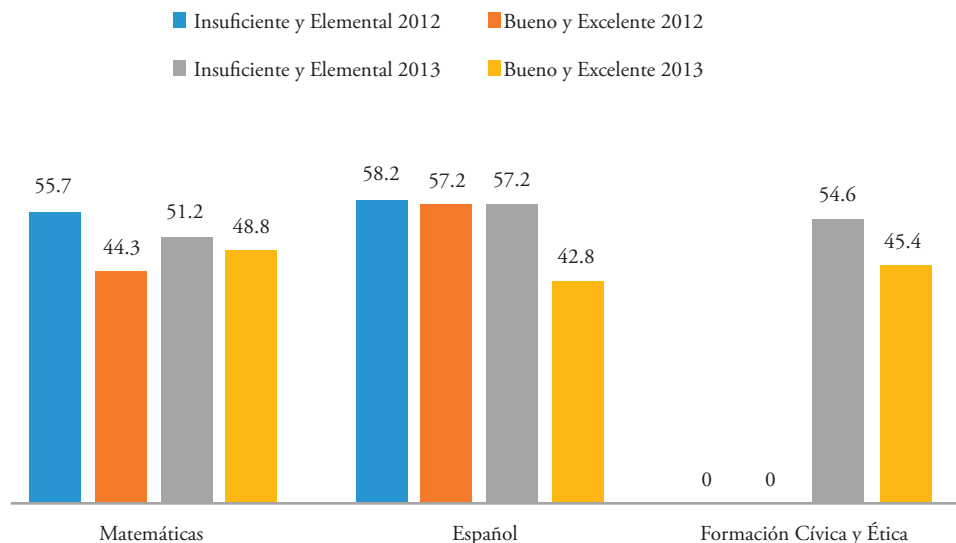
matemáticas se tuvieron resultados positivos comparados con 2012, debido a que se notó una diferencia de 4.5 puntos porcentuales. En 2012, donde el porcentaje de alumnos que se encontraban en el nivel de logro Insuficiente y Elemental, era de 55.7%; para 2013 el porcentaje de alumnos decreció colocándose en 51.2%. En cuanto a los alumnos en los niveles de logros Bueno y Excelente, el porcentaje ha incrementado, ya que en 2012 los alumnos que se encontraban en este nivel era de 44.3% y en 2013 se encontraba en 48.8% (SEP, 2015). Estos son resultados favorables para los estudiantes.

Respecto a la evaluación en el área de español en relación con los datos de 2012, los resultados mostraron un avance de un punto porcentual, ya que en 2012, 58.2% de alumnos se encontraba en el nivel de logros Insuficiente y Elemental, para 2013 el porcentaje fue de 57.2 en este mismo nivel. En cuanto al nivel Bueno y Excelente se encontró un incremento de 42.8%, mientras que en 2012 el porcentaje fue de 41.8. En general, se observan avances, sin embargo, se podría mejorar más en cada uno de los niveles evaluados.

En relación con los resultados en el área de formación cívica y ética, en Educación Primaria, los informes emitidos por la SEP, sólo hacen mención de los porcentajes obtenidos en 2013, en éstos se menciona que los alumnos de tercer grado de primaria a nivel nacional se encuentran en el nivel de logros Insuficiente y Elemental pues éstos muestran un porcentaje de 53.4% y sólo 46.6% se encuentra en el nivel Bueno y Excelente. En cuanto a los alumnos de cuarto grado, 59.5% de la población se encuentra en el nivel de logros Insuficiente y Elemental, y 40.5% se encuentra en el nivel Bueno y Excelente (SEP, 2015). Con respecto a los alumnos de quinto grado de primaria, 54.4% de la población se encuentra en el nivel Insuficiente y Elemental, sólo 45.6% está en el nivel Bueno y Excelente.

Los alumnos de sexto grado, con 51.0% se encontraban en el nivel Insuficiente y Elemental, mostrando que sólo 49.0% de la población se ubica en el nivel Bueno y Excelente. De forma global se puede decir que los alumnos de primaria en todos sus niveles, se encuentran en el nivel Insuficiente y Elemental con un porcentaje de 54.6%, y 45.4% está en el nivel Bueno y Excelente (SEP, 2015). Datos preocupantes si tomamos en cuenta que lo que se pretende es elevar la educación de calidad del Sistema Educativo Nacional. Estos datos se resumen en la gráfica que se presenta a continuación:

**Gráfica 1. Resultados de Educación Básica: primaria**



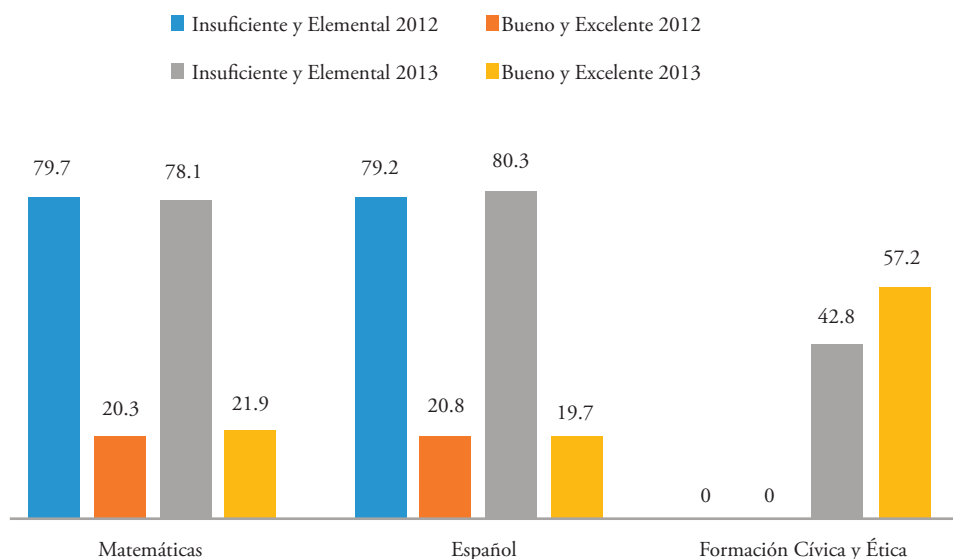
Fuente: elaboración propia con base en datos de la SEP del año 2015.

Respecto a los estudiantes de secundaria, en el área de matemáticas los resultados mostraron que en 2013, 78.1% de la población se encontraba en el nivel de logros Insuficiente y Elemental. Tuvo un avance poco sustancial en virtud de que en 2012, el porcentaje de alumnos que se encontró en este mismo nivel fue de 79.7%. Con respecto al nivel de logros Bueno y Excelente, para 2013, el porcentaje de alumnos fue de 21.9%, éste incrementó ya que en 2012 fue de 20.3%, mostrando así una diferencia de 1.6 puntos porcentuales en el periodo 2013 en los dos niveles.

En el área de español, a nivel secundaria, los resultados mostraron una diferencia de menos un punto porcentual con referencia a los de 2012. En virtud de que el porcentaje de alumnos que se encontró en el nivel Insuficiente y Elemental incrementó en 2013, mostrando así 80.3% y en 2012 el porcentaje fue de 79.2%. En cuanto a los alumnos que se encontraban en el nivel de Bueno y Excelente para 2013, se registró un porcentaje de 19.7 que disminuyó porque en 2012 fue de 20.8%. Con estos datos podemos ver que la educación en el área de español tuvo un retroceso (SEP, 2015).

En cuanto a los datos a nivel secundaria en el área de formación cívica y ética, se muestra un mejor desempeño, ya que en segundo grado 55.6% de alumnos se ubicó en el nivel Bueno y Excelente, sólo 44.4% se localizó en el nivel Insuficiente y Elemental. Con respecto a los alumnos del tercer grado, 58.8% se encuentra en el nivel Bueno y Excelente, mientras que 41.2% se localizó en el nivel Insuficiente y Elemental, dando así un resultado global de 57.2% en el nivel Bueno y Excelente, y 42.8% en el nivel Insuficiente y elemental (SEP, 2015). Estos resultados representan un avance en su formación académica y los porcentajes se resumen a continuación en la gráfica 2.

**Gráfica 2. Resultados de Educación Básica: Secundaria**



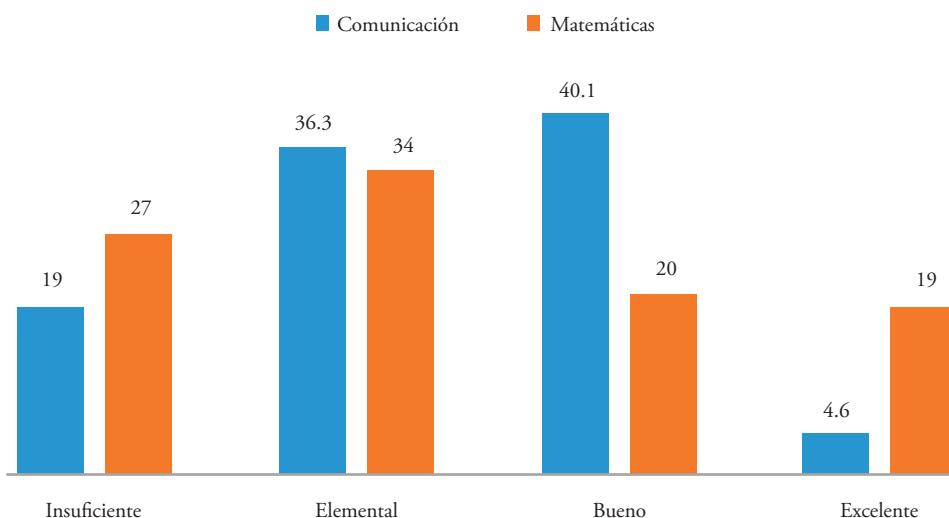
Fuente: elaboración propia con base en datos de la SEP del año 2015.

En el nivel medio superior la última prueba realizada fue en 2014, en ésta se obtuvieron en el área de lenguaje y comunicación los siguientes resultados: 19.1% de los alumnos se encontraron en el nivel Insuficiente de logros, mientras que 36.3% se situó en el nivel Elemental, 40.1% en el nivel Bueno y Excelente, finalmente sólo 4.6% se ubicó en el



nivel de excelencia, en el rubro de aprendizaje. Con respecto al área de matemáticas se observaron los siguientes resultados: 27% de los alumnos se encuentran en el nivel de Insuficiencia, 34% en el de poseer habilidades elementales, mientras que 20% lo hace en el nivel bueno. Finalmente, sólo 19% muestra habilidades de excelencia en el área de matemáticas (SEP, 2015). Lo anterior se muestra en la gráfica 3:

**Gráfica 3. Resultados Nivel Medio Superior 2014**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la SEP del año 2015.

Los resultados de la primera aplicación de la prueba PLANEA, recuperan las fortalezas conceptuales y operacionales de la prueba ENLACE y supera sus limitaciones para informar a la sociedad sobre el estado que guarda la educación, en términos de logro de aprendizaje de los estudiantes, en dos áreas de competencia: lenguaje y comunicación (comprensión lectora) y matemáticas.

Los objetivos principales de este esfuerzo evaluativo son:

- Conocer la medida en que los estudiantes logran el dominio de un conjunto de aprendizajes esenciales al término de los distintos niveles de la educación obligatoria.

- Ofrecer información contextualizada para la mejora de los procesos de enseñanza en los centros escolares.
- Informar a la sociedad sobre el estado que guarda la educación, en términos del logro de aprendizajes de los estudiantes.
- Aportar a las autoridades educativas la información relevante y utilizable para el monitoreo, la planeación, programación y operación del sistema educativo y sus centros escolares (SEP, 2015).

Las evaluaciones de los alumnos del sexto grado de primaria y tercero de secundaria al finalizar el ciclo escolar 2014-2015 se llevaron a cabo los días 10 y 11 junio de 2015 para primaria, mientras que los días 17 y 18 de junio de 2015 fueron en secundaria. En total, se administraron las pruebas PLANEA a 104 204 alumnos de sexto grado de primaria de 3 446 escuelas y a 144 517 alumnos de tercer grado de secundaria de 3 529 escuelas. La aplicación de la primera edición de la Prueba PLANEA Media Superior se realizó durante el periodo comprendido del 17 al 20 de marzo a 1 037 775 alumnos del último grado en 14 548 instituciones educativas públicas, autónomas y privadas de todo el país. La prueba constó de 110 reactivos estandarizados que evalúan el logro de aprendizaje en lenguaje y comunicación, así como en matemáticas, tuvo una cobertura nacional de 99% de escuelas y 90% de alumnos (SEP, 2015).

De acuerdo con los resultados oficiales emitidos por el INEE, a nivel nacional de 100% de alumnos de sexto grado de educación primaria que desarrolló la prueba en 2015 en el área de español, 49.5% de éstos se encuentra en el nivel uno, es decir que casi la mitad de la población estudiantil de educación primaria muestra habilidades básicas como seleccionar información sencilla que se encuentre en textos básicos. El 33.2% de los estudiantes se ubica en el nivel dos, estos alumnos muestran habilidades de comprensión de información contenida en textos expositivos y literarios.

En cuanto al nivel tres, donde los alumnos muestran habilidades para comprender textos, realizar inferencias, interpretar el sentido de metáforas o fábulas, sólo 14.6% de ellos a nivel nacional muestran esta habilidad. Finalmente, sólo 2.6% de los alumnos se encuentra en el nivel cuatro, donde muestran habilidad para comprender artículos argumentativos y de opinión.

En el apartado de matemáticas, se muestra que 60.5% de los alumnos se encuentran en el nivel uno donde sólo son capaces de realizar operaciones básicas, pero no poseen

la habilidad de resolver problemas aritméticos. El 18.9% de los alumnos se ubica en el nivel dos donde los alumnos poseen la habilidad de resolver problemas aritméticos que involucran suma, resta, multiplicación y división con números naturales. En cuanto a los alumnos que se encuentran en el nivel tres, donde se posee habilidades para resolver problemas aritméticos con números naturales o decimales, aplicación de perímetros sólo 13.8% logra situarse en este nivel. Finalmente, sólo 6.8% de los alumnos se ubica en el nivel cuatro, en el que los alumnos poseen habilidad para resolver problemas con números naturales, decimales y fraccionarios. (INEE, 2015).

A nivel secundaria, los datos muestran en el área de español que 29.4% de la población se encuentra en el nivel I, donde los alumnos poseen la habilidad de identificar definiciones y explicaciones en artículos de divulgación. 46.0% se encuentra en el nivel II, en lo que los alumnos poseen la habilidad de reconocer la trama y el conflicto en un cuento, además de que son capaces de identificar el propósito, el tema y la opinión en un texto. El 18.4% se encuentra en el nivel III, donde el alumno muestra habilidad de interpretar hechos, valores y comparar el tratamiento de un mismo tema en dos relatos. Finalmente, sólo 6.1% se encuentra en nivel IV, donde se es capaz de identificar secuencias argumentativas, dar su opinión sobre un tema y entender los textos.

Con respecto a la educación secundaria, en el área de matemáticas se encuentran los siguientes datos: 65.4% de los alumnos se encuentran en el nivel uno, donde son capaces de resolver problemas que implican comparar o realizar cálculos con números naturales; 24.0% es capaz de resolver problemas con números decimales y resolver ecuaciones lineales sencillas, en el nivel dos. 7.5% se encuentra en el nivel tres donde se posee la habilidad de resolver problemas con números naturales o fraccionarios, con o sin signos, trabajar con potencias, resolver sumas o restas de expresiones algebraicas. Finalmente, sólo 3.1% de la población se encuentra en el nivel cuatro donde se posee la habilidad de multiplicar expresiones algebraicas, resolver problemas que impliquen números fraccionarios, sistemas de ecuaciones, calcular el área de formas circulares y lograr resolver problemas de volumen de cuerpos circulares (INEE, 2015).

En los boletines de prensa que aparecen en la página oficial del INEE, se reporta el índice de aprovechamiento en las escuelas indígenas, comunitarias, públicas y privadas, esto en el caso de la educación básica y los resultados en alumnos de sexto grado, con el fin de dar resultados y medir las brechas educativas que existen en México. Con respecto a los informes se menciona que las escuelas indígenas, comunitarias y generales mantienen una brecha importante con respecto a las escuelas privadas (INEE, 2015).

Se puede observar que las escuelas indígenas tienen a la mayoría de sus estudiantes en el nivel uno, lo mismo pasa con los estudiantes que se encuentran en las escuelas comunitarias y generales públicas. Con respecto a las escuelas privadas éstas sólo tienen a una cuarta parte de su población en este nivel, en donde tienen mayor índice de alumnos es en el nivel tres.

En cuanto a educación básica, los resultados en aprovechamiento de los alumnos de secundaria son organizados por el tipo de escuelas, en éstas se toman en cuenta las secundarias comunitarias, las telesecundarias, las técnicas, las generales y las privadas. Se puede ver que la mayoría de los estudiantes de secundaria comunitaria se encuentran en el nivel uno, mientras que los alumnos de secundaria privada se encuentran en el nivel dos. En esta prueba también se integran los resultados que los alumnos obtuvieron por género y por edad típica.

En cuanto a estos datos, según la evaluación, los alumnos que presentan resultados menos favorables son aquellos que no cursan su educación en la edad típica, estos resultados son muy parecidos en educación primaria y en secundaria, de esto surge la importancia de que el sistema educativo logre que la mayoría de la población estudiantil logre su acceso al sistema de educación en el tiempo y forma establecido, con el fin de evitar el rezago educativo (SEP, 2015).

A nivel nacional, en el área de Lenguaje y Comunicación, 43.3% de los alumnos de la población se encuentran en el nivel uno, donde los alumnos sólo muestran habilidad para identificar elementos de información que incluyen de manera explícita textos apelativos, argumentativos, expositivos y narrativos. 20.7% de la población se encuentra en el nivel dos, donde el alumno es capaz de identificar, relacionar y ordenar elementos de información explícita o implícita que aparecen a lo largo de los distintos textos. 23.8% de la población se encuentra en el nivel tres, aquí los alumnos son capaces de elaborar conclusiones simples, en este nivel el alumno es capaz de tener criterios de relación, causa-efecto, comparación contraste –problema solución– etc. 12.2% de los alumnos se encuentran en el nivel cuatro, en el que los alumnos logran reconocer elementos estructurales y de contenido, además de que éstos evalúan los contenidos que leen, logran sintetizar los artículos que leen, hacen uso de la información previa que ellos poseen y la ponen en práctica.

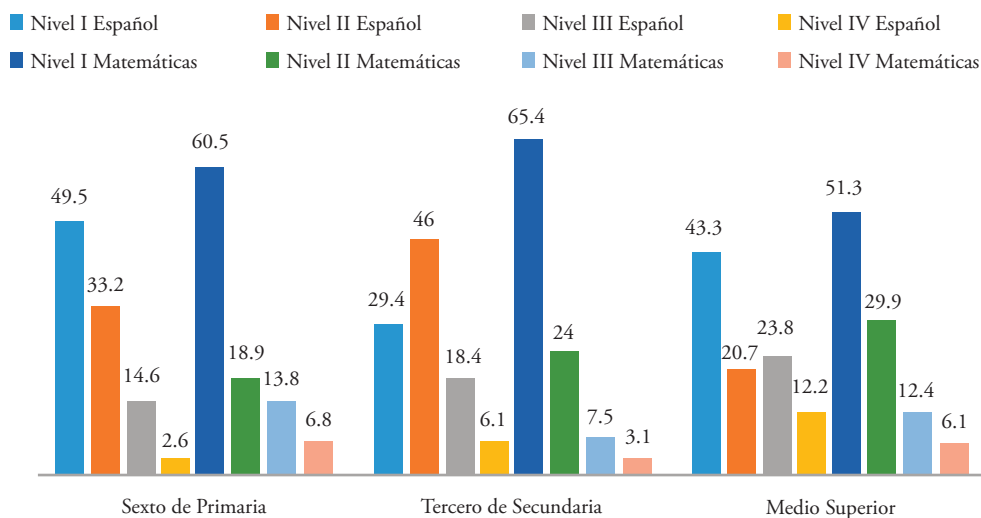
En cuanto a los resultados emitidos por el INEE, en el área de matemáticas, en educación media superior, la mayoría de alumnos se encuentra en el nivel uno, esto representa 51.3%, en este nivel los alumnos presentan deficiencias en el desarrollo

de conocimientos y habilidades en este rubro, en este nivel los alumnos tienen la habilidad de resolver problemas directos, como las operaciones básicas con números enteros e identificar elementos gráficos (INEE, 2015).

29.9% de la población se encuentra situada en el nivel dos, donde los alumnos son capaces de realizar operaciones aritméticas y geométricas simples, con fracciones y porcentajes, así como ecuaciones simples; sin embargo, aún no logran realizar operaciones complejas. 12.4% de la población de estudiantes que realizaron la prueba se encuentra en el nivel tres, estos alumnos son capaces de resolver y analizar la relación entre dos o más variables en un problema contextualizado. En este nivel los alumnos logran resolver problemas relacionados con procesos sociales, reconocen y utilizan distintos enfoques para la solución de problemas como el Teorema de Pitágoras, pero no son capaces de cuantificar ni interpretar gráficas. El 6.4% de la población de alumnos se ubica en el nivel cuatro, aquí los alumnos son capaces de leer e interpretar gráficas, de realizar conversiones, cálculos a partir de funciones lineales o cuadráticas. En la gráfica 4 se muestra el resumen de los datos presentados:

**Gráfica 4. planea 2014-2015**

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEE del año 2015.



En los resultados que se dan a conocer por parte del INEE, se menciona en el aspecto de la evaluación por género en el área de lenguaje y comunicación que los hombres se encuentran entre los niveles uno y dos sumando 66.6%, de éstos en su mayoría pertenecen al nivel uno con 46.8%, en el caso de las mujeres 39.8% de la población se encuentra en este nivel, y 21.5% de las mujeres se ubica en el nivel dos, mientras que 19.8% de hombres está en el mismo nivel, respecto a las mujeres 25.5% pertenece al nivel tres y 13.2% en el cuatro.

En cuanto a los hombres, 22.1% se ubica en el nivel tres y 11.3% en el nivel cuatro. En el rubro de la evaluación en el área de matemáticas se puede encontrar que los alumnos pertenecientes al género femenino tienen la desventaja con los del sexo masculino, ya que en los índices de aprovechamiento los porcentajes arrojados mencionan que 47.2% de la población masculina se encuentra en el nivel uno, mientras que en ese mismo nivel 55% es población femenina. En el nivel dos se encuentra 30.9% del género masculino y 29.1% el femenino, en el nivel tres se registró 13.9% de los hombres y 10.9% de las mujeres, en el último nivel escasamente se encuentra 8.0% del género masculino y 5.0% de la población femenina (INEE, 2015). El cuadro 1 concentra estos resultados de la siguiente manera:

**Cuadro 1. Resultados por género del Nivel Medio Superior 2014**

<i>Género</i>	<i>Lenguaje y comunicación Niveles</i>				<i>Matemáticas Niveles</i>			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Masculino	46.8%	19.8%	22.1%	11.3%	47.2%	30.9%	13.9%	8.0%
Femenino	39.8%	21.5%	25.5%	13.2%	55.0%	29.1%	10.9%	5.0%

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEE del año 2015.

Se puede decir que existe una diferencia entre ambos géneros sobre el aprovechamiento académico, pero sin lugar a dudas aunque los resultados muestran que los alumnos de sexo femenino presentan mayor facilidad para el área de lenguaje y comunicación, el sexo masculino presenta mayor facilidad por las ciencias duras. Estos resultados demuestran que la educación que se imparte actualmente en este nivel no es de calidad y que hace falta instrumentar y aplicar diferentes estrategias didácticas que favorezcan el proceso enseñanza-aprendizaje en toda la educación.

## LOS REMEDIOS DE LA REFORMA EDUCATIVA EN 2013

Para que realmente se logre una reforma educativa se debe considerar al modelo educativo en su conjunto, es decir, además de evaluar a los docentes a través de la Ley del Servicio Profesional Docente es necesario revisar los planes y programas de estudio, materiales y métodos educativos para que esta reforma sea realmente integral. El modelo educativo tendría que reflejar entonces, las prácticas y los resultados con objetivos muy claros y propósitos bien definidos del perfil de la educación mexicana, es decir, definir el tipo de ciudadanos que se desea formar. La educación debe responder a las necesidades y contexto de la sociedad que realmente queremos. Para ello se requiere contar con los medios adecuados para lograr los fines propuestos.

Entonces, ¿qué elementos debería tener un modelo educativo?, pues primero un perfil para dirigir el aprendizaje a las características de los estudiantes mexicanos, en segundo lugar, el currículo para tener una guía de lo que se necesita aprender y cómo lo van a aprender, en tercer lugar, el aprendizaje profesional de los maestros para propiciar y organizar el proceso y, finalmente, la participación de todos los actores del modelo educativo: alumnos, maestros, autoridades educativas, padres de familia, comunidad y la sociedad en general (Mexicanos Primero, 2016).

Para que se lleve a cabo el proyecto educativo es necesario construir una red de apoyo que proporcione o dote de lo indispensable para que las estructuras funcionen. Para ello es importante llevar un procedimiento de control y evaluación a fin de detectar anomalías, errores y estar en posibilidades de corregirlos; esto incluye aspectos como el presupuesto y gasto destinado a cada centro escolar.

En el artículo tercero, el Estado está obligado a garantizar la idoneidad de maestros y directivos para que se cumpla con el máximo logro de aprendizaje de los alumnos. En concordancia, la Ley del Servicio Profesional Docente marca la obligación de los maestros para evaluarse, así como el correspondiente compromiso del Estado de ofrecer a los docentes las oportunidades para reforzar las habilidades necesarias.

Sin embargo, la evaluación que se encuentra establecida en la LSPD debe analizar las situaciones de fallas y errores cometidos y detectados en la primera evaluación efectuada en 2015 con la finalidad de contemplar sus fortalezas y debilidades. La evaluación realizada fue muy compleja. La mayoría de los maestros fueron evaluados, pero un porcentaje reducido no lo hizo. Para ello, se tendrá que reprogramar y agendar nuevas fechas para la próxima evaluación evitando fallas en los sistemas tecnológicos,

en la entrega de claves de acceso, en avisarles con tiempo oportuno para que los docentes se preparen para ser evaluados sin olvidar su contexto, revisar nuevamente el contenido temático para corregir errores y evitar confusiones.

Éste no es solamente el problema más importante de la evaluación docente, lo que representaría un alto beneficio sería diseñar programas de capacitación docente de manera anticipada a la evaluación para poder reforzar, ampliar o adquirir conocimientos básicos en el proceso enseñanza-aprendizaje. Para ello, sería oportuno basarse en la Filosofía de Paulo Freire (2005, 2010 y 2012) y del pensamiento de Noam Chomsky (1996) al afirmar que se debe formar estudiantes creativos, reflexivos, críticos y propositivos para dejar atrás el adoctrinamiento en las escuelas, es decir, dejar la escuela bancaria o tradicional para dar paso a la educación liberalizadora.

Bajo esta premisa, los maestros de todos los niveles educativos tendrían que estudiar, formarse y capacitarse para formar a los alumnos de manera responsable, transmitiendo los conocimientos de la mejor manera y lo más importante, por la vocación de enseñar, con la seriedad y compromiso para ir transformando a los estudiantes en personas de bien y de ayuda a los demás (Mexicanos Primero, 2016). Porque de manera contraria se puede perjudicar al estudiante contribuyendo a su fracaso escolar en la medida en que los docentes sean incompetentes e irresponsables o tengan mala preparación.

Otro argumento para que los maestros se capaciten es tomar cursos de capacitación magisterial que forjen la dignidad y resaltaen la importancia de la docencia porque es básica e indispensable para la vida social, porque la sociedad debe reconocer la labor docente y apoyarla. Se requiere ofrecer al menos un curso sólido y asesoría para cada maestro del país para reforzar su desempeño. Es necesario defender la educación pública dotando a los maestros de buenos salarios, con una buena formación y con capacitación permanente. “los problemas relacionados con la educación no son solamente pedagógicos. Son políticos y éticos...” (Freire, 2010: 72).

Freire (2010) describe algunas de las cualidades que los maestros deberían tener en el ejercicio de su profesión. La principal, desde su concepción, es la humildad, la valentía (educar sin miedo), la confianza y el respeto hacia ellos y hacia los demás. Esto es, ser conscientes de que no todo lo saben, pero tampoco lo ignoran todo. Además, saber escuchar al otro, dialogar, estar siempre abierto a aprender y a enseñar. Otra cualidad que deben tener los maestros es actuar con amor, sin el cual su trabajo



pierde significado. El amor tanto para los alumnos como para el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Otra cualidad es la virtud de la tolerancia porque es necesaria para realizar el trabajo pedagógico serio. Esto no significa convivir con lo intolerable, encubrir lo intolerable, amansar al agresor ni disfrazarlo. “La tolerancia es la virtud que nos enseña a convivir con lo que es diferente, a aprender de lo diferente, a respetar lo diferente” (Freire, 2010: 79). Asimismo, afirma Freire que la tolerancia implica establecer límites, principios que deben ser respetados. “La tolerancia requiere respeto, disciplina, ética” (Freire, 2010: 80). Y añade... “la decisión, la seguridad, la tensión entre la paciencia y la impaciencia y la alegría de vivir como cualidades que deben ser cultivadas por los educadores” (Freire, 2010: 80). Otra cualidad importante es la alegría de vivir. En general, los maestros requieren contar con el perfil idóneo para impartir clases, ser seleccionados y promovidos a través de concursos públicos y abiertos, así como realizar una evaluación transparente y equitativa.

Los maestros tienen derecho a la libertad docente, que en el ámbito universitario es conocido como libertad de cátedra, también tienen derecho a hablar, a tener mejores condiciones de trabajo pedagógico, a tener tiempo libre remunerado para dedicarse a capacitarse permanentemente, a ser coherente, a criticar a las autoridades sin miedo a las represalias, y a no mentir para sobrevivir. Hay que fomentar una educación tanto cuantitativa, en el sentido de tratar de dar cobertura nacional para que ningún niño se quede sin el derecho a la educación, como cualitativa, en el sentido de garantizar que los alumnos aprendan a razonar, a decidir, a elegir, a valorar la vida y sus estudios, así como a construir y crear un mundo en condiciones mejores de las que vivimos.

En la reforma integral de la Educación Básica (RIEB) se pretende elevar la calidad educativa a través del diseño y desarrollo del currículo para formar a estudiantes de los niveles preescolar, primaria y secundaria con la intención de colocar en el centro del acto educativo al alumno, el logro de los aprendizajes, los estándares curriculares establecidos para cada ciclo escolar, así como para favorecer el desarrollo de competencias útiles para lograr el perfil de egreso planeado. En 2004, la RIEB realizó reformas curriculares en preescolar, continuando en 2006 con secundaria y en 2009 terminó con la educación primaria.

Estos planes de estudio fueron diseñados con la experiencia en la práctica docente de maestros, de propuestas presentadas en diversos foros, así como fue resultado de la discusión académica sobre la educación y sus procesos. El objetivo que se pretende es

buscar un mayor compromiso, transparencia en el desempeño y responsabilidades de todo el sistema educativo. El SEN

deberá fortalecer su capacidad para egresar estudiantes que posean competencias para resolver problemas; tomar decisiones; encontrar alternativas; desarrollar productivamente su creatividad; relacionarse de forma proactiva con sus pares y la sociedad; identificar retos y oportunidades en entornos altamente competitivos; reconocer sus tradiciones, valores y oportunidades para enfrentar con mayor éxito los desafíos del presente y el futuro; asumir los valores de la democracia como la base fundamental del Estado laico y la convivencia cívica que reconoce al otro como igual; el respeto a la ley; el aprecio por la participación, el diálogo, la construcción de acuerdos y la apertura al pensamiento crítico y propositivo (Básica sep, 2011: 9).

Los planes y programas de estudios actualmente se encuentran en revisión para aplicarse en el ciclo escolar 2016-2017 a estudiantes de primero de preescolar, primaria y secundaria, continuando el siguiente ciclo escolar con estudiantes de segundo del nivel preescolar y secundaria, mientras que en primaria será para segundo y tercer grado. La última fase será para el tercer grado de preescolar, quinto y sexto de primaria y tercero de secundaria esto será para el ciclo escolar 2018-2019. Esta reestructuración está enfocada hacia las competencias para la vida (SEP, 2016).

El derecho a la educación puede considerarse un buen deseo o compromiso retórico en la medida en que los recursos materiales no se pongan a disposición en los procesos y a favor de los agentes del sistema, con criterios de adecuación, equidad y eficiencia. El gasto educativo en el país tiene que controlar las acciones u omisiones en materia financiera, que pueden verse como corrupción, despilfarro e ineficacia, pero que no son eventuales o marginales porque responden a determinadas condiciones estructurales que impiden, condicionan o distorsionan el ejercicio pleno del derecho a aprender. La primera acción para reformar el gasto educativo es clarificar las fuentes y responsabilidades de financiamiento.

Mexicanos Primero (2016), en sus metas 2012-2024, propone la creación de un Tribunal Federal de Cuentas, que participe en todo el proceso de presupuestación para que se articule con las instancias estatales de fiscalización y que no pierda de vista los recursos hasta su ejecución plena y eficaz, dándole atribuciones para sancionar al que no cumpla con los lineamientos, fijando para ello parámetros presupuestales a cada escuela y reorganizar la planeación para la expansión que sea necesaria.

Respecto a las condiciones de la escuela, es importante que las autoridades educativas doten de infraestructura digna a los centros escolares en cuanto a que cuenten con aulas que tengan las condiciones mínimas necesarias como son sillas o bancas, escritorio o mesa, pizarrón o pintarrón, ventilación adecuada, instalaciones eléctricas adecuadas, baños con agua potable, drenaje, lavabos funcionales e higiénicos, áreas administrativas funcionales, tiendas escolares que cuenten con condiciones de higiene, que los alimentos que vendan cuenten con las medidas nutricionales adecuadas para evitar la obesidad infantil y juvenil. Que cuenten con personal de mantenimiento y de intendencia que garanticen el óptimo funcionamiento en cada centro educativo.

En la medida de lo posible, que tengan áreas verdes, recreativas, deportivas, de esparcimiento, culturales y juegos infantiles, lúdicos para reforzar su proceso enseñanza-aprendizaje. Invertir más en la educación y no solamente dedicarse a construir obras suntuosas que beneficiarían a un reducido número de ciudadanos de un determinado nivel socioeconómico y descuidando la educación, por ello han favorecido la creación y ampliación de la educación privada que va orientada más a un determinado sector de la población, haciendo ricos a los más ricos. Tendríamos que ver a la educación como un motor de transformación social.

De acuerdo con la administración y gestión educativa tendría que contemplarse el uso y aplicación de las Tecnologías de la Información y Comunicación, así como de las plataformas digitales como herramientas del proceso enseñanza aprendizaje para ayudar al pensamiento y creatividad del estudiante. Además de impulsar el aprendizaje del idioma inglés como herramienta para acceder a mayores espacios de comunicación, producción y circulación del conocimiento, fortaleciendo el trabajo colaborativo en redes virtuales.

Los servicios y administración de cada escuela deben consolidarse como auténtica comunidad educativa, bajo normas de transparencia y rendición de cuentas, para que al finalizar cada ciclo escolar el director presente los avances y limitaciones en el logro de objetivos a maestros, alumnos, padres y la comunidad.

## CONCLUSIONES

El análisis y evaluación de políticas públicas tiene un carácter práctico y aplicado, resaltando la utilidad de mejorar un gobierno y el tratamiento de los asuntos públicos.

Por ello, al realizar un análisis de las evaluaciones efectuadas a maestros y alumnos basados en la reforma educativa 2013 se puede concluir que se trata básicamente de una reforma laboral o administrativa en virtud de que busca, por un lado, evaluar solamente a los maestros y por el otro acabar con los sindicatos que se oponen a la privatización de la escuela pública con la tendencia de hacer más ricos a unos cuantos, mientras los más pobres se quedarán sin acceso a la educación básica, incrementando así el bajo nivel académico y polarizando cada día más a la sociedad mexicana. Esto en palabras de Max Weber sería una evaluación desaprobada por la sociedad.

Los dos aspectos principales que resalta la Reforma Educativa 2013 son: la creación de la Ley del Servicio Profesional Docente y que el Instituto Nacional de Evaluación Educativa que pase a ser un organismo autónomo, dejando sin mayor realce a los demás componentes del sistema educativo nacional como son los estudiantes, los padres de familia y la sociedad en su conjunto. Asimismo, se tiene que incluir los planes y programas de estudios de los diferentes grados desde el preescolar hasta el medio superior para que lleve un seguimiento y sea congruente con la realidad nacional, así como métodos y materiales didácticos, apoyos tecnológicos, virtuales y digitales; infraestructura adecuada (aulas, oficinas, áreas deportivas y recreativas, tiendas escolares, sanitarios, etc.), entre otros.

El modelo educativo mexicano necesita saber desde dónde parte y hacia dónde quiere llegar, que todos los actores del proceso educativo estén interrelacionados y que se asegure el apoyo, evaluar para mejorar e invertir en lo que realmente sea necesario. Análogamente tiene que basarse en el proceso administrativo en cuanto a que tiene que planear el modelo educativo con todos sus componentes, organizarlos, dirigirlos, controlarlos, para que una vez cumplido con estos pasos se llegue a una verdadera evaluación porque lo que pretende la reforma educativa es iniciar por el final del proceso, es decir, por evaluar algo que no se planeó, organizó, dirigió y controló en el contexto actual mexicano.

Después de realizar todos los pasos del proceso administrativo, como refiere Salcedo (2011), entonces realizar la evaluación de programas iniciando con la medición de impactos y sólo si éstos no son satisfactorios, se puede retroceder para analizar los factores que ocasionen las causas del fracaso y diseñar las correcciones alternativas que se ajusten a la problemática detectada.

## FUENTES DE CONSULTA

- Cardozo, Myriam (2012), *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. Estado del arte*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Chomsky, Noam (s/f), “El control de los medios de comunicación” en Chomsky, N. e Ignacio Ramonet (1996) *Cómo nos venden la moto*: Barcelona, Icaria.
- El Universal*. (2016, 11 de enero), Recalendarización del personal docente. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/01/11/convocara-sep-15-mil-maestros-reprogramar-evaluacion>, consultado el 19 de enero de 2016.
- Excelsior*. (2015), Reporte de evaluación docente realizada en 2015. Recuperado de: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/11/23/1058948>, consultado el 20 de enero de 2016.
- Freire, P. (2005), *Pedagogía del oprimido*, México, Siglo XXI editores.
- Freire, P. (2010), *Cartas a quien pretende enseñar*. Argentina, Siglo XXI editores.
- Freire, P. (2012), *Pedagogía de la Indignación. Cartas pedagógicas en un mundo revuelto*. Argentina, Siglo XXI editores.
- INEE (2015), Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA)”. Recuperado de: [http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2015/difusion\\_resultados/1\\_Resultados\\_nacionales\\_Planea\\_2015.pdf](http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2015/difusion_resultados/1_Resultados_nacionales_Planea_2015.pdf), consultado el 28 de enero de 2016.
- INEE (2015), Recuperado de: <http://www.inee.edu.mx/index.php/planea>, consultado el 29 de enero de 2016.
- La Jornada* (2015, 18 de diciembre), Reporta el INEE diversas fallas en la primera evaluación docente. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2015/12/18/politica/003n1pol>, consultado el 19 de enero de 2016.
- Mexicanos Primero (2016a), Recuperado de: <http://www.mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/como-esta-la-educacion/estado-de-la-educacion-en-mexico/ahora-es-cuando-metas-2012-2024>, consultado el 20 de junio de 2016.
- Mexicanos Primero (2016b), Recuperado de: <http://www.mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/como-esta-la-educacion/otros-estudios/1013-modelo-educativo-una-promesa-de-aprendizaje-para-todas-y-todos>, consultado 20 de junio de 2016.
- Mexicanos Primero (2016c), Recuperado de: [http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/mp\\_recursos/mp\\_publicaciones\\_de\\_mexicanos\\_primero/AhoraEsCuando2012-2024MetasWEB.pdf](http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/mp_recursos/mp_publicaciones_de_mexicanos_primero/AhoraEsCuando2012-2024MetasWEB.pdf), consultado el 20 de junio de 2016.

- Mexicanos Primero (2016d), Recuperado de: [http://www.mexicanosprimero.org/images/recursos/evaluaciondocente/Analisis\\_de\\_Evaluacion\\_Docente\\_2012.pdf](http://www.mexicanosprimero.org/images/recursos/evaluaciondocente/Analisis_de_Evaluacion_Docente_2012.pdf), consultado 20 de junio de 2016.
- Milenio* (2016a), “Participación en la evaluación docente”. Recuperado de: [http://www.milenio.com/politica/primer\\_ etapa\\_ evaluacion\\_ docente-SEP\\_ evaluacion\\_ docente- maestros\\_ evaluacion\\_ SEP\\_ 0\\_ 645535682.html](http://www.milenio.com/politica/primer_ etapa_ evaluacion_ docente-SEP_ evaluacion_ docente- maestros_ evaluacion_ SEP_ 0_ 645535682.html), consultado el 4 de febrero de 2016.
- Milenio*. (2016b), “Participación en la Evaluación Docente en Oaxaca”. Recuperado de: [http://www.milenio.com/estados/evaluacion\\_ docente\\_ oaxaca-evaluacion\\_ docente- reforma\\_ educativa\\_ 0\\_ 645535591.html](http://www.milenio.com/estados/evaluacion_ docente_ oaxaca-evaluacion_ docente- reforma_ educativa_ 0_ 645535591.html), consultado el 4 de febrero de 2016.
- Monnier, E. (1991), “Objetivos y destinatarios de las evaluaciones”, *Documentación Administrativa*, pp. 224-225.
- Salcedo, Roberto (2011), *Evaluación de políticas públicas*, México, Siglo XXI, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- SEP (2016), Recuperado de: [http://basica.sep.gob.mx/uploads/resource/resource/2541/Plan\\_de\\_Estudios\\_2011.pdf](http://basica.sep.gob.mx/uploads/resource/resource/2541/Plan_de_Estudios_2011.pdf), consultado el 22 de junio de 2016.
- SEP (2015a), Recuperado de: <http://www.enlace.sep.gob.mx/ba/aplicacion/>, consultado el 28 de enero de 2016.
- SEP (2015b), Recuperado de: <http://www.enlace.sep.gob.mx/ms/>, consultado el 27 de enero de 2016.
- SEP (2015c), Recuperado de: <http://planea.sep.gob.mx/ms/>, consultado el 27 de enero de 2016.
- SEP (2015d), Recuperado de: <http://planea.sep.gob.mx/>, consultado el 27 de enero de 2016.
- SEP (2015e), Recuperado de: [http://planea.sep.gob.mx/ms/base\\_datos\\_2015/](http://planea.sep.gob.mx/ms/base_datos_2015/), consultado el 29 de enero de 2016.
- SEP (2015f), Recuperado de: <http://planea.sep.gob.mx/ms/estadisticas/>, consultado el 29 de enero de 2016.

## LOS MALES DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y SUS REMEDIOS

V. Humberto Benítez Treviño<sup>1</sup>  
Pascacio José Martínez Pichardo<sup>2</sup>

La procuración de justicia es un tema que apasiona al estudioso del derecho penal; sus alcances en el entorno social son de gran relevancia, debido a las diferentes condiciones en que puede y debe ser sometida al análisis.

Remontándonos a la antigüedad clásica, encontramos diferentes figuras que, en algunos casos por costumbre y en otros por incipientes de tipo escrito, se encarguen de llevar a efecto las diversas concepciones que le atañen a esta parte de la ciencia jurídica.

La justicia es un término histórico que se fue acuñando a través de los tiempos y cada pueblo, grande o pequeño, le dio un significado. En efecto, como valor fundamental de la sociedad, la justicia ha ido adquiriendo matices a lo largo de la historia de la humanidad, sin embargo, “su esencia es siempre la misma y enaltece el significado de lo humano”, como lo sostiene Jorge Carpizo cuando prologó mi obra *Filosofía y praxis de la procuración de justicia* (2009: xxxi).

El concepto de justicia atiende a diversas características de tipo jurídico, sociológico, antropológico y psicológico, ha encontrado diferentes apreciaciones en el devenir del tiempo. Por ejemplo, entre los pueblos más antiguos, como en el caso de Grecia, se considera como una virtud, en contraposición de la injusticia, que es señalada como un vicio del alma; dentro de esta concepción, se destaca la que hace referencia a la virtud que implica la justicia, es decir, se entiende como una virtud íntegra e incommovible que abraza en sí a todas las virtudes.

A diferencia de lo anterior, en Roma se entiende la justicia como un resultado de la experiencia, del trato humano, por lo que tiene un carácter terrenal.

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho con mención honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México, y expresidente de El Colegio Mexiquense.

<sup>2</sup> Doctor en Derecho con mención honorífica por la Universidad Chapultepec, miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I, profesor-investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Hacer justicia es tratar en iguales circunstancias a los iguales y de manera diferente a los desiguales. Por ello, dice Ward, la verdadera definición de justicia es la imposición que hace la sociedad de una igualdad artificial en las condiciones sociales imperantes, que son naturalmente desiguales.

Estas concepciones nos conducen a observar que el trato igual a los iguales y desigual a los desiguales es vigente en las circunstancias del derecho positivo actual. Es decir, para procurar justicia, tomando como referente principal al derecho vigente, se debe tener un conocimiento profundo de las condiciones humanas, saber cuál es el papel de cada ser humano como ente individual, es un ser integrante de un todo social, que debe subordinar sus deseos subjetivos a la unidad orgánica y a la armonía del conjunto.

De acuerdo con lo anterior, corresponde al Estado aplicar el derecho, creado por la propia sociedad para autorregular su comportamiento, tanto individual como colectivo, para lograr la justicia. Para ello, delega funciones en ciertos sujetos integrantes del propio núcleo social, que son los que aparecen como los encargados de procurar la justicia.

La aplicación que hace el Estado de la ley para llegar a la justicia está sustentada en el poder político, lo que implica que sus procuradores deben ser conocedores de la ley y de la sociedad a la que ésta debe aplicarse.

La experiencia que la vida me proporcionó al darme la oportunidad de fungir como Procurador General de Justicia del Estado de México, Procurador General de Justicia del Distrito Federal y Procurador General de la República, fortaleció mi convicción de que la justicia es un valor cultivado por el hombre a través de los tiempos, una idea vinculada con la dignidad y que su expresión a través de la palabra, anima y contagia a la familia, a la comunidad y alerta a la autoridad, quien de inmediato, al saber que alguien pide justicia, debe hacer funcionar a los órganos estatales para que abran las instancias de procuración y administración de justicia y se cumplan las demandas del pueblo.

Por lo anterior, podemos decir que la concepción de Ulpiano, quien define a la justicia como “la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo” (Benítez, 2009: 2) constituye un imperativo moral en todos los tiempos. En efecto, esta concepción distributiva de la justicia es una proclama que ha generado en las diferentes épocas, múltiples discusiones con el fin de determinar “qué es lo suyo de cada quién”. Y quizá hoy más que nunca, en el contexto de un fuerte reclamo social



de justicia, se hace necesario atender, lo que plantea el jurista Sergio García Ramírez como el otro extremo de esa concepción diciéndonos “la voluntad constante y firme, la *voluntas* enérgica y perseverante, sin la cual no existe justicia, y tampoco esperanza de alcanzarla”, en ese sentido, donde se debe poner el acento es en la tarea del Estado de procurar justicia; lo que implica analizar con actitud reflexiva y crítica el desarrollo que han tenido las instituciones encargadas de la procuración y administración de justicia en el orden penal.

También es importante señalar que los conceptos, y sobre todo nuestras concepciones de derecho y justicia, deben humanizarse, de lo contrario no sería posible hablar de derecho penal sin vincularlo con la justicia, ya que existe el riesgo de sólo ubicarla en la conciencia como un ideal, pero tampoco puede hablarse del derecho aislado de la justicia, porque esto nos conduciría al absolutismo. En consecuencia, se hace necesario proponer y dar vida a un derecho justo, humano, que dé respuesta a las expectativas de la sociedad, a la que los servidores públicos deben servir.

## MALES DEL SISTEMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO

### *Escenario*

En el México del siglo XXI se manifiestan formas de delincuencia muy diferentes a las previstas en la legislación penal y que por la propia dinámica de la sociedad resultan impredecibles. Debido a la falta de aplicación o por negligencia de los servidores públicos en el procedimiento legal, en diversas ocasiones, se tienen que absolver a los delincuentes, especialmente por aquella regla de derecho que dice que no hay delito si no hay ley que lo prevea. Por otra parte, para la comisión de las formas delictivas se utilizan medios con avances tecnológicos y de estrategias profesionales, como acontece en el narcotráfico, el secuestro, robo, delitos a través de sistemas electrónicos, etc., que rebasan los métodos de investigación ministerial, aumentando la impunidad y el miedo social.

Aunado a lo anterior, los medios de comunicación masiva han difundido noticias de altos índices delictivos y conductas antisociales que dañan a la sociedad en forma cotidiana, reflejando inobservancia a la legalidad y con ello un rechazo a los valores que sustentan el orden, la tranquilidad y el respeto al otro, generando inseguridad y un reto abierto a la fuerza legítima del Estado.

Uno de los grandes problemas que enfrentamos como colectividad es la falta de respeto al otro, como diría José Ortega y Gasset “la invasión irrespetuosa a la otredad y la poca identidad entre el yo y el nosotros” trae como consecuencia la elevación de delitos dolosos, entre ellos las desapariciones forzadas, la trata de personas, pornografía infantil, entre otros. Por ello, el reclamo de justicia se hace colectivo, rebasando no sólo a las instituciones llamadas a la procuración y administración de justicia, sino también a los organismos de derechos humanos.

En este sentido y ante esos flagelos que hoy vulneran al pueblo, que finca en el gobierno las responsabilidades de garantizar su seguridad y la impartición de justicia, actualmente trata de cumplirlas movilizándolo a las policías, al ejército, la marina y activando con nueva legislación a las instancias de justicia.

Aunado a lo anterior, el surgimiento de grupos delictivos que al no ser combatidos y el creciente número de casos en los que no se persigue a los autores de los delitos, especialmente funcionarios de la administración pública de los tres ámbitos de gobierno, han generado un ambiente de impunidad, decepción social y deslegitimación de la autoridad, que se traducen en la pérdida de la confianza del pueblo en las instancias de justicia.

Y es que la justicia es el sentimiento popular al que más se le debe respeto porque como lo cito en mi libro *Filosofía y praxis de la procuración de justicia*, coincidiendo con Giorgio del Vecchio, “Sin la justicia la vida no sería posible, ni aunque lo fuera merecería vivirse” (2009: 5). Por ello entiendo el clamor del pueblo para que se haga justicia, se aplique la ley, los culpables paguen lo que deben y se respete la integridad corporal y emocional de todas las personas.

Someter a un análisis riguroso la praxis de la procuración de justicia implica, por una parte, la revisión del desenvolvimiento que ha tenido la legislación en materia de impartición de justicia, haciendo énfasis en los avances jurídicos de los últimos años, así como de las instituciones que atienden la delicada tarea de procurar justicia, específicamente, la actuación de los operadores jurídicos cuyas prácticas ponen en entredicho la legalidad, la expeditividad y la prontitud, principios que rigen el funcionamiento de los órganos encargados de impartir y administrar justicia.

Y por otra parte, se requiere examinar el sentir de la sociedad, porque cuando alguien exige justicia ante los tribunales, quiere hacer valer su razón. Su presencia ante un tribunal es para agotar la última esperanza de obtener lo que le corresponde. Por ello, Voltaire nos decía que los pueblos a quienes no se hace justicia, toman por

sí mismos, más pronto o más tarde, fenómeno que ha ido incrementando en años recientes en diferentes entidades de nuestro país.

### *Legislación penal*

Durante las primeras décadas del siglo xx, las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 estuvieron centradas en dos aspectos del texto: por un lado, las disposiciones relacionadas con el ejercicio del poder político, tales como ciudadanía, elecciones, conformación del Estado, relaciones entre los órganos estatales; y por el otro, los artículos que se refieren a la vida social y económica de la nación, entre estos, los proyectos y programas para el desarrollo social, la gestión de los recursos públicos, propiedad, educación, trabajo, salud, familia, bienestar.

Al centrar su atención en el orden político-electoral y el desarrollo social y económico, el órgano legislativo dejó en segundo plano asuntos como la impartición y administración de justicia, entre otros. En este contexto, el sistema de justicia sólo fue objeto de algunas modificaciones, la mayoría de ellas en forma moderada, por lo que durante varias décadas las instituciones de justicia permanecieron relativamente estáticas y por consiguiente no se registraron cambios importantes en el régimen del enjuiciamiento común.

En términos generales, tras la reforma de 1931, que influyó en el desenvolvimiento del régimen sustantivo, y la de 1934, que hizo otro tanto en el adjetivo, la ley penal se mantuvo más o menos estable, no obstante de algunos cambios. Es en 1971 cuando se realizan importantes modificaciones, pero la reforma penal en sentido estricto se lleva a cabo hasta 1983, la cual es seguida, ampliada y profundizada por diversos procesos reformadores que incluyen la creación del Código Penal del Distrito Federal en 2002, así como diversos cambios en la legislación penal de algunas entidades federativas entre ellas el Estado de México.

En este sentido, las reformas constitucionales sobre impartición de justicia, que fueron relativamente escasas en las primeras décadas del siglo xx, se intensificaron en forma copiosa en los últimos años de ese siglo. En el abanico de esos cambios se pueden visualizar novedades plausibles, que reorientaron el rumbo del procedimiento penal mexicano con sentido garantista, como las disposiciones sobre confesión, derecho al silencio, defensa adecuada, garantías del ofendido y derechos del indiciado en la averiguación previa.

A los cambios enunciados siguieron algunas propuestas importantes de reforma penal constitucional, como la de 2004, de la cual resultan interesantes algunos aspectos, pero otros son cuestionables.

El Estado, para justificar la razón de su existencia, ha buscado afanosamente estrategias que le permitan afrontar la delincuencia, garantizar la seguridad pública e impartir justicia; de ahí la necesidad de una nueva legislación e implementación de políticas públicas que lleven implícitas las estrategias para prevenir y combatir sin tregua toda conducta delictiva. Por ello, en los primeros años del siglo XXI se intensificó la reforma legislativa tratando de adecuar los postulados constitucionales y la legislación ordinaria federal y de las entidades a las exigencias de los ciudadanos de contar con un mejor sistema de seguridad y justicia.

En este sentido, la reforma penal constitucional de mayor trascendencia en los años recientes, es la que promovió el Ejecutivo Federal en el año 2008 y en congruencia con ésta se implementó la reforma constitucional en materia de derechos humanos en 2011. Con estas reformas se delimitan en la realidad las funciones de persecución del delito y de la actividad judicial con el propósito de lograr una justicia humana y humanitaria.

La reforma se justifica porque si las realidades cambian, cambia la ley que debe preservar los principios y previsiones de aquellas conductas que dañen a la sociedad. La participación social se hace necesaria porque el clamor, la denuncia y la petición de justicia son las bujías para la toma de decisiones que conduzcan a resolver el problema de la inseguridad.

Bajo estas consideraciones, ante la crisis de seguridad pública que vive nuestro país, se hizo necesario cambiar el paradigma del Estado gendarme y la justicia inquisitiva, cuya función sólo generó una justicia retardada, altos índices de impunidad y de corrupción. Ese paradigma penal ya no era suficiente para el pueblo mexicano que cada día es más consciente de sus derechos y merece una justicia más humana; por ello se implementó la reforma constitucional del sistema mexicano de seguridad y justicia.

#### a) Reforma constitucional en materia penal de 2008

El 18 de junio de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73 en sus fracciones XXI y XXIII, 115 en su

fracción VII, y 123 apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta reforma constitucional, en materia penal, implicó cambios importantes en el sistema de seguridad y justicia, entre los cuales podemos citar los siguientes:

*Primero:* el paso de un paradigma de justicia represiva a un paradigma de justicia humanitaria y garantista, que implicara la creación de nuevos referentes constitucionales con el fin de instrumentar una legislación que comprenda los supuestos jurídicos preventivos y punibles de las nuevas formas delincuenciales.

*Segundo:* hacer realidad el principio de una impartición de justicia pronta, expedita y diligente mediante la elevación a rango constitucional de la justicia alternativa, con el fin de evitar graves perjuicios a los justiciables, causados por juicios largos y costosos, de asuntos que pueden tener solución a través del acercamiento de las partes en conflicto, evitando en las respectivas instancias el rezago, la burocratización y oportunidad para la corrupción.

*Tercero:* redimensionar al Ministerio Público como órgano garantista en la reparación del daño. El ejercicio de la acción penal o su no ejercicio lo podrá realizar con un especial arbitrio que se realizará a través del juez de control.

*Cuarto:* agilizar los juicios a través de la oralidad para juzgar con mayor objetividad y conocimiento de causa, acorde con una nueva cultura de las partes y auxiliares que intervengan en el proceso.

*Quinto:* la presunción de inocencia es un avance para garantizar la observancia plena de los derechos humanos en la defensa adecuada, la cual debe ser conducida por un experto en materia jurídica y no sólo por personas de la confianza del indiciado.

*Sexto:* la presencia de un juez en el Ministerio Público garantizará un eficaz desarrollo de la investigación y mayor protección a la víctima; el juez de control es una figura novedosa en el sistema de justicia penal que evitará la oportunidad de que se vulneren los derechos de las personas, ya sean víctimas, testigos o inculpados.

*Séptimo:* los jueces de ejecución de sentencias evitarán que se prive de la libertad a personas que no lo merecen y que las autoridades administrativas no apliquen las sentencias judiciales según su leal saber y entender.

La reforma creó un referente indispensable para que el Congreso de la Unión legislara en torno a la delincuencia organizada, la cual requerirá de un tratamiento con medidas cautelares, apropiadas a su peligrosidad.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública es una alternativa que ocupa la atención de las distintas áreas, por ello la reforma es trascendente en cuanto prevé la imperiosa necesidad de que los recursos materiales y humanos se apliquen con sistemas racionales, los referentes para la distribución de competencias que realmente protejan a la sociedad, así como la información de procedimientos que se vinculen con el derecho comunitario, con participación ciudadana y el acercamiento de la autoridad con los ciudadanos.

Dos de los propósitos fundamentales de la reforma son: garantizar la seguridad y la justicia mediante las políticas más avanzadas.

Las formas delincuenciales inéditas causan crispación social entre los mexicanos que han resultado agraviados o de quienes piensan que en cualquier momento pueden sufrir un ataque. Por ello, la reforma constitucional se legitimó a través de los foros en los que participaron diversos sectores sociales.

Con el fin de superar las cifras estadísticas que afirman que de cada cien delitos denunciados menos de cinco reciben sentencia, se han instrumentado estrategias para elevar la eficiencia de los órganos de procuración y administración de justicia.

Las reformas constitucionales y legales lograrán sus objetivos cuando las instituciones de procuración y administración de justicia y seguridad pública superen la mala imagen que tiene el pueblo mexicano de que varios casos han sido infiltrados por la corrupción y la delincuencia.

Las políticas públicas para aplicar la reforma se diseñaron a partir de la coordinación en el avance de acciones y rendimiento de resultados ante la ciudadanía, con el propósito de elevar el nivel de confianza y la participación ciudadana con sus autoridades; y cumplir con el mandamiento constitucional de la expeditéz en la impartición de justicia, con el fin de lograr la prontitud que prevé el artículo 17 constitucional, que se fortalece mediante la implantación de los juicios orales y las nuevas modalidades de averiguación previa, con la estricta observancia del control de la consignación a través de un juez que revisa y determina la procedencia o improcedencia de la acción penal y de la defensa adecuada.

Otra exigencia importante para lograr los objetivos de la reforma constitucional es crear la instrumentación legal con un alto contenido de justicia, perfilando una vida republicana y democrática en el México del siglo XXI, que sea garantista buscando la práctica de un verdadero federalismo, en el que la coordinación entre la federación y las entidades federativas y entre éstas y los municipios sean la premisa fundamental

de toda acción; porque sin federalismo la valiosa fuerza de las partes integrantes de la federación se diluye y el propósito constitucional sólo se convierte en teoría académica que luce en el aula y fracasa en la realidad del servicio público.

b) La reforma penal de 2008 avanza en la aplicación de lo siguiente:

- Innovación en el proceso penal.
- Instrumentación para agilizar el combate a la delincuencia organizada.
- Implantación de un sistema acusatorio, diferente al tradicional inquisitivo; introducción de la oralidad en los juicios para lograr en el desarrollo de un proceso, expedito y prontitud en la impartición de justicia; real equidad entre las partes en el juicio, defensa adecuada y garantías para la víctima y el ofendido.
- Elevación a rango constitucional de la presunción de inocencia. Toda persona es inocente mientras no se pruebe lo contrario.
- Profesionalización de la defensa, superando aquella práctica de ser defendido por personas de su confianza.
- Superación de la discrecionalidad del agente del Ministerio Público para ejercitar acción penal, creando la figura del juez de control, quien verifica el apego a la ley en los casos de cateos, visitas domiciliarias, arraigos y todas las medidas cautelares.
- Las comunicaciones privadas constituirán prueba en el juicio cuando la información se aporte en forma voluntaria por alguna de las partes.
- La figura de la delincuencia organizada fue elevada a rango constitucional, antes sólo se contemplaba en la legislación secundaria.
- Se implanta la extinción de dominio de bienes a favor del Estado cuando formen parte del acervo delictivo.
- El arraigo se constitucionaliza como referente para los casos de la delincuencia organizada.

Uno de los aspectos de la reforma es el nuevo concepto de juicios orales que generó múltiples posiciones en la opinión pública nacional, desde los que consideraban como imprescindible su incorporación para reformar el sistema procesal penal mexicano

hasta los que estimaban que esta propuesta es una alternativa más para agilizar el procedimiento.

Entre quienes promovieron la adopción de los juicios orales estuvieron autoridades del Ejecutivo federal, quienes, mediante el Congreso de Implementación de Juicios Orales, manifestaron su apoyo. Los miembros de las fracciones parlamentarias del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Convergencia, a través de sus legisladores, presentaron sendos proyectos de iniciativa ante la Cámara de Diputados.

El investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Carlos F. Natarén Nandayapa, consideró:

[...] la reforma del 18 de junio del año 2008 es una reforma profunda, una reforma que no pretende ser un parche y que va más allá de esos debates entre el 99 y 2000 y que implica más que el cuerpo del delito, pretende ser una reforma integral, que implique una nueva manera de ver la función de todos los operadores jurídicos que intervienen en el proceso penal (Medina, 2009).

Con las reformas relativas a los juicios orales y justicia alternativa, se prevé reducir los índices de apelaciones, disminuir los proyectos de sentencias, entre otros aspectos que generaban deficiencia operativa en el sistema de impartición de justicia.

La transformación normativa es apenas uno de los componentes, ya que la reforma configura, en un primer plano, la necesidad de que los magistrados y proyectistas reorienten sus funciones y actitudes, a fin de adaptar su ejercicio profesional a las nuevas exigencias que el sistema acusatorio marca, ya que el juez, al restaurarse su condición de rector del proceso pasa a ser el actor fundamental.

De lograrse a cabalidad, la reforma penal constituirá uno de los más impactantes cambios en el sistema y un significativo avance en la congruencia de los fines del Estado. La sociedad mexicana requiere de instituciones públicas fortalecidas que den respuesta a las exigencias y confianza de los ciudadanos.

Más que una crítica demoledora o controvertida a la reforma, se requiere de una estrategia federal para hacer frente a los retos de una amenaza delincencial que ha generado la necesidad de contar con instrumentos jurídicos, uso racional de la fuerza y políticas avanzadas en materia de seguridad pública y seguridad nacional, de no



implementarlo caeremos en lo que los modernos teóricos del Estado han denominado el “Estado fallido”, considerado por Chomsky como aquel Estado cuyo gobierno sufre de un desgaste político, confronta a los actores sociales y no protege a la sociedad civil, es decir, aquel que falta a la justificación que lo sustenta, que es la de garantizar seguridad pública para los ciudadanos.

Con la aplicación de una reforma constitucional integral, legal y federalista que logre la confianza ciudadana será superado aquel concepto de los politólogos, respecto al Estado mexicano, que lo consideran Estado frágil por el desarrollo de una delincuencia organizada que reta abiertamente a la fuerza legítima del Estado; más que un desencanto por la reforma constitucional y de legalidad, se suman las fuerzas de los diferentes ámbitos del Estado mexicano.

La reforma constitucional penal que se publicó en 2008 con una *vacatio legis* de ocho años, que se acaban de cumplir en el mes de junio de 2016, se ha instrumentado en los ámbitos local y federal con los siguientes fines: contar con un sistema penal más humano, agilizar el combate a la delincuencia, implantar un sistema acusatorio, introducir la oralidad en los juicios, profesionalizar la defensa, la acusación y la judicatura, entre otras innovaciones para lograr justicia con humanismo, prontitud y diligencia en los procedimientos acordes con los principios constitucionales y las nuevas leyes, como la Ley de Amparo y el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, entre otros.

Ya tenemos la letra de la ley moderna para afrontar la delincuencia nacional e internacional, así como la infraestructura para los nuevos juicios orales; se trabaja para que el propósito de la reforma se haga realidad y el pueblo mexicano cuente con un sistema eficaz y eficiente de justicia.

Congruente con la reforma constitucional de 2008, se implementó la reforma en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011.

### c) La reforma constitucional en materia de derechos humanos

Para comprender el significado de la reforma constitucional de 2011, mediante la cual México se incorpora al constitucionalismo garantista mundial, es necesario reflexionar sobre lo siguiente:

El constitucionalismo del siglo XXI registra nuevas ideas para la protección de los derechos humanos por medio de un nuevo paradigma denominado garantismo, cuyo concepto original fue introducido por Luigi Ferrajoli en su obra *Derecho y razón*.

El garantismo es un enunciado que se ha enriquecido con importantes argumentos de juristas entre los que se cuenta a Norberto Bobbio, quien al prologar la obra de Luigi Ferrajoli nos dice que el garantismo es “La construcción de las paredes maestras del estado de derecho que tienen por fundamento y fin la tutela de las libertades del individuo, frente a las variadas formas del ejercicio arbitrario del poder particularmente odioso en el derecho penal...” (Bobbio, 2001: 14).

No puede haber garantismo sin una democracia constitucional donde se goce de libertades y de la validez que ampara a la norma protectora de los derechos fundamentales como igualdad, libertad, vida, entre otros, concebidos en este siglo XXI, en forma muy diferente a los de Francia de 1789 y a los que Ferrajoli concibe como:

Indentado: Todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a “todos” los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por “derecho subjetivo” cualquier expectativa (prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica y por estatus la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicios de éstas (Ferrajoli, 2006: 37).

El constitucionalismo ha impulsado la cultura de las garantías denominadas por Ferrajoli como la ley del más débil porque es la defensa del gobernado ante los embates anticonstitucionales de quienes representan los poderes del Estado, el garantismo no sólo da voz al individuo sino al pueblo en general cuando haya que corregir un acto antidemocrático o defender los derechos humanos.

En la actualidad, al derecho se le debe entender como un sistema de garantías impulsado por el Estado constitucional que fundamenta la justificación de su existencia en la democracia constitucional concebida como un proceso de participación ciudadana para la protección de sus derechos como personas y el interés por el control constitucional como defensa de la constitución.

Actualmente, México tiene un sistema constitucional garantista de protección de los derechos humanos que lo ubica en la vanguardia del constitucionalismo

mundial como se ha encontrado desde los primeros momentos de la fundación del Estado mexicano, adoptando las ideas más esclarecidas de sus constituyentes. México incorporó los derechos fundamentales de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y a mediados del siglo XIX aportó al mundo el derecho de amparo.

Con el fin de armonizar su sistema de control de constitucionalidad con el control de convencionalidad que actualice a México con el constitucionalismo mundial, se prevé el fortalecimiento en la teoría y práctica de un garantismo protector de los derechos humanos, con base en el artículo 133 de la Constitución general.

El paradigma del constitucionalismo garantista mexicano en materia de derechos humanos se manifiesta en los grandes cambios que se han incorporado en nuestra Constitución, concibiendo nuevas ideas sobre persona, justicia constitucional y la persona frente al poder público del Estado, con el fin de que el individuo goce de los derechos humanos, proporcionándole instancias de justicia constitucional ante las que reclame la protección de sus derechos fundamentales.

Para lo anterior, juristas, científicos sociales y politólogos, estudiosos del garantismo constitucional, deben generar propuestas de reformas que armonicen el estado de la ley con el estado de la Constitución, a fin de que a las personas se les tutelen sus derechos fundamentales en un real Estado democrático de derecho como ha acontecido en México al reformar la Constitución a partir del año 2011, observando el control de constitucionalidad que es la defensa de la Constitución en lo interno y el control de convencionalidad en lo externo. Convencionalidad significa la observancia de los derechos humanos o fundamentales que se deben respetar a todas las personas en el mundo de acuerdo con los tratados internacionales aprobados por el Congreso; para ello, la Constitución mexicana actualmente presenta la siguiente estructura garantista:

Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con sus principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Artículo 3°. [...] La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y a fomentar en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Artículo 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteran los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Artículo 18. El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo [...] y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para este efecto.

Artículo 29. [...] En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos [...] La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución...

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: [...] Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba [...]

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: [...] X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales [...] la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 102. [...] B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano [...]

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán controversias que se susciten.

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Artículo 104. Los Tribunales de la Federación conocerán: [...] II. De todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano [...]

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso: [...] Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán La Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

La reforma de 2011 se caracteriza por ser un nuevo paradigma de respeto a los derechos humanos.

Todas las autoridades están obligadas a observar estrictamente lo corpóreo y lo jurídico de las personas; los derechos constitucionales de protección a los derechos humanos pasan de ser considerados constitucionales a ser conceptualizados como derechos fundamentales de la persona, cuyo centro más importante de reconocimiento es la dignidad humana y la tendencia es hacer realidad en el entorno social el principio *pro personae*, entre los múltiples principios que caracterizan al nuevo paradigma constitucional del siglo XXI.

Esta reforma –la gran reforma, la verdadera, la requerida, la elusiva y esperada reforma– aún se halla en los avances de su aplicación, en la sociedad aún acontecen inquietudes de los abogados y justificables en la procuración y administración de justicia, sin embargo se hacen esfuerzos, desde modestos hasta magníficos, para mejorar el estado que guarda la justicia.

### *Las instituciones de impartición de justicia y los operadores jurídicos*

Otra de las deficiencias estructurales del sistema de procuración de justicia es, sin duda, el de las instituciones que llevan a cabo la función de impartir y administrar justicia y específicamente la actuación de los operadores jurídicos, ya que en los diversos estudios que se han realizado se plantea que enfrentan el problema de una

atención deficiente, situación que resulta de diversos factores y se puede clasificar en materiales y humanos; dentro de los primeros está la falta de infraestructura adecuada y el equipo necesario; y los factores humanos van desde el desconocimiento del derecho, la falta de capacitación para la función que les corresponde desempeñar y la negligencia, hasta la corrupción y el conflicto de intereses, consideradas como conductas dispráxicas y prácticas anómalas, respectivamente (Cano *et al.*, 2012).

Por lo anterior, desde las últimas décadas del siglo pasado se venía planteando la importancia de la carrera civil de los funcionarios de la procuración de justicia: selección, promoción, desarrollo, protección, supervisión, estímulo, sanción; la carrera específicamente ministerial, fue promovida desde la Ley Orgánica de la Procuraduría del Distrito Federal de 1971, sin embargo, no se ha continuado de manera sistemática, como ha sido en el caso de la carrera judicial.

Esta situación posee especial relevancia en virtud de que la función pública en general y muy particularmente la impartición de justicia debe quedar protegida contra el capricho y la improvisación para amparo de los justiciables, pues como expresa Sergio García Ramírez “No se puede soslayar la pretensión platónica de que la sociedad se halle gobernada por las leyes, pero tampoco se puede ignorar que la aplicación de éstas corre a cargo de los hombres. En consecuencia, ¿de qué sirven las leyes rectas sin hombres rectos que las apliquen?” (Prólogo, 2009, xxiii).

De ahí que las practicas institucionales de los operadores jurídicos se consideren un factor determinante en el funcionamiento de los órganos de procuración de justicia penal, especialmente hoy en día, frente a la exigencia de hacer válidas las garantías básicas del debido proceso para dar cumplimiento a los convenios internacionales que ha ratificado el Estado mexicano. En este sentido resulta preocupante el señalamiento que hace Luis Arriaga Valenzuela, director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, al decir que “en múltiples casos los operadores jurídicos –jueces, ministerios públicos, abogados postulantes– interactúan en un medio donde pesa más la habilidad para gestionar, no siempre dentro de la legalidad, que la capacidad de razonar con argumentación jurídica consistente” (2008: 84).

La problemática antes planteada también se ve reflejada en la opinión de los justiciables, quienes, de acuerdo con Encuesta de satisfacción a los usuarios de servicios de justicia (2009) expresan que es necesario lo siguiente: imparcialidad y el respeto de las leyes (18.9%); mejor trato por parte de los empleados (3.1%); personal más capacitado (2.9%); que existan mejores espacios para trabajar (2.1%); que los

servidores públicos cumplan con sus funciones (1.8%); que haya más personal (1.6%) y que se amplíen los horarios (1.4%).

En este sentido, el malestar social constituye otro de los graves problemas del sistema de procuración de justicia.

### *Malestar social respecto a la impartición de justicia*

Dentro de las graves deficiencias del sistema de procuración de justicia penal, la impunidad es quizá el problema que genera la mayor molestia en la sociedad, situación que se traduce en desconfianza de los justiciables en las autoridades, dando paso a un círculo vicioso en el que van surgiendo o aumentando otros problemas como la cifra negra, la justicia por propia mano y por supuesto la cultura de la ilegalidad.

En efecto, el problema de la impunidad es uno de los grandes problemas de nuestro tiempo, ocupa la atención de la sociedad civil organizada que hace valer su voz, exigiendo que los órganos encargados de la procuración, administración de justicia, de seguridad ciudadana, del sistema penitenciario y aquellos servidores públicos encargados de vigilar que se cumplan los fines para los que fue creado el Estado: la seguridad de los ciudadanos, el combate de conductas antisociales y delincuencia, la protección de la víctima y la reparación del daño, entre otros relacionados con el orden público y la paz social.

No todos los Estados del mundo cumplen con su cometido constitucional y aplicación de las leyes que protegen a los derechos humanos y al patrimonio con los que se procura elevar la calidad de vida de sus habitantes y la imagen de Estado que merece la confianza de los nacionales y extranjeros para la inversión de capitales y la confianza en sus autoridades de que delito que se denuncia es perseguido y el delincuente sancionado y que se combate la corrupción generadora de la impunidad.

En el imaginario colectivo de los mexicanos se tiene la idea de que los gobiernos anteriores han permitido que algunos servidores públicos hayan amasado riqueza ilícita por practicar y tolerar la corrupción. Lo grave es que no sólo son ideas ampliamente difundidas, lamentablemente son hechos reales que parecen confirmar los dichos populares que rezan “el que no tranza no avanza”; “toleras la corrupción o no duras en la administración”, “la ley se hizo para violarla”, “México no es un país de leyes”, “los mexicanos son corruptos por naturaleza”, etc., frases que se han convertido, a decir de Pedro Salazar, en “lugares comunes [que] en algunos casos parecen confirmarse, pero

en otros aparecen como cristales irregulares que distorsionan nuestra imagen de la realidad y que nos impiden valorar en su verdadera dimensión el estado de las cosas” (2012: 35).

En efecto, estas ideas han resultado por el uso abusivo de las funciones de algunos servidores públicos, quienes con acciones u omisiones dolosas obtienen un beneficio económico ilícito o irresponsable para enriquecerse, generando impunidad y desprestigiando a los gobiernos. Y desde luego que no podemos generalizarla porque también se guarda memoria de mujeres y hombres públicos honestos cuyas acciones de patriotismo construyeron el México del decoro y del respeto internacional como lo hizo el presidente Adolfo López Mateos al entregar su vida a México; por lo que ha sido el presidente más querido en el México del siglo xx, o Isidro Fabela en el Estado de México a quien se le recuerda por su obra humanista, de honestidad económica e intelectual. Corrupción e impunidad van unidos en el propósito o en la incapacidad de no hacer cumplir la ley.

La situación de impunidad en México resulta alarmante. Anteriormente se decía que de cada 100 delitos que se cometían 97 no se denunciaban, sólo 3 llegaban al conocimiento de la autoridad. Ahora el estudio que hace el Centro de Estudios sobre la Impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas revela que en 2015, de 100 delitos que se cometen siete no se denuncian. Ha subido cuatro delitos no denunciados, lo que favorece el aumento de la cifra negra y se aprecia el aumento de la desconfianza del ciudadano en las autoridades de procuración y administración de justicia.

El estudio de referencia publicado en febrero de 2016 revela datos que refieren una investigación de la impunidad hasta 2015 que podemos considerar, ponderar y contrastar con la realidad.

La impunidad es un fenómeno que tiene causas relacionadas con el cumplimiento de la ley por parte de servidores públicos que no ejecutan las facultades que les confiere la ley para atender el delito que se denuncia o se persigue de oficio, atendéndolo con negligencia, con interés de lucro y en la prosecución se omiten o manipulan datos para evitar sentencia condenatoria.

Como consecuencia de la corrupción los índices de impunidad elevan sus cifras y reflejan la falta de coordinación entre los órdenes de gobierno para aplicar la ley. El Índice Global de Impunidad (IGI) continúa los indicadores y comparativos de



la impunidad donde México ocupa el lugar 58 de 59 países con mayor nivel de impunidad. El número 59 es Filipinas y el 57 Colombia. En este caso, el lugar 58 tiene un índice de 75.7, similar al de Colombia que tiene 75.6 y Filipinas 80 (Le Clercq Ortega y Rodríguez Sánchez, 2016: 23).

Ante este dato alarmante debemos considerar la impunidad en lo complejo de sus causas y no sólo el índice de delitos que se denuncian y de sentencias condenatorias que resultan de las pocas carpetas de investigación consignadas. Entre esas causas podemos considerar la pobreza, la carencia de valores de algunos servidores públicos, el bajo nivel de la cultura de la denuncia, la desconfianza ciudadana en sus autoridades, las crisis económicas, entre otras más que es necesario investigar con una metodología multidisciplinaria.

La investigación del IGI nos dice que “Del total de los delitos consumados, solamente existe 4.46% de sentencias condenatorias. Lo cual nos arroja una impunidad cercana al 95% de delitos que fueron acreditados por la autoridad como consumados. Es decir, menos de 1% de los delitos en México son castigados” (Le Clercq Ortega y Rodríguez Sánchez, 2016: 13). El estudio abunda: que el porcentaje de reclusos sin sentencia en primera instancia alcanza un promedio nacional de 35.74.

En México, sólo 2.2% de las personas condenadas por un delito grave se encuentran Encarceladas. Del número total de homicidios cometidos en el país el 0% es encarcelado (Le Clercq Ortega y Rodríguez Sánchez, 2016: 24).

#### a) Cifra negra

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (2014), la cifra negra en México ha aumentado los últimos años, en 2010 era de 92%, para 2013 se convirtió en 93.8%. A nivel estatal Guerrero tiene la cifra negra más elevada (96.7%) y Baja California Sur la más baja (83.6%). Por otra parte, dicha encuesta arroja que 49.9% de las averiguaciones previas iniciadas por el Ministerio Público no procedieron en nada.

Los datos que muestran la cifra negra están directamente relacionados con los bajos índices de desempeño institucional, y el problema se agrava cuando del número de delitos que se denuncian, los que se sancionan representan una proporción menor.

Si a la impunidad le sumamos los casos de corrupción de jueces, agentes del Ministerio Público, policías ministeriales, abogados postulantes y demás actores del sistema de procuración de justicia, el resultado es un ambiente donde los ciudadanos se sienten cada vez más indefensos, generan aversión a llevar sus conflictos ante las instancias oficiales y, por consiguiente, se eleva el grado de desconfianza de los ciudadanos hacia las autoridades, como lo muestran los resultados de las encuestas para conocer la opinión pública sobre confianza en los operadores jurídicos del sistema de impartición y administración de justicia.

De acuerdo con la Encuesta Nacional en Vivienda elaborada por Parametría, entre 2002 y 2014 la desconfianza de los mexicanos hacia el Ministerio Público, que era de 58%, se elevó a 73%; hacia los jueces aumentó de 64 a 68%; y, finalmente, hacia la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 52 a 62%.

La encuesta llevada a cabo por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2013) arroja que hasta el año 2013 45% de los ciudadanos mexicanos están en desacuerdo con la forma en la que se atiende la procuración de justicia, cifra que aumentó 4% en comparación al resultado de 2011. Por su parte, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) demuestra que sólo 41.5% de los mexicanos mayores de 18 años tienen confianza en el Ministerio Público y las Procuradurías.

¿A quiénes se atribuye la responsabilidad de la impunidad en México? Al Estado mexicano en su conjunto como garante de la seguridad, procuración, administración de justicia y régimen penitenciario, considerando sus esferas de gobierno federal y estatal. Las legislaturas locales y la federal tienen responsabilidad en cuanto que dejan espacios de regulación de conductas antisociales, permitiendo la impunidad. En la responsabilidad de prevenir y combatir la impunidad, “los congresos locales tienen la responsabilidad de velar por presupuestos suficientes para la seguridad y justicia y mejorar los mecanismos de evaluación de resultados y supervisión del gasto correcto en estas materias” (Le Clercq Ortega y Rodríguez Sánchez, 2016: 14). El Poder Judicial Federal y de los estados deben impartir justicia, acordes con la Constitución, la ley que los rige y las reglas de la ética judicial.

## CONCLUSIONES: RETOS DEL SISTEMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

En los últimos años, el incremento de delincuencia en México se ha convertido en un gravísimo problema que afecta las distintas esferas sociales, económicas, políticas y culturales. Las medidas que se han implementado por los diferentes niveles de gobierno para combatirla no han logrado el propósito de garantizar el orden, la paz y la tranquilidad; contrario a ello se ha generalizado el temor y se han elevado las cifras de impunidad que deslegitiman a la autoridad por la falta de confianza ciudadana.

Como la sociedad es dinámica, el derecho cambia, cambian las instituciones, cambia el imaginario colectivo, surgen nuevos desafíos en el ambiente social para que el Estado adecue el derecho a la prevención y combate de todas aquellas conductas antisociales que amenazan con afectar la salud de la sociedad, generando políticas públicas y acciones que protejan, mediante la reforma constitucional y la legislación secundaria, a la sociedad.

Lo anterior justifica la reforma en materia penal del 18 de junio de 2008 que se armoniza con la de 2011. Esta reforma constitucional es el renacimiento de los objetivos que justifican al Estado en un ambiente garantista de la procuración y administración de justicia; una nueva filosofía del Ministerio Público y la inédita práctica procesal en la investigación de delitos y en la administración de justicia, en las que, junto al Ministerio Público, surge el juez garante de la constitucionalidad y la legalidad, así como el juez de ejecución de penas, el nuevo sistema oral y las nuevas formas para prevenir y combatir la delincuencia organizada.

La reforma penal se considera inédita porque históricamente no había acontecido un cambio tan radical para modernizar la sustancia y el proceso penal orientado por principios constitucionales que regulen el proceso mediante la publicidad, contradicción, concentración, continuidad, inmediación, imparcialidad, proporcionalidad y lesividad. Esta reforma, junto con la de 2011, renueva el sistema penal mexicano de garantías y derechos humanos.

El avance en el cumplimiento de los objetivos reformistas permitirá recuperar la confianza y el respeto de la sociedad a la Constitución, a la ley y a la autoridad, porque la reforma tiende a limitar la arbitrariedad en la aplicación de la ley y ampliar el espacio público para que los justiciables comprendan que la garantía de audiencia y los sistemas probatorios se cumplen con eficacia y eficiencia.

Sin embargo, para llegar a su cabal aplicación, la reforma, en materia penal, enfrenta desafíos importantes como la preparación del personal y la adaptación de espacios destinados al funcionamiento, lo cual implicará un mejor desarrollo de los juicios orales, adecuando sus instituciones a la nueva estructura de atención a la oralidad, los múltiples cambios normativos y creación de leyes que se realicen con motivo del impacto de la reforma, entre los que se pueden mencionar los relativos a la pendiente Ley de Ejecución Penal y aquella que regula la justicia para adolescentes.

También es necesario un profundo cambio cultural mediante la actualización, formación profesional y cambio actitudinal de los operadores encargados de hacer cumplir la Constitución, los tratados internacionales y la ley, en beneficio de los justiciables que cada día reclaman una justicia transparente, pronta, expedita y sobre todo humanista.

Otro desafío lo constituye, sin duda, la participación ciudadana en espacios públicos donde se oigan sus peticiones de protección y respeto a los derechos humanos. No olvidemos que la inédita reforma constitucional y su instrumentación significan una ampliación de los derechos fundamentales que para su atención se requiere desconcentrar las instancias del poder público y mayor participación democrática, con el fin de que los justiciables vean realizada la protección de sus derechos humanos.

Para la aplicación cabal de la reforma es necesario tener una visión integral de los escenarios económico, político y social de México con el fin de que se interpreten las fortalezas, carencias y debilidades de nuestra nación, que deben ser atendidas por profesionales conocedores de la ley, asegurando un ambiente de confianza en la autoridad y en el profesionalismo de los operadores jurídicos.

Es importante que entre las autoridades de todos los niveles y los ciudadanos, pero sobre todo entre la niñez y la juventud, se promueva la cultura de la legalidad y la constitucionalidad, la reflexión y práctica de valores como los siguientes:

- a) Solidaridad: entendida como el acercamiento humano y humanitario ante los problemas que aquejan al otro.
- b) Equidad: que supone buscar el equilibrio de intereses en el conflicto y el trato igualitario en la aplicación de los principios de justicia.
- c) Libertad: implica ser conscientes que sólo debemos hacer lo que la ley nos permite en la convivencia comunitaria y nos condiciona a la observancia de

una conducta de respeto a la vida, a los bienes, a las instituciones y a la dignidad del otro.

- d) Paz: la familia se prepara, educa, desarrolla, vive su presente y asegura su porvenir en la paz.
- e) Justicia: entendida como la decidida voluntad de conducir el sentimiento social que busca en la armonía la justificación de su vida y el trato igualitario para ser aceptado y evitar todo mal que afecte a su dignidad, persona y patrimonio.
- f) Honestidad: para vivir en sociedad es necesario vivir honestamente, dar lo suyo a cada quien y no dañar a nadie, enunciados que en la realidad se traducirían en una armonía de vida civilizada, que procure tranquilidad y seguridad en el hogar y en las calles.

Sólo mediante la práctica de estos valores se podrán generar las condiciones necesarias para lograr que la reforma constitucional de junio de 2008 sea profunda e integral del sistema mexicano de seguridad y justicia, porque debemos estar conscientes de que hoy más que nunca la validez de las normas constitucionales no se determina sólo por su contenido, sino además por todas aquellas manifestaciones sociales no normadas que tienen como único fin el desarrollo armónico de la sociedad.

Para combatir la impunidad y la corrupción es necesario hacerlo de frente y no ignorarlas, administrarlas o tolerarlas, porque al generar una crisis de gobernabilidad y de malestar social se presentan como un reto a superar por los gobiernos federal y estatales; y para ello se requiere comprender que no se trata sólo de un problema de leyes, sino de múltiples factores políticos, sociales, económicos, culturales, entre otros, que deben atenderse, mediante políticas públicas dirigidas a fomentar la cultura de la denuncia ciudadana, los observatorios ciudadanos para verificar el cumplimiento de la ley en la procuración, administración de justicia y seguridad pública. De igual manera se requiere de sistemas de evaluación de resultados en el combate a la corrupción, impunidad y cumplimiento de la garantía del respeto a los derechos humanos.

Otro de los retos es el cumplimiento por parte de las autoridades, de las recomendaciones de los organismos de derechos humanos internacionales, nacionales y estatales, así como de las organizaciones de la sociedad civil y de los académicos en materia de derechos humanos, combate a la corrupción y a la impunidad. Estas acciones permitirán mejorar las condiciones de acceso a la justicia, el desempeño de los operadores jurídicos del sistema de procuración de justicia, y recuperar la confianza

perdida de los ciudadanos en las autoridades de procuración y administración de justicia y las de seguridad pública, cuyos agentes policiacos no han alcanzado el nivel de confianza, ni la eficiencia por falta de profesionalizaciones; al grado tal que el ejército tiene diez años en las calles.

#### FUENTES DE CONSULTA

- Arriaga Valenzuela, Luis (2008), “Sistema de procuración de justicia y derechos humanos en México”, en *El Cotidiano*, no. 150, México.
- Benítez Treviño, V. Humberto (2009), *Filosofía y praxis de la procuración de justicia*, México, Porrúa.
- Bobbio, Norberto (2001), “Prólogo” en Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid: Trotta.
- Cano Valle, Fernando *et al.* (2012), *Dispraxis*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carpizo, Jorge (2009), “Prólogo” en Benítez Treviño, V. Humberto, *Filosofía y praxis de la procuración de justicia*, México: Porrúa.
- Ferrajoli, Luigi (s/f), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid: Trotta, 2006.
- García Ramírez, Sergio (1998), *Justicia penal*, México: Porrúa.
- Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo (2016), *Índice Global de Impunidad México. IGI-MEX 2016*, México, CESIJ-UDLAP/Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla.
- Medina Espinosa, Alberto (2009), “Debe México modernizar su visión jurídica”, *El Porvenir*. Recuperado de: [http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota\\_id=280405](http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=280405), consultado el 17 de enero de 2016.
- Salazar Ugarte, Pedro (2012), “Democracia y (cultura de la) legalidad”, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, no. 25, México: Instituto Federal Electoral.

## LOS MALES DE LA EXPANSIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO Y SU REMEDIO: LA ÉTICA PÚBLICA

Óscar Diego Bautista<sup>1</sup>

Este trabajo aspira a responder una interrogante: si México cuenta con un conjunto de organismos que conforman la administración pública con cometidos establecidos para dar solución a las demandas ciudadanas, ¿por qué dichos organismos no cumplen con las metas señaladas en sus planes y programas? Mientras problemas sociales como desigualdad, pobreza, desempleo, pauperización del salario, injusticia, violencia e inseguridad se incrementan, ¿cuáles son los males que impiden a la administración pública alcanzar sus objetivos? Existe un denominador común en las instituciones públicas: la corrupción. Si conocemos la causa principal de este mal funcionamiento es conveniente también conocer la medicina, el remedio: la ética pública.

La teoría política señala que todo Estado, para cumplir con los fines establecidos como impartir justicia, educación, salud, alimentación, empleo, vivienda, seguridad a sus ciudadanos, delega o encomienda a un grupo de personas la responsabilidad de cumplir dichos fines. A ese grupo de personas se le denomina gobierno. A su vez, todo gobierno, para cumplir con las demandas de la sociedad, crea y se apoya de instituciones específicas para alcanzar sus cometidos.

Así, existe una o varias instituciones para brindar educación, otras para la salud, vivienda, justicia, y así sucesivamente respecto a cada uno de los bienes y servicios que demanda la sociedad. El conjunto de instituciones públicas creadas para los diferentes cometidos integran lo que se conoce como administración pública. El funcionamiento adecuado de las instituciones genera que el ciudadano tenga calidad de vida y por lo tanto, viva feliz.

Si bien México cuenta con una estructura estatal amplia, las instituciones de administración pública no han sido capaces de dar satisfacción a las demandas ciudadanas; por el contrario, los viejos problemas no sólo se mantienen, sino que se acentúan; aunado a los problemas tradicionales surgen otros nuevos.

---

<sup>1</sup> Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSYH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt.

En la primera década del siglo, la “declaración de guerra” del presidente Felipe Calderón (2006-2012) a las bandas de narcotraficantes aumentó el clima de violencia e inseguridad, con más secuestros, desaparecidos, extorsiones, generando miedo, psicosis, impotencia y resentimiento.

El funcionamiento inadecuado de las instituciones de administración pública complica la vida a los ciudadanos, provoca que tengan mala calidad de vida y, por lo tanto, sean desdichados. Frente a este panorama cabe preguntarse qué origina que las administraciones públicas no logren sus cometidos, ¿cuál es el remedio para los males que obstaculizan su adecuado funcionamiento?

#### VICIOS CONSTANTES EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS E IDENTIFICACIÓN DEL MAL COMÚN

Una mirada exhaustiva a los males comunes manifestados en la conducta de numerosos servidores públicos en el interior de instituciones públicas, identificó los siguientes:

Males comunes en las administraciones públicas		
Abuso de autoridad o ejercicio abusivo de funciones	Derroche	Impuntualidad
Acoso sexual	Desfalco	Impunidad
Acoso laboral	Deslealtad	Irresponsabilidad
Cohecho o soborno (en México se denomina <i>mordida</i> )	Despotismo	Malversación
Dedicación parcial por atender negocios particulares o duplicar un empleo	Enriquecimiento ilícito	Mentira
Débil e insuficientes órganos de control externos e internos	Extorsión	Mala calidad en el servicio
Desvío de recursos <sup>2</sup>	Falsificación de documentos	Nepotismo
	Fraude	Obstrucción
	Incapacidad para el cargo <sup>3</sup>	Peculado
	Información falsa sobre actividades de la institución	Soborno
		Tráfico de influencias
		Uso indebido de atribuciones y facultades

Fuente: elaboración propia a raíz de tipología de valores, antivalores y problemas identificados en los medios de comunicación.

<sup>2</sup> Juan Antonio Zuñiga, interpuso SECODAM 28 denuncias penales contra servidores públicos por hechos de corrupción, *La Jornada*, 22 octubre de 2001.

<sup>3</sup> En 2009, cincuenta especialistas en Estado de Derecho, Seguridad Pública, Economía y Desarrollo Social, Política Internacional, Política y Desarrollo de la Democracia y Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente, convocados por el *Centro de Estudios Espinosa Yglesias*, asignaron una calificación reprochable de 5.2 al desempeño del Ejecutivo en la administración 2006-2012, encabezada por Felipe Calderón.



Estas conductas ajenas a las normas institucionales quebrantan la legalidad y son obstáculos para el logro de los objetivos establecidos en cada institución. Dichos comportamientos son considerados por la ética pública, disciplina que estudia la conducta y comportamiento de los servidores públicos, como vicios, antivaleores o contravaleores, es decir, prácticas corruptas o actos de corrupción.

He aquí el denominador común que obstaculiza el buen funcionamiento de las administraciones públicas: la corrupción. Este concepto viene del latín *corruptio* y significa “alteración”, “modificación” de algo existente (echar a perder, alterar, pudrir, pervertir). En general, un acto de corrupción se da cuando una función es alterada de su cauce normal.

Las prácticas corruptas no se conceptualizan como un fenómeno aislado, son parte de una red, de un sistema, derivadas de la criminalidad. Existe una vinculación estrecha entre ellas y un mal gobierno e incluso, una mala política. La corrupción es un fenómeno multifacético, es la ausencia de integridad, de probidad, de ética. Es un tipo de crimen, a veces oculto, entendiéndose por crimen la definición que da la RAE: “Delito grave, acción indebida o reprensible” (RAE, 2012). “En las organizaciones públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquéllos en provecho, económico o de otra índole de sus gestores” (RAE, 2017).

Es de señalar que las prácticas corruptas no se reducen a las instituciones de Administración Pública o del Poder Ejecutivo, abarcan también instituciones de los poderes Legislativo y Judicial. Son ejemplos de prácticas corruptas en estos poderes los siguientes:

#### a) En el Poder Legislativo

- *Abstencionismo laboral de legisladores*: una vez que han obtenido el escaño muchos legisladores se ausentan con frecuencia.<sup>4</sup>
- *Clientelismo político*: consiste en un otorgamiento de favores, que políticos en cargos públicos, ofrecen a grupos simpatizantes y miembros de su

---

<sup>4</sup> “El Congreso de los Diputados, un ejemplo de abstencionismo laboral”, 10 de noviembre de 2008, artículo consultado en internet el 24 de enero de 2017, disponible en <http://www.grupotortuga.com/El-Congreso-de-los-Diputados-un>. Y también véase Llanos, Raúl (2011), “Legisladores brillan por faltistas en sesiones del Consejo del IEDF”, *La Jornada*, 11 de octubre.

partido a cambio de diversos apoyos, pero en particular en lo electoral, es decir, su voto. Son dádivas para obtener el voto, ejemplos de éstos: vales de despensa, tamales, atole, sándwiches, tortas, refrescos, gorras, materiales de construcción, étcetera.

- *Compra directa del voto*: mediante terceras personas se ofrece dinero en efectivo a los ciudadanos para obtener el voto. Dependiendo de la zona (rural, urbana, marginal, clase media) el monto para comprar el voto es diferente. En el lenguaje popular, una expresión no exenta de picardía decía: “¿A cómo amaneció hoy el voto?”
- *Dedicación parcial*: con el auge de la doctrina neoliberal y de la versión empresarial, numerosas personas del sector privado ocupan cargos públicos. Esta situación ha generado que éstos tengan que repartir su tiempo entre el cargo y sus negocios. La dedicación al cargo no es plena, sino parcial, en algunos casos designan a algún representante, no necesariamente con capacidad ni experiencia para la responsabilidad.
- *Incapacidad para el cargo*:<sup>5</sup> es cuando la persona que ocupa un cargo público no tiene el perfil idóneo para las funciones encomendadas. En la cultura política se le denomina *politicastro*.
- *Lealtad al partido no a la ciudadanía*: aunque la Constitución establece que los diputados y senadores son representantes de la nación, esto es que deben trabajar para la ciudadanía y ser leales a ella, paradójicamente, traicionan a la ciudadanía y muestran lealtad al partido que los postuló.
- *Creación de comisiones cual “elefantes blancos”*: es común que cuando surgen ciertos problemas relevantes como los casos: matanza del 68, asesinato de Colosio, Tlatlaya o Ayotzinapa, se crean comisiones para investigar qué pasó. Sin embargo, dichas comisiones no dan resultados y sólo fingen trabajar siendo verdaderos “elefantes blancos” pues usan recursos verdaderos que le cuestan a la ciudadanía sin tener una verdadera utilidad.
- *Movilización partidista*: se convoca a militantes o simpatizantes, denominada comúnmente como “acarreo”, para apoyar iniciativas o en su caso protestar frente a medidas del bando contrario.

---

<sup>5</sup> Llanos, Raúl y Rocío González (2009), “Asambleístas evidencian desconocimiento de leyes y procedimientos legislativos”, *La Jornada*, 24 de septiembre.

- *Privilegios a legisladores*: aunado a los altos sueldos en el cargo, que ofenden a la ciudadanía, cuentan con gastos adicionales para comida, gasolina, bonos de productividad. Por dejar la legislatura se inventaron el “bono de marcha”, por existir un clima de violencia, se idearon el “bono por seguridad”.
- *Seducción por parte de lobbies de empresas privadas*: la participación directa y extendida del “lobby” o cabildero, que representa a un grupo de intereses particulares con tal de influir en las decisiones públicas, ofrece atractivas dádivas a los legisladores para granjearse los a su favor.
- *Venta escaños al mejor postor*:<sup>6</sup> si bien en la historia de México desde la época de la Colonia existen registros de cómo se ejercía la venta de cargos públicos, dichas prácticas aún continúan.

## b) En el Poder Judicial

De igual manera que en el Poder Legislativo en este poder también son comunes las siguientes prácticas corruptas:

- Abuso de autoridad
- Acoso sexual y laboral<sup>7</sup>
- Cohecho
- Concentración de poder<sup>8</sup>
- Enriquecimiento ilícito<sup>9, 10, 11</sup>

---

<sup>6</sup> Ver “Chicago marca estilo. La detención por corrupción del gobernador de Illinois pone a Obama en situación incómoda”, *El País*, 11 de diciembre de 2008.

<sup>7</sup> Antonio Román, José (2014), “Destituyen a Magistrado por acoso sexual y laboral”, *La Jornada*, 10 de diciembre.

<sup>8</sup> Quintana, Víctor (2014), “El judicial federal, poder sin contrapesos”, *La Jornada*, 18 de julio.

<sup>9</sup> Méndez, Alfredo (2014), “Investiga el Consejo de la Judicatura a 14 jueces y magistrados federales”, *La Jornada*, 11 de agosto.

<sup>10</sup> Becerril, Andrea *et al.* (2011), “Investigación al patrimonio de jueces y magistrados exige la permanente”, *La Jornada*, 14 de julio.

<sup>11</sup> Méndez, Alfredo (2011), “La Judicatura pide apoyo a la CNBV para revisar patrimonio de jueces”, *La Jornada*, 22 de septiembre.

- Extorsión<sup>12</sup>
- Generación de privilegios económicos. Otorgarse bonos, autoliquidaciones y/o dádivas generosas a cargo del Estado.<sup>13,14</sup> Recientemente sucedió un caso escandaloso en Baja California donde los Magistrados que cumplieran un segundo periodo de labores de seis años tuvieron una pensión vitalicia.<sup>15</sup>
- Impunidad<sup>16</sup>
- Lavado de dinero
- Negligencia<sup>17</sup>
- Nepotismo<sup>18</sup>
- Parcialidad en la justicia<sup>19,20</sup>
- Tráfico de influencias<sup>21</sup>

Respecto al problema de la corrupción en el Poder Judicial, en un artículo titulado “Corrupción judicial e impunidad: el caso de México” (2010), el autor Miguel Carbonell presenta un panorama general.

La peor consecuencia de la corrupción en México son los altos niveles de impunidad que Existen. La impunidad significa, sencillamente, que los delitos cometidos no son sancionados por una u otra causa. En buena medida, la impunidad

<sup>12</sup> Aranda, Jesús, (2015), “El consejo de la Judicatura consignó a 13 juzgadores federales en cuatro años”, *La Jornada*, 12 de enero.

<sup>13</sup> Llanos, Raúl y Ángel Bolaños (2014), “Se asignan en el TEDF bono por más de medio millón de pesos, diario *La Jornada*, 3 de octubre de 2014. Llanos, Raúl (2014), “Presidente del TED aprovechó la reforma electoral para cobrar liquidación en el IEDF”, *La Jornada*, 3 de noviembre.

<sup>14</sup> Llanos Samaniego, Raúl (2014), “Bono para magistrados del TEDF ‘aprobado por diputados locales’”, *La Jornada*, 6 de octubre.

<sup>15</sup> León, Raymundo (2017), “Buscan anular la pensión vitalicia a magistrados de Baja California Sur”, *La Jornada*, 30 de enero de 2017.

<sup>16</sup> Méndez, Alfredo (2016), “Prevalece la impunidad entre jueces involucrados en actos de corrupción”, *La Jornada*, 21 de abril.

<sup>17</sup> Zúñiga, José Antonio (2014), “Presentó INEGI encuesta de victimización 2014. ‘Impunes 93.8% de delitos en el primer año de este sexenio’”, *La Jornada*, 1 de octubre.

<sup>18</sup> Aranda, Jesús (2014), “Jueces y magistrados continúan con la práctica de colocar a sus familiares en el Poder Judicial”, *La Jornada*, 8 de julio.

<sup>19</sup> Méndez, Alfredo (2008), “El Consejo de la Judicatura ‘Club de amigos que solapa irregularidades’”, *La Jornada*, 6 de septiembre.

<sup>20</sup> Córdoba, Arnaldo (2010), “El difícil acceso a la justicia”, *La Jornada*, 30 de mayo.

<sup>21</sup> Méndez, Alfredo (2014b), “Descongelarán cuentas de Raúl Salinas y presuntos prestanombres”, *La Jornada*, 17 de diciembre.

es generada y amparada por la corrupción de los distintos agentes involucrados en el sistema judicial: policías, ministerios públicos o fiscales, jueces y responsables de las cárceles.

Según algunas estimaciones, la llamada “cifra negra” (compuesta por los delitos efectivamente cometidos que no llegan al conocimiento de la autoridad) alcanza el 75% del total de delitos cometidos en México. En otras palabras, 3 de 4 delitos no se denuncian. Del 25% de delitos que sí son denunciados solamente se concluye la investigación ministerial en 4.55%, pero se pone a los procesados a disposición de los jueces solamente en 1.6% del total de delitos cometidos, es decir, de cada 100 delitos solamente 1.6 llega ante el conocimiento de un juez. Las condenas judiciales alcanzan la cifra de 1.06%, lo que significa que la impunidad alcanza la horrorosa cifra de 99% (Carbonell, 2010: 1-2).

El 6 de marzo de 2014, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, el ex titular de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), Arturo González de Aragón, señaló: “De cada 100 denuncias presentadas en México sólo terminan en sanción 1 o 2, mientras que en Japón de cada 100 terminan en castigo 98”.

Una visión internacional sobre el Poder Judicial en México fue dada en un informe rendido por el relator especial de Naciones Unidas a partir de un trabajo de campo realizado en mayo de 2001. En su informe, el relator señaló “que entre 50 y 70% de los jueces federales eran corruptos. Esta afirmación causó un gran malestar entre los jueces mexicanos, al grado que desde la propia Corte de Justicia de la Nación se impulsó la publicación de un libro para desmentirlo” (Carbonell, 2010: 5). Con esta actitud, caemos en otro vicio que es común en las administraciones públicas: la mentira. En lugar de reconocer los males, los vicios, saber en qué se está fallando, la reacción es tapar la verdad, ocultarla mediante la falsedad y la opacidad.

### *El fenómeno de la corrupción en México*

Las prácticas corruptas se han hecho extensivas a todos los espacios y rincones de las instituciones públicas. Es posible establecer una clasificación de la corrupción por ámbitos o sectores de la administración pública: en agricultura, en comunicaciones, en transportes, en carreteras, en obras públicas, en defensa nacional, en deporte,

en energía, en salud, en diplomacia, en educación, en recaudación fiscal, en medioambiente, en el ámbito electoral, en la academia, etcétera.

Un sector importante de corrupción se halla en aquellos organismos vinculados estrechamente con el sector público, tal es el caso de los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil, así como empresas del sector privado. Cabe destacar a los banqueros y empresarios, ambos de carácter nacional, aunque también se encuentran aquellos del ámbito internacional.

Dicha clasificación se establece para enfocar campos de estudio, sin embargo, la realidad es más compleja. No hay formas puras de corrupción; se involucran e interactúan unas con otras llegando a conformar verdaderas marañas o sistemas complejos que llegan a niveles inverosímiles de perversidad.

Alan Riding (1985), en *Vecinos Distantes*, afirmó que el sistema político-mexicano nunca ha vivido sin corrupción y que ésta es esencial para su funcionamiento y supervivencia, en virtud de que proporcionaba el lubricante que permite que los engranajes de la maquinaria política giren y sea el engrudo que sella las alianzas políticas.

La opinión pública, y cualquier persona con cultura general, no es ajena a la idea de que México está inmerso en la corrupción. En el sector público la corrupción anida y se reproduce en los diferentes poderes públicos, en los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), pero no es exclusivo del sector público, se establece también en los principales sectores de una sociedad: público, privado y social.

En el caso del sector privado se manifiesta en múltiples empresas, no sólo del ámbito nacional, sino internacional. En el caso del sector social, la corrupción es cada vez más evidente en fundaciones, así como en organismos no gubernamentales.

Políticos, alcaldes, gobernadores, presidentes, jueces, legisladores (diputados, senadores, asambleístas), funcionarios de diversos niveles han sido tocados por este mal. Desde el máximo cargo público (presidente) hasta el más sencillo puesto en la administración pública, ha habido casos de personajes que han sido acusados de participar en actos de corrupción.

Un comentario interesante que hace el investigador Lorenzo Meyer sobre los antecedentes de la corrupción en México es el siguiente.

Al examinar las causas del descontento actual en nuestra sociedad, debemos alterar un poco lo dicho por el famoso teórico y político irlandés y concluir: necesitaríamos estar poseídos de una mentalidad enferma si consideráramos que todos los funcionarios

públicos son corruptos, pero tendríamos que hacer a un lado las evidencias y ser más crédulos que un niño para no entender que el conjunto del entramado institucional del gobierno mexicano está muy afectado por la corrupción.

El problema de la corrupción en México tiene su raíz histórica en el inicio de la época de la colonia. Desde entonces, el asunto ha sido menos producto del reclutamiento para cargos públicos de individuos no probos y más de la naturaleza de las estructuras e instituciones públicas mismas (Meyer, 2000).

En 1952, al término del gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) el líder obrero, Vicente Lombardo Toledano, afirmó:

Vivimos en el cieno, la mordida, el atraco, el cohecho, el embute, el chupito, una serie de nombres que se han inventado para calificar esta práctica inmoral: la corrupción. La justicia hay que comprarla. Primero al gendarme, luego al ministerio público, luego al alcalde, luego al diputado, luego al gobernador, luego al ministro, luego al secretario de Estado (Silva, 2004).

Otra fuente importante que confirma la corrupción en México son los estudios que realiza cada año Transparencia Internacional (TI). En los resultados anuales, México se ubica en posiciones no muy decorosas. El siguiente cuadro muestra la situación que ha ocupado México en los primeros tres lustros del milenio.

<b>Índice de corrupción por países</b>		
<i>Año</i>	<i>Países encuestados</i>	<i>Posición que ocupa México</i>
2000	90	59
2001	91	51
2002	102	57
2003	133	64
2004	145	64
2005	158	65
2006	163	70
2007	170	72

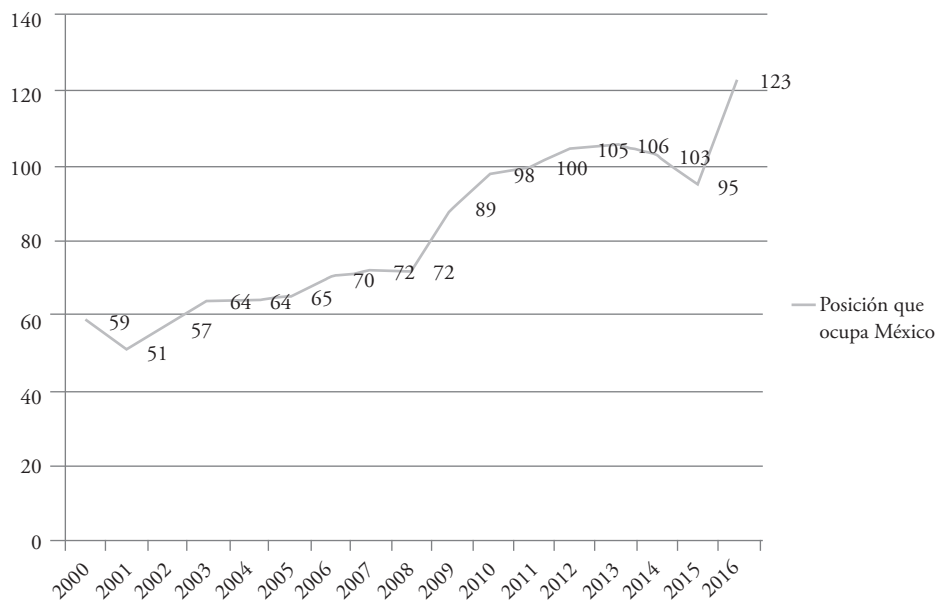
continúa...

2008	180	72
2009	180	89
2010	178	98
2011	182	100
2012	174	105
2013	177	106
2014	175	103
2015	198	95
2016	123	172

Fuente: elaboración propia con datos de los informes anuales de Transparencia Internacional.

Estos datos mezclados nos dan el siguiente gráfico:

### Índice de corrupción internacional por países



Fuente: elaboración propia con los informes anuales de Transparencia Internacional.



En la columna vertical del lado izquierdo, en cero, se encuentran los países más limpios y transparentes, en tanto que la media abarca de cero a cinco puntos. Como se puede ver en la gráfica, México siempre ha estado por arriba de la media, es decir, entre los países con mayor corrupción.

En 2005, con base en el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) que publica la ONG Transparencia Mexicana, se registraron 115 millones de casos de corrupción en el uso de servicios públicos a nivel nacional, en tanto que en 2007 esta cifra se elevó a 197 millones. El siguiente cuadro muestra el incremento de la corrupción en la prestación de los servicios públicos, así como los recursos que se destinaron a “mordidas”, ya fuera a través del soborno o la extorsión.

<b>Actos de corrupción en el servicio público</b>		
<i>Año</i>	<i>Número de actos de corrupción en 35 servicios públicos</i>	<i>Pagos anuales en mordidas de los hogares por el uso de 35 servicios públicos</i>
2005	115 millones	19 mil millones
2007	197 millones	27 mil millones

Fuente: INCBG de Transparencia Mexicana.

Otra fuente interesante que demuestra la percepción de corrupción en México es la encuesta aplicada por el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional. La siguiente tabla sintetiza el impacto de la corrupción en diferentes sectores e instituciones en 2004, 2005 y 2006. En dicha encuesta se realizó la siguiente pregunta: ¿En qué medida percibe que los sectores siguientes se ven afectados en su país por la corrupción? Las opciones de respuesta eran: 1) Nada corrupto; 2) Poco corrupto; 3) Medianamente corrupto; 4) Corrupto y 5) Muy corrupto.

<i>Sector</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Partidos políticos	4.5	4.7	4.4
Parlamento/ Asamblea legislativa	4.2	4.4	4.3
Negocios/ Sector privado	3.7	3.5	3.7
Policía	3.8	4.7	4.5
Sistema legal/judicial	4.3	4.5	4.2

continúa...

Medios de comunicación	3.6	3.3	3.5
Hacienda	4.0	3.9	3.8
Servicios médicos	3.5	3.2	3.0
Sistema educativo	3.4	3.1	3.2
Ejército	3.2	3.1	3.2
Servicios públicos	3.7	3.6	3.5
Servicio de registro y permisos	3.8	4.0	3.9
Organismos no gubernamentales	3.3	3.3	3.2
Entidades religiosas	3.1	2.9	3.2
Aduanas	4.0	4.2	sin dato

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción

Del cuadro anterior se extraen varias reflexiones: a) que los partidos políticos son considerados como las instituciones más corruptas, b) que los ciudadanos consideran en el mismo nivel de corrupción a los políticos que operan en el Parlamento y a los de la Asamblea Legislativa. Este dato resulta interesante porque, en el fondo, los legisladores miembros del Poder Legislativo representan los intereses de su correspondiente partido, c) que el sector privado ocupa la tercera posición en corrupción; en este sentido resulta relevante que el sector que se vanagloriaba y se ponía como modelo, se encuentra sumergido en corrupción. Y no sólo está sumergido en ella, sino que es cómplice directo de la corrupción del sector público, incluso, en algunos casos, es la causa misma de la corrupción pública; d) que los mexicanos consideran que el sistema judicial tiene un alto grado de corrupción. El caso cometido en marzo de 2006 a las mujeres indígenas otomíes del estado de Querétaro, Jacinta Francisco Marcial, Teresa González Cornelio y Alberta Alcántara, acusadas de secuestro de agentes judiciales y sentenciadas a prisión, es una muestra de cómo se practica la justicia en México.<sup>22</sup>

Sin duda, un nicho de corrupción en México es la policía. Aunque muchos agentes proclaman su condición de ser nobles patrulleros cuya misión es limpiar las calles de criminales, lo cierto es que una cantidad ingente de estos agentes pertenece a mafias de asesinos a sueldo que secuestran y liquidan a ciudadanos de a pie. El Defensor de los Derechos Humanos de la Ciudad de México, Luis de la Barrera, en relación con

<sup>22</sup> Cfr. Ballinas, Víctor, “Condena Amnistía Internacional al Sistema de procuración e impartición de Justicia en México”, *La Jornada*, 28 de mayo de 2010, p. 16.

que la ciudadanía tenga confianza en la policía, afirmó en 1998: “Pedirles a nuestros ciudadanos que confíen en la policía es una broma macabra.”<sup>23</sup> En un estudio titulado *Policías criminales* publicado en *time*, suplemento del diario *Reforma*, se describen distintas formas de operar de la policía vinculada con la corrupción.

Un estudio elaborado por Adrián López, quien trabajó dos años de policía bajo la supervisión del profesor de sociología en la UAM, Nelson Arteaga, apuntaba lo siguiente: a) los instructores de policías instaban a sus alumnos a extorsionar, pero con profesionalismo; b) existe una red de policías que trabaja mano a mano con pandillas de criminales en el negocio de robo de vehículos; c) los nuevos policías generalmente son desempleados que buscan este tipo de ocupación como última opción laboral; d) muchos policías ven en su trabajo un medio de enriquecimiento; e) el hecho de que algunos de los nuevos miembros cuenten con pasados delictivos no es motivo para que se les niegue el empleo (*Reforma*, 1998: 6).

En 2007, el Informe Global de la Corrupción de TI hizo referencia a la influencia que la política puede tener en los procesos judiciales fomentando la corrupción en este sector. Dicho informe, al referirse a México, destaca el hecho de que el Ministerio Público, al depender del Poder Ejecutivo, reduce la capacidad para llevar a cabo investigaciones independientes en torno a funcionarios pertenecientes al mismo partido político que el del gobierno titular. El informe también señala que los limitados recursos y, en ocasiones, las condiciones laborales peligrosas aumentan la susceptibilidad de los jueces a la corrupción. En este sentido, afirma el informe, en México los jueces que atienden casos de narcotráfico reciben poca protección y son susceptibles a la coacción y corrupción. Añade que dentro del ámbito de los narcotraficantes suele determinarse la vulnerabilidad de un juez a la corrupción con la pregunta “¿plata o plomo?”, es decir, ¿dinero o balas?

En 2005, el Barómetro Global de la Corrupción de TI declaró que los países con mayor presencia de sobornos pertenecen a América Latina, siendo México, Guatemala y Paraguay los que se encuentran a la cabeza de esta práctica. Con base en esta misma fuente, se informa que en México, entre 31 y 41% de familias admitieron haber pagado un soborno por algún servicio público en el curso de un año, añadiendo que lo hicieron porque el dinero había sido directamente solicitado por el servidor público. En 2004, Silvia Otero publicó lo siguiente:

---

<sup>23</sup> “*Policías Criminales*”, en *TIME*, suplemento diario *Reforma*. vol. 1, núm. 22, 20 de agosto de 1998, p. 6.

Cada 24 horas, en promedio, se detecta a 18 servidores públicos del gobierno federal incurriendo en actos de corrupción... Un reporte de la SFP (Secretaría de la Función Pública) asegura que durante el periodo de enero de 2001 a diciembre de 2003 esta dependencia sancionó por actos de corrupción o anomalías en su desempeño a 19 476 servidores públicos federales (Otero, 2004).

En 2001, el índice de TI, capítulo México, señaló que “los dos actores más ligados a la corrupción según la percepción ciudadana son los policías y los políticos”. Dicho índice no sólo mostró la imagen que se tiene de los políticos, sino que reveló además cifras de la cantidad de actos de corrupción de los mexicanos, mediante una encuesta en la que se preguntaba cuántas veces se había incurrido en sobornos en la prestación de 38 servicios públicos ofrecidos en los tres niveles de gobierno. Asimismo, el organismo indicó que en 2001 se presentaron 214 millones de actos de corrupción en el uso de servicios como seguridad policial, luz e impuestos. En promedio, cada hogar mexicano pagó 109 50 pesos en “mordidas”, lo que dio un total anual de 23 400 millones de pesos. Esto representa 6.9% de ingreso familiar destinado a fomentar la corrupción. La estimación de esta institución fue que los actos de corrupción en 2001 costaron a México 30 000 millones de dólares, lo que representa 9.5% del Producto Interno Bruto y el 15% de los impuestos anuales recaudados.

En 1998, los fraudes espectaculares escondidos en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) fueron inauditos; sólo podrían darse en un sistema en el que la corrupción no tiene límites. Las matanzas por motivos políticos cuyos autores intelectuales permanecen impunes, el creciente número de ejecuciones atribuidas al narcotráfico en las que son cómplices policías y agentes judiciales, o las bandas de secuestradores con protección de autoridades son sólo algunos ejemplos de cómo la corrupción está integrada en el sistema político mexicano.

El ámbito electoral es otro espacio afectado por la corrupción porque abundan las mentiras de los candidatos sin que exista freno o sanción a quien lo amerita. Durante el proceso electoral, secreto a voces, son conocidas las operaciones, farsas y mañas que realizan los miembros de los partidos políticos con tal de obtener el triunfo: el fraude, la compra de votos, la desviación de recursos públicos para campañas políticas, el uso del patrimonio nacional para usos partidistas, el tiempo empleado (en horas laborables) para apoyar a los candidatos de su partido, la distribución de propaganda política por trabajadores al servicio del Estado así como la presión a éstos para que

voten por el partido del gobierno en turno bajo el temor de ser sancionados e incluso despedidos de su puesto de trabajo.

La investigadora de la UNAM y especialista en corrupción, Irma Eréndira Sandoval, advierte sobre la injerencia que tiene la corrupción en México.

Este terrible cáncer de la vida pública es todavía un gran peso en todos los niveles de gobierno. TI advierte que casi la mitad de los mexicanos (43%) desconfían de las estrategias contra la corrupción y una gran parte de ellos también están convencidos de que el gobierno no sólo es ineficaz en su combate, sino que directamente auspicia o protege actividades ilícitas. En 2006, más de una cuarta parte de los mexicanos (28%) se enfrentó a algún tipo de soborno o extorsión. La cifra supera los niveles reflejados en países como Perú, Panamá, Venezuela, República Dominicana, Indonesia, Kenia o Sudáfrica donde la incidencia de este tipo de episodios es claramente menor. Asimismo, el Barómetro de las Américas ha reportado que de 2004 a 2006 el porcentaje total de la población mexicana que ha sido víctima de corrupción aumentó cinco puntos porcentuales al pasar de 32 a 37.1%. Ese mismo barómetro ha señalado que para 2006 México obtiene, después de Haití, el índice de incidencia de corrupción más alto en todo el continente latinoamericano” (Eréndira, 2009 11).

En 2013, en la encuesta sobre percepción de la corrupción elaborada por TI se encuentran los siguientes datos: 52% de la población opina que la corrupción se ha incrementado; 79% opina que es un problema grave; 73% opina que las medidas gubernamentales para reducir la corrupción no funcionan; 81% piensa que la gente puede hacer una diferencia positiva e importante contra la corrupción.

Las instituciones más corruptas son: partidos políticos 91%; policía 90%; políticos y funcionarios 87%; legisladores 83% y jueces 80%.

Sin embargo, estos alarmantes reportes apenas tocan la superficie de un problema cuyo núcleo central no son las “mordidas” o sobornos ni las extorsiones a cargo de servidores públicos de bajo nivel, sino la corrupción estructural, la alta corrupción que invade los más altos niveles de gobierno y que no sólo se reduce a cuestiones de dinero.

En general, el interés en la política por parte de una gran cantidad de politicastros, no se debe precisamente al deseo de servir, sino a la ambición, avaricia, codicia y anhelo de poder. Muchos de los aspirantes a los cargos públicos anhelan el poder y

saben que es un camino seguro al enriquecimiento, y a ese propósito se entregan en cuerpo y alma.

Existen diversos cargos públicos, como altos magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los generales del Ejército, que con recibir su sueldo nominal durante un par de meses ya son millonarios. En el colmo de la desvergüenza en la administración 2012-2018 salieron a la luz casos de funcionarios que cobraban un millón de pesos al mes de sueldo. Un secreto a voces es que presidentes, gobernadores, altos funcionarios, entre otros, una vez que dejan el cargo público son ricos, siendo que muchos provenían de clase humilde. Los casos mencionados son sólo la punta del iceberg, lo que equivale a decir que México vive sumergido en un mar de corrupción y que hemos llegado a la era de la cleptocracia, que es el gobierno de los ladrones.

La corrupción ya no se puede esconder. En palabras del escritor Carlos Fuentes: “En México ya no podemos ocultar la corrupción. Durante mucho tiempo en México el sistema logró ocultar la corrupción, ahora ya no se puede. La sociedad se ha diversificado demasiado, hay una prensa demasiado libre y demasiada información” (Berdeja, 1997).

### *Ética pública, un remedio para la corrupción*

Una vez identificados los males y su raíz (la corrupción), lo siguiente es preguntarse si existe algún remedio. ¿Cómo enfrentar este problema que no sólo es histórico (en 2021 se cumplen 500 años de prácticas corruptas en México), sino que se ha extendido a todos los espacios del ámbito nacional, enraizando fuertemente en la cultura mexicana? Por dónde empezar con un problema monstruoso, cual hidra de muchas cabezas, cuando algunas mentes brillantes sostienen que no hay solución, incluso hay quienes afirman que los mexicanos nacen con el gen de la corrupción.

Para buena suerte de los optimistas y para mala de los pesimistas, la situación tiene solución. Existen casos antiguos y contemporáneos de países que cuando verdaderamente han querido resolver este mal, o al menos reducirlo, lo han logrado.

Ya desde las antiguas civilizaciones: Mesopotamia, Egipto, China, Grecia, Roma, existían pensadores dedicados a dar solución a esta pandemia. Para ello, lo primero que se necesita es reunir un pequeño grupo sumamente audaz, con una gran capacidad de deliberación, que pueda comprender la magnitud de la cuestión.

Para entender un problema e intentar darle solución hay que comprenderlo en su contexto. Las recetas mágicas trasplantadas de un país a otro no valen; hay que situarse en la delimitación temporal, espacial y cultural, conociendo las causas que originaron el problema, el nivel en que se encuentra, contar con datos, cifras, fuentes de estudio y, sobre todo, con analistas capaces de interpretar, comprender y aportar soluciones.

Para una encomienda de esta magnitud se requiere contar con un equipo multidisciplinario de especialistas comprometidos verdaderamente en resolver esta problemática, personas con el siguiente perfil: a) capacidad y conocimiento de la problemática, b) interés verdadero por combatir este fenómeno, c) posesión de una conducta íntegra acompañada de valores éticos que se reflejen en una trayectoria intachable y prestigiosa.

Hoy en día, los menos fiables para resolver el problema de la corrupción son los políticos, sobre todo si carecen de una formación y profesionalización y han llegado al cargo mediante el proceder de los antiguos piratas denominado *spoil system* o sistema de botín.

El equipo responsable debe conocer el estado de la cuestión del fenómeno objeto de análisis. Algunas formas para abordar la corrupción son las siguientes:

1. Desde su conceptualización, abarcando distintas definiciones y características.
2. Por la tipología o las formas que adopta.
3. Por las características de cada tipo de corrupción.
4. Por las múltiples causas que la generan.
5. Por las formas de operación, es decir, los mecanismos para su funcionamiento.
6. Por la percepción que se tiene de este fenómeno por parte de la ciudadanía.
7. Por la medición del fenómeno en un espacio determinado.
8. Por los sectores o campos de acción específicos donde actúa (educación, salud, medio ambiente, justicia, entre otros).
9. Por la cobertura dada por los medios de comunicación a estos asuntos.
10. Por los efectos que genera en diferentes espacios de una sociedad (económico, político, social, cultural, etc.).
11. Por los mecanismos para combatirla: Fiscalía Anticorrupción, Organismos de Lucha Antifraude, Cancilleres de Justicia.
12. Por su prevención a través de educación en valores, filosofía y ética.

Si bien los enfoques anteriores se interrelacionan, para fines de estudio hay que poner énfasis en la prevención, pues ésta se orienta a la formación de una conducta idónea de los servidores públicos. Dicha formación moldea y desarrolla el bien interno de todo servidor público, su razón de ser, el espíritu de servicio a su comunidad. Y eso se logra a través de la ética pública.

Los actos corruptos aparecen en la conducta de las personas cuando no poseen sanos principios que sirvan de freno a su conducta. Las defensas que pueden impedir que una persona realice actos corruptos son los principios y valores bien interiorizados ya que éstos generan conciencia. La conciencia facilita que el individuo asuma una responsabilidad y en consecuencia un tipo de comportamiento. Un adecuado comportamiento se asocia a una sana educación.

Cuando no hay educación, ni principios, ni valores en la mente de la persona se da paso a la ignorancia. La ignorancia es caldo de cultivo para los antivalores y las prácticas corruptas. El reino de la ignorancia es campo fértil para las más descabelladas ideas y los más perversos actos. La ética saca de esa ignorancia, por eso es clave para debilitar la corrupción. En este sentido, el catedrático español Francisco Laporta ofrece argumentos al decir:

La causa inevitable y, en último término, irreductible, de la corrupción, es la conducta deshonesta del actor público [...] En último término, la corrupción se da única y exclusivamente porque un individuo, sea cual sea su entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta. Y esa es precisamente la razón por la que siempre existirá la corrupción: no hay ningún sistema de control posible ni ningún antídoto tan eficaz como para impedir totalmente una opción individual de este tipo. En todo caso ese sistema o ese antídoto tendrá mucha más fuerza si es interno al individuo (educación, convicciones, valores, etc.) que si es meramente externo (Laporta, 1997: 28).

Pese a identificar la ética pública como medicina contra la corrupción, ¿en qué consiste exactamente? ¿Cómo se aterriza? Contrario a la idea generalizada de que la ética es filosofía, abstracción o teoría, aquí afirmamos rotundamente que la ética pública es práctica.

Los grandes filósofos tanto de Oriente como de Occidente enfocaron su atención a la conducta de los gobernantes, dando importancia a los valores y a la educación. Desde entonces se identificaron los siguientes elementos:



- a) Preocupación por la formación ética de los gobernantes.
- b) Incorporación de valores en su conducta.
- c) Posesión de una filosofía de servicio a la comunidad.
- d) Consideración del bien común como objetivo de la comunidad.
- e) Incorporación de reglas morales que guíen la conducta del gobernante plasmadas en documentos (códigos éticos de gobierno).
- f) Aplicación de castigos severos a quien infrinja las normas.
- g) Existencia de maestros que formen y guíen al gobernante.
- h) Implantación de consejos éticos que asesoren al gobernante.
- i) Interiorización en cada servidor público del espíritu de servicio.

Es de señalar que la ética pública es un campo del conocimiento que, en las últimas décadas, sobre todo en el ámbito internacional, ha cobrado importancia, por lo que cuenta con instrumentos de aplicación práctica para prevenir la corrupción. Algunas de las herramientas éticas institucionalizadas son las siguientes:

1. Consejos éticos.
2. Oficinas de ética de gobierno.
3. Marco jurídico o ley de ética de gobierno.
4. Marco normativo de conducta a través de códigos de ética.
5. Profesionales, agentes éticos o expertos en ética pública dedicados a enseñar y promover valores.
6. Literatura especializada en ética pública.
7. Auditorías éticas.
8. Cine en valores ficción y documental.
9. Mecanismos de vigilancia de la conducta de los servidores públicos.
10. Mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas.
11. Mecanismos de acceso a la información.
12. Sistemas de quejas y denuncias ciudadanas.
13. Sistemas de sanciones ejemplares para combatir la impunidad.
14. Modelos de política en ética pública.
15. Sistemas de comunicación fluida con la ciudadanía.
16. Políticas de recursos humanos basadas en valores.
17. Tribunales éticos.

18. Vinculación con los ámbitos privado y social.
19. Vinculación estrecha a una red de ética global.
20. Observatorios ciudadanos.

Una vez estudiada y comprendida la operación de las herramientas para combatir la corrupción es necesario estructurar un modelo en el que encajen, se integren e interactúen las herramientas señaladas. Si bien existen modelos en ética pública como los presentados por la OCDE y el BID, una propuesta auténticamente de origen mexicano es el denominado Sistema Ético Integral (SEI) para la prevención de la corrupción.<sup>24</sup> Dicho modelo ofrece la opción de diseñar, integrar y aplicar una verdadera política en ética pública para el Gobierno y la Administración Pública de México.

## CONCLUSIONES

Pese a existir en México servidores públicos con verdadera vocación para servir a la comunidad política estamos aún muy lejos de contar con una mayoría que posea una conducta cien por ciento ética.

En general, el servidor público desconoce lo que significa y contiene la ética pública; algunos lo asocian con la transparencia, otros con la rendición de cuentas. En la ética y en la axiología se pueden encontrar alrededor de cien valores dirigidos al servidor público; la transparencia y la rendición de cuentas sólo son dos de esos valores, son una parte de la ética.

Cuando se entra al estudio de la ética pública se abre una enorme posibilidad de temas, supone adentrarse en un universo de conocimiento.

Cinco siglos de corrupción en México es mucho tiempo. En ese periodo la corrupción ha arraigado, ha anidado en la cultura del mexicano, también ha evolucionado incorporando las nuevas tecnologías, por lo que quitarnos el peso de quinientos años no es sencillo. Hemos caído en lo que los especialistas denominan “ceguera axiológica”, es decir, que ya no se percibe la corrupción sino que se piensa que así son las cosas, se toman los actos corruptos con naturalidad.

---

<sup>24</sup> El modelo del Sistema Ético Integral (SEI) se desarrolla ampliamente en la obra de mi autoría titulada: *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas* (2009), Bilbao Desclee de Brower.

Generar una cultura ética en los servidores públicos que muestre elementos conceptuales, la comprensión de valores, datos y ejemplos históricos, instrumentos, casos prácticos donde se aplicaron herramientas éticas, así como estudios comparativos es un reto a impulsar si queremos establecer un verdadero dique a las prácticas corruptas. De esta manera será posible comprender que la ética es un poderoso instrumento para el control de la corrupción.

## REFERENCIAS

- Antonio Román, José (2014), “Destituyen a Magistrado por acoso sexual y laboral”, en *La Jornada*, 10 de diciembre.
- Aranda, Jesús (2014), “Jueces y magistrados continúan con la práctica de colocar a sus familiares en el Poder Judicial”, *La Jornada*, 8 de julio.
- Aranda, Jesús (2015), “El Consejo de la Judicatura consignó a 13 juzgadores federales en cuatro años”, en *La Jornada*, 12 de enero.
- Ballinas, Víctor (2010), “Condena Amnistía Internacional el sistema de procuración e impartición de justicia en México”, en *La Jornada*, 28 de mayo de 2010.
- Becerril, Andrea *et al.*, (2011), “Investigación al patrimonio de jueces y magistrados exige la permanente”, *La Jornada*, 14 de julio.
- Berdeja, Jorge Luis (1997), “Carlos Fuentes: ya no se puede ocultar la corrupción en México”, en *El Universal*, 23 de febrero.
- Carbonell, Miguel (2010), “Corrupción judicial e impunidad: el caso de México”, en Méndez-Silva, Ricardo (coord.), *Lo que todos sabemos de corrupción y algo más*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), UNAM, pp. 1-9.
- Córdoba, Arnaldo (2010), “El difícil acceso a la justicia”, *La Jornada*, 30 de mayo.
- Diego, Óscar (2008), *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*, Bilbao Desclée de Brower.
- Eréndira Sandoval, Irma (coord.) (2009), “Introducción”, en *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México: Siglo XXI Editores.
- González Aragón, Arturo (2014), “La rendición de cuentas en México. Asignatura pendiente”, en *Revista Rc Rt Ratio*, no. 8, enero-junio. Laporta Francisco J., Ibáñez Perfecto Andrés (1997), *La corrupción política*, Madrid: Alianza Editorial.
- León, Raymundo (corresponsal) (2017), “Buscan anular la pensión vitalicia a magistrados de Baja California Sur”, *La Jornada*, 30 de enero.

- Llanos, Raúl y Ángel Bolaños (2014a), “Se asignan en el TEDF bono por más de medio millón de pesos”, *La Jornada*, 3 de octubre.
- Llanos, Raúl (2014b), “Presidente del TED aprovechó la reforma electoral para cobrar liquidación en el IEDF”, *La Jornada*, 3 de noviembre.
- Llanos, Raúl (2014c), “Bono para magistrados del TEDF ‘aprobado por diputados locales’”, *La Jornada*, 6 de octubre.
- Llanos, Raúl (2011), “Legisladores brillan por faltistas en sesiones del Consejo del IEDF”, *La Jornada*, 11 de octubre.
- Llanos, Raúl y Rocío González (2009), “Asambleístas evidencian desconocimiento de leyes y procedimientos legislativos”, *La Jornada*, 24 de septiembre.
- Méndez, Alfredo (2008), “El Consejo de la Judicatura ‘Club de amigos que solapa irregularidades’”, *La Jornada*, 6 de septiembre.
- Méndez, Alfredo (2011), “La Judicatura pide apoyo a la CNBV para revisar patrimonio de jueces”, *La Jornada*, 22 de septiembre.
- Méndez, Alfredo (2014a), “Investiga el Consejo de la Judicatura a 14 jueces y magistrados federales”, *La Jornada*, 11 de agosto.
- Méndez, Alfredo (2014b), “Descongelarán cuentas de Raúl Salinas y presuntos prestanombres”, *La Jornada*, 17 de diciembre.
- Méndez, Alfredo (2016), “Prevalece la impunidad entre jueces involucrados en actos de corrupción”, *La Jornada*, 21 de abril.
- Meyer, Lorenzo (2000), “La corrupción”, en *Reforma*, 16 de marzo.
- Otero, Silvia (2004), “Al día 18 casos de corrupción en el gobierno”, en *El Universal*, 15 de agosto.
- “Policías Criminales”, en *TIME*, suplemento *Reforma*, vol. 1 no. 22; 20 de agosto de 1998.
- Riding, Alan (1985), *Vecinos distantes*, México: Editorial Joaquín Mortíz/Planeta.
- Silva, Carlos (2004), “La corrupción como sistema”, en *Reforma*, 23 de marzo.
- Quintana, Víctor (2014), “El judicial federal, poder sin contrapesos”, *La Jornada*, 18 de julio.
- Zúñiga, José Antonio (2014), “Presentó INEGI encuesta de victimización 2014. Impunes 93.8% de delitos en el primer año de este sexenio”, *La Jornada*, 1 de octubre.
- Zúñiga, Juan Antonio (2001), “Interpuso SECODAM 28 denuncias penales contra servidores públicos por hechos de corrupción”, *La Jornada*, 22 de octubre.

*Artículo on-line*

“El Congreso de los Diputados, un ejemplo de abstencionismo laboral”, 10 de noviembre de 2008. Recuperado de: <http://www.grupotortuga.com/El-Congreso-de-los-Diputados-un>, consultado el 24 de enero de 2017.

“Chicago marca estilo. La detención por corrupción del gobernador de Illinois pone a Obama en situación incómoda” (2008), diario español *El País*, 11 de diciembre.

Real Academia Española (2001), *Diccionario de la lengua española* (22ª ed.), Recuperado de: <http://lema.rae.es/drae2001/srv/search?id=UZZkwFMLZDXX2W47iFDa>

Real Academia Española (2014), *Diccionario de la lengua española* (23ª ed.), Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=B0dY4l3>

*Documentos*

Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, Informe Ejecutivo (2007), Transparencia Mexicana.



## LOS MALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS REMEDIOS

José Adán Ignacio Rubí Salazar<sup>1</sup>

Cuando hablamos de seguridad social en México, invariablemente pensamos en la urgente necesidad de incorporar el tema a la agenda de las reformas estructurales prioritarias que el país requiere impulsar para mejorar las condiciones de vida de las actuales y futuras generaciones.

La dinámica de las condiciones demográficas registra una transición importante de personas jóvenes a aquellas que oscilan entre los 40 y 60 años de edad, cambios en los estilos de vida que han causado factores de riesgo que se traducen en enfermedades crónicas, altas tasas de empleo informal, mayor participación de la mujer en el mercado laboral, lo cual evidencia la necesidad de repensar el sistema de seguridad social en nuestro país.

Se debe analizar el sistema de seguridad social no sólo con lo relacionado a la ampliación de beneficios a la población, sino a su viabilidad financiera, derivado de la dinámica social que no corresponde ya a las circunstancias o causas que le dieron origen, en razón de que el sistema muestra signos de ineficiencias, inequidades y problemas.

La profundización de la vulnerabilidad e insuficiencia del sistema público de salud nos obliga a reconocer que México no cuenta con un sistema de seguridad social en sentido estricto, por la falta de universalidad en la cobertura y de integralidad en las prestaciones. Las reformas recientes a la seguridad social no han resuelto los problemas de fondo. En realidad, el esquema de seguridad social actual es muy limitado, por lo que ha tenido que complementarse con programas de atención a población abierta en materia de salud, lo cual ha ocasionado fragmentación y duplicidad.

En este tenor, el presente trabajo tiene por objeto identificar problemas que afectan la cobertura, calidad y oportunidad con la que se brindan las prestaciones y servicios de la fragmentada y heterogénea seguridad social de México, así como presentar algunas propuestas que se considera que pueden contribuir a mejorar el andamiaje jurídico e institucional en la materia y con ello a elevar el bienestar de la población, la productividad de los centros de trabajo y la competitividad del país.

---

<sup>1</sup> Maestro en Ciencias Políticas; exsecretario del Trabajo en el Gobierno del Estado de México.

Para dar cuenta de lo anterior, se realizó el análisis del caso de México; se inició con el estudio del andamiaje jurídico; posteriormente, se hizo un bosquejo sobre el proceso de institucionalización de la seguridad social, hasta llegar al tema de la agenda gubernamental reciente, en donde se afirma que los esfuerzos realizados en materia de seguridad social han sido insuficientes y aislados, lo que ha propiciado duplicidades, ineficiencias e incentivos perversos.

Además, se describe el contenido, alcance, cobertura y acceso de la seguridad social en México, con el propósito de configurar posteriormente un diagnóstico general, retomando varios elementos para tratar de presentar la principal problemática en la materia, que nos permita, en la parte final de este trabajo y como parte medular de este capítulo, perfilar una propuesta general para el diseño de una política pública en materia de seguridad y protección sociales.

#### TÓPICOS FUNDAMENTALES SOBRE SEGURIDAD SOCIAL

La formación, trayectoria y evolución de las nociones de asistencia, previsión, seguridad y protección sociales, y por tanto su conceptualización, son resultado de un largo y complejo proceso histórico en el que han variado las normas, principios e instituciones responsables de su aplicación.

Se trata de conceptos y categorías que han coexistido y evolucionado en el tiempo,<sup>2</sup> conservando como elemento común su carácter protector hacia la población, pero con polisemia conceptual.

De acuerdo con Marquet Guerrero (2006), la expresión *protección* resulta tener un sentido extremadamente amplio, por lo que en algunos casos incluso comprende otras expresiones o ideas, como la *asistencia*, o bien la *beneficencia*, por no mencionar las expresiones de *previsión social* o *seguridad social*, que desde su punto de vista tienen un significado más preciso. En este tenor, la idea de protección es más amplia y por lo mismo resulta factible que a su alrededor puedan agruparse otros términos que

---

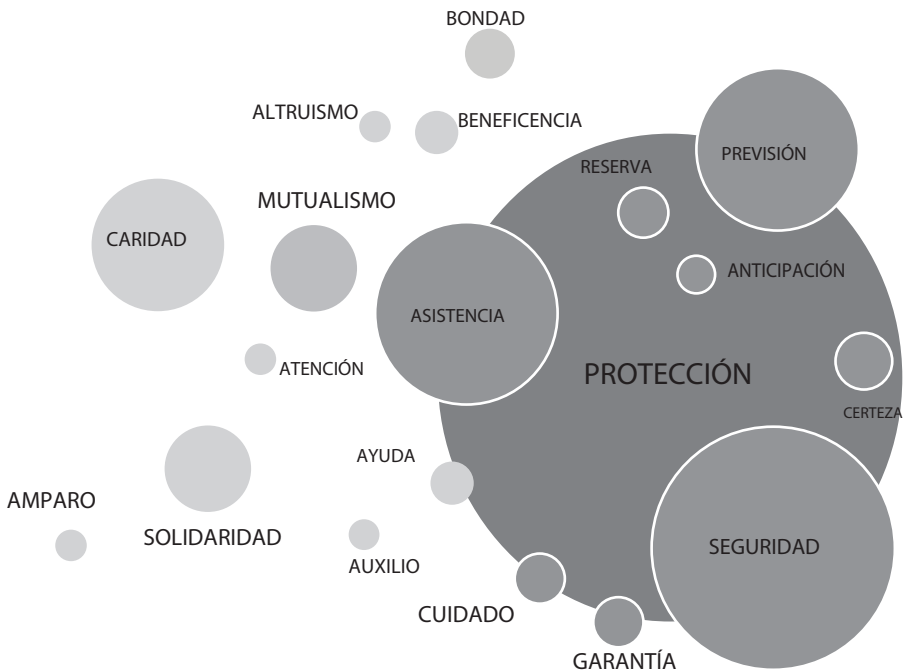
<sup>2</sup> En alusión a dicha evolución, es posible advertir que antes de llegar a la seguridad social “desfilaron en el tiempo la caridad, la beneficencia, la asistencia, la previsión en el trabajo, el mutualismo y los seguros sociales”, mecanismos que no fueron suprimidos, “subsisten todavía, en cierto modo como medidas residuales o complementarias de seguridad social en cada sistema nacional...” Ramos Álvarez, Óscar Gabriel, *Trabajo y seguridad social*, Ed. Trillas, México, 1991, p. 122.



en esencia refieren acciones y efectos cuya intención es defender, amparar, cuidar y resguardar.

El concepto *protección social* (que incluye a la seguridad social), incorpora además a la asistencia social, la beneficencia, la caridad y otros mecanismos de protección como la previsión social, orientada a prever los riesgos y contingencias e identificar las mejores soluciones antes de que se presenten o que ya estén presentes, independientemente de que las soluciones correspondan al subconjunto de la seguridad social o a otros componentes del conjunto de la protección social.

### Esquema 1. Términos asociados a la idea de protección



Fuente: elaboración propia.

La *asistencia social*, como componente de la protección social, se entiende como “el conjunto de normas de todo tipo, que integran una actividad del Estado y en su caso de los particulares, destinadas a procurar una condición lo más digna, decorosa y humana, para aquellas personas que, imposibilitadas para satisfacer por sí mismas

sus necesidades elementales y de bienestar social, requieren del socorro y la ayuda altruista, no obligatoria de los demás” (Ruiz, 2004: 28).

Marquet Guerrero (2006) vincula la *asistencia social* con la acción de asistir, acudir, concurrir y contribuir con diversos medios a que una persona supere una situación de riesgo. Por lo que, en términos generales, esta expresión y su aplicación concreta se desarrolla en varios sentidos; por una parte, considerando el sujeto al que se pretende apoyar, la naturaleza de la actividad que se realiza para proporcionar algún tipo de apoyo, o bien la naturaleza o el origen de los recursos con los que se proporciona la ayuda o asistencia.

Por otro lado, la previsión social equivale a la acción de considerar lo que conviene para atender contingencias o necesidades previsibles, y seguida esa palabra del adjetivo *social*, que se refiere a lo perteneciente o relativo a la sociedad, es posible advertir “que las contingencias o necesidades que han de ser previstas son aquellas que contemplan intereses sociales y no meramente particulares”.<sup>3</sup>

De la Cueva definió a la previsión social como “el apoyo económico otorgado a los trabajadores, así como a sus familias en caso de sobrevenir la falta de medios para subsistir por motivos naturales o involuntarios” (1984: 476), derivados de accidentes, enfermedades, paros forzosos, invalidez, vejez o fallecimiento. De la Cueva agregó que bajo esta figura el trabajo adquirió su más alta dimensión, proyectada en dos momentos sucesivos de la vida: primeramente, es la fuente humana del salario, cuya misión consiste en asegurar al trabajador una existencia diaria decorosa y, en segundo momento, es el motor de las asignaciones del futuro, cuando la actividad presente se torna difícil o imposible.

En esta lógica, se sugiere concebir a la *previsión social* como “el conjunto de prestaciones en beneficio de los trabajadores y de sus familiares o beneficiarios, que tiene por objeto satisfacer económicamente sus necesidades, en caso de vejez, invalidez o sobrevivencia y así mantener su nivel de vida económico, social, cultural e integral” (Morales, 2008: 129), tomando en consideración que en México la noción de *previsión social* tiene una concepción para fines fiscales, toda vez que el concepto está incorporado en la Ley del impuesto sobre la renta (LISR), situación por demás especial, ya que en relación con la definición puede decirse que dicho ordenamiento

---

<sup>3</sup> Véase “La crisis de los sistemas contemporáneos de seguridad social”.

legal no es el idóneo para definir el concepto de *previsión social* dada su naturaleza fiscal y no laboral.

A este entramado conceptual se suma el término de *seguridad social*, quizá el más complejo de definir por la multiplicidad de usos y connotaciones que se le atribuyen. Briseño Ruiz la define como “el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protegen a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir, y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural” (1992: 15).

En una perspectiva similar, Marquet propone como descripción o caracterización preliminar de seguridad social, “la de estar constituida por un conjunto de normas, principios e instituciones que regulan y organizan mecanismos y procedimientos de atención y de respuesta a los diversos estados de necesidad que enfrentan, en general, los miembros de la población de un país determinado” (Marquet, 2012: 1-2).

Ambas definiciones constituyen un ejemplo claro de la noción aspiracional de la seguridad social, esto es, un tipo ideal cuya viabilidad se ve trastocada al confrontarse con la realidad. Como advierten la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial, todos los programas de protección social universal deben tener sustentabilidad financiera, modificar los esquemas mentales y culturales, y tomar en cuenta la capacidad contributiva de los diferentes grupos de la población.

Con una mirada también de tipo normativo, Naccarato concibe que “la seguridad social es un conjunto de regulaciones legislativas que aseguran al individuo o a grupos sociales un derecho a determinadas prestaciones que cubren riesgos derivados de contingencias sociales, cuyas contingencias no pueden ser afrontadas por los propios afectados” (2012: 33).

Esta definición resulta por demás interesante, toda vez que alude a dos aspectos fundamentales; el primero de ellos relativo al marco normativo que permite dar certeza para acceder a la seguridad social bajo determinadas circunstancias; y, por otra parte, el acotamiento a la universalidad de dichas prestaciones para enfrentar contingencias a individuos y grupos focalizados.

Las definiciones polivalentes de la seguridad social son una realidad; no obstante, para avanzar en el propósito de este capítulo se considera oportuno recordar que la seguridad social está claramente definida, en términos generales en los convenios de la OIT y en los instrumentos de la ONU, como un derecho fundamental y un sistema basado en cotizaciones que garantiza la protección de la salud, las pensiones

y el desempleo, así como las prestaciones sociales financiadas mediante impuestos, por lo que se ha convertido en un reto universal en un mundo globalizado. Precisamente, el Informe VI, relativo a la seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa, en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 100ª reunión realizada en 2011, la OIT adoptó como concepto de seguridad social el siguiente:

todas las medidas relacionadas con las prestaciones, en efectivo o en especie, encaminadas a garantizar una protección en determinados casos, como por ejemplo: falta de ingresos laborales (o ingresos laborales insuficientes) debido a enfermedad, discapacidad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, vejez o muerte de un miembro de la familia; falta de acceso o acceso a precios excesivos a la asistencia médica; apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y adultos a cargo; pobreza generalizada y exclusión social (OIT, 2011: 8)

La amplitud conceptual de la seguridad social, producto en gran medida de su nomenclatura polivalente, y en especial por su reconocimiento como derecho humano inalienable, posibilitó sobreponerse a las nociones de asistencia social y previsión social, ambas más estrechas, al tiempo que propició el distanciamiento de una mera prestación laboral, abriendo camino para otras propuestas conceptuales de avanzada, como la de *protección social*.

El Banco Mundial y la OIT (2015) en un esfuerzo sin precedente, en torno a una visión y misión conjunta, coinciden en señalar que la protección social es una prioridad primordial para el desarrollo, toda vez que datos científicos rigurosos sobre este tema, demuestran que los sistemas de protección social bien diseñados y puestos en práctica correctamente pueden sentar las bases de un desarrollo social y económico sostenido que beneficie al individuo, la comunidad, la sociedad y las naciones.

Esta colaboración se enmarca no sólo en el ascenso del concepto de *protección social*, en sustitución del término de *seguridad social*, sino también en el hecho de que, a partir del año 2000, “el concepto de universalidad se reintrodujo en la agenda para el desarrollo. Primero en el ámbito de la educación: la enseñanza primaria universal se convirtió en un Objetivo de Desarrollo del Milenio en 2000. Luego, en diciembre de 2013, esta meta se fijó también para la salud, cuando el Banco

Mundial y la OMS se comprometieron con el objetivo de lograr una cobertura sanitaria universal. Ahora ha llegado el turno de lograr una protección social universal” (OIT, 2015: 16).

Para estos organismos, la protección social universal designa el conjunto integrado de políticas diseñadas para garantizar seguridad del ingreso y apoyo a todas las personas a lo largo de su ciclo vital, en especial a las que están en situación de pobreza y vulnerabilidad. Todo el que necesite protección social debería poder acceder a ella. La protección social universal incluye: transferencias en efectivo de un monto suficiente para toda persona que las necesite, sobre todo los niños; prestaciones y apoyo para las personas en edad de trabajar en caso de maternidad, discapacidad, accidentes de trabajo o para las personas sin trabajo; y pensiones para todas las personas mayores. Esta protección se puede proporcionar a través de: un seguro social, prestaciones sociales financiadas con impuestos, servicios de asistencia social, programas de obras públicas y otros programas que garantizan seguridad básica del ingreso (OIT, 2015).

Desde la óptica de Cecchini, Filgueira y Robles, en años recientes, la protección social ha surgido como un eje conceptual integrador que ha permitido articular diversas medidas orientadas a construir sociedades más justas e inclusivas y a garantizar niveles mínimos de vida para todos. “Si bien la protección social puede estar orientada a atender necesidades particulares de determinados grupos de población –como personas que viven en la pobreza o en la extrema pobreza y grupos en mayor vulnerabilidad como los pueblos indígenas–, debe estar disponible para el conjunto de la ciudadanía” (2014: 8).

También la protección social ha sido definida como “un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población” (Cecchini y Martínez: 2011: 19).

Sin bien es cierto que entre algunas de estas posturas hay coincidencias, también hay matices, por ejemplo, mientras que la OIT ha definido a la protección social en función de los derechos a beneficios y prestaciones a los que la ciudadanía puede acceder para protegerse del brusco decaimiento en sus estándares de vida y ha

elaborado la propuesta de “piso básico de protección social”,<sup>4</sup> la CEPAL lo ha hecho con el fin de generar respuestas asistenciales, de promoción y desarrollo social, ante los riesgos del entorno, con un “enfoque de derechos”.<sup>5</sup>

En la actualidad hay múltiples concepciones sobre la protección social,<sup>6</sup> que van desde el enfoque primigenio-clásico, vinculadas con el “estado de bienestar” de los países europeos, Estados Unidos y Canadá, hasta algunas más recientes, que limitan la protección social a respuestas asistenciales o paliativas ante diferentes fenómenos, e inclusive algunas acciones dirigidas específicamente a los pobres; o bien otras que le atribuyen un manto protector universal muy amplio.<sup>7</sup>

La protección social, así entendida, tiene por objetivos garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente. Para lograrlos deben considerarse tres grandes componentes: la protección social no contributiva (tradicionalmente conocida como asistencia social, que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas); la protección social contributiva (o seguridad social), y la regulación de los mercados laborales, que consiste en normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente.

## ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La búsqueda de seguridad constituye un largo proceso histórico que ha evolucionado como un “motor de progreso de la humanidad”. Desde siempre, el hombre ha batallado para encontrar la forma de asegurarse el alimento, se ha agrupado en comunidad para hacer frente a su apreciación de inseguridad en su entorno y ha formado colectividades y naciones para enfrentar las amenazas del exterior.

<sup>4</sup> Véase “Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global. Análisis de la situación y de las prácticas actuales y de las opciones futuras para el establecimiento de normas de seguridad social globales en la Organización Internacional del Trabajo”, Ginebra, 2008.

<sup>5</sup> Véase *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Documento LC/G.2294 (SES.31/3), 2006.

<sup>6</sup> Véase Pablo Sauma, *Documento conceptual y metodológico sobre protección social*, p.2.

<sup>7</sup> Cfr. Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*.

La historia registra la evolución del concepto, comenzando como ayuda a los más necesitados, sin que necesariamente existiera una obligatoriedad jurídica de algún actor político, económico o social. Luego surgen diversas formas de ayuda, algunas unilaterales como la caridad, la beneficencia y la asistencia; y otras, ya con tintes sociales, conocidas como de ayuda mutua,<sup>8</sup> que tuvieron su aparición en Grecia y Roma y, como expresión del espíritu solidario de la comunidad, apoyaban a los miembros y a sus familiares, principalmente en su sentido más religioso: el entierro de sus muertos.

Para dar mayor claridad al proceso de evolución de la seguridad social es necesario situarse en las últimas décadas del siglo XIX, época en la cual, conforme a numerosos estudios coincidentes, surgieron los primeros modelos que servirían para sustentar la evolución histórica de la seguridad social de nuestros tiempos.

Por un lado, surge el sistema de protección social alemán propuesto por Bismarck, cuyo modelo tiene un carácter “profesional y de aseguramiento”; y por otro, el sistema impulsado por el Reino Unido, caracterizado por su tendencia “universal y asistencial” (Comunidad Autónoma del País Vasco, 2008). Se incluye también el modelo estadounidense, por haber propuesto un esquema de aseguramiento tendiente a lograr la protección integral de los ciudadanos, a través de un abanico de seguros que trataba de abarcar a ciudadanos no empleados en condición de vulnerabilidad, como las mujeres, los niños y las personas con discapacidad, aunque apoyado por los esfuerzos ya implantados entonces por la pauta alemana y las adiciones a ese modelo surgidas de otros países, como Dinamarca, Suiza o Finlandia.

Estudiosos de la seguridad social, entre ellos Luis Moreno, coinciden en que los primeros programas de seguridad social implantados en el viejo continente fueron

---

<sup>8</sup> “La Europa moderna y la América que apenas empezaba a independizarse políticamente, en el siglo XIX, vieron crecer las formas de expresión de ayuda mutua popular. Y ello muy a pesar de las limitaciones que imponía el modelo revolucionario burgués, liberal e individualista, propiciado por la Revolución francesa. En su concepción original, las sociedades mutuales tenían un contenido solidario. Todos los integrantes aportaban con regularidad una suma de dinero cuyo monto era igual para todos los socios. De esta manera se constituía un capital que posibilitaba el subsidio de aquellos miembros que lo necesitaran. Todos cotizaban con la certeza de que en algún momento podrían ser ellos los beneficiarios de la ayuda. El sistema funcionaba como un seguro de prepago sin fines de lucro. El mutualismo era una solución para hacer frente al desamparo de la población con menos recursos de la naciente era industrial”. Véase: Pere Solà i Gussinyer, “El mutualismo y su función social: sinopsis histórica”, en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, CIRIEC-España, no. 44, abril de 2003, pp. 175-178. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17404406>

desarrollados en Alemania a partir de 1883, durante el periodo de la monarquía prusiana y auspiciados por el canciller Otto von Bismarck. Analistas sobre el tema consideran que al implantarse los primeros programas de seguridad social, también conocidos como Régimen Nacional de Seguros, y convertirlos en responsabilidad del Estado, se dieron los primeros pasos para el surgimiento del Estado de Bienestar.

Los programas de seguridad en Alemania incorporaron temas como:

- a) Seguro contra Enfermedad: puesto en marcha el 15 de julio de 1883, el cual consideraba obligatorio otorgar protección a los trabajadores de la industria contra accidentes y enfermedades; las aportaciones eran de dos terceras partes por parte de los trabajadores y una del empresario, y la vigencia de la cobertura podía extenderse hasta por trece semanas.
- b) Programa de Indemnización a los Trabajadores: publicado en 1884 y cuyo objetivo fue que los trabajadores alemanes contaran con un seguro contra accidentes de trabajo, pero pagado totalmente por los empleadores.
- c) Programa de Seguro Social para la Vejez: adoptado en 1889 con el fin de que la economía alemana siguiera funcionando con la máxima eficiencia y para eludir la demanda de opciones socialistas más radicales.

Es importante destacar el sentido previsor inherente con el que contaban estos seguros; es decir, se trataba de prepararse para solventar necesidades futuras como la ocurrencia de accidentes en el trabajo o el padecimiento de alguna enfermedad, o bien el inevitable transcurrir del tiempo hacia la vejez; también para las mujeres trabajadoras, cuando cubrían sus necesidades de atención en caso de maternidad.

Contrario a lo que generalmente se conoce, en el continente americano fueron los chilenos –previamente a los Estados Unidos de América– quienes aprobaron leyes de seguridad social obligatorias en 1924 (“Caja de Previsión de Empleados Particulares y Caja del Seguro Obrero Obligatorio”),<sup>9</sup> orientadas a proteger a los obreros, a

---

<sup>9</sup> Con la creación de estos mecanismos, “Chile dio un paso significativo en la constitución de un sistema institucionalizado de previsión social. Ambas cajas provisionales se establecieron bajo el principio de un sistema de reparto que pagaba los beneficios sociales de sus afiliados a partir del total de los dineros recaudados. De esta manera se financiaban las jubilaciones de los trabajadores y trabajadoras, las indemnizaciones por accidentes del trabajo y las pensiones de sobrevivencia por fallecimiento de sus cotizantes. El financiamiento de las prestaciones provenía de los trabajadores contratados, sus empleadores (as) y el Estado”. Para 1925, se empieza a configurar con mayor fuerza el derecho a la seguridad social, plasmándose en su Constitución



los empleados públicos y a los empleados particulares, contra riesgos de invalidez, enfermedad y vejez.

Para el caso norteamericano, en 1934 el presidente Roosevelt, en un mensaje ofrecido al Congreso de su país, expresó que los principales objetivos del Programa Americano eran “la seguridad de los hombres, mujeres y niños de la Nación, frente a ciertos riesgos y vicisitudes de la vida” (Arufe, 1935: s/p). Este mensaje fue trascendental en la historia de los Estados Unidos, debido a que fue la ocasión para dar un impulso definitivo a la aprobación de la Ley de Seguridad Social por parte del Congreso; aprobada en agosto de 1935, la nueva ley consideraba poner en marcha, mediante la creación de un esquema de seguros, una indemnización por desempleo, el aseguramiento de la vejez y la asistencia a mujeres e infantes.

Lo hasta ahora expuesto nos permite destacar la diferencia entre los modelos alemán e inglés; el primero vinculado a la condición laboral, de carácter contributivo y orientado a la protección de los trabajadores; y el inglés basado en la universalidad y ciudadanía, financiado con impuestos generales.

En lo que respecta al modelo de seguridad social surgido en el Reino Unido, es importante señalar que su creación fue respuesta a las presiones que padecía el gobierno británico, ante las desigualdades en que subsistían amplios sectores de la población, ocasionadas por las intermitentes crisis del sistema económico capitalista.

Por tanto, un resultado de los compromisos contraídos en la Carta del Atlántico, firmada en 1941 por el presidente Roosevelt y el primer ministro británico Winston Churchill, sobre “mejorar las normas laborales, el progreso económico y una seguridad social para todos”, se presentó en 1942. “En pleno apogeo de la segunda guerra mundial, el Gobierno del Reino Unido publicó el Plan Beveridge— así llamado por el nombre de su autor principal, Lord Beveridge—, que dio lugar a la creación del primer sistema unificado de seguridad social” (Hoffman, 2009: 2).

Este proyecto contemplaba algunos puntos centrales: partía del supuesto de implementación previa del conjunto de medidas que hicieran de la sociedad un lugar satisfactorio —mantención del empleo, salario mínimo, salud pública, hogar, nutrición y legislación industrial—; el sistema no solamente aseguraba la mantención de un

---

Política un rol protagónico para el Estado Chileno. Véase “Primeras medidas estatales de Seguridad Social en Chile: Las Cajas de Previsión Social”, en “Marco Histórico de la Seguridad Social”, Central Unitaria de Trabajadores. Chile, 2015. Recuperado de: <http://www.fielchile.cl/libros/libro1.pdf>, consultado el 17 de marzo de 2016.

ingreso mínimo, también incluía medidas remediales a la interrupción del mismo desempleo y accidentes, entre otros, como los tratamientos médicos para restaurar la salud y los ingresos; proveía para los gastos excepcionales, como el nacimiento, el matrimonio y la muerte, “riesgos” a los que el individuo está expuesto en toda sociedad (Hoffman, 2009).

El modelo propuesto por Beveridge, adelantado a su tiempo, por lo cual se le ha señalado como el padre de la seguridad social, trata de cubrir en sus necesidades a cualquier persona desde su nacimiento hasta su muerte. “La intención de este sistema es, fundamentalmente, aliviar el estado de necesidad e impedir la pobreza; éste es un objetivo que debe perseguir toda sociedad moderna y que debe inspirar el carácter de generalidad de la protección social” (Aleman y Morales, 2009: 54).

#### PANORAMA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Aunque la seguridad social en el mundo ha tenido un notable desarrollo, dista de contar con un modelo único, entre otros factores, debido a las condiciones de desarrollo heterogéneo que presentan las naciones en sus esferas económica, social y política. No obstante, la tendencia está marcada por las circunstancias o la problemática principal por las que atraviesa cada país.

El proceso de institucionalización de la seguridad social a nivel mundial ha tenido que recorrer un sinuoso y largo camino; se ha encontrado con circunstancias económicas, políticas y sociales adversas en cualquier país y, hasta ahora, su existencia está inacabada, sin embargo, esto no implica dejar de destacar que algunos países se han convertido en modelos a seguir en la materia.

Uno de los esfuerzos institucionales que ha delineado la política internacional en materia de seguridad social es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948. Entre sus considerandos destacan la exaltación de libertad, justicia y paz, así como “el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana” (UNESCO, 2008: 2).

En la Declaración no podía quedar de lado el impulso de la seguridad social como un derecho inherente de los individuos. Así, en el artículo 22 se funda que: “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social,

y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad” (UNESCO, 2008: 6).

En su artículo 25, destacan dos numerales en los que se plasman principios básicos de la seguridad social, adoptados por la naciente comunidad de naciones:

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social (UNESCO, 2008: 7).

Otro esfuerzo muy relevante sobre el tema de seguridad social es el realizado por la Organización Internacional del Trabajo, baste recordar la Declaración de Filadelfia de 1944, la cual define los objetivos de la Organización:

Todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad y de seguridad económica y en igualdad de oportunidades, [y se preconiza solemnemente] extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa (OIT, 1944).

En palabras de Eduardo Ameglio:

La moderna concepción de la seguridad social no tiende a proteger ni a los trabajadores ni a los indigentes, sino a todos los residentes en un país. En este sentido, se constata una vuelta a los regímenes de asistencia social, que fueron una etapa previa al desarrollo de la seguridad social. El derecho a la seguridad social se vincula al hombre, con independencia de su situación dentro de la comunidad, y las prestaciones desbordan las clásicas situaciones de subsistencia económica y sanitaria, para abarcar otras carencias y necesidades vitales (Ameglio, 2015).

En 1952, la OIT fue más allá de los esfuerzos previos y adoptó el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social como norma mínima. Es uno de los impulsos con mayor trascendencia a nivel universal, debido a que “todo Miembro para el cual esté en vigor este Convenio deberá aplicar” entre su población, cuando menos tres de las siguientes prestaciones:<sup>10</sup> asistencia médica, enfermedad, desempleo, vejez, accidentes del trabajo, maternidad, invalidez, sobrevivientes y familiares (OIT, 1952).

Uno de los esfuerzos más recientes por arraigar en las naciones el derecho fundamental y universal de los seres humanos a la seguridad social, que los proteja en todas las etapas y situaciones de la vida, fue la adopción por parte de la OIT de la Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social, en junio de 2012.

Hoy, el plano mundial se encuentra inmerso en una propuesta sobre la cual existe un amplio consenso internacional, referente a la Recomendación 202 sobre los pisos nacionales de protección social, cuyos avances se encuentran en una etapa de exhorto a la comunidad internacional para dar buena cuenta de la misma. Esta propuesta parece tener signos de integralidad, en virtud de que plantea el aseguramiento de las personas bajo “la premisa de que la seguridad social es un derecho humano y una necesidad social y económica”.

La estrategia intenta ser el parteaguas de la aceptación mundial de la seguridad social como un derecho universal al cual deben tener acceso todos los seres humanos para satisfacer sus necesidades económicas y sociales, prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la inseguridad social, y tener la capacidad de adaptarse a los cambios en la economía y el mercado de trabajo.

Esta estrategia de la OIT contribuye a la generación de opciones sostenibles como modelos de seguridad social en un momento en que el mundo ofrece escasos patrones a seguir, entre los que se pueden encontrar los correspondientes al norte de Europa, Canadá, Estados Unidos de América, y en Asia, Taiwán.

El caso taiwanés es digno de mención entre las opciones a nivel internacional, con esquemas de seguridad social exitosos, sobre todo por su cobertura, calidad de servicios y nivel de satisfacción. Los cimientos del actual sistema de seguridad social de Taiwán se remontan a 1950, cuando comenzó a implementar su seguro laboral. Siguió a éste la creación de seguros para empleados públicos, docentes, agricultores

---

<sup>10</sup> Conforme al texto del referido Convenio, el término prestaciones se refiere a las “prestaciones directas en forma de asistencia o prestaciones indirectas consistentes en un reembolso de los gastos hechos por la persona interesada”.

y población de escasos recursos. En los inicios del sistema de seguridad social, sólo 57% de la población se beneficiaba con el seguro médico, dejando sin atención a los niños y a las personas adultas mayores.

Actualmente, 99% de la población taiwanesa está asegurada e incorporada a su Sistema de Seguro Nacional de Salud, implementado en 1995. Esto quiere decir que casi la totalidad de los habitantes de las áreas rurales o urbanas están protegidos por los servicios médicos que otorga el Seguro, sin distinción de sexo, edad y ocupación, extendidos por su territorio nacional y a un paso de alcanzar la cobertura total de este derecho social (Oficina Económica y Cultural de Taipei, 2016).

En el caso de América Latina, en los últimos 20 años se registraron importantes avances en cobertura de las prestaciones de pensiones y salud para trabajadores de la economía formal, acompañados de un importante desarrollo de los regímenes no contributivos de pensiones y de prestaciones familiares, y de regímenes específicos de prestaciones monetarias para grupos especiales. Brasil es un ejemplo exitoso en grupos de difícil cobertura, como es el caso de trabajadores domésticos.<sup>11</sup>

Lo anterior permite evidenciar que independientemente del contexto de cada país, un Sistema de Seguridad Social bien diseñado es un ingrediente esencial del desarrollo social y económico, el cual debe estar integrado por dos niveles sustantivos:

- A nivel micro: una mayor seguridad de los ingresos y una mejor gestión del riesgo a lo largo del ciclo de la vida, mediante sistemas de prestaciones monetarias y de atención a la salud, es un primer paso hacia el desarrollo social y económico.
- A nivel macro: los programas de seguridad social, especialmente los que están concebidos como apoyo a la redistribución, constituyen un mecanismo eficiente para reducir las desigualdades, entre otras razones porque mejoran la seguridad de los ingresos de los grupos vulnerables de difícil cobertura.

### *El caso de México*

#### a) Andamiaje jurídico

---

<sup>11</sup> Aunque recientemente ha enfrentado problemas financieros que ponen en duda la sustentabilidad de algunas de las prestaciones generadas en este marco.

Para el caso de nuestro país, la legislación en materia de seguridad social, aunque sin definirla expresamente, tiene como piedra angular la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que en su artículo 1° establece que:

toda persona en el territorio nacional gozará de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, y de las garantías para su protección, de ahí que su ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo casos y condiciones que la Constitución establece. [Por lo tanto,] las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (CPEUM, 2015).

Autores como Gabriela Mendizábal opinan que en este documento, rector de la organización del Estado posrevolucionario mexicano, no sólo se consagraron los derechos individuales y sociales, sino que en el aspecto laboral —artículo 123— se fincaron las bases de lo que hoy conocemos como seguridad social en México.

Lo anterior se sustenta en que en el artículo 123 están plasmados los aspectos rectores de la seguridad social, específicamente en su apartado A, aunque no se consigna una sola ocasión dicho término, y menos aún se puede encontrar establecida una concepción de Estado que oriente sobre cómo dotar a la sociedad mexicana en su conjunto de esquemas transversales que consideren el ciclo de vida de las personas y la heterogeneidad social. En el caso del apartado B, en el que se alude al término en ocho ocasiones, pero sin definirlo, hay que reconocer que se establecen las “bases mínimas” o elementos sobre los que se organizaría la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado. Aunque curiosamente al referirse a los “trabajadores al servicio del Estado”, sólo menciona a los servidores públicos de los poderes Ejecutivo y Legislativo del ámbito federal, organismos constitucionales autónomos y del Distrito Federal (Ciudad de México) y excluye a los servidores públicos estatales y municipales.

Para Sánchez-Castañeda, del contenido del artículo 123 constitucional, apartado A, fracción XXIX, que señala: “es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares” (2012a:13), se puede desprender el primer

cimiento de un derecho a la protección social, toda vez que se contempla con claridad entre otros destinatarios a la población no asalariada.

A pesar de la importancia de esta disposición normativa, éste es el mejor ejemplo de la fragmentación y de la ambigüedad con la que se concibe la seguridad social en el máximo ordenamiento del país. De ahí deriva la complejidad del tema.

Para dar cuenta de lo anterior, basta señalar que de la CPEUM surgen: la Ley del Seguro Social, la del ISSSTE y del ISSFAM, pero no las de las entidades federativas y de los municipios, aunque algunas de éstas aludan al artículo 123 como fundamento de su promulgación. Es decir, en la Carta Magna no se identificó un mandato explícito en el artículo mencionado, en relación con que en las entidades federativas prevalezca determinada indicación constitucional sobre seguridad social, a excepción de la que habla “del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes”. Por otro lado, la Ley Federal del Trabajo es reglamentaria del artículo 123, apartado A, de la Carta Magna, pero no regula las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado o de las fuerzas armadas mexicanas.

## b) Andamiaje institucional

Después de aprobada la CPEUM de 1917, el país transita en los siguientes años de un esquema de beneficencia pública a uno de asistencia social, el cual, más tarde, convive con un modelo de seguridad social que se apoya en el sistema concebido por Bismarck, en la medida en que se basa en una relación bilateral: a cambio de su aportación, el trabajador recibe una contraprestación, independientemente de que el financiamiento de los seguros lo comparta el trabajador, el empleador y el Estado.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Cabe mencionar que de manera reiterada la mayoría de los autores que analizan el tema de la seguridad social en México, particularmente la dirigida a servidores públicos, hacen referencia a su desarrollo y evolución en el ámbito federal como si se tratara de todo el país, lo cual no es correcto. Es decir, el hablar del ISSSTE, del ISSFAM, de la seguridad social que protege a los trabajadores del IMSS, de PEMEX o de la CFE, equivale a hablar de la seguridad social enmarcada en el ámbito de la administración pública federal y, como sucede generalmente, pareciera que el ámbito local (estados, municipios y universidades públicas estatales) no existe o no forma parte del Estado mexicano. También es recurrente que se hable de los trabajadores de los gobiernos federal y del Distrito Federal como si se hablara de los de todo el país, incurriendo en una apreciación, cuando menos, incompleta. La propia Constitución abona a esta confusión en su artículo 123, apartado B, cuando se refiere sólo “a los poderes de la Unión, el Distrito Federal y sus trabajadores”, omitiendo la mención al ámbito local.

Al respecto, se considera importante hacer un bosquejo sobre el proceso de institucionalización de la seguridad social en México. “El 2 de junio de 1921, Obregón envió una iniciativa de Ley al Congreso para crear un sistema de pensiones de retiro y compensaciones en caso de accidente para los trabajadores, que sería financiado por los patrones con una cuota equivalente al 10% de la nómina. A cambio proponía eximir a los empleadores del reparto adicional de utilidades, tal como estaba estipulado en el artículo 123” (IMSS, 1996).

La protección que brinda la seguridad social empieza su arraigo en nuestro país durante la administración de Plutarco Elías Calles (1924-1928), con la creación en 1925 de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro,<sup>13</sup> la cual, con la reforma a la Constitución en 1959 se convierte en lo que hoy conocemos como el ISSSTE.

Posteriormente, con Emilio Portes Gil (1928-1930), se amplían los servicios de asistencia social en beneficio de las niñas y niños y se empieza a considerar a la mujer como sujeto de asistencia con la creación de hogares infantiles para apoyar a las mujeres que necesitaban trabajar, además de los llamados “Centros para mujeres en estado de gravidez”.

Durante el periodo de gobierno de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), el contexto histórico fue dominado por la expropiación petrolera, los programas agrarios y la movilización sindical; en este marco se impulsó un primer proyecto de Ley del Seguro Social. “Destaca el proyecto elaborado en 1938 por el entonces secretario de Gobernación, Ignacio García Téllez, que proponía la creación de un Instituto de Seguros Sociales de aportación tripartita que incluía al Estado, a los trabajadores y a los empleadores, y que cubriría las enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, las enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria” (IMSS, 1996).

Durante la administración del general Ávila Camacho (1940-1946), se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia el 18 de octubre de 1943, cuyas acciones se

---

<sup>13</sup> “Durante la administración del presidente Calles se diseñó el primer programa de pensiones para funcionarios, maestros y militares, después de que fracasó la iniciativa de establecer un Instituto Nacional de Seguros Sociales en 1925, que habría de ser tripartito en cuanto a su administración, pero en lo referente a su financiamiento sería responsabilidad del sector patronal. Para fines de la década de los años veinte, la seguridad social se había convertido en una bandera política. Así, cuando Obregón buscó reelegirse en 1928 prometió la instalación de un sistema de seguridad social”. Véase “La seguridad social ante el futuro...”, *op. cit.*



enfocaron principalmente en las niñas, los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Sumado a lo anterior, se caracterizó por dar prioridad a los acuerdos y conciliar los intereses de los distintos grupos económicos y políticos del país.

La primera medida adoptada para tratar de resolver los conflictos obrero-patronales fue la creación [en 1940] de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS),<sup>14</sup> con el objetivo de vigilar el cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo y fomentar el diálogo entre empresarios y trabajadores para evitar que el estallido de huelgas afectara la producción nacional. Al organizarse la STPS, se instituyó el Departamento de Seguros Sociales, que comenzó a funcionar en febrero de 1941 y se abocó a resolver la necesidad de establecer la seguridad social en México. A raíz de esto, el presidente ordenó la creación de la Comisión Técnica del Seguro Social –integrada por representantes del sector patronal, obrero y oficial–, cuyo objeto era la elaboración de un proyecto de Ley de Seguros Sociales. En julio de 1942, la Comisión Técnica presentó la Iniciativa de Ley del Seguro Social al presidente, quien la envió al Congreso el 10 de diciembre (DOF, 1943).

El Decreto por el que se aprobó esta iniciativa se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1943. “Ésta determina que la finalidad de la seguridad social es garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo” (Mendizábal, 2007: 23).

La Ley mandataba la creación de un organismo que organizara y administrara el naciente “seguro social”, con lo cual se funda el Instituto Mexicano del Seguro Social,

---

<sup>14</sup> Es importante destacar, que la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social fue el primer paso para el nacimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). La naturaleza de las funciones conferidas a la STPS, vinculaban indisolublemente a este organismo público descentralizado a la dependencia federal. Lo anterior se fundamenta en el “Decreto que reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría del Trabajo y Previsión Social”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 31 de diciembre de 1940. El Decreto estipulaba como una de las competencias de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en su artículo 11, fracción IV, los “seguros sociales a que se refiere la fracción XXX del... artículo 123” constitucional, de hecho, en la publicación del DOF del 19 de enero de 1943, es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como instancia del Poder Ejecutivo, la que da a saber a los habitantes de México sobre la promulgación de la Ley del Seguro Social. Restaría analizar qué sucedió durante la evolución histórica del Instituto que lo distanció de la STPS, y que lo hizo cada vez más dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como el hecho de que nunca se le haya sectorizado a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a pesar de su carácter de organismo descentralizado, cuya función principal es la de protección de los trabajadores de México.

“cubriendo los siguientes riesgos: accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades generales y maternidad, invalidez, vejez y muerte, y desocupación en edad avanzada”.<sup>15</sup>

En lo que respecta a la gestión de Miguel Alemán Valdés (1946-1952), en 1950, se inaugura el Edificio Central del Instituto Mexicano del Seguro Social, ubicado en la avenida Paseo de la Reforma de la Ciudad de México; en este periodo de gobierno se empieza a ver la seguridad social materializada en obras y acciones tangibles. Otro ejemplo de ello es que en 1952 se construye el primer hospital de lo que más adelante sería el primer centro hospitalario del IMSS: La Raza, siendo el principal proveedor de médicos especialistas de alto nivel (IMSS, 2016: 12).

Otro hecho clave de la seguridad social en nuestro país sucede el 30 de diciembre de 1959 con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en el sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964). Al tiempo que se aprobó la iniciativa de creación de este instituto, se reformó el artículo 123 de nuestra Ley suprema, al cual se le adicionó el apartado B, “elevando a rango constitucional los derechos de los trabajadores al servicio del Estado mexicano”,<sup>16</sup> como lo apunta Alejandro Carrillo Castro, quien indica que “la creación del ISSSTE marca el inicio de un sistema integral de seguridad social para los trabajadores del Estado y sus familiares” (2015: 171).

---

<sup>15</sup> “Se le otorgó un carácter obligatorio, argumentando que si fuera voluntario sería aprovechado por un corto número de personas previsoras, cuando lo que se buscaba era proteger a los sectores económicamente débiles de la población. Se estableció que dicha obligatoriedad se iría extendiendo paulatinamente para llegar a cubrir eventualmente a todos los sectores de la población. Al mismo tiempo, se crearon los seguros facultativos para los trabajadores que por sus circunstancias no quedarán incluidos en el régimen obligatorio en ese momento (trabajadores de empresas de tipo familiar, a domicilio, domésticos, del campo, temporales y eventuales, los independientes como profesionistas libres y los ejidatarios).

De esta forma el gobierno de México no sólo buscaba salvaguardar la salud y bienestar de los trabajadores, sino también impulsar la productividad. La exposición de motivos de la Ley argumentaba que creando en el obrero un estado de tranquilidad respecto a trascendentales incertidumbres, aumenta su capacidad de rendimiento, evita innumerables posibilidades de conflictos y tiende a crear un mejor entendimiento que permite el desarrollo de nuestra economía”. Véase “La seguridad social ante el futuro...”, *op. cit.*

<sup>16</sup> Es importante insistir aquí en la visión centralista que ha prevalecido en México (desde la federación y desde siempre) en el sentido de que no sólo los poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal son “el Estado mexicano”, es decir, esta visión ha obviado en muchos sentidos la existencia de los gobiernos estatales y municipales como parte del Estado, generando, en buena medida, los desequilibrios económicos y sociales existentes, de manera especial en lo que se refiere a la seguridad social.

El signo más importante en el periodo de gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), en el ámbito de seguridad social, se orienta a ampliar la atención a la niñez en materia alimentaria y capacitar a padres en torno a la integración familiar. A través del Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN), creado en 1968, se extiende la protección a “menores en condiciones de riesgo”, y se brindan servicios médico-asistenciales y recreativo-culturales a los infantes.

En el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) se incrementan los beneficios para los trabajadores formales asegurados por el IMSS. En 1972 se funda el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), con el propósito de dar cumplimiento al derecho a la vivienda, establecido en el artículo 4º constitucional.

Durante la administración de José López Portillo (1976-1982) se fusionan en 1977 el IMPI y el IMAN para crear el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el cual sería el órgano rector en materia asistencial en beneficio del niño y la familia. Actualmente se encarga de “conducir políticas públicas en materia de asistencia social que promueven la integración de la familia... y mejorar la situación vulnerable de niños, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad” (SNDIF, 2015).

En 1983, durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988),

la Política Social se ocupa de los grupos marginados a quienes llama vulnerables (casi el 55% de la población), se pretendía continuar proporcionando los mínimos de bienestar social. Se le reduce presupuesto a las Instituciones de Salud (IMSS, ISSSTE, SSA) y le incrementan al DIF como órgano especializado que encabeza la asistencia social. En 1986 es aprobada la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, la cual aglutina al DIF, Centros de Integración Juvenil y al Instituto Nacional de la Senectud (Huerta, 2015).

En cuanto al tema de la seguridad social, durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se crea en 1992 el Sistema de Ahorro para el Retiro y en 1994 la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se reforma la Ley del Seguro Social, entrando en vigor en julio de 1997, a la vez que comienza a operar el nuevo sistema de pensiones que convierte el tradicional régimen de reparto en un sistema basado en una cuenta individual a nombre del trabajador,

en la que se hacen aportaciones tripartitas: gobierno, trabajador y patrón (a 15 años de la Reforma al Sistema de Pensiones en México, 2012).

Al terminar la primera década del siglo XXI los esfuerzos realizados por nuestro país, en materia de seguridad social, han sido insuficientes y aislados, se observa mejoría en los indicadores sociales, pero pareciera que llegaron a su techo. Se ha pretendido impulsar simultáneamente (y se considera que incorrectamente) seguridad social (vinculada a la condición laboral y al carácter contributivo) y protección social (asistencial-no contributiva), lo que ha propiciado duplicidades, ineficiencias e incentivos a la informalidad del empleo, por ejemplo el Seguro Popular que, independientemente de sus bondades, se ha constituido en un factor que influye en la presencia de trabajadores de unidades económicas formales, al margen de la seguridad social.

El tema se ha enfocado a los ámbitos de la salud con la ampliación de la cobertura a personas no derechohabientes mediante el “Seguro Popular”, y en la transformación que han sufrido los esquemas de pensiones de las instituciones de seguridad que brindan protección social a los trabajadores del Estado y de los que están al servicio del sector privado.

Cabe señalar que, hasta ahora, las modificaciones a los sistemas de pensiones del IMSS y el ISSSTE son sólo una parte de los esfuerzos que en materia de seguridad social es necesario realizar en México, ya que estos ajustes están enmarcados en el ámbito de la relación laboral formal que existe entre trabajadores y patrones.

En ese sentido, en el marco de la alternancia en el poder que ha vivido México desde el 2000,<sup>17</sup> se sucedieron una serie de cambios en la manera de afrontar la pobreza de millones de mexicanos pero con el sello evolutivo de los gobiernos antecesores, es decir, mediante la puesta en marcha y proliferación de programas de corte asistencial, encabezados por la Secretaría de Desarrollo Social.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Es importante mencionar que a partir de este hecho se da paso a las nuevas condiciones de pluralidad, competencia y alternancia que hoy se registran en México, lo cual derivó en una competencia entre partidos políticos y ámbitos de gobierno por generar y operar programas “sociales” costosos, en muchos casos con duplicidades inmersas y en otros, ajenos a la naturaleza de las atribuciones de los ámbitos de gobierno (principalmente el municipal). Lo anterior dificulta la consolidación de políticas públicas en materia de seguridad y protección sociales.

<sup>18</sup> Vale la pena mencionar que conforme al “Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2004-2013”, para 2010, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) da cuenta de 273 intervenciones a cargo de la Administración Pública Federal, llegando a la mayor cantidad de programas operados y acciones en esa materia en 2012, con 278. En el ámbito local, el

En 2002 se reforma el Progreso para convertirse en Desarrollo Humano Oportunidades, cuyo propósito fue contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, mediante el desarrollo de capacidades básicas de las personas y familias en esa condición. En 2003 se reforma la Ley General de Salud para crear el Sistema de Protección Social en Salud, mejor conocido como Seguro Popular, para brindar protección a la población no derechohabiente, mediante un esquema de aseguramiento de salud, público y voluntario.

En 2007 se publica la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual, entre sus principales reformas contempla las relativas al sistema de pensiones que reciben los trabajadores de la administración pública federal. Se igualaron, como ya se comentó, a cuentas individuales, como sucedió con los afiliados al IMSS. Los trabajadores activos del gobierno federal optaron entre el régimen de reparto o recibir un bono de antigüedad para migrar al sistema de cuentas individuales. Se estableció un esquema de ahorro solidario y se creó el PENSIONISSTE, como el “Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, encargado de administrar las cuentas individuales de los trabajadores e invertir los recursos que las integran” (ISSSTE, 2015).

En 2014, Oportunidades se transforma en Prospera, Programa de Inclusión Social, cuyo objetivo es articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, la generación de ingresos, el bienestar económico, la inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigidas a la población en situación de pobreza, bajo esquemas de corresponsabilidad que les permita a las familias mejorar sus condiciones de vida y garantizar sus derechos sociales con igualdad de oportunidades.

---

“Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2010” registró la existencia de 2 391 programas y acciones de desarrollo social operados por gobiernos locales. Las entidades federativas con el mayor número fueron: “Estado de México, Chiapas, Distrito Federal y Veracruz con 282, 240, 190 y 189 intervenciones, respectivamente”. Dentro del universo de programas y acciones estatales en la materia, el concerniente a la seguridad social registró la cifra de 10, equivalente a 0.4% del total, ubicando a este derecho social en el nivel más bajo. No resulta ocioso mencionar que, conforme a la Ley General de Desarrollo Social, “los derechos fundamentales para el desarrollo social son la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y los relativos a la no discriminación”. Véase: “Presentación y análisis del Inventario 2013-2014” y “Presentación y análisis del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2010”. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México.

## LOS MALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

A continuación se describirá la forma en que se organiza la seguridad social en México, así como su contenido y alcance, con el propósito de configurar posteriormente un diagnóstico general, retomando varios elementos para presentar la principal problemática en la materia que nos permita en la parte final de este trabajo perfilar una propuesta general para el diseño de una política pública en materia de seguridad y protección sociales.

En 2013 existían 273 programas y acciones federales relacionados con derechos sociales, mientras que en el ámbito estatal se contaba con 2 391 programas. Sin embargo, no existía un padrón único de programas ni de acciones, así como de beneficiarios y no se tenía un alineamiento claro y estratégico de la política social. Por tanto, se carecía de una adecuada articulación interinstitucional que resultara en el cumplimiento efectivo de objetivos de desarrollo social comunes o complementarios (Gobierno de la República, 2013).<sup>19</sup>

Conforme a lo dispuesto por la Ley del Seguro Social y demás ordenamientos legales en la materia, la seguridad social en nuestro país está a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados. A continuación se explica la situación que prevalece con respecto a la estructura organizacional, infraestructura, acceso y cobertura.

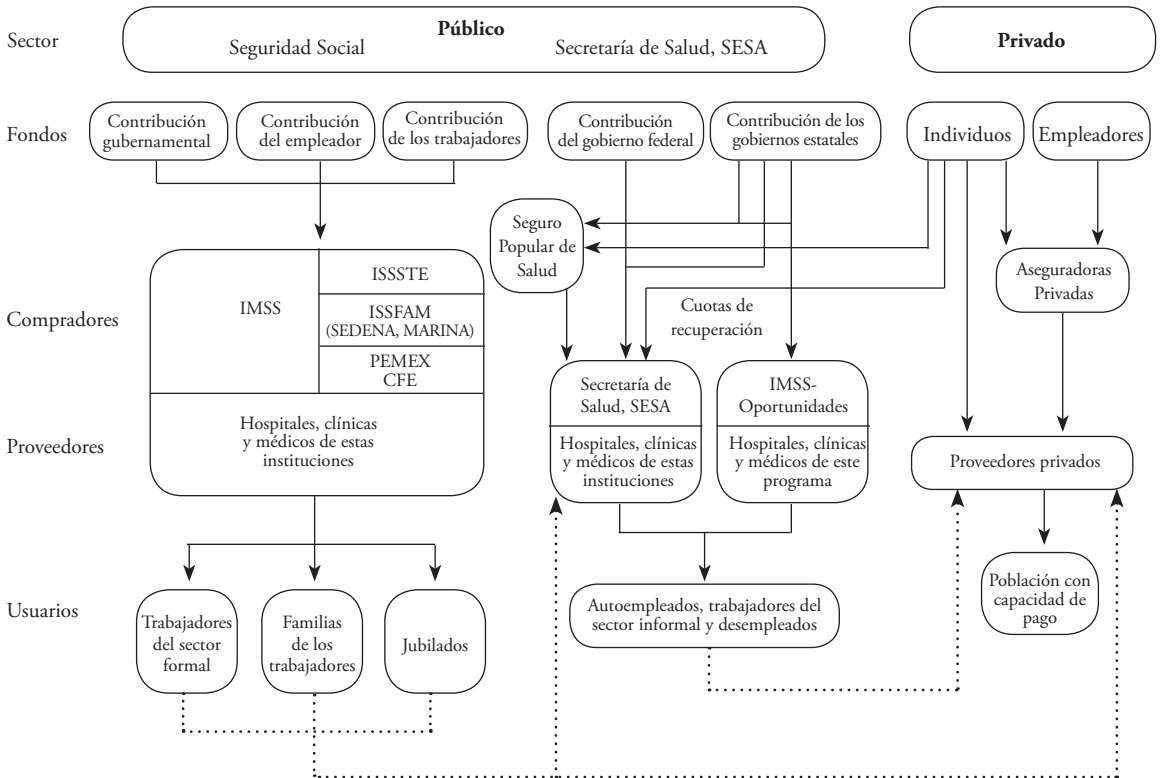
### *Organización e infraestructura*

Actualmente, por la forma en que está organizado el sistema de seguridad social en nuestro país, es posible advertir múltiples esquemas de protección con muy limitada portabilidad entre ellos y con diferencias entre sí, en cuanto a tipos de seguros, servicios (principalmente de salud) y prestaciones en general.

---

<sup>19</sup> Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018, p. 45.

**Figura 1. Sistemas de salud y de seguridad social en México**



Fuente: construcción basada en Gómez Dantés, Octavio, *et al.*, (2011), *Sistema de Salud de México. Salud Pública*, México, 2011, vol. 53.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley General de Salud, el sistema de salud de México tiene como institución rectora a la Secretaría de Salud. Dicho sistema está compuesto por dos sectores: público y privado. El sector público comprende por una parte a las instituciones de seguridad social: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), los Servicios Médicos de Petróleos Mexicanos (PEMEX), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR) y otros, que prestan servicios a los trabajadores del sector formal de la economía y, por otra, a las instituciones que protegen o prestan

servicios a la población sin seguridad social, dentro de las que se incluyen el Seguro Popular de Salud (SPS), la Secretaría de Salud (SSA), los Servicios Estatales de Salud (SESA) y el Programa IMSS-Prospera (IMSS-P). El sector privado presta servicios a la población con capacidad de pago (Gómez *et al.*, 2011).

Es importante mencionar que el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México (ISSFAM) brinda protección en la materia a los trabajadores de la SEDENA y SEMAR; también el IMSS y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) cuentan con su propio esquema de seguridad social en beneficio de sus trabajadores.

La infraestructura general de la que se dispone para proporcionar tales servicios es significativa si se considera, por ejemplo, que existen 601 052 trabajadores que laboran en las instituciones de seguridad social, de los cuales 479 749 trabajadores corresponden al sector público y 121 303 al sector privado. La conformación de este personal en el caso del sector público deja ver que más de 191 942 son médicos y cerca de 287 807 enfermeras, en tanto que en el sector privado la cifra para el personal médico se ubica en 75 906 y 45 397 en el caso de las enfermeras (Secretaría de Salud, 2013).

Si bien, en términos generales, el número de médicos y enfermeras ha venido aumentando en los últimos años en México, éste se mantiene por debajo de los estándares de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).<sup>20</sup> Desde el 2000, el número de médicos *per cápita* se ha incrementado sustancialmente en México, pasando de 1.6 médicos por cada 1 000 habitantes en el 2000 a 2.2 en el 2012, sin embargo, esta cifra sigue siendo inferior al promedio de la OCDE de 3.2 (OCDE, 2014).

Las prestaciones que el IMSS brinda a sus derechohabientes se encuentran bajo dos tipos de regímenes: el Régimen Obligatorio y el Régimen Voluntario. En el Régimen Obligatorio una persona es afiliada por su patrón por tener una relación laboral que obligue a su aseguramiento, mientras que en el Régimen Voluntario, la afiliación es producto de una decisión individual o colectiva.

El Régimen Obligatorio se integra por cinco tipos de seguros: Riesgos de Trabajo, Enfermedades y Maternidad, Invalidez y Vida, Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, y Guarderías y Prestaciones Sociales. Por su parte, el Régimen Voluntario sólo cuenta con el Seguro de Salud para la Familia y el Seguro Facultativo.

---

<sup>20</sup> Véase: OCDE (2014), Estadísticas de la OCDE sobre salud 2014, México en comparación. Recuperado de: <http://www.oecd.org/els/health-systems/Briefing-Note-MEXICO-2014-in-Spanish.pdf>



Por otro lado, la provisión de los servicios de salud del ISSSTE comprende la atención médica preventiva, la atención médica curativa y de maternidad, la rehabilitación física y mental, la atención por riesgos del trabajo y los cuidados de salud tras el retiro laboral, todos ellos financiados con cargo al seguro de salud. Es la prestación con mayor demanda por parte de la derechohabencia, cuya operación requiere del monto de recursos más importante en el Instituto.

Adicionalmente, existen otros casos como el de las entidades federativas y municipios que forman parte del entramado institucional, a través del cual se proporcionan directa o indirectamente un conjunto de seguros, prestaciones sociales y otros servicios vinculados a la seguridad social, como la atención y asistencia médica a grupos de población que, por su condición de servidores públicos de las administraciones públicas estatales o incluso municipales, se constituyen en asegurados y pensionados (derechohabientes), haciendo extensivos estos derechos a sus familiares como beneficiarios.

Si se analiza el ámbito local se puede advertir que existe una gran diversidad en cuanto a variantes y opciones en el diseño institucional, organización, cometidos y alcances en materia de seguridad social.

A continuación se presentan algunos hallazgos identificados que denotan la heterogeneidad en cuanto a la denominación, organización y jerarquización del tema en cada entidad federativa.

- De las 32 entidades federativas, 24 cuentan con una estructura organizacional a nivel de instituto con autonomía propia, 2 son organismos superiores y 6 entidades federativas cuentan con una estructura superior de Dirección que depende del Estado. Cabe destacar que 2 entidades federativas se ven fortalecidas por la conformación de una estructura organizacional basada en la creación de instituto y dirección.
- En el sexenio (2012-2018), 21 entidades federativas actualizaron sus leyes en materia de seguridad social o pensiones.
- Se destaca que de las 32 entidades federativas, 9 contemplan en su marco jurídico la protección de los derechos de los trabajadores o servidores públicos; en materia de seguridad social, pensiones y prestaciones no sólo a nivel estatal, sino que contemplan también el municipal.

- Entidades federativas como Colima, Durango, Jalisco, Oaxaca y San Luis Potosí consideran dentro de su estructura orgánica oficinas o direcciones encargadas de la organización y funcionamiento de su sistema de seguridad social, a diferencia del resto de las entidades que cuentan con un instituto para tal fin.
- Algunos estados y algunos municipios prestan los servicios de salud a sus servidores públicos mediante convenios con el IMSS y otros con el ISSSTE.
- Son muy pocos los municipios que brindan seguridad social a sus servidores públicos a través de una institución propia creada para ese fin.
- Adicionalmente, en la gran mayoría de las entidades federativas, las universidades públicas estatales cuentan, parcial o integralmente con su esquema propio de seguridad social y, en muchos casos, coexistiendo con otros que operan la federación o el propio Estado.

Con base en lo anterior y en el estudio realizado por la OCDE sobre el sistema de salud en México, se puede afirmar que el principal problema del sistema de salud de México es que se trata de un conjunto de subsistemas distintos, cada uno con diferentes niveles de atención, dirigido a distintos grupos de población, con precios y resultados disímiles (OCDE, 2016).

Por tanto, la fragmentación y la heterogeneidad de prestaciones y servicios que brindan estos subsistemas, aunado a la complejidad que enfrentan los diversos sistemas de pensiones, constituye un problema de urgente solución; la seguridad social es un aspecto que debe estudiarse con cuidado para identificar la opción que operativamente y, en términos de acceso y cobertura, resulte más adecuada.

### *Acceso y cobertura*

El porcentaje de población que carecía de acceso a la seguridad social en 2010 se ubicó en 60.7% del total de la población del país, lo que equivale a 68.3 millones de personas. En 2010, ésta fue la mayor carencia social en el país (CONEVAL, 2010).

En 2012, la situación no presentó mejoras, por el contrario, se incrementó en 3.5 millones de personas sin acceso a la seguridad social, ya que continuó siendo el derecho social más rezagado dentro de los incluidos en la medición de la pobreza: 71.8 millones de personas (61.2%) presentó dicha carencia (ISSSTE, 2014a).

Para 2016, se registró una reducción respecto de 2012, de 61.2% a 58.5%, es decir, disminuyó en 2.7%. En números absolutos representa una reducción de 1.7 millones de personas que dejaron de carecer de acceso a la seguridad social (ISSSTE, 2014b).

El IMSS es la institución de seguridad social con mayor cobertura en el país: a diciembre de 2015 contaba con 25 814 591 trabajadores asegurados, que se traducen en 61 864 971 derechohabientes, sumando los asegurados del programa IMSS-Prospera, tiene más de 74 millones de asegurados, que corresponde al 57.8% de la población (IMSS, 2016).

El ISSSTE es la segunda institución de seguridad social más importante del país y para el año 2015 los recursos que se le asignaron representaron 4.4% del presupuesto de egresos de la federación.

De acuerdo con su Anuario Estadístico 2015, al cierre de diciembre de 2014, brindaba cobertura a más de 12.8 millones de derechohabientes entre trabajadores en activo, jubilados, pensionados y sus familiares, lo que representó alrededor del 11% de los mexicanos. En dicho periodo, contaba con poco más de 962 mil pensionados o jubilados, de los cuales alrededor de 14.4% tenían edades superiores a los 65 años.<sup>21</sup>

Para proveer de servicios de salud a las personas que no cuentan con seguridad social en los últimos años se creó el Programa Seguro Popular, cuyo objetivo es otorgar dichos servicios (con cobertura limitada a cerca del 50% del cuadro de morbilidad integral) a personas que no cuentan con empleo o que trabajan por cuenta propia y no están afiliados a alguna institución de seguridad social. Además, existen otras iniciativas como el Seguro Médico para una Nueva Generación (ahora Seguro Médico Siglo XXI), que protege a todos los niños que han nacido a partir del 1 de diciembre 2006 y que no cuentan con seguridad social.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Al 31 de diciembre de 2014 se identificaron más de 285 000 trabajadores que cuentan con los derechos cumplidos para ejercer una pensión, lo que en el mediano plazo disminuirá el número de contribuyentes activos por cada pensionado, esto planteará una presión adicional a los seguros, servicios y prestaciones. Véase el Informe financiero y actuarial del ISSSTE 2015.

<sup>22</sup> Este programa forma parte del Sistema de Protección Social en Salud y constituye un seguro que ofrece atención médica integral a los niños desde que nacen hasta que cumplen cinco años de edad y garantiza la afiliación inmediata de toda la familia al Sistema de Protección Social en Salud. Los beneficiarios del Programa Seguro Médico para una Nueva Generación están protegidos de los principales padecimientos que se presentan en los primeros cinco años de vida, pero sobre todo en el primer mes de vida, que es donde se presenta el mayor número de casos de muerte infantil neonatal. Específicamente los beneficiarios de este programa tienen derecho a recibir los servicios médicos de 128 intervenciones.

La afiliación al Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) y al Seguro Médico Siglo XXI, creció de manera pronunciada en los últimos años. La población afiliada por el primero aumentó de 15.7 millones de personas en 2006 a 57.3 millones en 2014; mientras que la del segundo, de 819.4 mil personas en 2007 a 5.7 millones en 2011, bajando a 5.6 millones en 2014 (CONEVAL, 2015). Actualmente, el Seguro Popular cubre 287 intervenciones y otorga 647 medicamentos, conforme al Catálogo Universal de Servicios de Salud 2016.

Sin embargo, como bien señala el CONEVAL, es importante observar que los beneficios que se obtienen a través del Seguro Popular no pueden ser equiparables a la derechohabencia a instituciones de seguridad social, como el IMSS o el ISSSTE, ya que estas instituciones cuentan con mayores beneficios, como la cobertura completa de los padecimientos; las prestaciones económicas por enfermedad, accidente de trabajo y maternidad; el sistema de pensiones, los beneficios para la adquisición de vivienda; entre otros, además de que la protección social que reciben está ligada al empleo con que cuentan. Por ello, la afiliación al Seguro Popular no puede ser considerada como un equivalente de derechohabencia.

Sumado a lo anterior, es importante resaltar que en 1998 se publicó el Decreto mediante el que se incorporan al régimen obligatorio del Seguro Social a las personas que cursen estudios de los niveles medio superior y superior en instituciones educativas del Estado (prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad).

Este seguro aplica para los estudiantes inscritos en el nivel medio superior y superior de instituciones públicas, que no cuenten con alguna protección médica de cualquier otra institución (IMSS, ISSSTE, ISSFAM, PEMEX, SEGURO POPULAR, instituciones estatales de seguridad social, etc.), que tengan contratado algún seguro médico especial del mismo IMSS, o que sean beneficiarios de padres o cónyuge con derecho a algún sistema de seguridad social, el cual según el Informe presentado al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2013-2014, a diciembre del 2013, contaba con un registro de 6.5 millones de personas aseguradas, entre los que se incluían de manera duplicada estudiantes, familiares de los trabajadores del IMSS y trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad (IMSS, 2015).

Como derechohabiente del IMSS por seguro facultativo de estudiante, se tiene derecho a prestaciones médicas como: consulta médica (general y de especialidades),

hospitalaria (por enfermedad, accidente y maternidad), farmacéutica (medicamentos por prescripción del médico tratante del IMSS), así como análisis clínicos de rayos X.

No obstante, debido a que no se cuenta con padrones confiables, es muy probable que un alto porcentaje de los mismos sean derechohabientes del propio IMSS o de alguna otra institución de seguridad social ya que, considerando el perfil de los beneficiarios (personas cuya condición socioeconómica les permite acceder a estos niveles educativos) existe una alta probabilidad de que el padre, la madre o ambos estén afiliados a alguna institución de seguridad social, lo que los hace derechohabientes.

Adicionalmente, las características de morbilidad de las personas aseguradas (en su inmensa mayoría jóvenes entre 15 y 23 años de edad) relativizan su beneficio debido a la muy baja presencia de enfermedades dentro de este rango de edad, lo que hace suponer que este seguro se constituye más como un medio adicional de financiamiento para la operación del IMSS que como un mecanismo efectivo de protección social a este sector de la población.

Sumado a lo anterior, y derivado de la carencia de padrones de afiliados a las instituciones de seguridad social, al hacer una revisión de la población objetivo del Seguro Popular y del Programa IMSS-Prospera, creados en 2003 y 2016,<sup>23</sup> respectivamente, se puede observar claramente la duplicidad existente:

IMSS-Prospera	Seguro Popular
Población objetivo	
Son aquellas personas no cubiertas por ningún sistema de seguridad social, en su mayoría residentes de localidades de alta y muy alta marginación; carecen de acceso a los servicios de salud y no están atendidas por ninguna otra institución del sistema nacional de salud (IMSS, 2015).	Se caracteriza por no ser beneficiaria de las instituciones de seguridad social o que no cuenta con otro mecanismo de previsión social en salud en razón de su situación laboral. Al mes de junio de 2016 atiende a 18.6 millones de personas de comunidades rurales (SEDESOL, 2016).

Fuente: elaboración propia.

<sup>23</sup> El primer antecedente de IMSS-Prospera se remonta a 1973, año en el que se modifica la Ley del Seguro Social para facultar al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) a extender su acción a núcleos de población sin capacidad contributiva, de extrema pobreza y profunda marginación; este programa ha evolucionado como IMSS, COPLAMAR, IMSS-Oportunidades e IMSS-Prospera.

Debido a que una persona puede ser beneficiaria de uno o más de los esquemas, es común que la suma de la población que recibe prestaciones de seguridad social o aseguramiento público en salud sea mayor al total de la población mexicana, sin que esto signifique la cobertura total para la población.

Hoy, millones de mexicanos pertenecen a más de un esquema de aseguramiento, y muchos millones más no están incorporados a un régimen de seguridad social; cerca de 57 millones de personas están afiliadas al Seguro Popular y reciben por esta vía atención a sus necesidades de salud en aproximadamente 50% del cuadro de morbilidad, asimismo, un alto porcentaje de éstas también están afiliadas o son derechohabientes de alguna institución de seguridad social.

Uno de los componentes esenciales de la seguridad social es el acceso a los servicios de salud, a través de éstos se proporciona asistencia médica y protección a la sociedad para enfrentar posibles riesgos ocasionados por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, enfermedad laboral, invalidez y vejez.

Para el IMSS, resulta normal y hasta “común que la suma de la población que recibe prestaciones de seguridad social o aseguramiento público en salud sea mayor al total de la población mexicana, debido a que una persona puede ser beneficiaria de uno o más de los esquemas” (IMSS, 2015: 3).

La anterior apreciación sugiere que toda la población en México cuenta con atención médica, es decir con cobertura universal en salud, proporcionada preponderantemente por instituciones públicas (sólo 1.8% por instituciones privadas), sin embargo, en realidad esta situación lo que refleja son las duplicidades e inconsistencias en los registros de aseguramiento, por ejemplo, una persona puede recibir atención médica por parte de IMSS-Prospera y por el Seguro Popular. Ésta es una de las razones por la que los registros institucionales suman más personas que la población total nacional.

Adicionalmente a esta problemática, no se debe perder de vista que el personal médico y sobre todo el especializado, así como la infraestructura física, el equipamiento y, en general los insumos fundamentales para la prestación de los servicios de salud, tanto los dirigidos a trabajadores del sector público y privado (afiliados a las instituciones de seguridad social) como a la población en general, en una muy alta proporción (mucho mayor a la que la cantidad de habitantes justificaría), se encuentran localizados en la Ciudad de México, lo que implica una ubicación-distribución de los servicios de salud que no contribuye a la equidad y a la eficiencia.

Lo anterior se explica porque existe una población con acceso fácil, rápido y económico a los mismos, pero también otra en donde estas ventajas no se presentan, considerando que las instituciones denominadas “nacionales” tienen una cobertura social real que se reduce a la población asentada en la Ciudad de México, en menor medida en la zona conurbada a ésta y de manera muy reducida en el resto del país. Lo anterior se puede observar en el Cuadro 1.

**Cuadro 1. Infraestructura hospitalaria de carácter “nacional” localizada en la ciudad de México**

<i>Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)</i>	<i>Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)</i>	<i>Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)</i>
Hospital General Centro Médico Nacional La Raza (Centro Médico Nacional) Hospital General de Gineco-Obstetricia (Centro Médico Nacional La Raza) (IMSS, 2016)	Centro Médico Nacional 20 de noviembre (ISSSTE, 2016)	Hospital Militar I, II y III (ISSFAM, 2016)
<i>Petróleos Mexicanos (PEMEX)</i>	<i>Hospitales federales de referencia</i>	<i>Institutos nacionales (Secretaría de Salud)</i>
Hospital Central Norte de Pemex Hospital Central Sur de Alta Especialidad de Pemex (PEMEX, 2016)	Hospital General de México Hospital Juárez de México Hospital General Dr. Manuel Gea González Hospital Nacional Homeopático Hospital de la Mujer Hospital Juárez del Centro (SSA, 2016)	Hospital Infantil de México Instituto Nacional de Cardiología Instituto Nacional de Cancerología Instituto Nacional de Nutrición Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Instituto Nacional de Neurología Instituto Nacional de Pediatría Instituto Nacional de Perinatología Instituto Nacional de Psiquiatría Instituto Nacional de Salud Pública Instituto Nacional de Rehabilitación Instituto Nacional de Medicina Genómica Instituto Nacional de Geriatría (SSA, 2016)

Fuente: elaboración propia.

El Cuadro 1 evidencia que principalmente la población asentada en la Ciudad de México y, en menor medida, en la zona conurbada, son atendidas por la amplia infraestructura de hospitales “nacionales”. De igual forma, las necesidades en la materia de los servidores públicos del gobierno de la Ciudad de México son atendidas por el ISSSTE, a diferencia de lo que sucede en el resto de las entidades federativas, en las cuales un porcentaje significativo de su presupuesto se debe destinar al rubro de salud.

Esto indica que todavía se está lejos de alcanzar una cobertura efectiva y servicios de alta calidad. México necesita construir un sistema de salud más equitativo, eficiente y sostenible.

### *Financiamiento y costos de operación*

El financiamiento de las instituciones de seguridad social proviene de tres fuentes: contribuciones gubernamentales, contribuciones del empleador (que, en el caso del IMSS —régimen propio de jubilaciones y pensiones— ISSSTE, PEMEX, CFE, SEDENA y SEMAR es el mismo gobierno) y contribuciones de los empleados. Estas instituciones (con excepción de la CFE) prestan servicios de salud en sus instalaciones y con su propio personal.

Tanto la Secretaría de Salud como los Sistemas Estatales de Salud se financian con recursos del gobierno federal y de los gobiernos estatales, además de una pequeña contribución que pagan los usuarios al recibir la atención (cuotas de recuperación).

Los recursos del IMSS e ISSSTE son de tal magnitud que superan los 880 mil millones de pesos sólo para 2017. Si sumamos sus ingresos presupuestarios en el periodo de 2010-2017, encontramos que superan los cinco billones de pesos, cifra que rebasa el gasto neto total del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 (Presupuesto de Egresos de la Federación, 2010-2017).

Durante las últimas décadas, el financiamiento público para la atención del sector salud ha aumentado de forma significativa, principalmente el gasto dirigido a la población que no tiene acceso a la seguridad social, con lo cual se busca cerrar las brechas del financiamiento entre la población que cuenta con ella y la que carece de la misma. No obstante, existen indicios de que el incremento constante del gasto no se está traduciendo, al mismo ritmo, en mejoras de salud para la población, incremento



de la calidad, mayor número de servicios otorgados, así como en mayores recursos físicos y materiales destinados a dicho propósito.

Un tema puntual de eficiencia en el financiamiento para las acciones de salud focalizadas a la población sin seguridad social se refiere a la multiplicidad de fuentes de financiamiento, cada una con diferente normatividad, lo que ha dificultado el ejercicio de los recursos y merma su eficiencia. Este es un tema urgente que debe abordarse (Secretaría de Salud, 2015).

### *Dispersión y duplicidad de esfuerzos institucionales*

Según el INEGI, en 2016 la población estimada de México fue de 122.4 millones de personas, de las cuales 54.2 millones estaban en edad de trabajar y de 52 millones estuvieron ocupados. También se reconoce que cerca de 57% de las personas ocupadas tuvo trabajo con algún grado de informalidad, teniendo repercusiones adversas en el acceso efectivo de los trabajadores y sus familias a la seguridad social, además que la tasa de desocupación era de 4% (INEGI, 2016).

El Seguro Popular se ha convertido en el principal acceso a los servicios de salud para las personas que laboran en la informalidad o que no tienen una relación de trabajo formal. Desde 2004 hasta 2014 se afiliaron 57.3 millones de personas.

No obstante, en la incorporación al servicio de salud mediante el Seguro Popular, aún existe un sector amplio de la población que está fuera de ella, como lo destaca el CONEVAL en su Informe de Evaluación 2014, donde refiere que:

- En 2012, 21.5% de la población presentaba carencia en el acceso a los servicios de salud, lo que equivale a 25.3 millones de personas.
- Si bien el acceso a los servicios de salud ha mostrado una tendencia positiva en los últimos años, ello no implica que la calidad de los servicios haya mejorado.
- Un elemento que influye en la calidad del servicio es la fragmentación del sistema de salud, pues en el país existen instituciones de seguridad social nacional, estatal, paraestatal y privadas que brindan servicios diferenciados (acceso y calidad) (CONEVAL, 2014: 182).

El déficit existente en la cobertura de los servicios de salud puede estar incentivado por la diversidad de instituciones que están a cargo de ella, como lo menciona el Dr. Sánchez-Castañeda, “el sistema de salud en México se desarrolló de manera

segmentada, sin una idea rectora que lo organizara en su conjunto, adicionando instituciones de salud por grupos de población” (2012b: 27).

En el mismo sentido se pronuncian Carbonell y Carbonell, al expresar que contar con diferentes organismos encargados de la salud da como resultado “que la atención sanitaria se encuentra fragmentada y, por tanto, coexisten distintos tipos de beneficios y calidad en el servicio; subsisten cuotas y aportaciones diferenciadas según la institución y las condiciones del beneficiario; y presenta diferentes fuentes de financiamiento (impuestos, cuotas, etc.). Todo ello acaba produciendo ineficiencia y, principalmente inequidad” (2015: 188).

El contar con diferentes instituciones que otorgan el servicio de salud contribuye a su duplicidad; por un lado, existen personas que no cuentan con el servicio y por el otro existen personas que pueden ser atendidas por más de una institución. De acuerdo con los Informes de los Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, en el periodo 2010-2013 se incrementó la colisión de los servicios de salud entre el Seguro Popular y las demás instituciones públicas que otorgan el servicio (ASF, 2013).

En otra área de la seguridad social referente a las pensiones no contributivas también se presenta la duplicidad en el otorgamiento del beneficio. En el caso particular del programa federal llamado Pensión para Adultos Mayores, operado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuyo propósito es otorgar un ingreso mínimo a los adultos mayores de 65 o más años, dicha duplicidad se manifiesta en virtud de que no se cuenta con mecanismos como un padrón único de personas adultas mayores a nivel nacional, mediante el cual se podría identificar a las personas que ya cuentan con apoyo del programa en comento o del apoyo de algún programa del mismo tipo a nivel de las entidades federativas.

En el mismo sentido se puede observar que un alto porcentaje de los beneficiarios de las guarderías SEDESOL son afiliados a alguna institución de seguridad social, las cuales, en la mayoría de los casos, tienen la obligación de prestar este servicio en favor de los hijos de sus afiliadas y afiliados, puesto que existe expresamente consignado tanto el derecho al servicio como la obligación de la aportación para financiarlo.

Otro caso particular de duplicidad ocurre con los trabajadores de algunas universidades públicas estatales, cuyo esquema de pensiones contributivas les permite recibir doble y hasta triple pensión: una, la que les otorga su centro de trabajo, otra, la de alguna institución de seguridad social como el IMSS, y una más de la institución de seguridad social de la entidad federativa correspondiente.

Lo anterior contrasta con la desprotección que enfrentan otros servidores públicos estatales Y, sobre todo, una alta proporción de los servidores públicos de la inmensa mayoría de los municipios del país, especialmente los encargados de la prestación de los servicios públicos municipales (limpia, parques, jardines, alumbrado público etc.) que laboran bajo la figura de “lista de raya”, que formalmente consiste en la contratación de personal no calificado, o de mano de obra directa, por plazos cortos o para cubrir aquellas eventualidades que no pueden determinarse en tiempo o por magnitud de obra, pero que en realidad, en un muy alto porcentaje, son trabajadores permanentes que desarrollan su actividad productiva remunerada al margen de la seguridad social y, al concluir ésta, quedan en el desamparo.

### *Servicios y prestaciones ajenas a la naturaleza esencial de la seguridad social*

Las instituciones de seguridad social en México proveen los seguros, prestaciones y servicios que corresponden al concepto de seguridad social mayormente aceptado en el mundo y que se expresa en el Convenio 102 de la OIT:

1. Asistencia médica.
2. Prestaciones monetarias de enfermedad.
3. Prestaciones de desempleo (que México no incluyó en la ratificación de este Convenio).
4. Prestaciones de vejez.
5. Prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional.
6. Prestaciones familiares.
7. Prestaciones de maternidad.
8. Prestaciones de invalidez.
9. Prestaciones de sobrevivientes.

Sin embargo, además de lo anterior otorgan otras prestaciones y servicios como centros vacacionales, unidades deportivas, teatros, farmacias, tiendas para sus trabajadores, capacitación para el trabajo (para trabajadores en general), créditos, servicios turísticos, entre otros. Se trata de un amplio y diverso conjunto de servicios y prestaciones que tuvieron su origen y justificación en circunstancias específicas, pero que hoy resulta necesario analizarlas para evaluar la conveniencia de su permanencia.

Al respecto, tanto el IMSS como el ISSSTE disponen de infraestructura no médica, a través de la cual brindan el servicio de guarderías y otorgan diversas prestaciones sociales. En el primer caso, el artículo 201 de la Ley del Seguro Social cubre el riesgo de no poder proporcionar cuidados durante la jornada de trabajo a hijos en la primera infancia, de la mujer trabajadora, del trabajador viudo o divorciado o de aquél al que judicialmente se le hubiera confiado la custodia de sus hijos mediante el otorgamiento de las prestaciones establecidas.<sup>24</sup>

El ramo de las prestaciones sociales, según lo dispuesto por el artículo 208 del ordenamiento antes citado, comprende: prestaciones sociales institucionales y prestaciones de solidaridad social, cuya finalidad es fomentar la salud, prevenir enfermedades, accidentes y contribuir a mejorar los niveles de vida de la población.

En su conjunto, estas prestaciones adicionales incluyen una variedad de temas tan amplios y diversos como los siguientes:

- *Promoción de la salud*, difundiendo los conocimientos necesarios a través de cursos directos, conferencias y campañas de bienestar, cultura y deporte; además del uso de medios de comunicación.
- *Cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo*, a fin de propiciar la participación de la población en el mercado laboral, lograr la superación del nivel de ingresos a los capacitados y contribuir a la satisfacción de las necesidades de la planta productiva.
- *Impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas, recreativas y de cultura física* y; en general, de todas aquéllas tendientes a lograr una mejor ocupación del tiempo libre.
- Centros vacacionales.
- *Superación de la vida en el hogar*, a través de un adecuado aprovechamiento de los recursos económicos, de mejores prácticas de convivencia.
- *Establecimiento y administración de velatorios*, así como otros servicios similares.

---

<sup>24</sup> Este beneficio se podrá extender a los asegurados que por resolución judicial ejerzan la patria potestad y la custodia de un menor, siempre y cuando estén vigentes en sus derechos ante el Instituto y no puedan proporcionar la atención y cuidados al menor. El servicio de guardería se proporcionará en el turno matutino y vespertino, pudiendo tener acceso a alguno de estos turnos el hijo del trabajador cuya jornada de labores sea nocturna.

Desde la óptica del ISSSTE, las prestaciones sociales constituyen un pilar fundamental en su ámbito de actuación, con el que contribuye a garantizar los derechos constitucionales de los trabajadores del Estado y de sus familias.

De conformidad con el artículo 123 constitucional, apartado B, fracción XI, inciso e), le corresponde establecer centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

Por mandato de su Ley,<sup>25</sup> el ISSSTE debe promover acciones que favorezcan al apoyo asistencial de su derechohabiente a lo largo de su ciclo de vida y la de sus familiares, a la protección del poder adquisitivo, la orientación hacia patrones racionales y sanos de consumo, a cuidar y fortalecer la salud física y mental, la integración familiar, social y el desarrollo futuro del trabajador.<sup>26</sup>

Adicionalmente, otorga prestaciones y despliega programas dirigidos a grupos de derechohabientes que les permitan acceder a una vivienda digna, satisfacer las necesidades de la niñez, disponer de oportunidades de acceso a la cultura y de espacios para la práctica del deporte y la recreación. Brinda seguridad patrimonial a los trabajadores a través de préstamos personales y créditos hipotecarios, así como por el acceso a bienes de consumo en condiciones favorables.<sup>27</sup>

La infraestructura no médica de que dispone el ISSSTE para atender estos temas es amplia y se extiende a lo largo de todo el país. Hasta el año 2014, comprendía 247 tiendas, 84 farmacias, 36 agencias turísticas, 48 centros culturales, 8 deportivos, 38 bibliotecas, entre otras.

A continuación, se presentan algunos resultados de la actividad comercializadora de las dos principales instituciones de seguridad social del país, como ejemplos de la necesidad urgente de evaluar la conveniencia de que permanezcan este tipo de prestaciones ajenas a las funciones esenciales de dichas instituciones.

---

<sup>25</sup> En las reformas a la Ley del ISSSTE en 1986 se ampliaron las prestaciones económicas al incorporarse al Instituto el Sistema de Tiendas, operado anteriormente por diversas instituciones, para atender los requerimientos de consumo básico y proteger el salario del trabajador. En esta reforma, en cuanto a las prestaciones sociales se exponía que “El Instituto procurará atender las necesidades básicas del servidor público y su familia mediante la prestación de servicios asistenciales que amplían las prestaciones que buscan contribuir a mejorar el nivel de vida”. Para tal efecto, se crearían por ley “comedores, centros turísticos y servicios funerarios, enfatizando especialmente el desarrollo de las estancias de bienestar infantil. El Instituto proporcionaría, además, “servicios culturales, recreativos y deportivos tendientes a cuidar y fortalecer la salud mental, y procurar la integración familiar y social del trabajador.

<sup>26</sup> Ver Ley del ISSSTE, artículo 195.

<sup>27</sup> Ver artículos 4 y 167 de la Ley del ISSSTE.

*Sistema Nacional de Tiendas del IMSS y SUPERISSSTE*

El IMSS dispone desde 1954 con un Sistema Nacional de Tiendas, que en los últimos años se ha caracterizado por su ineficiencia, reflejada en la disminución del número de tiendas y clientes. Según la Memoria Estadística del IMSS 2014, de 146 tiendas existentes en 2000, se redujo a 130 para 2014; en el mismo documento se refiere que el número de clientes bajó de una manera importante de 15 653 000 atendidos en 2000 a 3 079 000 en 2014, la principal razón que incentiva la baja es la disminuida oferta de productos básicos (IMSS, 2014).

La implementación del Sistema Nacional de Tiendas del IMSS, además de la protección del poder adquisitivo de los trabajadores, tiene entre sus objetivos<sup>28</sup> generarle ingresos derivados de las utilidades por la venta de mercancías; sin embargo, sus resultados demuestran lo contrario; debido a que sus precios no son competitivos y sus gastos de operación son muy elevados; según el Informe al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2013-2014, dicho sistema reporta un importante déficit que el Instituto tiene que financiar con recursos que podrían aplicarse en áreas prioritarias (IMSS, 2014: 3).

De igual forma, una de las prestaciones en la Ley del ISSSTE, también con resultados negativos para las establecidas a los derechohabientes y para el propio Instituto, es la red comercial del SUPERISSSTE, “órgano administrativo desconcentrado que tiene presencia nacional con aproximadamente 90 por ciento de sus tiendas y farmacias ubicadas fuera de la Ciudad de México. Sin embargo, se estima que sólo el 3% de la derechohabiente realiza compras en los establecimientos de la red, por lo que su participación en el mercado detallista es de sólo el 1%” (Sarmiento, 2015).

En el periodo de 1999-2014, el declive del SUPERISSSTE se hizo evidente, toda vez que fue disminuyendo el número de establecimientos con excepción del 2003 que incrementó una tienda en relación con los registros de los últimos 16 años. A partir de 2006 la disminución de los establecimientos fue más marcada, al reducirse en 7.1%.

El SUPERISSSTE reporta pérdidas ocasionadas, entre otras cosas, por descenso en las ventas, donación, baja o destrucción de la mercancía de lento y nulo desplazamiento, el desabasto como el común denominador; “en los últimos tiempos los anaqueles de

---

<sup>28</sup> Ver IMSS, Gestión Financiera del Sistema Nacional de Tiendas del IMSS.

las tiendas del ISSSTE se han venido quedando vacíos. Esto se debe a que el sistema no está pudiendo pagar a sus proveedores. El sistema cerró 2014 con 2 000 millones de pesos en deudas a proveedores” (Sarmiento, 2015).

La situación financiera actual por la que atraviesan los sistemas de tiendas del IMSS y SUPERISSSTE es complicada, los servicios que prestan son insustanciales, por lo que es necesario hacer una valoración que permita definir si es conveniente para los trabajadores y las instituciones continuar con este tipo de prestación.

### *Turismo social*

Actualmente, el IMSS opera cuatro centros vacacionales en los cuales, según el Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del IMSS 2013-2014, deja ver que de 2006 a 2013 el número de visitantes se redujo en aproximadamente 116 mil, al pasar de 844 mil a 728 mil. En 2014, la caída se prolongó y fue de 6%. En 2013, estos centros vacacionales tuvieron ingresos netos por 131.4 millones de pesos y gastos por 323.9 millones (IMSS, 2014). La situación financiera consolidada de los cuatro centros vacacionales para 2014, pasó de un déficit de 193 millones de pesos en 2013, a 217 millones de pesos (IMSS, 2014: 168).

Ante este panorama, algunas voces como la de Víctor Hugo Valdés,<sup>29</sup> académico de la Universidad Anáhuac, menciona que no tiene sentido que una entidad de gobierno que provee servicios de salud opere centros de servicios turísticos.

De igual forma y por mandato de su Ley,<sup>30</sup> el ISSSTE está obligado a la prestación de servicios turísticos a precios módicos. El Sistema de Agencias Turísticas TURISSSTE, como órgano administrativo desconcentrado del Instituto, tiene por misión el desarrollo de acciones a favor del turismo social y de oportunidades de recreación y descanso para los trabajadores del Estado. Cuenta con 36 agencias turísticas, de las cuales 6 se encuentran en la Ciudad de México y 30 en el resto de la república. Atiende anualmente a más de 1.5 millones de derechohabientes, aproximadamente 12% de la población del ISSSTE. Sin embargo, el estado de su infraestructura física y tecnológica actual limita el contacto con los derechohabientes. A diferencia de la gran

---

<sup>29</sup> Publicado en el diario *Reforma* el 27 de febrero de 2015. Recuperado de: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo.asp>

<sup>30</sup> Ver artículo 4 de la Ley del ISSSTE.

mayoría de las agencias privadas, TURISSSTE no ofrece servicios de venta en línea a través de internet.

Al igual que con la operación de las tiendas SUPERISSSTE, la situación financiera y el balance de resultados no es positivo: “Al cierre de 2012, la cartera vencida del TURISSSTE era de alrededor de 400 millones de pesos, el 20 por ciento de sus ventas, y adolecía de una estrategia para reducirla”, no obstante, “en 2013, se inició la revisión del modelo de servicio del órgano desconcentrado de acuerdo a su misión social” (ISSSTE, 2014b), que se analizará con mayor detenimiento en el apartado siguiente cuando se aborden algunas propuestas para la atención de la problemática en esta materia.

En este orden de ideas, conviene reiterar lo expuesto al inicio de este apartado, en el sentido de que resulta necesario analizar con detenimiento la situación, resultados y viabilidad, pero sobre todo los cometidos fundamentales de este tipo de prestaciones y, en función de ello, evaluar su pertinencia en las circunstancias actuales.

### *Descapitalización y heterogeneidad de los sistemas de pensiones*

Una de las demandas sustantivas con respecto al tema de la seguridad social tiene que ver con las pensiones. El sistema mexicano de pensiones tiene cinco componentes:

1. Los esquemas de pensiones sociales no contributivas federales y estatales.
2. El Sistema de Ahorro para el Retiro de contribución definida obligatoria.
3. Los esquemas de beneficios definidos (en transición).
4. Los esquemas de pensiones especiales para ciertos empleados estatales y de las universidades públicas.
5. Los planes voluntarios de pensiones individuales y ocupacionales.

El esquema no contributivo nacional más importante en México, llamado Pensión para Adultos Mayores, es financiado con presupuesto federal. El programa se creó en 2007 y en un principio entregaba una pensión a toda persona de “70 años o más” que habitara en poblaciones de hasta 30 000 habitantes. En 2012, la pensión para adultos mayores amplió su cobertura a todo el país a todos los adultos mayores de 70 años que no reciban una pensión de jubilación de ninguna institución de seguridad social, por encima de cierto límite. A partir de 2013, el programa se amplió a todas las personas de 65 años y más. El programa consiste en un apoyo de 1 160 bimestrales



para personas con residencia mínima de 25 años en el país y que no perciban más de 1 092 pesos (Aguirre, 2016).

Se suma a lo anterior el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), el cual es un sistema fondeado de Contribución Definida<sup>31</sup> (CD) obligatorio integrado por cuentas individuales. Este mecanismo aplica para todos los empleados del sector privado que ingresaron al mercado laboral el 1 de julio de 1997 o después, así como los empleados del sector público federal que ingresaron el 1 de abril de 2007 o después, mismos que tienen una cuenta individual en el SAR.

El Sistema de Ahorro para el Retiro incluye principalmente dos esquemas de seguridad social:

1. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que cubre a los empleados del sector privado.
2. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que cubre a los empleados del sector público.

Los trabajadores del sector privado afiliados al IMSS deben tener una cuenta de retiro individual en la AFORE de su elección, y pueden cambiar de AFORE en ciertas circunstancias.<sup>33</sup>

En el IMSS la contribución total del empleado, del empleador y del gobierno a la subcuenta de retiro equivale a 6.5% del salario, de la cual el empleado paga 1.125%, 5.15% el empleador y 0.225% el gobierno. Las contribuciones se basan en el salario base de cotización del empleado, con un tope de 25 veces el salario mínimo. El gobierno suplementa la contribución total con una contribución llamada cuota social para apoyar a los afiliados e incrementar el saldo final de la cuenta. Esta cuota social se agrega a la contribución de 0.225% y depende del nivel del salario; se aporta por cada día de contribución y se actualiza trimestralmente según la inflación (OCDE, 2016).

Los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE que ingresaron a partir de abril de 2007 tienen una cuenta de retiro individual en la AFORE, administrada por este instituto (PensionISSSTE) o en alguna otra AFORE de su elección. Las cuentas

---

<sup>31</sup> Contribución Definida (CD), en el que lo único que se tiene por cierto es el monto de las cuotas y aportaciones a una cuenta individual para el retiro, pero el monto de la pensión dependerá del total ahorrado, la expectativa de vida del individuo y el rendimiento neto obtenido.

<sup>32</sup> Según el reglamento de la comisión supervisora de pensiones.

individuales de retiro reciben las contribuciones del empleado y el empleador, más la cuota social que paga el gobierno federal.

Para el ISSSTE, la contribución total del empleado y el empleador a la subcuenta de retiro equivale a 11.3% del salario, de la cual el empleado paga 6.125%, y 5.175% el empleador. Las contribuciones se basan en el sueldo básico de cotización del empleado, hasta un tope de 10 veces el salario mínimo. El gobierno suplementa la contribución total con una cuota social fija. Esta cantidad es el equivalente a 5.5% del salario mínimo general en la Ciudad de México (OCDE, 2016).

Los sistemas de pensiones más grandes de México se reformaron de un esquema de Beneficio Definido (BD)<sup>33</sup> a uno de Contribución Definida (CD). Esto debido a que la condición laboral de las personas que ingresaron a trabajar antes de 1997 representan para el IMSS, ISSSTE y para el país un serio problema financiero.

Bajo este contexto, las principales reformas incluyen a trabajadores del sector privado (IMSS), empleados del gobierno federal (ISSSTE) y algunas otras instituciones del gobierno. Estas reformas se orientaron a mitigar las obligaciones pensionarias crecientes del sistema de beneficio definido dadas las altas pensiones y las bajas tasas de contribuciones.

El principal problema de los sistemas de pensiones de beneficio definido del país es que se encuentran descapitalizados; algunas de las causas son las siguientes:

1. Incremento en la esperanza de vida (cambia el concepto de senectud).
2. Decremento en la tasa de natalidad.
3. Inexistencia de normatividad para la creación de reservas.
4. Reconocimiento de antigüedad.
5. Tasas bajas de interés en créditos afiliados.
6. Insuficiencia de aportaciones.
7. Inexistencia de sueldo regulador.

Sumado a lo anterior, habrá que tener en cuenta la amplia heterogeneidad<sup>34</sup> de los sistemas de pensiones en México, los cuales se pueden integrar en los siguientes 12 grupos:

<sup>33</sup> Beneficio Definido (BD), en el cual las prestaciones y los requisitos para obtenerlas están establecidos con claridad para el final de la vida laboral desde el inicio de la relación de trabajo.

<sup>34</sup> De acuerdo con Aguirre (2016), se estima que existen más de 1 000 sistemas públicos de pensiones, todos ellos diferentes y la mayoría descapitalizados.

## Sistemas Públicos de Pensiones en México

Sistema	Grupo al que protege
IMSS Asegurador	1. Trabajadores del sector privado y servidores públicos de algunas entidades de la Administración Pública Federal (APF) de algunos estados y municipios, bajo los esquemas de beneficios definidos y contribución definida, éste último por la vía del SAR.
ISSSTE	2. Servidores públicos de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los tres poderes del Estado.</li> <li>• La mayoría de las dependencias y entidades de la APF (incluidos los del propio Instituto).</li> <li>• La PGR.</li> <li>• Los órganos jurisdiccionales autónomos.</li> <li>• Los órganos constitucionales autónomos.</li> <li>• Gobierno de la CDMX (sus órganos político-administrativos, autónomos, dependencias y entidades, de la AL y de su órgano judicial).</li> <li>• Los gobiernos de algunas entidades federativas, de algunos poderes legislativos y judiciales locales y de algunas administraciones públicas municipales (tratándose de servidores públicos del ámbito local de gobierno –con excepción de la Ciudad de México– debe mediar convenio con el Instituto).</li> </ul>
Entidades de la APF	3. A sus respectivos trabajadores. Destacan: IMSS, PEMEX, CFE y Banco de México.
ISSFAM	4. Servidores públicos de SEDENA y SEMAR.
Institutos estatales de seguridad social	5. Servidores públicos de los tres poderes del Estado, de los municipios y organismos constitucionales autónomos (incluidas universidades públicas).
	6. Únicamente a los servidores públicos de los tres poderes del Estado y de organismos autónomos de carácter estatal.
Instituciones municipales de pensiones	7. Servidores públicos de la administración pública municipal centralizada y paraestatal.

Esquemas universitarios de pensiones	8. Profesores y trabajadores administrativos (en algunos casos adicionales e independientes de otros sistemas de pensiones que los protegen).
	9. Sólo a profesores (en algunos casos adicionales e independientes de otros sistemas de pensiones que los protegen).
Esquemas de pensiones	10. Algunos servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y de algunas entidades federativas (adicionales e independientes de otros sistemas que los protegen).
Sistema de pensiones de algunos cuerpos de seguridad	11. Policías del ámbito federal, estatal o municipal de gobierno.
Otros	12. Servidores públicos de los tres órdenes de gobierno. <sup>4</sup>

Fuente: elaboración propia.

Dentro de esta dispersión existe además una heterogeneidad de los parámetros: edad de jubilación, antigüedad, aportaciones, tasa de reemplazo, etcétera.

De igual forma, la situación que dichos sistemas registran en la actualidad es muy diversa, ya que si bien algunos de estos sistemas se han reformado, principalmente en el sentido de que han transitado del esquema de beneficios definidos al de contribución definida, algunos otros se mantienen sin modificación alguna, lo que los coloca en una situación de alta vulnerabilidad.

Es importante mencionar que la gran mayoría de estos sistemas han realizado reformas paramétricas, las cuales no necesariamente son iguales o tienen por objeto la homologación en la materia.<sup>35</sup>

Otro aspecto que cabe destacar y que constituye un denominador común es que la descapitalización y otros problemas que estos sistemas de pensiones enfrentan afectan directamente a las finanzas públicas, en algunos casos municipales, estatales o federales en primera instancia, pero en última instancia a las finanzas públicas nacionales, y aún más delicado, también pueden afectar la estabilidad social y política del país.

<sup>35</sup> Considerando que no existe un referente constitucional, mismo que forma parte de la propuesta que se presenta en este trabajo.

Por otro lado, el nuevo régimen de pensiones de contribución definida también enfrenta diversos problemas, entre los que destacan:

1. Se ha limitado a los trabajadores del sector formal de la economía, que son minoría (cerca de 40% de la PEA). A pesar de que existen 50.8 millones de cuentas en el SAR, muchas no están activas.
2. Debido al constante tránsito de trabajadores entre el sector formal y el informal, es muy probable que muchos de los trabajadores formales afiliados al sistema de AFORES no logren llegar a la edad de retiro con un número de semanas cotizadas igual a 1 250. Ello implica que no tendrán los beneficios de una pensión para el retiro.
3. La tasa de reemplazo es muy baja (24.7%); en Chile, por ejemplo, es de 37%.
4. La política pública no ha sido exitosa en mejorar el rendimiento promedio que obtienen las administradoras de fondos para el retiro, en atraer y retener inversiones de nuevos participantes en el sector.<sup>36</sup>

Lo anterior da pauta a reiterar una tesis central de este estudio: entre las reformas estructurales más importantes que México requiere para avanzar en su desarrollo se encuentra indudablemente la relativa a la seguridad social, en donde la atención a la salud y el sistema de pensiones constituyen las materias de atención prioritaria.

México necesita un sistema de salud que se enfoque en las necesidades de las personas, más que en los acuerdos institucionales históricos, capaz de ofrecer atención preventiva; esto debe ir acompañado de una política de prevención de la salud, ambiciosa de fondo y personalizada, que cuente con un costo razonable. Sin embargo, en muchos aspectos, el Sistema de Salud en México no se está desempeñando como debería; se puede mejorar sustancialmente el acceso, la calidad, la eficiencia y la sostenibilidad.

En México existe un número indeterminado de instituciones de seguridad social en los tres ámbitos de gobierno; en materia de pensiones, gran parte de ellas siguen considerando exclusivamente esquemas de beneficio definido, así como en el sector privado; y otras han reformado su marco jurídico recientemente para transitar a las cuentas individuales bajo esquemas de contribución definida.

---

<sup>36</sup> Nota de política pública. Reformas al régimen de AFORES dentro de la reforma de seguridad social. IMCO, agosto 2014.

En 1992 se realizaron modificaciones a la Ley del Seguro Social de 1973 que sentaron las bases del Sistema de Ahorro para el Retiro, a través de la obligación patronal de depositar en la subcuenta de retiro de las cuentas individuales de los trabajadores el 2% de su salario base de cotización.

Posteriormente, en la nueva Ley del Seguro Social de 1995 se estableció de manera definitiva el esquema de capitalización individual o contribución definida en el que el monto de las pensiones de los trabajadores depende del ahorro conseguido en sus cuentas individuales, ya sea de manera obligatoria o voluntaria. Estas cuentas se dividen en las subcuentas del seguro de retiro y del fondo nacional de vivienda, así como en otras relacionadas con el ahorro voluntario.

Bajo esta circunstancia no era posible la transferencia de derechos entre las instituciones de seguridad social debido a que sólo el IMSS consideraba el esquema de contribución definida, mientras que el ISSSTE todavía mantenía únicamente el esquema de beneficio definido, con el que no es posible determinar los recursos que pudieran pertenecer a cada trabajador, en virtud de que todas las aportaciones realizadas por el patrón, los trabajadores y el Estado se acumulaban en un fondo común.

No es hasta que se publica la nueva Ley del ISSSTE en 2007 que se establece el esquema de contribución definida para los trabajadores que se encontraban laborando al 31 de marzo de 2007 y eligieron este esquema, así como para los trabajadores que ingresaron a partir del 1 de abril de 2007. Lo anterior abre la posibilidad de realizar transferencias de derechos con base en las cuentas individuales de los trabajadores.

En este sentido, la nueva ley establece que los trabajadores que hubieren cotizado al ISSSTE y que por virtud de una nueva relación laboral se inscriban al IMSS, podrán transferir a este último los derechos de los años de cotización al ISSSTE y de la misma manera los trabajadores inscritos en el IMSS que inicien una relación laboral que los sujete al régimen de esta ley podrán transferir al ISSSTE los derechos de sus semanas de cotización.

Asimismo, establece que el ISSSTE, previa aprobación de su Junta Directiva y opinión favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá celebrar convenios de portabilidad con otros institutos de seguridad social o con entidades que operen otros sistemas de seguridad social compatibles con el previsto en la presente ley, mediante los cuales se establezcan reglas de carácter general y equivalencias en las condiciones y requisitos para obtener una pensión de retiro, cesantía en edad avanzada

y vejez, e invalidez y vida, y mecanismos de traspaso de recursos de las subcuentas que integran la cuenta individual.

Sin embargo, actualmente, la portabilidad entre institutos se encuentra reducida a la transferencia de derechos entre el IMSS y el ISSSTE y, según cifras proporcionadas por este último, el número de solicitudes presentadas por los trabajadores ascendió a 200, de enero de 2014 a febrero de 2015 (ISSSTE, 2015).

Por lo que se refiere a la transferencia de recursos de vivienda, el 19 de marzo de 2014 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* modificaciones a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores<sup>37</sup> que hacen posible la celebración de convenios de portabilidad de las aportaciones acumuladas en la subcuenta de vivienda del INFONAVIT, con otros institutos de seguridad social.

De igual forma, las pensiones en el país requieren de un replanteamiento para lograr avanzar en la protección social, un nuevo esquema que dé certidumbre a las personas de condiciones de vida decorosa, una vez concluida su etapa productiva, que sea sustentable y sobre todo que se acerque a lo justo.

### *Portabilidad limitada en los sistemas de seguridad social*

Una rama fundamental de protección de la seguridad social es la asistencia médica, que conforme al actual andamiaje jurídico e institucional del país establece que los trabajadores que iniciaron su vida laboral bajo un esquema de beneficios definidos y que incluso hayan permanecido y contribuido al mismo durante un largo periodo de tiempo, pero que no reúnan edad, antigüedad o ambos requisitos para jubilarse y, con ello, puedan recibir el beneficio de atención médica derivado de su carácter de pensionados, sin embargo, que al cambiar de empleo en donde la institución de seguridad social sea diferente y que el esquema de pensiones haya sido también de beneficio definido o sea el de contribución definida, enfrentan un serio problema: no pueden ser beneficiarios de atención médica en su carácter de pensionados por parte de una ni de otra institución, debido a que para ser beneficiarios de la primera es indispensable reincorporarse al empleo en donde con anterioridad laboraron, que la institución de seguridad social les reconozca la antigüedad en el mismo y que continúen trabajando hasta reunir el requisito de periodo laborado (cotizando) para

---

<sup>37</sup> Artículo 43 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

jubilarse y obtener la condición de pensionados; situación, por lo menos incierta, si no es que improbable. De igual forma, en su nuevo empleo deberán reunir el mínimo de cotizaciones para recibir el beneficio señalado, situación también improbable, considerando periodo de cotización en el primer empleo y edad de ingreso al segundo; al respecto, basta analizar los ordenamientos que regulan tanto al IMSS como al ISSSTE para confirmarlo.<sup>38</sup>

Esta situación puede parecer injusta para el trabajador, al no recibir el beneficio de atención médica en el retiro (para él y su cónyuge) de la institución de seguridad social en la que inició sus cotizaciones (de la cual sólo podrá retirar fondos de ahorro para el retiro) ni de la segunda institución de seguridad social por la dificultad que implica cubrir el periodo a cotizar para jubilarse y convertirse en pensionados. Este problema se agudiza si los trabajadores, durante su etapa activa, cotizaron en más de dos instituciones de seguridad social.

Asimismo, evidencia que los trabajadores inmersos en esta problemática (por cierto, cada vez más frecuente en el vigente periodo de transición y altamente probable por las características actuales de movilidad del mercado laboral) enfrentarán una situación injusta, a pesar de haber trabajado durante un largo periodo (35 años o más); por haber cotizado a instituciones de seguridad social diferentes estarán desamparados en cuanto a asistencia médica integral se refiere, y la única opción de la que dispondrán será el Seguro Popular, con las desventajas que esto conlleva, especialmente en lo relativo a la cobertura limitada de atención al cuadro de morbilidad.

Desde el punto de vista financiero, esta postura institucional frente al problema es entendible, puesto que la institución receptora tendría que brindar la atención médica a la o al pensionado y su cónyuge, en una etapa de la vida en donde la presencia de enfermedades crónico-degenerativas además de frecuentes es muy costosa (situación que se agrava a la luz del aumento de la esperanza de vida).<sup>39</sup>

Lo anterior demuestra la alta vulnerabilidad de los trabajadores mexicanos, derivado de la situación que priva en materia de atención a la salud, particularmente por la inexistencia de esquemas de portabilidad dentro de la seguridad social.

---

<sup>38</sup> Consultar artículos 152, 153 y 154 de la Ley del Seguro Social, y los artículos 84, 85, 88 y 89 de la Ley del ISSSTE.

<sup>39</sup> Vale la pena mencionar que, de acuerdo con cifras del INEGI, para 1950 la esperanza de vida en México era de 48 años para las mujeres y 45 para los hombres, mientras que para 2015 se ubicó en casi 78 años para las mujeres y 72 para los hombres.



Otra de las ramas de protección consideradas en el Convenio 102 de la OIT, referente a la seguridad social y que fue ratificada por México en octubre de 1961, es la relativa a prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional.<sup>40</sup>

Este tema tampoco está exento de problemas, a continuación se mencionan los que se consideran más representativos.

Las tablas de enfermedades y de valuación de incapacidades permanentes forman parte del texto vigente de la Ley Federal del Trabajo,<sup>41</sup> por lo que su actualización, de acuerdo con el marco jurídico vigente, conlleva en primer término el desarrollo de estudios científicos y técnicos altamente especializados por parte de instituciones de salud, de seguridad social, de educación superior y de seguridad y salud en el trabajo, así como de colegios y organizaciones de profesionistas y especialistas en la materia; en segundo término, cualquier modificación debe ser sometida a la revisión y, en su caso, a aprobación de la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo;<sup>42</sup> para que finalmente este proceso, a la fecha, se enfrente a una situación problemática: una antinomia existente en la Ley Federal del Trabajo<sup>43</sup>, ya que en los artículos 476, 513 y 514 se señala que, previa opinión de la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social deberá actualizar y publicar las modificaciones correspondientes (que en la primera ocasión que esto se realice implicará la publicación integral de ambas tablas) y, por otro lado, el artículo 515 de dicha Ley establece que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social realizará las investigaciones y estudios necesarios a fin de que el presidente de la república pueda iniciar ante el Poder Legislativo la adecuación periódica de las tablas a que se refieren los artículos 513 y 514 para el progreso de la medicina del trabajo.

Como se advierte, la contradicción antes mencionada se ha constituido en el principal impedimento para la actualización de las tablas referidas;<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Parte VI del Convenio 102 de la OIT.

<sup>41</sup> Ver artículos 476, 513, 514 y 515 de la Ley Federal del Trabajo.

<sup>42</sup> Ver artículo 512-A de la Ley Federal del Trabajo.

<sup>43</sup> Ver artículos 476, 513 y 515 de la Ley Federal del Trabajo.

<sup>44</sup> Al respecto, es importante mencionar que el 30 de agosto y el 16 de octubre de 2016, por unanimidad de votos, la Comisión Consultiva Nacional aprobó, respectivamente, una nueva tabla de enfermedades de trabajo y una nueva tabla de incapacidades permanentes, mismas que a la fecha en que esto se escribe (febrero de 2017) no se han publicado por las razones expuestas. Vale la pena señalar que, en el mes de febrero de 2017, se encontraba en espera de ser enlistado para su discusión por el Pleno de la Cámara de Diputados, en su carácter de Cámara de origen, el dictamen que reforma la Ley Federal del Trabajo y que elimina la antinomia señalada.

independientemente de que lo estipulado por el artículo 515 de la Ley Federal del Trabajo resulte inadecuado, puesto que una materia tan delicada, especializada y cuya actualización debe ser ágil, tenga que ser sometida a la aprobación del Poder Legislativo Federal.

Este tema resulta de la mayor importancia por las siguientes razones:

- La injusta situación que enfrentan trabajadores, al adquirir enfermedades de trabajo o al sufrir accidentes que tengan por consecuencia incapacidad (parcial o total) permanente, no incluidas o no actualizadas en las citadas tablas, puesto que si bien tendrán la posibilidad de acceder a la prestación en especie (atención médica por un periodo limitado), no podrán recibir las prestaciones monetarias respectivas durante el periodo del padecimiento
- El desamparo de la seguridad social al que se enfrentarán trabajadores y sus familias, por la incapacidad parcial o total o el fallecimiento de los primeros, como consecuencia de un riesgo de trabajo no incorporado y no actualizado en las tablas señaladas, ya que no recibirán la prestación económica correspondiente, independientemente de los gastos catastróficos que en muchos casos generan estos riesgos de trabajo y que no son cubiertos por la seguridad social, con base en lo antes expuesto.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Para subrayar la importancia que en materia de seguridad social tiene la actualización y publicación de las tablas de enfermedades de trabajo y de valuación de incapacidades permanentes a continuación se presenta información más detallada al respecto:

1. Obsolescencia de las tablas vigentes, considerando que fueron incorporadas a la Ley Federal del Trabajo publicada el 1 de abril de 1970, sin que a la fecha hayan tenido modificación alguna, es decir, datan de hace 47 años, periodo en el cual la morbilidad laboral se ha modificado significativamente a la luz de los cambios que se han registrado en los procesos productivos, lo que ha conllevado la exposición de trabajadoras(es) a agentes físicos, químicos y biológicos así como a factores de riesgo psicosocial y ergonómicos causantes de enfermedades y de incapacidades permanentes no consideradas y no actualizadas en dichas tablas.

Basta decir que la tabla de enfermedades de trabajo vigente incluye 161 y el proyecto de nueva tabla aprobada en agosto de 2016 considera 185 enfermedades, y que, de las 161 enfermedades de la tabla vigente, 49 fueron eliminadas por razones diversas, principalmente debido a que su mayoría constituían síntomas de otras enfermedades, por lo que realmente la nueva tabla adiciona 73 nuevas enfermedades entre las que destacan:

- a) 19 cánceres de origen laboral.
- b) 19 enfermedades infecciosas parasitarias.
- c) 10 enfermedades del ojo y del oído.
- d) 8 enfermedades del sistema osteomuscular y del tejido conjuntivo.
- e) 5 enfermedades del sistema circulatorio, de la sangre y órganos hematopoyéticos.
- f) 5 enfermedades de endocrinología y genitourinarias.

### *Población y mercado laboral*

Como ya se ha mencionado, en 2016 la población estimada de México fue de alrededor de 122.4 millones de personas —la proporción de hombres (48.3%) y mujeres (51.7%) prácticamente no ha variado en los últimos años—, de las cuales 52 millones se encontraban ocupadas. De igual manera, el INEGI, reportó que 57.4% de las personas ocupadas estaban laborando en el sector informal, lo que quiere decir que alrededor de 30 millones de personas (y sus familias) no recibían seguridad social ni recibirán pensiones de tipo contributivo cuando llegue el momento de su retiro laboral (INEGI, 2015b).

A pesar de los esfuerzos que se han realizado, el mercado laboral en México se caracteriza por bajos niveles de productividad, salarios exiguos para un porcentaje alto de la población, falta de competitividad y una muy alta tasa de informalidad. Para 2015, dicho organismo internacional reconoce que “si bien diversos ámbitos de la economía han avanzado notablemente, la informalidad sigue siendo generalizada en muchos sectores. El 57% de los trabajadores tienen una relación laboral informal y la mayor parte de las pequeñas empresas aún operan en el sector informal” (OCDE, 2015: 7).

Las tasas altas de trabajo en empleos informales continúan siendo una característica del mercado laboral mexicano:<sup>46</sup> casi 60% del empleo en el país es en el sector informal. Cerca del 22% de los jóvenes mexicanos no cuentan con un empleo formal, estudian o reciben capacitación, comparado con 15% en promedio en los países de la OCDE.

Para enfrentar esta constelación desafiante de circunstancias de acuerdo con este organismo internacional, México necesita un sistema de salud que responda a las

---

2. La nueva configuración de la tabla de enfermedades incluye pormenorizadamente las causas de las mismas, lo que da pauta a diseñar y ejecutar acciones orientadas a la prevención, con los consiguientes beneficios en favor de trabajadoras(es) y sus familias, la productividad de las empresas y las finanzas de las instituciones de seguridad social.

3. El proyecto aprobado de nueva tabla de valuación de incapacidades permanentes actualiza elementos como: la parte, aparato o sistema del cuerpo afectado; la secuela del accidente o enfermedad de trabajo, y el porcentaje de incapacidad permanente que resulte aplicable por cada tipo de padecimiento.

<sup>46</sup> De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, 84% de gasto social se invierte en personas ubicadas en la formalidad (40%) y sólo 16% llega a las que se encuentran en la informalidad (60%), que son las más vulnerables.

necesidades cambiantes de las personas, capaz de ofrecer un cuidado, personalizado, proactivo y con orientación preventiva.

### *Transformación demográfica*

La evolución de la pirámide demográfica en México indica que entre 2016 y 2030 habrá una transición importante de personas jóvenes a personas que oscilan entre los 40 y 60 años de edad. Esto quiere decir que en 2030 la pirámide poblacional se estará concentrando en la parte media y que ésta evolucionará hacia una estructura con mayor porcentaje de personas en edad avanzada. Lo anterior implica una presión en el gasto esperado en pensiones y en salud, además del riesgo de no implementar medidas para enfrentar la mayor longevidad de la población (SHCP, 2016).

Los cambios en los estilos de vida han causado que la población esté expuesta a factores de riesgo cuyas consecuencias pueden traducirse en el desarrollo de enfermedades crónicas. La obesidad (30% en la población adulta), el consumo excesivo de alcohol (4.8%) y el tabaquismo (13.3%), junto con la falta de ejercicio físico, son algunos de los principales factores de riesgo. Está demostrado que las enfermedades no transmisibles, además de las consecuencias sobre la salud, acarrearán repercusiones económicas, sociales y laborales que arriesgan la viabilidad financiera y la capacidad de respuesta de los servicios de salud.

La morbilidad en el mundo se transforma a un ritmo vertiginoso y la falta de prevención está generando graves problemas a la salud y a las finanzas de las instituciones de seguridad social, de salud y finalmente de los países.

Un claro ejemplo lo constituye la diabetes tipo 2, a la que se le ha denominado “La epidemia global”, afecta a 382 millones de personas en el mundo y en México a 7.3 millones (Floréz, 2015). Esta enfermedad, como científicamente ha quedado demostrado, es producto de la ingesta inadecuada y de hábitos sedentarios y de obesidad, y a la vez es causa principal de enfermedades que afectan severamente la salud y las finanzas públicas y privadas, entre las que se encuentran insuficiencia renal, ceguera e infartos. Sin lugar a dudas éste es un tema que en la política de prevención debe ser atendido con carácter de prioritario.

Hoy en día, México tiene la esperanza de vida más baja entre todos los países de la OCDE. Mientras que en éstos se incrementó de 2000 a 2012 de 77.1 años a 80.2

años, en México se incrementó solamente un año durante el mismo periodo de 73.3 a 74.4 años (OCDE, 2015).

En México, la población de adultos mayores se ha duplicado en los últimos veinte años, y para el año 2050 alcanzará más de 24 millones, los cuales representarán poco más de 20% de la población total. El aumento de este grupo poblacional es un tema que captura la atención de la sociedad, debido principalmente a la vulnerabilidad que surge con la caída del ingreso al final de la vida productiva y con la dependencia que resulta de las enfermedades crónicas, la discapacidad y la reducción de la funcionalidad. Dicha vulnerabilidad se agrava debido a que el sistema de pensiones deja fuera a un número importante de adultos mayores, quienes no cuentan con acceso a los beneficios que otorgan las instituciones de seguridad social y no necesariamente cuentan con acceso a los servicios de las instituciones de salud, ya sean públicos o privados (SEDESOL, 2013a).

Se suma a lo anterior la particular preocupación por las altas tasas de obesidad y diabetes en México. Entre 2000 y 2012, las tasas de sobrepeso y de obesidad en la población adulta se incrementaron de 62.3 a 71.3%; uno de cada tres niños también tiene sobrepeso u obesidad. En México, más de 15.9% de los adultos tienen diabetes, más del doble del promedio de los países de la OCDE de 6.9%.

De acuerdo con cifras del INEGI, las principales causas de mortalidad son las enfermedades del corazón con 19.6%, seguido de diabetes mellitus con 15.0%, tumores malignos 12.1% y enfermedades del hígado 5.4% (INEGI, 2015b).

En cuanto al gasto en salud, los riesgos asociados a este sector están relacionados con el incremento en la esperanza de vida y la edad promedio de la población; la transición epidemiológica a enfermedades crónicas más costosas a tratar y la tasa de crecimiento de los costos médicos, independientemente de la enfermedad que se trate (SHCP, 2016).

Las estimaciones de la esperanza de vida muestran que ésta continuará incrementándose en el mediano plazo, lo cual aumentará el gasto en salud. La estimación de la esperanza de vida en México en 2016 fue de 75.2 años de acuerdo con el CONAPO, y llegaría hasta los 76.9 años en 2030. Es difícil estimar el incremento en los gastos asociados a la transición epidemiológica de enfermedades mayoritariamente infecciosas y de bajos costos a enfermedades crónicas, degenerativas, o costosas como la diabetes, el Alzheimer y el cáncer. Lo anterior podría implicar un mayor gasto en el sector salud en los años siguientes.

*Incremento de la tasa de participación económica de la mujer*

En los últimos años ha aumentado la participación femenina en el mercado laboral, debido a varios factores como la urbanización y el consecuente traslado de la población del campo a la ciudad, el incremento del nivel educativo de las mujeres y el descenso de la tasa de fecundidad. En 1970 la tasa de participación económica femenina era de 17.6% y para 2015 alcanzó 43.5% (INEGI, 2015a).

Entre 2005 y 2012, la tasa de participación laboral de las mujeres pasó de 40.7% a 43%, en tanto que la de los hombres descendió de 78.4% a 76.6%. Sin embargo, la participación laboral de las mujeres en situación de pobreza es menor, ya que, en 2012 la participación laboral de las mujeres era de 56.4% en el quintil más rico, pero apenas 32.7% en el más pobre (INEGI, 2015a).

Para fortalecer la incorporación y permanencia de las mujeres en los puestos de trabajo, la oferta pública de servicios de cuidado infantil se debe incrementar. En especial, es necesario aumentar los servicios de guardería para las madres con hijos pequeños en hogares con bajos ingresos. Lo anterior, debido a que “entre las madres de niños pequeños, la decisión de ingresar al mercado laboral depende en buena medida de la disponibilidad de alternativas viables de cuidado infantil, que les permitan liberar el tiempo necesario para obtener y mantener un empleo, o bien, para estudiar o capacitarse” (SEDESOL, 2009: 4).

El incremento en la demanda del servicio de guarderías públicas, que atienden a niños de 0 a 6 años de edad, pasó de 1.3% del total de niños en el año 2000 a 2.9% en 2013 (INEGI, 2015a).

Las opciones para las madres trabajadoras en el sector formal de la economía, en cuanto a cuidado y atención infantil, son principalmente el IMSS y el ISSSTE, las cuales, a pesar de contar con instalaciones en las 32 entidades federativas, no alcanzan a atender al total de su población derechohabiente que solicita el servicio, sin destacar que es uno de los elementos incluidos en sus prestaciones. “En efecto, los centros de cuidado infantil de ambas instituciones operan casi al tope de su capacidad instalada —las estancias del ISSSTE de hecho la rebasan—, y existe un número significativo de solicitudes rechazadas” (SEDESOL, 2009: 16), sin mencionar las que se encuentran en situación de espera para contar con un sitio disponible.

En síntesis, no obstante el incremento referido en la oferta de servicios de cuidado infantil por parte de las instituciones públicas, “los alcances de la oferta pública

siguen siendo limitados para atender la demanda existente” (SEDESOL, 2009: 16), aun considerando solamente a la población femenina que cuenta con un empleo formal. En este contexto, vale la pena realizar un análisis sobre el andamiaje jurídico e institucional de la seguridad social, para hacerlo acorde con las nuevas condiciones de mayor participación económica, social y política de la mujer.

#### INSUFICIENCIA EN EL SERVICIO DE GUARDERÍAS

El IMSS dispone de 1 373 guarderías en las cuales se atiende a 200 836 niñas y niños y, de acuerdo con su director general, esta institución otorga anualmente 273 000 licencias de maternidad,<sup>47</sup> lo que se traduce en que a la fecha esta institución tiene un déficit de atención de 81.3%. Lo anterior con base en que por disposición legal los menores deben ser atendidos desde los 43 días de nacidos hasta que cumplan los cuatro años de edad (DOF, 2016).

Dicho déficit se presenta sin considerar la atención prioritaria que en el servicio de guardería reciben los hijos de las trabajadoras, de los trabajadores viudos o divorciados o de aquellos a los que judicialmente se les hubiere confiado la custodia de sus hijos y que prestan sus servicios al propio IMSS, esto debido a que con base en la cláusula 76 fracción I del contrato colectivo de trabajo vigente entre el Sindicato Nacional de Trabajadores del seguro Social (SNTSS) y el IMSS son recibidos desde los 45 días y se les brinda el servicio hasta que cumplen los 6 años de edad (IMSS, 2015).<sup>48</sup>

Este déficit, en mayor o menor medida, se reproduce en las demás instituciones de seguridad social que tienen la obligación de brindar el servicio y es expresión, por un lado, de que el andamiaje jurídico e institucional del país no está acorde con las nuevas condiciones del mercado laboral, particularmente en lo que se refiere a un significativo incremento de la tasa de participación económica de la mujer; así como al aumento de las mujeres trabajadoras madres de familia y de las trabajadoras

---

<sup>47</sup> Mikel Arriola Peñalosa (2016), Declaración publicada por el periódico *Excelsior*, con fecha 22 de julio de 2016.

<sup>48</sup> Al respecto, se deben considerar tres datos: el IMSS cuenta con alrededor de 420 000 servidores públicos, de los cuales el 40.5% son mujeres (IMSS, 2016) y el servicio se prolonga por todo el año calendario en el que los menores cumplen 6 años de edad.

jefas de hogar;<sup>49</sup> lo que conlleva una alta expansión de la demanda, que no ha sido correspondida con la ampliación de la oferta. Como causa y explicación del déficit señalado, se puede advertir la necesidad de impulsar las reformas necesarias para modificar el esquema actual de cuotas y aportaciones a la seguridad social, con el objeto de darle sustentabilidad financiera al servicio de guarderías con cobertura y calidad suficientes, así como de revisar y replantear su operación actual, la cual resulta muy costosa (principalmente las del IMSS).<sup>50</sup>

Un problema íntimamente ligado con lo anterior y que requiere una urgente solución lo constituye el marco jurídico que regula el seguro de maternidad en el IMSS, ya que actualmente en la ley en la materia se mantiene como requisito para recibir las prestaciones en dinero asociadas a la licencia de maternidad que la mujer trabajadora, previamente al inicio de la primera etapa de su licencia (42 días previos a la fecha probable de parto), haya cubierto por lo menos treinta cotizaciones semanales en el periodo de doce meses anteriores a la fecha en que debiera comenzar el pago del subsidio, lo que implica que para recibir la prestación en dinero correspondiente la mujer trabajadora no debe estar embarazada al momento de ingresar a trabajar.<sup>51</sup>

Derivado de lo establecido en los artículos 102 y 103 de la Ley del Seguro Social, así como por la fracción v del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, el patrón debe asumir el pago de la prestación en dinero, derivada de la licencia de maternidad, lo que se convierte en un elemento que induce la solicitud de certificados médicos de no embarazo para el ingreso, permanencia o ascenso en el empleo, lo que contradice

<sup>49</sup> De acuerdo con datos del INEGI, en 2015 se registró un total de 50 336 088 personas ocupadas, de las cuales 19 027 016, es decir, 37.8% son mujeres. Del total de personas ocupadas 14 058 072 (73.8%) son mujeres ocupadas-jefas de familia, mientras que 3 940 033 (20.7%) son mujeres ocupadas madres de familia y jefas de hogar (STPS\_INEGI, Sistema de Información Estadística Laboral, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (junio 2015).

<sup>50</sup> De acuerdo con datos obtenidos a través del Portal de Transparencia con fecha 31 de octubre de 2016, el IMSS reporta que el costo mensual por niña o niño inscrito en los esquemas de guarderías del IMSS es de \$9 556.10 para el esquema de madres IMSS, \$8 051.17 para el esquema ordinario, \$3 343.36 para el esquema vecinal comunitario, \$3 153.69 para el esquema integrador, y \$3 901.67 en el campo (Portal de Transparencia, 2016)

<sup>51</sup> Esto se concluye al sumar los 42 días que corresponden a la primera etapa de la licencia de maternidad, a los 210 días de las 30 cotizaciones semanales previas al inicio de la primera etapa de la licencia, es decir, 252 días que equivalen a 9 meses, si se consideran 4 semanas por mes (ver artículo 102 y 103 de la Ley del Seguro Social).



la prohibición a los patrones expresada en la fracción XIV del artículo 133 de la Ley Federal del Trabajo.

Esta situación, además de percibirse como discriminatoria, constituye un factor que inhibe la participación de la mujer en actividades económicas, situación que si bien ha evolucionado favorablemente resulta insuficiente si se compara en el plano internacional (países de América Latina y El Caribe los perfiles económicos, sociales, culturales e históricos más cercanos a México); encontramos que dicha participación sólo se encuentra por encima (y en ese orden) de Guatemala, Honduras y República Dominicana (OCDE, 2016).

#### DOTACIÓN DE SUCEDÁNEOS *VERSUS* LACTANCIA MATERNA

Otro tema de vital importancia en materia de seguridad social, que está vinculado con la participación de la mujer en actividades productivas y la licencia de maternidad, pero también con la salud y con el desarrollo físico y emocional de las madres trabajadoras y sus hijos, es el relativo a la lactancia materna. Como se ha comprobado mediante estudios realizados por la OMS, ésta contribuye a reducir los siguientes riesgos: padecer obesidad y sobrepeso en 13%; desarrollar diabetes en 35%; de que los niños de 0 a 5 años fallezcan por diarrea y neumonía; además de que fortalece el vínculo entre madre e hijo, y a las madres les ayuda a recuperar su peso y prevenir el cáncer de mama (OMS, 2016).

Al respecto y contrario a las recomendaciones de organismos internacionales como la OMS y la UNICEF, así como de los estudios en la materia, la Ley del Seguro Social, incluidas las reformas recientemente publicadas el 2 de abril de 2014, para atender este tema, la misma establece imperativamente en su artículo 94, fracción II, que el IMSS otorgará “ayuda en especie por seis meses para lactancia, capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida”; lo cual resulta por lo menos inconsistente respecto de las recomendaciones antes mencionadas, e incluso pudiera percibirse como contrario a otros ordenamientos, con base en lo establecido por el artículo 64, fracción II, de la Ley General de Salud, debido a que no se puede anteponer como obligación institucional la de proporcionar sucedáneos de la leche materna durante los primeros seis meses de vida a la difícilmente evaluable obligación de “fomento y capacitación

para la lactancia materna”; y más aún si se atiende lo establecido por el artículo 146 del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios, que señala “en los establecimientos para la atención médica, no se podrá promover el empleo de sucedáneos de la leche materna o humana”, así como lo estipulado en el artículo 147 de este mismo ordenamiento:

la entrega gratuita de sucedáneos de la leche materna sólo podrá realizarse en los supuestos siguientes: II. Cuando su consumo sea destinado, mediante prescripción médica, a satisfacer las necesidades nutrimentales de los lactantes con trastornos, enfermedades o condiciones médicas específicas durante los primeros meses de vida o hasta la introducción de la ablactación o alimentación complementaria; y III. Cuando mediante prescripción médica el estado de salud de la madre impida la lactancia materna durante los primeros meses de vida o hasta la introducción de la ablactación o alimentación complementaria de los lactantes.

Lo anterior resulta incomprensible: ¿cómo es posible que quien es responsable de promover la lactancia materna sea, al mismo tiempo, el que tiene la obligación de proporcionar sucedáneos de la leche materna?, y más aún, esta contradicción se magnifica si se revisa la cláusula 77 del Contrato Colectivo de Trabajo del Sindicato Nacional de Trabajadores del IMSS, que en su fracción III establece como derecho de las trabajadoras (entiéndase trabajadoras administrativas, pero también médicas y enfermeras), en los casos de maternidad, el “suministro de leche durante los primeros diez meses de edad del niño”.<sup>52</sup>

Desde el punto de vista financiero, esta situación tiene dos impactos negativos: por un lado, el alto costo de la adquisición y de la entrega de un producto que no resulta conveniente para la salud tanto del lactante como de la madre, mismo que para el año 2016 ascendió a \$229 485 073.09;<sup>53</sup> y, por otro, que al inhibirse la lactancia materna y propiciarse el consumo de sucedáneos de la leche materna se dejan de prevenir enfermedades, cuya atención en el corto, mediano y largo plazos, resulta sumamente onerosa para las instituciones de seguridad social y de salud y cuyo costo valdría la pena considerar, como un elemento más que justifica el replanteamiento de la atención institucional que se está brindando a este tema.

---

<sup>52</sup> A diferencia de los seis meses que se otorga esta “ayuda” para la lactancia al resto de las madres trabajadoras protegidas por esta institución.

<sup>53</sup> Recuperado de: <http://compras.imss.gob.mx>, diciembre de 2016.

En el caso del ISSSTE, la lactancia materna a partir de la reciente reforma (simultánea a la del Seguro Social)<sup>54</sup> recibe un tratamiento diferente, toda vez que en el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se establece que las mujeres “tendrán acceso a la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de edad”.

En concordancia con lo anterior, también se publicó la reforma al artículo 39 de su Ley, el cual en su fracción II ahora señala que la mujer trabajadora, la pensionada, la cónyuge del trabajador o del pensionado o, en su caso, la concubina de uno u otro y la hija del trabajador o pensionado, soltera, menor de dieciocho años que dependa económicamente de éstos tendrá derecho

a la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incentivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida y ayuda para la lactancia cuando, según dictamen médico, exista incapacidad física o laboral para amamantar al hijo. Esta ayuda será proporcionada en especie, hasta por un lapso de seis meses con posterioridad al nacimiento, y se entregará a la madre o, a falta de ésta, a la persona encargada de alimentarlo.

Como se puede observar, ya no existe la obligación institucional de dotar a las madres trabajadoras de sucedáneos de la leche materna para la alimentación de sus hijos y ésta se proporcionará sólo en los casos que expresamente establece la ley; desafortunadamente no se pudo obtener información relativa a la adquisición de sucedáneos de leche materna por parte del ISSSTE, especialmente durante los años 2015 y 2016 (inmediatos siguientes a la reforma) para conocer el impacto financiero que ha tenido esta medida.

Por lo que se refiere al contrato colectivo de los trabajadores del ISSSTE, no se encontró alguna cláusula relativa a la obligación institucional de proporcionar a las madres trabajadoras dicho producto.

---

<sup>54</sup> Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley General de Salud; de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley del Seguro Social; de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2014.

En el caso de las demás instituciones de seguridad social tanto del ámbito federal como estatal y municipal, salvo en el caso del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), no se tienen noticias de modificaciones legales en la materia, por lo que la dotación de sucedáneos sigue estando formalmente estipulada.

#### DISCORDANCIAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En general, los elementos de seguridad social de la legislación local son aplicables para los servidores públicos de las entidades federativas (con excepción de la CDMX cuyos servidores públicos, en una alta proporción, están afiliados al ISSSTE). Algunas incluyen a los estatales y a los municipales, otras incluyen a estos últimos sólo en caso de que exista la firma de un convenio.

Algunas leyes se sustentan en la CPEUM y otras en la constitución política local, sin existir homogeneidad en los conceptos relativos a la seguridad social, los seguros, las prestaciones y los servicios.

Las denominaciones de las leyes pueden incluir en sus títulos los equivalentes a “seguridad social”, “seguridad y servicios sociales”, “pensiones”, “prestaciones”, “beneficios sociales”; entre otros, es decir, utilizan indistintamente los términos para referirse a los seguros, a las prestaciones o a los servicios que se otorgan en el marco de la seguridad social. Algunas regulan el régimen de seguridad social de los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales y sus municipios, otras, además de lo anterior, dicen regular la seguridad social de los trabajadores de la educación.

En algunas entidades federativas, la atención a la salud de los trabajadores de la administración pública local se brinda a través de convenios suscritos por sus institutos de seguridad social con instancias de salud, entre las que se encuentran, preferentemente, el IMSS y el ISSSTE. Lo anterior, en virtud de que en diversas leyes de seguridad social revisadas no se identificó el elemento de salud como un componente específico.

De las 32 entidades federativas, 12 identifican claramente el servicio de guardería o estancia infantil como parte de los seguros o prestaciones identificadas en su ley relativa a la seguridad social. En el resto, se desconoce si a través de otros medios u ordenamientos se incluyen los correspondientes al servicio de guardería, estancias infantiles o centros de desarrollo o bienestar infantil para hijos de trabajadores o servidores públicos.

Por otro lado, en casos específicos, como el del estado de Morelos, se reconoce

la ausencia de un sistema integral, equitativo y legal en la materia, “en el extenso capítulo de consideraciones del decreto en mención, sus señorías podrán apreciar que el poder legislativo de Morelos ratifica inconstitucionalmente su atribución para calificar las relaciones laborales de los municipios y emitir decretos de pensiones de cualquier naturaleza, con cargo al gasto público municipal; pese al análisis hecho por sus señorías en el que advirtieron la ausencia de un sistema integral, equitativo y legal de prestaciones de seguridad social a los trabajadores burocráticos (*Periódico Oficial Tierra y Libertad*, 2011).

Para el estado de Colima, la última reforma realizada a la Ley de pensiones civiles, fue publicada en su *Periódico Oficial*, en febrero de 1970, por lo cual se encuentra desactualizada (*Periódico Oficial del estado de Colima*, 1970).

En el caso de la Ley de pensiones civiles del estado de Tlaxcala, se identificó un apartado denominado “Libro A” en el que se establecen las disposiciones que rigen para los servidores públicos adscritos al “Régimen Temporal de Reparto”, dentro del cual los elementos relativos a la salud y los riesgos de trabajo no están claramente plasmados, situación contraria al caso del articulado del Libro B del mismo ordenamiento, cuyo apartado regula la seguridad social de los servidores públicos que se encuentran inscritos en el “Sistema de Ahorro Personal”, lo que a nivel de las dependencias de la administración pública federal se conoce como de “Cuentas Individuales”, en el que sí se incorporan notoriamente los elementos de seguridad social; estas incidencias tornan confusa la Ley (Ley de Pensiones Civiles, 2013).

En el caso del estado de Coahuila, en diciembre de 2015 se aprobó la Ley de Pensiones de los Municipios de Acuña, Cuatro Ciénegas y Ramos Arizpe, en la que se establecen medidas tendientes a asegurar pensiones y jubilaciones a trabajadores de los ayuntamientos, lo cual se considera un avance importante ya que no existía legislación en la materia (VAN, 2016).

#### ATENCIÓN A LOS FACTORES PSICOSOCIALES Y ERGONÓMICOS DEL TRABAJO

Los factores psicosociales y ergonómicos del trabajo han sufrido modificaciones significativas derivadas de los cambios registrados en las formas de trabajar; elementos como la globalización, modernización tecnológica, la exigencia de nuevas competencias laborales, necesidad de una mayor productividad y competitividad, entre otros, han

provocado la aparición de diversos riesgos psicosociales y ergonómicos en los centros de trabajo, entre los que destaca el estrés laboral y sus consecuencias, como adicciones al alcohol, tabaco y otras drogas; violencia laboral (hostigamiento y acoso laboral y sexual), VIH sida y enfermedades de transmisión sexual, inadecuada nutrición, sedentarismo y trastornos del sueño, entre otros.<sup>55</sup>

Lo anterior se constituye también en causa de enfermedades músculo-esqueléticas de los sistemas digestivo y cardiovascular; trastornos mentales, entre los que destacan depresión y ansiedad, así como accidentes de trabajo que afectan en primera instancia la integridad física y mental de los trabajadores, el bienestar de sus familias y la productividad de las empresas; pero también las finanzas de las instituciones de salud y de seguridad social, y la competitividad del país.

El actual modelo de seguridad social de México requiere ser revisado y replanteado, lo cual implica idear políticas educativas y de formación laboral, adecuar las instituciones y regulaciones laborales, fortalecer las políticas de protección social y de empleo activo, acorde con las nuevas condiciones demográficas y económicas, sin perder de vista que la mejor protección social es la que se basa en productividad; ésta es una de las propuestas fundamentales de reforma estructural que adelante se presentan.

---

<sup>55</sup> La OMS señala que “La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”; y la OIT afirma que a nivel mundial “cada 15 segundos, un trabajador muere a causa de accidentes o enfermedades relacionadas con el trabajo. Cada 15 segundos, 153 trabajadores tienen un accidente laboral. Cada día mueren 6 300 personas a causa de accidentes o enfermedades relacionadas con el trabajo –más de 2.3 millones de muertes por año. Anualmente ocurren más de 317 millones de accidentes en el trabajo, muchos de estos accidentes resultan en ausentismo laboral. El coste de esta adversidad diaria es enorme y la carga económica de las malas prácticas de seguridad y salud se estima en un 4% del Producto Interior Bruto global de cada año”. Recuperado de: <http://ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/lang-es/index.htm>.

De acuerdo con lo anterior y según la OIT y la OMS, el 40 y 43% de la población sufre de estrés, lo que ha propiciado quebrantos en la salud en general, por ejemplo: incremento en la adicción al alcohol de 5.0% a 6.2%; más de 500 mil personas dependientes de una droga ilegal; 164 personas mueren diariamente por tabaquismo; de acuerdo con la ENDIREH; 23% de las mujeres trabajadoras han sufrido un acto de discriminación en su contra; somos el país con mayor obesidad en el mundo; sólo 4 de cada 10 personas tiene actividad física aceptable y más de 37 millones de personas sufren trastornos del sueño. Tomado de *Bienestar emocional y desarrollo humano en el trabajo: evolución y desafíos en México*, editado por la STPS, pp. 39-42.

## LOS REMEDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

La propuesta que se esboza está vinculada a diversas condicionantes y circunstancias como el financiamiento, la actualización y armonización del marco jurídico, la coordinación interinstitucional, la creación de nuevos mecanismos de inclusión social, el mejoramiento de la productividad, entre otros elementos, pero también, con arreglos institucionales que se logren mediante la voluntad política y el diálogo nacional.

La historia le ha demostrado a la sociedad mexicana, en innumerables ocasiones, que la solitaria existencia de decretos o la ejecución de acciones aisladas no resuelven por sí solas la problemática social ni la vida de las personas, sobre todo de aquellas con mayores necesidades o en situación de desventaja o vulnerabilidad; el país requiere de políticas públicas estructuradas, permanentes y vinculadas entre sí para apoyar la inclusión de las personas al nuevo rumbo que se ha trazado México. En palabras de Enrique Peña Nieto: “debemos abandonar la lógica de las pequeñas reformas sin sentido estratégico” (Peña, 2011: 5).

En esa lógica, es necesario un proceso de diálogo productivo que delimite y deje en claro los desafíos, prioridades, participantes, estrategias y objetivos sociales que orienten el esquema de seguridad y protección sociales que se pretende para garantizar la eficiencia en el gasto de las instituciones de seguridad social; ofrecer mejores servicios de salud; proporcionar un mejor ingreso a los trabajadores al momento de su retiro; alcanzar una cobertura más amplia de adultos mayores a los que se les protege con ingresos para su sobrevivencia; apoyar en contingencias temporales de sus ingresos a las personas en situación de desempleo; incrementar las oportunidades de trabajo con prestaciones para mujeres en edad reproductiva, cuya etapa se conjuga con la más productiva de su vida; y generar un mejor futuro para los jóvenes.

A este efecto, es imprescindible que los actores de los ámbitos involucrados: poderes Ejecutivo, a través de sus dependencias; y, Legislativo, con la participación, cuando menos, de las comisiones de Seguridad Social, de Desarrollo Social, de Salud y de Trabajo y Previsión Social, de la Cámara de Diputados y del Senado de la República; gobiernos de las entidades federativas representados en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO); congresos locales; representantes de los institutos de seguridad social del país; académicos y expertos en la materia; el sector privado a través de sus organismos empresariales; sindicatos; así como la sociedad civil

interesada, logren un gran acuerdo nacional y transformen el actual y fragmentado sistema de seguridad social, así como los diversos, dispersos, contradictorios e insuficientes esfuerzos de protección social, en un esquema integrado que responda a objetivos, directrices y beneficios comunes, sin distinciones de ninguna naturaleza.

Resulta importante apuntar que la propuesta, por su carácter general, pretende contribuir modestamente en proporcionar posibles alternativas para atender la problemática que prevalece actualmente en materia de seguridad y protección sociales en México.

A partir de la problemática expuesta, el presente apartado pretende delinear una propuesta general que abone a la reorientación de la seguridad social hacia un modelo universal y el desarrollo de una protección social integral en el país. Su contenido contempla una serie de aspectos que se considera fundamental atender para orientar una política pública, que contribuya a encontrar soluciones a las necesidades de los diferentes sectores de la sociedad mexicana.

Particularmente, se comparte la preocupación de la OIT por impulsar acciones específicas que permitan cerrar las brechas en la cobertura de las cuatro garantías del piso de protección social: acceso a la atención de salud esencial, seguridad del ingreso para las familias con niños, seguridad del ingreso para personas en edad de trabajar y seguridad del ingreso para personas de la tercera edad.

En años recientes, la CEPAL ha colocado este tipo de iniciativas en el centro de la agenda regional, y en particular en el caso de la protección social. De esta manera, los pactos social y fiscal ejemplifican con claridad una nueva ecuación entre el mercado, la sociedad y el Estado, toda vez que representan acuerdos explícitos entre los actores sociales y políticos sobre un determinado orden social general o específico; más aún, en los proyectos a largo plazo, éstos suponen el logro de consensos amplios, no necesariamente de unanimidad, pero sí de una convicción compartida en torno a la necesidad de construir proyectos mayoritarios estables en pro de la igualdad, la redistribución y la inclusión social, para dar cuerpo a la plena titularidad de derechos (Maldonado, 2015).

A continuación, se expondrán algunos elementos y propuestas que se consideran indispensables de implementar para reorientar el actual sistema de seguridad y protección sociales de nuestro país hacia uno más universal e integral.



### *Revisión y actualización del marco normativo*

La revisión del marco normativo para reordenar la actual situación que vive el país pasa por la modificación a la CPEUM. Lo anterior como un punto fundamental para sentar las bases de un auténtico e integral sistema de protección social. Concretamente, se necesita del reconocimiento a nivel constitucional para que transformaciones como la que se propone al llamado sistema de seguridad social que opera en el país sean de carácter estructural y modifiquen hasta donde sea necesario el andamiaje legal e institucional existente; entre las leyes que deben ser reformadas o abrogadas se encuentran las siguientes: Federal del Trabajo, del Seguro Social, del ISSSTE, Orgánica de la Administración Pública, General de Salud, de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, así como las equivalentes y relacionadas del ámbito local.

La modificación al artículo 123 constitucional, y a otros que se estime pertinente, es fundamental para definir en ellos los conceptos de *seguridad y protección sociales* que deben orientar la estructura legal que proteja los ciclos de vida de las personas. La definición sobre seguridad social descrita en el texto vigente es incompleta, en virtud de que sólo incorpora sus elementos, “bases mínimas”, en el ámbito del sector público.

La definición para el apartado A de lo que debe entenderse por seguridad social y sus “bases mínimas” están ausentes; lo mismo sucede con el concepto de *protección social* y una clara definición de las facultades que en esta materia deban tener los tres ámbitos de gobierno, evitando la duplicidad, la falta de protección y los altos costos que genera la proliferación indiscriminada de “programas sociales”. En tal virtud, se sugiere que su concepto y contenido debe ser definido y homologado para todos los mexicanos como un derecho universal.

Se propone incorporar los conceptos de *seguridad social* y de *protección social*, definiendo, en el caso de la primera, los seguros, prestaciones y servicios que la conforman; así como los programas considerados en la segunda, un ejemplo al respecto se puede observar en el siguiente cuadro:

Seguros, prestaciones y servicios de la seguridad social	Programas de protección social
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asistencia médica.</li> <li>2. Prestaciones monetarias de enfermedad.</li> <li>3. Prestaciones de vejez (contributivas).</li> <li>4. Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedad profesional.</li> <li>5. Prestaciones familiares.*</li> <li>6. Prestaciones de desempleo.*</li> <li>7. Prestaciones de invalidez.</li> <li>8. Prestaciones de sobrevivientes.</li> <li>9. Servicio de guardería (contributivo).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asistencia médica.</li> <li>2. Prestaciones de vejez (no contributiva).</li> <li>3. Prestaciones de sobrevivientes (seguro de vida no contributivo).</li> <li>4. Servicio de guardería y de educación preescolar.</li> <li>5. Prestaciones en apoyo a la alimentación.</li> <li>6. Prestaciones en apoyo a la educación.</li> <li>7. Prestaciones en apoyo a la inclusión laboral.</li> </ol>

\*No ratificado por México en el Convenio 102 de la OIT.  
Fuente: elaboración propia.

Por tanto, es necesario definir constitucionalmente lo que en México se entiende por seguridad social, señalar con precisión los seguros, prestaciones y servicios que implica,<sup>56</sup> para incluir lo que del Convenio 102 de la OIT nuestro país ratificó<sup>57</sup> e incorporó, en su caso, las bases para adicionar el seguro de desempleo, pero también para excluir lo accesorio.<sup>58</sup> Lo anterior para evitar duplicidades, encarecimiento del costo y desnaturalización, lo que ha implicado afectación a la cobertura, calidad y oportunidad.

<sup>56</sup> Vale la pena subrayar la necesidad e importancia de separar los seguros, de la prestación de los servicios de salud, así como de separar las pensiones de las actuales instituciones de seguridad social (que a la vez son prestadoras de servicios de salud).

<sup>57</sup> Al respecto, es importante comentar que México ratificó el Convenio 102 de la OIT en 1961 sin incluir el seguro de desempleo, no obstante, hoy resulta indispensable la evaluación de la incorporación de este seguro bajo un esquema sustentable que proteja tanto al trabajador, a las empresas, como a la economía nacional; es importante mencionar que el servicio de guarderías no está considerado dentro del convenio, sin embargo, ante el aumento tan significativo que se ha registrado de la participación de las mujeres en las actividades productivas remuneradas y como una medida de equidad de género en el ámbito laboral, se consideran necesarias. Se debe insistir en la importancia de vincular el servicio de cuidado de los menores, con la impartición de la educación preescolar.

<sup>58</sup> Incluido el seguro facultativo para estudiantes de educación media superior y superior e IMSS Prospera, con el objeto de que estos servicios los brinde la Secretaría de Salud, independientemente de unidades vacacionales, unidades deportivas, teatros, tiendas, partidas de capacitación, etc.

Una segunda propuesta es la incorporación en la Constitución de la república de las bases de una ley general, marco en materia de jubilaciones y pensiones, que regule los parámetros fundamentales de las mismas: edad, antigüedad, salario base de cotización, cuotas, aportaciones, etc.; que establezca límites inferiores y superiores de tasas de reemplazo, estímulos al ahorro individual para el retiro; así como la existencia de una sola pensión.

Sin reformas de gran alcance, México corre el riesgo de mantener un sistema de salud de bajo valor que no pueda resolver el aumento rápido de las cargas de enfermedades relacionadas con la edad y las relacionadas con el estilo de vida, así como un sistema de salud fragmentado con marcadas diferencias en acceso y calidad, que corre el riesgo de afianzar aún más la desigualdad socioeconómica. Un sistema de salud deficiente y poco efectivo marcado por desigualdades persistentes en la calidad y el acceso sin duda mantendrá a México lejos de alcanzar la salud, la prosperidad y el progreso del cual es ciertamente capaz en los próximos años.

De igual forma la coexistencia de múltiples esquemas de pensiones, con parámetros heterogéneos, con cobertura social limitada, tasas de reemplazo insuficientes o excesivas (que en muchos casos han contribuido y seguirán contribuyendo a la difícil situación por la que atraviesan las finanzas públicas), requieren ser replanteados para avanzar en cobertura, protección efectiva y sobre todo en equidad, lo que sin lugar a dudas contribuirá a la productividad de las empresas, la competitividad del país y a la dignificación de la vida cuando la etapa productiva ha concluido.

### *Creación de un organismo autónomo de protección y seguridad sociales*

La creación de un organismo autónomo de protección y seguridad sociales<sup>59</sup> podría constituir un aliciente para la formalización económica y del empleo, el cual permitiría lograr unidad en la administración y gestión de la protección y la seguridad sociales; daría pauta a la integración de un efectivo sistema nacional de salud cuyo objetivo sea la prestación de servicios de salud, con indicadores de calidad y de gestión homogéneos, con una mayor cobertura social y territorial. Asimismo, permitiría la creación de un sistema nacional de pensiones que funcione con parámetros únicos,

---

<sup>59</sup> Su creación deberá ser con la gradualidad que su viabilidad requiere, con la firmeza que la situación actual demanda y con la exigencia de un mejor futuro económico y social para México que permita la vinculación y coordinación de la Seguridad y la Protección Sociales.

con financiamiento gubernamental equitativo en beneficio tanto de servidores públicos federales, estatales y municipales, de trabajadores subordinados del sector privado y de trabajadores independientes que decidan voluntariamente afiliarse a la seguridad social y al sistema nacional de pensiones.

Este organismo estaría a cargo de la administración de los recursos financieros relacionados con las prestaciones económicas y en especie de la seguridad social (incluido el pago de los servicios médicos a los prestadores y las pensiones a nivel nacional), de la operación de los programas sociales de carácter federal, y sería el responsable de fungir como ente normativo en el país en materia de protección y seguridad sociales. Entre las principales facultades que tendría se encuentran las siguientes:

- a) Administrar los recursos necesarios provenientes del gobierno, de los patrones y de los trabajadores, necesarios para cubrir las prestaciones en dinero, las prestaciones en especie y los gastos administrativos del seguro de enfermedades y maternidad, así como de los servicios de guardería de los hijos de los trabajadores formales del sector privado y del sector público.
- b) Otorgar la prestación económica correspondiente a los seguros contra accidentes, enfermedades, maternidad, invalidez y vida.<sup>60</sup>
- c) Otorgar la prestación económica correspondiente a las asignaciones familiares y ayuda asistencial.
- d) Promover y registrar el seguro de supervivencia y renta vitalicia que, en su caso, contraten los afiliados con discapacidad.
- e) Administrar los recursos y otorgar la prestación económica correspondiente al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (en lo correspondiente a la etapa de transición de beneficios definidos a cuentas individuales).<sup>61</sup>
- f) Administrar lo relativo a la continuación voluntaria en el régimen obligatorio.
- g) Administrar los retiros correspondientes a ayuda para gastos de matrimonio.<sup>62</sup>
- h) Administrar lo correspondiente a la incorporación voluntaria al régimen obligatorio (incluidas personas no asalariadas, trabajadoras domésticas, trabajadores dependientes del campo, patrones personas físicas).<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Ver artículos 112 al 137 de la Ley del Seguro Social.

<sup>61</sup> Ver artículos 154 al 164 de la Ley del Seguro Social.

<sup>62</sup> Ver artículos 165 y 166 de la Ley del Seguro Social.

<sup>63</sup> Ver artículo 13 de la Ley del Seguro Social.

- i) Administrar los recursos necesarios para cubrir las prestaciones en especie y los gastos administrativos de la fusión del seguro de salud para la familia; el seguro popular; el IMSS-Prospera y el seguro facultativo para estudiantes de instituciones públicas de educación media superior y superior, sujeto a la valoración de la conveniencia de que estos recursos los reciba y ejerza directamente la Secretaría de Salud, la cual se propone sea quien mayoritariamente brinde estos servicios, con la concurrencia de unidades médicas de las actuales instituciones de seguridad social y del sector privado y que a estas últimas les realice el pago correspondiente el organismo autónomo.
- j) Coordinar un sistema nacional de jubilaciones y pensiones en donde se homologuen salario de cotización, cuotas, aportaciones, edad, antigüedad, tasa de reemplazo y otros parámetros, y con ello se logre la equidad en los beneficios del mismo y al que se puedan incorporar incentivos de ahorro para el retiro con la participación solidaria del Estado y de los trabajadores (esto conlleva la incorporación del sistema de ahorro para el retiro como entidad dependiente del organismo público autónomo de seguridad social).<sup>64</sup>
- k) Administrar los recursos necesarios para la operación, y con el apoyo de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud y de los gobiernos locales, participar en la coordinación de las guarderías en donde se brinde tanto los servicios de cuidado (de 0 a 3 años), como la educación preescolar (de 3 a 6 años), a los hijos de trabajadores afiliados a la seguridad social.<sup>65</sup>
- l) Contratar seguros adicionales para satisfacer las prestaciones económicas pactadas en los contratos ley o en los contratos colectivos de trabajo, que fuesen superiores a las de la misma naturaleza que establece el régimen obligatorio del Seguro Social.<sup>66</sup>
- m) Contratar seguros de vida y otros para la población de menores ingresos y que se encuentren al margen de la formalidad, al cual se podría integrar el seguro de vida para mujeres jefas de familia que actualmente opera la SEDESOL,<sup>67</sup> y otros que se constituyan en favor de sectores vulnerables de la población.

---

<sup>64</sup> Ver artículos 152 al 163 de la Ley del Seguro Social.

<sup>65</sup> El resto de los menores pueden ser atendidos bajo esquemas similares a los que a la fecha han venido operando la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), los gobiernos estatales y municipales, así como la SEDESOL.

<sup>66</sup> Ver artículos 246 al 250 de la Ley del Seguro Social.

<sup>67</sup> Ver *Diario Oficial de la Federación*, Cuarta Sección, lunes 28 de diciembre del 2015.

- n) Administrar los recursos y otorgar la prestación económica que corresponde al programa de pensión para adultos mayores.<sup>68</sup>
- ñ) Administrar los recursos y otorgar la prestación económica correspondiente al seguro de desempleo, que se propone sea establecido en el país.
- o) Administrar los recursos y otorgar las prestaciones económicas correspondientes a seguros y programas que dentro de la política nacional de protección y seguridad sociales se establezcan.
- p) Fungir como ente normativo en la aprobación, diseño y operación de programas y acciones que, en materia de protección y seguridad sociales, los gobiernos estatales y municipales promuevan con base en las disposiciones constitucionales correspondientes.

Como se observa, un organismo con estas características podría contar con varias vertientes de afiliación en beneficio de los trabajadores del sector privado, de servidores públicos federales, estatales y municipales, así como de otros sectores sociales, principalmente aquellos en situación de vulnerabilidad.

La definición constitucional de la protección y la seguridad sociales, y la creación del organismo autónomo que se propone, conlleva a eliminar prestaciones sociales institucionales que actualmente otorga el IMSS, que no corresponden a su naturaleza y que se pudiesen brindar por otras dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, como:

- a) Promoción de la salud, educación higiénica materno infantil, sanitaria y de primeros auxilios; prevención de enfermedades y accidentes.
- b) Mejoramiento de la calidad de vida.
- c) Impulso y desarrollo de actividades culturales (establecimiento y operación de teatros), y deportivas (establecimiento y operación de unidades deportivas), recreativas y de cultura física y, en general, de todas aquellas tendientes a lograr una mejor ocupación del tiempo libre.
- d) Promoción de la regularización del estado civil.
- e) Operación de cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo (dirigidos a los trabajadores del sector privado en general).
- f) Operación de centros vacacionales.

---

<sup>68</sup> Ver *Diario Oficial de la Federación*, Tercera Sección, miércoles 30 de diciembre de 2015.

- g) Operación de cursos de superación de la vida en el hogar.
- h) Establecimiento y administración de velatorios.
- i) Establecimiento y operación de tiendas de autoservicio.

De la misma forma, tres seguros y el componente *salud* de un programa social, tendrían un tratamiento diferente.

El seguro de salud para la familia que actualmente opera el IMSS,<sup>69</sup> considerando que tiene como población objetivo esencialmente la misma que el Seguro Popular, programa adscrito actualmente a la Secretaría de Salud,<sup>70</sup> las prestaciones de solidaridad social que otorga el IMSS mediante el programa Prospera, adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social<sup>71</sup> y el seguro facultativo para estudiantes de instituciones públicas de educación media superior y superior, se fusionarían, con lo cual la marcada duplicidad que hoy se registra se pudiese eliminar; la atención a la salud con base en padrones claros e inventarios integrales, y actualizados con la infraestructura disponible, sería más amplia considerando unidades médicas dependientes de la Secretaría de Salud, de instituciones de seguridad social, de instituciones estatales de salud y de unidades médicas del sector privado.

De acuerdo con la OCDE, se debe acelerar la planificación de una nueva autoridad de supervisión y mejora de la calidad. Esta agencia nacional, independiente de la Secretaría de Salud, de los institutos de seguridad social y del organismo autónomo, debe ser responsable de establecer los estándares requeridos para una atención segura y efectiva en todos los prestadores del sistema, incluidos los privados. Una prioridad específica será desarrollar estándares y directrices nacionales para la atención, así como supervisar y promover la adherencia a ellos. Este es un ámbito de mejora de la calidad que en la actualidad recibe poca atención en el sistema de salud mexicano. También se le deberían otorgar facultades a la nueva agencia de carácter regulatorio necesarias para recolectar, analizar y publicar información sobre calidad y los resultados, compartiendo lecciones sobre el buen desempeño y apoyando a las unidades de desempeño deficiente. Las reformas recientes en Italia, y en particular, la Agencia

---

<sup>69</sup> Ver artículos del 240 al 245 de la Ley del Seguro Social.

<sup>70</sup> Ver *Diario Oficial de la Federación*, Cuarta Sección, del 15 de marzo de 2002.

<sup>71</sup> Ver artículos del 214 al 217 de la Ley del Seguro Social y del *Diario Oficial de la Federación*, Segunda Sección del 30 de diciembre del 2015.

Nacional para la Atención de la Salud Regional (Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali, AGENAS) de reciente creación, son instructivas aquí (OCDE, 2016).

La nueva autoridad de supervisión y mejora de la calidad referida anteriormente deberá informar sobre un desarrollo más extenso del sistema nacional de información. Las vías comunes acordadas y los estándares mínimos de calidad deben formar la base de un conjunto de indicadores de desempeño de aplicación nacional. Entonces, esto fomentará puntos de comparación de la calidad entre los prestadores y sustentará la mejora continua de la calidad. Se debe priorizar al principio los indicadores que puedan construirse a partir de información que se recolecta rutinariamente, como los tiempos de espera para tener una cita con un médico y la satisfacción del usuario. Ya existe trabajo en marcha, sin embargo, se deben acelerar los esfuerzos para diseñar e implementar un tablero nacional de métricas consistentes de calidad y de eficiencia entre todos los aseguradores/prestadores.

Los países de la OCDE ofrecen numerosos ejemplos que se pueden emular. En Suecia, la Junta Nacional de Salud y Bienestar Social y la Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regiones publica el desempeño de los condados a través de más de 150 indicadores de calidad y de eficiencia de la atención, que se obtienen de los registros nacionales de pacientes. Dinamarca e Israel han desarrollado sistemas de reporte de desempeño altamente efectivos, aplicados a todos los prestadores de atención primaria con resultados públicos. En Finlandia, el Proyecto para el Desempeño, la Efectividad y el Costo del Tratamiento vincula la información para reportar resultados y costos para las vías integrales de atención para los pacientes con cáncer de mama, esquizofrenia y otras enfermedades.

Para el caso mexicano, resulta necesario desarrollar un identificador único de pacientes que se utilice de manera consistente entre todos los prestadores de salud del sistema; esto debe ser prioridad, ya que es claramente fundamental para el éxito del proyecto. La Clave Única de Registro de Población o el sistema de números de identificación personal podría facilitar lo anterior (OCDE, 2016).

El tránsito de la situación actual a la propuesta se puede dar en un marco de gradualidad que considere la gran heterogeneidad que se registra en la seguridad social en México, así como en las duplicidades que se dan de ésta con los múltiples programas sociales existentes, a través de una reforma constitucional que determine con claridad los componentes de la seguridad social, que homologue y que establezca parámetros de esta última, así como los límites mínimos y máximos del sistema de pensiones, y dé pauta a la creación del organismo autónomo de carácter nacional encargado de la materia.



La creación de este organismo le daría viabilidad al establecimiento en México de un piso de protección social, sólido y sustentable, y con ello a garantizar el derecho universal a la protección de toda la población.

### *Fortalecimiento del sistema de atención a la salud*

Una propuesta sustantiva es que el sistema de salud de México debe satisfacer las necesidades en este rubro de una manera justa, efectiva y sostenible, para ello debe dejar de ser un conjunto de subsistemas verticales cuyas operaciones están determinadas de manera estricta por los legados históricos e institucionales, y convertirse en uno que responda a las necesidades cambiantes de los individuos y las comunidades a lo largo del ciclo de vida, asimismo que utilice los recursos de manera eficiente.

Como se ha mencionado en otros apartados de este trabajo, el país requiere urgentemente del diseño, ejecución y evaluación permanente de una sólida e integral política de prevención de la salud, que incluya el seguimiento individual de la evolución de las personas en esta materia y el establecimiento de límites a la producción, importación, comercialización y consumo de bienes (principalmente alimentos, bebidas y tabaco), que dañan la salud de las personas y las finanzas de las instituciones de salud y de seguridad social en primera instancia, y en última, del país.

México necesita atender las demandas cambiantes de atención de salud de la población de manera eficiente y sostenible, de ahí que un objetivo clave sería reducir la dependencia en el sector hospitalario y centrar la provisión del servicio en la atención primaria y preventiva, que haga un uso efectivo de los sectores público y privado.

A nivel individual y comunitario, una atención de la salud enfocada en las personas enfatizaría la necesidad de mejorar el manejo de las condiciones de largo plazo mediante el aumento de la continuidad de la atención médica. A nivel de las organizaciones del cuidado de la atención de la salud, la atención centrada en las personas resaltaría la necesidad de abordar la fragmentación. La continuidad en la atención, la colaboración multidisciplinaria y las redes entre prestadores de atención primaria y secundaria son particularmente necesarios en el sistema de salud de México.

México debe desarrollar la atención primaria como una especialidad médica distinta; un primer paso podría ser la creación de departamentos académicos de atención primaria en las escuelas de medicina mexicanas para llevar a cabo investigación en atención primaria, desarrollar las guías clínicas específicas para ésta,

así como para enseñar la especialidad. El desarrollo de la infraestructura de información de atención primaria subyacente también será fundamental, dado que permitirá construir un panorama más rico de la efectividad, la seguridad y el enfoque de atención primaria en el paciente. Los indicadores candidatos serían en torno a la prevención y el manejo de enfermedades crónicas, la geriatría, la salud infantil y la salud mental, así como la experiencia del paciente. Ligado a esto, México debe considerar la introducción de un sistema que permita a los pacientes registrarse formalmente con su especialista en atención primaria, como sucede en los institutos de seguridad social y en otros sistemas de salud de la OCDE. Esto apoyaría la atención continua y coordinada, así como permitiría el cálculo de indicadores de calidad para grupos específicos de pacientes.

El aseguramiento privado secundario puede desempeñar un papel útil en preservar el acceso a servicios que están catalogados como de valor marginal. Un ejemplo a destacar dadas las semejanzas estructurales con México es el aseguramiento secundario en Israel, que es muy común. Ahí, cerca del 80% de la población adquiere aseguramiento suplementario para servicios que no están incluidos en el paquete básico de beneficios. En los Países Bajos y Nueva Zelanda el aseguramiento secundario cubre beneficios suplementarios, tales como cuidado dental, fisioterapias, anteojos y lentes de contacto, y algunas formas de medicina alternativa. En Italia el aseguramiento secundario también cubre costos compartidos para pruebas de diagnóstico, consultas con un especialista, productos farmacéuticos y cuidados de largo plazo.

Como reflejo de estas prácticas internacionales, las autoridades mexicanas deben establecer qué medidas legales, financieras y logísticas serán necesarias para ofrecer aseguramiento secundario a los afiliados del Seguro Popular y de la seguridad social, para ciertos servicios.<sup>72</sup> El trabajo paralelo debe identificar qué servicios en México serían políticamente más viables y económicamente más sutiles, para colocarlos en el margen del paquete de beneficios.

Sumado a lo anterior, México debería considerar definir de manera más explícita la cobertura de la atención de salud de las instituciones de seguridad social para asegurar que sólo los servicios de alto valor sean financiados. La crisis financiera global de 2008 significó que muchos países de la OCDE exploraran opciones para reducir el paquete de beneficios financiados públicamente. Por ejemplo, Estonia retiró la cobertura de

---

<sup>72</sup> Un primer paso sería un estudio a profundidad de cómo opera el aseguramiento suplementario 8Y, como se introdujo en los sistemas de salud de estructura similar (holandés e israelí).

controles dentales para adultos. Portugal eliminó de la lista algunos medicamentos de venta libre y Grecia reintrodujo una lista positiva de cobertura farmacéutica. La República Checa también está llevando a cabo una revisión de todos los medicamentos para determinar cuáles deben financiarse públicamente y cuáles no.

Un paso inicial posible para México en esta dirección sería elaborar una lista nacional positiva de tratamientos para enfermedades de alto costo,<sup>73</sup> aplicable tanto a los afiliados del Seguro Popular como a los de la seguridad social. La experiencia internacional sugeriría una lista explícita de derechos. Por ejemplo, con algunas excepciones, todos los países de la OCDE tienen una lista establecida a nivel nacional que define qué medicamentos cubren sus esquemas de aseguramiento.

Otro aspecto sustantivo es la consolidación y ampliación de la base de ingresos para la atención de salud. Es decir, se debe buscar un financiamiento público más generoso para el sistema de salud a fin de prestar servicios modernos y accesibles a los ciudadanos que lo demandan, para asegurar que el incremento de los recursos no se desperdicie y se traduzca en mejores resultados.

Vale la pena mencionar que, en comparación con el gasto público de otros países de la OCDE, el gasto público total en salud en México es bajo. México gasta menos de su producto interno bruto en financiar públicamente la atención de salud (3.2% del PIB) que cualquier otro país de la OCDE.

Sería productivo pasar de presupuestos históricos a una asignación basada en el desempeño y en las necesidades. Esto debería aplicarse tanto en el Seguro Popular como en la seguridad social.

Por otro lado, también es sustantivo permitir a los mexicanos mantener su condición de afiliación después de cambios en el empleo, lo cual permitiría la continuidad de la atención. Esto es importante porque un gran porcentaje de mexicanos migran entre esquemas durante el transcurso de un año si su situación laboral cambia, lo que afecta la continuidad de la atención. Ante este contexto, muchos de estos individuos tal vez prefieren mantener la afiliación con su aseguradora si se les da la opción de hacerlo. En este sentido, la continuidad de la atención también puede promover la calidad y la eficiencia, y permitir un compromiso más sostenido con la atención preventiva y personalizada del individuo.

---

<sup>73</sup> Como el sida o ciertos tipos de cáncer.

Otro paso importante, pero políticamente difícil, sería desvincular el seguro de salud de las otras funciones de las instituciones de seguridad social, a fin de que los esquemas de aseguramiento existan como entidades propias. Esto es necesario para que los individuos puedan mantener su afiliación al seguro de salud sin necesidad de seguir cotizando o participando en otras funciones de las instituciones de seguridad social, como las pensiones y otros beneficios de seguridad social.

Cada año, un número importante de personas se transfiere entre el IMSS y el Seguro Popular y viceversa, debido a cambios en la situación laboral, lo cual interrumpe la continuidad de la atención. Un cierto grado de fondos comunes que todos los esquemas puedan utilizar para servicios seleccionados con cuidado permitiría que la atención se pueda transferir más fácil entre aseguradoras y potencialmente conducir a mejoras en la eficiencia.

Lo anterior conlleva a la necesidad de reconfigurar los flujos financieros en los esquemas de seguridad social, lo cual podría llevar a mejoras tanto en la recaudación de ingresos, la asignación de recursos y sobre todo en la mejora de la atención y calidad en el servicio.

La calidad de la atención ha recibido relativamente poca atención en los últimos años, a pesar del pobre desempeño de México en algunos parámetros internacionales de calidad. Aunque existen sistemas para medir la calidad de la atención, no se utilizan de manera sistemática para impulsar una mejora. México se beneficiaría de un enfoque más sistemático y sostenido para el monitoreo y mejora de la calidad que coincida con las mejoras prácticas internacionales. Esto incluiría el fortalecimiento de las disposiciones para otorgar licencias médicas, la educación profesional continua, la acreditación de las unidades médicas, el desarrollo de normas y directrices nacionales, y la publicación de las auditorías nacionales de la calidad en la atención.

A pesar de que en el sistema de salud mexicano se genera mucha información, la fragmentación en la recolección, la validación, el análisis y la difusión hace que rara vez esta información se explote en su totalidad para informar a la política pública y se promuevan mejoras en el servicio. Incluso, indicadores sencillos, como los tiempos de espera, no se miden de manera consistente entre los subsistemas de México.

Como primer paso, todas las partes deben comprometerse a una revisión estratégica de los sistemas de información vigentes. Esto abordaría cómo México puede transitar de su actual conjunto de sistemas de información fragmentado a un enfoque nacional consolidado enfocado en las siguientes funciones de información clave: mejora

continua de la calidad, atención personalizada, garantía de la continuidad; soporte para la contratación y la compra a través de una rendición de cuentas más clara de los resultados; y la predicción de las necesidades cambiantes de salud y modelo de nuevas configuraciones del servicio.

Un resultado concreto a buscar sería un registro nacional consolidado de pacientes o, por lo menos, registros interoperables de afiliados entre los subsistemas. Una vez establecido este mínimo esencial de un registro nacional de pacientes, los esfuerzos deberán enfocarse en la consolidación y la interoperabilidad de las diferentes bases de datos adicionales que utilizan el Seguro Popular y los institutos de seguridad social.

En este sentido, la consolidación de la recopilación, el análisis y la difusión de la información del sistema de salud será clave para la implementación de un sistema eficiente y efectivo. México debe implementar mecanismos que permitan analizar el número de pacientes, el volumen de servicios, los costos y los resultados para grupos específicos de pacientes.

El trabajo para desarrollar los expedientes clínicos electrónicos debe continuar y fortalecerse, ya que éstos tienen un gran potencial para apoyar la continuidad y la calidad de la atención y una mayor participación del paciente en la autogestión.

Se necesita una evaluación más efectiva de las tecnologías de la salud para todo el sistema de salud, es decir, el fortalecimiento de la evaluación de tecnologías sanitarias (ETS) será primordial para que, a futuro, el financiamiento sea sostenible y eficiente. Si bien en la actualidad esta función es realizada por el Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud (CENETEC),<sup>74</sup> la mayor parte de su trabajo se relaciona con la promoción del buen uso y manejo de la tecnología médica como la telemedicina, en lugar de evaluar nuevos fármacos. Dicho centro también apoya a una red de alrededor de 70 expertos, quienes enseñan y promueven el uso de la ETS. Además de su trabajo en equipo y aparatos novedosos, está abarcando gradualmente en la evaluación de medicamentos.

El CENETEC debe construir y asumir un papel más amplio en la producción de las ETS. Los análisis no sólo deben aplicarse a nuevos tratamientos, sino también a los ya existentes, a fin de promover el valor del dinero en todo el sistema. En lugar de sólo

---

<sup>74</sup> El CENETEC se creó al mismo tiempo que el Seguro Popular; la intención original era que funcionara como un organismo de ETS (diseñado, en cierto modo, en similitud con el National Institute for Clinical Excellence de Reino Unido).

enfocarse en servicios para los no asegurados, las atribuciones del CENETEC también se deben expandir para abarcar a las instituciones de seguridad social.

No obstante, habrá que estar conscientes que la expansión del papel del CENETEC requerirá mayor inversión, y será necesaria una modificación en su situación legal. Hoy opera como una unidad subsidiaria dentro de la Secretaría de Salud y está limitada en su capacidad para contratar organismos externos. Por ejemplo, no puede subrogar trabajo a institutos de investigación o colaborar internacionalmente. Restablecer al CENETEC como un órgano de plena competencia independiente (Organismo Público Descentralizado, OPD) resolvería este problema. Además, muy probablemente, incrementaría la fortaleza y la legitimidad de su trabajo.

### Lactancia materna

Otro aspecto de la seguridad social relacionado con la maternidad y la lactancia materna en el ámbito laboral es el relativo a los periodos de descanso durante la lactancia, para amamantar o para realizar la extracción manual de leche, así como del lugar para hacerlo; al respecto, el artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, en su fracción IV señala: “En el periodo de lactancia hasta por el término máximo de seis meses, tendrán dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos en lugar adecuado e higiénico que designe la empresa, o bien, cuando esto no sea posible, previo acuerdo con el patrón se reducirá en una hora su jornada de trabajo durante el periodo señalado”.

De la disposición anterior se derivan tres comentarios:

1. Dada la evolución de la economía e incorporación de las mujeres a las actividades productivas remuneradas, los dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos o para efectuar la extracción manual de leche (tal y como lo establece el artículo 94, fracción II de la Ley del Seguro Social), es cada vez más difícil porque la ubicación del centro de trabajo, en la mayoría de los casos, se encuentra a una considerable distancia del domicilio de la trabajadora o del lugar en donde cuidan a su hija o hijo, por lo que normalmente se opta por acordar con el patrón la reducción de una hora de la jornada de trabajo durante los seis meses, sin que esto necesariamente se refleje en la promoción efectiva de la lactancia materna.

La afirmación anterior se comprueba con los resultados obtenidos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), en cuanto a que la lactancia materna exclusiva descendió de 22.3% en 2006 a 14.5% en 2012; en el mismo periodo, en el medio laboral, experimentó una disminución de 36.9% a 18.5%; situación preocupante por la afectación a la salud que esto conlleva en perjuicio de madres e hijos, pero también de orden financiero en perjuicio de la de por sí crítica situación por la que atraviesan las finanzas de las instituciones de seguridad social.

2. Con base en lo anterior, y frente a la necesidad de impulsar la lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses y complementaria hasta avanzado el segundo año de vida, a partir de los beneficios de acuerdo con la OMS, así como de UNICEF, y de ámbito laboral por la OIT, la opción de la extracción manual de leche se estima la más viable, ya que permite superar el obstáculo antes mencionado; esto a la vez conlleva la necesidad del establecimiento de lactarios en los centros de trabajo, así como de mecanismos que faciliten la lactancia materna cuando los hijos no se encuentran cerca de la madre durante la jornada laboral.
3. El establecimiento de lactarios, tanto en centros de trabajo del sector público como en el privado, debe ajustarse a lineamientos cuya racionalidad le den viabilidad, es decir, que el espacio físico, equipamiento, materiales consumibles y reglas de funcionamiento estén acordes con dichos perfiles. Esto en cumplimiento de lo establecido por el artículo 64, fracción II, de la Ley General de Salud que faculta a las autoridades sanitarias competentes para impulsar “la instalación de lactarios en los centros de trabajo del sector público y privado” (Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de diciembre de 2014).

Se debe impulsar una expansión más agresiva de la red de bancos de leche humana, así como publicar la Norma Oficial Mexicana correspondiente para el fomento, protección y apoyo a la lactancia materna; también, y con carácter urgente, hacer efectivas las disposiciones del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios en lo relativo a los sucedáneos de la leche materna o humana, así como prohibir la promoción del consumo de dichos sucedáneos por parte del IMSS y de otras instituciones públicas de salud y de seguridad social, de unidades médicas del sector privado y otros, considerando los beneficios que en prevención de la salud trae

consigo y los significativos ahorros que conlleva para las instituciones de seguridad social y de salud, lo que a su vez implica una urgente reforma al artículo 94, fracción II de la Ley del Seguro Social, para eliminar la contradicción que con anterioridad ha sido mencionada.

#### Licencia de maternidad

La propuesta anterior nos lleva a pensar en la necesidad de replantear el tema de la licencia de maternidad. Al respecto se consideran tres propuestas muy puntuales:

1. Reformar el artículo 170, fracción II de la Ley Federal del Trabajo, para ampliar de 12 a 14 semanas la licencia de maternidad, con el objeto de favorecer el vínculo madre-hijo, considerando los beneficios que ello trae consigo en el cuidado y en el desarrollo físico y mental de los menores, en el bienestar emocional de las madres y en la productividad de las empresas.

Además, con esta medida se posibilitaría la ratificación del Convenio 183 de la Organización Internacional del Trabajo, la relativa a la protección de la maternidad, considerando los beneficios adicionales que esto conlleva.

2. Reformar el artículo 101 de la Ley del Seguro Social para armonizarlo con el artículo 170, fracción II de la Ley Federal del Trabajo, lo que permitiría eliminar la disposición que establece que la licencia de maternidad se debe dividir en dos partes iguales de seis semanas cada una de ellas (con base en la fecha probable del parto),<sup>75</sup> lo que además contribuye decisivamente a favorecer la lactancia materna, al vínculo afectivo de madre e hijo, al desarrollo físico y mental de los menores y a la productividad de las empresas.
3. Reformar el artículo 102 de la Ley del Seguro Social para eliminar la barrera para la incorporación al trabajo de mujeres embarazadas, que constituye el requisito de 30 semanas cotizadas, previamente al inicio de la primera etapa de la licencia de maternidad, para que las madres trabajadoras tengan derecho a la prestación económica que se deriva de la licencia de maternidad.

---

<sup>75</sup> Al respecto, es importante mencionar que actualmente las servidoras públicas del IMSS, con base en lo establecido en la Cláusula II del Contrato Colectivo de Trabajo IMSS-SNTIMSS, pueden iniciar su licencia de maternidad el día anterior a la fecha probable de parto.



## Factores psicosociales y ergonómicos del trabajo

Para atender la problemática sobre el tema se debe realizar la modernización del marco jurídico laboral. Al respecto, es importante señalar que con fecha 13 de noviembre de 2014, el Ejecutivo federal publicó un nuevo reglamento federal de seguridad y salud en el trabajo, que incluye por primera vez la obligatoriedad para los patrones de atender los factores de riesgo psicosocial, ergonómico y promover entornos organizacionales favorables y libres de violencia laboral.

Al momento de redactar el presente texto se encuentra próxima a ser publicada la Norma Oficial Mexicana para la identificación y prevención de los factores de riesgo psicosocial, además de otras acciones que sustentan este nuevo enfoque, como la recién aprobada Tabla de Enfermedades de Trabajo, que no se actualizaba desde hace más de 46 años y que por primera vez consigna enfermedades derivadas de afectación de los trabajadores por factores de riesgo tanto psicosocial como ergonómico, como los trastornos de ansiedad, orgánicos del ciclo sueño-vigilia, estrés grave y de adaptación, musculo-esqueléticas, entre otras.

De esta manera, la STPS debe promover el bienestar emocional en el trabajo de manera coordinada con la Secretaría de Salud para fomentar entornos organizacionales favorables, atender factores psicosociales —previniendo los riesgos psicosociales y alentando hábitos saludables—, asesorar a los patrones en el acompañamiento a trabajadores con diagnóstico clínico emocional, impulsar las acciones para un retiro digno de los trabajadores y coadyuvar a fortalecer el desarrollo humano, como premisas mínimas para prevenir en primer lugar los estragos en la salud física y mental de los trabajadores; en la calidad de vida de sus familias, la productividad de las empresas y, de manera enfática, las implicaciones financieras a la seguridad social.

La construcción de alianzas estratégicas con instituciones internacionales y nacionales, cámaras empresariales, sindicatos, academia, así como con organizaciones especializadas de la sociedad civil, permitirá llevar a cabo acciones como por ejemplo la adopción de la metodología SOLVE, integrando la promoción de la salud a las políticas de SST en el lugar de trabajo, emitida por la OIT para la promoción de la salud en el trabajo.

Los retos exigen un esfuerzo interdisciplinario e interinstitucional y transformar el paradigma de atender las consecuencias por un enfoque que privilegia la prevención. Para ello se requiere que el sector empresarial visibilice el problema, reconozca el

impacto e implemente medidas; que las organizaciones sindicales permeen el tema de la salud psicosocial en los trabajadores y su importancia, que la academia vincule sus investigaciones con el sector productivo y los gobiernos generen instrumentos normativos y metodológicos que permitan a los centros de trabajo contar con los elementos para hacer frente a la situación arriba descrita.

Atender preventivamente los factores de riesgo psicosociales y ergonómicos, permitiría generar ahorros a largo plazo para atenuar el impacto en materia de salud y productividad, que en un futuro próximo y de no actuar ahora decididamente, podría amenazar aún más a los sistemas de seguridad social, por el elevado costo que implica la atención de los trastornos y enfermedades ya mencionadas, así como sus consecuencias individuales, familiares, empresariales e institucionales.

### *Redefinición de la oferta de servicios y optimización del gasto*

Como anteriormente se comentó, se considera importante valorar la pertinencia y viabilidad de continuar brindando las prestaciones sociales que ofrecen actualmente el IMSS y el ISSSTE, como cursos, conferencias, campañas de bienestar, actividades culturales, deportivas, recreativas, así como tiendas de autoservicio, centros vacacionales y velatorios.

De igual forma es importante valorar la readscripción de servicios que ahora prestan las instituciones de seguridad social hacia las dependencias que por razones legales sean de su competencia. Por ejemplo, las prestaciones tendientes a lograr una mejor ocupación del tiempo libre, como es el caso de la cultura (teatros), los cuales deben ser brindados por la recién creada Secretaría de Cultura.

Otra posibilidad consiste en analizar la conveniencia de concesionarlos a particulares, como es el caso reciente del parque acuático del IMSS en Oaxtepec, con lo que se contaría con recursos a partir de la concesión y se evitarían los altos costos de operación, con la seguridad de que los activos correspondientes se mantienen como propiedad de las instituciones de seguridad social.

En resumen, el IMSS cuenta con una estructura muy compleja, lo que propicia su difícil operación y, por ende, la prestación de servicios de salud, pensionarios y de atención infantil con niveles de satisfacción susceptibles de ser revisados. En ese sentido, la descarga de responsabilidades propiciaría un cuerpo más ligero que correría al ritmo de las exigencias de sus derechohabientes, con aspiración a máximos

niveles de aprovechamiento de los recursos asignados y la prestación eficiente de servicios de salud.

Esta redefinición de ámbitos de competencia, entre las instituciones de seguridad social del país, disminuiría la sobrecarga de responsabilidades (prestaciones y servicios) que actualmente enfrentan y fortalecería su capacidad de respuesta en su actividad sustantiva: la atención a la salud.

### *Replanteamiento del sistema de pensiones*

Es importante comentar que las reformas paramétricas que se han realizado a los sistemas de pensiones, bajo el esquema de beneficios, han sido en cuanto a dar continuidad a un esquema de beneficio definido, modificando los montos de pensiones, años de cotización, o los requisitos para obtenerlas, por mencionar algunos ejemplos.

Las propuestas aquí planteadas buscan reconfigurar el esquema del sistema de pensiones desde una visión más profunda, lo anterior tomando en consideración que ante la difícil situación por la que atraviesan en general los sistemas de pensiones del país y, de acuerdo con las características de cada uno de ellos, requieren una visión más integral. A continuación se presentan algunas propuestas sobre el tema.

Con el objeto de redefinir el sistema de pensiones, tal como se mencionó en el apartado de revisión y actualización al marco normativo, se propone incorporar en la Constitución general de la república el concepto de *seguridad social*, acorde con el Convenio 102 de la OIT (ratificado por México), incluido el Seguro de Desempleo vinculado a la condición laboral de las personas con la *vacatio legis* que se estime necesaria y expresamente el servicio de guarderías de 6 años que contenga los servicios de cuidado a los menores de 0 a 3 años y la educación preescolar a los menores de 3 a 6 años, considerando el beneficio que en materia de formación y desarrollo integral de las personas trae consigo cursar este nivel educativo.

Asimismo, se deben establecer los parámetros a los que se debe ajustar el Sistema Nacional de Pensiones, en el que se incorporen aspectos como:

1. El monto de las cuotas y aportaciones, con base en la equidad de la participación del Estado, la participación de los patrones y la participación de los trabajadores. Dichas cuotas y aportaciones se deberán fijar cuidando dos aspectos fundamentales: por un lado, la sustentabilidad financiera que

permita enfrentar la descapitalización de un gran número de los sistemas de pensiones existentes a la fecha, una tasa de reemplazo y monto de ingresos que permitan tanto a los trabajadores protegidos por el esquema de beneficios definidos (en transición) como por el esquema de contribución definida, un nivel de ingreso suficiente para cubrir las necesidades fundamentales en su retiro; y por otro, las modificaciones que a la luz de lo anterior, se deban realizar al diseño de las prestaciones.

2. Edad mínima y máxima de retiro, con base en la modificación y perspectivas de evolución de la esperanza de vida; la capacidad laboral vinculada a la edad; y el derecho a tener un periodo de retiro con una calidad de vida digna.<sup>76</sup>
3. Antigüedad en el desarrollo de actividades productivas bajo esquemas contributivos al componente de pensiones de la seguridad social, que considere tanto la edad mínima de admisión al empleo (15 años), como la edad máxima de retiro que se establezca con base en lo señalado en el inciso anterior.<sup>77</sup>
4. Tasa de reemplazo de ingreso, de acuerdo con las modificaciones antes señaladas, para los trabajadores protegidos tanto por el esquema de beneficios definidos, como por el de contribución definida.
5. Replantear el esquema de cuotas a la seguridad social para financiar el servicio de cuidados en favor de los menores y, de aprobarse la propuesta arriba señalada, la educación preescolar, manteniendo una cuota básica generalizada como hoy existe e incorporando una cuota adicional por parte de trabajadoras y trabajadores con menores beneficiados, los patrones y el Estado. Sin lugar a dudas, la cuota solidaria adicional por parte del Estado puede provenir de la reorientación de recursos que a la fecha se ejercen en la operación de programas y ejecución de acciones en la materia por otras vías y que atienden a hijas e hijos de trabajadores afiliados a la seguridad social (por ejemplo el Programa de Guarderías SEDESOL), que debido a la insuficiente cobertura de las instituciones responsables de la misma, no les brindan el servicio (problema provocado, en gran medida, por los altos costos que les representa la prestación del servicio bajo el esquema actual).

---

<sup>76</sup> Éstas se pudiesen ubicar en el rango de 55 a 65 años, considerando que la edad mínima de admisión al empleo es de 15 años.

<sup>77</sup> La antigüedad se pudiese determinar en el rango de entre 35 y 50 años o de su equivalente en cotizaciones semanales.

Las trabajadoras y trabajadores con el perfil legal, con menores en ese rango de edad, teniendo la certeza<sup>78</sup> de que van a contar con un servicio como el que se propone, seguramente estarían de acuerdo en aportar la cuota adicional antes mencionada. De igual forma, los patrones podrían realizar este esfuerzo limitado a los casos de maternidad que se presenten en el centro de trabajo y durante el periodo de prestación del servicio (esta medida se pudiese ver favorecida con la incorporación de la deducibilidad de la cuota). Lo anterior contribuiría a la igualdad de género en el ámbito laboral, al mejoramiento de indicadores educativos del país y al desarrollo humano de las personas.

Replantear el actual esquema de prestación del servicio de cuidados de menores, mismo que evidentemente no corresponde a las nuevas condiciones del país y que no atiende las necesidades de igualdad de género, bienestar familiar, desarrollo educativo y productividad de México.

En primer término, la prestación del servicio debe desvincularse de las actuales instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE, instituciones estatales y municipales de seguridad social), de las instituciones de asistencia social (principalmente del sistema nacional para el desarrollo integral de la familia, incluida la instancia nacional, estatal y municipal), y de otras instituciones cuyas funciones y objetivos fundamentales no están relacionadas con el cuidado de menores, para transferir la coordinación de este servicio al organismo autónomo que se propone, al cual se transferiría la coordinación de las unidades prestadoras del servicio que actualmente opera el Programa de Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras<sup>79</sup> a cargo de la SEDESOL.

El estudio y las propuestas anteriores deben considerar la condición específica de los afiliados actuales,<sup>80</sup> con el objeto de no afectar derechos y el perfil de los mismos (cantidad, edad promedio, etc.) y de realizar los estudios actuariales que permitan conocer el impacto financiero de las medidas que se proponen, así como la

---

<sup>78</sup> A la fecha, todos los trabajadores afiliados, con hijos o sin hijos en el rango de edad de 0 a 4 años, pagan una cuota al IMSS por el servicio de guardería, y un alto porcentaje de los que tienen hijos en ese rango de edad y que tienen el derecho de que sus hijos reciban el servicio, no reciben este apoyo.

<sup>79</sup> Ver Guía de Programas Sociales 2016, de la Secretaría de Desarrollo Social Federal.

<sup>80</sup> Si son pensionados, activos con derechos adquiridos, activos con expectativa de derechos o ingresaron a laborar después de 1997 o del año en que se dio la transición al esquema de contribución definida.

evolución de dicho impacto en el horizonte temporal y con ello realizar las previsiones correspondientes.

### Contribución definida

Tomando en consideración la complejidad que actualmente enfrenta el sistema de pensiones en nuestro país y con el propósito de fortalecer los planes de contribución definida, adicionalmente se presentan las siguientes propuestas:

1. Reducir las comisiones: una política pública que aumente la competencia en la AFORE, y que transparente los diversos parámetros de servicio, será más efectiva para lograr reducciones duraderas en las comisiones y mejorar los rendimientos.
2. Mayor información: dotar al usuario de mejor información sobre los rendimientos permitirá maximizar la tasa de reemplazo y en consecuencia la pensión esperada. La portabilidad de cuentas entre AFORE debe hacerse con la mayor información posible.
3. Incremento del rendimiento neto: la política pública tendría que enfocarse en el rendimiento neto pagado al ahorrador buscando maximizar la tasa de reemplazo a nivel individual sin exponer el ahorro de los trabajadores a riesgos innecesarios.
4. Eliminación de factores de confusión: deben evitarse las prácticas de mercadotecnia predatoria que promuevan el cambio de AFORE en detrimento de la calidad de servicio o rendimiento que recibe el usuario.<sup>81</sup>
5. Ampliación de incentivos al ahorro: ampliar los incentivos al ahorro voluntario como medio para aumentar la tasa de reemplazo y con ello fomentar la formalización del empleo.
6. Aumento de la contribución: aumentar la contribución obligatoria al sistema, cuidando no desincentivar la formalidad del empleo, vinculándola con la ampliación de los estímulos al ahorro voluntario, permitiría el incremento de la tasa de reemplazo.
7. Disposición de fondos antes de la jubilación: hacer menos flexible la disposición de fondos antes de la jubilación para evitar insuficiencia de ingresos para el retiro.

---

<sup>81</sup> Fuente: nota de Política Pública, Reformas al Régimen de AFORES dentro de la Reforma de Seguridad Social, IMCO, USAID, COPARMEX, agosto de 2014.

8. Jubilación y esperanza de vida: vincular la edad de jubilación con los aumentos de la esperanza de vida, con el objeto de garantizar un ingreso decoroso en la etapa de retiro y de darle viabilidad financiera al sistema.
9. Límite de edad para contribuir: el establecimiento de un límite de edad para contribuir al sistema estimularía el ahorro voluntario para el retiro y no impediría la realización de actividades productivas remuneradas (sin contribución al sistema).
10. Ampliación de opciones de rentas vitalicias: la oferta de diferentes tipos de rentas vitalicias resultaría más atractiva tanto para aseguradoras como para ahorradores, lo que contribuiría a fomentar la formalización del empleo y a fortalecer la cultura previsional.

### *Instrumentación de mecanismos que garanticen la portabilidad geográfica e institucional*

Se debe establecer un esquema de portabilidad de antigüedad laboral para efecto de atención médica de los trabajadores retirados y sus cónyuges, que considere la transferencia de una parte de los recursos aportados por el mismo en la primera parte de su etapa productiva a la o las instituciones de seguridad social, en favor de la institución de seguridad social que los protege cuando concluye su vida laboral, para que esta última esté en posibilidades de prestar los servicios de salud. Lo anterior al margen del beneficio que en materia de pensiones les pudiese corresponder.

Esta propuesta se constituye en un reto de diseño para actuarios, abogados laboristas y especialistas en seguridad social, pero también en una posibilidad de evitar el desamparo que enfrentan y seguirán enfrentando una gran cantidad de trabajadores enmarcados en los casos señalados.

Si bien las leyes actuales del IMSS y del ISSSTE permiten la portabilidad de los recursos entre ambos organismos a partir de la instrumentación de las cuentas individuales, y la firma del convenio de colaboración institucional correspondiente, actualmente esta práctica es poco frecuente.

El marco jurídico vigente sólo permite la portabilidad de otros institutos de seguridad social y entidades que operen otros sistemas de seguridad social con el ISSSTE, por lo que una portabilidad de recursos de mayor magnitud implica la realización de modificaciones en la mayor parte de los instrumentos jurídicos relacionados con este tema, tanto a nivel federal como local, considerando como una premisa indispensable

la figura de las cuentas individuales en esquemas de contribución definida y la celebración de convenios entre el ISSSTE y los otros institutos o entidades de seguridad social, con la previa aprobación de la Junta Directiva del ISSSTE y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para hacer posible la portabilidad entre el IMSS y otras instituciones de seguridad social o entidades que operan otros sistemas de seguridad social será necesario realizar modificaciones al marco jurídico para homologarla con los criterios que actualmente se encuentran en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

De presentarse la oportunidad de realizar una reorganización estructural más amplia; además de la homologación de los montos de los diferentes servicios de salud, se propone la definición de un amplio paquete de beneficios para toda la población, con mayores ventajas para quienes realicen aportaciones adicionales en las instituciones proveedoras de los servicios, así como la creación de una figura que funja como instancia fiscalizadora.

Lo anterior requiere la modificación del marco jurídico establecido y puede implicar la celebración de convenios entre el gobierno con particulares para sumarlos a la red antes mencionada, mediante los que se deben establecer claramente requisitos para su incorporación a la red, mecanismos para la prestación de los servicios, estándares de atención, costos de recuperación, la supervisión por parte de instancias fiscalizadoras, así como la publicación de resultados y la rendición de cuentas.

Al contar con un sistema nacional de salud integrado se lograría la universalidad del servicio, que considere las condiciones de atención de cada una de las personas; así, se solucionaría el problema de la portabilidad geográfica e institucional, tanto de la población urbana como la rural.

### *Acciones para sensibilizar a la población sobre la importancia de la protección y seguridad sociales*

Para avanzar en esta materia, se requiere atender y combatir de manera paralela el problema de la informalidad en México y crear conciencia pública sobre el tema, explicando sus efectos nocivos en los distintos ámbitos. De manera análoga, se requiere impulsar acciones a través de diversos medios de comunicación para concientizar



a toda la población sobre el concepto de *trabajo digno* o *decente*, lo que implica transformar los patrones culturales en materia de derechos sociales.

El reto apunta a que el gobierno, como principal responsable de emprender acciones encaminadas a la promoción de la seguridad y protección sociales, genere una sinergia de colaboración entre los sectores público, social y privado. Para ello, resultaría conveniente elaborar material de difusión con un lenguaje claro y sencillo, que apoye y complemente estas actividades, dirigidas a sectores específicos de la población, por ejemplo, niños y jóvenes.

Con la participación de los tres órdenes de gobierno, empleadores, trabajadores y organizaciones sindicales, se generan acciones conjuntas para propiciar un cambio de paradigma en la población, a fin de que se tome conciencia sobre la cobertura con que se cuenta para enfrentar las diferentes adversidades que se pueden presentar desde el momento de nacer, crecimiento y desarrollo, vejez y muerte.

Se debe incorporar en planes y programas de educación básica y media superior los conceptos de seguros, prestaciones, servicios y beneficios de la seguridad social, lo que contribuiría a generar cultura en la materia y con ello a disminuir la informalidad económica y sobre todo la informalidad del empleo. Además, educar desde la infancia hacia el fomento de una cultura previsional del ahorro es una apuesta en el mediano y largo plazo. Por ello, resultaría oportuno desarrollar programas de formación o sensibilización sobre valores y principios de protección y seguridad sociales desde los primeros años de formación del individuo hasta la edad adulta, aprovechando canales como la educación formal y no formal, los medios de comunicación masiva y las tecnologías de información y comunicación. Estos programas tendrían como principal objetivo informar y sensibilizar a la sociedad respecto a los valores, derechos y obligaciones en relación con la seguridad social, con el fin de fortalecer la protección social de los ciudadanos.

Asimismo, para otros sectores específicos de la población como trabajadoras domésticas, taxistas, pescadores, trabajadores independientes, etc., resultaría conveniente la edición de material accesible a través de folletos (dípticos y trípticos) y las herramientas tecnológicas, que permitan acercar información básica para posicionar el tema en el sentir ciudadano. En este mismo orden de ideas, habrá que valorar la elaboración de materiales orientados a las organizaciones de trabajadores y empleadores, para lo cual es fundamental la experiencia de la OIT y otras organizaciones a través de sus guías.

Otro aspecto a considerar como parte de la campaña de difusión son las redes sociales, principalmente las más utilizadas por los jóvenes, para contribuir a la cultura de la seguridad social, incluido el fomento del ahorro. Por otra parte, es necesario establecer y ejecutar estrategias de comunicación para sensibilizar a la población, a través de medios electrónicos, impresos, alternos y presenciales.

## CONCLUSIONES

Hablar de seguridad social implica necesariamente hacer referencia a los términos de asistencia, previsión y protección sociales, conceptos que son resultado de un largo y complejo proceso histórico, en el que han variado las normas, principios e instituciones responsables de su aplicación.

El término de *seguridad social*, es el más complejo de definir debido a la multiplicidad de usos y connotaciones que se le atribuyen. De hecho, se puede plantear que su amplitud conceptual, producto en gran medida de su nomenclatura polivalente, y en especial por su reconocimiento como derecho humano inalienable, permitió sobreponerse a las nociones de asistencia social y previsión social, ambas más estrechas, al tiempo que propició el distanciamiento de una mera prestación laboral, abriendo camino para otras propuestas conceptuales de avanzada como la de *protección social*, de suyo más completa, integral y transversal.

En la actualidad hay múltiples concepciones sobre la protección social, que van desde el enfoque vinculado con el estado de bienestar de los países europeos, Estados Unidos y Canadá, hasta algunas más recientes que limitan la protección social a respuestas asistenciales o paliativas ante diferentes fenómenos, e inclusive algunas acciones dirigidas específicamente a los pobres; o bien otras, que le atribuyen un manto protector universal muy amplio.

Para dar mayor claridad al respecto, los sistemas de protección social alemán e inglés son ejemplos de un esquema de aseguramiento tendientes a lograr la protección integral de los ciudadanos, a través de un abanico de seguros que trataba de abarcar a ciudadanos no empleados en condición de vulnerabilidad. No obstante, el primero está vinculado a la condición laboral, de carácter contributivo y orientado a la protección de los trabajadores; y el inglés basado en la universalidad y ciudadanía, financiado con impuestos generales.

Aunque la seguridad social en el mundo ha tenido un notable desarrollo, dista de contar con un modelo único, entre otros factores, debido a las condiciones de desarrollo heterogéneo que presentan las naciones en sus esferas económica, social y política. Es así que el proceso de institucionalización de la seguridad social a nivel mundial ha tenido que recorrer un “sinuoso y largo camino”; se ha encontrado con circunstancias económicas, políticas y sociales adversas en cualquier país, y hasta ahora, su existencia está inacabada, sin embargo, esto no implica dejar de destacar que algunos países se han convertido en modelos a seguir en la materia, como Taiwán.

Para el caso de México, la legislación en materia de seguridad social tiene como piedra angular los artículos 1° y 123° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en este último se fincaron las bases de lo que hoy conocemos como seguridad social en México.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley General de Salud, el sistema de salud de México tiene como institución rectora a la Secretaría de Salud. Dicho sistema está compuesto por dos sectores: público y privado. El sector público comprende a las instituciones del IMSS, ISSSTE, PEMEX, SEDENA, SEMAR y otros, que prestan servicios a los trabajadores del sector formal de la economía, y por otra, a las instituciones que protegen o prestan servicios a la población sin seguridad social, como el Seguro Popular de Salud, la Secretaría de Salud, los Servicios Estatales de Salud y el Programa IMSS-Prospera. Adicionalmente, existen otros casos como el de las entidades federativas y municipios, que forman parte del entramado institucional a través del cual se proporcionan directa o indirectamente, un conjunto de seguros, prestaciones sociales y otros servicios vinculados a la seguridad social.

Al respecto, se puede advertir que existe una gran diversidad en cuanto a variantes y opciones en el diseño institucional, organización, cometidos y alcances en materia de seguridad social, lo cual conlleva a afirmar que el principal problema del sistema de salud de México es que se trata de un conjunto de subsistemas distintos, cada uno con diferentes niveles de atención, dirigido a distintos grupos de población, con precios y resultados disímiles.

Por tanto, la fragmentación y la heterogeneidad de prestaciones y servicios que brindan estos subsistemas, aunado a la problemática que enfrentan los diversos sistemas de pensiones, se ha convertido en un problema de urgente solución.

La dinámica demográfica en México indica que la población de adultos mayores se ha duplicado en los últimos veinte años. El aumento de este grupo poblacional es un tema que captura la atención de la sociedad, debido principalmente a la vulnerabilidad que surge con la caída del ingreso al final de la vida productiva y con la dependencia que resulta de las enfermedades crónicas, la discapacidad y la reducción de la funcionalidad.

Se suma a lo anterior el aumento de la participación femenina en el mercado laboral, debido a varios factores como la urbanización y el consecuente traslado de la población del campo a la ciudad, el incremento del nivel educativo de las mujeres y el descenso de la tasa de fecundidad, lo cual implica que para fortalecer la incorporación y permanencia de las mujeres en los puestos de trabajo la oferta pública de servicios de cuidado infantil se debe incrementar. En especial, es necesario aumentar los servicios de guardería para las madres con hijos pequeños en hogares con bajos ingresos.

Además, se debe considerar la duplicidad de los esquemas de aseguramiento: hoy millones de mexicanos pertenecen a más de uno, y muchos millones más no están incorporados a un régimen de seguridad social.

El actual modelo de seguridad social en nuestro país, asociado a la condición laboral, está agotado, se requiere revisar, repensar y generar uno nuevo; lo cual implica replantear políticas educativas y de formación laboral, adecuar las instituciones y regulaciones laborales, fortalecer las políticas de protección social y de empleo activo, acorde con las nuevas condiciones demográficas y económicas, sin perder de vista que la mejor protección social es la que se basa en productividad; ésta es una de las propuestas fundamentales de reforma estructural que se pudiesen realizar.

México cuenta con una amplia heterogeneidad de los sistemas de pensiones; la situación que dichos sistemas registran en la actualidad es muy diversa, pues si bien algunos de estos sistemas se han reformado, principalmente en el sentido de que han transitado del esquema de beneficios definidos al de contribución definida, algunos otros se mantienen sin modificación alguna, lo que los coloca en una situación de alta vulnerabilidad.

Lo anterior da pauta a reiterar una tesis central de este estudio: entre las reformas estructurales más importantes que México requiere para avanzar en su desarrollo se encuentra indudablemente la relativa a la seguridad social, en donde la atención a la salud y el sistema de pensiones constituyen las materias de atención

Cabe señalar que hasta ahora las modificaciones a los sistemas de pensiones del IMSS y el ISSSTE son sólo una parte de los esfuerzos que en materia de seguridad social es necesario realizar en México, ya que estos ajustes están enmarcados en el ámbito de la relación laboral formal que existe entre trabajadores y patrones.

En ese sentido, en el marco de la alternancia en el poder que ha vivido México desde el 2000, se sucedieron una serie de cambios en la manera de afrontar la pobreza de millones de mexicanos pero con el sello evolutivo de los gobiernos antecesores, es decir, mediante la puesta en marcha y proliferación de programas de corte asistencial encabezados por la Secretaría de Desarrollo Social.

Al terminar la primera década del siglo XXI los esfuerzos realizados por nuestro país, en materia de seguridad social, han sido insuficientes y aislados; México necesita un sistema de salud que se enfoque en las necesidades de las personas más que en los acuerdos institucionales históricos, capaz de ofrecer atención preventiva; esto debe ir acompañado de una política de prevención de la salud ambiciosa de fondo y personalizada toda vez que cuente con un costo efectivo y sostenible. Sin embargo, en muchos aspectos, el Sistema de Salud en México no se está desempeñando como debería; se puede mejorar sustancialmente el acceso, la calidad, la eficiencia y la sostenibilidad.

La historia le ha demostrado a la sociedad mexicana, en innumerables ocasiones, que la solitaria existencia de decretos o la ejecución de acciones aisladas no resuelven por sí solas la problemática social ni la vida de las personas, sobre todo de aquellas con mayores necesidades o en situación de desventaja o vulnerabilidad; el país requiere de políticas públicas estructuradas, permanentes y vinculadas entre sí para apoyar la inclusión de las personas al nuevo rumbo que se ha trazado México.

Es necesario un proceso de diálogo productivo que delimite y deje en claro los desafíos, prioridades, participantes, estrategias y objetivos sociales que orienten el esquema de seguridad y protección social que se pretende para garantizar la eficiencia en el gasto de las instituciones de seguridad social; ofrecer mejores servicios de salud; proporcionar un mejor ingreso a los trabajadores al momento de su retiro; alcanzar una cobertura más amplia de adultos mayores a los que se les protege con ingresos para su sobrevivencia; apoyar en contingencias temporales de sus ingresos a las personas en situación de desempleo; incrementar las oportunidades de trabajo con prestaciones para mujeres en edad reproductiva, cuya etapa, se conjuga con la más productiva de su vida; y generar un mejor futuro para los jóvenes.

Resulta importante apuntar que la propuesta, por su carácter general, pretende contribuir modestamente desde el ámbito y atribución de la previsión social e inclusión laboral a proporcionar posibles alternativas para atender la problemática y áreas de oportunidad que prevalecen actualmente en materia de seguridad y protección social en México.

## REFERENCIAS

- Aguirre, Francisco Miguel (2016), *Pensiones en México: heterogeneidad, alcances y temas pendientes. Valuaciones actuariales*, México: s/e.
- Alemán Díaz, Germán y Raymundo Morales Ortega (2009), *Principios y fundamentos de la Seguridad Social*, México: Universidad Autónoma de Sinaloa/Facultad de Economía-UNAM.
- Ameglio, Eduardo (2015), “El derecho de la seguridad social: ¿función pública o privatización?”, en *Evolución y tendencias recientes del derecho del trabajo y de la seguridad social en América*. recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2150/5.pdf>, consultado el 20 de agosto de 2015.
- Arufe Varela, Alberto (1935), “Franklin D. Roosevelt, Mensaje al Congreso sobre Seguridad Social. 17 de enero de 1935. Administración de Seguridad Social de los Estados Unidos”, Recuperado de: [www.ssa.gov/history/fdrstmts.html#message2](http://www.ssa.gov/history/fdrstmts.html#message2)\*.
- ASF (2013), Resultados de la fiscalización superior de la cuenta pública, en el periodo 2010-2013, México.
- Briseño Ruiz, Alberto (1992), *Derecho mexicano de los seguros sociales*, México: Harla.
- Carbonell, Miguel y José Carbonell (2015), “¿Qué podemos hacer para mejorar el derecho a la protección de la salud en México? Un diagnóstico y una respuesta”, recuperado de: [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), consultado el 19 de octubre del 2015.
- Carrillo Castro, Alejandro (2015), “El ISSSTE: la salud y la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado”, en *Revista de Administración Pública*. Administración del Sector Salud, no. 69-70, enero-junio, 1987, recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/69/pr/pr16.pdf>, consultado el 28 de agosto de 2015.
- Cecchini, S., Filgueira, F. y Robles, C. (2014), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada”, *Serie políticas sociales 202*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Comunidad Autónoma del País Vasco (2008), “Los sistemas de pensiones: el sistema público y la previsión social complementaria”, en *Manual de previsión social complementaria*, España, Gobierno Vasco. Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, Vitoria-Gasteiz.
- CONEVAL (2010), “Informe de resultados de la medición de la pobreza 2010”, México.
- CONEVAL (2014), Indicadores de acceso y uso efectivo de los servicios de salud de afiliados al seguro popular, noviembre, 2014.
- CONEVAL (2015), Informe de la Evaluación Específica de Desempeño del Seguro Popular y Seguro Médico Siglo XXI, 2014-2015, México.
- Congreso del Estado Libre y Soberano (2013), Ley de Pensiones Civiles del Estado de Tlaxcala, México.
- CPEUM (2015), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 10 de julio de 2015.
- De la Cueva, Mario (1984), *El nuevo derecho del trabajo mexicano*, t. II. México: Porrúa.
- DOF (1943), “Decreto que reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría del Trabajo y Previsión Social”, en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1943, México.
- DOF (2016), Ley del Seguro Social, México.
- DOF (2017), Presupuesto de Egresos de la Federación 2010- 2017, México.
- Flórez, José Carlos (2015), *Avances genómicos en el estudio comparativo de la diabetes tipo 2 en Norteamérica*, Massachusetts Institute of Technology.
- Gobierno de la República (2013), Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018, México.
- Gómez Dantés, Octavio, *et al.*, (2011), *Sistema de Salud de México, Salud Pública*, vol. 53, México.
- Hoffman Öjermark, May (2009), “La OIT en la historia. De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos”, en *Trabajo*, revista de la OIT, no. 67, diciembre de 2009.
- Huerta Lara, Ma. del Rosario (2015), “La asistencia social en México”. Recuperado de: <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/14/huerta14.pdf>, consultado el 27 de agosto de 2015.
- IMSS (1996), *La seguridad social ante el futuro. Aportaciones al debate*, México: IMSS.
- IMSS (2014), Seguro de guarderías y prestaciones sociales, recuperado de: <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20142015/10-Cap06.pdf>, México.

- IMSS (2015), Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, México.
- IMSS (2016) Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2015-2016, México.
- INEGI (2015a), *Indicadores de ocupación y empleo*, abril de 2015, Aguascalientes, México.
- INEGI (2015b), Principales causas de mortalidad en México, recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/ets/contenidos/mortalidad/tabulados/ConsultaMortalidad.asp>, noviembre de 2016.
- INEGI (2016), *Perspectiva Estadística en México*, México.
- ISSSTE (2014a), Programa Institucional del ISSSTE 2013-2018, México.
- ISSSTE (2014b), Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 2014-2018, México.
- ISSSTE (2015), recuperado de <http://www.pensionissste.gob.mx/>, consultado el 31 de agosto de 2015.
- ISSSTE (2016), Catálogo único de unidades médicas del ISSSTE, México, recuperado de: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/88139/Catalogo\\_Unico\\_de\\_Unidades\\_Medicas.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/88139/Catalogo_Unico_de_Unidades_Medicas.pdf).
- ISSFAM (2016), Directorio de hospitales militares, Recuperado de: [www.issfam.gob.mx/archivos/pdfs/hospitales.pdf](http://www.issfam.gob.mx/archivos/pdfs/hospitales.pdf).
- Maldonado Valera, Carlos F. (2015), “La construcción de pactos sociales para la protección social”, en Simone Cecchini y otros (eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, no. 136 (LC/G.2644-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.
- Marquet Guerrero, Porfirio (2006), “Protección, previsión y seguridad social en la Constitución mexicana”, en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, no. 3, julio-diciembre de 2006.
- Marquet Guerrero, Porfirio (2012), *Los regímenes de seguridad social en México*, México: Porrúa.
- Mendizábal Bermúdez, Gabriela (2007), *La seguridad social en México*, México, Porrúa.
- Mikel Arriola Peñalosa (2016), *Declaración publicada por el periódico el Excelsior*, 22 de julio.
- Morales Ramírez, María Ascensión (2008), “El salario y la previsión social entre el derecho social y el fiscal”, en *Revista latinoamericana de Derecho social*, no. 7, julio-diciembre de 2008.
- Naccarato, Reinaldo (2012), *Manual de la seguridad social*, Buenos Aires: Ábaco de Rodolfo De Palma.



- OCDE (2016), Estadísticas de la OCDE sobre salud 2016, México en comparación, recuperado de: <http://www.oecd.org/els/health-systems/Briefing-Note-MEXICO-2014-in-Spanish.pdf>, consultado el 25 de enero de 2016.
- OCDE (2015), *Estudios económicos de la OCDE México*, Visión General, enero 2015.
- OCDE (2014), Estadísticas de la OCDE sobre la salud 2014, México en comparación, recuperado de: <http://www.oecd.org/els/health-systems/Briefing-Note-MEXICO-2014-in-Spanish.pdf>, consultado el 08 de agosto de 2016.
- Oficina Económica y Cultural de Taipei (2016), “Salud Pública en Taiwán: transición y reforma”. Recuperado de: [http://www.roc-taiwan.org/cl\\_es/post/30.html](http://www.roc-taiwan.org/cl_es/post/30.html), noviembre de 2016.
- OIT (1944), “Declaración de Filadelfia”, Conferencia General de la OIT, congregada en Filadelfia en su vigésima sexta reunión”, 10 de mayo de 1944.
- OIT (1952), Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social (Entrada en vigor: 27 abril 1955). Adopción: Ginebra, 35ª reunión CIT (28 junio 1952).
- OIT (2011), Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa. Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social), en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa, 2011, Sexto punto del orden del día, Ginebra.
- OIT-Banco Mundial (2015), “Misión común en pro de una protección social universal”, Nota conceptual, 30 de junio de 2015.
- OMS (2016), “Reducción de la mortalidad en la niñez, Nota descriptiva”, septiembre de 2016. Recuperado de: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs178/es/>.
- PEMEX (2016), recuperado de: [www.pemex.com/servicios/salud/educacion/Media/Paginas/sede\\_de\\_los\\_cursos.aspx](http://www.pemex.com/servicios/salud/educacion/Media/Paginas/sede_de_los_cursos.aspx).
- Pere Solà i Gussinyer (2003), “El mutualismo y su función social: sinopsis histórica”, en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, CIRIEC-España, no. 44, abril, pp. 175-178. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17404406>.
- Periódico Oficial del estado de Colima* (1970), “Ley de Pensiones Civiles para el Estado de Colima”, Decreto No. 58, México.
- Periódico Oficial Tierra y Libertad*, órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, 19 de enero de 2011.
- Peña Nieto, Enrique (2011), *México la gran esperanza: un estado eficaz para una democracia de resultados*, México: Grijalbo Mondadori.

- “Primeras medidas estatales de Seguridad Social en Chile: las Cajas de Previsión Social”; en *Marco Histórico de la Seguridad Social*, Central Unitaria de Trabajadores, Chile, 2015. <http://www.fielchile.cl/libros/libro1.pdf>, consultado el 17 de marzo de 2016.
- Ramos Álvarez, Óscar Gabriel (1991), *Trabajo y seguridad social*, México: Trillas.
- Ruiz Moreno, Ángel Guillermo (2004), *Nuevo derecho de la seguridad social*, Porrúa: México.
- Sánchez-Castañeda, Alfredo (2012a), *La seguridad y la protección social en México, su necesaria reorganización*, México: IJ-UNAM.
- Sánchez Castañeda, Alfredo (2012b), *La reformulación de los paradigmas: la reforma a la seguridad social y la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social*, México: s/e.
- Sarmiento, Sergio (2015), “Tiendas perdedoras”, *Reforma*, 20 de mayo de 2015.
- SEDESOL (2009), Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral, 2009, recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32296/Diagnostico\\_PEI\\_1\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32296/Diagnostico_PEI_1_.pdf)
- SEDESOL (2013a), Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores, México.
- SEDESOL (2016), Informe de resultados del Sistema de Protección Social en Salud, entregado a la Comisión Permanente del Senado de la República, 03 de agosto de 2016.
- Secretaría de Salud (2013), Dirección General de Información en Salud, México, 2013.
- Secretaría de Salud (2015), Tercer Informe de Labores 2014-2015, México.
- Secretaría de Salud (2016), Hospitales de la Secretaría de Salud, recuperado de: <http://portal.salud.gob.mx/contenidos/hospitales/hospitales.html>
- SHCP (2016), Criterios generales de política económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2016, México.
- SNDF, disponible en: <http://sn.dif.gob.mx/>, consultado el 11 de septiembre de 2015.
- UNESCO (2008), Declaración Universal de los Derechos Humanos, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO). Santiago, Chile.

# LOS MALES DE LA DESPROTECCIÓN AMBIENTAL Y SUS REMEDIOS

Guillermo Haro Bélchez<sup>1</sup>

La protección ambiental es el conjunto de medidas que se toman para conservar y evitar el deterioro de los recursos naturales disponibles, particularmente los biológicos. Estas medidas, ya sean de carácter público o privado, incluyen la prevención y control de la contaminación y, hasta donde es posible, la recuperación de los ecosistemas que han sido afectados por las actividades humanas.

Para entenderla, Sterner (2007: 3) advierte que:

El concepto de problemas ambientales suena simple y, dependiendo de nuestra procedencia, puede evocar el humo de una fábrica, la erosión del suelo o la sedimentación de una represa. Sin embargo, en un nivel más profundo, resulta difícil comprenderlo, pues se vincula no sólo con las relaciones entre los seres humanos, sino también entre éstos y la naturaleza.

Las acciones de protección ambiental se circunscriben generalmente a políticas que persiguen este fin y pueden hacer uso de diversos instrumentos como la regulación y su aplicación efectiva, el ordenamiento territorial, las áreas naturales protegidas, el uso de señales económicas en los mercados y el acceso a la información por parte de los ciudadanos, entre otros.

Con el tiempo, el crecimiento desmedido y las cada vez más complejas y sofisticadas intervenciones del ser humano sobre el medio ambiente han dado lugar a que los problemas resultantes sean más difíciles de enfrentar que en el pasado.

En la actualidad, existen problemas ambientales que hace algunas décadas ni siquiera eran previsibles, como el cambio climático y cuestiones relacionadas con los cultivos transgénicos. No se sabe qué otros problemas enfrentaremos en el futuro ni su naturaleza o dimensión; algunos de ellos ya pueden entretenerse a partir de la situación actual, como es el caso de los desastres asociados al cambio climático.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Derecho por la Universidad La Salle, maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España y doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, y exprocurador Federal de Protección al Ambiente.

La economía y la sociedad tienen una influencia muy importante en todo esto y directa o indirectamente determinan cambios ambientales que ocurren a la vista de todos. Algunos de los factores más relevantes son el crecimiento poblacional, la migración, los cambios demográficos, el cambio de uso del suelo, el incremento en la demanda de recursos, los patrones de consumo y el movimiento de mercancías.

## LOS DESAFÍOS DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

La protección ambiental enfrenta serios problemas para su aplicación efectiva; los principales tienen que ver con los modelos económicos y de aprovechamiento de los recursos existentes.

El primero de ellos supone que el uso de los recursos naturales sigue acoplado en gran medida al crecimiento económico; situación que fue advertida desde 1972 por Meadows *et al.*, en su célebre informe sobre *Los límites del crecimiento*.<sup>2</sup> En un planeta con recursos finitos, la sociedad está utilizándolos en una tasa mayor de la que permite su recuperación, mientras que la generación de residuos y contaminantes también ocurre a una velocidad mayor a la asimilable por los ecosistemas, lo cual está conduciendo a una crisis que podría colapsar tanto al medio ambiente como a la economía. En un sistema en que el crecimiento requiere un uso cada vez mayor de recursos, la capacidad de carga del planeta puede excederse en cualquier momento, arriesgando las posibilidades de desarrollo en el futuro.

William Rees y Mathis Wackernagel (Universidad de British Columbia, Canadá) acuñaron, a principios de 1990, el concepto de “capacidad apropiada de carga”<sup>3</sup> que posteriormente denominaron “huella ecológica” (Rees, 1992; Wackernagel, 1994; Rees y Wackernagel, 1994; Wackernagel, 1996). Este es un concepto que busca sensibilizar y concientizar sobre el impacto de los humanos en el planeta a partir de la

---

<sup>2</sup> La noción de riesgo ecológico provocado por la sobrepoblación humana fue reconocido por primera vez por Malthus (1803).

<sup>3</sup> El concepto de “capacidad” se ha empleado históricamente para al menos cuatro aspectos relevantes: 1) aproximadamente desde 1840 como un elemento de carga para envíos internacionales; 2) a partir de la década de los ochenta del siglo XIX como atributo biológico que se desarrolló a principios del siglo XX para el manejo de tierras, particularmente para aspectos cinegéticos; 3) como el factor denominado K, que es el límite intrínseco de incremento de las poblaciones, de amplio uso en biología desde mediados del siglo XX; y 4) como el número de seres humanos que pueden vivir con los recursos del planeta, concepto empleado por los neomaltusianos, también desde mediados del siglo XX (Sayre, 2008).

cantidad mínima de tierra requerida para sostener todas las formas de vida, incluida la del ser humano. En otras palabras, la huella ecológica mide la velocidad con la que se consumen y regeneran recursos, para compararla con la velocidad con que la naturaleza reemplaza los recursos consumidos y asimila los residuos generados. De acuerdo con la Global Footprint Network, fundada y dirigida por el mismo Mathis Wackernagel ([www.footprintnetwork.org](http://www.footprintnetwork.org)), la Tierra tiene un déficit ecológico desde principios de 1970 y actualmente se requeriría de más de un planeta y medio para cubrir el gasto ecológico que se tiene.

En un análisis detallado, Will Steffen (2015), de la Universidad de Estocolmo, junto con sus colegas, explica cómo la aceleración del crecimiento del sistema socioeconómico global, a partir de la Segunda Guerra Mundial, ha aumentado la velocidad del cambio en apenas dos generaciones y cómo la actividad humana se ha convertido en una fuerza geológica de escala planetaria. Si bien, antes de esta fecha, la actividad humana era insignificante cuando se le comparaba con el sistema biofísico de la Tierra y operaba de manera independiente, hoy ya no es así, por lo que se le ha denominado el inicio del Antropoceno: “hemos alcanzado un punto en el que muchos indicadores biofísicos han rebasado los límites de la variabilidad del Holoceno” (Steffen *et al.*, 2015: 94).

El uso creciente de recursos se debe en buena medida al aumento de la demanda ocasionada por el incremento en la población y también con una legítima aspiración de ésta por mejorar su bienestar, particularmente en un mundo en el que la pobreza todavía es predominante.

Por otro lado, y como resultado de la Revolución Industrial que permitió aumentar de manera significativa la capacidad de producción de bienes y, al mismo tiempo, reducir sus costos, se tiene que el consumo de productos ha venido a la alza desde entonces. Como consecuencia de la globalización, hoy la mayor parte de las mercancías están disponibles prácticamente en todo el mundo y para todos aquellos con la capacidad de adquirirlos.

Todavía se utiliza y percibe al consumo como un medio para medir y mejorar el bienestar y la calidad de vida de las personas (Magrabi *et al.*, 1991). No obstante, el consumo también está asociado a múltiples problemas ambientales que tienen que ver con el agotamiento de los recursos naturales y la contaminación.

El consumo y el agotamiento de recursos incrementan, entre otras razones, por la inadecuada asignación de los costos ambientales en los costos de producción. Esto,

que es considerado por los economistas una falla de mercado que impide la asignación eficiente de los recursos, suele ocurrir por el desconocimiento y reflejo del precio de mercado del bien ambiental, ocasionando externalidades que afectan a quienes no son responsables de su uso y, por supuesto, al medio ambiente. Esta realidad constituye la base sobre la cual se fundamenta uno de los principios más importantes de las políticas ambientales desde principios de 1980: “el que contamina, paga”.

La escasez cada vez mayor de bienes ambientales ha hecho que en la actualidad sean más evidentes las fallas de mercado que dificultan la protección de los recursos naturales. Pero no es sólo la falta de conocimiento del valor ambiental de los recursos lo que puede producir una señal económica desfavorable para la protección ambiental, las decisiones informadas también suelen alterar el costo de los recursos y propiciar su desperdicio, como es el caso de subsidios que buscan facilitar el acceso a algunos de ellos, tales como el agua y la energía. Asimismo, se puede incluir el desperdicio de los recursos naturales a través de métodos baratos de producción, pero costosos para el medio ambiente, por no ser eficientes en el consumo de materias primas y energía o por no incluir los medios para evitar la contaminación que generan o al menos mitigarla.

El deterioro del capital natural impone a la sociedad un costo presente y otro futuro, porque al agotar los recursos hace más caro o difícil el acceso a los servicios ambientales. Un desarrollo que no considere en sus decisiones este escenario no es sustentable.

De ahí que la falta de información, de certeza técnica y científica pueda constituirse en uno de los peores enemigos de cualquier esfuerzo de protección ambiental, ya que pueden conducir a la implementación de políticas equivocadas tanto en el aprovechamiento de los recursos naturales como en las estrategias diseñadas para su conservación.

Por ello, desde hace décadas se ha aceptado el principio precautorio como otro de los más importantes en las acciones de la agenda ambiental internacional,<sup>4</sup> marcando un cambio importante desde la visión de control de daños ambientales

---

<sup>4</sup> La primera mención del principio precautorio la hizo la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1982, cuando se adoptó el World Charter for Nature. Su implementación plena se hizo hasta 1987 a través del Protocolo de Montreal, que regula la producción de las sustancias agotadoras de la capa de ozono en la estratósfera terrestre. Poco después se integró también a la Declaración de Río en 1992 y al Protocolo de Kioto.

hasta la de su anticipación. Esencialmente, el principio precautorio permite lidiar con la incertidumbre científica siempre presente en los procesos de evaluación y manejo de riesgos y sugiere que al existir la posibilidad de un daño irreversible, la falta de certeza científica (sobre el daño) no deberá ser un pretexto para posponer las medidas que lo prevengan.

Otro problema de la protección ambiental se relaciona con la mala administración de los recursos, lo que puede causar sobrexplotación y riesgo de desaparición. Además, la propiedad común puede constituirse en un detonador de lo anterior y dificultar la administración eficiente de los recursos naturales, o bien, conducir a su agotamiento. Aunque los bienes son comunes, su consumo es individualizado.

En su famoso ensayo de 1968 publicado en la revista *Science*, “La tragedia de los Comunes”, Garrett Hardin describe uno de los principales dilemas de la conservación de los recursos naturales, así como los mecanismos que conducen a su sobrexplotación. El título del ensayo se refiere a la aparente contradicción que se presenta cuando múltiples individuos, que actúan racionalmente conforme su propio interés, pueden, en última instancia, destruir un recurso compartido y limitado, generalmente público, incluso cuando es evidente que nadie se beneficiará a largo plazo. Dicho en otras palabras, si un individuo o un agente económico, actuando racionalmente, puede obtener un beneficio a costa de los demás, lo hará.

De esta manera, por ejemplo, muchas poblaciones de especies marinas están amenazadas con la extinción por la incesante explotación de que son objeto, al competir los pescadores por los beneficios de una captura inmediata que arriesga la permanencia del recurso e implica un costo a largo plazo para toda la sociedad en su conjunto.

La “tragedia de los Comunes” suele verse reflejada también en la excesiva contaminación que provocan las actividades humanas, no sólo porque implica el posible agotamiento de los recursos, sino porque satura el ambiente de residuos rebasando las capacidades de asimilación del sistema natural. Un hombre razonable encuentra que es más barato descargar sus desperdicios en los recursos comunes que descontaminarlos antes de deshacerse de ellos.

En el campo de la economía suele sugerirse como solución para evitarlo la privatización de los recursos o mantenerlos como propiedad pública (Aguilera, 1991). Sin embargo, la tragedia de los comunes no es un problema que pueda resolverse fácilmente con una solución técnica, debido a sus implicaciones sociales y políticas depende en buena medida de cambios asociados con las conductas y los valores humanos.

Otra condición que afecta la protección ambiental es la pobreza. Ésta ha sido reconocida como un factor que incide en el mal aprovechamiento de los recursos naturales: cubrir las necesidades básicas de supervivencia inhibe cualquier consideración de aprovechamiento racional e informado. Además, puede incentivar a los tomadores de decisiones a arriesgar más en el aprovechamiento de los recursos, reduciendo la cautela que les permitiría asegurar la permanencia de los bienes ambientales para las generaciones futuras y, en ocasiones, incluso para sus contemporáneos.

Este reconocimiento fue expresado por primera vez en *Nuestro Futuro Común*, el Informe de la Comisión Brundtland de 1987. Otras organizaciones internacionales lo ratificaron después, como el Banco Mundial (1992) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (1995). Debido a la falta de recursos, las poblaciones rurales pobres pueden contribuir a la degradación de suelos o su erosión, agravando la precaria situación en el largo plazo. Así, este sector de la población puede ser a la vez víctima y agente del deterioro ambiental.

Ambos problemas no deben ni pueden tratarse de manera aislada, ya que están estrechamente relacionados. Al respecto, la Comisión Brundtland afirmó en el citado informe que el alivio de la pobreza era una condición central y necesaria para cualquier programa que buscara resolver las preocupaciones ambientales.

Además de estos elementos, la protección ambiental puede enfrentar la falta de regulaciones o su aplicación efectiva, o bien, su insuficiencia. Las dificultades para asegurar el cumplimiento de las leyes por falta de recursos técnicos, humanos o económicos son comunes y la problemática ambiental no suele encontrarse entre las prioridades de las agendas gubernamentales.

No contar con reglas claras y necesarias para evitar que el aprovechamiento de los recursos naturales se realice sin agotarlos o impedir afectaciones a los cuerpos de agua, al aire o al suelo provoca que el desarrollo se realice en forma inequitativa y favorezca actos de impunidad y corrupción.

No obstante, la regulación no es la última solución. En todos los países las políticas de protección ambiental han impuesto límites a la liberación de contaminantes con el fin de prevenir y evitar daños a la salud humana y al entorno natural. Tradicionalmente, las autoridades ambientales han buscado controlar las descargas y emisiones fuera de las plantas industriales, y por ello han permanecido un tanto ajenas a los procesos y actividades que se desarrollan dentro de los límites de las industrias (Rodríguez, 2000).



El establecimiento de controles no provee ningún incentivo para que la industria intente reducir la contaminación que “legalmente” genera. Aun cuando este tipo de normatividad actualmente tiende a manejar diferentes límites según las características del medio natural donde los contaminantes son vertidos; rara vez considera el efecto acumulativo y las sinergias de contaminación que se provocan cuando un gran número de industrias están concentradas en un área geográfica determinada (Rodríguez, 2000).

Si bien no cabe duda de que las estrategias de comando y control han significado avances para el cumplimiento de algunos objetivos ambientales, por el contrario han demostrado ser insuficientes para alcanzar las metas de desempeño ambiental que el desarrollo sustentable exige. Algunas de las limitaciones que exhiben las regulaciones prescriptivas de comando y control son las siguientes:

- Inflexibilidad y tendencia a generar respuestas costosas.
- Desincentivan la innovación tecnológica que podría disminuir costos y beneficiar al ambiente.
- A menudo son poco efectivas para regular fuentes no puntuales de contaminación.
- Dependen de una vigilancia constante que requiere de voluntad política, así como de diversos recursos gubernamentales (técnicos, humanos y financieros).

Estas desventajas se acentúan porque la legislación tradicional de comando y control tiende a ser específica para cada medio, esto es, regula la cantidad de contaminantes que se descargan a un solo medio —aire, agua o suelo—, más que la cantidad total de contaminantes que se descargan en todos ellos por todas las fuentes. En ese sentido, tales reglamentaciones no toman en consideración la transferencia de contaminantes que ocurre desde un medio a otro y que con frecuencia implican un gasto excesivo e innecesario al tratarse de los mismos contaminantes en diferentes medios. La vigilancia que se requiere para verificar el cumplimiento de una normatividad de este tipo no sólo implica un aparato gubernamental costoso, sino que privilegia las tecnologías de control de la contaminación o de “final del tubo”, en vez de crear incentivos para que las empresas exploren alternativas que podrían reducir la cantidad de contaminantes descargados al ambiente durante el proceso. La industria no encuentra ningún aliciente para mejorarlos una vez que logra operar con las concentraciones máximas autorizadas por la ley (Rodríguez, 2000).

## LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO

En México, los costos por el agotamiento y la degradación ambiental representaron en su conjunto 4.9% del PIB en el año 2015, lo que representa una reducción sustancial respecto de 2006 cuando fue de 7.6% (INEGI, 2015). Si bien en nuestro país ha habido avances significativos en cuanto a la protección ambiental, como la eliminación del plomo en las gasolinas o la recuperación de las poblaciones de algunas especies de vida silvestre, quedan enormes desafíos por enfrentar para garantizar la provisión de servicios ambientales y de los recursos necesarios para el desarrollo futuro.

Todos los aspectos de la agenda ambiental implican un reto en México, pues ésta comprende temas fundamentales como la conciliación de la protección del medio ambiente con la competitividad de los sectores productivos y con el desarrollo social, el cambio climático, la reforestación de bosques y selvas, la conservación y uso del agua y del suelo, la preservación de la biodiversidad, el ordenamiento ecológico y la gestión ambiental.

En el norte del país, la disponibilidad de agua *per capita* arroja niveles de escasez críticos, mientras que en el centro y el sur es abundante. Según la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), en 1950 a cada mexicano le correspondían 17 742 m<sup>3</sup> de líquido al año, volumen que se redujo casi 80% para 2014 (3 736 m<sup>3</sup>) y de seguir la tendencia el cambio climático podría agravar la condición de escasez aunado al crecimiento poblacional, por lo que para el año 2030 la disponibilidad de agua podría ser tan sólo de 3 253 m<sup>3</sup> por habitante (CONAGUA, 2015).

Además del aumento poblacional, el crecimiento económico continuará impulsando la demanda, principalmente en zonas donde los acuíferos tienen baja o nula disponibilidad de agua. En 2014 se calculó que de un total de 653 acuíferos existentes a nivel nacional, 106 estaban sobreexplotados, es decir, 16% del total (CONAGUA, 2015). Con una reserva de agua que se reduce 6 km<sup>3</sup> por año, este valioso recurso ha pasado de ser un factor promotor de desarrollo a uno que lo limita.

Por otro lado, la transformación, sobreexplotación y contaminación de los ecosistemas, así como la introducción de especies invasoras y el cambio climático, son causas directas de la pérdida del capital natural en uno de los países con mayor diversidad biológica en el mundo.

La transformación de los ecosistemas por actividades humanas es un reto a enfrentar, afortunadamente este fenómeno está disminuyendo. De acuerdo con cifras

de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la cantidad de superficie forestal que ha cambiado a otro uso ha pasado de 687 mil hectáreas al año durante la década 1980-1990 (1.3%), a una tasa estimada de 235 mil hectáreas anuales entre 2000-2005 (0.4%) y finalmente a una tasa de 92 mil hectáreas anuales entre 2010-2015 (0.1%) (FAO, 2010; 2015), lo que muestra el gran trabajo realizado en esta materia. En cambio, la pérdida de vegetación primaria arbolada sigue siendo preocupantemente alta.

Entre los principales efectos de la deforestación se encuentra la degradación del suelo. A principios del siglo XXI se publicó la “Evaluación de la pérdida de suelos por erosión hídrica y eólica en la República Mexicana”, trabajo realizado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Universidad Autónoma de Chapingo. En ella se indica que 42% del territorio nacional podría estar afectado por la erosión hídrica y 17 estados podrían presentar daño en más de la mitad de su territorio (SEMARNAT, 2016).

Otro problema importante es el de la sobreexplotación de los ecosistemas a través del tráfico ilegal de plantas y animales. Muchas y muy distintas especies mexicanas se exportan ilegalmente a diversos países, afectando sus poblaciones y en consecuencia, la salud y el equilibrio de los hábitats de los que forman parte.

En México, 15% de la población se asienta en una rica y extensa zona costera que abarca más de 11 mil kilómetros y se caracteriza por contar con ambientes costeros y oceánicos que poseen una elevada diversidad biológica y mineral, algunos de ellos altamente frágiles desde el punto de vista ecológico. Esta riqueza contribuye a una actividad económica importante que, en no pocas ocasiones, entra en conflicto con los principios de precaución y cautela para la conservación de los recursos y servicios ambientales que proveen los ecosistemas. La preocupante disminución de la población de la vaquita marina en el Alto Golfo de California ilustra el conflicto entre la explotación de la totoaba y la conservación de este cetáceo endémico de México.

Lo mismo ha ocurrido con la actividad hotelera de playa y la construcción de infraestructura portuaria frente a la conservación del manglar, en donde la superficie estimada de manglar en el país se redujo 50% pasando de 1.4 millones de hectáreas en 1971 a 765 mil en 2010, aunque en la última estimación, parece haber una ligera recuperación, registrándose una superficie de 755.5 mil hectáreas (CONABIO, 2009; 2015).

La situación es y puede ser todavía más grave. Muchos de los cuerpos de agua mexicanos presentan niveles de contaminación importantes, haciéndolos inadecuados para el consumo humano. En 2014 se generaron en el país 228.7 m<sup>3</sup>/s de aguas residuales municipales, de éstos fueron recolectados 211 m<sup>3</sup>/s a través de los sistemas de alcantarillado, siendo tratados casi 53% (111.3 m<sup>3</sup>/s) en 2 337 plantas de tratamiento municipales (CONAGUA, 2015). El resto es descargado a cuerpos receptores sin ningún tratamiento, ocasionando externalidades que se cobran principalmente al medio ambiente a través de los recursos comunes.

El manejo de los residuos sólidos urbanos se ha caracterizado por la falta de planeación e infraestructura. Aunado a ello, la falta de espacios para su disposición ha generado conflictos entre municipios y entidades federativas. La SEMARNAT estima que la producción diaria de residuos sólidos urbanos se encuentra cerca de 145.5 mil toneladas, lo que hace un total de 53.1 millones cada año (SEMARNAT, 2016).

Las capacidades para recolectarlos completamente son limitadas y no se cuenta con la infraestructura suficiente para disponerlos de manera adecuada. A nivel nacional, del total de residuos sólidos urbanos enviados a disposición final en 2013, sólo 74% terminó en rellenos sanitarios y sitios controlados (un incremento de alrededor 82.7% respecto de 1997), 21% se dispuso en sitios no controlados y 5% restante fue reciclado (SEMARNAT, 2016).

En materia de calidad del aire, las estimaciones señalan que en 2013 la contaminación atmosférica por partículas (PM) ocupó el quinto lugar de muertes prematuras y es la primera causa de muerte por factores ambientales, al haber provocado aproximadamente 20 mil defunciones prematuras, que significa una pérdida de más de 460 mil años de vida saludable (IHME, 2015). El impacto a la salud de los ecosistemas es también relevante. Se estima que debido a las altas concentraciones de ozono se generan graves problemas de eutrofización y acidificación del agua, además de daños a la vegetación.

#### ALGUNOS REMEDIOS PARA LOGRAR UN MEJOR IMPACTO EN LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MÉXICO

México no ha estado exento de las complicaciones de la protección ambiental que son comunes a todas las naciones del mundo. La política ambiental mexicana ha

transitado, como ha ocurrido en otras partes del planeta, de una visión ecologista en la que la conservación de los recursos naturales, finitos muchos de ellos, es esencial para asegurar la permanencia de la actividad económica y para mejorar la calidad de vida de las personas, hacia una visión integral en la que la protección ambiental sólo tiene sentido si se relaciona con beneficios sociales tangibles y es además capaz de alimentar una actividad económica creciente.

De esta manera, la visión se ha transformado a lo largo de las últimas décadas para entender y afrontar los problemas ambientales ya no de una forma local y acotada, sino traspasando las fronteras políticas y adoptando una perspectiva global. El caso del cambio climático es el ejemplo más claro de ello. Con el surgimiento del concepto de equidad intra e intergeneracional, el desarrollo sustentable incorpora la premisa de que las acciones de las poblaciones presentes para satisfacer sus necesidades no debe afectar negativamente la capacidad de las generaciones futuras para hacer lo mismo.

Aún con estos grandes cambios, la consideración de los temas ambientales y su inclusión en las políticas de gestión pública sigue siendo un desafío, incluso en los países desarrollados.

En México, las políticas públicas orientadas a satisfacer las demandas de la postrevolución, como el reparto de tierras, el desarrollo de una industria energética nacional y el mejoramiento de las condiciones de vida de una población predominantemente rural y marginada, conllevó una enorme presión sobre una parte importante de los recursos naturales del país a través de la expansión de la frontera agrícola, lo cual ha afectado, entre otras cosas, las capacidades actuales para hacer frente a retos como la preservación de la gran diversidad biológica del país, al no contar con suficientes tierras para dedicarlas a la conservación.

Para lidiar con las complicaciones de la protección ambiental, puede partirse de tres elementos estructurales:

*Estilo de vida y consumo.* El comportamiento de los ciudadanos y las decisiones que toman cotidianamente tienen efectos sinérgicos y acumulativos en el medio ambiente. Con una población creciente que demanda una mejor calidad de vida es esencial que la consideración de estos aspectos se traduzcan en acciones de protección ambiental adecuadas. El reconocimiento del valor de las pequeñas acciones se refleja en el conocido eslogan “piensa globalmente, actúa localmente”, que expresa la capacidad de lograr cambios a partir de acciones individuales sin la necesidad de esperar acciones

globales. Por ejemplo, las personas pueden reducir su propio consumo de agua o energía y de esta manera contribuir a la solución de los problemas ambientales.

*Administración sustentable de ciudades y regiones.* La población urbana ha aumentado significativamente en las últimas décadas, haciendo de las ciudades, espacios donde predomina la demanda de recursos naturales y al mismo tiempo centros donde se producen importantes cantidades de contaminantes. En ellas ocurre 75% del consumo de energía (UN-Habitat, 2009) y 75% de las emisiones de carbono (Clinton Foundation, 2010). La construcción, el transporte y la industria concentran en buena medida sus impactos ambientales en las ciudades afectando la salud de millones de personas y su productividad, particularmente la de los pobres. De ahí que la gestión adecuada de los centros urbanos adquiere una gran relevancia en las políticas de protección ambiental.

La importancia de este elemento fue plasmada desde 1992 en la *Agenda 21*, un plan de acción propuesto por la ONU para perseguir un desarrollo sustentable desde la gestión de los gobiernos locales. El documento fue aprobado y firmado por 173 gobiernos en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en aquel año. La *Agenda* parte de la proximidad que los gobiernos locales tienen con los ciudadanos y de la importancia que sus decisiones tienen en el establecimiento y aplicación de políticas ambientales.

*Sistemas e infraestructuras bajos en carbón.* La transición hacia una economía cada vez menos dependiente del carbón debe considerar una mayor eficiencia en el uso de recursos, el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías que incluyan energías renovables. El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente ha definido “economía verde” como aquella que resulta en un mayor bienestar de las personas y en mayor equidad social, al tiempo que reduce significativamente los riesgos ambientales y la escasez ecológica, lo que implica una economía baja en carbón, eficiente en el uso de recursos e inclusiva socialmente, dentro de límites ambientales (UNEP, 2011).

Estos elementos estructurales tienen que ver con los retos de la sustentabilidad en tres niveles distintos: el del ciudadano y consumidor; el de las comunidades urbanas y el de los sistemas nacionales e internacionales.

En todos ellos los relevos tecnológicos y los sistemas regulatorios juegan un papel fundamental para el medio ambiente. Los primeros suelen ser fuente de mayor eficiencia en el uso de los recursos naturales y, por lo tanto, favorables para el medio ambiente; en tanto los segundos abordan los estándares mínimos de desempeño

ambiental y establecen señales de mercado que propician —o no— comportamientos acordes con la sustentabilidad por parte de los actores económicos.

Si bien la tecnología es percibida por algunos como una de las causas de los problemas y riesgos ambientales que hoy enfrentamos, por otros es vista como una fuente de solución. Esta ambivalencia fue descrita en 1989 por Paul Grey, entonces presidente del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT, por sus siglas en inglés), como la paradoja del desarrollo tecnológico, la cual consiste en que éste es simultáneamente la causa y el remedio de los cambios ambientales.

Hoy los cultivos transgénicos, producto del desarrollo de la tecnología genética, son vistos con recelo por múltiples actores en el mundo. En el campo de la nanotecnología, por otro lado, se manipulan los átomos y las moléculas para crear dispositivos de menor tamaño, más ligeros y veloces, que requieren menos materiales en sus procesos de fabricación y además demandan menos energía, entre otras cosas sorprendentes.

Por otro lado, la revisión exhaustiva de la legislación ambiental vigente es necesaria para una actualización legal y normativa que evite huecos, duplicidades y problemas de interpretación durante la vigilancia y la evaluación de conformidad con las disposiciones técnicas y normativas previstas para la protección ambiental. Los sistemas regulatorios pueden reinventarse para lograr con mayor efectividad sus objetivos: incentivar el cumplimiento de normas mínimas de desempeño ambiental, fomentar la innovación para mejorar la eficiencia de las actividades productivas, reducir los costos de la protección ambiental y los riesgos a la salud. Por consiguiente, la relevancia de considerar el daño ambiental en los procesos regulatorios y de vigilancia ambiental es cada vez más evidente.

La participación ciudadana no sólo tiene que ver con la educación y la sensibilización sobre los temas ambientales. Para obtenerla es necesario propiciar que la legislación y el resultado final de los procesos de aplicación de la justicia ambiental sean ágiles y eficientes. El ciudadano sólo percibirá que el acceso a la justicia ambiental es posible en la medida en que ésta pueda ejecutarse en forma efectiva y expedita a través de las condenas y sanciones impuestas. En esa misma medida utilizará los mecanismos existentes que facilitan a la autoridad la vigilancia de un territorio tan grande como el de México.

Como se indicó al inicio de este capítulo, las acciones de protección ambiental se circunscriben generalmente en políticas públicas, no necesariamente ambientales. Para tener éxito, es necesario integrar los objetivos ambientales en todas las agendas

políticas, promover –dentro del esquema de una economía verde– que los mercados trabajen para el medio ambiente y no al contrario, al tiempo que el aprovechamiento de los recursos naturales se haga sobre bases renovables y generando bienestar para todos en forma equitativa. Esto se persigue a través de la planeación de políticas públicas y concretamente mediante el Plan Nacional de Desarrollo, cuyo origen se remonta al Plan Sexenal del General Lázaro Cárdenas que, por cierto, se desarrolló como un plan de campaña, de manera previa al inicio de su gobierno (Castañeda, 2007:15).

Además, se requiere un importante esfuerzo de desarrollo en las capacidades institucionales en dos temas principales, no sólo en el gobierno federal, sino principalmente en los gobiernos locales que desempeñan un papel fundamental en la agenda ambiental del país: el fomento de una economía verde y el mantenimiento y acrecentamiento del capital natural del que se disponen.

Antes de abordar los elementos que pueden proponerse como remedios a los males de la protección ambiental en nuestro país, vale la pena recordar un aspecto notable de la planeación de las políticas públicas en México, cuando ésta comenzó con la publicación de la Ley sobre Planeación General de la República en 1930: el reconocimiento explícito, en su artículo primero, de la necesidad de encauzar las actividades del gobierno hacia un desarrollo que, entre otras cosas, atendiera las necesidades presentes y futuras, tal y como 57 años después manifestara la Comisión Brundtland en su informe *Nuestro Futuro Común*.<sup>5</sup>

Entre los remedios inaplazables estarían:

- *Fomento de una economía verde.* En 2010, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico señaló en un documento sobre perspectivas políticas de desarrollo sustentable en México, que para lograr un crecimiento verde, nuestro país necesitaría aplicar coherentemente su política fiscal, energética, agrícola y de transporte.

Una política ambiental integral debe considerar los principios de equidad intra e intergeneracional que caracterizan el concepto del desarrollo

---

<sup>5</sup> Es importante notar que existen precedentes del concepto “desarrollo sustentable” antes de su aceptación global a través de la Comisión Brundtland. Por ejemplo, la Estrategia Mundial de la Conservación impulsada por la International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) en 1980 señalaba que el desarrollo y la conservación son igualmente importantes para nuestra supervivencia, así como la responsabilidad de guardar los recursos naturales para las generaciones por venir (IUCN, 1980: I).



sustentable. Por ello se requiere una política ambiental que apoye una economía capaz de mejorar la calidad de vida de las personas, no a costa de los recursos naturales disponibles, sino con base en la utilización de energías renovables, la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos naturales, la inocuidad de los materiales utilizados y su recuperación, el florecimiento de actividades y empresas dedicadas al medio ambiente y una inexistente pérdida de capital natural, o su acrecentamiento.

Un aspecto importante en este proceso es lograr que los mercados reconozcan, paulatinamente, el verdadero valor de los ecosistemas, de los servicios ambientales que prestan y de muchos de los recursos naturales que en ellos se encuentran. En este sentido no debe menospreciarse la evaluación de los subsidios, sobre todo aquellos que son regresivos e incentivan el derroche y desperdicio de recursos naturales esenciales para la permanencia de los ecosistemas. De acuerdo con la OECD (2010: 33), México gasta enormes sumas de dinero en subsidios a la energía, en tanto el ingreso por impuestos ambientales es bajo, en parte debido a los subsidios a la gasolina y al diésel.

Además de la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos naturales, uno de los aspectos más relevantes en este camino es el del fomento al desarrollo de la infraestructura ambiental que necesita el país, en donde existe un mercado potencial para el sector privado combinado con capacidades presupuestales limitadas por parte del gobierno.

Estas oportunidades son claras en el suministro, tratamiento de aguas y provisión de servicios de drenaje y alcantarillado; en la valorización de los residuos mediante la recolección, reciclaje, tratamiento y disposición final de residuos, en donde existen fallas de mercado que deben corregirse, o en donde pueden desarrollarse nuevos mercados. En ambos casos existen incentivos asociados a la recuperación de energía a partir de residuos y de los lodos de las aguas residuales que todavía no han sido cabalmente aprovechados.

La suma de valor ambiental en productos y servicios es otro elemento que promueve el consumo responsable e informado, por ejemplo, mediante los mercados de productos orgánicos, el ecoturismo, los sistemas de etiquetado ambiental y los criterios de adquisición de los gobiernos, quienes suelen ser los principales consumidores de la economía.

A esto debe sumarse un esfuerzo por contar con más servicios técnicos y tecnológicos especializados en materia ambiental, esquemas de acreditación de prestadores de servicios y esquemas de certificación de desempeño ambiental de productos que ofrezcan más y mejor información a los consumidores, mayor certeza en el manejo de productos químicos y a los actos jurídicos derivados de la regulación ambiental.

En suma, una economía verde debe ser capaz de reconocer y reflejar el valor del capital natural.

- *Mantenimiento y acrecentamiento del capital natural.* Es necesario reconocer el papel esencial que los ecosistemas juegan en el funcionamiento de nuestra sociedad, como ser proveedores de servicios ambientales, pero también vincular su protección y aprovechamiento con las políticas agrícolas, pesqueras, forestales, de transporte, agua, recursos minerales, comerciales, industriales, de cambio de uso de suelo, de ciencia y tecnología y hasta política exterior.

La protección de las áreas naturales protegidas ha sido y seguirá siendo una de las principales medidas para la conservación biológica y de germoplasma; además de valores intangibles como el paisaje.

A la par de aumentar la superficie bajo protección –concediendo que todavía es necesario hacerlo– debe considerarse como prioridad consolidar el objetivo para el cual fue establecida esa superficie, fortaleciendo su operación y vigilancia, además de contribuir al desarrollo de las comunidades que en ellas habitan.

La recuperación de espacios y de ecosistemas afectados por la contaminación permitirá agregar valor a los mismos a partir de los servicios ambientales recuperados. Estas acciones deben complementarse con la prevención del tráfico ilícito de especies de vida silvestre y acuática.

Quizás uno de los temas menos atendidos por las políticas públicas en nuestro país sea el de la gestión sustentable de nuestros mares. Baste recordar que la superficie sobre la que México ejerce su soberanía dentro de la zona económica exclusiva es 1.5 veces superior a nuestro territorio continental y que algunos de nuestros mares son extraordinariamente ricos en biodiversidad, como el Mar de Cortés, que el famoso oceanólogo francés Jacques Cousteau llamó, a bordo del legendario Calypso, el “acuario del mundo”.

Una política de mares y costas debe buscar mejorar las condiciones de vida de las comunidades costeras mediante el impulso de actividades económicas que aprovechen los recursos marinos mediante su diversificación y la provisión de información confiable y oportuna sobre el comportamiento de las poblaciones pesqueras. Asimismo, debe garantizar la permanencia del valor paisajístico existente, de los servicios ambientales que proveen los ambientes costeros, como el arrecife, el manglar y las dunas –evitando su destrucción como resultado del desarrollo de infraestructura mal diseñada–, prevenir la erosión costera y la intrusión salina en acuíferos por la sobreexplotación de los mismos.

Además de reducir la vulnerabilidad de las poblaciones costeras y los efectos del cambio climático, una adecuada gestión de nuestros mares puede garantizar la permanencia de los recursos disponibles en concordancia con los principios del desarrollo sustentable.

Como en todas las políticas públicas y particularmente las que se encargan de los temas ambientales, requieren de una visión integrada y una respuesta coordinada entre distintos sectores del gobierno para ser exitosas.

En resumen, el camino del desarrollo debe mantener, mejorar y, cuando sea necesario, recuperar el capital natural como un activo económico y como fuente de beneficios públicos, especialmente para los pobres y las comunidades cuya supervivencia y seguridad depende de la naturaleza.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) debe convertirse en un efectivo Programa Nacional de Desarrollo Sustentable en el que las políticas públicas respondan a una sola óptica, un gran propósito común que es el de satisfacer las necesidades de todos, hoy y mañana.

Dentro del considerando que introdujo a la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, Pascual Ortiz Rubio, a la postre presidente de México, invitó a intentar la realización de una positiva planeación nacional. En ésta, la primera ley sobre planeación de México se consideró “coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la

defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras” (Ley sobre Planeación General de la República, 1930: art. 1).

También, el primer plan de desarrollo, el Plan Sexenal 1934-1940 del General Lázaro Cárdenas del Río se concibió, diseñó y planteó de manera previa a su gestión (Castañeda, 2007:15). Quizás es tiempo de regresar al espíritu de integración y anticipación que inspiró estos dos grandes actos de la planeación pública en México, ya que actualmente el PND se elabora y aprueba durante el primer periodo de cada gobierno.

#### NOTA FINAL

La actividad humana basada en la explotación –y desperdicio– de los recursos naturales y el uso de energía barata ha crecido significativamente a partir de la revolución industrial y particularmente en el último siglo. El sistema económico prevaleciente a partir de la posguerra mundial ha favorecido la liberalización de mercados y el consumo de bienes y servicios, generando una demanda creciente, que junto con el crecimiento poblacional, ejercen una presión cada vez mayor sobre la capacidad de carga del planeta.

El Antropoceno podría ser la era geológica más breve en la historia de la Tierra. Esto dependerá en buena medida de nuestros actos y de la responsabilidad que asumamos con las generaciones venideras para asegurar un futuro posible. El papel de las políticas públicas es y será cada vez más relevante para corregir el rumbo y lograr un desarrollo que sea sustentable y al mismo tiempo aumente el bienestar de todas las personas, respete el derecho de las generaciones futuras a contar con los recursos que garanticen la satisfacción de sus necesidades. Será necesario sobreponerse a los desafíos que imponen el diseño e implementación de políticas públicas apropiadas para enfrentar este enorme reto.

Carl Sagan, el gran astrónomo y divulgador científico estadounidense, dejó en su famosa serie televisiva *Cosmos: un viaje personal*, dos breves frases que acuñan un concepto que no deberíamos ignorar: “El universo no fue hecho a medida del hombre; tampoco le es hostil: es indiferente”; “Somos polvo de estrellas que ha puesto su destino en sus propias manos”.

## FUENTES DE CONSULTA

- Aguilera K. F. (1991), “¿La tragedia de la propiedad común o la tragedia de la malinterpretación en economía?”, *Agricultura y sociedad*, no. 61: 157-183. Recuperado de: <https://estudiscritics.files.wordpress.com/2011/02/aguilera-klink-1991.pdf>.
- Castañeda, J. C. (2007), “La planeación y el desarrollo rural. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Congreso de la Unión.
- Clinton Foundation (2010), Clinton Foundation Annual Report 2009, p. 33.
- CONABIO (2009), *Manglares de México: Extensión y distribución*, México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio).
- CONABIO (2015), Manglares de México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), Recuperado de: <http://www.biodiversidad.gob.mx/ecosistemas/manglares2013/manglares.html>, consultado 10 de febrero del 2017.
- CONAGUA, SEMARNAT (2015), Estadísticas del Agua en México, Comisión Nacional del Agua (Conagua), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). México.
- DOF (1930), Ley sobre Planeación General de la República, México.
- FAO (2010), Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma, Italia.
- FAO (2015), Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015. Compendio de datos, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma, Italia.
- Gray, P. (1989), “The paradox of technological development”, in J.S. Ausubel and H.E. Sladovich (eds.), *Technology and Environment*, Washington, DC, National Academy Press.
- Hardin, Garret (1968), “The Tragedy of the Commons. Science 162: 1243–1248”. Recuperado de: <http://science.sciencemag.org/content/sci/162/3859/1243.full.pdf>.
- IHME (2015), “Global Burden of Disease 2013”, Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME).
- INEGI (2015), Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas económicas y ecológicas de México, 2015, Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrosestadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=747&c=25738>, consultado el 14 de febrero del 2017.
- International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) 1980. World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development. <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/wcs-004.pdf>

- Magrabi, F. M., Chung, Y. S., Cha, S. S. & Yang, S. (1991), *The Economics of Household Consumption*, Praeger, New York.
- Malthus, T. R. (1803), “An essay on the principle of population; or, a view of its past and present effects on human happiness: with and inquiry into our prospects respecting the future removal or mitigation of the evils which it occasions”. (1992 printing) Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., Behrens, W. (1972), *Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la Humanidad*, FCE, México.
- OECD (2010), OECD Perspectives: Mexico Key Policies for Sustainable Development. Organization for Economic Co-operation and Development, Paris, France. Recuperado de: <https://www.oecd.org/mexico/45570125.pdf>.
- Rees, W. E. (1992), *Ecological footprints and appropriated carrying capacity: what urban economics leaves out. Environment and Urbanization*. 4 (2): 121–130.
- Rees, W. E. & M. Wackernagel (1994), “Ecological footprints and appropriated carrying capacity: Measuring the natural capital requirements of the human economy”, in Jansson, A. et al. *Investing in Natural Capital: The Ecological Economics Approach to Sustainability*. Washington D.C.: Island Press.
- Rodríguez Abitia, A. (2000), “Retos en la Instrumentación de Iniciativas de Prevención de la Contaminación en México”, *Revista Ingeniería y Ciencias Ambientales*, no. 50, septiembre-octubre, 2000.
- Sagan, C. (1980), *Cosmos: un viaje personal*, Serie documental de 13 capítulos. Public Broadcasting Service. Estados Unidos de América.
- Sayre, N. F. (2008), *The genesis, history, and limits of carrying capacity. Annals of the Association of American Geographers*, 98(1): 120-134.
- SEMARNAT (2016), Informe de la Situación del Medio Ambiente en México. Compendio de Estadísticas Ambientales. Indicadores Clave de Desempeño Ambiental y de Crecimiento Verde, ed. 2015, SEMARNAT, México.
- Steffen, W. Wendy Broadgate, Lisa Deutsch, Owen Gaffney and Cornelia Ludwig (2015), *The trajectory of the Anthropocene: The Great Acceleration. The Anthropocene Review*, vol. 2(1) 81–98.
- Sterner T. (2007), “Instrumentos de política económica para el manejo del ambiente y los recursos naturales. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE)”. Costa Rica. Recuperado de: [https://books.google.com.mx/books?id=N80OAQAIAAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=N80OAQAIAAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false).

- United Nations (1982), *World Charter for Nature*. Recuperado de: <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm>.
- UN Habitat (2009), “Cities and Climate Change Initiative Launch and Conference Report”.
- UNEP (1995), *Poverty and the Environment-Reconciling Short-Term Needs with Long-Term Sustainability Goals*.
- UNEP (2011), “Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication-A Synthesis for Policy Makers. Recuperado de: [www.unep.org/greeneconomy](http://www.unep.org/greeneconomy).
- Wackernagel, M. (1994), “Ecological Footprint and Appropriated Carrying Capacity: A Tool for Planning Toward Sustainability (PDF) (PhD thesis)”, Vancouver, Canada: School of Community and Regional Planning, The University of British Columbia.
- Wackernagel, M. y W. Rees (1996), *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*. Gabriola Island, BC: New Society Publishers.
- World Bank (1992), *World Development Report 1992: Development and the Environment*. Oxford University Press.
- Sterner, T. (2007), *Instrumentos de política económica para el manejo del ambiente y los recursos naturales*, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), Costa Rica, 542 pp. Recuperado de: [https://books.google.com.mx/books?id=N80OAQAIAAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=N80OAQAIAAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false).
- United Nations (1982), *World Charter for Nature*, Recuperado de: <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm>.
- UN-Habitat (2009), *Cities and Climate Change Initiative Launch and Conference Report*, UN-Habitat, Oslo, March, p. 8.
- UNEP (1995), *Poverty and the Environment. Reconciling Short-Term Needs with Long-Term Sustainability Goals*, 158 pp.
- UNEP (2011), *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication. A Synthesis for Policy Makers*. Recuperado de: [www.unep.org/greeneconomy](http://www.unep.org/greeneconomy).
- Wackernagel, M. (1994), *Ecological Footprint and Appropriated Carrying Capacity: A Tool for Planning Toward Sustainability*, (PhD thesis), Vancouver, Canada, School of Community and Regional Planning, The University of British Columbia.
- Wackernagel, M. & W. Rees (1996), *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, Gabriola Island, BC: New Society Publishers.
- World Bank (1992), *World Development Report 1992: Development and the Environment*, Oxford University Press. 308 pp.

*Los males de la Administración pública y sus remedios.*  
*Tomo II. Federal y estatal*, coordinado por José Chanes Nieto, se terminó de editar en mayo de 2019. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones Universitarias de la UAEM.

Editor responsable  
JORGE E. ROBLES ALVAREZ





# LOS MALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS REMEDIOS. TOMO II

## FEDERAL Y ESTATAL

El buen funcionamiento de la administración pública recae en los ámbitos federal y estatal, desde tutelar, vigilar y gestionar presupuestos hasta el ejercicio de políticas públicas en todos los rubros de un gobierno. A lo largo de este tomo se pretende conocer los principales males que aquejan a dichos ámbitos, comenzando con un análisis de casos puntuales, para proseguir con los retos, prospectivas y remedios. De la misma forma, se profundiza en otros aspectos trascendentales, como gobierno abierto, transparencia, justicia, corrupción, educación, seguridad social o la desprotección ambiental.

**SDC**

AUTONOMÍA  
**UAEM**  
**75°**  
ANIVERSARIO

