

AUTORES

Alicia Corina García Moyano Romero
 Alma Delia Hernández Sánchez
 Ángel Luis Parra Ortiz
 Arturo Miguel Chípuli Castillo
 Carlos Antonio Vázquez Gándara
 Carlos Antonio Vázquez Azuara
 Carlos García Méndez
 Darinka Eloísa Gómez Roustand
 David Quitano Díaz
 Delia González Cobos
 Diego Alonso Ros Velarde
 Edmundo Macario Álvarez
 Eugenio A. Vázquez Muñoz
 Eva Barrientos Zepeda
 Fernando Hernández Flores
 Jesús Alberto López González
 José Guadalupe Altamirano Castro
 José Lorenzo Álvarez Montero
 Karla Paola García Moyano Romero
 Luis Manuel Rodríguez Solís
 María de Lourdes Guzmán Cervantes
 Petra Armenta Ramírez
 René Mariani Ochoa

La presente obra, concentra el trabajo académico de diversos estudiosos de las ciencias jurídica, política, económica, con experiencia en el servicio público e inmersos en la actividad docente y de capacitación continua, quienes mediante sus contribuciones, relativa a los ejes torales sobre gobernanza, políticas públicas y derechos humanos, esgrimen grandes aportes desde sus ámbitos de competencia, que hacen de este libro, un referente obligado en temas de vanguardia para la consolidación del aparato gubernamental que nos rige.

ISBN: 978-607-8668-50-2



ESTUDIOS CONTEMPORÁNEOS SOBRE GOBERNANZA Y
 POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

VÁZQUEZ
 AZUARA

ALTAMIRANO
 CASTRO

ESTUDIOS CONTEMPORÁNEOS SOBRE GOBERNANZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

*Carlos Antonio Vázquez Azuara
 José Guadalupe Altamirano Castro*



ESTUDIOS CONTEMPORÁNEOS SOBRE GOBERNANZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS, CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

COORDINADORES

*Carlos Antonio
Vázquez Azuara*

*José Guadalupe
Altamirano Castro*

Editorial Universidad de Xalapa, a través de su Instituto Interdisciplinario de Investigaciones, en coordinación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana y el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz.

Xalapa, Veracruz, México 2021



DERECHOS RESERVADOS © 2021

Por Carlos Antonio Vázquez Azuara

Y José Guadalupe Altamirano Castro

Primera Edición

Esta obra, se realizó bajo el sello editorial de la Universidad de Xalapa A.C., a través de su Instituto Interdisciplinario de Investigaciones, en coordinación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana y el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción en Veracruz, en enero de 2021, en versión digital, pudiéndose consultar en la página www.ux.edu.mx, oficinas en Km. 2 Carretera Xalapa-Veracruz, no. 341, Col. Acueducto Ánimas C.P. 91190. Xalapa, Veracruz, México.

ISBN: 978-607-8668-50-2



Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio sin el consentimiento previo y escrito de los coordinadores y/o quienes tengan los derechos respectivos.

Los contenidos de la presente obra, pasaron por un estricto proceso de revisión y arbitraje previo, a cargo de las comisiones dictaminadoras de las diferentes áreas del conocimiento del Instituto Interdisciplinario de Investigaciones de la Universidad de Xalapa.

Portada y diseño editorial: Grupo Editorial INNOVA.

Los contenidos de esta obra, son responsabilidad de quienes los escriben.

Las imágenes que integran la portada, se encuentran protegidas por derechos de autor, utilizándola al amparo del artículo 148 de la Ley Federal de Derechos de Autor en México, ya que se permite la reproducción fotografías e ilustraciones difundidos por cualquier medio, si esto no hubiere sido expresamente prohibido por el titular del derecho.

Derechos de autor de las imágenes que constituyen la portada:

- Imagen edificio gubernamental fondo
<https://pixabay.com/es/vectors/edificio-gobierno-capitolio-153362/>
- Manos en círculo centrales:
<https://www.pikpng.com/transpng/hTTiomm/>

COORDINADORES

Carlos Antonio
Vázquez Azuara

José Guadalupe
Altamirano Castro

AUTORES

Alicia Corina García Moyano Romero
Alma Delia Hernández Sánchez
Ángel Luis Parra Ortiz
Arturo Miguel Chípuli Castillo
Carlos Antonio Vázquez Gándara
Carlos Antonio Vázquez Azuara
Carlos García Méndez
Darinka Eloísa Gómez Roustand
David Quitano Díaz
Delia González Cobos
Diego Alonso Ros Velarde
Edmundo Macario Álvarez
Eugenio A. Vásquez Muñoz
Eva Barrientos Zepeda
Fernando Hernández Flores
Jesús Alberto López González
José Guadalupe Altamirano Castro
José Lorenzo Álvarez Montero
Karla Paola García Moyano Romero
Luis Manuel Rodríguez Solís
María de Lourdes Guzmán Cervantes
Petra Armenta Ramírez
René Mariani Ochoa

– ÍNDICE –

PRÓLOGO.....	9
---------------------	----------



ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INHABILITACIÓN PERMANENTE DE SERVIDORES PÚBLICOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y PENAL EN MÉXICO

Dr. Carlos Antonio Vázquez Azuara

<i>Dr. Carlos Antonio Vázquez Gándara</i>	15
---	-----------

CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS A LA LUZ DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA PERSPECTIVA CONCEPTUAL AL CONTEXTO ACTUAL

<i>Dr. Eugenio A. Vázquez Muñoz</i>	51
---	-----------

CULTURA DEMOCRÁTICA DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS PÚBLICOS COMO FUNDAMENTO PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

<i>Mtro. Diego Alonso Ros Velarde</i>	69
---	-----------

EL ACCESO A LA JUSTICIA Y LA APLICACIÓN DE SANCIONES POR PARTE DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

<i>Dr. Ángel Luis Parra Ortiz</i>	95
---	-----------

EL CÓDIGO DE ÉTICA EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

<i>Mtra. Alma Delia Hernández Sánchez</i>	113
---	------------

EL NAVEGAR DE LA GOBERNANZA EN EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Dr. David Quitano Díaz

<i>Mtra. Darinka Eloísa Gómez Roustand</i>	127
--	------------

EL PRINCIPIO DE IGUALDAD COMO ELEMENTO TRANSVERSAL DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
<i>Dr. Arturo Miguel Chípuli Castillo</i>	151
ALCANCES Y ESTRUCTURA DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN DELITOS RELACIONADOS CON HECHOS DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO Y VERACRUZ	
<i>Dr. Carlos García Méndez</i>	167
ANÁLISIS DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 293/2011 CON RELACIÓN A LA JERARQUÍA NORMATIVA Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO PRIMERO CONSTITUCIONAL FEDERAL	
<i>Dra. Petra Armenta Ramírez</i>	185
GOBERNANZA Y NUEVA NORMALIDAD EN MÉXICO: LOS RETOS QUE VIENEN	
<i>Lic. Edmundo Macario Álvarez</i>	193
GOBERNANZA, DERECHOS HUMANOS E INTERCULTURALIDAD	
<i>Lic. Fernando Hernández Flores.....</i>	207
LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL CON VISIÓN DE DERECHOS HUMANOS	
<i>Mtra. Alicia Corina García Moyano Romero</i>	
<i>Mtra. Karla Paola García Moyano Romero</i>	219
LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL CON VISIÓN DE DERECHOS HUMANOS	
<i>Mtra. Delia González Cobos</i>	233
LAS MASCULINIDADES EN EL DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD DE GÉNERO	
<i>Dra. Eva Barrientos Zepeda</i>	251

LOS DERECHOS HUMANOS DEL SISTEMA DE PENSIONES DE MÉXICO Y SUS RETOS	
<i>Dr. Jesús Alberto López González</i>	
<i>Dr. David Quitano Díaz</i>	273
LOS RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A LA LUZ DE UN MARCO PROTECTOR DE LOS DERECHOS HUMANOS	
<i>Dra. María de Lourdes Guzmán Cervantes</i>	305
NEOPRESIDENCIALISMO Y DIVISIÓN DE PODERES	
<i>Dr. José Lorenzo Álvarez Montero</i>	321
PERFILES EN EL PODER EJECUTIVO Y EL DERECHO HUMANO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
<i>Dr. José Guadalupe Altamirano Castro</i>	337
POLÍTICAS PÚBLICAS, INNOVACIÓN Y CONTROL INTERNO	
<i>Mtro. Luis Manuel Rodríguez Solís</i>	359
PRINCIPIOS Y REQUISITOS CONSTITUCIONALES DEL GASTO PÚBLICO EN UN BUEN GOBIERNO	
<i>Dr. René Mariani Ochoa</i>	381

PRÓLOGO

Resulta necesario realizar un balance de la relación entre gobierno y ciudadanos. La brecha de lejanía se ha acrecentado por la desconfianza en las instituciones. Es negativa la percepción que los ciudadanos tienen de las agencias públicas, incluso aquellas que históricamente generaban respeto como las fuerzas armadas. Con cierta regularidad y sin importar el periodo gubernamental, el partido político que se encuentre en el poder o el nivel de gobierno de que se trate, es común entre los ciudadanos señalar o indicar de forma negativa al gobierno. Esto, quizá obedece en parte por el historial oscuro que ha caracterizado a varios gobiernos en México, donde es notorio el sello característico de la corrupción y la impunidad. También es cierto, que ello obedece parcialmente al desinterés, parsimonia y desidia de un sector significativo de los ciudadanos que aun con la serie de instrumentos de participación que hoy existen no muestra interés por involucrarse en los asuntos públicos.

Esta reflexión conduce a pensar en la necesidad de la reconfiguración del pacto entre ciudadanos e instituciones. Ese diálogo pausado que es necesario afianzar, que no puede soslayarse y que si representa un avance escaso si se quiere, siendo medianamente optimistas y significativo, siendo justos en su lectura, es el punto obligado para su fortalecimiento. Este encuentro bajo otra perspectiva distinta entre gobierno y ciudadanos bien puede inscribirse en lo que se denomina gobernanza, en esa necesidad de caminar juntos para convenir los retos y alcances de los asuntos públicos. En este sentido Cerrillo Martínez (2005) señala que la gobernanza “es una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, con unas relaciones horizontales, buscando el equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general y no de un único actor. Su importancia reside en la capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno”. Precisamente,

conjugada la gobernanza con otros componentes o mecanismos que contribuyen a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción hacen suponer el arribo a buenas prácticas de gobierno, que se materializa en ejercicios que le otorgan identidad a un buen gobierno. Ello puede comprenderse a partir de la regulación de estas prácticas gubernamentales en el derecho europeo, pues como lo señala (Altamirano, 2018) se han materializado un conjunto de prácticas de gobierno sanas para los ciudadanos, donde se respeta la legalidad, los gobiernos orientan su servicio a la atención de la ciudadanía y además están caracterizados por entregar buenos resultados; estos indicadores de buenas gestiones dieron forma al uso del concepto de buena administración pública. Puntualizado por Rodríguez (2014), la buena Administración pública es aquella que cumple con las funciones que le son propias en democracia. Es decir, una Administración pública que sirve objetivamente a la ciudadanía, que realiza su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se orienta continuamente al interés general. Un interés general que en el Estado social y democrático de Derecho reside en la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas.

En el caso de México aun cuando este derecho se reguló en la Constitución de la Ciudad de México, no ha alcanzado el rango constitucional a nivel federal, ello no exime sobre todo cuando las inercias externas como internas exigen al gobierno mexicano inscribirse en las buenas prácticas gubernamentales, siguiendo como principio rector el estado de derecho. En ese sentido para contribuir a ello se han generado importantes reformas, 2008 en materia penal, 2011 en materia de derechos humanos y amparo, 2015 en combate a la corrupción, 2019 en material laboral, así como las propias en materia electoral, que dicho sea de paso, algunas se encuentran en proceso de consolidación. Aparejado a esta pléyade de reformas resulta significativo el acompañamiento de políticas públicas inscritas en este modelo de buena administración pública, donde obligado es precisar que su recorrido cíclico requiere de los

ejes transversales de la perspectiva de derechos humanos, la perspectiva de género, y en el mismo plano de importancia, la perspectiva de combate a la corrupción. Para hablar de políticas públicas cabe recordar al precursor de este enfoque, el norteamericano Harold Laswell pionero de la Ciencia Política y del estudio de las políticas públicas, quien sostenía que “las políticas públicas son las acciones del Estado encaminadas a resolver los problemas fundamentales del hombre en sociedad” (Arellano, 2013). Con esta sabia reflexión cabe comprender que las políticas públicas en la actualidad ya no deben ser fantasiosas, unidireccionales, de escritorio, o de arriba hacia abajo sino todo lo contrario, de abajo hacia arriba, realistas y con auténtica participación ciudadana.

Por ello la presente obra, congrega estudios multidisciplinarios sobre dos tópicos comprendidos como pilares fundamentales a saber la gobernanza y las políticas públicas, bajo la lente de transversalidad de los derechos humanos. El propósito se finca en analizar los escenarios a que se enfrentarán los entes públicos en su relación renovada en un nuevo pacto con los ciudadanos para dejar claro que los caminos de ambos, en un punto y por un largo trecho tendrán que encontrarse para transitar en el objeto original del estado, el bien común.

La Universidad de Xalapa, a través de su Instituto Interdisciplinario de Investigaciones, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana y el Comité de Participación Ciudadana congregan en la presente obra a diversos actores jurídicos, académicos, servidores públicos, catedráticos e investigadores del Estado de Veracruz, que se encuentran involucrados en el rubro de los estudios sobre la administración pública, el servicio público, cultura de la legalidad, los mecanismos anticorrupción, entre otros temas, bajo diversos ejes temáticos, que permiten abordar los estudios desde una visión multidisciplinaria.

Así se podrá observar el texto del Mtro. Eugenio Muñoz, construcción de políticas públicas a la luz de los derechos

humanos de la perspectiva conceptual al contexto actual, donde resalta la relevancia de los derechos humanos en el proceso de construcción. Por su parte el Mtro. Diego Alonso Ros Velarde con el título cultura democrática del derecho a la participación en la dirección de asuntos públicos como fundamento para el diseño de políticas públicas, señala la trascendencia del derecho de participación en la construcción de este enfoque. En su calidad de especialista en materia administrativa encontramos el apartado elaborado por el Doctor Ángel Luis Parra, que titula el acceso a la justicia y la aplicación de sanciones por parte del tribunal federal de justicia administrativa, e un nicho de relevancia cuando la administración de justicia es asignatura pendiente. La Mtra. Alma Delia Hernández Sánchez, dedica un espacio significativo a los instrumentos deontológicos de necesaria observancia en el ámbito público y privado, bajo el título, el código de ética en la ley general de responsabilidades administrativas. El Doctor David Quitano y la maestra Darinka Gómez, el navegar de la gobernanza en el derecho a la buena administración pública en México, donde se destaca la necesidad del proceso de constitucionalización. Por su parte el Doctor Miguel Chipulli realiza un análisis exhaustivo del principio de igualdad como elemento transversal del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas.

El Doctor Edmundo Macario Álvarez, a propósito de los tiempos actuales construye reflexiones sobre los escenarios de la gobernanza y nueva normalidad en México: los retos que vienen. Por otro lado, el Maestro Fernando Hernández, desarrolla de forma interesante el apartado gobernanza, derechos humanos e interculturalidad. Por su parte las Maestras García Moyano, Corina y Karla, la gestión gubernamental con visión de derechos humanos, destacando la importancia que los actos de gobierno deben seguir principios sin que estos violenten derechos humanos. Por su parte la Maestra Delia González Cobos, desde su perspectiva de especialista desarrolla de forma magistral el título la gestión gubernamental con visión de derechos humanos. A propósito de la violencia de género y de otros componente que limitan

los derechos de las mujeres la Doctora Eva Barrientos escribe sobre las masculinidades en el derecho humano a la igualdad de género. En otro nicho apropiado por los tiempos actuales, cuando se observa el colapso de los sistemas de pensiones en diversas latitudes, los Doctores Quitano y López González escriben acerca de los derechos humanos del sistema de pensiones de México y sus retos. Además la Doctora Lourdes Guzmán especialista en materia de derechos humanos desarrolla el apartado sobre los retos en la implementación de las políticas públicas a la luz de un marco protector de los derechos humanos. Por su parte, el destacado jurista veracruzano José Lorenzo Álvarez Montero, hablando de pesos y contrapesos escribe sobre el neopresidencialismo y división de poderes. En otro espacio, el Maestro Luis Manuel Rodríguez desarrolla el texto políticas públicas, innovación y control interno, bajo el entendido que el análisis de riesgos es un punto obligado para el control interno en los entes. El Doctor René Mariani Ochoa, en su reconocida trayectoria y grado expertis escribe sobre los principios y requisitos constitucionales del gasto público en un buen gobierno. Por su parte, los Doctores Vázquez Azuara y Vázquez Gándara realizan conjuntamente un análisis jurídico de la inhabilitación permanente de servidores públicos en materia administrativa y penal en México. En otro nicho, la destacada investigadora Doctora Petra Armenta realiza el análisis de la contradicción de tesis 293/2011 con relación a la jerarquía normativa y la protección de los derechos humanos prevista en el artículo primero constitucional federal. Por su parte, el distinguido académico Doctor Carlos García Méndez, puntualmente revisa uno de los componentes del Sistema Anticorrupción, a través del apartado alcances y estructura de la fiscalía especializada en delitos relacionados con hechos de corrupción en México y Veracruz. Finalmente, el Doctor Altamirano Castro, analiza uno de los grandes pendientes vinculados a las designaciones públicas, a través del apartado los perfiles en el poder ejecutivo y el derecho humano a la buena administración pública.

Por lo anterior, la presente obra, se convierte en una referencia obligada para los tres poderes de gobierno, Ejecutivo, Legislativo y Judicial; para los tres niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal; para académicos e investigadores; y desde luego, para los ciudadanos.

*Atentamente.
Los coordinadores.
Xalapa de Enríquez, Veracruz.
Agosto de 2020.*

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INHABILITACIÓN PERMANENTE DE SERVIDORES PÚBLICOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y PENAL EN MÉXICO

Carlos Antonio Vázquez Azuara¹
Carlos Antonio Vázquez Gándara²

- *INTRODUCCIÓN*, ● *DESARROLLO*, ● *POSTURA Y*
PROPUESTA, ● *DISCUSIÓN*,
- *CONCLUSIONES*, ● *FUENTES DE CONSULTA*.

INTRODUCCIÓN

El Sistema Nacional Anticorrupción que se implementó en México, mediante la reforma constitucional federal de mayo de 2015, derivó en la creación de leyes federales y modificaciones a disposiciones también federales, que constituyeron, en suma, el marco de leyes reglamentarias de la referida reforma.

1 Licenciado en Derecho y Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Veracruzana, Maestro en Estudios Legales con Especialidad en Estudios Legales por la Atlantic International University, Doctor en Derecho Público por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, estudia la Maestría en Sistema Anticorrupción con Enfoque en Proceso Penal Acusatorio y Justicia Administrativa, miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, docente doblemente certificado por la SETEC-SEGOB en juicios orales penales, Diplomado en Sistema Penal Acusatorio desde la perspectiva de la reforma constitucional, Diplomado en Sistema Penal Acusatorio y Adversarial, Diplomado en Medios Alternativos para la Solución de Conflictos y Justicia Restaurativa y Diplomado en Educación y Tecnologías de la Información, por la Universidad de Xalapa y es Investigador adscrito y Director del Instituto Interdisciplinario de Investigaciones de la Universidad de Xalapa.

2 Licenciado en Derecho e Ingeniero Civil, por la Universidad Veracruzana, Maestro en Docencia Universitaria, Maestro en Derecho Electoral y Doctor en Educación por la Universidad de Xalapa, es Diplomado en Sistema Penal Acusatorio y Adversarial y Diplomado en Medios Alternativos para la Solución de Conflictos y Justicia Restaurativa y es académico de la Universidad de Xalapa.

Entre los cambios substanciales, se puede advertir, la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción y Sistemas Estatales para todas las entidades federativas, la creación de Tribunales Federales y Estatales de Justicia Administrativa, independientes y autónomos, la creación de un fiscal anticorrupción federal y para las entidades de la república, también independiente y autónomo, la generación de procesos más eficaces de fiscalización y rendición de cuentas y el perfeccionamiento de los tipos penales relativos a la responsabilidad de los servidores públicos.

El 21 de marzo de 2019, fue aprobado el proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y del Código Penal Federal, para establecer la inhabilitación definitiva o “muerte civil” por actos de corrupción, mediante Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana; y de Estudios Legislativos, Primera, al proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y del Código Penal Federal.

Con independencia de lo anterior y cómo una proyección de lo que podría ocurrir en caso de que el referido decreto, previa continuación de la secuela del proceso legislativo, culmine en su publicación en el Diario Oficial de la Federación y su entrada en vigor, en Jalisco y Nuevo León, se debe recordar que la “muerte civil”, esto es la inhabilitación permanente para servidores públicos que incurran en faltas graves por hechos de corrupción, tanto en el ámbito penal como en el administrativo locales, ya se encuentra vigente en dichas entidades federativas y derivado de tal situación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, interpuso las acciones de inconstitucionalidad 60/2019 y 71/2019, mismas que fueron admitidas a trámite por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para efectos de estudiar la constitucionalidad de la referida muerte civil vigente en el Estado de Jalisco y en

Nuevo León, lo que nos revela la visión de inconstitucionalidad que se tiene sobre este tipo de sanciones permanentes y que vaticina en un futuro próximo, la misma acción respecto del ámbito federal y las medidas de inhabilitación permanente recientemente aprobadas por el Senado de la República para los ordenamientos jurídicos federales de naturaleza penal y administrativa respectivamente.

DESARROLLO

Preámbulo

Las normas, desde un enfoque social y específicamente desde una visión basada en la sociología jurídica, tiene como una de sus más prioritarias finalidades, resolver problemas sociales. Por norma entendemos, el establecimiento de un supuesto que debe observarse por parte de un determinado grupo de individuos, que tiene como fin la regulación de una determinada conducta, teniendo diversos tipos de normas, como lo son las normas morales, las normas religiosas, las normas jurídicas, las normas binarias y las normas de trato social (Vázquez, 2013: 63).

La corrupción es sin duda alguna, un problema sumamente arraigado con la sociedad mexicana y en su gobierno, corrompiendo toda moral prevista por el Derecho. La moral es el conjunto de normas que rigen la conducta humana (individual y social), siempre y cuando la persona que las cumple lo haga porque reconoce voluntariamente que son válidas para él, en interferencia subjetiva, para realizar en dichas conductas determinados valores y principios propios de la moral; en esencia, tales valores tienden a lograr la perfección espiritual del ser humano y, además, como consecuencia de la difusión de dichos valores y principios en el resto de la comunidad, lograr la vigencia de la moral social, acorde con dichos valores y principios (Torré, 2003:151).

No enfrentamos a un alejamiento del “deber ser”, “debe hacer” o del “deber actuar” que, en el ámbito de la administración pública, tiene una utilidad fundamental, más que las definiciones reales u operacionales que, siendo complejas, se circunscriben a sólo al aspecto del actuar del gobernante y el beneficio que obtiene (Rodríguez, citado en Vázquez, 2018: 185-186).

La respuesta en muchos casos al problema de la corrupción, apunta, entre otros aspectos, a la cultura anticorrupción, misma que dentro de una organización, es formar y sensibilizar a los empleados... Sin estas medidas de fomento de una cultura abierta y crítica, que incluyan a todos los actores posibles en la lucha contra la corrupción, será difícil establecer un sistema interno que enfrente verdaderamente la corrupción. (Boehm y Graf, 2009: 68-69).

Abonando a lo anterior, es posible percatarse que el problema de la corrupción es multifactorial y se puede resolver en gran medida con base en diseño de Políticas públicas, la cuales, hacen referencia a un concepto relativamente nuevo y que en la práctica es una novedad del siglo XXI, sin embargo, el estudio de las políticas tiene su raíz en la década de 1950, en Estados Unidos, cuando algunos científicos sociales comenzaron a interesarse cada vez más por la toma de decisiones en y para el ámbito público. El trabajo de Harold Lasswell, en particular, es el que con el tiempo se reconocería como la semilla originaria de lo que hoy se conoce como el enfoque de políticas públicas (Arellano y Blanco, 2013: 22).

Pues bien, yendo más allá de una cultura anticorrupción, una mayor formación valorativa y un mejor diseño de políticas públicas para hacer frente al problema de la corrupción, en la presente investigación, se aborda no la prevención y atención a la causa del problema, sino a las consecuencias y sanciones producto de la comisión de actos de corrupción, con base en el aparato normativo vigente.

Con base en una visión del endurecimiento de la acción punitiva del estado, se esperaría que se logren combatir los actos de corrupción y evitar que estos vuelvan a ser cometidos por el mismo servidor público que incurrió en ellos.

La “Muerte Civil” o inhabilitación permanente para servidores públicos que cometan actos graves de corrupción en materia administrativa y penal.

El pasado 21 de marzo de 2019, fue aprobado el proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y del Código Penal Federal, para establecer la inhabilitación definitiva o “muerte civil” por actos de corrupción, desde un enfoque administrativo y penal.

Cuadro comparativo sobre las reformas mediante la iniciativa con proyecto de Decreto aprobado por el Senado de la república el 21 de marzo de 2019

**LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS**

Texto Vigente	Texto Iniciativa
Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:	Artículo 78. (...) I a IV. (...) V. Inhabilitación definitiva para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.
I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;	(...) (...) En caso de que se determine la inhabilitación temporal, y no

II. Destitución del empleo, cargo o comisión; III. Sanción económica, y IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas. A juicio del Tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la Falta administrativa grave. La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales. En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio	se hayan causado daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, la sanción a imponer será de tres meses a un año de inhabilitación. Dicha sanción será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. Procederá la inhabilitación definitiva si el monto de la afectación de la falta administrativa grave excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.
---	--

o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.	
Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por Faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, consistirán en: I. Tratándose de personas físicas: a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años; c) Indemnización por los daños y perjuicios	Artículo 81. (...) I. (...) a) y b) (...) c) Inhabilitación definitiva para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas. d) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos. II. Tratándose de personas morales: a) y b) (...) c) Inhabilitación definitiva para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas. d) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar

ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.	vinculados a faltas administrativas graves previstas en esta Ley;
II. Tratándose de personas morales:	e) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una Falta administrativa grave prevista en esta Ley;
a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;	f) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.
b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años;	(...) Las sanciones previstas en los incisos d) y e) de esta fracción, sólo serán procedentes cuando la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con
c) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o	

de negocios por estar
vinculados a faltas
administrativas graves
previstas en esta Ley;

faltas administrativas graves.

(...)

(...)

(...)

d) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una Falta administrativa grave prevista en esta Ley;

e) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

Para la imposición de sanciones a las personas morales deberá observarse además, lo previsto en los artículos 24 y 25 de esta Ley.

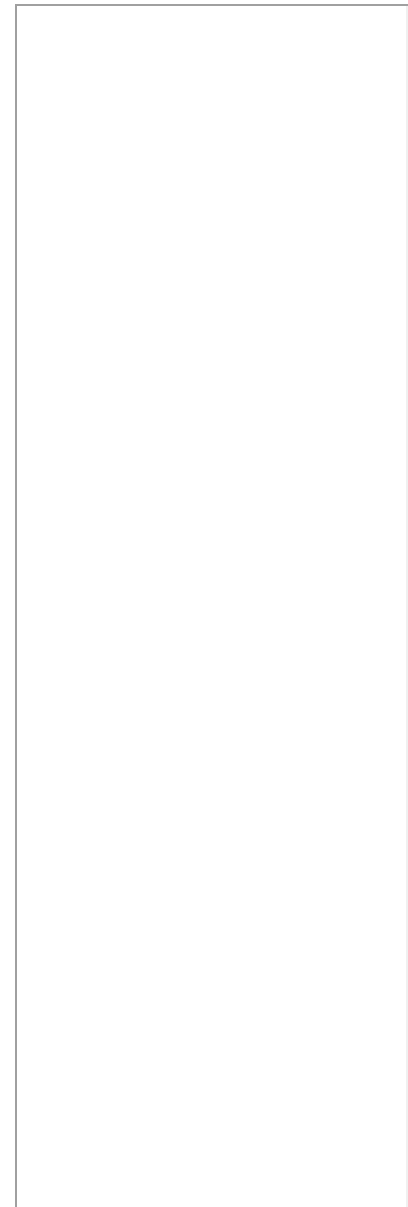
Las sanciones previstas en los incisos c) y d) de esta fracción, sólo serán procedentes cuando la sociedad obtenga un

beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves.

A juicio del Tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre que sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de las Faltas de particulares.

Se considerará como atenuante en la imposición de sanciones a personas morales cuando los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las personas morales denuncien o colaboren en las investigaciones proporcionando la información y los elementos que posean, resarzan los daños que se hubieren causado.

Se considera como

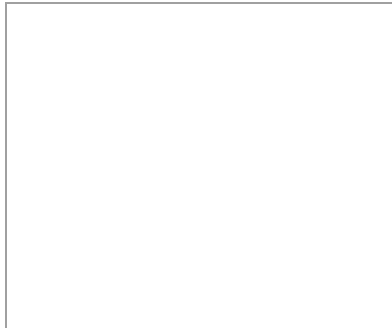


agravante para la imposición de sanciones a las personas morales, el hecho de que los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las mismas, que conozcan presuntos actos de corrupción de personas físicas que pertenecen a aquellas no los denuncien.

Artículo 84. Para la imposición de las sanciones por faltas administrativas graves y Faltas de particulares, se observarán las siguientes reglas:

I. La suspensión o la destitución del puesto de los Servidores Públicos, serán impuestas por el Tribunal y ejecutadas por el titular o servidor público competente del Ente público correspondiente;

II. La inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, será impuesta por el Tribunal y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

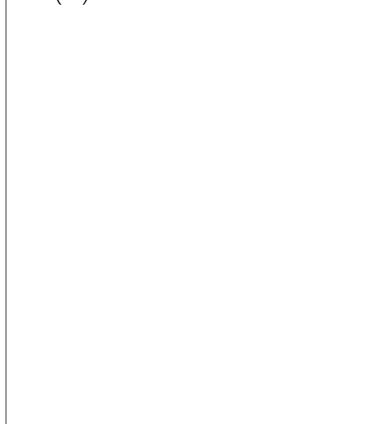


Artículo 84. (...)

I. (...)

II. La inhabilitación temporal o **definitiva** para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, será impuesta por el Tribunal y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

III. (...)



III. Las sanciones económicas serán impuestas por el Tribunal y ejecutadas por el Servicio de Administración Tributaria en términos del Código Fiscal de la Federación o por la autoridad competente de la entidad federativa correspondiente.	
Artículo 89. La aplicación del beneficio a que hace referencia el artículo anterior, tendrá por efecto una reducción de entre el cincuenta y el setenta por ciento del monto de las sanciones que se impongan al responsable, y de hasta el total, tratándose de la inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por Faltas de particulares. Para su procedencia será necesario que adicionalmente se cumplan los siguientes requisitos: I. Que no se haya notificado a ninguno de los presuntos infractores el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa;	Artículo 89. (...) I. (...) II. (...) III. (...) IV. (...) Tratándose de la inhabilitación definitiva para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por Faltas de particulares, la aplicación del beneficio será entre el treinta y cincuenta por ciento. Además de los requisitos señalados, para la aplicación del beneficio al que se refiere este artículo, se constatará por las autoridades competentes, la veracidad de la confesión realizada. En su caso, las personas que sean los segundos o posteriores en aportar elementos de convicción suficientes y cumplan con el resto de los

II. Que la persona que pretende acogerse a este beneficio, sea de entre los sujetos involucrados en la infracción, la primera en aportar los elementos de convicción suficientes que, a juicio de las autoridades competentes, permitan comprobar la existencia de la infracción y la responsabilidad de quien la cometió;

III. Que la persona que pretende acogerse al beneficio coopere en forma plena y continua con la autoridad competente que lleve a cabo la investigación y, en su caso, con la que substancie y resuelva el procedimiento de responsabilidad administrativa, y

IV. Que la persona interesada en obtener el beneficio, suspenda, en el momento en el que la autoridad se lo solicite, su participación en la infracción.

Además de los requisitos señalados, para la aplicación del beneficio al que se refiere

requisitos anteriormente establecidos, podrán obtener una reducción de la sanción aplicable de hasta el cincuenta por ciento, cuando aporten elementos de convicción en la investigación, adicionales a los que ya tenga la Autoridad Investigadora. Para determinar el monto de la reducción se tomará en consideración el orden cronológico de presentación de la solicitud y de los elementos de convicción presentados.

El procedimiento de solicitud de reducción de sanciones establecido en este artículo podrá coordinarse con el procedimiento de solicitud de reducción de sanciones establecido en el artículo 103 de la Ley Federal de Competencia Económica cuando así convenga a las Autoridades Investigadoras correspondientes.

El Comité Coordinador podrá recomendar mecanismos de coordinación efectiva a efecto de permitir el intercambio de información entre autoridades administrativas, autoridades

este artículo, se constatará por las autoridades competentes, la veracidad de la confesión realizada.

En su caso, las personas que sean los segundos o ulteriores en aportar elementos de convicción suficientes y cumplan con el resto de los requisitos anteriormente establecidos, podrán obtener una reducción de la sanción aplicable de hasta el cincuenta por ciento, cuando aporten elementos de convicción en la investigación, adicionales a los que ya tenga la Autoridad Investigadora. Para determinar el monto de la reducción se tomará en consideración el orden cronológico de presentación de la solicitud y de los elementos de convicción presentados.

El procedimiento de solicitud de reducción de sanciones establecido en este artículo podrá coordinarse con el procedimiento de solicitud de reducción de sanciones establecido en el artículo 103 de la Ley Federal de Competencia

investigadoras de órganos del Estado Mexicano y Autoridades Investigadoras dentro de su ámbito de competencia.

Si el presunto infractor confiesa su responsabilidad sobre los actos que se le imputan una vez iniciado el procedimiento de responsabilidad administrativa a que se refiere esta Ley, le aplicará una reducción de hasta treinta por ciento del monto de la sanción aplicable y, en su caso, una reducción de hasta el treinta por ciento del tiempo de inhabilitación que corresponda.

Económica cuando así convenga a las Autoridades Investigadoras correspondientes. El Comité Coordinador podrá recomendar mecanismos de coordinación efectiva a efecto de permitir el intercambio de información entre autoridades administrativas, autoridades investigadoras de órganos del Estado Mexicano y Autoridades Investigadoras dentro de su ámbito de competencia. Si el presunto infractor confiesa su responsabilidad sobre los actos que se le imputan una vez iniciado el procedimiento de responsabilidad administrativa a que se refiere esta Ley, le aplicará una reducción de hasta treinta por ciento del monto de la sanción aplicable y, en su caso, una reducción de hasta el treinta por ciento del tiempo de inhabilitación que corresponda.											
	<table><tr><td>Libro</td><td>Segundo</td></tr><tr><td>Título</td><td>Primero</td></tr><tr><td>Capítulo</td><td>V</td></tr><tr><td>Del Registro Público de</td><td></td></tr><tr><td>Funcionarios y Empresarios</td><td></td></tr></table>	Libro	Segundo	Título	Primero	Capítulo	V	Del Registro Público de		Funcionarios y Empresarios	
Libro	Segundo										
Título	Primero										
Capítulo	V										
Del Registro Público de											
Funcionarios y Empresarios											

Sancionados e Inhabilitados.

Artículo 110 Bis.- La Secretaría de la Función Pública y sus homólogas en las Entidades Federativas, implementarán el Registro Público de Funcionarios y Empresarios Sancionados e Inhabilitados, con el objetivo de que en todo el país se cuente con información oportuna y en tiempo real, de los servidores públicos y particulares, ya sean personas físicas o morales, que han sido sancionados y/o inhabilitados, de forma temporal o definitivamente, para evitar que puedan evadir la sanción que les fue impuesta y sean contratados en otro nivel de gobierno o participen en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras pública.

Artículo 110 Ter.- El Registro Público de Funcionarios y Empresarios Sancionados e Inhabilitados, será una base de datos que estará incorporada a la Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional Anticorrupción.

CÓDIGO PENAL FEDERAL

TEXTO VIGENTE	TEXTO INICIATIVA
Artículo 212.- 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 o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este	Artículo 212.- (...) (...) De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación temporal o definitiva para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación. Tratándose de la inhabilitación temporal, cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, la inhabilitación será por un plazo de uno hasta diez años. La inhabilitación definitiva

Título, en materia federal. Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente. De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación por un plazo de uno a veinte años, atendiendo a los siguientes criterios: I.- Será por un plazo de uno hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de	procederá si el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito excede el límite señalado en el párrafo anterior. I y II. (...) (...) Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación temporal o definitiva para desempeñar un cargo público, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente: I a IV. (...) (...) (...)
--	--

doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y

II.- Será por un plazo de diez a veinte años si dicho monto excede el límite señalado en la fracción anterior.

Para efectos de lo anterior, el juez deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 213 de este Código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito.

Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación para desempeñar un cargo público, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:

I.- Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del responsable; III.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y IV.- El monto del beneficio que haya obtenido el responsable. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena. Cuando los delitos a que se refieren los artículos 214, 217, 221, 222, 223 y 224, del presente Código sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo nombramiento este sujeto a ratificación de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, las penas previstas serán aumentadas hasta en un tercio.	
--	--

Con independencia de lo anterior y cómo una proyección de lo que podría ocurrir en caso de que el referido decreto, previa continuación de la secuela del proceso legislativo, culmine en su publicación en el Diario Oficial de la Federación y su entrada en vigor; En Jalisco y Nuevo León, se debe recordar que la “muerte civil”, esto es la inhabilitación permanente para

servidores públicos que incurran en faltas graves por hechos de corrupción, tanto en el ámbito penal como en el administrativo locales, ya se encuentra vigente en dichas entidades federativas y derivado de tal situación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, interpuso las acciones de inconstitucionalidad 60/2019 y 71/2019, mismas que fueron administradas a trámite por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para efectos de estudiar la constitucionalidad de la referida muerte civil vigente en los estados de Jalisco y Nuevo León, lo que nos revela la visión de inconstitucionalidad que se tiene sobre este tipo de sanciones permanentes y que vaticina en un futuro próximo, la misma acción respecto del ámbito federal y las medidas de inhabilitación permanente recientemente aprobadas por el Senado de la República para los ordenamientos jurídicos federales de naturaleza penal y administrativa respectivamente.

Acciones de inconstitucionalidad 60/2019 y 71/2019, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra la “Muerte Civil” en Jalisco y Nuevo León

Derivado de la inhabilitación permanente o “muerte civil” que entró en vigor en los estados de Jalisco y Nuevo León, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, interpuso las acciones de inconstitucionalidad 60/2019 y 71/2019, mismas que fueron admitidas a trámite por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Tales acciones, substancialmente establecen lo siguiente:

Acción de inconstitucionalidad 60/2019

III. Las normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

- Artículo 144, fracciones IV, inciso b) en la porción normativa “hasta la inhabilitación perpetua” y V, en la

porción normativa “perpetua”, del Código Penal para el Estado de Jalisco.

- Artículo 117, numeral 1, en la porción normativa “y no más de 5 años, contando a partir de la fecha en que se emitió la sanción; con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción”, de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Ambos reformados mediante Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 11 de mayo de 2019, preceptos que a la literalidad establecen:

Código Penal para el Estado de Jalisco:

“Artículo 144. Para los efectos de este título:

I. a IV (...)

V. Cuando el responsable tenga el carácter de particular, sea persona física o jurídica, el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo.”

Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios:

“Artículo 117.

1. Los proveedores o participantes que hubieran sido sancionados por faltas graves previstas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán inhabilitados para ser contratados por al menos tres meses y no más de 5 años, contando a partir de la fecha en que se emitió la sanción; con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 9, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de proporcionalidad de las penas.
- Prohibición de penas inusitadas.

Acción de inconstitucionalidad 71/2019

III. Las normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Artículos que se estiman inconstitucionales:

1. 1, primer párrafo, en la porción normativa “hechos de corrupción o en situación especial”.
2. 2, fracciones III, en la porción normativa “los hechos de corrupción”, y IV.
3. 3, fracciones III, IX, en la porción normativa “o particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento”, XV, en la porción normativa “de particulares”, XVII, en la porción normativa “o hechos de corrupción”, XVIII, XIX, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.
4. 4, fracción III, en la porción normativa “o hechos de corrupción y los que se encuentren en situación especial conforme al Capítulo IV del Título Tercero de la presente ley”.
5. 11, primer párrafo, en la porción normativa “y hechos de corrupción”.
6. 12, en la porción normativa “hechos de corrupción”.
7. 13, en las porciones normativas “o hechos de corrupción”.
8. 24, en las porciones normativas “o hechos de corrupción” y “o sus socios, accionistas, propietarios o

personas que ejerzan control sobre ella, incluyendo respecto a éstas últimas las personas previstas en el artículo 52 de esta Ley.”

9. 27, tercer párrafo, en la porción normativa “o particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento”, cuarto párrafo en la porción normativa “o hechos de corrupción”.

10. 32, en la porción normativa “persona física o moral comprendiendo a estas últimas a los socios, accionistas, propietarios y representantes legales de la misma, que sean contratados por cualquier ente público para dar algún servicio, sean concesionarios o permisionarios de un servicio público”.

11. 33, párrafos tercero, décimo y décimo primero.

12. 34, párrafo cuarto, en la porción normativa “y de particulares”.

13. 37, en la porción normativa “o como particular”.

14. 41, en la porción normativa “contrato, concesión o permiso sobre un servicio público”.

15. 46, en la porción normativa “y particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento”.

16. El acápite del Título Tercero, del Libro Primero, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, en la porción normativa “Y HECHOS DE CORRUPCIÓN”.

17. 50, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.

18. El acápite del Capítulo II, Título Tercero, del Libro Primero, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, en la porción normativa “y hechos de corrupción”.

19. 51, en la porción normativa “y hechos de corrupción”.

20. 62, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.

21. 64, fracciones, I, en la porción normativa “o hechos de corrupción”, II, en la porción normativa “o un hecho

- de corrupción”, segundo párrafo, en la porción normativa “o hecho de corrupción” y último párrafo.
22. 65, primer párrafo, en la porción normativa “y hechos de corrupción”.
23. 66, párrafos segundo y tercero.
24. 67, último párrafo.
25. 70, cuarto párrafo.
26. 72, segundo párrafo.
27. 74, segundo párrafo, en la porción normativa “hechos de corrupción” y quinto.
28. 75, segundo párrafo.
29. El acápite del Capítulo III, Título Tercero, del Libro Primero, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.
30. 78, primer párrafo, en la porción normativa “o hechos de corrupción”, fracción V, segundo párrafo, en la porción normativa “del hecho de corrupción o”, párrafos cuarto y quinto.
31. 81, fracciones I, incisos a), c), e), II, incisos a), c), d) y g), párrafos tercero y cuarto, en las porciones normativas “o hechos de corrupción”, y párrafo séptimo.
32. El acápite del Capítulo IV, del Título Tercero, del Libro Primero, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, en la porción normativa “hechos de corrupción”.
33. 84, en la porción normativa “hechos de corrupción”.
34. 89, primer párrafo, en la porción normativa “tratándose de inhabilitación definitiva, se reducirá la sanción mediante la imposición de inhabilitación temporal de diez a veinte años, para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas por faltas de particulares”.
35. 91, en las porciones normativas “o hechos de corrupción” y “A solicitud expresa del denunciante”.

36. 92, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.
37. 93, párrafos primero, en la porción normativa “o hechos de corrupción” y segundo.
38. 95, párrafo segundo, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.
39. 96, párrafos segundo y cuarto, en las porciones normativas “Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso de quince días hábiles”.
40. El acápite del Capítulo III, del Título Primero, del Libro Segundo Disposiciones Adjetivas, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, en la porción normativa “y hechos de corrupción”.
41. 100, párrafo primero, en la porción normativa “o hecho de corrupción”.
42. 104, párrafo segundo.
43. 116, fracciones II y III, en las porciones normativas “o hecho de corrupción” y “o hechos de corrupción”.
44. 142, párrafo segundo.
45. 193, fracción IV, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.
46. 207, fracciones VI, en la porción normativa “hecho de corrupción”, VII, en la porción normativa “hecho de corrupción”, y VIII, en la porción normativa “o hecho de corrupción”.
47. 209, primer párrafo, en la porción normativa “hechos de corrupción”, y II, segundo párrafo, en la porción normativa “hecho de corrupción”.
48. 212, último párrafo.
49. 216, fracción I, en la porción normativa “hechos de corrupción”.
50. El acápite de la Sección Segunda, del Capítulo IV, del Título Segundo, del Libro Segundo Disposiciones Adjetivas, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, en la porción normativa “hechos de corrupción”.

51. 225, primer párrafo, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.

52. 228, en la porción normativa “hecho de corrupción”.

Todos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, publicada mediante decreto en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa, el 7 de junio de 2019.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

☐ 1º, 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

☐ 1 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

☐ 2.1 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

☐ Derecho a la seguridad jurídica.

☐ Principio de proporcionalidad en las sanciones.

☐ Principio de legalidad.

POSTURA Y PROPUESTA

Del presente texto de investigación, surgen una postura y una propuesta, la postura fijada, es avalar y fundamentar la constitucionalidad de la inhabilitación permanente, como un mecanismo que permitirá hacer más eficiente la acción punitiva del estado en casos de corrupción por faltas y delitos graves y la propuesta para complementar esta postura, tiene que ver con adicionar en la inhabilitación, las esferas de competencia gubernamental, esto es, que la inhabilitación sea en el ámbito municipal, estatal y federal, independientemente del ámbito de competencia donde se hubiere dado la falta grave o delito grave de corrupción.

Postura

Cómo se dijo en un principio, en el presente texto de investigación, se adopta una postura favorable respecto de la inhabilitación permanente para servidores públicos que incurran en faltas graves de corrupción y actos de corrupción graves, tanto en el ámbito penal como administrativo, esto con base en los siguientes razonamientos:

Los bienes jurídicamente tutelados en materia de actos de corrupción cometidos por los servidores públicos tanto en materia penal como administrativa, desde una óptica general, son grosso modo, la buena administración pública y el desarrollo.

Ambos bienes jurídicamente tutelados, antes mencionados, resultan ser derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, a su vez, derivan en la protección de otros bienes jurídicos tales como, el patrimonio público, el erario público, el desarrollo económico, el desarrollo social, etc.

Asimismo, el perjuicio a los referidos bienes jurídicamente tutelados de interés social y beneficio colectivo, puede derivar a su vez en el rezago de los sectores de desarrollo tales como la salud, la educación, la economía, el deporte, etc. lo que a su vez se traduce como un deterioro a los derechos humanos respectivos.

Luego entonces, cuando un servidor público genera un deterioro a la administración pública en cualquier ámbito de competencia, indudablemente está afectando de forma contundente a la sociedad, por lo que no se puede analizar la afectación que causa un servidor público, únicamente respecto del monto de una desviación de recursos, por ejemplo, pues lo que en realidad se traduce como la real afectación, es lo que se

dejó de hacer o las consecuencias que trajo consigo ese recurso desviado o malversado.

Verbigracia, un servidor público estatal, que desvía recursos para la construcción de un hospital, en una zona serrana, cuyo daño se estima en ochenta millones de pesos, la pena sería con base en dicho monto, pero la afectación real de dicho desvió, la representa el perjuicio al derecho humano de acceso a la salud, los índices de mortalidad que se generarán por la falta de atención médica oportuna, la falta de empleos de profesionistas del sector salud, la disminución de la inversión en la zona de que se trate, por carecer de eficaces servicios de salud, la disminución de las expectativas de desarrollo, etc.

En esta inteligencia, el perjuicio ocasionado por los delitos cometidos por los servidores públicos, no se puede visualizar por el acto concreto solamente, sino por el alcance de la afectación al deterioro de la administración pública, por ende, pensar que tales servidores públicos, pueden conservar la posibilidad de regresar a la administración pública en un futuro, sería negar los alcances materiales y reales de la afectación de sus actos.

Aunado a lo anterior, se debe tener presente que, el sistema de reinserción social que caracteriza a la nación mexicana y la falta de una justicia restaurativa eficaz que permee las sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales, impide que las personas procesadas por diversos delitos, en realidad salgan de los centros de readaptación social, rehabilitadas, esto es, con posibilidades de no incurrir nuevamente en las conductas que los llevaron a una sentencia condenatoria, por tanto, sería utópico pensar, que los servidores públicos que incurrieron en actos de corrupción u otros delitos relativos a la administración pública, podrán en realidad, posterior a su inhabilitación, abstenerse de realizar nuevamente dichas conductas.

Los razonamientos anteriores, nos permiten vislumbrar viable, que el servidor público, que incurra en los delitos previstos en el Código Penal Federal o los correspondientes estatales, relacionados con la administración pública, así como las faltas administrativas graves previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas Federal y de los estados, en sus diferentes esferas de gobierno, deberá ser inhabilitado de forma permanente para ejercer un cargo público nuevamente y al mismo tiempo, dicha restricción deberá extenderse a las diferentes esferas de gobierno como se menciona más adelante en la propuesta. Esta medida, aunque pareciera de entrada rigurosa, resulta necesaria en un país que cursa por altísimos índices de corrupción.

Propuesta

Aunado a lo anterior, la inhabilitación para ejercer un cargo público, como pena en caso de ser responsable por la comisión de un acto delictivo grave o una contravención administrativa grave, es limitada en tiempo y sigue siendo circunscrita al entorno federal, estatal y municipal, esto es, que la inhabilitación es temporal y solo afecta al ámbito de competencia que corresponde, por tanto, si el juicio es del orden federal, la inhabilitación será federal y si el juicio es del orden estatal, la inhabilitación será estatal.

Lo anterior, podría plantear el supuesto que un servidor público federal, cometa un delito de los previstos en el Código Penal Federal o una contravención administrativa prevista en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y ser inhabilitado por 5 años por ejemplo, para ejercer un cargo público federal, pero en este periodo, puede ser electo o invitado para desempeñar para un cargo público estatal o municipal y mientras concluye dicha encomienda, el termino de inhabilitación federal fenece y puede regresar a dicha esfera gubernamental, siendo este supuesto, formalmente jurídico, pero materialmente impune, pues en realidad, no existe una

eficaz sanción de inhabilitación para el servidor público que obtuvo sentencia condenatoria.

La propuesta en este sentido, es que, los servidores públicos que incurran en actos de corrupción graves tanto en el ámbito penal como administrativo, que ameriten inhabilitación, esta sea para las diversas esferas de gobierno, independientemente de la inhabilitación permanente que ya es un hecho en algunos estados y aprobada recientemente a nivel federal.

DISCUSIÓN

Crítica a la postura

La inhabilitación permanente, pareciera que atenta contra el derecho humano de acceso a la reinserción social y la proporcionalidad de la pena, esto es que, después de compurgar una pena, sea o no corporal, después de haber reparado el daño y después de haber cumplido con las sanciones administrativas que correspondieran, todo ciudadano tiene derecho a ser reinsertado a la sociedad con sus derechos restituidos en la medida que marca la Ley o bien a que sus derechos se restituyan en su totalidad, esto implicaría de entrada que un servidor público que ha compurgado su pena, reparado el daño, acatado una sanción administrativa, tendría derecho, después de su periodo de inhabilitación, a volver al ejercicio público y de igual modo, continuando con la crítica, no podría invadirse la esfera de competencia federal con la estatal, pues la inhabilitación debe ser congruente con la esfera de gobierno de que se trate y si un servidor público fue inhabilitado en el ámbito federal, no podría serlo también para un ámbito al que no le causó perjuicio.

El párrafo anterior, nos habla de la principal crítica a la propuesta de inhabilitación de los servidores públicos que incurran en actos de corrupción o delitos cometidos por

servidores públicos, de forma permanente y para las todas las esferas de gobierno.

Cabe añadir, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que la inhabilitación permanente, desde una óptica constitucional y de derechos humanos, transgrede el Derecho a la seguridad jurídica, el Principio de proporcionalidad de las penas, la prohibición de penas inusitadas y el Principio de legalidad.

Crítica a la propuesta

La propuesta sobre que la inhabilitación, sea temporal o permanente, incluya las tres esferas de gobierno existentes en nuestro país, encuentra su principal crítica en el hecho de la jurisdicción competencial, esto es, que un procedimiento jurídico del orden municipal o estatal, no podría traer como consecuencias, una sanción que extralimitara sus alcances, derivando en una represión de la sanción al ámbito federal, en el cual, el servidor público no causó afectación con su actuación antijurídica.

Así, la anterior crítica, encuentra su fundamento en que, un servidor público, no podría ser inhabilitado en una esfera de competencia en la cual no causó afectación, pues un servidor público federal, que incurrió en actos de corrupción en dicha esfera, no afectó a otros estados con su antijurídica actuación y por tanto, no tendría por qué ser inhabilitado en estados o municipios en los cuales no causó afectación y en donde no se llevó a cabo juicio alguno en su contra.

Pero como se ha dicho, la contrarréplica de este argumento, se basa en el hecho de que el erario público, si bien es cierto, está dividido en esferas gubernamentales, la realidad, es que es un todo que para su ejercicio, se divide en esferas para efectos administrativos, pero el erario público, es de orden público e interés social, independientemente de la esfera de competencia

de que se trate y las afectaciones al derecho humano a la buena administración pública, afecta a todos los gobernados del país, independientemente del lugar o esfera específica donde se cometió, pensar lo contrario, sería tanto como admitir que los derechos humanos y los bienes jurídicamente tutelados, están únicamente tutelados por esferas y que fuera de ellas, se deben tocar instancias distintas, lo cual es incorrecto si pensamos que quien deteriora el erario público de un municipio o estado o la federación, en realidad, afecta a todos los gobernados y al aparato gubernamental en general.

CONCLUSIONES

La reforma de 2015, en materia anticorrupción, que modificó el artículo 113 Constitucional Federal y de la cual, derivaron las reformas reglamentarias, permitió un avance significativo en la reestructuración e incorporación de figuras que tienen como objetivo, entre otros aspectos, impartir justicia contra servidores públicos que cometan actos antijurídicos, de una forma más eficaz.

En tratándose de las modificaciones a los tipos penales previstos para la función pública en el Código Penal Federal, así como las sanciones previstas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se pueden traducir como un avance, pero representan bajo la óptica de un sistema de justicia penal garantista, la imposibilidad material y eficaz de llevar a cabo una acción punitiva y sancionadora, debido a que la mayoría de los delitos y faltas administrativas graves, tienen el beneficio de la caución y la conmutación de la pena, así como la inhabilitación temporal, lo que se traduce como un acceso a la justicia ineficaz, aunado a que no se habla de inhabilitación sino por esferas de competencia, lo que deja la puerta abierta a seguir trabajando en esferas distintas, haciendo ineficaz la acción punitiva del estado.

Las recientes reformas que establecen una “muerte civil”, esto es, una inhabilitación permanente del servidor público para ejercer un cargo de esta naturaleza, permite que se visualicen canales más eficaces de acceso a la justicia en tratándose de delitos y faltas graves cometidos por servidores públicos.

Se concluye que es operante bajo la óptica del derecho humano a la buena administración pública, así como a la atención del interés colectivo y el orden público, que se contemple como sanción para servidores públicos que incurran en faltas graves por hechos de corrupción, así como la comisión de delitos graves relacionados con hechos de corrupción, la inhabilitación permanente y que además, sea para todas las esferas de gobierno, de tal suerte que se garantice que esa persona no pueda volver a causar un perjuicio en detrimento de los intereses de todos los gobernados.

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía

- Arrellano Gault, David y Blanco, Felipe (2013), Políticas Públicas y Democracia, México, Instituto Federal Electoral.
- Boehm, F. y Graf Lambsdorff, J. (2009). Corrupción y Anticorrupción: Una perspectiva neo-institucional. *Revista de Economía Institucional*, [en línea] 11(21), pp.45-72. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41911848005>
- Torré, Abelardo. (2003), *Introducción al Derecho*, Argentina, Lexis Nexis.
- Vázquez Azuara, Carlos Antonio, Altamirano Castro, José Guadalupe (2018), *Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción*, México, Universidad de Xalapa.
- Vázquez Azuara, Carlos Antonio, Altamirano Castro, José Guadalupe (2019), *La Implementación del Sistema*

Anticorrupción en México; Retos y Perspectivas,
México, Universidad de Xalapa.

Vázquez Azuara, Carlos Antonio, García Méndez, Carlos, Báez
Corona, José Francisco (2013) Introducción a la
Ciencia Jurídica 1, México, Universidad de Xalapa.

Legisgrafía

Código Penal Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos
de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y del
Código Penal Federal, para establecer la inhabilitación
definitiva o “muerte civil” por actos de corrupción.

Portales oficiales

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Congreso de la Unión

Congreso del Estado de Jalisco

Senado de la República

CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS A LA LUZ DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA PERSPECTIVA CONCEPTUAL AL CONTEXTO ACTUAL

Eugenio A. Vásquez Muñoz³

Sumario:

- I. Introducción: El dilema de la Canciller.
- II. Referentes históricos y conceptuales.
- III. Derechos Humanos como eje articulador de políticas públicas.
- IV. Conclusiones.
- V. Fuentes consultadas.

Resumen:

Si bien las políticas públicas han sido abordadas, tanto en su diseño, elaboración, ejecución, medición y evaluación; desde distintos enfoques, hoy es importante que el eje articulador o la sustancia principal de estas acciones estatales sea el marco de los derechos humanos. De esta forma podremos incrementar no solo su eficacia y eficiencia, sino también el grado en que impacten, de forma positiva, la calidad de vida de las personas, condiciones como desarrollo social y movilidad humana.

Palabras Clave: Derechos Humanos, Políticas Públicas, Acción pública, eficacia y eficiencia.

3 Licenciado en Derecho y Licenciado en Economía por la Universidad Veracruzana (UV), Maestro en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y candidato a Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha impartido cátedra en la Facultad de Economía de la UV, se ha desempeñado dentro del sector público como Jefe de la Oficina de Proyectos Especiales del Gobierno de Estado de Veracruz y como Director y Rector de “El Colegio de Veracruz” (Colver) desde 2012.

I. Introducción: El dilema de la canciller.

Querido lector, como es bien sabido, el flujo migratorio de personas que abandonan sus hogares desde la zona del Magreb al norte de Africa y medio oriente para buscar una vida mejor en Europa, situación que persiste aun cuando el COVID - 19 acapara la atención mundial de los medios de comunicación y la discusión política, económica, social y científica, es un crisis de Indole política, económica, cultural y, sobre todo, una crisis humana.

Esa crisis de miles de personas cruzando de forma peligrosa el mediterráneo -desafortunadamente se han registrado muchas fatalidades- para acceder a un mercado mucho mayor de oportunidades para obtener una vida mejor, ha hecho que los lideres nacionales de la Union Europea destinen grandes recursos financieros, intelectuales y políticos para encontrar una solución y detener los casos de personas que perecen en las aguas que dividen Europa de Africa.

En esa tesitura, imagine usted a una de las mujeres más poderosas del mundo, la lideresa de la principal economía europea y una de las cinco economías más grandes de la aldea global, la canciller de Alemania, Angela Merkel. Imagine a la integrante del partido demócrata cristiano en su despacho de la cancillería sopesando que decisiones toma para enfrentar la crisis migratoria que resuena en los medios de comunicación y en los paneles gubernamentales bilaterales y multilaterales.

La oposición y los medios de comunicación no han sido los más condescendientes con la canciller, el peso de soportar la llegada de miles de migrantes a su territorio -y a su arquitectura productiva- es una decisión que no es bien vista por muchos sectores de la sociedad y, en respuesta, no es una situación tersa, una decisión fácil para la gobernante germana. Por tal motivo, en la soledad de los momentos cruciales, la mujer de casi 66 años se encuentra sentada en su silla, a un lado de su

escritorio, considerando dos opciones que impactarán de forma contundente la hechura de política pública en su país.

Por un lado, la líder centro europea contempla la idea, afín a sus principios éticos y morales, de brindar asilo en su país a un importante número de migrantes provenientes de países musulmanes. Entre las personas que llegan se encuentran turcos, sirios, iraníes, ghaneses, somalíes e iraquíes. ¿Qué mueve a esta mujer de poder a tomar la decisión de recibir a estos migrantes y motivar a otros gobiernos a recibir a más seres humanos a través de un sistema de cuotas? En este primer caso, la razón es un humanismo presente en la visión de la canciller. Una voz interna que le dice que esa es la decisión correcta. Acoger migrantes es lo correcto.

Esta decisión encuentra fuertes críticas y posiciones desafiantes en amplios sectores sociales. El temor a la pérdida de empleos, el temor al terrorismo y la incertidumbre de los ciudadanos europeos ante la acogida de miles de migrantes por parte de sus gobernantes encuentra un catalizador opositor en los discursos de grupos dentro de la política cada vez más radicales que rechazan la llegada de migrantes. Los populismos, tanto de derecha como de izquierda dentro del espectro político, son el principal escollo que esta medida humanitaria debe librar.

Por otro lado, la canciller tiene una visión más pragmática y calculadora de la situación. Merkel es perfectamente consciente de la necesidad, a mediano y largo plazo, de mano de obra calificada y semi calificada que experimentará su amplio y robusto sector industrial y de servicios. Con estadísticas a la mano sobre la tasa de natalidad, envejecimiento de su población y expectativas de empleabilidad, la físico - química de formación sabe que su país necesita recibir mujeres y hombres para compensar esa falta de trabajadores que se avecina en Alemania a fin de mantener el ritmo de su economía.

Igual que su primer jugada, esta opción -alojada en la mente reflexiva de la canciller- encuentra la misma cantidad de oposición tanto en los círculos políticos como en las esferas de análisis y grupos de poder fáctico alemanes y europeos. Empero, a diferencia de la motivación moral del primer predicamento, el hilo que mueve esta jugada geopolítica es una racionalidad en términos económicos con una altura de estatismo y visión a futuro impregnados en Merkel. La jefa de estado alemana sabe que la medida tiene altos niveles de impopularidad, pero reconoce en esta opción un futuro prometedor -estable- para los productores y prestadores de servicios teutones.

Tomar decisiones con base en un juicio ético y moral, pensando en hacer el bien, en promover el bienestar de las personas, significa edificar acciones a partir de una postura constructivista. Por otro lado, hacer cálculos fríos, metódicos, a partir de información objetiva y tomar decisiones, aun cuando parezcan inapropiadas, pensando en sus resultados y beneficios futuros, responde a la lógica de lo que los teóricos han dado por llamar elección racional.

La construcción de políticas públicas, en un contexto global e interconectado como el actual, en un mundo franqueado por el intercambio de datos y metadatos, por la preponderancia del mercado, por la tecnología y el avance científico, la automatización y la cercana revolución laboral, por los nuevos relatos políticos y, también, por contingencias como la que vivimos actualmente, se enfrenta al dilema esbozado en los párrafos anteriores.

En la disyuntiva axiológica presente en el proceso de diseño y elaboración de políticas públicas, que se mueve entre los márgenes del constructivismo y la elección racional, el marco de derechos humanos constituye una premisa fundamental sobre la cual los tomadores de decisiones -políticos, administradores públicos y activistas- deben orientar sus

agendas y programas de planeación y aplicación. Hoy las acciones del sector público deben estar programadas dentro de la lógica de la extensión, defensa, promoción y protección de los derechos de cada persona en sus distintas generaciones, desde el derecho a la vida hasta el acceso a la red.

II. Referentes Históricos y Conceptuales

Sin lugar a dudas, hay una amplia lista de movimientos políticos y sociales -modernos- que constituyen los pilares fundamentales, la piedra de toque de los derechos humanos tal y como los conocemos actualmente. De la larga lista podemos mencionar quizá los más significativos: la Independencia de los Estados Unidos, la Revolución Francesa, la Segunda Guerra Mundial y la caída del Comunismo representada por el derrumbe del Muro de Berlín. Estos eventos han sido la base fáctica para elaborar documentos que contienen la inspiración de la época y la base normativa de la protección de la dignidad y los seres humanos.

Esos cismas históricos se materializaron a través de la Constitución de los Estados Unidos -con un claro timbrado liberal que promueve la libertad y derechos de cada individuo basados en el liberalismo de filósofos como Locke-, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 surgida del pensamiento modernista galo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 surgida después de los estragos del totalitarismo y la Conferencia Universal de Viena de 1993 a partir del fin de la bipolaridad mundial (González, 1998).

Si nos remontamos más atrás en el tiempo, los derechos humanos son una construcción social que puede datarse desde el siglo XIII, en la Carta Magna de 1215 que el Rey Juan Sin Tierra (1167 - 1216) signó para conceder derechos a los nobles

y, con el paso del tiempo, a los ciudadanos de Inglaterra⁴. Otro antecedente se encuentra, según González, en la *Bill of Rights* de 1689. Este documento buscaba reivindicar ciertas facultades parlamentarias que habían sido derruidas por los monarcas Estuardo que reinaron sobre la base de un absolutismo clásico (1998).

Estos documentos figuran como los antecedentes de los sistemas jurídicos del Reino Unido, modelos que se expandieron por Europa y, debido al carácter colonialista británico, llegaron a distintas regiones del mundo como Estados Unidos. Estos documentos, al limitar el poder del monarca y reconocer derechos y libertades a los ciudadanos comunes, se posicionan como los claros antecedentes, en el mundo occidental al menos, de los derechos humanos.

Con el paso del tiempo, a nivel nacional cada estado -de forma más o menos simétrica salvo marcadas excepciones- ha ido incorporando los principios vertidos en tales documentos en sus legislaciones domésticas. Con base en el principio jurídico de convencionalidad, los derechos humanos manifestados en los cuatro documentos señalados son ahora parte sustantiva de las leyes en casi todos los países.

No podemos evitar pensar en principios morales o baluartes axiológicos de la vida en sociedad civilizada cuando hablamos de derechos humanos. No podemos estar alejados de la razón al pensar de esa forma, los derechos humanos han significado un intento colectivo para hacer del mundo un lugar mejor. A lo largo de la historia los precursores de estas garantías han buscado generar un espacio de interacción social donde la dignidad humana sea protegida y garantizada de forma

⁴ Es importante mencionar que para ese entonces, no todos los habitantes de Inglaterra eran considerados ciudadanos, ese era un derecho reservado a quienes cumplían características específicas como la propiedad de tierras, la posesión de ganado o animales de granja e incluso de mujeres.

consciente por cada individuo y, por supuesto, por todo gobierno (Moyn, 2012).

Los derechos humanos -a partir de la modernidad- han sido el faro que orienta el desarrollo de las sociedades. Según Cienfuegos (2005) los marcos jurídicos, sociales, políticos y culturales han evolucionado a partir del modelo de principios que impera en cada etapa histórica a partir de la visión, definida, sobre el orden que debe primar en el mundo.

La evolución social ha significado también la armonización de practicas jurisprudenciales, normativas, reglamentarias, de técnica jurídica y del ámbito constitucional con los principios pactados por los órganos defensores de los derechos humanos (Chatton, 2008). Los sistemas legales han definido los sistemas sociales durante siglos. Los derechos humanos como parte integral de los andamiajes jurídicos han contribuido a definir los fines, y los medios, a través de los cuales las naciones persiguen sus objetivos e intereses.

Desde la primigenia tarea genealógica de los estados -tomando como referente un estado Hobbesiano- de preservar la vida de sus habitantes, pasando por las prerrogativas políticas y sociales, la salud, la vivienda y la educación, hasta el acceso al internet y la garantía de vivir en un mundo digno, con suficientes recursos naturales; los derechos humanos han evolucionado a la par de las sociedades, sus necesidades, intereses y conflictos. El mundo en el que vivimos hoy en día dista del mundo de ayer y mañana seguramente será diferente. Lo mismo ocurre en esta clase de derechos.

Hasta ahora hemos dilucidado, de forma muy sintética y somera, algunos antecedentes esenciales de los derechos humanos. En cuanto a las políticas públicas, el otro eje de este trabajo, podemos decir que son -o deben ser- acciones inteligentes, planificadas, programadas y evaluadas, a través de las cuales el estado gestiona los recursos -naturales, humanos,

financieros, tecnológicos, sociales y materiales- gestiona sus facultades y atribuciones, pero, sobre todo, gestiona su relación con los gobernados a fin de mantener el apoyo social y la legitimidad en su actuar con base en indicadores como eficiencia y eficacia.

Una buena política pública significa definir y ejecutar cursos óptimos de actuación pública, a base de un sistema eficaz y flujos permanentes de información, ambos trabajando de forma conjunta por un objetivo de índole política definido de forma autónoma por la comunidad de forma democrática (Lahera, 2004). Sin bien se planean y definen desde el aparato burocrático gubernamental, las mejores políticas públicas se forjan en el consenso entre los sectores oficial, privado y social.

Ante un problema público, es decir, “los bienes y males colectivos característicos de las situaciones conflictivas que se presentan en las comunidades y sociedades globales”, los gobiernos elaboran medidas y propuestas que se pueden implementar de forma programática para resolver los retos y oportunidades sociales (McGregor, 1989).

Cada estado enfrenta obstáculos y problemáticas particulares, los países más desarrollados hacen frente a situaciones propias de su entorno y dinámica, los países menos desarrollados palidecen ante otro tipo de problemas. La dinámica global hace que muchas veces los caminos se crucen y existan polos conectores entre ambos márgenes, no obstante, cada nación debe generar sus propias políticas públicas *ex profeso* para su agenda local. Aun cuando no hay prescripciones generales que sirvan en todos los casos, contextos y panoramas, aquí anotamos una lista de puntos que una buena política pública debe contener:

1. Bases solidas, concretas y claras ¿Cuál es el objetivo? ¿cuál es la ruta a seguir? ¿Cuáles son los fundamentos de esta decisión?

2. Análisis de costos y fuentes de financiamiento.
3. Análisis del Costo - Beneficio (Social).
4. Análisis del nivel de prioridad frente a otras políticas públicas.
5. Relación con otras políticas, programas o acciones (Innovación, continuidad, reparación, efecto).
6. Análisis de apoyos y críticas potenciales.
7. Análisis de costo y rentabilidad política.
8. Claridad en los objetivos y beneficios.
9. Instrumentos eficaces y eficientes.
10. Indicadores y parámetros de aplicación, evaluación y gestión superior.

[CIPE, (1996): Directory of public policy institutes in emerging markets. Adaptado de Lahera, (2004)]

Estos son aspectos básicos que una buena política pública debe cubrir para maximizar sus posibilidades de éxito, no obstante, no son suficientes. Debe existir la cooperación de la oposición política y de la sociedad para apoyar al gobierno en su implementación, en su desarrollo y en la medición de sus resultados y el estudio de sus fallas.

Es importante anotar que actualmente, y desde hace ya algunas décadas, las políticas públicas se gestan también desde cuerpos profesionales alojados en organismos o instancias internacionales y multilaterales. Las diversas crisis, principalmente económicas que hemos experimentado desde el siglo pasado, sin dejar de lado las de otra naturaleza, han hecho que organizaciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la ONU, etc., dicten medidas, agendas y planes para subsanar los terremotos sociales de nuestras comunidades. Esas medidas se traducen en políticas públicas que afectan la realidad de cada nación en varias esferas, desde la aplicación y racionalización del gasto, la tasa de natalidad y la lucha contra la inseguridad y la violencia o enfermedades de transmisión sexual.

Las políticas públicas, ligadas a conceptos como gobernanza, gobernabilidad y administración pública -como un derecho a la buena administración-, son condiciones básicas de la actividad estatal en el mundo actual. Los estados modernos deben generar esfuerzos compartidos -globales- para que las condiciones de vida de cada ser humano se beneficien por esas condiciones.

III. Derechos Humanos como eje articulador de Políticas Públicas

Los estados son los responsables de dirigir los destinos de cada sociedad desde hace ya algunos siglos. Los seres humanos hemos formado estructuras complejas para asegurar nuestra permanencia y trascender en este planeta a través de avances paulatinos y una evolución social dirigida. La entidad estatal - en sus distintas expresiones, formulaciones y tipos- es la depositaria del uso legítimo de la fuerza, de la impartición de justicia dentro de un territorio determinado, de la seguridad, los sistemas de inteligencia y de salud, de educación o de infraestructura. El estado dirige la política económica, ambiental, cultural, internacional, etc.

El estado es una estructura socio - política que acumula una cantidad multidimensional y transversal de poder. Un poder por encima al de cualquier otra institución, emanado del consenso público que, por infortunio, no siempre se ha utilizado de la mejor manera hacia los ciudadanos. A veces de forma intencional, criminal, pero a veces también de manera colateral, como resultado de otras obras o acciones.

No son pocas las ocasiones donde las acciones de los gobiernos, como representaciones físicas del estado, han atropellado los derechos de las personas, de las comunidades o de la sociedad en su conjunto. La historia nos da evidencias, en distintas culturas y en diferentes contextos, de violaciones estatales severas a los derechos humanos y a las garantías individuales.

Diferentes expresiones de estado han sido perpetradoras de actos que atentan contra la dignidad de las personas, ergo, sus derechos humanos y sus garantías individuales. Desde actos como coartar la libertad de asociación o de pensamiento, la libertad religiosa, la libre expresión política, la libertad sexual, la libertad económica y la libre elección de cuantos hijos tener; hasta cometer crímenes como la desaparición forzada de personas, la corrupción y el genocidio (Alemania Nazi, Ruanda, Armenia, Ex Yugoslavia, Guatemala, etc.).

En esa tesitura, ante varios atropellos, atracos y crímenes, el concierto actual resuena en el sentido de orientar las acciones estatales, las políticas públicas, en el marco de los derechos humanos. Estos axiomas fundamentales de la dinámica social deben ser el faro, y al mismo tiempo, la sustancia de las agendas, los programas, objetivos y actos particulares de todo gobierno. Incluso las acciones de entes intergubernamentales, de paneles políticos, de entidades supranacionales, deben estar orientadas en este marco.

Una política pública formulada sobre el eje de derechos humanos debe ser transversal. Esto significa que debe contener circuitos para atender una problemática desde diferentes esferas como la económica, la social, la cultural, la perspectiva de género, la integración comunitaria y la aplicación tecnológica (Aguilar & Berrios, 2016). El impacto sobre una de las esferas debe ser equivalente, o al menos generar influencias plausibles en las otras.

Las políticas públicas que se plantean aquí solo pueden surgir cuando existen dos condiciones necesarias. La primera es un estado democrático como precursor de esas acciones, es decir, un estado que gobierne para toda su población, que convoque a diálogos y consensos, que goce de legitimidad y credibilidad. Este constituye el ambiente de generación. La segunda condición es un estado de derecho sólido, robusto y bien estructurado que genere certidumbre y garantías para la

población y para la estructura pública. Esta segunda condición constituye el instrumento de generación.

No obstante, no podemos marginar a la burocracia. Para el Banco Interamericano de Desarrollo (2006), la burocracia no solo es un grupo de personas al servicio del gobierno, una fuente de empleo público o un aparato de gestión. “Constituye un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el Poder Ejecutivo con la finalidad de dar continuidad coherencia y relevancia a las políticas públicas, y al mismo tiempo asegurar un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos”... en esa tesitura... “la burocracia es una de las anclas institucionales para el funcionamiento defectivo del sistema democrático y la vigencia del estado de derecho”.

Enfoque Tradicional	Enfoque de Derechos
• Enfoque sectorial con intervenciones verticales y fragmentadas. • Las necesidades son alcanzadas o satisfechas. • Las necesidades no conllevan responsabilidades u obligaciones, aunque pueden generar promesas. • Las necesidades no son necesariamente universales. • Las necesidades pueden ser priorizadas. • Las necesidades pueden ser alcanzadas a través de acciones de caridad y asistenciales. • La sostenibilidad es deseable. • La participación es una estrategia. • Se centran en las manifestaciones de los problemas o en sus causas inmediatas, centradas en el acceso a servicios básicos de calidad. • Las necesidades básicas pueden ser alcanzadas por medio de metas o de resultados.	• Visión integral e intersectorial del desarrollo. • Los derechos son realizados (respetados, protegidos y cumplidos). • Los derechos siempre conllevan una correlación de responsabilidades u obligaciones. • Los derechos humanos siempre son universales. • Los derechos humanos son indivisibles dada su interdependencia. • La caridad y el asistencialismo no tienen cabida desde la perspectiva de los derechos humanos. • La sostenibilidad es necesaria. • La participación es un objetivo, una meta y una estrategia. • Centrados en las causas estructurales básicas, así como en las manifestaciones focalizadas en el cumplimiento de derechos y en el empoderamiento. • Los derechos humanos se pueden realizar solamente atendiendo tanto los resultados como los procesos.

Tomado de Barahona, 2006.

Cuando se busca generar políticas públicas con derechos humanos como sustancia o eje articulador, es imperativo contemplar dos aristas insalvables. Primero, cuáles son los aspectos que configuran y dan forma al enfoque de garantías y derechos, lo que al mismo tiempo nos ayudará a comprenderlo, aplicarlo y evaluarlo. Segundo, cuáles son los retos y oportunidades, los caminos y obstáculos que la aplicación de este modelo o tipología de políticas tendrá que encarar desde su diseño y durante su aplicación (Giménez & Valente, 2010).

Según Giménez y Valente, el esquema de derechos humanos en la hechura de políticas públicas representa una plataforma conceptual con dos líneas de aplicación interconectadas. La normativa y la operacional. La normativa “se refiere a que está orientado por los instrumentos jurídicos internacionales que establecen mecanismos de exigibilidad ciudadana”. La operacional “tiene su base en el respeto, la protección y cumplimiento de los derechos humanos” (2010).

De esta forma, una buena política pública erigida sobre la arquitectura de los derechos humanos debe cumplir tres acciones elementales: respetar, proteger y cumplir los mismos. Las tres acciones involucran de forma directa al estado, tanto en un carácter preventivo como activo y proactivo. De otro modo existiría una incongruencia procedimental, de diseño o de racionalización práctica y conceptual de la política misma.

Lo que acabamos de ver es un cuadro comparativo donde se exponen las diferencias entre las pautas que contempla un enfoque de diseño de políticas públicas basado en derechos humanos frente a los enfoques de diseño tradicional.

A diferencia de los enfoques tradicionales, el sistema basado en derechos humanos presenta pautas esenciales, de carácter general, insalvables, que convocan a la construcción participativa de políticas públicas. Dictan líneas puntuales de acción del estado y de todos los sectores de la sociedad para

construir esquemas de desarrollo social y movilidad universales. En los enfoques tradicionales la hechura de una política pública se dicta por un sistema vertical de gestión, donde cualquier participación adicional queda subordinada a la autoridad gubernamental (Barahona, 2004).

En el modelo de derechos humanos la construcción es a base de una dinámica de corresponsabilidad horizontal, sin jerarquías inquisitivas que muchas veces suprimen la creatividad y solidaridad de los participantes. Esas jerarquías son sustituidas por interacciones de colaboración donde se incentiva la innovación, la cooperación inter-social, la búsqueda de soluciones globales tomadas de las mejores practicas y dos factores muy importantes, transparencia y rendición de cuentas (González, 2004a).

El enfoque de derechos humanos se alimenta por un entramado de principios, normas y valores determinados que, en suma, conforman el universo de los derechos humanos. Ese universo se forja en el marco de las instituciones, instancias y actores que dan forma al Sistema Internacional de Derechos Humanos. En los últimos tiempos los esfuerzos de ese sistema complejo se han orientado en definir aquello que el estado debe procurar para garantizar el cumplimiento, promoción, defensa y extensión de los derechos de las personas. En otros enfoques la prioridad era definir aquello que el estado debía hacer a fin de no incurrir en violaciones a derechos (Erazo, Abramovich & Orbe, 2008).

Debemos tener siempre en cuenta que un enfoque de derechos humanos a la hora de elaborar políticas públicas, *per se*, no nos indica como construir esas políticas. Su función es esgrimir como el estado y los actores sociales deben actuar en conjunto para planear sus acciones. Nos indica los elementos, bases, fundamentos, objetivos, visión y acuerdos que deben estar presentes para edificar mejores políticas públicas. Construir estas estructuras operativas sobre el basamento de derechos

humanos significa consonancia con las obligaciones jurídicas que los países suscriben a través de pactos y tratados internacionales y, al mismo tiempo, ligadura con los principios y valores de una sociedad moderna y progresista.

IV. Conclusiones

Hemos visto que la base de los derechos humanos es la dignidad humana. Esa es la condición básica para que todos podamos desarrollarnos en un entorno de respeto a nuestra integridad y libertades fundamentales. De otro modo viviríamos en un estado de naturaleza donde no existirían normas que nos ajusten a un marco regulador con el objetivo de ser libres para construir estándares de desarrollo humano cada vez mayores.

Las políticas públicas se han construido con diferentes enfoques a lo largo del tiempo. No obstante hoy, para asegurar que cumplan metas como la eficacia y la eficiencia y, al mismo tiempo, empoderen a los individuos, generen condiciones de igualdad, de movilidad social y de convivencia pacífica, es necesario fincar su diseño, construcción y evaluación en el marco de los derechos humanos.

A diferencia de los modelos tradicionales, los modelos de elaboración de políticas públicas basados en el esquema de derechos humanos, ponderan factores sociales y culturales sobre los aspectos políticos. Sin embargo, esto no significa dejar de lado conceptos como el rendimiento de los recursos y la imperiosa necesidad de administrar de la mejor manera los insumos públicos.

Avanzar sobre esta vía será seguramente el camino más seguro hacia un entorno de desarrollo humano y social más extenso y duradero, perfectible pero eficiente.

V. Fuentes consultadas

- 1) Aguilar, C. Berrios, M.P. (Coords.) (2016). Derechos y Políticas Públicas. (Desafíos políticos e institucionales en México). México: Ed. UAM.
- 2) Barahona, M. (2006). Políticas públicas y combate a la pobreza y la exclusión social: hacia políticas públicas inclusivas. Recuperado de http://flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/CLMB-FLACSO-Feb_2006.ppt.
- 3) Chatton, G. (2008) La armonización de las prácticas jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Comité europeo de derechos sociales: una evolución discreta. *Revista de derecho político.* (73) 273 - 310.
- 4) Cienfuegos, D. (2005) Historia de los derechos humanos. Apuntes y textos históricos. Guerrero, México. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.
- 5) Erazo, X., Abramovich, V., Orbe, J. (Eds.). (2008) Políticas públicas para un estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales. (Vol. 2) Santiago de Chile. Fundación Henry Dunant - América latina.
- 6) Giménez, C., Valente, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. Recuperado de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082010000200004&lng=es&tlng=es.
- 7) González, A. (2004a). Los derechos humanos como centro de las políticas públicas: apuntes teóricos y prácticos. Caracas, Provea, mimeo.

- 8) González, N. (1998) Los derechos humanos en la historia. Barcelona. Ediciones Universitat de Barcelona.
- 9) Lahera, E. (2008) Política y Políticas Públicas. Serie Políticas Sociales. CEPAL. No. 95.
- 10) McGregor. E. (1989) El significado moderno del análisis de políticas públicas. Revista Política y sociedad. (3) 7-14.
- 11) Moyn, S. (2015) La última utopía, los derechos humanos en la historia. Bogotá. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- 12) Stein, E., Tommasi, M., Echebarria, C. (Et all) (2006) La política de las Políticas Públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. Cambridge. Banco Interamericano de desarrollo. David Rockefeller Center Center for Latin America Studies.

CULTURA DEMOCRÁTICA DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS PÚBLICOS COMO FUNDAMENTO PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Diego Alonso Ros Velarde⁵

Sumario

- I. La importancia de la cultura democrática**
- II. El diseño de la política pública y la participación**
- III. El derecho a la participación y sus implicaciones**
- IV. El propósito ético de la propuesta**

Resumen

El presente destaca las implicaciones que tiene el proceso de culturalización y cómo vincularlo con la democracia, en específico para promover los beneficios que brinda el derecho a la participación en la dirección de asuntos públicos, que bajo una adecuada conducción puede ser el fundamento de políticas públicas eficientes con un enfoque ciudadano. En el mismo se incluye la relación que prevalece con el derecho a la participación suscrito a nivel internacional y que también se contempla en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en un sentido amplio. Asimismo, se plantea el

5 Docente de la Universidad de Xalapa, Maestro en Políticas Públicas por El Colegio de Veracruz, Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana y cuenta con estudios de Ciencia Política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Es Consultor en Políticas Públicas, ha contribuido en la elaboración y desarrollo de planes y programas a nivel nacional. Actualmente se desempeña como Director de Posgrados de la Universidad de Xalapa.

propósito ético como una condición necesaria del servicio público.

La importancia de la cultura democrática

En el ejercicio de las instituciones que integran el estado liberal prevalecen objetivos inspirados en la cultura democrática, es decir, en acciones y hechos específicos a través de los cuáles las personas se involucran y se vinculan con los procesos democráticos, forman parte como actores principales.

El continuo accionar de todos aquellos entes que fundamentan el poder, cuyas funciones y atribuciones están esclarecidas en la ley, se limitan bajo el concepto de legalidad, logran que el actor político no pueda salir del marco de la formalidad. Lo que es positivo, y se enfocan entonces a dirigir la inclusión de la ciudadanía en los derechos civiles y políticos.

Se observa que actualmente en el caso no sólo nacional sino también en la esfera de lo local, se cuentan con las correspondientes atribuciones como es el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales, en cuyas competencias se encuentra la participación y la cultura democrática⁶.

Prevalece entonces la pretensión de una democracia en la que se implementan diversos mecanismos que unifican criterios y que influyen realmente en un proceso de culturalización.

Este proceso de culturalización logra una hegemonía en los saberes y habilidades de las personas, al desarrollar libertades políticas y un modelo incluyente en el que modifica tendencias y contribuye a que las personas desarrollen una ciudadanía responsable. (Eagleton, 2001)

6 La Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023

Proceso que no ha resultado fácil si hablamos de toda una civilización en la que se han generado diversas formas de involucrar a las personas y dotarles de herramientas que les permitan transformar sus niveles de vida. Proceso que eleva a las personas, les abre nuevos horizontes y los concientiza como sujetos de derechos y que pueden participar libremente en el estado.

Lograr culturalizar y posteriormente formar ciudadanía es una tarea del estado que representa retos, no sólo porque la misma le es inherente a quienes el 34 constitucional mexicano que considera como tales conforme a dos premisas básicas: la mayoría de edad y el modo honesto de vivir, así como los derechos que otorga el 35 de la constitución, las obligaciones que establece el 36 de la constitución, la pérdida de la misma conforme al 37 de la constitución y la suspensión que apunta el 38 de la constitución.

La construcción de la ciudadanía conlleva retos considerables, que superan lo que anteriormente se contempla como participación en los procesos electorales; y se refiere a aquello que está relacionado con las funciones a desempeñar como es el caso de los cargos de elección popular, en los que requiere una preparación previa. Así también el desempeño en las funciones específicas en los municipios que también señala el propio 36 constitucional, por lo que estos se convierten en derechos pero obligaciones al mismo tiempo.

Ese es el reto justamente pasar de una democracia basada en la cantidad y no en la calidad de quienes ejercen y toman decisiones. En este proceso de cultura democrática, se requiere continuar con la entusiasta participación para dar a conocer las formas en las que se puede construir la ciudadanía y en específico que se puedan respetar y principalmente promover los derechos políticos.

Es decir, se requiere una estrategia inclusiva para la sociedad en general, no sólo para que puedan participar libremente en

los diversos procesos sino además para que se realicen una digna argumentación cuando vean una situación en menoscabo de sus intereses en el marco de la legalidad.

Se tomará en cuenta el respeto a los derechos civiles y lo que señala la Constitución Política de los Estados Unidos en sus artículos que corresponden a los derechos humanos. En el que prevalezca un derecho a la no discriminación pero que las decisiones se tomen con la debida responsabilidad y compromiso con la democracia.

Uno de los derechos que tiene la ciudadanía es el acceso y la posibilidad de formular políticas públicas y mantenerse activa y propositivamente. Es un derecho que la ciudadanía ha pugnado, prevalecen casos de ciudadanos que se han amparado y han objetado diversos nombramientos y esto incrementó al otorgarse el control del senado en la ratificación de nombramientos como sucedió con la reforma electoral del 2014; sin embargo, hasta la fecha no se cuenta con los debidos mecanismos para promoverlo.

Por ello es fundamental considerar la prioridad que tiene la ciudadanía y en todo momento lo fundamental que es dar a conocer los derechos civiles como en este caso en específico se señala qué es.

Se pensaría no solamente las amplias posibilidades que tienen la ciudadanía de permanecer en lo inmediato en los procesos que involucran las distintas formas de participación de la ciudadanía como es el caso de la consulta ciudadana, el parlamento abierto, entre otras formas que exige la ciudadanía.

Sino principalmente y en este caso el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos reconocido en instrumentos internacionales que plantea en un sentido amplio e integral, señalando que la participación la ejercen las “personas” de forma directa o a través de representantes “libremente elegidos”.

Si este proceso de culturalización democrática influye y logra involucrarse en el ethos ciudadano mexicano entonces realmente se tendrá un mecanismo eficiente en términos de participación en la anhelada democracia participativa, en un esquema amplio de libertades.

Los diagnósticos no son halagadores por el contrario reflejan un entorno que no es favorable del todo, sumamente complicado en el que nuestro país no es un referente actual en temas de cultura democrática. Nos ubican en lugar de 62/100 y en el que nos califican en 27 de 40 en materia de derechos políticos y libertades civiles en 35 de 60, conforme a la medición anual que hace Freedom House en relación a la libertad democrática.

Es decir nuestro país se aleja al ideal del modelo democrático y sobre todo dibuja un panorama nada alentador a nivel internacional, al correr riesgo en indicadores en los que se alcanza una calificación mediana o tendiente a la baja como:

- a) Pluralismo político y participación, específicamente en aquellas preguntas sobre la influencia de fuerzas externas a la esfera política en las decisiones políticas de las personas, o si algunas minorías tienen la totalidad de los derechos políticos y oportunidades.
- b) Indicadores de gobernabilidad, en el caso de aquellos gobernantes elegidos libremente determinan las políticas de gobierno, si son efectivas las instituciones anticorrupción o la operación abierta y transparente por parte del gobierno.
- c) Libertad de expresión y creencias, en concreto la participación de los medios operan independientemente; sobre la libertad de asociación u organización, en específico aquellas organizaciones gubernamentales que trabajan a favor de los derechos humanos o si tienen libertad los sindicatos.
- d) Imperio de la ley, que cuestiona la independencia judicial, el debido proceso en asuntos civiles y penales,

la protección del uso ilegítimo de la fuerza o si las policías garantizan una igualdad de trato.

- e) Autonomía personal y derechos individuales, en relación a que si las personas tienen la posibilidad de ejercer la propiedad privada sin las interferencia de otros actores que no son del estado, y la igualdad de oportunidades y la libertad de económica. (Freedom House, 2020)

Es evidente que requiere de un proceso de culturalización y que se dará hasta que exista una confianza y desafortunadamente esta no se ha dado. El nivel de confianza quedaría en menos de lo que se considera suficiente, conforme a la propia Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental 2019, misma que considera que el país hasta el momento reprobó en la calificación a las organizaciones depositarias de la democracia que son los partidos políticos.

Esto significa que para llegar a una culturalización necesariamente es prioritario considerar que se presenta este obstáculo y esta carga negativa de quienes la propia constitución señala que serán quienes promuevan la participación del pueblo en la vida democrática.

Conviene reflexionar que cultivar a la persona y llevarla al centro, alejada de todo influjo del exterior requiere de un convencimiento de una conciencia profunda que en el apartado del propósito ético se mencionará.

El diseño de la política pública y la importancia de la participación

El punto de partida radica en la ubicación del investigador ante un problema público digno de ser tomado en consideración en la agenda pública. En virtud de lo que señalan los propios autores sobre la inclusión de determinados temas en la agenda pública que en lo posterior propiamente no son considerados problemas públicos.

El anhelo sería simplificar los pasos y llegar a contar la historia como lo señalado Bardach, cuando se refiere a la conocida metodología definir el problema; obtener la información; construir las alternativas; seleccionar los criterios; proyectar los resultados; confrontar los costos y beneficios; llevar a cabo el proceso de decisión, lo que se convierte en un ciclo continuo. (Bardach, 2001)

Por la agilización y eficiencia de la política pública, no todo tema alcanza para que de un simple problema tenga un potencial como acción gubernamental. Sin esta metodología se perdería el control de lo que se puede incluir en la agenda pública; no obstante hay rutas pertinentes que deben ser tomadas en consideración, como lo ha recomendado Tamayo, como es el caso de la competencia entre terms; también se toma en consideración el cambio cultural, el establecimiento de la agenda; la sofisticación de la agenda pública y la especificación de lo público. (Tamayo, 2015)

Esto justifica la presencia del tema en la conocida agenda público y por lo tanto se está en condiciones de incluirla. Se recomienda ser muy cuidadosos de lo que requiere un debido tratamiento e información suficiente. Por lo tanto, en el caso de la cultura democrática y en este caso y muy concreto es la dirección pública, se requiere de proyectos que sustenten la posibilidad y el acceso a los cargos públicos. Esto es, si existe una debida conducción se podrá impulsar la democracia.

El problema radica en una falta de preparación y una carencia de una cultura democrática que obedece a la existencia de la misma en el ámbito nacional. Por lo tanto es recomendable identificar que efectivamente hay un problema. Con una relevancia suficiente para ser incluida y por lo tanto diseñar una política pública.

En este caso se tiene muy claro de donde proviene el problema, que sería el inicio de este diseño, en el que se detecta que es

una democracia incipiente en la que no logra tener resultados efectivos y eficientes la ciudadanía y no participa.

Es un tema que requiere estudio como así lo marca el propio pacto de derechos civiles y político de 1966 en el que en posteriores instrumentos de tipo jurídico se garantiza la posibilidad de participar en la dirección de los asuntos públicos

En el diseño de la política nacional de participación es prioritario, aún si bien ya se contempla la dirección de asuntos públicos es importante esclarecer que en este caso se buscar alternativas no sólo en la ley sino también la posibilidad de detonar nuevas opciones en materia de políticas públicas.

Posteriormente entonces se emprende aquél camino que conlleva desde la revisión de la legislación que para dichos efectos existe; el estudio de factibilidad de tipo económico que implica en términos económicos qué parte del erario se destinará; la viabilidad operativa de las acciones que se realizarán ya sea un impacto de tipo económico o bien un impacto de tipo social; la identificación de quienes ejercerán que en este caso serán las instancias electorales con el ejercicio de recursos tanto a nivel nacional como a nivel local; posteriormente el proceso de decisión y la publicación. (Pérez, 2012)

Por lo que idealmente y con la intención de generar un impacto, lo viable es entonces hacer un planteamiento en función de la coordinación que se pueda establecer entre instituciones. Es decir en el marco de las atribuciones cómo focalizar una política pública en la ciudadanía, considerando el apoyo coordinado de ambas instancias cada una aportando conforme a sus presupuestos y atribuciones para fortalecer la participación a nivel nacional.

Decisivamente en este proceso es prioritario considerar que el tema de participación y en concreto la dirección no es un tema accesorio, sino por el contrario da la pauta para que en el

mismo se suscriban diferentes tipos de iniciativas, centradas en la democracia. (Pérez, 2012)

Con hecho se puede aprovechar lo que el propio Navarrete Vela señala sobre la posibilidad de construir un tema general, para después caracterizar los elementos que tienen una mayor preponderancia,

Se recomienda para ello en esta parte del diseño una pre-evaluación que permita identificar cuáles son los elementos o alternativas más importantes, a través de un método de tipo de investigación no experimental de corte longitudinal, en el que se acuda a fuentes documentales con el objetivo de evaluar el panorama que presenta la política y se pueda proyectar. (Pérez, 2012)

La mirada prospectiva nos puede orientar con asertividad hacia donde transitar en materia de políticas públicas y cuáles son los instrumentos más indicados, en este caso algunos autores nos señalan que esto nos puede ser para que conforme al nivel de transformación que el estado necesita las actividades se efectúen conforme a una pro- actividad y por ello se reorienten acciones conforme a lo que se pueda hacer(Ortegón Q. 2008):

Una cultura democrática limitada al sufragio y a las formas tradicionales.

El escenario ideal

La participación democrática y ciudadana desde diversas esferas en la que puede estar presente la ciudadanía.

Los impedimentos:

El desarrollo legal y la instrumentación de la propuesta.

La participación institucional:

Es importante involucrar a las dos instituciones reconocidas para el manejo de las instituciones como lo es el Instituto Nacional Electoral y el Órgano Público Electoral del Estado de Veracruz.

Planteamiento del problema

Se requiere lo básico en cuanto a seguir modelos de políticas públicas, cada uno de ellos se enfocan a diversas soluciones, en la medida de las posibilidades de quien desarrolla la política pública, como es el caso del modelo: racional en el que se espera un total entendimiento de quien desarrolla la política pública, lo cual generalmente no sucede; racional limitado, que refiere a la información asimétrica que prevalece en los decisores; incremental o llamado sobre la marcha, y garbage can o papelera. (Subirats, 1989)

En el caso concreto de esta política que pretende impulsar la cultura democrática y en concreto un derecho tan importante como es el de participación es importante tener en consideración el tipo de modelo racional limitado en virtud de que se evaluaría una probable opción de potencializar la democracia.

En un costo de análisis que depende de un estudio con métodos de investigación de campo como la encuesta y de medición de consenso en el congreso. Su costo no es elevado por lo que conviene hacerlo.

Lo que se supera siempre es el costo de la democracia en el ámbito federal se señala que en los últimos periodos se ha dado un incremento con un costo de 28, 108.5 millones de pesos 3% más de lo que se destina al CONACYT y 53% es decir 9, 785.7 millones en relación a las elecciones de 2012, en contraste con el 64% que participa en las elecciones (Rico, 2019)

Es importante observar que el costo de no realizar o llevar a cabo este ejercicio de rendición de cuentas se vincula con lo que en su momento ha señalado Luis Carlos Ugalde acerca del costo democrático y que tiene influencia en cinco aspectos fundamentales: el gasto público de las instituciones electorales; el gasto destinado a los organismos y asociaciones políticas; los recursos del sector privado; los recursos no reconocidos, y el costeo de la publicidad que otorga la reforma de 2007. (Ugalde, 2013)

También refuerza la teoría de (Zovatto & Casas, 2015) de que la participación de capitales está presente en las elecciones y forma parte además de la vida democrática. Mismo que influye decisivamente en los procesos.

Primeramente en lo que refiere a la publicidad y al marketing político, posteriormente en cuanto al poder que reside en el llamado movimiento territorial, en un tercer punto en lo que se estima sobre la procuración de recursos y financiamiento.

Los partidos políticos como actores fundamentales en la democracia funcional no pueden presentar una fragmentación en concreto que se presente una estabilidad esto en virtud de que son los actores fundamentales de la democracia, por lo tanto es importante que configuren un proceso político. En parte por ello la legislación y los controles como el implementado en 2014 va a fortalecer a la democracia.

Es importante observar el costo que representa al Estado mexicano que no se confíe en las instituciones. En la encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental de 10 puntos la confianza en los partidos políticos fluctúa entre 4.5 y 4.6 entre 2015 y 2016. Esto es importante porque realmente no hay mucha expectativa hacia los partidos políticos y son quienes representan en la democracia.

En caso de que se requiriera un análisis de tipo causal o un árbol de problemas es importante identificar primero cuál es el

efecto final de la falta de participación de la ciudadanía en la dirección de los asuntos públicos.

Cabe destacar que hay causas que están vinculadas a que esto se dé y es una desilusión y una desconfianza en las instituciones gubernamentales y en los partidos políticos.

A esta causa se unen otras más como el desconocimiento de la población acerca de la gerencia pública; la especialización de la ley para ejercer los cargos; la carencia de una democracia deliberativa que no sólo involucra a la población si no que genera ideas; o por que se carecen habilidades directivas en general.

Se entiende entonces que hay una causa clara y detectada que es la desconfianza en las instituciones y que precisamente una política pública requerirá fortalecer esta percepción ciudadana sobre las organizaciones y asociaciones políticas como es el caso de los partidos políticos y en concreto sobre las instituciones enfocadas a la participación y a la cultura cívica.

Por lo que aquí el instrumento para detectar el problema será un análisis de afectados, mismo que ya se tiene y quienes brindan una correcta y oportuna información sobre la problemática pública.

En ello los afectados son directamente la población conforme a la citada Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental, así como la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas que el último año que se aplicó fue el 2012, en la que se determinó que un 55.71% de la población considera que influyen poco o nada las agrupaciones ciudadanas y un 52.94% de la población considera que la ciudadanía influye poco o nada en la vida política del país.

Es importante considerar que al tener un análisis y realizar un enfoque 80/20 en el que se determina cuáles son los elementos que afectan más a un determinado fenómeno, que

generalmente se representan en una minoría, aquí se identifica que en la Encuesta Nacional de Cultura y Prácticas Ciudadanas para fines de robustecer la Estrategia Nacional de Cultura Cívica y en la que se tome como criterio principal la eficiencia y la eficacia. (Pérez, 2012)

Será también prioritario que se identifique que la definición de objetivos y la población se identificará al sector en el que existe una mayor inconformidad y que en algunos casos presenta áreas de mejora para el sistema democrático; existen alternativas claras al considerar el modelo comparado de lo que funciona en otros países como alternativas; también es importante considerar cuáles serán las acciones y prácticas que surjan para aplicar; posteriormente, conforme a ello se evaluará lo que se considere mejor y se implementará; lo que permitirá tener presente cuál será la población objetivo. . (Pérez, 2012)

Asimismo conforme a esta metodología también se recomienda elegir entre lo que ya se ha realizado y la efectividad que ha tenido y que derivan en: 1. La generación de conocimiento e información para el ejercicio de ciudadanía; 2. Difusión, promoción, conocimiento y ejercicio responsable de los Derechos Humanos; 3. Apropiación del derecho a saber; 4. Creación de espacios para el diálogo democrático; 5. Creación y vinculación de redes para el ejercicio democrático; 6. Promoción de la cultura cívica en en los entornos escolares; 7. Exigencia de cumplimiento de la palabras pública empeñada, y 8 . Promoción de la incidencia de la ciudadanía en la solución de problemas. (INE, 2019)

Al tener muy claro cuál es la factibilidad de la política pública se procede a analizar la presente alternativa desde los diversos instrumentos y mecanismos que ofrece el diseño de políticas públicas y que está vinculado al análisis que se hace del entorno a nivel macro en los negocios.

Desde la perspectiva financiera y analizando la viabilidad e incidencia en lo presupuestal y lo que conlleva la planeación

financiera, así como en los diversos factores que conforman lo socioeconómico; la integración de los aspectos legales conforme a las disposiciones actuales; el abordaje de los aspectos clave políticos; las características que afectan al entorno ambiental, y finalmente los aspectos del ámbito administrativo.

El derecho a la participación y sus implicaciones

El análisis jurídico del derecho humano a la participación brinda una perspectiva clara del origen para realizar una propuesta de valor que contribuya a fortalecer la democracia en el ámbito de la dirección de los asuntos públicos. Sin duda, uno de los principales derechos que fundamentan la democracia, aunado a un derecho significativo como es la dirección de los asuntos públicos.

Cabe señalar que la democracia surge precisamente de la participación, indiscutiblemente no se pudiera pensar en una forma de gobierno en la que las personas no tienen la posibilidad de manifestarse y expresarse y como consecuencia que estas ideas tengan un eco en la realidad y un producto en la historia.

Una característica fue que en aquél momento el ciudadano que reunía las características como era la propiedad, la mayoría de edad y la condición de libertad, tenía un poder muy importante que era la posibilidad de presentarse en el ágora y formar parte de los asuntos públicos, situación que es impensable en un estado en el que los habitantes no pueden ser concentrados en su totalidad. Como tal no se daba una diferenciación entre lo público y lo privado, pues el ciudadano se aprestaba a realizar las tareas o actividades que le requería la sociedad.

Esto se manifiesta a través de mecanismos de participación ciudadana como lo es el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato que tienen un auge posterior al identificarse los mecanismos de participación ciudadana y que brindan

alternativas de cómo puede desarrollarse una democracia con una mayor plenitud no limitada a la representación

Lo que naturalmente emanaría de la opinión de la ciudadanía requiere también el experiencia y el conocimiento de los casos de éxito, particularmente en democracias como la norteamericana que presenta algunos puntos de coincidencia con la mexicana y principalmente que se considera por el número de involucrados en la toma de decisiones a través del sistema de voto electrónico en Estados Unidos y en el que la ciudadanía toma parte de las de cisiones forma electrónica.

Lo que determina que las tecnologías influyen no sólo por el momento que actualmente se experimenta en el que indiscutiblemente se requieren y se aplican con gran eficiencia sino que resulta una herramienta ágil en la democracia, en la que se tiene que trabajar sobre todo en la seguridad para garantizar un libre ejercicio y evitar que este derecho se merme.

Hoy día pueden vulnerarse los derechos sin un esquema estricto de ciberseguridad y esa presencia que se mantiene en los electorados puede resultar insatisfecha o que no se cumpla a cabalidad por un detalle mínimo. Por ello resulta fundamental la discusión que sobre el voto electrónico y sus implicaciones en el extranjero.

En la democracia de Estados Unidos se puede participar a través del gobierno abierto en el que la ciudadanía tiene la opción de conocer la información pública y expresar o contribuir en la toma de decisiones públicas, teniendo esa vinculación directa como parte de la interactividad que ofrece la web 3.0 con un esquema de orden de datos que ofrece la web 4.0.

Por ello es fundamental realizar este análisis considerando los tratos internacionales en los que se refieren a la posibilidad de intervenir en los asuntos políticos de un país, en conformar lo

que es la voluntad estatal y también en ser parte de la orientación política así como la integración de las instituciones.

En concreto de esta derivan diversas expresiones y es importante catalogarle como ya lo han realizado algunos autores quienes señalan variables precisas acerca de la participación en términos políticos y que confluyen los resultados, los conflictos así como la cooperación en la que se involucran los particulares. (Bernaes, 2006)

Por supuesto en ello está presente la interacción social y sobre todo la participación de las instancia jurisdiccionales que tienen un peso relevante en la democracia y que la hacen posible como es el a Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Este derecho lo observamos en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos de los Derechos Humanos en la que subraya la posibilidad que tiene toda persona de ser partícipe activo en la democracia ya sea de forma directa o representativa; se considera el derecho de acceso sin distinciones y con igualdad al ejercicio de los cargos públicos, y se contempla la manifestación de la voluntad del pueblo a través del voto. (ONU, 1949)

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 25 señala que sin restricción los ciudadanos participarán en los asuntos públicos, ya sea directamente o por medio de representantes; también se considera votar y ser toas en los procesos electorales en los que se caractericen por el ejercicio universal y la secrecía conforme a la voluntad de los electores. (ONU, 1966)

En este artículo y conforme a las observaciones que se realizaron en 1996, se demuestra la posibilidad de participar sin importar la condición de los ciudadanos; surge como alternativa la opción de que dependiendo la edad o cualquier otro criterio se considere razonable pueda participar en la

dirección de asuntos públicos; señala cualquiera de los aspectos de la administración pública; también se considera la participación pública en asambleas populares, en órganos legislativos o en cargos ejecutivos (ONU, 1996)

Es un requisito fundamental en esta democracia que existan las condiciones mismas que tiene que garantizar el estado liberal de que la ciudadanía se pueda manifestar y estar siempre presente, así también están relacionados los diversos principios en la democracia como es la no discriminación.

Así también las medidas que se han considerado para hacer efectiva la democracia, principalmente en un asunto tan importante como es la dirección de los asuntos públicos en la que necesariamente se requiere de la intervención de las autoridades y que existe una vinculación directa con las diversas alternativas actuales.

Particularmente en la dirección pública y necesariamente se requiere de una formación en diversos aspectos para que este derecho no influya en las libertades y en los derechos de la ciudadanía como lo es un buen gobierno. Dado que si se carece de un correcto ejercicio público y de un conocimiento eficiente de lo que es la gestión pública y la gerencia quien accede al cargo puede afectar voluntaria o involuntariamente a la ciudadanía.

Indiscutiblemente el derecho a la participación en la dirección pública está aparejado de una sólida formación. Cabe señalar que ante ello se presenta una disyuntiva principalmente porque todos tenemos derecho a participar; no obstante, no siempre se cuenta con este expertise y en lo que necesariamente también debe existir limitaciones.

Es decir si bien todo ciudadano que quiera participar en la democracia lo podrá hacer siempre que no se le discrimine pero también que reúna los requisitos que señala la propia ley para

hacer un papel digno y decoroso. Esto permitirá garantizar un buen gobierno.

Así también quien manifieste su opinión sobre los asuntos públicos necesariamente tendrá que estar documentado para realmente emitir opiniones que contribuyan a la deliberación y que no entorpezcan el actuar público.

El propósito ético de la propuesta

Esa será la orientación que prevalezca en un hombre de estado, o de aquél ciudadano que desee involucrarse profundamente y estar a cargo de la dirección de los asuntos públicos, no solo contará con la formación en conocimiento y habilidades que se suponen satisfactorias, sino que presentará también un adiestramiento en lo que refiere a la virtud, recordando el pensamiento de la Grecia Antigua en la que un hombre es virtuoso es un buen ciudadano y por lo tanto también está sometido al Estado.

Desde esta perspectiva conviene tomar en consideración a Nicolás Maquiavelo un experto y observador social de la época quien discute sobre la disyuntiva entre la autonomía y la política y concluye en la existencia de acciones morales no políticas y acciones políticas y no morales. En esta carta descriptiva o recomendación que le hace a Lorenzo De Medicis le recomienda preservar al Estado y dejar en un segundo momento a los medios, lo que se conoce también como la razón de Estado. (Santillán, 2014)

Es el momento del ciudadano, quien tendrá una capacidad para identificar a los actos en tanto son buenos y son malos, decidir qué compete a los hábitos y entender también qué compete al carácter de las personas, a diferencia de lo que únicamente son consideradas buenas costumbres.

Son diversas las corrientes que se presentan en la orientación de un servidor de esta naturaleza. Se recomienda que tenga

claro lo que es el utilitarismo tanto de la norma como del acto. Dado que la intención de Bentham fue el mayor bien para el mayor número de personas y por lo tanto en ello se estimaría la propuesta de analizar lo que tiene una mayor obligatoriedad conforme a número de personas afectadas o bien conforme a lo que señala la propia ley, específicamente en los puestos que están vinculados con la impartición de justicia.

En esta línea y conforme a lo que señala Adam Smith en estos casos es recomendable aludir a la idea del espectador imparcial que se refiere a que hay una persona que deriva de la imaginación y la experiencia que fungiría como una conciencia ética para indicar lo que debe realizarse, ajeno de cualquier posicionamiento y apegado a un criterio de lo que es bueno y lo que es malo. Aunque esta teoría presenta críticas, dada la propia imperfección y el desconocimiento; no obstante, lo rescatable de esta teoría, es lo que señala Darwall quien asevera que es una proyección que remite a lo imparcial. (Valcarce, 2010)

Esto auxilia a la idea de que en el servidor público se sugiere que predomine un despertar de la conciencia, en el que primeramente se reflexiona y se delibera; posteriormente se adquiere una conciencia de la realidad y de lo que puede afectar; consecuentemente se logra distinguir entre lo conveniente y lo nocivo; después se asumen deberes de manera voluntaria, y finalmente se actúa positivamente. (Bautista, 2007)

En ningún momento se actuará conforme a un materialismo que oriente a la dirección del servicio público con la única finalidad de adquirir mayores riquezas o bienes materiales. El servicio público antepone un bienestar individual y está fincado en el bien común y en el ideal máximo de que prevalezca el bienestar de la población. Un servicio que se guíe por la ética de la moderación en la que hay un justo medio y la virtud es el valor principal.

Una formación sólida para no optar por un individualismo que no se aproxima a un estado de derecho igualitario y justo sino que repele dichos valores y se convierte por lo tanto se convierte en una oclocracia en la que predomina el interés privado por encima del interés general.

El enfoque está orientado en la formación de un capital humano del servicio público que realmente comparta esa visión y que cuente con los debidos conocimientos para no ceder ante la corrupción que prolifera y en la que existe una clara inclinación a un uso ilegítimo del poder público orientar únicamente a un beneficio personal o simplemente actuar de forma arbitraria, que existe esta tentación debido a que naturalmente el poder permite influir en las personas, como la sombra acompaña al poder.

Un capital humano formado tiene la posibilidad de actuar eficientemente y tomar decisiones con conciencia y con asertividad atendiendo un sentido humano realista, una formación de la persona humana integralmente ciudadanos que puedan desarrollar sus capacidades plenamente, con libertades para decidir y no ceder a otras ideas sino mantener un criterio.

Es aquél que identificó la ética de la convicción frente a la ética de la responsabilidad, con ellas será capaz de tomar en consideración lo que antes era una proposición de tipo prescriptivo que va a influir decisivamente en las acciones y que a su vez marca la pauta para tomar decisiones de forma positiva o en algunos caso adversamente conforme a la propia observación. Pero también será capaz de determinar si una acción está apegada a su naturaleza y objetivo, lo que se conoce la ética de los principios y de los resultados. (Santillán, 1994)

Como lo ha señalado el propio Max Weber ambas no transcurren por caminos divergentes sino que tienen complementarse dada por su importancia y los efectos que generan. Si se considera una sola se puede caer en un fundamentalismo o bien en un criterio insensible.

Así el servidor público tendrá presente los llamados polos de integridad que son aquellos que agrupan a los valores y nos indican entonces la cercanía que se puede presentar y sobre los mismos que decisión se debe tomar. Se puede dar un conflicto cuando no se logra identificar cuáles son los valores a tomar en consideración, ya sean finalistas: como son la integridad, responsabilidad, transparencia, ejemplaridad, austeridad, honradez que son los que se enfocan al fin último y los valores que son conocidos como instrumentales: objetividad, neutralidad, imparcialidad, confidencialidad y dedicación al servicio público, y que en un conflicto entre polos debe priorizarse los principios de referencia y por lo tanto los que tengan un mayor peso. Evitar que un rol conlleve el sacrificio de otro. (Villoria, 2009)

Un gerente público capacitado requiere de herramientas de socialización como persona para actuar en el momento indicado para sumar acuerdos y para generar consensos. Se entiende la naturaleza social con la que surge el Estado por la necesidad de interrelacionarse para un beneficio común. Es aquél que construye vínculos y es adaptable a cualquier tipo de situación sin perder la esencia que lo representa.

Estos perfiles no se limitan a dirigir sino en este derecho prioritariamente se debería de incluir el derecho al liderazgo en los asuntos públicos, así también coincidiría con la capacidad de participar en proyectos de relevancia y matiz político. Son liderazgos preparados para estar frente a los otros y establecer una comunidad y un desarrollo en plenitud.

El compromiso más importante en el sentido ético retomando parte de lo que deriva la presente propuesta que se refiere a la Estrategia Nacional de Cultura Cívica se direccionan con la educación y en este sentido es prioritario la conformación de directrices que ya están señaladas sobre las cuales es imponderable transitar.

Una propuesta ética por lo tanto remota lo que ya se ha realizado y en este caso la formación de servidores públicos se puede afinar. Diversas universidades y en el caso concreto la Universidad de Xalapa que mantiene un enfoque de tipo humanista contiene en sus programas de formación la Maestría en Política y Gestión Pública y la Maestría en Derecho Electoral, en ambas se considera como una materia disciplinaria la ética. Prioritariamente esto se realiza también desde la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, así como los cursos que desarrolla la Dirección de Desarrollo Institucional han influido considerablemente en impulsar la alta dirección del capital humano con un sentido ética.

Son esfuerzos ciudadanos que se manifiestan a su vez en una política de participación y que tendrán influencia por lo tanto en el objetivo principal del presente texto que es el diseño de políticas públicas fundamentadas en la posibilidad de que participe la ciudadanía a través del derecho a la participación en la dirección de los asuntos públicos.

Conclusiones

La cultura es el ámbito central y el que deriva el presente texto, es decir la capacidad que se tiene para cultivar para centrar democráticamente a la ciudadanía y orientarla entonces análisis de la política pública y al diseño y propuesta de respuestas satisfactorias para la población.

La presente propuesta se pensó desde iniciar con el proceso de culturalización democrática para lograr una sensibilización de la población y entonces identificarse con lo que sería la elaboración de una política pública con efectos en la propia población.

Es paradójico que en este caso se quiera realizar una política de la propia política pública y esto se expresa en virtud de que se busca la formación del capital humano para que luego

participen en formular más políticas públicas, por lo que este es el primer problema público.

Aquí radica el quid a estudiar que es si efectivamente la ciudadanía cuenta con la suficiente preparación para ejercer un derecho tan importante como es la participación en la dirección de asuntos públicos que a reserva de lo que se considere se hace una propuesta de liderazgo en los asuntos públicos.

Esto se convierte en un reto de tipo institucional principalmente porque es lanzar a la ciudadanía a decidir pero para ello el reto es que conozcan, sin ser discriminativos y violar el primero de la Constitución, una población que carece de un mínimo piso para participar en la democracia en lugar de favorecer va a entorpecer.

Existen las herramientas básicas para lograrlo e involucran no sólo la capacitación sino que se debe partir desde la sensibilización, si realmente se tiene una vocación para servir, posteriormente complementarlo con un programa de estudio centrado en las decisiones democráticas actuales.

Posteriormente se deberán incluir las materias que tienen una mayor influencia en los hechos públicos y en ellas precisamente tiene que explicarse pero sobre todo aplicarse una materia de ética pública o bien ética electoral en la que se involucre a los futuros gerentes públicos en esquemas que los orienten en la toma de decisiones y las implicaciones que tienen las mismas.

El anhelo de tener un estado liberal eficiente conlleva que quienes interactúen y formen parte de la administración y gestión del mismo se encuentren a la altura y puedan interactuar satisfactoriamente.

La preparación es un tamiz necesario hoy día en la administración pública. Lo que exige un ambiente competitivo en el que se desarrolla la investigación de vanguardia en

Universidades de Estados Unidos y en las que la formación tienen un papel que no se escatima.

Una transformación implica también que se refresquen los cuadros al servicio público y que cuenten con una formación de calidad que se estructure en conocimientos actualizados y de calidad; aplicaciones eficientes con destrezas para lograrlo y principalmente una base axiológica muy sólida que impida cualquier tipo de acto de corrupción.

Fuentes de consulta

- Bardach, E. (2001). Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bautista, O. (2007) La Ética en la Gestión Pública: Fundamentos, Estado de la Cuestión y Proceso para la Implementación de un Sistema Ético Integral en los Gobiernos. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid
- Bernales, E. (2006). El derecho humano a la participación política. Lima, Perú.
- Organización de las Naciones Unidas (1949). Declaración Universal de los Derechos de los Derechos Humanos
- Organización de las Naciones Unidas (1966) Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos
- Franco, C. Diseño de Políticas Públicas. Puebla, México: IEXE Editorial
- Eagleton, T. (2001) La idea de cultura. Una mirada sobre los conflictos culturales. Barcelona, España: Paidós
- Fernández, S., J. F. (2014) Norberto Bobbio: El filósofo y la política. Antología. (comp.). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica
- Freedom House (2020). Libertad en el Mundo. página: <https://freedomhouse.org/country/mexico/freedom-world/2020>
- Instituto Nacional Electoral (2016). La Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023

- Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática. (2019). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. Ciudad de México, México: Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>
- Rico, A. (2019). Costo de la Democracia y Participación Ciudadana en México: Tendencia y Alternativas de Financiamiento.
- Subirats, J. (1989). Anàlisis de Polítiques Públiques y Eficacia de la Administración. Madrid, España. Ministerio para las Administraciones Públicas
- Tamayo, S. (2015) Opinión Pública y Derecho a la Vivienda: la Percepción Ciudadana del Rendimiento de la Política de Vivienda de los Gobiernos Autonómicos en España
- Zovatto, D. & Casas- Zamora, K. (2015) El Costo de la Democracia: Apuntes sobre la Regulación del Financiamiento Político en América Latina
- Valcarce, A. (2010) El utilitarismo y la teoría moral de Adam Smith
- Villorí, M. (2009) Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Tema 5. Castilla- La Mancha, España

EL ACCESO A LA JUSTICIA Y LA APLICACIÓN DE SANCIONES POR PARTE DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Ángel Luis Parra Ortiz⁷

SUMARIO.- Introducción; 1.- Autocontrol del Estado; 2.- Sistema Nación al Anticorrupción y el Contencioso Administrativo; 3.- El derecho humano de acceso a la justicia; 4.- La función jurisdiccional del Estado; 5.- La actividad de Juzgar; 6.- Facultad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de imponer sanciones a servidores públicos; conclusiones.

Resumen

Analizar la actuación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el entorno del Sistema Nacional Anticorrupción, resulta esencial para el entendimiento claro del derecho de acceso a la justicia y la función jurisdiccional del Estado. Así, gracias a la facultad del Tribunal para la aplicación de sanciones, patentiza una actuación sumamente tecnicizada y al margen de cualquier conflicto de intereses. Por tanto, el análisis de la viabilidad de sus nuevas atribuciones es esencial para entender el contexto en que se desarrolla el Sistema Nacional Anticorrupción.

7 Licenciado en Derecho, Especialidad en Práctica Docente Universitaria, Maestría en Gobierno y Administración Pública, Master en Derecho Penal, Procesal Penal y Criminología; Doctor en Gobierno y Administración Pública, Académico de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, Coordinador del Seminario de Justicia Administrativa de la misma Institución Académica; Premio Nacional de Derecho Administrativo 1995; miembro del extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, ocupando diversos cargos durante 28 años; autor del libro *Compendio de Derecho Procesal Administrativo*; actualmente, Secretario Académico del Instituto de Formación Profesional de la Fiscalía General del Estado

Abstract

Analyzing the performance of the Federal Court of Administrative Justice, in the environment of the National Anticorruption System, is essential for a clear understanding of the right of access to justice and the jurisdictional function of the State. Thus, thanks to the power of the Court to apply sanctions, it evidences a highly technical performance and regardless of any conflict of interest. Therefore, the analysis of the viability of its new powers is essential to understand the context in which the National Anticorruption System is developed.

Introducción

La Justicia Administrativa en México cuenta con una tradición jurídica desde mediados del siglo XIX, desde la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, hasta el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, en 1936, cuya denominación cambiaría en 2005 para ser el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, ampliando su margen competencial y ya, en el año 2015, implementándose el Sistema Nacional Anticorrupción, el Tribunal transita a de Justicia Administrativa solamente.

Es importante señalar, que, entre las innovaciones de este Sistema, se encuentra la ampliación de funciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para convertirse en un Tribunal sancionador, aplicando medidas correctivas a aquellos servidores cuya responsabilidad se encuentre corroborada y cuya calidad sea de grave.

He ahí el motivo fundamental de este trabajo, disipar algunas dudas en relación con el derecho de acceso a la justicia, que limita su ejercicio a los entes de impartición de justicia, delimitando su función esencial, en contraposición a la nueva tarea sancionadora, que en primera instancia, nos permite observar que los órganos jurisdiccionales se alejan de su

estatus jurídico natural, para convertirse en entes dirigidos a corregir la conducta de los servidores públicos del ejecutivo, que para muchos es una atribución alejada de la impartición de justicia y del principio y derecho de acceso a ella, evidenciando una invasión de esfera competencial, pero que en segundo término, podría considerarse justificada, con un beneficio mayor para la colectividad, el combate a la corrupción.

1. El autocontrol del Estado

El Estado Mexicano ha reconocido, en la autotutela o autocontrol estatal, la posibilidad de que, al emitirse actos administrativos, puedan contener elementos arbitrarios, contrarios a la ley o violatorios de derechos humanos.

Es así, que el mismo régimen jurídico previene mecanismos que regulan al propio estado. Estos mecanismos se traducen en procedimientos o juicios, que pueden iniciar aquellas personas, o grupos de personas, a fin de que sus derechos les sean restituidos. Como asegura Serra Rojas, con base en la legislación constitucional y administrativa mexicana, existen diversos organismos administrativos y tribunales, algunos con limitada jurisdicción y otros con plena jurisdicción, es decir, algunos simplemente con la posibilidad de declarar indebido un acto y los segundos, con la facultad para determinar las condiciones de dicha restitución y hacer cumplir sus determinaciones. (Serra, 1994; 582,582)

Por tanto, aquellos quienes son destinatarios de los actos y se sienten lesionados en sus intereses, tienen la posibilidad de hacer valer la acción contenciosa administrativa que corresponda en contra de la autoridad de la administración pública, que consideren responsable.

No podemos pasar por alto que el Estado coloca a sus autoridades en un plano superior frente a los administrados, es decir, los actos que emiten deben acatarse so pena de aplicar

una medida correctiva, siendo totalmente tangible el poder soberano del Estado.

Entre la diversidad de mecanismos de autocontrol o autotutela, se encuentran las Controversias Constitucionales, la Acción Abstracta de Constitucionalidad, el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales, Juicio de Revisión Constitucional Electoral, Procedimiento Investigatorio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción de minorías legislativas de las Cámaras de Diputados y Senadores y Asamblea Legislativa del Distrito Federal, (Parra, 2019; 84-86), destacando al Juicio de Amparo y al Juicio Contencioso Administrativo, por actuar bajo una estructura meramente judicialista, con un tecnicismo sobresaliente, no porque el resto de los procedimientos no lo sean, pero se trata de dos procesos relativos a discernir conflictos meramente administrativos, con una técnica jurídica sofisticada y cada vez más técnica.

No obstante, también debemos considerar ese autocontrol que se ejerce en sede administrativa, a través de los recursos ordinarios o administrativos, entendidos como aquellos procedimientos previstos en leyes secundarias, interpuestos por los particulares ante la misma autoridad emisora, ante su superior jerárquico o ante un ente especial, en contra de actos provenientes de la administración pública, que puede ser modificados, revocados o confirmados. En suma, arribamos a la conclusión de que existen, entonces, dos tipos de autocontrol estatal, uno administrativo y otro jurisdiccional.

Como hemos afirmado en repetidas ocasiones, uno de los objetivos colaterales de los medios de autocontrol, es la detección de fallas legislativas, que, basados en los planteamientos de los afectados en los recursos o juicios, sirven de asidero para ulteriores reformas legales.

2.- El Sistema Nacional Anticorrupción y el Contencioso Administrativo

Por publicación en el Diario Oficial de la Federación de 27 de mayo de 2015, entró en vigor el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, lastre que ha acompañado el desarrollo social y político de México desde su Independencia.

La corrupción en Nuestro País ha sido, por tanto, uno de los problemas sociales y políticos más enraizados. Se da en cualquier tiempo, en cualquier estrato social, económico o cultural.

Al día de hoy, Transparencia Internacional, quien en su Índice de Percepción de la Corrupción para el año 2019, informó que Nuestro País pasó del puesto 138 al 130, con un puntaje de 29, cuando los más cercanos a 100 son los menos corruptos y en contraposición, los de menos puntaje son altamente corruptos. Por tanto, es imprescindible que en México se echan a andar los mecanismos y vías legales tendientes a disminuir ese lacerante cáncer.

Al respecto, Rodolfo Vázquez nos dice: “El conflicto del corrupto se traduce, entonces, en aprender a conciliar la existencia simultánea del sistema de reglas vigente con su propio subsistema de corrupción que le reporta grandes provechos”, (Vázquez, 2010; 217) siendo necesario que los sistemas anticorrupción sean acordes con la realidad de nuestro entorno y comisionar a la gente capaz y con honestidad probada para implementarlos.

Miguel Carbonell, nos dice que uno de los elementos fundamentales para un adecuado sistema anticorrupción y la transparencia son los juicios orales, sin que a nivel personal coincida, pues hasta en tanto ese tipo de procesos generen

indicadores positivos en la impartición de justicia y no sólo de celeridad, con un garantismo con parámetros razonables y en pro de los afectados o víctimas, no podremos avalar su operatividad. (Carbonell, 2009; 44)

El Sistema Nacional Anticorrupción, en lo relativo a la justicia administrativa, se estableció a través de las reformas a los artículos 73, fracción XXIX-H y 116 fracción V, de la Constitución Política del País, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del día 27 de mayo de 2015, en cuyo texto se establece:

“artículo 73. El Congreso tiene facultad:... XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

En esas condiciones, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene como encomienda dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares y es, como ya dijimos, el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que sean calificadas como graves, de acuerdo con la ley. Igualmente, podrá sancionar a aquellos particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, y fincar a los responsables el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Por su parte, los Tribunales de Justicia Administrativa de índole local, tendrán a su cargo resolver los conflictos que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares e imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por

responsabilidad administrativa calificada como grave, y en la misma forma que en materia federal, a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves.

Ahora bien, por publicación en el Diario Oficial de Federación de fecha 13 de junio de 2016 se modificaron, adicionaron y se recorrieron, diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y por diversa publicación de fecha 18 de julio de 2016, entró en vigor la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, atribuyendo al Tribunal la nueva encomienda ya mencionada.

3.- El derecho humano de acceso a la justicia

El derecho de acceso a la justicia, como nos dice Begné Guerra, citando a Guarnieri y Pederzoli, depende de varios factores, entre los que se encuentra el tipo de cultura jurídica que exista en determinada sociedad. En otras palabras, la relación entre el derecho y el ciudadano, así como las alternativas con que cuentan las partes en disputa y los costos económicos del litigio, pero uno de los más importantes, es la capacidad de respuesta de las instituciones encargadas de administrar justicia, es decir, los tribunales. (Begné, 2007; 100,101)

Este derecho tiene su basamento en el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Política que establece:

“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de

juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.”

Igualmente, en el artículo 8º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos refiere lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.”

Asimismo, en los artículos 8º, denominado Garantías Judiciales, inciso 1 y 25, bajo el rubro Protección Judicial, inciso 1, de la Convención Americana de los Derechos Humanos (Pacto de San José) se establece el derecho de acceso a la justicia, cuando señalan, respectivamente, lo siguiente:

“1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.”

En este tema, Ortiz Ahlf nos traslada al contenido del artículo 6° del Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, diciendo:

“que su contenido abarca el derecho de todo acusado de ser informado en el más breve plazo en una lengua que comprenda de cualquier denuncia formulada en su contra, de gozar del tiempo y de las facilidades necesarias para la preparación de su defensa, además de ser asistido por un defensor de su elección, de interrogar a los testigos que declaren contra él, así como a obtener la citación y el interrogatorio de los que declaren en su favor. A ejercer su derecho sin padecer discriminación alguna por razones de sexo, raza, color, lengua, religión u opiniones políticas.” (Ortiz, 2011; 4)

De tal suerte, es evidente que el derecho humano de acceso a la justicia lo podemos sintetizar como la posibilidad de acceder a un tribunal autónomo, con independencia para dictar sus fallos, con personal bien capacitado y con normas equitativas y justas, que permitan aplicar un proceso adecuado y sin violaciones al mismo.

Además, debemos considerar que el acceso a la justicia no es un asunto meramente formal, como nos dice Gudiño Pelayo, no corresponde exclusivamente a los juristas, ya que reviste aspectos sociológicos, políticos, económicos y psicológicos que el legislador debe recabar y analizar para delimitar este derecho. (Gudiño, 2001; 88).

La cobertura que se le atribuye al derecho de acceso a la justicia es sumamente amplia, es decir, atender a todos los miembros de la colectividad, sin excepción, no obstante, Fix Fierro, nos da un señalamiento asaz catastrófico y lapidario, al señalar:

“Además, podemos suponer también que sigue habiendo sectores de la sociedad que están excluidos totalmente del acceso a las instituciones de la justicia, o que teniendo la posibilidad de recurso a algunas de ellas (como las comisiones de derechos humanos), no logran la satisfacción cabal de sus intereses” (Valadés *et al*, 2001; 133)

4.- La función jurisdiccional del Estado

La pluralidad de funciones estatales se bifurca en tres dimensiones: una de carácter administrativo, de carácter legislativo y judicial o jurisdiccional, acepciones, estas últimas, que significan impartición o administración de justicia, actividad reservada exclusivamente a los tribunales y excepcionalmente a órganos administrativos, en la tramitación y resolución de recursos ordinarios o administrativos.

No obstante, la división clásica de poderes y funciones, y atendiendo al pensamiento de Acosta Romero, la actividad estatal no necesariamente debe dirigirse en esas tres directrices, ya que, de acuerdo con el crecimiento de la sociedad y acorde a las necesidades del Estado para realizar sus tareas, podrían existir cuatro, cinco o más poderes, justificados necesariamente en la eficacia de la actividad estatal. (Acosta, 1997; 68)

Nos referiremos pues, a la función jurisdiccional, la de los tribunales, que se centra específicamente en la solución de conflictos a través del establecimiento de una relación procesal, o en otras palabras, de un juicio.

En ese contexto, es fundamental para el desarrollo social la solución de conflictos ya sea entre particulares o de estos y sus autoridades, cuando sus intereses son opuestos. Así, el orden jurídico implementará procesos que evidentemente quedan en manos de mujeres o hombres, dotados de competencia y autonomía para resolver esos conflictos, que como diría Burgoa

Orihuela, refiriéndose a la cualidad de jurisconsulto, profesional del derecho instruido, docto, entendido, etc., son: “cualidades que necesariamente deben recurrir en todos los tipos de actividad del jurista, como son, el abogado, e juez y el preceptor”. (Burgoa, 2009; 41) Es así, que el juez, para cumplir con su papel de administrador de justicia, debe acogerse a una serie de condiciones judiciales como son: la independencia del órgano, la objetividad e imparcialidad judicial y la confianza pública, derivada de la conducta honesta y comprometida que refleje en el servicio que tiene encomendado. (Barak, 2009; 39-51).

En relación con el último aspecto, la ética de juzgador resulta ser un presupuesto *sine qua non*, pues reviste esencial importancia su disposición para llevar a cabo el bien supremo de la justica, lo que evidentemente obliga a una correspondencia de dar a cada quien lo que le corresponde, en el sentido estricto del aforismo de Ulpiano. (Aparisi, 2009; 134)

Sin embargo, la tarea de juzgar enfrenta en nuestra sociedad pluricultural y pluriétnica un desafío, siendo materia obligada el entendimiento del discurso político y el desarrollo social. Es así como la tarea de los jueces se dificulta al tiempo que implica retos, frente a una alteración del orden por parte del crimen organizado, que infiere directamente en las decisiones judiciales, dejando al margen el legalismo o el justicialismo, para encaminarse a la amenaza del poder de la violencia, lastimosamente en muchos casos. (Castellanos, 2007; 111)

6.- Facultad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de imponer sanciones a servidores públicos

Primeramente, tenemos que el artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa señala:

“El Tribunal conocerá de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves

promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales”

A este respecto, podríamos poner en tela de duda el hecho de que, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al ser competente para aplicar sanciones a servidores públicos que hayan incurrido en conductas calificadas como graves, su actividad es incompatible con su propia naturaleza, como órgano de impartición de justicia, a la función de sancionar entes ajenos, de otro poder, entonces, podríamos suponer, que el Sistema Nacional Anticorrupción da pie a la mezcla de las funciones administrativa y jurisdiccional, fenómeno en sí, que imposibilita la realización de las tareas estatales adecuadamente, y por ende, debería de eximirse al Tribunal de esa facultad, para dar paso a que, el mismo poder ejecutivo, sea el que sancione, como cuerpo superior, a sus inferiores.

Ahora bien, el mismo artículo 4, en su último párrafo, justifica la atribución sancionadora de la manera siguiente:

“Bajo ninguna circunstancia se entenderá que la atribución del Tribunal para imponer sanciones a particulares por actos u omisiones vinculadas con faltas administrativas graves se contrapone o menoscaba la facultad que cualquier ente público posea para imponer sanciones a particulares en los términos de la legislación aplicable”

Y refuerza su determinación, con el contenido de los artículos 4 y 38, inciso A, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, permitiendo a las Salas Especializadas de éste, conocer de responsabilidades e imponen sanciones a los servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, procedimientos que no tienen como fin el impartir justicia, sino mejorar la función administrativa mediante el combate a la corrupción.

En ese entendido, podríamos definirnos opositores, por la separación de poderes y funciones, de esa facultad atribuida al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y pensar que debía seguir en manos del Poder Ejecutivo y sus órganos disciplinarios el corregir a sus subalternos. No obstante, entendemos la razón o espíritu que el legislador imprimió al Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, específicamente a la facultad del Tribunal de Justicia Administrativa para sancionar las faltas graves, pueden considerarse como correctas, en los términos siguientes:

a) El hecho de que sea un órgano autónomo quien aplique las sanciones a servidores públicos por faltas administrativas graves resulta correcto, pues como se ha notado a lo largo de los últimos veinte años, no ha existido una verdadera voluntad de sancionar estas conductas por parte de la Secretaría de la Función Pública, lo que incrementa la desconfianza hacia el propio Ejecutivo, quien formalmente es el superior de todos los órganos centralizados, desconcentrados y descentralizados de la administración pública.

b) Que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por ser un órgano especializado en materia procesal aplica sus principios, métodos y reglas a fin de substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidades, aplicando la sanción correspondiente de una manera efectiva, cumpliendo con las garantías y principios inherentes a un debido proceso, lo que

reduce la posibilidad de error y con lo que se procura alcanzar mayores niveles de justicia y proporcionalidad.

c) Que las reglas del derecho procesal sirvan para individualizar las sanciones, acorde con agravantes y atenuantes, lo que facilita el arribo a una decisión justa y respetuosa de los derechos humanos.

d) Siempre la actividad de los tribunales resulta más técnica y especializada que la de los entes administrativos, por lo que pueden aplicarse criterios que tienden a beneficiar al ser humano, como los principios de interpretación conforme, acceso a la justicia, *pro personae* y métodos tales como el control difuso de la constitucionalidad y el de convencionalidad.

e) Debido a la nueva facultad concedida al Tribunal Federal de Justicia Administrativa de sancionar las faltas graves de los servidores públicos, se ha revisado y actualizado la legislación vigente en materia de responsabilidades administrativas y de justicia administrativa, lo que por ende ya resulta ser un avance en materia jurídica.

f) El hecho de que sea el Tribunal Federal de Justicia Administrativa quien aplique las sanciones a los servidores públicos que incurran en faltas graves, impide que el presunto responsable ejerza presión dentro del mismo Poder Ejecutivo para intentar obtener una resolución absolutoria.

g) Se impide el influyentismo dentro de la administración pública, práctica deshonesta que busca impedir sancionar a los servidores públicos.

h) Se evita el retraso en los procedimientos de responsabilidades con el objeto de apoyar a servidores públicos infractores.

i) El servidor público, al saber que es un ente autónomo el que aplica las sanciones lo concientiza en cuanto a la realización de

sus deberes públicos bajo los cánones de honradez, probidad y eficiencia.

j) Que acorde al principio de plena jurisdicción con el que cuenta el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se garantiza la ejecución y cumplimiento de sus fallos sancionadores. (Parra; 2019; 75-77)

En sumas, considero que el Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, en materia de responsabilidades, garantiza la correcta aplicación de sanciones administrativas y a la propia justicia administrativa, más que poner en duda al propio Sistema.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Estado implementa mecanismos y procedimientos tendientes a corregir su propio actuar, llamando a este grupo de elementos, autotutela.

SEGUNDA.- La corrupción en Nuestro País ha sido, uno de los problemas sociales y políticos más enraizados desde la independencia de México.

TERCERA.- El derecho de acceso a la justicia, podemos sintetizarlo como la posibilidad de acceder a un tribunal autónomo, con independencia para dictar sus fallos, con personal bien capacitado y con normas equitativas y justas, que permitan aplicar un proceso adecuado y sin violaciones al mismo.

CUARTA.- La tarea de juzgar, o dicho de otra manera, la función judicial, de impartir justicia, recae en los tribunales, no en entes administrativos.

QUINTA.- Es benéfico para la función judicial y administrativa el hecho de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sea quien impone las sanciones a los servidores

públicos del Poder Ejecutivo, que hayan incurrido en faltas calificadas como graves.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, (1997), México, Edit. Porrúa.
- APARISI MIRALLES, Ángela, *Ética y Deontología para Juristas*, (2009), México, Edit. Porrúa.
- BARAK, Aharón, *Un Juez Reflexiona sobre su labor*, (2009), México, Edit. Poder Judicial de la Federación.
- BEGNÉ GUERRA, Cristina, *Jueces y democracia en México*, (2007), México, Edit.. Miguel Ángel Porrúa.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Jurista y el Simulador del Derecho*, (2009), México, Edit. Porrúa.
- CARBONELL, Miguel, *Transparencia, Ética, Publicidades y Combate a la Corrupción*, (2009) México, Editorial UNAM.
- CASTELLANOS GOUT, Miltón Emilio, *Del Estado de Derecho al Estado de Justicia*, (2009), México. Edit. Porrúa.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Ingeniería Judicial y Reforma del Estado*, (2001), Edit. Laguna.
- ORTIZ AHLF, Loretta, *El Derecho de Acceso a la Justicia de los Migrantes en Situación de Vulnerabilidad*, (2011), México, Edit. UNAM.
- PARRA ORTIZ, Ángel Luis, *Compendio de Derecho Procesal Administrativo*, (2019) México, Edit. Porrúa.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, (1994), México, Editorial Porrúa.
- VALADÉS, Diego; GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, Coordinadores, *Justicia, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional* (2001), México, Edit. UNAM.
- VÁZQUEZ, Rodolfo, *Corrupción Política y Responsabilidad de los Servidores Públicos*, (2010), México, Edit. UNAM.

LEYES

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Convención Americana de los Derechos Humanos (Pacto de San José)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Responsabilidades Administrativas

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

EL CÓDIGO DE ÉTICA EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Alma Delia Hernández Sánchez⁸

Sumario. Noción de ética. La ética pública en la normatividad mexicana. Los códigos de ética ante la realidad de la función pública. Conclusiones.

Resumen.

La implementación de los códigos de ética, así como el seguimiento y la consecución de la eficacia de los mismos representa un gran reto para las dependencias encargadas del control y vigilancia dentro de la administración pública de los tres niveles y órdenes de gobierno; los esfuerzos han sido numerosos e intensos, aunque los resultados aún distan mucho de vanagloriarnos por una disposición general que promete mucho y que ha dado muy poco aún. Su eficacia pasa por dos grandes retos: el de evitar, en la medida de lo posibles, las subjetividades y en consolidarlo como parte del sistema normativo en materia administrativa.

Palabras clave

Principios, Valores, Reglas de Integridad, Positividad, Eficacia, Ética.

Key words.

Principles, Values, Rules of Integrity, Positivity, Efficacy, Ethics.

⁸ Presidenta del Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz, es Licenciada en Publicidad y Relaciones Públicas por la Universidad Veracruzana, es Maestra en Comunicación Corporativa y Mercadotecnia por la Universidad Anáhuac de Xalapa.

Noción de ética.

Cotidianamente empleamos diversas palabras que se encuentran tan anclados a nuestro vocabulario que son usados casi inconscientemente. Sin embargo, muchos de esas palabras presentan ciertas dificultades a la hora de ser definidas pues lo que la mayoría de las veces se tiene es una noción del significado y no un significado en sí, esto debido a la subjetividad de los vocablos; expresiones como justicia, moral, ética, lealtad, compromiso adquieren un matiz particular dependiendo de quien la emplee, el contexto en el que se emplee y la finalidad que se le dé.

Uno de esos vocablos es sin lugar a duda la “ética”.

Ética ha sido una palabra muy socorrida por el discurso político y empresarial para hacer duros señalamientos a diversos actos de corrupción o de deslealtad. Sin embargo, el problema de su delimitación fue restándole eficacia en los diferentes aspectos de la vida pública nacional, segregándola a una mera definición declarativa.

La Real Academia de la Lengua señala que ética es el conjunto de normas morales que rigen la conducta de la persona en cualquier ámbito de la vida. Otra definición que nos acerca a la comprensión de lo que es la *“ética es la que nos señala que esta es una reflexión filosófica sobre la moral que a su vez consistiría en los códigos de normas impuestos a una sociedad para regular los comportamientos de los individuos* (Rodríguez Aguilar, 2005”).

De acuerdo a Ibáñez Mariel (2015) la ética tiene como supuesto la búsqueda del bien y este reviste tres características:

- 1) Lo que perfecciona la cosa,
- 2) Lo que le es conveniente, y
- 3) Lo que es conforme a su naturaleza.

Partiendo de lo anterior encontramos que lo que se considera el bien (común) va íntimamente entrelazado con nuestra noción de ética; para entender este aspecto del bien común es necesario evocar al Contrato Social de Rousseau (2003) cuando sentencia “cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible de todo”.

En ese sentido, el actuar ético de una persona puede verse reflejada en diversas conductas sociales como las “reglas de ética”, los convencionalismos sociales o postulados meramente morales y subjetivos.

En nuestro país el actuar ético siempre ha sido motivo de escrutinio público, sin embargo dicho escrutinio es mucho más agudo en las figuras públicas, en las primeras líneas políticas y, por supuesto, en el servicio público.

Para efectos del presente ejercicio me referiré a la ética pública, a la que el Código de Ética del Servicio Público en la Administración Pública Federal ha definido como “una disciplina basada en normas de conducta que se fundamentan en el deber público y que busca en toda decisión y acción, la prevalencia del bienestar de la sociedad en coordinación con los objetivos del Estado mexicano de los entes públicos y de la responsabilidad de la persona ante éstos”.

La ética pública en la normatividad mexicana.

Las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción trajeron consigo una serie de modificaciones al paradigma que hasta entonces se enseñoreaba en el servicio público. Aunque es necesario reconocer que desde el interior del aparato gubernamental (en los tres niveles de gobierno) se venían haciendo sendos esfuerzos por combatir las prácticas nocivas que erosionaron la credibilidad y eficacia de las instituciones públicas, también hay que decir que muchas de estas medidas se quedaban cortas y, en la mayoría de los casos,

eran meramente declarativas y sin posibilidad alguna de cumplimiento.

Por ejemplo, aunque la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del año 1982 no hacía alusión a los códigos de ética, el artículo octavo transitorio de su decreto de reforma en el 2002, exhortaba a la otrora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a crear un Código de Ética que contuviera reglas de claras en la actuación de las y los servidores públicos federales a fin de que: a) imperara invariablemente una conducta digna que respondiera a las necesidades de la sociedad; b) orientara su desempeño en situaciones específicas que se les presentaras; y, c) propiciaran una vocación del servicio público en beneficio de la colectividad.⁹ Este primer esfuerzo por regular aspectos éticos en la normatividad administrativa presentaba un serio obstáculo: la falta de mecanismos necesarios y suficientes, amén de un andamiaje jurídico adecuado, que brindaran eficacia a dichos códigos, los cuales se convirtieron en meros postulados declarativos quedando sujetos a la discrecionalidad del servidor público respectivo.

Sin embargo, la reforma constitucional de mayo del año 2015 planteó un horizonte completamente distinto a lo que se venían acostumbrando tanto servidores públicos como la ciudadanía en general. De ellas se desprendían 8 acciones que a través de la Secretaría de la Función Pública¹⁰ se ponían en

9 ARTICULO 49.- La Secretaría, con sujeción a lo previsto en el artículo 48 de la Ley, emitirá un Código de Ética que contendrá reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

El Código de Ética a que se refiere el párrafo anterior, deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate.

10 <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/reforma-en-materia-de-combate-a-la-corrupcion>

marcha para darle un giro a la práctica gubernamental; uno de ellos: los Códigos de Ética y las Reglas de Integridad.

Este planteamiento constitucional se vio materializado en la norma secundaria denominada de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), que sustituía a la anterior Ley Federal en la materia pero que adquiría un matiz de cláusula constitucional al ser de observancia general¹¹; esta norma, establece en su artículo 6º la obligación de todos los entes públicos para crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan la actuación ética y responsable de cada servidor público.

La disposición citada previamente deja muy en claro que, desde el aparato gubernamental, se apuesta plenamente por retomar los principios, valores y actuar ético como pilares que apuntalen un cambio de fondo en las instituciones nacionales.

En esa pugna que pretender delimitar la moral del derecho, se encuentran en un intermedio los preceptos éticos que durante décadas parecieron estar encasillados a una especie de convencionalismos sociales, sin ninguna otra fuerza que la moral; ante todo este escenario, la entrada en vigor de la LGRA suponía un giro en todo lo que habitualmente se venía realizando en la administración pública, pugnando por conductas adecuadas al interior del servicio público.

En ese sentido, el artículo 16 de la LGRA que establece la observancia obligatoria del Código de Ética de parte de todos los servidores públicos de conformidad a los lineamientos que emitiera el Sistema Nacional Anticorrupción, se convirtió en el gran reto operativo pues – en la *praxis* – era pasar del discurso a los hechos.

11 En Veracruz, su norma correlativa remite a la propia Ley General en cuanto hace a los temas sustantivos.

Finalmente, es el doce de diciembre de dos mil dieciocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “*Acuerdo por el cual se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas*”¹², mismo que en artículo cuarto define a los Códigos de Ética de la siguiente manera:

“CUARTO. El Código de Ética constituirá un elemento de la política de integridad de los entes públicos para el fortalecimiento de un servicio público ético e integro. Será el instrumento que contendrá los principios y valores considerados como fundamentales para la definición del rol del servicio público y que buscará incidir en el comportamiento y desempeño de las personas servidoras públicas, para formar una ética e identidad profesional compartida y un sentido de orgullo de pertenencia al servicio público.”

Al respecto vale la pena subrayar que la propia LGRA señala que la función de los Códigos de Ética es que los servidores públicos tengan una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño.

Este apalancamiento normativo, de la mano de un sistema de control y en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, permitió que los Códigos de Ética adquirieran la cualidad de instrumentos vigentes, vinculatorios y que aspiran a una positividad consolidada en el servicio público a través del establecimiento de un conjunto de principios, valores y reglas de integridad.

Esto representa un parteaguas en la función pública, pues hasta antes de la LGRA el tema ético era una mera declaración de

12

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5540872&fecha=12%2F10%2F2018

voluntad y que adornaba los discursos políticos; a partir de este nuevo marco normativo por primera vez, los principios y los valores se convertían en una guía real y obligatoria dentro del servicio público.

Los códigos de ética ante la realidad de la función pública.

Los códigos de ética representan un ejercicio interesante dentro de la función pública porque a través de su implementación se despliegan una serie de postulados, pero también otras regulaciones secundarias como los códigos de conducta o la conformación de comités de ética o unidades de ética, según sea el caso al interior de las diferentes dependencias, entidades u organismos del aparato público.

Los principios, valores y reglas de integridad que contienen los códigos de ética se ven materializados en cada dependencia o entidad pública a través de instrumentos más específicos denominados códigos de conducta. Estos códigos de conducta son documentos particularizados a las necesidades propias de cada dependencia del poder ejecutivo, pero que se rigen por los postulados del Código de Ética de la Federación o de las Entidades Federativas, según sea el caso. Bajo esta óptica, los códigos de conducta vienen a tener un asidero legal y, como se señalará más adelante, procedimientos que garanticen su observancia.

Volviendo al tema de los códigos de ética, en el caso del Gobierno Federal¹³, éste recoge 5 temas clave en la implementación de dichos dispositivos:

- Códigos de conducta: entendido como el instrumento deontológico en el que se especifica, de manera puntual y concreta, la forma en que las personas servidoras públicas, en su respectiva dependencia, entidad o

13

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/475262/C_digode_tica.pdf

empresa productiva del estado, aplicarán los principios, valores y reglas de integridad contenidas en el Código de Ética.

- Ética pública: es definida como una disciplina basada en normas de conducta que se fundamentan en el deber público.
- Riesgo ético: es la identificación de las situaciones en las que potencialmente pudieran transgredirse principios, valores o reglas de integridad y que deben ser identificados a partir del diagnóstico que realicen las dependencias, entidades o empresas productivas del estado.
- Juicio Ético: considerado como el ejercicio individual de ponderación de principios y valores que lleve a cabo cada persona servidora pública, previo a la toma de decisiones y acciones vinculadas con el desempeño de su empleo, cargo o comisión.
- Valores: establecidos como la calidad o conjunto de cualidades por las que una persona servidora pública es apreciada o bien considerada en el servicio público.

Todo este contenido nos permite advertir que aspectos que históricamente han sido considerados como parte de la formación intrínseca de las personas ahora pasan a un plano protagónico dentro del servicio público. Sin embargo, al igual que el concepto de justicia, esto conlleva complicaciones de interpretación o apreciación que se pueden traducir en problemas prácticos o en la tergiversación del sentido de lo que debemos entender por normas éticas.

Hasta este punto es necesario reconocer que si bien es cierto que existe un engranaje que pretenda hacer válidos los principios, valores y demás postulados contenidos en los códigos de ética y/o de conducta, también es pertinente señalar que el principal problema de estos postulados éticos es la subjetividad que pudiera tener en cada uno de sus operadores en las diferentes etapas administrativas o, en su caso, procesales.

El código de ética aplicable para el servicio público federal contiene 5 principios constitucionales (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, economía, disciplina, profesionalismo, objetividad, transparencia, rendición de cuentas, competencia por mérito, eficacia, integridad y equidad) de los que se desprenden valores como interés público, respeto, respeto a los derechos humanos, igualdad y no discriminación, equidad de género, entorno cultural y ecológico, cooperación y liderazgo; también atiende aspectos como las reglas de integridad referidas a actuación e información pública, contrataciones públicas, licencias, permisos, autorización y concesiones, programas gubernamentales, trámites y servicios, recursos humanos, desempeño permanente con integridad, administración de bienes muebles e inmuebles, procesos de evaluación, control interno, procedimiento administrativo, cooperación con la integridad y comportamiento digno.

El problema no es la definición de cada una de las palabras enlistadas anteriormente, sino la valoración o peso cultural que se le puede dar a cada una de ellas. Tan sólo el relativo a definir qué es un comportamiento digno varía sustancialmente entre una comunidad laboral enclavada en la zona sur del estado de Veracruz a otra ubicada en la zona metropolitana del estado de Jalisco; ese ha representado problema toral de aplicación vinculatoria de estos principios, valores y reglas de integridad que ya existían y que ahora se formalizan a través de un nuevo sistema normativo de responsabilidades.

Otro aspecto es el bagaje cultural o el nivel de especialización de cada uno de los operadores de los contenidos de estos instrumentos, así como la etapa administrativa de que se trate.

Por citar un ejemplo: al interior de una dependencia lo que prepondera es la inmediatez y no tanto los tecnicismos o formalidades legales; planteado eso propongo un ejemplo gráfico: es posible que un servidor público sea denunciado porque escucha música a un volumen considerado alto por

algún compañero de oficina, en esta hipótesis el Órgano Interno de Control (que comparte oficina con los involucrados) considera acreditada la falta y procede a lo conducente, esto pudiera desembocar en una impugnación que daría pauta a otro estatus jurídico del asunto y en la aparición de nuevos operadores (en este caso jurídicos) que tendrían la obligación de contrastar la conducta y el código en comentario al matiz constitucional y quizá diferir del propio instrumento y de las deliberaciones intestinas de la dependencia.

Entonces, el primer problema de los códigos lo encontraríamos en sus propios operadores.

Ahora bien, la aspiración de los códigos de ética es que sus contenidos sean plenamente eficaces y que los mismos sean observables por quienes se desempeñan en el servicio público (como cualquier otra norma jurídica); esto implicaría que las conductas que de ellos derivan (incluyendo los códigos de conducta) fueran observables y su desatención sancionable; esto nos acerca al segundo problema: el de la tipicidad.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (P./J. 100/2006) ya ha establecido que la descripción legislativa de conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma, sin que sea lícito ampliar la hipótesis normativa por analogía o mayoría de razón.

Tomando como ejemplo el Código de Ética de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que dispone en el capítulo VII, relativo a las sanciones, en el artículo 21, que el incumplimiento de las disposiciones de dicho código es causal de la probable comisión u omisión de alguna falta de responsabilidad administrativa sancionable por los Órganos Internos de Control; en este caso

se advierte que, en primer lugar, no se supera el problema de la subjetividad y tampoco el de la tipicidad, exponiendo el criterio individual de los operadores administrativos a la probable comisión de conductas ilícitas penales o administrativas (como un abuso de autoridad o incumplimiento de un deber legal, por ejemplo) al intentar aplicar y sancionar el código en comento.

Es decir, el terreno de la subjetividad lleva al criterio propio la aplicación, no solamente de las sanciones, sino de la calificación de las conductas que se consideran violatorias. Ello no solamente supondría un problema operativo, sino que pudiera ser una acción que viciara a los procesos sancionatorios de la materia en algún proceso jurisdiccional.

Conclusiones.

El marco normativo en materia de responsabilidades administrativas permitirá un mayor margen de maniobra para la operación y ejecución de los códigos de ética y los códigos de conducta. Sin embargo, es necesario superar, primeramente, el problema de la subjetividad y, en un segundo momento, lograr un encuadre normativo que permita darle eficacia a los mismos.

Lo cierto es que dichos códigos se mueven en una delgada línea en donde en un extremo y otro está la eficacia o la ineficacia de los mismos, pero en un nudo complicado los operadores de los mismos podrían caer en arbitrariedades o actos autoritarios.

La idea de mejorar la percepción del servicio público a través de un ajuste ideológico en la función pública es buena, sin embargo, deben atenderse particularidades y contextos diversos que impiden tasar de manera general las conductas que habrán de observar las y los servidores públicos.

En un matiz más oscuro aún pudiera darse el caso de que, en el afán de darles eficacia a los códigos de ética y de conducta, se endurezcan los mecanismos de control y vigilancia y entonces se desvirtúe por completo la noción de principios y valores,

perdiendo estos su positividad en el sentido de cumplimiento aceptado.

Es decir, al más puro estilo orwelliano, se corre el riesgo de perseguir, investigar o sancionar amparados en la subjetividad y no en un marco jurídico pleno y objetivo.

En mi perspectiva, debe dársele un mayor empuje a los Comité de Ética u otras formas de organización colegiada que permitan una mayor interacción al interior de las dependencias creando lazos de lealtad y compromiso; por el contrario debemos evitar, en la medida de lo posible, una eficacia forzada o ficticia que a la postre implique que las y los servidores públicos retomen prácticas tan deleznable como la simulación.

Si lo que se pretende es que las y los servidores públicos adopten conductas apropiadas y que impliquen una verdadera lealtad y compromiso al servicio público, esto deberá realizarse de una manera gradual, pero sobre todo con mecanismos que desarrollen en aquellos el sentido de pertenencia hacia un sistema que sí los toma en cuenta, del que son parte orgánica y del que no se sienten utilizados o como parte más de un “engranaje” público.

Fuentes.

Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal, Secretaría de la Función Pública, consultado en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/475262/C_digode_tica.pdf

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la Emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Ibáñez Mariel Felipe. (2015). Principios fundamentales de la deontología y formación de la conciencia. En *Ética Jurídica* (pp. 51-56). México: Flores Editor y Distribuidor S. A. de C. V.

Reforma en materia de Combate a la Corrupción, consultado en <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/reforma-en-materia-de-combate-a-la-corrupcion>

Rodríguez Aguilar María del Carmen. (10 de marzo de 2005). Sobre Ética y Moral. *Revista Digital Universitaria*, 6, 5.

Rousseau Jean-Jacques. (2003). *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. Buenos Aires: La Página S. A.

EL NAVEGAR DE LA GOBERNANZA EN EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

*(Navigating Governance in The Right to Good Public
Administration In Mexico)*

David Quitano Díaz*
Darinka Eloísa Gómez Roustand**

Sumario: Introducción. II. Cauce preliminar de la gobernanza. III. La nueva gestión pública. IV. Surgimiento del derecho a la buena administración pública. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

Summary: Introduction. II. Preliminary channel of governance. III. The new public management. IV. Emergence of the right of good public administration. V. Conclusions. VI. Bibliography.

RESUMEN

El presente artículo modela los senderos sobre los que avanza el concepto gobernanza a fin de alcanzar la instalación en

* Dr. en Gobierno y Administración Pública, Doctorando en Derecho por la Universidad Veracruzana (UV). Profesor-Investigador de Tiempo Completo de El Colegio de Veracruz (EL COLVER), Integrante de la Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado Veracruz y Catedrático de la Facultad de Economía de la (UV) y la Universidad de Xalapa (UX); email: dquitanod11@gmail.com.

** Maestra en Sistema Anticorrupción con enfoque en Proceso Penal Acusatorio y Justicia Administrativa por El Colegio de Veracruz (COLVER), y Maestra en Derechos Humanos y Juicio de Amparo por la Universidad de Xalapa (UX) y Lic. en Derecho por la Universidad Veracruzana (UV). Se ha desempeñado como Secretaria Técnica de la Fiscalía General del Estado. Actualmente labora en el Centro de Justicia Penal Federal, con sede en Xalapa del Poder Judicial de la Federación.

nuestro país del Derecho a la Buena Administración Pública (DBAP), en la lógica de los derechos humanos mismos que tienen un carácter transversal y expansivo abarcando nuevas áreas de estudio. De esa forma, es que el cuerpo del trabajo se encuentra estructurado en tres momentos importantes, el primero una breve revisión histórico conceptual, el segundo la vinculación entre gobernanza y DBAP en un marco de racionalidad, finalizando con una serie de conclusiones generales.

Palabras claves: *Gobernanza, Derechos humanos, políticas públicas*

ABSTRACT

This article models the paths on which the concept of governance advances in order to achieve the installation in our country of the Right to Good Public Administration (DBAP), in the logic of human rights themselves, which have a transversal and expansive nature, encompassing new study areas. In this way, the body of work is structured in three important moments, the first a brief conceptual historical review, in the development of the link between DBAP governance in a framework of rationality, ending with a series of general conclusions.

Key words: Governance, Human rights, public policies

I.- Introducción

El funcionamiento óptimo y puntual de las instituciones para los ciudadanos, son elementos esenciales de una buena administración pública, bajo dicha observancia este derecho se encuentra garantizado en la Carta Europea de Derechos Fundamentales, a tal grado de ser considerado como un derecho humano. A partir de que las relaciones entre los ciudadanos y la Nueva Administración tiene un punto de

referencia central con los jueces administrativos y protección de los derechos.

Lo anterior se menciona acertadamente en el libro *Gobernanza* el nuevo proceso de gobernar de Luis F. Aguilar (2010) donde expone el planteamiento que surge dentro de los problemas respectivos a la conducción de los gobiernos, ya que dos han sido las líneas generales de respuesta: la gobernabilidad y la gobernanza, se relacionan ambos con la acción del gobierno, hacen referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno y buscan su solución. A partir de que uno de los grandes desafíos de los gobiernos y la administración pública es dar respuesta a las crecientes demandas de la población. Es por eso que se ha dado un fuerte impulso a la medición del desempeño como un elemento central para la planeación, programación y control de la administración pública.

De igual manera el rol del Estado expresa el Derecho en una sociedad o, de otro modo, realiza el orden social por medio del derecho. Esta es la manera de obrar del Estado sobre la sociedad, su actividad específica en la que no puede ser substituido por ningún otro agente social; y si por cualquier motivo uno de estos últimos ejerce aquella función de expresar el derecho, entonces dicho agente se convertiría en el Estado, y solamente habrían cambiado las cosas de nombre. En este punto el problema del Estado es el problema del Derecho; este es el concepto, aquél su órgano de expresión, para la cual o emplea fórmulas generales, que son las leyes o hace su aplicación a casos particulares, que es la justicia. La acción del Estado sobre la sociedad sigue dos caminos divergentes, o sea, ha habido dos concepciones sistemáticas de ella, correspondientes a dos explicaciones de la naturaleza del Estado que en su lugar expusimos y son en términos generales, el individualismo y el colectivismo (Cossio, 2015; pp-91-93).

Una mejor administración para el ciudadano pasa por una transformación de la misma basada en criterios de eficacia y

transparencia. Los compromisos con los ciudadanos y las obligaciones impuestas por el marco normativo requieren el establecimiento de medidas eficaces y urgentes, que pasan necesariamente por un análisis de los servicios que prestamos, planteando su simplificación, elaborando catálogos donde se establezcan cuáles son y como se realizan, y por la utilización de herramientas que faciliten tanto la gestión interna como el acceso que la ciudadanía está demandando.

Asimismo, se busca que las acciones y servicios del Estado se transformen en externalidades positivas que impulsen tanto el desempeño de los mercados como el bienestar de la sociedad y, por ende, la productividad de los individuos. La participación de la ciudadanía es otra característica de la orientación que siguen las reformas, ya que pretenden integrar a los ciudadanos en la búsqueda de mejoras en los servicios públicos y el combate a la corrupción. Este planteamiento se basa en la premisa de que el mejor observador o auditor de los servicios y productos que ofrece el Estado es el propio ciudadano; esto bajo el principio de que el Estado existe para procurar el beneficio de la sociedad y el desempeño de los servidores públicos debe ser el garante de ello y por ello como expondremos en los apartados subsecuentes DBAP es el vaso comunicante.

II. Cauce preliminar de la Gobernanza

Retomando a Luis F. Aguilar (2010) la capacidad de gobernar se muestra y se valida mediante los resultados reales que producen las decisiones y las acciones que ejecuta el gobierno. En los hechos, el gobierno decide y practica acciones que detonan a cabalidad las potencialidades legales, fiscales, informativas, políticas, gerenciales que posee, por lo que acredita que posee la capacidad de atender problemas y enfrentar desafíos públicos, pero también se observan decisiones y prácticas que las desaprovechan o subutilizan, con el resultado de agravar problemas y no transformar las condiciones sociales indeseadas.

En principio, para que la capacidad de gobernar sea un hecho real con efectos concretos, son decisivas las acciones analíticas y administrativas del gobierno, así como las actividades políticas de interlocución y negociación que el gobierno practica en su relación con los actores sociales para definir y realizar los objetivos de la sociedad. Cuando ello no sucede aparece la gobernanza, misma que es una palabra de reciente creación y difusión que se ha acuñado para denominar a la eficacia, la calidad y la satisfactoria orientación del Estado (Aguirre, 2014, p.153). De ahí que se ha abierto paso en las democracias modernas el intenso debate sobre una variedad de temas que ya no pueden ser ignorados por los gobernantes, entre ellos el (DBAP). Lo cual es resultado de que la gobernanza busca la optimización de la toma de decisiones, involucrando grupos de la sociedad civil para autorregular y/o evaluar la función pública.

Si bien la Gobernanza aparece al final del siglo pasado para denotar el conjunto de las actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir a la sociedad, que implica la acción del gobierno, pero no se reduce sólo a ella, sino que incluye además la acción de actores económicos y sociales, de modo que gobernanza es un enfoque/concepto postgubernamental de gobernar. De acuerdo a Luis F Aguilar (2007) el enfoque apunta a la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun dotado con la totalidad de las capacidades requeridas.

De esa forma el proceso de deliberación pública bajo esta nueva lógica debe hacerse de manera argumentativa; vale pues decir, por medio de un intercambio regulado de información y de razones, como ejemplo para el caso mexicano la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) la cual mide el nivel de satisfacción de la población con respecto del agua potable, el drenaje y alcantarillado, el alumbrado público, los parques y jardines, la recolección de basura, la

policía, las calles y avenidas, y las carreteras y caminos sin cuota.

De igual forma, se mide la satisfacción de la población con los servicios de educación pública básica, educación pública universitaria, servicios de salud del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y Seguro Popular, energía eléctrica, transporte público masivo automotor, autobuses de tránsito rápido, metro o tren ligero y autopistas de cuota. En general, la satisfacción promedio a nivel nacional pasó de 43.5% en 2015, a 44.5% en 2017.

Para el caso de los servicios públicos básicos, las calles y avenidas, la policía y el alumbrado público, obtuvieron un nivel de satisfacción de 23.7%, 23.8% y 35.9%, respectivamente. En cuanto a los servicios públicos bajo demanda, 82.1% de la población de 18 años y más está satisfecha con el servicio de educación pública universitaria durante 2017, mientras que para el servicio de salud en el IMSS la satisfacción fue de 44.4% y, respecto al transporte público masivo automotor, fue de 31.3 por ciento. De la misma forma, en la realización de trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, además de otros contactos con servidores públicos, en 78.5% de los casos los usuarios manifestaron sentirse satisfechos. En la década de 1980, “*Menos gobierno*” era la idea prevaleciente como respuesta a los problemas económicos; en la década de 1990 y a inicios del siglo XXI, la “Nueva gestión pública” fue el tema dominante. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala actualmente que la administración pública se mueve hacia nuevas direcciones, ya que las reformas se están enfocando en la calidad de los servicios para los ciudadanos y las empresas, y la eficiencia en la administración. Esta temática significa un nuevo proceso directivo, en tanto la definición y realización de los objetivos sociales es resultado de un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad, que no es dominado por gobierno y que, por ello, tampoco puede ser en modo de mando y control, dada

la independencia política de los actores sociales y su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen y de los que el gobierno carece.

III. La Nueva Gestión Pública

Por esta razón, es que, bajo el esquema de Nueva Gestión Pública (NGP), aparece la metodología de las Políticas Públicas, como ciencia y como modo de razonamiento han tenido una gran evolución, esto debido a la apreciación de métodos sobre los cuales se basa. De modo que la importancia dentro de la evolución que han sufrido radica principalmente en la proporción sistemática de los elementos y procesos que resultan de las mismas, mismos que son sumamente necesarios para la determinación de los efectos reales, y que puedan ser previstos o no, así como para poder analizar de mejor forma las referencias y valores que arrojaron las acciones empleadas.

Palabras de las fases:

- ✓ Agenda
- ✓ Diseño y formación
- ✓ Implementación
- ✓ Evaluación

Este proceso se logra a través del desarrollo de cada una de las fases anteriormente mencionadas, el resultado es lograr generar una política pública de impacto, en la figura 1, veremos el objetivo de cada fase.



Figura 1. Proceso de la Política Pública

Fuente: Elaboración propia con base en (Lahera Parada, 2004).

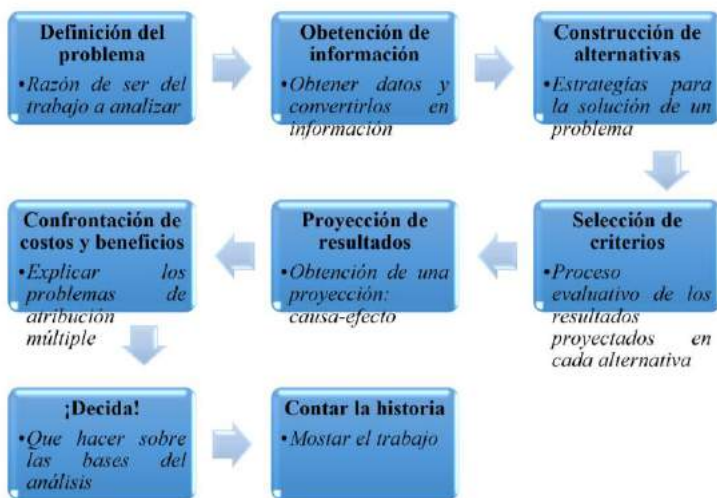
La Evolución del Enfoque de las Políticas Públicas.

Eugene Bardach, mantiene la idea de que el análisis resulta más un arte que una ciencia, ya que la intuición tiene la misma importancia que el propio modelo. Por esto estableció como camino al análisis, los siguientes pasos:

- ❖ Definición del problema
- ❖ Obtención de información
- ❖ Construcción de alternativas
- ❖ Solución de criterios
- ❖ Proyección de los resultados
- ❖ Confrontación de costos
- ❖ Decidir (que hacer)
- ❖ Contar la historia

“La secuencia de estos pasos puede variar y no todos los pasos son necesariamente pertinentes en una situación particular. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la definición del problema es el mejor punto de partida y la argumentación de una propuesta es, casi inevitablemente, el punto final...el espíritu con el que el analista aborda cada uno de estos pasos, especialmente en las primeras etapas del proyecto, debe ser tentativo. (Bardach, 1998, págs. 14-16)”.

Proceso del “camino de los ocho pasos para el análisis de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia con base en (Lahera Parada, 2004)

La transformación de las necesidades del Estado han incrementado con el transcurrir del tiempo por lo cual los estudiosos tratan de restablecer las fronteras existentes entre el Estado y la sociedad, colocando a los mismos Estados frente a nuevas problemáticas conformando una nueva agenda

política que sin lugar a dudas influye sobre el funcionamiento de los Estados, por lo cual el Estado tiene la obligación de fortalecer y crear nuevas instituciones y políticas cumpliendo así con la comprensión del mismo Estado y sus acciones. Las políticas públicas han sido diseñadas en pro de los intereses políticos y no en la efectividad, son cinco instrumentos para el diseño efectivo de políticas públicas.

- Las normas reglamentarias.
- Transferencias financieras.
- Suministro de bienes y servicios.
- Reglamentación de procedimientos.
- Persuasión.

Contar con el conocimiento de análisis de las políticas públicas, es una disciplina que permite adquirir conocimientos sobre el estado mismo, a partir del análisis de sus actualizaciones concretas, y es que la herencia de una política no se limita a las instituciones y reglamentos que la conforman sino que incluye también a las personas que componen las comunidades, de forma específica la políticas también son llamadas como *advocacy coalitions*¹⁴; Sabatier las define como las personas pertenecientes a diferentes posiciones que comparten un sistema similar de creencias y demuestran un cierto grado de coordinación en sus actividades en el tiempo (Roth, 2007; 78).

14 También traducido al español como el marco de las coaliciones de abogacía, coaliciones de actores militantes y de las coaliciones promotoras, entre otros, es un marco que investiga el proceso político por medio de la categoría analítica de las coaliciones de causa y define la política pública como sistema de creencias y la demarca a partir del subsistema. Asimismo, ilustra condiciones específicas que explican la variable dependiente de la continuidad o el cambio de la política.

La gobernanza en cierto sentido hipotético cumpliéndose con todas las condiciones necesarias puede llegar a actuar como una verdadera democracia en el ejercicio del poder por el hecho de que los ejercicios de implicación de toma de decisiones de ciertas políticas públicas serán realizados en coordinación entre, sociedad y gobierno. Esto genera que la toma de decisiones ya no tenga un carácter completamente autocrático. Las acciones legitimaran al gobierno, lo harán eficaz y competente pues como agrupa los intereses incluidos en los programas de gobernanza se estaría generando una acción redonda en todos los sentidos, de la cual puede que no llegue a tener el completo de los frutos esperados, pero sí tendría un gran abordaje general de las metas planteadas.

Mediante esta presión se aspira a llegar a un “buen gobierno” con el cual se busca renovar los procesos. Se trata de crear escenarios, estrategias y mecanismos de participación para aumentar el éxito de la gestión e instaurar un gobierno eficiente que rinda cuentas. Se reconoce la interdependencia entre los sectores público, privado y voluntarios (ONG).

IV. Surgimiento del derecho a la buena administración pública

A partir de todo lo anterior, y de las recomendaciones de organismos internacionales sobre las características que deben alcanzar las administraciones públicas, aunado al tratamiento académico es que surge la necesidad de garantizar el DBAP en las cartas constitucionales, más allá de ser características deseadas por quienes se ostentan como servidores públicos, bajo un principio lógico, en el cual los Estados tienen la responsabilidad de dotar de servicios al pueblo, principalmente de educación, salud, seguridad y el cuidado del medio ambiente entre otros. Pero para que eso se pase de la letra a la acción, se demanda que quienes encabezan las instituciones hagan efectivo ese derecho, de lo contrario carecer de algún servicio público de forma efectiva es violatorio de derecho.

El antecedente supremo con el que se cuenta es el Tratado de Maastricht, en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (aprobada en el año 2000), así como en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Al respecto artículo 41 establece bajo el texto “Derecho a una buena administración” que:

“1.- “Toda persona tiene derecho a que las instituciones, organismos y agencias de la Unión traten de sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2.- Este derecho incluye en particular: a) el derecho de toda persona a ser escuchada antes de que se tome en su contra una medida individual que le afecte desfavorablemente; b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y el secreto profesional y comercial; c) la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones. 3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o agentes en el ejercicio de sus funciones de conformidad con los principios generales comunes a los derechos de los Estados miembros. 4. Toda persona puede dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y tiene que recibir una contestación en esa misma lengua.”

El fundamento de exigir a la Administración Pública que ejerza su función bajo los más altos estándares nos remite a la razón misma de su existencia: La Administración Pública tiene su razón de ser en la realización de los cometidos estatales tendientes al interés general. Siguiendo esta concepción, la Administración Pública legitima su existencia en el servicio a los intereses generales, por lo cual, constituye una institución servicial o vicarial, que no tiene, jurídicamente hablando, intereses propios sino, cumple los intereses de la colectividad. En ese contexto, el administrado es un sujeto activo frente a

ella, legitimado para exigir las debidas condiciones en que los servicios serán prestados (Fratti de Vega, 2011; P, 2)

La aparición como se ha precisado anteriormente, no surge de forma espontánea, sino que busca atender a algunas González Placencia (2016)¹⁵ de las consecuencias más importantes de los procesos de transformación del Estado moderno, de cara a los nuevos movimientos sociales ocurridos en el último tercio del siglo pasado, tiene que ver con la horizontalización de las relaciones entre el propio Estado y las y los ciudadanos. De modo breve, cada vez es mayor la exigencia de participación ciudadana en las decisiones que tienen que ver con lo público y cada vez es menos tolerado que la autoridad tome decisiones unilaterales, especialmente si sus contenidos son autoritarios, aunque también frente a aquéllas que podrían considerarse democráticas. A la luz de que las instituciones jurídicas y políticas en nuestro país se encuentra en una etapa de transición, por esto, cabe la exigencia de que las autoridades cumplan bien con su mandato.

Por consiguiente, surge la importancia de que las administraciones públicas del orbe se rijan por principios mínimos que garanticen a los particulares un medio de defensa. Tan es un posible medio de defensa que Brito Jaime (2018, s/n), ha catalogado a este derecho como Derecho Humano, argumentando que el eje transversal del sistema jurídico mexicano –y de otros tantos de tradición jurídica occidental–, han generado cambios importantes en la forma de entender el derecho, de modo que hoy en día es difícil identificar alguna hipótesis normativa que no confluya con ellos. Así, el derecho administrativo, la rama más corpulenta del derecho, requiere el desarrollo de doctrina que contemple a los derechos humanos como premisa que repercuta en su objeto de estudio: la administración pública.

15 <https://www.animalpolitico.com/phronesis/el-derecho-a-la-buena-administracion/> (Recuperado el 19 de mayo de 2020)

Derivado de como mediante el Derecho se pueden salvaguardar las prerrogativas sustentadas en la dignidad humana advertido en los Derechos Humanos, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona en una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, el mencionado aspecto recae principalmente en el ámbito de la administración pública con asiento en el poder ejecutivo, de suerte que siguiendo a Castrejón García, podemos afirmar que la responsabilidad patrimonial del Estado puede definirse como “la obligación que tiene el Estado de indemnizar a los particulares, en [los] términos [establecidos en la] ley, que hubieren sido afectados en sus bienes y/o derechos, al desplegarse una conducta administrativa irregular por parte de [dicho ente].”¹⁶

Para el caso mexicano el artículo 26 constitucional, aun en la parte dogmática expresa:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.”

Lo anterior se ejerce a través de Plan Nacional de Desarrollo, es un instrumento para enunciar los problemas nacionales y enumerar las soluciones en una proyección sexenal. Esto como se encuentra expresado en la Ley Federal de Planeación, misma que en el artículo primero de la ley en comento dispone que:

16 Castrejón García, Gabino Eduardo, “Requisitos de procedibilidad en la responsabilidad patrimonial del Estado”, IV Congreso Internacional y V Congreso Mexicano de Derecho Administrativo, octubre de 2011, disponible en:

http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmدا/ponencias/GabinoCastrejon.pdf, consultado el 19 de mayo de 2020.

“Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal; II.- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; III.- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine las actividades de planeación de la Administración Pública Federal, así como la participación, en su caso, mediante convenio, de los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.”

Si bien la Constitución habla de un sistema de planeación, se puede considerar que es solo uno de los procesos que, junto con los de presupuestación, diseño e implementación de políticas públicas y programas, así como el monitoreo y la evaluación de los mismos, deben integrar un sistema de gestión para incrementar el impacto social de las políticas y los programas. Dicha encrucijada, hace que los receptores del mensaje no asimilen que sirve de poco un buen marco jurídico y una estructura orgánica impecable, *“si no contamos con una administración pública profesional, honesta y efectiva, es decir, con las y los funcionarios competentes para hacer realidad los derechos y libertades plasmados en la Constitución y para alcanzar los objetivos de desarrollo de la Ciudad”*.¹⁷

Otra voz autorizada es la del Dr. Mauricio Merino, profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), quien ha subrayado la importancia del Derecho a la Buena Administración Pública al señalar que

17 Recuperado de una declaración del Mtro. León Aceves, Director General de la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México (EAP), al participar en el cuarto seminario del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE-PIRC). <https://www.eap.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/vias-para-hacer-efectivo-el-derecho-la-buena-administracion-publica-en-la-cdmx> el 29 de mayo de 2020

“consiste en la facultad que tendremos las y los ciudadanos, una vez que entre en vigor la carta constitucional, para exigir a las autoridades algo tan simple, pero tan complejo, como el cumplimiento de las leyes”. Bajo ese tránsito histórico cualquier ciudadano podrá vigilar que las decisiones que se tomen correspondan con el marco y con el procedimiento jurídico debido.

Sin embargo, pese a los esfuerzos solo existe el caso de la Constitución Política de la Ciudad de México un afán progresista, la Constitución Política de la Ciudad de México, recién publicado el decreto de su expedición el 5 de febrero de 2017 en la Gaceta Oficial capitalina, y que entró en vigor el 17 de septiembre de 2018, con excepción de las disposiciones en materia electoral, contiene un catálogo de derechos que van más allá de los presentados en la Constitución General de la República:

Artículo 7: Ciudad democrática

1. *Derecho a la buena administración pública*
2. *Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.*
3. *Las autoridades administrativas deberán garantizar la audiencia previa de los gobernados frente a toda resolución que constituya un acto privativo de autoridad. En dichos supuestos, deberán resolver de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable y de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento.*

4. *En los supuestos a que se refiere el numeral anterior, se garantizará el acceso al expediente correspondiente, con respeto a la confidencialidad, reserva y protección de datos personales.*
5. *La ley determinará los casos en los que deba emitirse una carta de derechos de los usuarios y obligaciones de los prestadores de servicios públicos. Las autoridades conformarán un sistema de índices de calidad de los servicios públicos basado en criterios técnicos y acorde a los principios señalados en el primer numeral de este apartado.*

A fin de continuar con el hilo conductor podemos observar en el inciso A del artículo 7 que, como se aprecia en la transcripción anterior del mismo, se intitula “derecho a la buena administración pública” y enlista las características y los elementos que atiendan a una nueva gestión pública donde el *carácter receptivo, eficaz y eficiente de la administración pública*.

Es entonces acertado afirmar que para disponer de un gobierno directivamente competente es necesario y urgente dotarlo con las capacidades de las que carece y que son cruciales para el crecimiento económico y la estabilidad de la convivencia o promover inteligentemente reformas normativas que le otorguen de nuevo las capacidades básicas y apropiadas de conducción y promoción económica, sobre todo si las desregulaciones y privatizaciones se hicieron de manera atropellada y torpemente radical, en gran medido debido a la euforia candorosa en el mercado como panacea o a la idea de que la gobernanza mediante el mercado era suficiente para crear seguridad y prosperidad social.

El objetivo de calidad en los servicios públicos quedó a la reserva de ley, pues el mismo artículo 7 establece que la ley determinará los casos en que deba emitirse una carta de derechos de los usuarios y obligaciones de los prestadores de servicios públicos. En el mismo dispositivo se señala que las

autoridades conformarán un sistema de índices de calidad de los servicios públicos basado en criterios técnicos y acorde a los principios señalados en el primer numeral de ese apartado (generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación).

Hoy, cuando la constitución de la Ciudad de México se encuentra con un criterio de progresividad de derechos humanos, incorporen una amplia carta de derechos y adecuados índices de calidad en los servicios públicos. Cuatro elementos pueden incidir en esta razonable exigencia según Sánchez Molina (2017):

- *En primer lugar*, la incorporación de los principios mencionados debiera permitir que en la Ciudad de México ya se puedan promover y, lo más importante, exigir que los servicios públicos se presten en condiciones de igualdad y que no discriminen entre usuarios; que cuenten con infraestructura y equipamiento adecuado para su funcionamiento; que no se interrumpan constantemente; que cumplan con cierto nivel de satisfacción, y que se gestione con ayuda de la tecnología.
- *En segundo lugar*, habrá que exigir que la carta de derechos y los índices de calidad no solo se apliquen a los servicios públicos, sino también a la explotación de bienes públicos y a la infraestructura. En este camino, con base en los principios pro persona y progresividad de los derechos humanos, debería tenerse no solo derecho a buenos servicios públicos, sino derechos exigibles a la calidad de los bienes, equipamiento e infraestructura disponibles en la ciudad.
- *En tercer lugar*, debemos obligar a las autoridades y a los inversionistas a que apliquen los estándares de calidad no solo a los servicios que presta directamente el gobierno, sino también a los que prestan terceros por títulos que les otorga el sector público; no se vale

que por un artificio legal se abandone a los usuarios de servicios.

- *En cuarto lugar*, es importante insistir en la necesidad de asegurar estándares de calidad en el equipamiento e infraestructura pública, como calles y avenidas, parques públicos, instalaciones para prestar servicios.

Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun si dispusiera de todas las capacidades requeridas y aun si las decisiones y acciones de los gobiernos aprovecharan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. Para que exista un proceso real de gobernanza se necesita que se cumplan condiciones anteriores, como un Estado de Derecho en todo lo amplio, más una cierta capacidad del ciudadano para poder hacer el ejercicio responsable de acción y comportamiento de presión dentro de una sociedad.

La evaluación a nivel de satisfacción consiste en dejar de lado los objetivos del programa en consideración para responder la pregunta ¿los efectos del programa han satisfecho las necesidades fundamentales?, lo que aquí se considera la acción pública, en tal interrogante radica la encrucijada y la propia exigencia de la norma. Porque hasta el momento en México la planeación es indicativa no coercitiva, de tal suerte que no existe sanción por la falta de probidad en el alcance de los objetivos de la administración. Es decir, no necesariamente la de cumplir con unos objetivos fijados a través de un proceso institucional de decisión sino la de resolver los problemas esenciales en una población.

Las coacciones y recursos del contexto se dividen en principalmente dos tipos, a) el entorno estable compuesto por las características fundamentales del problema la distribución de los recursos naturales así como los valores socioculturales además de la estructura social y por las reglas institucionales

fundamentales mientras que por otro lado se encuentra, y; b) el entorno Dinámico, y es el compuesto por cambios en las condiciones socioeconómicas además de la opinión pública así como el gobierno sumando las decisiones e impactos que resultan de los otros subsistemas de política pública. Las condiciones para el cambio de política según el modelo de Sabatier y Jenkins Smith indica que entre las causas externas de cambios se diferencian los factores relativamente estables de los factores dinámicos (Roth, 2009; P.151).

En general no debe ser olvidado que un objetivo importante del análisis de políticas públicas es aportar conocimiento sobre el estado o un régimen político así cómo, sobre la apuesta en marcha de políticas o programas públicos buscando siempre la viabilidad para la resolución según los intereses. La implementación en la toma d decisiones pública es un problema que suele asociarse al área de lo administrativo, que suele tener un significado “administrativo”, pero desde un punto de vista de políticas públicas este suele estar encaminado en la directriz, en este punto la política pública suele tener un alto grado de realidad. Para muchos politólogos el problema político suele desplazarse a otro espacio, menospreciar el proceso de implementación es olvidar que "la política de implementación es la determinante definitiva del resultado".

V. Conclusiones

Debemos de entender que la administración pública es un proceso que nutre al accionar del gobierno y que es el alma de las instituciones. Por otra parte, a lo largo de las últimas décadas el tratamiento de la Administración Pública en la normalidad democrática avizora que el enfoque realizado por los especialistas de las instituciones fue más tratado desde el área de las ciencias políticas dejando un vacío importante sobre el entendimiento de la administración pública como un Derecho Fundamental; ante esa situación es que en el presente trabajo nos permitimos exponer, a fin de apoyar al entendimiento del DBAP, ya al contar con los preceptos que

garanticen al acceso a dicho derecho de manera general, nos encontraríamos en posibilidad de aplicarlos y utilizarlos, para la construcción de nuestras propias ideas sobre lo que es la administración pública y lo que debemos esperar de ella.

En cualquier institución gubernamental, las personas tienen derecho a que los funcionarios traten sus asuntos de forma imparcial, equitativa y dentro de un plazo razonable que convenga a sus intereses. Destacando que toda persona tiene derecho a ser escuchada antes de que se decida cualquier tema en contra de sus intereses, una medida individual que le afecte desfavorablemente. Todos los justiciables tienen derecho a la reparación, por parte del gobierno, de los daños causados por sus instituciones o sus diversos funcionarios, siempre en el ejercicio de sus funciones, es decir, la ineficacia, la corrupción y la ineptitud por parte de quienes administran el ejecutivo debe reparar al individuo cuando le genera un costo o vulnera un derecho. En esto último se encuentra el propio desafío del tema que aquí nos ocupa.

VI. Bibliografía

Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 39, octubre, (pp. 5-32) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela.

Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México. Publicado por: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Aguirre, J. (2014). Gobernanza. En Sánchez, J. *Treinta Claves para Entender el Poder. Léxico para la Nueva Comunicación Política. Vol. III*. (pp. 153-164). México, Piso 15 Editores.

Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*. (M. Porrúa, Ed.) Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Brito, X. (2018). *El derecho humano a una buena administración*. Junio 17. Prometheo Portal Jurídico

Castrejón, G. (2011). *Requisitos de procedibilidad en la responsabilidad patrimonial del Estado*. IV Congreso Internacional y V Congreso Mexicano de Derecho Administrativo, , disponible en: http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmدا/ponencias/GabinoCastrejon.pdf, consultado el 30 de abril de 2020.

_____(2017). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)

Cossío, J. (2015). *Apuntes para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano de Paulino Machorro Narváez*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Fratti de Vega. K. (2011). *¿Tenemos derecho a una Buena Administración?* El Salvador- marzo 11- Edición N°3. Asociación Salvadoreña de Derecho y Desarrollo.

González, B (2010). *Documentación sobre gerencia pública*. del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Tema 8, p. 11 disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C532A8392C3358AC05257BCA000BC9DD/\\$FILE/g](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C532A8392C3358AC05257BCA000BC9DD/$FILE/g)

Lahera Parada, E. (2004). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (1997). *Results of the International Adult Literacy Survey*. Paris: OCDE.

Roth, A. (2009). *Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá, Colombia. Ediciones Aurora.

Sánchez, J. (2017). ¿Cómo evitar que los derechos a buena administración y buen gobierno en la CDMX se conviertan en derechos de papel? Septiembre 14. Revista Nexos.

Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política de la Ciudad de México.

Ley Federal de Planeación.

Páginas electrónicas

Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Constitución Política de la Ciudad de México, disponible en: <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59a/588/5d9/59a5885d9b2c7133832865.pdf>, (Recuperado el 30 de abril de 2020).

<https://www.animalpolitico.com/phronesis/el-derecho-a-la-buena-administracion/> (Recuperado el 19 de mayo de 2020)

<https://www.eap.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/vias-para-hacer-efectivo-el-derecho-la-buena-administracion-publica-en-la-cdmx> (Recuperado el 19 de mayo de 2020)

EL PRINCIPIO DE IGUALDAD COMO ELEMENTO TRANSVERSAL DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Arturo Miguel Chípuli Castillo¹⁸

Sumario: 1. Introducción, 2. El Enfoque de Políticas Públicas (*Public Policy Approach*). 3. Los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. 4. El Principio de Igualdad en las Políticas Públicas. 5. Conclusiones. 6. Fuentes de Consulta.

Resumen: En el presente texto se aborda, de forma general, el origen, desarrollo y contenido de las políticas públicas, las cuales, en la actualidad, deben verse influidas por los derechos humanos, no solo a través de la observancia de los estándares internacionales y del marco de obligaciones que establecen, sino también a través de principios o elementos transversales, como el principio de igualdad, el cual se analiza en este documento.

Palabras Clave: Igualdad, Políticas Públicas, Derechos Humanos.

1. Introducción.

El estudio y formulación de las políticas públicas es una disciplina relativamente reciente que inicia con el texto del profesor norteamericano Harold D. Lasswell “La Orientación Hacia las Políticas” (“*The Policy Orientation*”) de 1951. La fecha es importante para entender el objetivo de las Políticas

18 Licenciado en Derecho (Universidad Veracruzana), Maestro en Derecho Constitucional y Juicio de Amparo (Universidad de Xalapa), Maestro en Derecho Humanos y Democracia (Flacso-México), Doctor en Derecho (Universidad de Xalapa), Especialista en Derecho Constitucional (Universidad de Salamanca), Especialista en Políticas Públicas (CIDE). Actualmente se desempeña como Investigador de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

Públicas (PP), pues el nuevo enfoque nace después de la Segunda Guerra Mundial, una vez consolidado el bloque socialista en la mitad de Europa, y después de haberse llevado a cabo el primer conflicto bélico que dio inicio a la Guerra Fría: la guerra de Corea. La consolidación de una nueva potencia militar y económica supuso un desafío directo al capitalismo democrático estadounidense, sobre todo en lo relativo a la eficiencia de la administración pública, la cual se enfrentaba a un modelo estatal centralizado que controlaba todos los medios de producción (Vázquez y Delaplace, 2011: 35). A este contexto, se sumó la preocupación por la eficiencia de los gobiernos (misma que se incrementaba tanto como la complejidad económica, política y social en que habrían de desenvolverse), las limitaciones técnicas y financieras; así como el fracaso de los modelos que habían privilegiado la más absoluta libertad de los mercados y la modificación de los patrones de actuación de los aparatos gubernamentales (Merino, 2013: 31).

Ante tales retos, la respuesta institucional más influyente tuvo como punto de partida la doctrina de H.D. Lasswell, la cual Merino (2013: 31) ha resumido de la siguiente manera:

La propuesta básica de ese ensayo surgió de la idea de convocar, en tiempos de paz, el mismo esfuerzo y la misma energía que un país es capaz de producir en tiempos de guerra, en favor de la persecución de un objetivo indiscutible y compartido. Ese enfoque, desarrollado de manera exponencial tras la publicación de aquel ensayo, tuvo como eje la propuesta de entender a los gobiernos como organizaciones que concentran el diseño y la implementación de cursos de acción comunes para la sociedad y que se comprometen con sus resultados, dejando atrás la concepción según la cual los

aparatos burocráticos eran un conjunto de órganos, estructuras y procedimientos establecidos de manera rígida para cumplir atribuciones permanentes e invariables a lo largo del tiempo.

En este sentido, la idea liberal sobre el propósito de la hechura de las políticas públicas se sustenta en la transformación de la esfera pública y las formas de intervención del Estado, su relación con el mercado, y la concepción de la acción gubernamental (Del Castillo y Méndez, 2010: 6); así como en la construcción de un enfoque basado en el desarrollo científico-causal, complementado con la imaginación creativa para generar políticas públicas novedosas y eficientes (Vázquez y Delaplace, 2011: 35), cuyas bases se encuentran en el papel del Estado para manejar lo público y sus problemas para confrontar aspectos de la vida social y económica que los mercados no podían resolver (Parsons, 1995: 5 citado por Del Castillo y Méndez, 2010).

El término “política pública”, de acuerdo con Bazúa (2010: 20), se refiere al campo multidisciplinario científico-técnico que estudia los problemas públicos con la pretensión específica de dilucidar las mejores maneras de resolverlos, mitigarlos o erradicarlos, desde el punto de vista del interés público y a través de la maximización del bienestar social. Por otro lado, el autor en cita advierte que las “políticas públicas” son las maneras presumiblemente mejores de resolver, mitigar o erradicar ciertos problemas públicos específicos en un tiempo y lugar determinados. Mauricio Merino (2013), por su parte, señala que las políticas públicas se refieren a todas aquellas intervenciones, regulaciones o acciones públicas que son tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado, con el propósito explícito de modificar el *statu quo* en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público, y dentro de un horizonte temporal

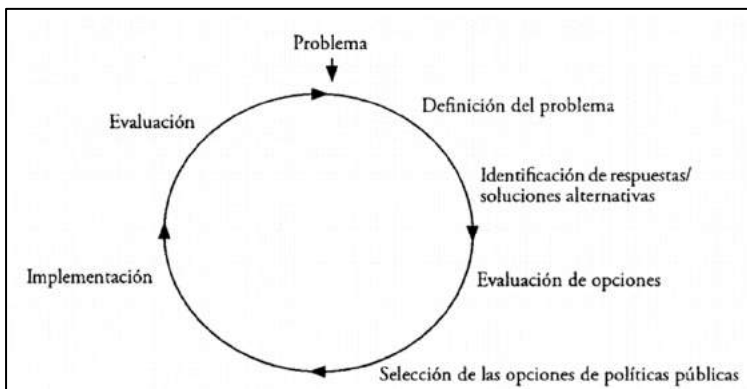
razonablemente definido. Esto es, cursos de acción destinados a afrontar, resolver, gestionar o solventar necesidades y problemas públicos claramente definidos y aceptados por los medios de representación y legitimación sociales. Con base en esta definición, cabe advertir que no todo programa ni acción de gobierno constituye una política pública, sino que, para serlo, debe comprender un proceso racional, informado y comprometido de selección y definición de problemas, a partir de medios efectivamente disponibles para solucionarlos.

2. El Enfoque de Políticas Públicas (*Public Policy Approach*).

El enfoque de políticas públicas (*public policy approach*) o ciencia de las políticas representa una disciplina que se ocupa de explicar los procesos de formulación y ejecución de políticas, así como de localizar datos y brindar interpretaciones pertinentes a los problemas de las PP en determinado periodo (Parsons, 2007: 52). Este enfoque tiene como característica singular la solución de problemas (*problem-solving*), por lo cual su atención se centra en problemas públicos de distinta naturaleza (económica, política, social), evaluando la necesidad y factibilidad científico-técnica y política de la intervención gubernamental, lo que implica analizar la decisión de organismos e instituciones “públicas” y su capacidad para intervenir en la resolución de aquellos problemas visualizados como públicos. En este sentido, dicho enfoque se distingue de aquellas visiones politológicas y centradas en la administración pública, pues se encuentra orientada a: a) la resolución de problemas (que afectan la dignidad humana o el bienestar público), b) se nutre de muchas disciplinas (es multidisciplinar y multimetódico, con una combinación de la perspectiva científico-técnica con la política de las políticas públicas), y se ocupa del estudio de los procesos (de las decisiones) de las PP (Del Castillo y Méndez, 2010: 14).

Conforme a lo antes expuesto, las PP tienen por objetivo encarar problemas de forma racional a través de un proceso de acciones gubernamentales, las cuales buscan generar resultados, y en el largo plazo, efectos positivos en la población (Salazar, 2014: 144). Este proceso hace referencia a un conjunto de fases o etapas interrelacionadas y entrelazadas que, sin suponer un proceso lineal con cortes y límites claros y definidos, permite visualizar al desarrollo de las políticas públicas como un procedimiento alimentado por una racionalidad instrumental que reconoce problemas, objetivos y metas (Del Castillo y Méndez, 2010: 22). El ciclo de las políticas públicas (*policy cycle*) propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o secuencias lógicas (Roth, 2002: 49), mediante el cual se traza un mapa que sirve para estructurar el análisis del proceso de las PP. Es decir, se trata de un dispositivo heurístico que permite la construcción de un modelo para explorar las políticas públicas (Parsons, 2007). Para Merino (2013: 109), el ciclo de las PP es un proceso compuesto que va desde la selección y la definición del problema público que habrá de afrontarse hasta la evaluación de sus resultados, pasando al menos por una etapa de diseño y una red de implementación. El ciclo se encuentra conformado por siete procesos que deben verse como un marco de referencia, más que como un esquema rígido (Subirats, Knoepfel y Varonne, 2008: 44, y Vázquez y Delaplace, 2011: 36). En este tenor, Parsons grafica el enfoque “por etapas” o ciclo de las PP de la siguiente manera:

Grafico 1. Ciclo de las Políticas Públicas



Fuente: Parsons (2007: 111)

La fortaleza del ciclo de las políticas reside básicamente en que proporciona una estructura racional dentro de la cual se puede considerar una multiplicidad de enfoques, modelos y marcos analíticos. Pues cada etapa del ciclo puede ser analizada con diversas herramientas que permiten capturar la complejidad de la realidad, así como la naturaleza de los problemas públicos (Del Castillo y Méndez, 2010: 25).

3. Los Derechos Humanos y las Políticas Públicas.

Bajo las premisas antes expuestas, el Estado fue llamado a intervenir en un gran número de actividades privadas durante los años 50's y 60's del siglo XX, de manera que la esfera pública pareció extenderse, y con ello la burocracia, así como los estudios alrededor de ambos . Más adelante, en los años 70's del siglo pasado, el estudio de las políticas públicas surge como resultado del “nuevo liberalismo”, basado en una gobernanza más erudita que motivó la construcción de un campo académico independiente, captando la atención de académicos provenientes de muy diversas áreas del saber, y tendiendo los puentes para una ciencia social unificada o

integrada (Parsons, 2007: 39, 61-62). Asimismo, las líneas de demarcación entre lo público y lo privado, así como de la política y la administración, empezaron a ser menos claras, llevando al cuestionamiento de las relaciones entre la esfera pública (Estado) y privada (mercado), sobre todo en lo inherente a la motivación del interés público de burócratas y profesionales. Para los años 80's, los cuestionamientos sobre la amplia intervención del Estado que había caracterizado las décadas pasadas creció, y llevó a la conclusión de que la intervención del Estado estaba resultando ineficaz para la atención de los asuntos públicos, y que era la superioridad de los mercados la que, a través de sus técnicas y estrategias, resolverían los problemas económicos y sociales. Lo anterior, significó el predominio de una visión gerencial de la esfera pública y privada que permitiría alcanzar la eficiencia y eficacia ausente en las burocracias públicas. Este sería el enfoque dominante durante los años 80's y 90's del siglo XX (Del Castillo y Méndez, 2010: 6-9).

En México, a partir de la década de los noventas de forma general (y sobre todo a partir de la celebración en Viena de la Conferencia Mundial de derechos humanos de 1993), y más concretamente con la reforma en materia de DH de junio de 2011, el enfoque o perspectiva de derechos humanos (DH) juega un papel mucho más relevante, al imponer al Estado mexicano una serie de obligaciones que generaron una nueva (o ampliada) racionalidad en las políticas públicas: que los contenidos de las acciones, programas y políticas estén en armonía con los compromisos en la materia, dándoles coherencia, y los medios de operacionalizar los mecanismos de exigibilidad y cumplimiento (Salazar, 2014). Asimismo, dicho enfoque trae aparejada una consecuencia que resulta fundamental: el reconocimiento de las personas como titulares de derechos, mismo que obliga al abandono del paradigma asistencialista, y determinando una línea de construcción de la planificación estatal a partir de la aceptabilidad, el principio transversal de participación (Salazar, 2014), el empoderamiento de las personas y el cumplimiento de los

estándares internacionales (Vázquez y Delaplace, 2011). Dicho enfoque requiere tener presentes dos conjuntos de elementos: a) los estándares internacionales de derechos humanos, y b) los elementos transversales (mecanismos de exigibilidad, principio de igualdad y perspectiva de género, participación, etcétera) (Chípuli, 2019: 47). El presente documento se ceñirá a analizar de forma general el principio de igualdad, el cual funge como elemento transversal de las políticas públicas.

4. El Principio de Igualdad en las Políticas Públicas.

La igualdad concentra las luchas reivindicatorias por la titularidad universal de los derechos y el acceso real a los bienes considerados indispensables para la consolidación de todo proyecto de vida (SCJN, 2013: 30). Para Bobbio (1993: 54 y 55), la igualdad representó un concepto ambiguo, al que comúnmente se le concedía una carga o significado positivo relacionado con valores supremos de una convivencia ordenada, feliz y civil. El autor antes citado señalaba que la igualdad, más allá de un valor comúnmente evocado por el discurso político y perseguido por la mayoría de los hombres en virtud de su relación con la justicia, alude a un tipo de relación formal que se puede colmar de los más diversos contenidos, en tanto se asume como un bien o un fin para los componentes singulares de una totalidad. Se trata pues, de un concepto relacional y no una cualidad intrínseca. La igualdad parte del igual valor de las diferencias que hacen a todo individuo diferente de todos los demás, y de todo individuo una persona como todas las demás (Ferrajoli, 2010: 2).

La igualdad, puede asumirse como principio y como derecho, los cuales implican una serie de obligaciones a cargo del Estado. Por un lado, como principio, la igualdad impone la tutela de las diferencias y la reducción de las desigualdades, y por tales características, ostenta un nexo con el principio de universalidad de los derechos humanos, en tanto, es en la igualdad donde tiene su fundamento la percepción de los demás como iguales en cuanto a titulares de derechos (Ferrajoli,

2010: 3 y 4). En este entendido, el principio de igualdad constituye la columna vertebral del sistema de derechos humanos, en la medida que posibilita el efecto útil de los mismos, reconociendo las características particulares de las personas y de los sectores o grupos que integran, protegiéndolos y tomando en consideración los contextos en los que se desarrollan (Serrano, 2016: 23). Por otro lado, como derecho, la igualdad constituye una herramienta subjetiva para acceder a la justicia, otorgando titularidad a las personas para reclamar, por diversas vías, la realización efectiva de la igualdad en el ejercicio del resto de los derechos (SCJN, 2013: 32).

La relevancia de la igualdad en las políticas públicas parte de la necesidad de analizar el impacto de la intervención en contextos particulares que, tomando en cuenta las diferencias y características del grupo o sector, requieren de determinadas acciones positivas o medidas transformadoras, que permitan el igual acceso y disfrute de los derechos.

Dos visiones de la igualdad confluyen en la literatura del derecho internacional de los derechos humanos, cada una con un contenido y alcance distinto que influye sobre su protección: Igualdad como no discriminación e igualdad como no sometimiento u opresión.

La primera visión se centra en la identificación del trato igual o desigual que reciben las personas por pertenecer a ciertos grupos sociales o a una de las denominadas categorías sospechosas (Serrano, 2016: 23). Bajo tal perspectiva, la igualdad se define con relación a los individuos que integran a la sociedad y se relaciona fundamentalmente con la universalidad de derechos, el cual expresa la exigencia de que todos gocemos de todos los derechos fundamentales en igualdad de circunstancias (De la Torre, 2006: 267).

Se clasifica en dos tipos: formal (igualdad en la ley) y material (igualdad en los hechos). La primera refiere que a todas las

personas se les reconoce, a través de diversas fuentes pero principalmente la legislación, los mismos derechos (SCJN, 2013: 34). En este sentido, las leyes y las políticas de un Estado no deben discriminar por ninguno de los motivos prohibidos (categorías sospechosas) (CESCR, 2009: 4). Por su parte, la igualdad material, pone énfasis en la forma en que las categorías sospechosas pueden ser determinantes para el goce efectivo de los derechos de las personas, a pesar de su reconocimiento formal. Los estereotipos, los prejuicios y las condiciones o actitudes que generan y perpetúan la discriminación deben ser erradicados por los Estados a fin de que las personas puedan ver materializada la igualdad. Asimismo, la discriminación puede presentarse de dos modos distintos: directa, cuando los individuos reciben un trato menos favorable que otros en situaciones similares por causas relacionadas con los motivos prohibidos de discriminación; e indirecta, cuando las leyes, prácticas o políticas aparentan ser neutrales pero influyen de manera desproporcionada en los derechos de los individuos por motivo de las categorías sospechosas (CESCR, 2009: 4 y 5).

Por último, la igualdad como no discriminación propone acciones afirmativas o medidas especiales de carácter temporal, mismas que abarcan una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de carácter legislativo, ejecutivo, administrativo y reglamentario que permitan lograr la igualdad sustantiva, mejorar una situación de facto, y frenar las relaciones y conductas persistentes basadas en estereotipos, prejuicios o creencias (CEDAW, 2004). Dichas medidas no son permanentes, si no que obedecen a la persistencia de la desigualdad, por lo cual, una vez alcanzado el objetivo (cualitativo y cuantitativo) estas tienden a desaparecer.

La segunda visión pone énfasis en las estructuras sociales, poniendo énfasis en las prácticas de exclusión y perpetuación de la inferioridad. Así, lo que importa es la igualdad estructural, la cual aborda necesariamente la economía, la política y las identidades como formas de asignación asimétrica

de poder en ciertos grupos, y que son determinantes para que otros sectores de la sociedad se encuentren en una situación de subordinación, opresión o desventaja histórica (Serrano, 2016: 23). Partiendo de lo anterior, existen una serie de factores que colocan a las personas dentro de grupos históricamente marginados y sometidos, sin que estos tengan posibilidad de oponer su decisión autónoma (SCJN, 2013: 34). Nancy Fraser (1997 y 2005), advirtiendo las asimetrías de poder económico y político, así como la imposición de normas socioculturales dominantes, estableció una taxonomía de la igualdad estructural que parte de los conceptos de reconocimiento, redistribución y representación, los cuales estableció como contrapartes de las desigualdades antes señaladas. Finalmente, la igualdad estructural se sustenta en la aplicación de medias transformativas, las cuales se constituyen como soluciones que, a la par de acciones afirmativas que no se deben dejar de lado (Serrano, 2016: 50), deben aspirar a corregir los efectos injustos del sistema subyacente que los genera, reestructurándolo e influyendo en el cambio de resultados de los procesos (Fraser, 2000: 143).

La igualdad representa un principio de *ius cogens* que debe observarse de manera irrestricta por los Estados, de tal forma que, los programas de política pública deben poner énfasis en este elemento transversal, el cual se encuentra intrínsecamente relacionado con el elemento institucional de accesibilidad. Por lo cual, tanto en la definición del problema, como en el diseño de la intervención (y en todas las instancias del ciclo de las políticas públicas), la inclusión de la igualdad y la universalidad no es un tema menor, pues a través de estas es posible determinar la población y los factores causantes de un problema público, tomando en consideración las brechas de desigualdad sobre las que es posible intervenir (IPPDH, 2014: 57).

5. Conclusiones.

Las políticas públicas surgen como la respuesta del bloque liberal a la eficiencia demostrada por los regímenes comunistas. Su establecimiento tuvo como base la racionalización de los recursos y de la acción del Estado para administrarlos y encaminarlos hacia la solución de problemas públicos. No obstante, durante largos años las políticas públicas fueron ciegas a las obligaciones contraídas por los Estados con la firma y ratificación de los Tratados y Convenciones Internacionales en materia de derechos humanos. La gradual inclusión del enfoque de derechos humanos ha tenido como resultado el abandono de una noción asistencialista para transitar a un modelo basado en las personas como titulares de derechos. La implementación de este enfoque en todo el ciclo de políticas públicas conlleva no solo el conocimiento de los estándares internacionales, sino también un conjunto de elementos transversales, como lo es el principio de igualdad.

Dicho principio se encuentra intrínsecamente relacionado con el principio de universalidad, pues la igualdad resulta ser uno de los fundamentos más relevantes de los derechos humanos, y el punto de partida para su aplicación en todos los contextos, y a todas las personas. La inclusión del mismo conlleva, además, adoptar dos visiones, la igualdad como no discriminación y la igualdad como no desventaja, no opresión y no marginación. Cada una de ellas, permite establecer acciones y estrategias de política pública que observen, por un lado, el acceso efectivo de las personas a los recursos y servicios que brinda el Estado; y por el otro, las problemáticas estructurales que la acción pública debe abatir.

6. Fuentes de Consulta.

Bazúa, Fernando (2010). “Estado, Gobierno y Política Pública. Elementos para un Marco Conceptual Básico”, Colección:

Guías de la Especialidad en Política y Gestión Educativa, Flacso, México.

Bobbio, Norberto (1993). *Igualdad y Libertad*. Barcelona, Paidós.

Chípuli, Arturo (2019). “Gobierno cercano y moderno: una mirada desde los estándares internacionales del acceso a la información pública”, en *Revista Estudios en Derecho a la Información*. Núm. 8, Julio- Diciembre, México, UNAM, pp. 45-68. Disponible en:

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/article/view/13883>

Comité CEDAW, (2004). “Recomendación General No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la CEDAW, referente a medidas especiales de carácter temporal”.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) (2009). “Observación General No. 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del PIDESC)”, E/C.12/GC/20, Ginebra, Naciones Unidas.

De la Torre Martínez, Carlos (2006). “El derecho fundamental a no ser discriminado: estructura y contenido jurídico” en: *Memorias del Congreso Internacional de Derecho Constitucional*, celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Del Castillo, Gloria, y Méndez, Irma (2010). *Introducción a la teoría de las políticas públicas*, México, FLACSO-México, Colección: Guías de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia.

Ferrajoli, Luigi (2010). “El principio de igualdad y la diferencia de género”, en Cruz Parceró, Juan A. y Rodolfo Vázquez,

(coords.), Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres, México, SCJN-Fontamara

Fraser, Nancy (2005), “Reinventar la Justicia en un Mundo Globalizado”, en *New Left Review*, número 36

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) (2014) Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Argentina, Mercosur.

_____ (2000). “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era ‘postsocialista’”, en *New Left Review*, número 0.

_____ (1997). *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*, Bogotá, Siglo de Hombres Editores.

Merino, Mauricio (2013). Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos, México, Centro de Investigación y Docencia Económica.

Parsons, Wayne (2007). Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, México, FLACSO-México.

Roth, André-Noël (2002). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá, Ediciones Aurora.

Salazar, Pedro (coord.) (2014). “Capítulo 7. La Reforma y las Políticas Públicas” en *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos: Una Guía Conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez, pp. 142-175.

Serrano, Sandra (2016). Guía de Estudio de la Materia Introducción al Estudio del Derecho Internacional de los

Derechos Humanos. México, FLACSO-México, Colección: Guías de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia.

Subirats, Joan; Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona, España, Ariel.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2013). Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad, México, SCJN.

Vázquez, Daniel y Delaplace, Domitille (2011). “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Un campo en construcción”, en Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos, vol.8, núm.14, pp. 35-64.

ALCANCES Y ESTRUCTURA DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN DELITOS RELACIONADOS CON HECHOS DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO Y VERACRUZ

Dr. Carlos García Méndez¹⁹

*“Servirse de un cargo público para
enriquecimiento personal resulta no
ya inmoral, sino criminal y abominable.”
Cicerón*

INTRODUCCIÓN

La reforma del 27 de mayo de 2015, que implementó el Sistema Nacional Anticorrupción en México y los correspondientes Sistemas Estatales, derivó en la expedición de leyes reglamentarias, así como diversas reformas a ordenamientos jurídicos vigentes, tales como el Código Penal Federal, el cual modifica los delitos cometidos por servidores públicos, a fin de generar una mayor eficacia en la acción punitiva del Estado respecto a este tipo de delitos, consecuencia de lo anterior, se generó también un organismo público autónomo encargado de investigar y perseguir a quienes cometan delitos atribuibles a los servidores públicos y/o particulares que tengan relación con los supuestos delictivos de que se trata, dicho órgano es la fiscalía especializada en delitos relacionados con hechos de corrupción en México y Veracruz. Dicho órgano especializado, encuentra algunos elementos desde su diseño normativo, que

19 Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana, Maestro en Ciencias de la Educación por el Instituto de Estudios Superiores de Puebla, Doctor en Filosofía con Especialidad en Ciencias de la Educación por la Atlantic International University y en Derecho, por la Universidad de Almería, España. Es conferenciante nacional e internacional y cuenta con diversas obras publicadas en el ámbito del Derecho y las Ciencias de la Educación. Actualmente es Rector y presidente de la Junta de Gobierno de la Universidad de Xalapa.

le impiden de origen, funcionar con expectativas reales de eficacia.

DESARROLLO

México, acorde con los resultados más recientes de “Transparencia internacional”, se sitúa como uno de los países más corruptos del mundo. Existe una idiosincrasia tendiente a la corrupción y se ha convertido incluso en una práctica recurrente, socialmente aceptada, que se debe combatir con una difusión de la cultura anticorrupción. Una manera de fomentar la cultura anticorrupción dentro de una organización es formar y sensibilizar a los empleados. Sin medidas de fomento de una cultura abierta y crítica, que incluyan a todos los actores posibles en la lucha contra la corrupción, será difícil establecer un sistema interno que enfrente verdaderamente la corrupción. (Boehm y Graf, 2009: 68-69).

Si a lo anterior, le agregamos un deficiente diseño normativo de las instituciones que pretenden combatir la corrupción, la tarea se vuelve mucho más complicada. La Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, debe promover e impulsar la designación de su Titular; desahogar en tiempo y forma las investigaciones correspondientes a las denuncias formuladas por la Auditoría Superior de la Federación y aquellas instancias que participan en la prevención y detección de actos de corrupción” (Quitano y Romero, citado en Vázquez, 2019: 276).

Aspectos generales de la reforma y específicamente la fiscalía anticorrupción en Veracruz y México.

La reforma anticorrupción en México, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de mayo de 2015, consistió en la reforma de catorce artículos constitucionales federales; Se reforman los artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo

segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III; se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado"; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; y se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma anticorrupción en Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial del Estado (GOE) el 2 de octubre de 2017, consistió en la reforma de los artículos 33, fracciones IV, XIX, XXIX, XXX, XXXI, XLII, XLIII y XLIV; 55; 62; 67, fracción I, párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, así como la fracción III; 73 segundo párrafo; 76, así como la denominación al Capítulo I del Título V; 78, primer párrafo; 79, párrafo sexto; se adicionan las fracciones XXXI Bis; y XLI Bis al artículo 33; el párrafo octavo a la fracción I, y una fracción VI, al artículo 67, un Capítulo VII al Título Segundo, con un artículo 67 Bis; un párrafo, que será el quinto, al artículo 74; un artículo 76 Bis; y se deroga la fracción VI del artículo 56; todos de la

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Tanto a nivel federal como a nivel estatal, se crearon las fiscalías especializadas en materia de hechos de corrupción y sus respectivas leyes secundarias, que en el caso que se menciona, representaron la modificación de las leyes orgánicas de la Fiscalía General de la República y las Fiscalías Generales de los Estados respetivamente:

REPÚBLICA MEXICANA	ESTADO DE VERACRUZ
El 10 de febrero de 2014, se publicó en el DOF una importante reforma que incorporó sustanciales cambios en materia político-electoral. Dicha reforma, dentro del tema que atañe a este texto, incluye la transformación de la Procuraduría General de la República (PGR) en una Fiscalía General de la República (FGR) con autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propios. Esta innovación aplicada a la organización del Ministerio hecha al artículo 102 constitucional que derivó de esta reforma. Además, estableció que la FGR contará por lo menos con dos fiscalías especializadas, una en materia de delitos electorales y otra especializada en el combate a la corrupción, cuyos titulares fueran nombrados y removidos por el Fiscal General de la República, pudiendo ser objetados por el Senado de la República. Cabe mencionar que, de acuerdo a la reforma, el Fiscal General durará en su encargo nueve años, y para su designación y remoción, contará con la intervención del Senado de la República y del Ejecutivo Federal. El 12 de marzo de 2014 se publicó en el DOF un Acuerdo para crear la	La Fiscalía General contará con una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, cuyo titular deberá reunir todos los requisitos señalados para ser Fiscal General. No podrá ser Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción la persona que haya ocupado el cargo de Secretario de Despacho o su equivalente, Fiscal General del Estado, Senador, Diputado Local o Federal o Presidente Municipal, durante el año previo al día de su nombramiento. El Fiscal Especial será nombrado por las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, previa convocatoria pública que éste emita para tal efecto. Una vez concluido el proceso establecido en la convocatoria pública emitida, la propuesta será presentada al Pleno del Congreso del Estado para su votación. En caso de no obtener el voto aprobatorio a que hace referencia el párrafo anterior, se observará el procedimiento establecido en dicha convocatoria. El Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción durará en su encargo cinco años, sin perjuicio de que pueda ser removido a solicitud del

Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y establecer sus atribuciones. Al tenor de lo estipulado en la reforma político-electoral, este acuerdo crea la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción como una “unidad administrativa República, que tiene por objeto la investigación y persecución de los delitos relacionados con hechos de corrupción de competencia federal, así como cualquier otro delito cometido por un servidor público federal en el desempeño de un empleo, cargo o comisión”. En caso de delitos de competencia federal relacionados con actos de corrupción, en los que intervengan servidores públicos involucrados con miembros de la delincuencia organizada, la Fiscalía Especializada conocerá del delito relacionado con corrupción que se actualice.	Fiscal General o por el propio Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, cuando se actualice alguna de las causales que se establezcan en la ley para tal efecto.
--	---

LEYES ORGÁNICAS DE LAS FISCALÍAS GENERAL Y ESTATAL	
REPÚBLICA MEXICANA	ESTADO DE VERACRUZ
La representación de la Fiscalía General de la República corresponde a los siguientes órganos: I. Titular de la Fiscalía General de la República; II. Titulares de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, de la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y de la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos; III. Titulares de las Fiscalías Especializadas;	Atribuciones en Materia de Combate a la Corrupción. Las atribuciones en materia de combate a la corrupción, que se ejercerán por conducto de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, comprenden: I. Ejercer las atribuciones que la Constitución, las leyes, los reglamentos y demás disposiciones jurídicas confieren al Ministerio Público, en materia de investigación y persecución de delitos relacionados con hechos de

IV. Titular de la Coordinación de Investigación y Persecución Penal; V. Titular de la Coordinación General, en sustitución o suplencia del Fiscal General de la República, de conformidad con lo previsto en la presente Ley, y VI. Fiscales con nombramiento del Servicio Profesional de Carrera, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento. Funciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción tendrá bajo su cargo la investigación, prevención y persecución de los delitos contenidos en el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal. La persona titular de la Fiscalía participará como integrante en el Comité Coordinador del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, atendiendo las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley correspondiente. Igualmente, presentará de forma anual ante el Senado de la República un informe público y de fácil acceso, respecto de sus actividades y resultados, mismo que será entregado a los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.	corrupción; II. Diseñar e implementar estrategias y líneas de acción para combatir los hechos en materia de corrupción; III. Implementar planes y programas para detectar la comisión de los hechos que se consideran como delitos en materia de corrupción en el ámbito de su competencia; IV. Instrumentar mecanismos de colaboración con otras autoridades para la elaboración de estrategias y programas tendientes a combatir los hechos en materia de corrupción; V. Implementar y fortalecer, en el ámbito de su competencia, mecanismos de cooperación y colaboración con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para la investigación de los hechos en materia de corrupción; VI. Diseñar e implementar proyectos, estudios y programas permanentes de información y fomento de la cultura de la denuncia y de la legalidad; VII. Diseñar, integrar e implementar sistemas y mecanismos de análisis de la información fiscal, financiera y contable, para que pueda ser utilizada en las investigaciones; VIII. Celebrar convenios con instituciones y organismos públicos o privados, nacionales o extranjeros, en el ámbito de su competencia, para prevenir y combatir hechos en materia de corrupción; y IX. Las demás que en su caso le confieran otras disposiciones legales aplicables.
---	--

Los delitos competencia de las fiscalías, son los siguientes:

En lo referente a las reformas al Código Penal Federal, con relación a los delitos cometidos por los servidores públicos, derivadas de la reforma del 27 de mayo de 2015, se hicieron los siguientes cambios:

SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

Artículo Único.- Se reforman el párrafo primero y el inciso e) del artículo 201; la denominación al Título Décimo; el párrafo primero del artículo 212; el artículo 213; el artículo 213 Bis; la denominación del Capítulo II del Título Décimo; el párrafo primero y su fracción III, los párrafos segundo y tercero del artículo 214; las fracciones VI, IX, XI, XIII y los párrafos segundo y tercero del artículo 215; los párrafos primero y segundo del artículo 216; la denominación del Capítulo V del Título Décimo; el párrafo primero, la fracción I y los incisos B), C), D), la fracción III y el párrafo segundo del artículo 217; los párrafos tercero y cuarto del artículo 218; la fracción I y el párrafo segundo del artículo 219; la fracción I y los párrafos tercero y cuarto del artículo 220; el párrafo segundo del artículo 221; las fracciones I, II y los actuales párrafos tercero y cuarto del artículo 222; las fracciones I, II, III y los párrafos tercero y cuarto del artículo 223; los actuales párrafos primero, segundo, cuarto, quinto y sexto del artículo 224; las fracciones VI, X, XIII, XVII, XX, XXIV, XXVIII y XXXII del artículo 225; se adicionan un párrafo tercero con las fracciones I, II, un párrafo cuarto, un quinto párrafo con las fracciones I, II, III y IV, un sexto y un séptimo párrafos al artículo 212; un inciso E) a la fracción I, una fracción I Bis con los incisos A) y B) y un párrafo segundo al artículo 217; un

artículo 217 Bis; una fracción IV al artículo 221; una fracción III con los incisos a, b y un párrafo segundo recorriéndose los subsecuentes al artículo 222; un párrafo tercero recorriéndose los subsecuentes al artículo 224, y se deroga el cuarto párrafo del artículo 225 del Código Penal Federal.

Lo anterior, revela la siguiente punibilidad respecto de los delitos cometidos por los servidores públicos.

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
DELITO	PENA
CAPÍTULO II Ejercicio ilícito de servicio público Artículo 214.- Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que: III.- Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, de empresas productivas del Estado, de órganos constitucionales autónomos, del Congreso de la Unión o del Poder Judicial, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.	Al infractor de las fracciones III, IV, V y VI se le impondrán de dos a siete años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa.
Artículo 215.- VI.- Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de reinserción social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o	Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, XIII, XIV, XV y XVI, se le impondrá de dos a nueve años de prisión y de setenta hasta ciento cincuenta

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
DELITO	PENA
administrativos, o centros de arraigo que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada, arraigada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente; 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; XI.- Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; XIII.- Obligar al inculcado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes;	días multa.
Artículo 216.- Cometen el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento u otras disposiciones de carácter general, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.	Al que cometa el delito de coalición de servidores públicos se le impondrán de dos años a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de la comisión del delito.
CAPÍTULO V Uso ilícito de atribuciones y facultades	Al que cometa el delito a que se refiere el presente artículo, se le

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
DELITO	PENA
Artículo 217.- Comete el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades: I.- El servidor público que ilícitamente: ... Otorgue permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones de contenido económico; 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; Otorgue, realice o contrate obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos; Contrate deuda o realice colocaciones de fondos y valores con recursos públicos. I. bis.- El servidor público que a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio o del servicio público o de otra persona: Niegue el otorgamiento o contratación de las operaciones a que hacen referencia la presente fracción, existiendo todos los requisitos establecidos en la normatividad aplicable para su otorgamiento, o Siendo responsable de administrar y verificar directamente el cumplimiento de los términos de una concesión, permiso, asignación o contrato, se haya abstenido de cumplir con dicha obligación. II.- ... III.- El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados o haga un pago ilegal. Se impondrán las mismas sanciones	impondrán de seis meses a doce años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa.

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
DELITO	PENA
previstas a cualquier persona que a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio o el servicio público o de otra persona participe, solicite o promueva la perpetración de cualquiera de los delitos previstos en este artículo.	
Artículo 217 Bis.- Al particular que, en su carácter de contratista, permisionario, asignatario, titular de una concesión de prestación de un servicio público de explotación, aprovechamiento o uso de bienes del dominio de la Federación, con la finalidad de obtener un beneficio para sí o para un tercero: I.- Genere y utilice información falsa o alterada, respecto de los rendimientos o beneficios que obtenga, y II.- Cuando estando legalmente obligado a entregar a una autoridad información sobre los rendimientos o beneficios que obtenga, la oculte. Al que cometa el delito a que se refiere el presente artículo, se le impondrán de tres meses a nueve años de prisión y de treinta a cien días multa. Artículo 218.- ...	Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de quinientos días de Unidades de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente exceda de quinientos días de Unidades de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta días multa.
Artículo 219.- ... I.- El servidor público que, por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y II.- ...	Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos años a nueve años de prisión y de treinta a cien días multa.
Artículo 220.- ... I.- El servidor público que en el	Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
DELITO	PENA
desempeño de su empleo, cargo o comisión, ilícitamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, 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.-	hace referencia este artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa.
Artículo 221.- ... I.- ... II.- ... III.- ... IV.- Al particular que, sin estar autorizado legalmente para intervenir en un negocio público, afirme tener influencia ante los servidores públicos facultados para tomar decisiones dentro de dichos negocios, e intervenga ante ellos para promover la resolución ilícita de los mismos, a cambio de obtener un beneficio para sí o para otro.	Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión y de treinta a cien días multa.
Artículo 222.- ... I.- El servidor público que, por sí, o por interpósita persona solicite o reciba ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión; II.- El que dé, prometa o entregue cualquier beneficio a alguna de las personas que se mencionan en el artículo 212 de este Código, para que haga u omita	Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, de los bienes o la promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. Cuando la cantidad o el valor de

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
DELITO	PENA
un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión, y III.- El legislador federal que, en el ejercicio de sus funciones o atribuciones, y en el marco del proceso de aprobación del presupuesto de egresos respectivo, gestione o solicite: a) La asignación de recursos a favor de un ente público, exigiendo u obteniendo, para sí o para un tercero, una comisión, dádiva o contraprestación, en dinero o en especie, distinta a la que le corresponde por el ejercicio de su encargo; b) El otorgamiento de contratos de obra pública o de servicios a favor de determinadas personas físicas o morales. Se aplicará la misma pena a cualquier persona que gestione, solicite a nombre o en representación del legislador federal las asignaciones de recursos u otorgamiento de contratos a que se refieren los incisos a) y b) de este artículo. ...	la dádiva, los bienes, promesa o prestación exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa.
Artículo 223.- ... 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; II.- El servidor público que ilícitamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona; III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o	Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
DELITO	PENA
denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades, y IV.- ...	catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa.
Artículo 224.- 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. Para efectos del párrafo anterior, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que el servidor público acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos. No será enriquecimiento ilícito en caso de que el aumento del patrimonio sea producto de una conducta que encuadre en otra hipótesis del presente Título. En este caso se aplicará la hipótesis y la sanción correspondiente, sin que dé lugar al concurso de delitos. ...	Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar. Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrán de dos años a catorce años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta días multa.
Artículo 225.- ... I.- ... II.- ... III.- ... IV.- ... V.- ... VI.- Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia	A quien cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XX, XXIV, XXV, XXVI, XXXIII y XXXIV, se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de treinta a mil cien días multa. A quien cometa los delitos previstos en las fracciones IV,

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
DELITO	PENA
definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley; VII.- ... VIII.- ... IX.- ... X.- Detener a un individuo fuera de los casos señalados por la ley, o retenerlo por más tiempo del señalado en la Constitución; XI.- ... XII.- ... XIII.- Ocultar al imputado el nombre de quien le acusa, salvo en los casos previstos por la ley, no darle a conocer el delito que se le atribuye o no realizar el descubrimiento probatorio conforme a lo que establece el Código Nacional de Procedimientos Penales; XIV.- ... XV.- ... XVI.- ... XVII.- No dictar auto de vinculación al proceso o de libertad de un detenido, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición, a no ser que el inculpado haya solicitado ampliación del plazo, caso en el cual se estará al nuevo plazo; XVIII.- ... XIX.- ... XX.- Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o en casos en que no preceda denuncia, acusación o querrela; o realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el artículo 16 de la Constitución; XXI.- ... XXII.- ... XXIII.- ... XXIV.- Advertir al demandado, ilícitamente, respecto de la providencia de embargo decretada en su contra; XXV.- ... XXVI.- ... XXVII.- ... XXVIII.- Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obren en una carpeta de investigación o en un proceso penal y que	V, VI, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXVII, XXVIII, XXX, XXXI, XXXII, XXXV, XXXVI y XXXVII se le impondrá pena de prisión de cuatro a diez años y de cien a ciento cincuenta días multa. (Se deroga).

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
DELITO	PENA
por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean reservados o confidenciales; XXIX.- ... XXX.- ... XXXI.- ... XXXII.- Desviar u obstaculizar la investigación del hecho delictuoso de que se trate o favorecer que el imputado se sustraiga a la acción de la justicia; XXXIII.- a XXXVII.- ...	

El pasado 4 de abril, con el voto de 20 Congresos Estatales, la Cámara de Diputados declaró la constitucionalidad de la reforma al Artículo 19 en materia de prisión preventiva oficiosa, en la cual se aumenta el catálogo de delitos que ameritan esta figura judicial, y la turnó al Senado de la República para los efectos constitucionales.

Los delitos incluidos son: corrupción, delitos electorales, robo de hidrocarburos (huachicoleo), feminicidio, abuso y violencia sexual contra menores, portación de armas de uso exclusivo, desaparición forzada, robo a casa habitación y robo a transporte.

ANÁLISIS

Uno de los aspectos más endebles del diseño normativo que tiene que ver con la generación de la fiscalía especializada en combate a la corrupción, tiene que ver con su autonomía.

Tanto a nivel federal como a nivel estatal, si bien es cierto, el referido organismo público autónomo, se encuentra revestido de dicha autonomía al depender de la fiscalía general que a su vez también es autónoma, no menos cierto es, que dicha autonomía, depende de la eficaz autonomía de la fiscalía general y deja fuera de su competencia hechos de corrupción cometidos por los propios integrantes de la fiscalía general de

la que depende, y aunque aparentemente esto queda subsanado con la fiscalía de asuntos internos, el problema subsiste, porque dicha fiscalía depende también de la fiscalía general, por tanto, la fiscalía especializada en combate a la corrupción y la fiscalía de asuntos internos, deberían ser entes autónomos que no deberían depender de la fiscalía general, para no ser jueces y partes y además, porque en el caso de que la fiscalía general no tuviera una autonomía fáctica, este vicio, no pasaría a las dependencias a su cargo.

CONCLUSIONES

Sin nos preguntamos ¿es suficiente este entramado de creación de las fiscalías anticorrupción, para cumplir con los fines de la política anticorrupción?, la respuesta sin duda, se advierte compleja, pero cuando menos, en lo relativo a la investigación y persecución de los delitos relativos a hechos de corrupción, la respuesta sería no, pues independientemente de otros problemas detectados en su estructura y sus atribuciones, en el caso del presente artículo, aún se debe lidiar con la insuficiente autonomía de las fiscalías especializada en delitos relacionados con hechos de corrupción y las fiscalías de asuntos internos.

Mientras no se haga un rediseño que garantice la autonomía de las fiscalías especialidades en delitos relacionados con hechos de corrupción y las fiscalías de asuntos internos, sus alcances serán limitados, supeditados a lo que dispongan sus superiores y específicamente los fiscales generales tanto de la república como de los estados y si estos fueron designados sin una autonomía real, todo el diseño de las fiscalías no tendría un deslinde real del poder central y se seguiría simulando un acceso a la justicia por delitos relativos a hechos de corrupción.

El punto reflexivo final de este trabajo, se centra en que se debe proponer una autonomía real de las fiscalías especializadas en delitos relacionados con hechos de corrupción y las fiscalías de asuntos internos y que no dependan de las

fiscalías generales, sentando bases más sólidas para efectos de garantizar una verdadera autonomía en el ejercicio de sus funciones.

FUENTES

Vázquez Azuara, Carlos Antonio, Altamirano Castro, José Guadalupe (2018), Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción, México, Universidad de Xalapa.

Boehm, F. y Graf Lambsdorff, J. (2009). Corrupción y Anticorrupción: Una perspectiva neo-institucional. *Revista de Economía Institucional*, [en línea] 11(21), pp.45-72. Disponible en:
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41911848005>

Vázquez Azuara, Carlos Antonio, Altamirano Castro, José Guadalupe (2019), La Implementación del Sistema Anticorrupción en México; Retos y Perspectivas, México, Universidad de Xalapa.

Quitano Díaz, David, Romero Sánchez, María (2019), Análisis Económico de la Corrupción en México, y el reto del Sistema Nacional Anticorrupción. En Vázquez Azuara, Carlos Antonio, Altamirano Castro, José Guadalupe (pp. 247-279), La Implementación del Sistema Anticorrupción en México; Retos y Perspectivas, México, Universidad de Xalapa.

Ley del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Veracruz.

Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz.

Código Penal Federal.

**ANÁLISIS DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS
293/2011 CON RELACIÓN A LA JERARQUÍA
NORMATIVA Y LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO
PRIMERO CONSTITUCIONAL FEDERAL**

Dra. Petra Armenta Ramírez²⁰

*1.- REFORMA CONSTITUCIONAL DEL
10 DE JUNIO DE 2011 2.-
CONTRADICCIÓN DE TESIS 293/2011
3.- OTROS CRITERIOS SOBRE LA
REFORMA CONSTITUCIONAL DE
DERECHOS HUMANOS DE 2011 4.-
ANÁLISIS DE LA CONTRADICCIÓN
DE TESIS 293/2011 Y OTROS
CRITERIOS RELACIONADOS CON LA
REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 10
DE JUNIO DE 2011. 5.- FUENTES DE
CONSULTA.*

INTRODUCCIÓN

La contradicción de tesis 293/2011, que resulta de la interpretación del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, refiere que a los derechos humanos de fuente internacional se les reconoce el mismo rango que los previstos en la Constitución y que ante una restricción expresa en la Constitución al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma

20 Doctora en Derecho por la Universidad Veracruzana, Investigadora en la misma casa de estudios, Perfil deseable PROMEP, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), pertenece a diversos cuerpos colegiados tales como “Redes para el desarrollo, ciencia y cultura en multidisciplinariedad”, es docente de posgrado y actualmente es Directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

constitucional, esto es, se privilegian las restricciones, lo que genera que sea la propia jurisprudencia, restrictiva de los derechos humanos y no la constitución, siendo ésta, la que debería estar por encima de jurisprudencia y ésta última, únicamente interpretativa mas no materialmente reformativa de la constitución.

1. REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 10 DE JUNIO DE 2011

En el año 2011 se modificó la forma de proteger los Derechos Humanos de todas las personas. Los Artículos que la Reforma modificó fueron el 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y 105. Algunos puntos destacables de la reforma fueron:

- Los tratados internacionales al mismo nivel que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Se estableció el principio pro persona, es decir que en caso de que un juez o autoridad tenga que elegir qué norma aplicar al caso concreto, deberá elegir la que más favorezca a la persona, sin importar si se trata de la Constitución, un tratado internacional o una ley.
- Se estableció la obligación de todas las autoridades en los ámbitos de sus competencias de promover, respetar, garantizar y defender los DDHH de todas las personas.
- Se establecieron los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los DDHH.
- Con la reforma del 10 de junio de 2011, en materia de derechos humanos, se incluyó en la constitución el control difuso constitucional y convencional, así como la interpretación conforme, figuras jurídicas que, de forma material y doctrinal, ya se venían aplicando en

México, pero que tomaron fuerza a la luz de esta reforma.

2. CONTRADICCIÓN DE TESIS 293/2011

La contradicción de tesis 293/2011, fue resultado de las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en materias administrativa y de trabajo del décimo primer circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en materia civil del primer circuito, resulta el 3 de septiembre de 2013, bajo la ponencia de Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Esta contradicción de tesis, determinó lo siguiente:

- Derechos humanos contenidos en la constitución y en los tratados internacionales. constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional.
- Jurisprudencia emitida por la corte interamericana de derechos humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona.

3. OTROS CRITERIOS SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS DEL 10 DE JUNIO DE 2011

Existen otros criterios de interpretación por parte del poder judicial federal, al artículo primero constitucional federal que derivó de la reforma del 10 de junio de 2011, cuyos rubros, establecen lo siguiente:

- CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO.

- CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO SÓLO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA.
- JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA.

4. ANÁLISIS DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 293/2011 Y OTROS CRITERIOS RELACIONADOS CON LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 10 DE JUNIO DE 2011.

El primer análisis que deriva de la contradicción de tesis 293/2011, que ha sido ampliamente estudiada por la comunidad académica, nos revela un claro retroceso en la amplia protección de derechos humanos que pretendía la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, que substancialmente reformó el artículo 1° constitucional federal, para establecer un aparato de protección de derechos humanos acorde con las estructuras internacionales y también con una visión progresista que respondiera a las necesidades de las y los gobernados.

Para comprender más claramente ésta crítica a la referida contradicción de tesis, que se considera como un retroceso al ya superado positivismo Kelseniano, donde lo establecido por la norma era ley y no podía ser contradicho por las autoridades, aún si la norma era injusta o arbitraria, basta con

remitirse al texto constitucional federal vigente, en su artículo 1° y sin un exhaustivo ejercicio de interpretación, se puede comprender claramente lo que pretende establecer:

*“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**”.*

De la referida porción normativa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpretó lo siguiente (contradicción de tesis 293/2011):

- “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”.

Es indudable que este criterio, deteriora los principios pro persona y de progresividad de los derechos humanos, debido a que el artículo 1° constitucional federal, ya había provisto que se favoreciera el ordenamiento jurídico que mejor tutelara derechos humanos (pro persona), y había dado una protección de los derechos humanos más amplia, que ya no podía ser regresiva a constreñirla a determinadas restricciones (progresividad).

Algunos juristas trataron de combatir el referido criterio con las propias herramientas jurídicas otorgadas por el multicitado artículo 1° constitucional federal, como lo son el control difuso y la interpretación conforme, pero la Suprema Corte de Justicia

de la Nación, se blindó así misma, con el criterio que se invocó en el apartado anterior y que a continuación se reitera:

- “JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA”.

Otra porción normativa interpretada del artículo 1° constitucional federal, que posteriormente fue interpretada por el Poder Judicial Federal, previamente referida, es la siguiente:

“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los 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”.

De la porción normativa antes citada, se estableció el siguiente criterio de interpretación:

- “CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO”.

El referido criterio, nuevamente se traduce como una contrarreforma, debido a que, la redacción “todas las autoridades”, no es una cuestión que requiera mayor interpretación que el hecho de obligar a las y los servidores públicos del país a que en sus ámbitos de competencia,

promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos y la interpretación del Poder Judicial Federal, lo constriñe únicamente a las autoridades jurisdiccionales, atentando nuevamente contra el principio de progresividad de los derechos humanos.

Con base en la misma porción normativa del artículo 1º constitucional federal referida en líneas anteriores, se estableció otro criterio que debilitó aún más la protección amplia de derechos humanos derivada de la reforma del 10 de junio del 2011.

- “CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO SÓLO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA”.

El anterior criterio, determina *grosso modo*, que el poder judicial federal, tiene únicamente como ámbito de su competencia, la constitución y la ley de amparo, no así, los tratados internacionales, por lo que aplicar un control difuso convencional, esto es, atender a los derechos humanos tutelados por los tratados internacionales, sólo se hará a petición expresa de los quejosos, de lo contrario, no se entrará a la aplicación de este tipo de control.

Así, se podría sostener que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, generó una serie de criterios que se traducen como anticuerpos de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, debilitando el bagaje tan amplio de protección de derechos humanos que originalmente se había establecido, atentando contra los principios de progresividad y pro persona de los derechos humanos y finalmente, propiciando materialmente una contrarreforma, lo que en suma, posiciona en la nueva jerarquía normativa, como el escalafón más alto, no a los derechos humanos, ni a la constitución federal, ni los

tratados internacionales, sino la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

5. FUENTES DE CONSULTA

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, El control difuso de convencionalidad, en el Estado Constitucional, México 2010, UNAM.

VÁZQUEZ AZUARA, Carlos Antonio y coautores (2017), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México, Universidad de Xalapa.

VÁZQUEZ AZUARA, Carlos Antonio, BERNAL ESCOBAR, Heracleo (2014), Contradicción de Tesis 293/2011; Restrictiva de los Derechos Humanos, *Universita Ciencia*, año 3, Número 7. Recuperado desde: <https://ux.edu.mx/wp-content/uploads/Investiga/Revistas/revista07.pdf>

GOBERNANZA Y NUEVA NORMALIDAD EN MÉXICO: LOS RETOS QUE VIENEN

Lic. Edmundo Macario Álvarez*

Sumario. 1. ¿Para qué el Estado? 2. Crisis y nueva normalidad
3. Una buena administración pública 4. La gobernanza
necesaria 5. Conclusiones

Resumen.

México y el mundo enfrentan grandes retos y transformaciones obligadas por la inédita pandemia. Si el Estado mexicano había iniciado su transformación defensiva respecto a las calamidades del pasado régimen, la actual crisis le exigirá mayor coordinación con la sociedad y nuevas capacidades organizativas, administrativas y políticas para inmunizarnos contra enfermedades como la corrupción, la improductividad, el regreso del autoritarismo.

Palabras clave: Estado, gobernabilidad, buen gobierno, gobernanza, ciudadanía.

1. ¿Para qué el Estado?

Con esta pregunta se busca, en primer término, dejar asentada nuestra línea de base o punto de partida para varios de los planteamientos que expresaremos durante el desarrollo del presente trabajo. Así pues, cualquier respuesta intentará, más que nada, describir las finalidades y retos que, en el mundo occidental, el Estado ha buscado satisfacer respecto a nuestra sociedad en todo lo que va del presente siglo.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana, estudió la Maestría en Derecho Constitucional y Administrativo y el Doctorado en Derecho Público en la misma institución. Abogado Fiscalista y funcionario público en áreas de planeación municipal, recaudación y fiscalización estatales. Actualmente Director de Normatividad, Control y Seguimiento en el H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Dejamos a un lado la discusión sobre la existencia, forma y permanencia del Estado, no por restarle importancia a tales cuestiones, sino a virtud de los numerosos y violentos acontecimientos, muy estudiados por cierto, que durante todo el siglo anterior y hasta nuestros días, han moldeado nuestra noción contemporánea de lo estatal; en efecto, dichos acontecimientos provocaron la desaparición o transformación histórica de los más representativos modelos de Estado, colocando al mismo tiempo en la mesa de discusión, otras situaciones con nuevos focos de atención, como por ejemplo, el fortalecimiento del comunitarismo, principalmente el europeo, la economía global (redes globales de producción), la adaptación de los gobiernos a los cambios científicos y tecnológicos, la volatilidad del capital, los riesgos del ensanchamiento de la desigualdad y nuevas marginalidades, entre otros igualmente importantes y preocupantes, mismas que constituyen parte del quehacer del Estado en cualquier latitud del mundo.

No obstante, vale decir que autores como Habermas (2001) siguen sosteniendo que, aun y cuando presenciamos el desmantelamiento de algunos modelos de estado, como el socialista, es importante preguntarnos si algunos de sus postulados servirían para enfrentar los nuevos desafíos del mundo contemporáneo; el filósofo alemán ha propuesto, por ejemplo, no excluir las políticas de asistencia social que contuvieron por décadas el conflicto de clases, desarrollando una propuesta política que promueve el avance de un nuevo estado benefactor, sin que por ello se pretenda corromper o confrontar la dinámica de la economía globalizada y de mercado.

Ahora bien, en términos generales, el mundo contemporáneo exige al Estado su intervención en varios rubros de su problemática que, si no encuentra una solución favorable, generarían tensiones o conflictos delicados e internos; por el contrario, cuando esta intervención es acertada y oportuna, genera condiciones favorables para que la sociedad se

desarrolle y alcance niveles de bienestar óptimos que alientan y mantienen el progreso de instituciones y personas.

Los campos en donde se presenta la tensión de la sociedad y el Estado están referidos a los temas de la gobernabilidad democrática, el desarrollo sostenible y la necesaria equidad distributiva (Oszlac, 2020), y la pregunta más recurrente en nuestros días es si únicamente el Estado puede actuar y lograr disminuir la tensión o si, por lo contrario, el Estado necesita la colaboración, experiencia, capacidades y recursos de la ciudadanía en la solución de los problemas actuales.

Si el Estado asegura el cumplimiento irrestricto de las leyes, con especial atención en los Derechos Humanos, el respeto a las instituciones en todo tiempo y lugar, si garantiza en favor de los ciudadanos una convivencia pacífica para su participación política sin trabas y además construye su propia capacidad de administrar y gestionar sus capacidades y patrones de gobierno, sin duda que lograría precisamente la gobernabilidad que se espera, sobre todo en tiempos de crisis cuando la suma de capacidades del sector público y privado son indispensables más que en cualquier otro momento.

Al parejo, la intervención del Estado en la continuidad y estabilidad de las instituciones públicas es fundamental para el proceso de desarrollo económico en general; más allá de la disyuntiva de “mucho o poco Estado”, los factores de producción, incluyendo el factor empresarial, generan más riqueza en un contexto en el que hay calidad de servicios públicos, se combate la corrupción y la burocracia excesiva, hay confianza en el procedimiento de judicialización y el sistema fiscal, se confía en la seguridad ciudadana y, sobre todo, se garantiza los derechos contractuales y de propiedad (Banco Mundial, 2017).

Por último, la intervención del Estado para conseguir una mayor equidad distributiva de los frutos del desarrollo económico es el rol más exigido y cuestionado en la actualidad.

En México vivimos una etapa muy interesante al respecto: el país presenta un porcentaje muy alto de personas en pobreza, existe un gobierno cuyas principales acciones en materia de política social ocupan millones del presupuesto público en favor de jóvenes sin trabajo, adultos mayores y personas con discapacidad y es inminente que esta parte de la propuesta de gobierno se eleve a rango constitucional, incluyendo la creación del Sistema Nacional de Salud para el Bienestar; todo bajo la intención de materializar la progresividad de los derechos sociales, concretamente el Derecho Humano a la salud.

En síntesis, hoy más que nunca la intervención del Estado y el cumplimiento de sus fines, resulta ser una cuestión relevante si queremos aventurarnos a delinear el cómo será el contenido y alcance de lo que se ha denominado la nueva normalidad, producto de la gran crisis mundial de salud en la que nos sumergió el coronavirus tipo dos del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2).

Y acompasando a lo anterior encontramos la exigencia de una sociedad que asume como suyo el derecho de la rendición de cuentas y busca conocer lo que sus autoridades y representantes hicieron o no, para garantizar su derecho humano a la salud durante la contingencia.

En ese sentido, si el aparato estatal es cada vez más eficaz y eficiente, el desarrollo económico se incrementa, con ello se hace más probable la equidad entre todos los ciudadanos y, aunque no de forma automática, se eleva la gobernabilidad que logra morigerar las tensiones sociales entre los que se consideran “dentro” del sistema de oportunidades y aquellos que sufren de escasez de opciones.

2. Crisis y nueva normalidad

Sin duda de que los efectos de la pandemia ya se reflejan en las economías y sociedades del mundo. No hay economía que no

esté resintiendo el resquebrajamiento de sus proyecciones de crecimiento, la disminución de sus ingresos, el aumento en el fenómeno del desempleo y, en algunos casos, la violencia en varias de sus manifestaciones.

Aun y cuando llevamos lo que va del año lidiando con el contagio mundial, los efectos más negativos están por venir, según los especialistas. Las estimaciones económicas más aceptadas apuntan a que la economía mundial será afectada por el fenómeno de la recesión, la cual será la mayor crisis económica desde la sufrida en 1929 con la Gran Depresión.

Así que fuera de toda duda, la recesión económica es el fantasma que todos esperamos; la disminución del Producto Interno Bruto (PIB) por dos trimestres consecutivos no es un escenario remoto y con ese dato es que se proyectan los escenarios de la posible recuperación. Fuentes del Banco Mundial (B.M. 2020) recomiendan tomar todas las predicciones que se formulen, esperando “un margen grande de error”.

En lo local, la economía de nuestro país presenta disminución, en términos reales, del -1.2 % (menos uno punto dos por ciento) del PIB en el primer trimestre del presente año 2020, y una disminución real del -2.2 % (menos dos punto dos por ciento) en su comparación anual, según las recientes informaciones presentadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI 2020).

Desafortunadamente, nuestro país registra un bajo nivel de riqueza respecto de otras economías que tradicionalmente conforman el ranking de medición periódica y se espera durante todo el presente año que el flagelo del desempleo que sufrimos se vea incrementado por la pérdida de hasta un millón de empleos formales, lo que hace un más crítico el panorama post covid.

En cuanto al derecho humano a la salud, la crisis de la pandemia ha develado las fisuras de nuestro sistema nacional de atención a este derecho humano; por décadas, aún y cuando se ha invertido una gran suma de dinero público en la rehabilitación y construcción de la infraestructura hospitalaria, la población no tiene la garantía de la atención universal. Es más, con las políticas de austeridad emprendidas por la actual administración federal, los datos indican que se detuvo la inversión en el último año y se procedió al recorte del presupuesto en áreas que se consideraron no prioritarias, como lo advertimos en el Decreto del 23 de abril pasado (DOF 2020), por el que se reduce hasta en un 75% los capítulos 2000 y 3000 de la administración pública federal.

Así que, al llegar los picos de contagio más elevados en México, se duda que la atención a las personas con el síndrome pueda ser la oportuna. Recordemos que gran parte de la población en nuestro país sufre de severos padecimientos como la hipertensión, la diabetes y la obesidad, factores estos que elevan el índice de mortalidad de las personas infectadas, que al inicio de junio del 2020 suman 9,930 defunciones. (G.F. 2020)

La crisis de la pandemia en México es grave. Los estragos en la población y en la economía son evidentes, ya no digamos en el aspecto colectivo o social, donde casi de inmediato, se registró un elevado índice de violencia doméstica contra la mujer, cuyos casos más dramáticos terminan en la muerte de las víctimas. Pareciera, pues, que un número elevado de familias mexicanas, de por sí flageladas por la pobreza y las enfermedades, de pronto se vieron ubicadas en medio de dos problemas: optar por la salud y la vida o por la economía para subsistir o curarse.

Y lo que se ha denominado la “nueva normalidad” no es menos oscura: los problemas económicos, el desempleo, el incremento de la pobreza, la violencia y la desconfianza en las autoridades pueden ser más letales que la propia enfermedad, pues el estado quedará aún más disminuido o limitado para atender la

necesidad de alimentos, medicinas, servicios públicos y, sobre todo, seguridad ciudadana que demandarán millones de mexicanos afectados por la pandemia.

Si los pronósticos se cumplen, la economía del país caerá en un decrecimiento como no se había visto décadas; la aún considerable parte de la economía que depende de los mercados internacionales del petróleo está en riesgo y la crisis que se vive en el país vecino del norte dejará también millones de desempleados, entre los que se encuentran miles de compatriotas que son sustento de sus familias mexicanas vía las remesas de divisas anuales que contribuyen al desarrollo nacional.

En ese panorama de problemas económicos, de salud y laborales, México tiene en su horizonte más próximo una crisis de derechos humanos inocultable. Si la población no encuentra respuesta a sus demandas de salud, empleo, seguridad y alternativas de crecimiento, es evidente que el estado incumple con el rol constitucional de la gobernabilidad que le corresponde. La tensión social de la que hablamos se hará evidente y la inequidad ensanchará sus fronteras entre los segmentos de la población de por sí polarizados desde hace décadas por desventajosa repartición de la riqueza.

En el panorama de la nueva normalidad, el estado que tradicionalmente generaría inversión en infraestructura, pago de salarios de su burocracia y gasto en adquisición de insumos y servicios, se vería obligado a recortar esos rubros y apostarle, con los riesgos del pasado, a destinar lo que le quede vía la transferencias y subsidios a solo una parte de la población.

Y, aun así, la economía nacional no aguantaría más de dos años bajo ese esquema; derivado de la actual situación, en el que la recaudación estatal se verá disminuida, el actual gobierno federal de nuestro país está en la encrucijada de usar el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) que para el año 2020 solo contaba con 60 mil 461

millones (Reforma 2020), pues en el año 2019 se usó en favor de las entidades federativas por la insuficiencia de transferencias, casi 35 mil millones; y si consideramos que los pronósticos para este ejercicio es de un déficit de 76 mil millones, creemos que es un gran problema que se solucionará con la reducción presupuestal y más austeridad, pues el crecimiento económico está, como lo anotamos, comprometido.

3. Una buena Administración Pública

Así como a la riqueza y la prosperidad de un país, también es necesario administrar la crisis, la escasez, la adversidad y la incertidumbre cuando inevitablemente se presentan. En ello también encuentra fortaleza la administración pública en tanto brazo ejecutor del gobierno en turno.

En México la Administración Pública ha jugado un papel preponderante durante las últimas crisis, bien sea como acusada de formar parte del problema o como el primer frente que sufre las consecuencias del desempleo en tiempos de debacle económica. La relación de la administración pública mexicana con la crisis es innegable; su desempeño histórico ha pasado desde el modelo de estado desarrollador hasta el modelo autoritario, previo al estado de transición democrático recién inaugurado. El efecto se le ha atribuido ineficacia en el manejo de las empresas e instituciones del Estado, así como la hipertrofia de un estado lento, despilfarrador y corrupto. Nunca o muy pocas veces la Administración pública ha sido reconocida en su papel importantísimo de generadora de valor público y de convertirse en nuestros días en la imagen ante el ciudadano que le exige transparencia y calidad en su desempeño, ambos terrenos en los que hemos avanzado sin lugar a duda.

Hoy en día, sin entrar en detalles, podemos afirmar que la administración pública que enfrentará las consecuencias de la crisis del “gran confinamiento” en nuestro país, tiene notables aportes en materia de desempeño, innovación y evaluación,

elementos que serán indispensables al momento de la implementación de políticas y programas que el gobierno habrá de implementar para paliar los efectos nocivos de la pobreza, la inseguridad y el desempleo que tocan a nuestras puertas. Por lo que, si en alguna parte de la estructura del gobierno debemos apostar para enfrentar la crisis actual, sin duda, es en nuestra administración pública.

No obstante, el desarrollo discreto de nuestra administración pública en esta etapa denominada posburocrática, y precisamente en aras de un mayor y más rápido desarrollo modernizador, hay mucho que hacer aún. Hemos dicho que si algo resentirá la población en la crisis es el desempeño del Estado en aquellas funciones en las que solo el gobierno tiene recursos y capacidades para atenderlas: educación pública, seguridad nacional alimentaria y energética y, por supuesto, seguridad pública. (Meyer, 2020); y si será la administración pública la encargada de instrumentar y ejecutar las políticas públicas que se propondrán para paliar los efectos de los problemas sociales por venir, entonces se hace necesario aceptar que la ciudadanía será un factor indispensable para que las cosas funcionen. La relación de la ciudadanía con el gobierno (administración pública-burocracia) será la clave para el éxito de lo que se instrumente en respuesta a nuestros problemas económicos, sociales y productivos.

4. La gobernanza necesaria

Los elementos comunes y aceptados por diversos autores al definir la gobernanza se resumen en al menos cinco aspectos. El primero es caracterizarla como un proceso de dirección de la sociedad respecto de sus propios objetivos y metas, así como la capacidad para definir y organizar de dichos objetivos y metas. Un segundo aspecto es que la sociedad puede dirigir también, aunque no exclusivamente, la acción del gobierno si reúne las capacidades y actividades necesarias. En tercer lugar, podemos decir que la gobernanza parte de la afirmación de que el gobierno resulta insuficiente para alcanzar los objetivos

económicos, de bienestar y seguridad social que toda persona requiere. En cuarto lugar, se afirma que toda sociedad requiere de recursos del gobierno y de otros actores para alcanzar sus objetivos en común. Finalmente, está suficientemente probado que las empresas y organizaciones civiles tienen capacidad para resolver problemas, incluidos los del ámbito público, concretamente en los servicios públicos.

En nuestro país es evidente que las acciones de gobierno han sido (son) insuficientes para responder a la demanda de la sociedad. Esta demanda se concentra en calidad de los servicios públicos, salud, cuidado del medio ambiente, y otras materias como la educación y la seguridad pública, muy particularmente. Aun y cuando es bastante obvio que en México la sociedad demanda cada vez más la mejoría en esos aspectos y que el gobierno limita su actuación por falta de recursos y capacidades, de lo que se trata es de no dejar de reconocer que en la sociedad hay un sinnúmero de actores que pueden actuar en favor de la solución de esos problemas, y que solo esperan ciertas condiciones para su intervención y dirección.

En síntesis, podemos afirmar que hablar de gobernanza es básicamente reconocer, en primer lugar, que el gobierno es insuficiente para dirigir a la sociedad y responder a sus crecientes demandas y, en segundo lugar, que existen actores extra gubernamentales con capacidades y recursos, decididos a sumar esfuerzos para eliminar los problemas sociales. Estos actores han demostrado capacidad de autogobierno y esperan ser incluidos en los procesos de planificación, regulación y prestación de servicios públicos del gobierno y, para el caso de no ser incluidos, quien pierde es la sociedad en su conjunto (Aguilar, 2006:136)

La crisis que se avecina con sus problemas ya advertidos por especialistas, la experiencia de que el gobierno no ha podido resolver las demandas sociales en las últimas décadas, la pobreza y las enfermedades crónicas de la población y una

economía nacional sin crecimiento, ponen en nuestro horizonte un panorama delicado.

Sabemos que no siempre resulta suficiente el que el gobierno y sus dependencias elaboren las mejores políticas públicas; hay un contexto que influye en aquéllas, como la confianza y participación ciudadana, la transparencia, la apertura de las autoridades, pero muy desafortunadamente, también la corrupción que se experimente en la sociedad y sus instituciones; por tal motivo, es obligación del gobierno incidir en el acercamiento con los grupos organizados de la sociedad para enfrentar la problemática social que se avecina, recoger las mejores ideas y propuestas y dar a conocer los proyectos futuros de la administración pública.

En suma, aun y cuando el concepto de gobernanza no se ha entendido en su cabalidad por gobiernos y sociedades como las latinoamericanas, así como tampoco es una llave maestra para abrir todas las puertas del desarrollo y el progreso, si podemos decir que son cada vez más numerosos los casos de éxito en donde el gobierno acude a la sociedad para legitimar sus propuestas, atender la problemática social y sobre todo, generar una dinámica de participación y corresponsabilidad de las cuestiones públicas, como los servicios públicos, las inversiones de obra pública, la gestión de los asuntos relacionados con el medio ambiente, siempre utilizando las plataformas digitales de gobierno abierto; cabe agregar finalmente, que toda la participación conjunta del gobierno y la sociedad organizada, obtienen mejores resultados cuando fijan dos bases importantísimas en nuestros tiempos y en donde se han obtenido los mejores resultados: el combate a la corrupción y el respeto y fomento de los Derechos Humanos. Ese es el reto para nuestro país en los meses por venir y esperemos que podamos superarlo.

Conclusiones.

- a. Las limitadas capacidades y recursos del gobierno mexicano, así como las consecuencias que dejará la pandemia en nuestra economía y sistema de salud nacionales, obligan a la reflexión de qué hacer para atender en los próximos meses a las personas que demandarán empleo, servicios de salud, servicios públicos y seguridad ciudadana.
- b. El gobierno federal debe convocar a la ciudadanía, escuchar sus demandas y atender sus propuestas de mejora de las políticas públicas, para generar una corresponsabilidad bien delimitada en los asuntos públicos de la agenda nacional.
- c. Existen casos de éxito, en los que se demostró la valía de la asociación del gobierno y la ciudadanía en el tratamiento de los asuntos públicos, como el programa Decide Madrid o el wiki legis brasileño, el mygob de la India y muchos otros en donde la gobernanza sirve de puente para la colaboración y el fortalecimiento de la democracia.
- d. La administración pública post crisis debe corresponder a la exigencia y necesidades de la sociedad mexicana las que, desafortunadamente, serán agudizadas por los efectos de la pandemia.

Fuentes de consulta.

1. Oszlak, O. (5 de mayo 2020). El Estado después de la Pandemia COVID-19. Revistas del INAP- CUINAP, 11, 19
2. Banco Mundial. (2017). Informe sobre el Desarrollo Mundial: Gobernanza y Derecho. 29 mayo del 2020, de Banco Mundial Sitio web: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017#>
3. ONU Asuntos Económicos. (2020). A.L. la mayor recesión económica de su historia. 28 mayo 2020, de

GOBERNANZA, DERECHOS HUMANOS E INTERCULTURALIDAD

Fernando Hernández Flores²¹

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. Definamos democracia. 2.1. Del ciudadano al Estado. 2.2. Tipos de democracia. 3. De la partidocracia a la democratización de la política internacional. 3.1. En la ruta de la sublimación. 3.2. De la libertad de un pueblo hacia la reconciliación nacional. 4. Breve acercamiento a lo mexicano. 4.1. Del México multicultural al país intercultural. 5. CONCLUSIONES. 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

RESUMEN

La gobernanza, los derechos humanos y la interculturalidad son temas que nos deberían interesar a las personas que habitamos e interactuamos en un Estado. La participación ciudadana es indispensable para fortalecer un sistema de gobierno. Las políticas públicas deben encauzarse hacia una gobernabilidad democrática, donde la ciudadanía y quienes viven en el país, estén consideradas, incluidas e involucradas.

Palabras clave: Gobernanza, derechos humanos, interculturalidad, Estado, ciudadanía.

ABSTRACT

Governance, human rights and interculturality are topics that should interest the people of us who live and interact in a State. Citizen participation is essential to strengthen a government system. Public policies must be channeled

21 Colegio Intercultural Profra. Acela Servín Murrieta, Diego Leño 55, Xalapa, Veracruz, México, C.P. 91000. venandiz@hotmail.com

towards democratic governance, where citizens and those who live in the country are considered, included and involved.

Key words: Governance, human rights, interculturality, State, citizenship.

1. INTRODUCCIÓN

El ser humano a través de la historia ha requerido de una estructura organizativa. Tanto la mujer como el hombre se necesitan mutuamente para interactuar, construir escenarios y convivir en comunidad, así como en lo familiar, social, económico y políticamente, considerando que debe haber una gobernabilidad interna. Anteriormente, en la Constitución Política se mencionaba con insistencia sobre las garantías individuales de los mexicanos, con el tiempo surgieron los derechos humanos, y ahora, estos últimos hacen eco desde distintas esferas tanto a nivel individual, local, nacional e internacional. Es preocupante escuchar que las leyes son hechas a modo para defender al poderoso y hundir al pobre.

En el parque temático Takilsuhkut, cerca de la zona arqueológica del Tajín existe una estructura organizativa que se ha conocido como Consejo Supremo Tradicional Totonaco. Cuando Don Juan Simbrón Méndez, Presidente de dicho consejo vivía y dirigía ese órgano de gobierno tenía un orden, una dirección y estaba encaminado adecuadamente. Dentro del consejo está el Consejo de los Abuelos que sesiona en el Kantiyán (casa sagrada, similar al cosmos totonaca, según los comentarios de Crescencio García Ramos, integrante del Consejo e investigador). En el Consejo de Abuelos se debate la situación de los totonacas, que gestiones se realizan y cuales están pendientes, entre ellos opinan sobre sus derechos como pueblos originarios, teniendo en cuenta que se relacionan tanto con los pueblos de la región como con el gobierno municipal, estatal y federal. El Consejo Supremo se apoya de un Consejo Técnico de profesionistas. En el parque temático hay una escuela de voladores, cátedras, talleres de artes y oficios, entre

otros., así como una deliciosa gastronomía que preparan las mujeres de humo. Hay mucho que aprender de la cultura totonaca, pero en ésta ocasión es interesante que se conozca una manera de gobierno, como el que realiza el Consejo Supremo Tradicional Totonaco.

Nuestra mística no debe ser de violencia sino inspirada en una actitud de concordia y enaltecida en el sentido vital de las democracias, sosteniendo para ello una lucha de principios en los que la fuerza sea substituida radicalmente por el derecho y por la razón. (Fernando Casas Alemán)

Para llegar a la gobernanza y la interculturalidad, iniciemos con delimitar algunos puntos, los cuales se irán desglosando en este documento.

2. Definamos democracia

La democracia es tan vieja en su apología como en sus críticas, mismas que se han suscitado en el transcurso del tiempo. Tanto podemos remontarnos al Siglo V como a la situación actual que viven los países europeos, africanos, asiáticos y americanos. En esos países han transitado gobiernos de tiranos, oligárquicos y demagógicos.

Robert A. Dahl, teórico de la democracia durante la segunda mitad del Siglo XX, expone que:

Si bien el sentido raigal de ese término es simple y hasta evidente por sí mismo ("demos" = pueblo, "kratia" = gobierno o autoridad; por lo tanto, "gobierno del pueblo" o "por el pueblo"), sus mismas raíces plantean urgentes interrogantes: ¿quiénes integran el "pueblo" y qué significa que ellos "gobiernen"?

Desde los tiempos del apogeo en Grecia, Clístenes de Atenas es considerado el creador de la democracia. Digno es de reconocer

que no todos los pueblos necesitan una misma forma de gobierno. En cambio, hay gobiernos que requieren de la formación de su ciudadanía hacia una cultura política para que se posibilite la democracia, siendo un contrato social, el medio que se ajusta. Regresando brevemente, el término democracia es entendido como el poder del barrio.

2.1. Del ciudadano al Estado

La ciudadanía es un ente en permanente construcción. El ciudadano que contienda por la democracia, pelea por la libertad. La razón de un Estado eficaz nos enfoca a la búsqueda del poder. La ética se va construyendo en las virtudes del ser humano. Por ejemplo, debemos pensar que México es un país complejo y no es tan fácil de gobernar, siendo en sí, que hay una pluralidad de masas diversas.

Históricamente, Inglaterra es el primer país considerado como Estado. Un Estado se conforma de población, territorio y gobierno. Como lo externara el destacado político chino Mao Tse-tung: “hay un gigante dormido, cuidado cuando despierte”; esa expresión coincide con la frase que utilizó en campaña el actual presidente de México, la cual expresó: “a ver quién amarra al tigre”. En ese sentido va dirigida la democracia. En las democracias occidentales y orientales hay diferencias culturales, ideológicas, económicas, religiosas y en las formas de ejercer sus gobiernos.

El sistema de acuerdos es necesario para la democracia. Michel Foucault menciona que, “la política es llevar a un orden las cosas”. Lo político no se le da a cualquiera, sin embargo, en una sociedad, todos estamos involucrados en la política, desde que nacemos ya somos seres políticos.

2.2. Tipos de democracia

¿Qué tan indispensable es la democracia en el Estado, cuando la democracia es una forma de vida, según el artículo tercero,

fracción II, párrafo A de la Carta Magna Mexicana? En las democracias encuentras disensos y consensos, así como representatividad. No obstante, no todos decidimos, pero si participamos en un proceso de elección. En la democracia participativa se involucra a cada uno de los ciudadanos. Casos como el referéndum y el plebiscito son poco practicadas, pero dan cierta legitimidad. Últimamente es muy insinuado el tema de la revocación de mandato. A nivel nacional, el gobierno en el poder lo promueve y a nivel estatal, el poder legislativo, lo rechaza. Existe la democracia corporativa donde participan organizaciones no gubernamentales y se apoya al ciudadano, haciendo lo que el gobierno no quiere o no puede hacer. En esos espacios se puede ver a las fundaciones y asociaciones civiles que realizan actividades altruistas o de desarrollo social, educativo o productivo, entre otras. ¿Pero hasta que límite se deslindan de un partido político, las asociaciones, las fundaciones y organizaciones no gubernamentales?

3. De la partidocracia a la democratización de la política internacional

La partidocracia ha sido una problemática que ha generado incredulidad en los partidos políticos y en las personas que militan en cada uno de ellos. La gente se acostumbró a esperar las elecciones para señalar: “que me va a traer el candidato o la candidata”. Los procesos de hacer política han ido cambiando en el país. Por eso, sucede frecuentemente que hay una fuerte resistencia al poder. En la última elección presidencial, la sociedad externó un hartazgo social y político. En la pseudo política es común escuchar que “a río revuelto ganancia de pescadores”. Se les ha hecho fácil aprovecharse de los errores de los gobiernos pasados o en turno para difundir más lo negativo que lo positivo, y así poder ganar ganar, sin presentar propuestas serias y apropiadas.

En México debemos ir más allá de nuestra nación, preparándonos para democratizar la política internacional, sin perder lo moral ni lo ético. La democracia no es cuestión de

valores, es la búsqueda de un equilibrio entre las diferencias. Es preciso hacer que la mayoría de los ciudadanos se sientan partícipes en la construcción de los diversos proyectos que fortalezcan a un sistema gubernamental.

3.1. En la ruta de la sublimación

Los valores como la libertad, igualdad, justicia, libertad de conciencia, pluralidad, responsabilidad, tolerancia, fraternidad, otredad e interculturalidad son elementos deseables para el fortalecimiento del Estado en un gobierno más democrático.

La igualdad siempre se da por relación a algo, no por sí misma. Reflexionemos que no cualquiera tiene vocación política y que tanto el yo como el súper yo, nos aíslan. Es inmoral que un directivo no permita desarrollar el máximo potencial de sus agremiados. Sin embargo, cada quien tiene la capacidad de rebasarse a sí mismo. Claro que es posible crecer, poniendo nuestro máximo potencial en la ruta justa de la sublimación.

Comentar las cosas por comentar no es tan apropiado. Al contrario, el cómo decir las cosas y cuando decirlas, guardando una compostura y siendo unas personas prudentes. Para eso, se requiere una espera activa. Saber cómo entrar y cuando entrar. Cada uno de nosotros ejecutamos nuestro propio instrumento de desarrollo en el instante preciso. Se debe tocar las fibras, hacer que la sensibilidad llegue, permitiendo que el poder sea la capacidad de influir en la voluntad de los otros, de los demás. El mejor político no está en los libros, ni en un líder que te impresione. El mejor político puedes ser tú, pero sigue leyendo el texto antes de confundirte.

3.2. De la libertad de un pueblo hacia la reconciliación nacional

Descubrir un camino, abrirlo, trazarlo, es la acción más humana porque es al mismo tiempo acción y conocimiento: decisión y una cierta fe que regula la

esperanza en forma tal de convertirla en voluntad. Es pues una acción moral entre todas. (María Zambrano: 1996)

Aun cuando cometan errores los que ejercen el poder, no son enemigos, son uno más de los nuestros. Hay analfabetas políticos que necesitan alfabetizarse para entender cuál es su papel en el Estado. No nos corresponde ser los críticos, sino los constructores de una nueva forma democrática para vivir en armonía y en paz.

En política hay que hablar con la verdad y con sentido. El activista y político de Sudáfrica, Nelson Rolihlahla Mandela cuando fue elegido democráticamente por el Sufragio Universal introdujo como categoría política la reconciliación nacional, consiguiendo en sí, la libertad de su pueblo.

4. Breve acercamiento a lo mexicano

En su discurso del 5 de febrero de 1994, Luis Donaldo Colosio Murrieta, con sentido humanista externó:

Reconozco en todos y cada uno de ustedes, a mujeres y hombres que mantienen vivas nuestras raíces, que nos hacen fuertes por la vigencia de su cultura. Por eso vengo a comprometerme, a decirles que no debemos seguir admitiendo que los pueblos sean sinónimo de miseria y de vida amenazada.

El gobierno eficaz que prometió Peña Nieto se alejó de su mística de estar al servicio de la ciudadanía. Aunque si se dieron ciertos avances en la democracia. Las alianzas estratégicas transformadas en un pacto, las muy sonadas reformas estructurales aprobadas por todos los partidos políticos, fue un detonante que dejó sabores y más sin sabores en la sociedad mexicana.

El anhelado crecimiento social y económico sigue siendo una utopía para países como México y algunos países de Latinoamérica. La situación de la sociedad está en constante movimiento. La forma de hacer política, tiene que cambiar de manera inmediata. Los partidos políticos y los candidatos ciudadanos tienen que adecuarse a los tiempos, pensando primero en la ciudadanía para el buen desarrollo de un Estado productivo, sostenido, sustentable y en desarrollo constante, donde todos estén en interacción, sin perder sus raíces que le dieron originalidad a ésta gran nación.

Muchas personas van a querer representarnos próximamente. Hasta en tiempos de pandemias se ponen a distribuir despensas, para después ir con alguna bandera de un partido, ser candidatos y llegar a un puesto legislativo o una presidencia municipal. Sin embargo, pocos van a lograrlo, porque no hay huesos para todos y serán los que tienen que ser. Ellos serán los representantes en sus municipios y distritos locales y federales. Es bueno reflexionar, ¿qué tipo de representantes queremos como ciudadanos veracruzanos? Es ahí donde se tiene que realizar un estudio minucioso, un análisis profundo para no dejarse seducir tan fácilmente, pero si ejercer el voto en su momento por algunos de los candidatos que surjan, porque es un derecho que se tiene como ciudadano.

En México, hay grandes riquezas y potencialidades que son necesarios explorar e impulsar. El desafío es trabajar de la mano con las y los ciudadanos. No seguir con el estigma del partido en el poder, eso ha dañado a los partidos políticos. Por eso y por otras razones surgen los candidatos ciudadanos. Cada gobierno debe escuchar la voz del más humilde hasta la del más encumbrado. Cuando se es gobierno, se debe ser un gobierno de puertas abiertas, atendiendo sin distinciones, ni colores, ni banderas, ni compadrazgos, ni abusos.

El ciudadano debe ser escuchado por quien lo representa. En los procesos electorales deben prevalecer la propuesta, la congruencia, la cordura, el diálogo, la unidad y la legitimidad.

Pero esto es rebasado por la calumnia, el chantaje y todo lo negativo, las campañas se ensucian demasiado y eso daña a la democracia. El pueblo requiere personas que los representen de manera transparente, honesta y con visión de servicio. Para construir una política eficaz se requiere de una democratización interna entre los actores políticos y la ciudadanía participativa. Deben ser temas de vital importancia los derechos humanos, la situación actual de los pueblos originarios, el reconocimiento de los *afrodescendientes*, los trabajadores del campo, las mujeres, los adultos mayores, la niñez, entre otros sectores de la población mexicana. Las autoridades gubernamentales o quienes deseen ser autoridades, deben fundamentarse con las causas sociales que apremien.

El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara. Que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución. (Las bases del estado mexicano en la Constitución de 1857)

Hace un tiempo existía el respeto hacia las autoridades gubernamentales y legisladores, como es al presidente municipal, los diputados, los senadores, al gobernador y al presidente de la república. En cambio, se ha detectado un descredito hacia las autoridades, porque los ciudadanos no confían en ellos o no se sienten representados. La calidez y el buen trato de un mexicano a otro mexicano ha ido disminuyendo. Los ciudadanos del ayer no serán los mismos del mañana.

Deberíamos aprender a caminar juntos, no divididos. Pensar en grande, reconociendo nuestra pequeñez, para que con la unidad se pueda sacar adelante al Estado nación. En los partidos políticos, las religiones, así como en los *clubs* se desea hacer las cosas bien por los semejantes, por el colectivo, por la comunidad y por la sociedad, llegando a los acuerdos,

analizando previamente, la situación en la que nos encontremos.

Se debe permitir que las autoridades trabajen y hagan lo que les corresponda hacer. Los legisladores que se pongan a legislar y los ayuntamientos demuestren mayor sensibilidad hacia los problemas que se suscitan en sus comunidades. Cada autoridad tiene responsabilidades que cumplir. En una buena gobernanza tiene que practicarse la unidad, el diálogo, el consenso y la conciliación para poder avanzar.

4.1. Del México multicultural al país intercultural

México es un país con historia y con una amplia riqueza en sus pueblos originarios. El multiculturalismo está vigente en las 68 etnias que están distribuidas en distintas regiones del país. La nación es pluricultural. Éste término se estableció constitucionalmente. Los pueblos originarios han conservado sus costumbres, tradiciones, pero principalmente su palabra florida y el idioma materno. La lenguas originarias están vivan y nos invitan a descubrir a país en su diversidad cultural. Se puede interpretar que hay suficiente talento, capacidad, profesionalismo, virtudes y saberes ancestrales en las etnias del país.

Nadie es más, ni nadie es menos, todos somos iguales. En esa ruta de la igualdad, es preciso ir juntos caminando, como el Canto al Universo, del poeta náhuatl Natalio Hernández:

Ipan in altepetl timoquetztica
axcan cahuitl xomopalehuili
nochi in Anahuac
ihuan Semanahuac
ihuan nochi tlen quitlasohtla
in toyesmecayo.
(Versión en náhuatl)

En esta ciudad te yergues,

te levantas;
bríndale tu ayuda
al Anáhuac,
al Semanáhuac (al Universo),
a los seres que habitan la tierra,
y a todos aquellos que aman
nuestra herencia,
nuestro linaje”.
(Versión en español)

Posteriormente, Natalio Hernández en su libro “El despertar de nuestras Lenguas”, nos hace recordar: “*Nican mochantzin, nican motlalpan. Aquí se encuentra tu hogar esta es tu tierra*”. Es preciso voltear la mirada y descubrir que la educación intercultural ha ido caminando a paso lento, pero ha ido avanzando desde un sentido más humano, con menos discriminación, menos estigmas hasta erradicar las ideas que hieren y dañan al otro, al que es parte de cada uno de nosotros. En México, tanto en los derechos humanos como en la interculturalidad se ha avanzado. Quizá sea muy poco lo logrado en estos rubros, pero aún falta mucho. Es necesario reconocer los errores. ¡Ojalá que pronto despierte el espíritu del guerrero águila, jaguar, tigre, al colibrí, al quetzal, al ave de las cuatrocientas voces! Entre menos violencia, menos odios, menos indiferencia se puede caminar en la democracia por una sociedad más justa, equitativa y en paz. Para una mejor democracia y gobernanza se debe pensar primero en la nación que queremos heredar a las nuevas generaciones.

5. CONCLUSIONES

México es un país en el cual cada uno debemos aportar nuestro granito de arena. Cada persona representa al país y unidos ante toda diferencia se debe seguir construyendo a la nación. Los gobernantes y los gobernados, la sociedad civil y los que quieran hacer del país algo mejor, deben sentir el sentido patrio, el sentido nacionalista y el sentido humanista. La

gobernanza, los derechos humanos y la interculturalidad son una tarea en la cual debemos involucrarnos día con día, desde que amanece hasta que anoche.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Dahr, R. (1992). La democracia y sus críticos, Paidós, España.

Hernández, N. (2002). El despertar de nuestras lenguas. Quemán tlachixque totlahtolhuan. Diana/Fondo Editorial de Culturas Indígenas, México.

Zambrano, M. (1996). Persona y democracia. La historia sacrificial, Siruela, España.

Olmedo, A., Fernández, R. (2010). Fernando Casas Alemán el republicano, Las Animas, México.

LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL CON VISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Alicia Corina García Moyano Romero²²

Karla Paola García Moyano Romero²³

Sumario

1. Introducción, 2. Marco histórico, 3. Los Derechos Humanos, 4. Reformas a la Constitución Política en materia de Derechos Humanos, 4.1. Reformas al artículo 1º constitucional, 4.2. Otras reformas a la Constitución Política en el año 2011, 5. Teoría del constitucionalismo mexicano, 6. Conclusiones, 7. Fuentes de consulta.

Resumen

El presente artículo tiene la intención de brindar una explicación sobre los derechos humanos y el papel que estos desempeñan dentro del ámbito gubernamental, resaltando la importancia que han cobrado en los últimos años, incluyendo la reforma que se realizó a la Constitución Política en el año 2011, contemplando así los tratados internacionales de los que México es parte integrante, así como los organismos facultados de vigilar el cumplimiento de lo establecido, con la finalidad de proteger la dignidad humana y fomentar un ambiente donde impere la justicia.

Palabras clave

1. Doctorante en Administración y Desarrollo Empresarial por el Colegio de Estudios Avanzados de Iberoamérica, Maestra en Alta Dirección por la Universidad de Xalapa, Maestra en Mercadotecnia Internacional por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y Licenciada en Administración por la Universidad Veracruzana.
2. Doctorante en Administración y Desarrollo Empresarial por el Colegio de Estudios Avanzados de Iberoamérica, Maestra en Finanzas Corporativas y Bursátiles por la Universidad Anáhuac México Sur y Licenciada en Administración por la Universidad Veracruzana.

Pro persona, universalidad, progresividad, interdependencia, dignidad humana.

1. Introducción

Cuando hablamos de gestión gubernamental hacemos referencia al conjunto de actividades, metas, objetivos y desarrollo de estrategias para su cumplimiento hacia el bienestar de la población. Es aquí donde se encuentra el concepto de gobernanza y se define como el conjunto de elementos (instituciones, procesos, organismos) que actúan de forma sinérgica para el cumplimiento de los objetivos y el desarrollo eficiente de los recursos.

Para que lo anterior pueda llevarse a cabo es esencial que exista una normatividad que garantice el cumplimiento adecuado de las acciones, respetando siempre el entorno. Como respuesta a ello, el contexto en el que vivimos hoy en día es el resultado de diversos cambios que han surgido a lo largo de la historia, donde cada vez se le da mayor peso al respeto e igualdad entre los seres humanos.

En el siguiente contenido realizaremos un breve recorrido sobre la historia de las primeras formas de gobierno, posteriormente abordaremos el tema de los derechos humanos, su significado y su papel dentro de la administración pública. Así también, nos situaremos en el año 2011 con la reforma a la Constitución Política de nuestro país, donde se profundizó sobre el tema de los derechos humanos, al grado de situarlos en primer lugar ante las situaciones donde se deba aplicar la normatividad. Finalmente concluiremos con una reflexión sobre las buenas prácticas de gobierno.

1. Marco histórico

Desde tiempos inmemorables los seres humanos han tenido la necesidad de idear formas de organización para poder ejercer un control y orden tanto de la población como de las acciones

que se efectúan en un determinado territorio, es por ello que a través de los años se han realizado diversas investigaciones para encontrar el punto de partida de las primeras formas de gobierno, llegando a la conclusión de que fueron las antiguas civilizaciones (Mesopotamia, Egipto, China e India) las que construyeron los primeros reinos, leyes y organizaciones. Posteriormente, en la antigua Grecia, diversos filósofos como Platón y Aristóteles explicaron en forma detallada el origen del gobierno.

En su obra *La República*, Platón explica el término de ciudad-estado, el cual hace referencia a aquellas ciudades que ejercían su propio gobierno, a diferencia de la situación que vivimos actualmente, donde todas forman parte de un país con un gobierno generalizado. Asimismo, habla de tener un gobierno en donde impere la justicia, lo cual llevaría a que existiera una sociedad ideal.

Tiempo después, Aristóteles definió una teoría clásica de las formas de gobierno en su obra *La Política*, la cual se divide en ocho libros en donde se abordan temas como las teorías políticas, la definición de Estado, los tipos de constituciones, la distribución de poderes, la democracia y oligarquía, entre otros.

En su tercer libro, Aristóteles menciona que “*La tiranía, en efecto, es una monarquía orientada hacia el interés del monarca, la oligarquía hacia el de los ricos y la democracia hacia el interés de los pobres. Pero ninguna de ellas atiende al provecho de la comunidad*”

Y así, podrían mencionarse diversos personajes que han realizado valiosas aportaciones en la historia, tal como Montesquieu quien propone la división de poderes para no centrar éste en una sola persona. Por otro lado, encontramos a Nicolás Maquiavelo, padre de la Ciencia Política Moderna, quien en su obra *El Príncipe* relata las características más

importantes que debe tener un gobierno y un gobernante, así como las estrategias políticas más efectivas.

Siguiendo lo anterior, nos damos cuenta que a través del tiempo han surgido distintos historiadores que han contribuido a establecer las formas de gobierno que existen en la actualidad y que están en constante modificación para adaptarse al contexto de cada época, tomando en cuenta la protección de los individuos y sus derechos humanos.

2. Los Derechos Humanos

Antes de abordar este tema definiremos en qué consisten los derechos humanos. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación nos dice que *son el conjunto de bienes indispensables que posibilitan la elección y materialización de los planes de vida que se proponen las personas; aquellos que, en esencia, nos permiten vivir con dignidad y desarrollarnos integralmente*. Esos bienes indispensables son reconocidos y protegidos por el derecho y todas las personas, por el solo hecho de existir, cuentan con ellos.

Es importante mencionar que estos derechos se encuentran reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que México forma parte, de ahí que la importancia que sean reconocidos y protegidos radica en que el Estado debe promover las bases necesarias para respetarlos, observarlos y garantizarlos.

Es bien sabido que los derechos humanos son el eje central para el trato digno de los ciudadanos en diversos ámbitos, agrupándose esencialmente en sociales, económicos, culturales y ambientales; esto es, debido a su correlación directa con la libertad que cada persona puede ejercer a lo largo de su vida, así como las condiciones en las que se debe disfrutar de la misma. El propósito es simple, amedrentar dentro de las

posibilidades, todo tipo de abuso o allanamiento de la mencionada libertad que cada individuo debe poseer, estableciéndose como limitante el punto en que agrave los derechos de los demás.

En México, el ente encargado de asegurar el desarrollo íntegro y digno de las mexicanas y mexicanos por igual es la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), creada en 1990, con el propósito de colaborar con organismos e instituciones gubernamentales a nivel regional, nacional e internacional para gestionar estudios, análisis y políticas que incentiven la difusión, protección y correcta ejecución de la ley en relación con los derechos que cada individuo posee.

Históricamente, se puede considerar el establecimiento de los derechos humanos como una obligación de carácter legal con la promulgación de la Constitución Mexicana, llevada a cabo el 5 de febrero de 1917, significando el inicio de la ley fundamental de nuestro país, ya que en ella se incluyeron garantías de carácter social como la educación, el trabajo y la libre expresión, con el fin de asegurar una mejor calidad de vida.

Una vez establecido el marco de la legalidad, es la misma población quien, a lo largo de la evolución social, establece nuevas pautas para salvaguardar el desarrollo de cada uno de los individuos que la conforman; por mencionar algunas, está la erradicación de la discriminación, lograr la igualdad de género en todos los aspectos posibles, garantizar la seguridad tanto en el libre tránsito como en la propiedad, así como ejercer justicia de forma imparcial, por mencionar algunos ejemplos. Se debe recordar que lo antes mencionado será apegándose en todo momento a la normativa que corresponda y con la autoridad competente.

3. Reformas a la Constitución Política en materia de Derechos Humanos

En el año 2011, con el objetivo de fomentar una sociedad más democrática en nuestro país y tomar en consideración los tratados internacionales en materia de derechos humanos en los cuales México forma parte, se realizó una modificación de gran relevancia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considerada una de las más significativas en la historia, puesto que los derechos humanos se convirtieron en el punto principal para el gobierno.

3.1. Reformas al artículo 1º constitucional

El Capítulo I del Título Primero de la Constitución, anteriormente nombrado como “De las Garantías Individuales” pasó a ser “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, además de reformarse el artículo 1º, que a la letra dice:

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 los 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.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Tal como podemos leer en el texto que antecede, la propia Constitución preceptúa en el párrafo tercero del artículo 1º que *todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos*. De ahí que, al ser un mandato constitucional, es imperante que el gobierno, en su conjunto y en el marco de sus esferas competenciales, promueva, respete, proteja y garantice los derechos fundamentales. De igual manera, en el mismo párrafo encontramos los principios de los derechos humanos, que pueden definirse de la siguiente forma:

- *Universalidad*: Para todas las personas, sin excepción alguna, tal como se menciona en el párrafo quinto, referente a la no discriminación.
- *Interdependencia*: Vincula los derechos para reconocer el ejercicio de cada uno.

- *Indivisibilidad:* Todos los derechos cobran la misma importancia puesto que forman parte de un todo, funcionando conjuntamente.
- *Progresividad:* Hace mención al proceso que deben seguir los derechos humanos para que puedan llevarse a cabo de forma correcta, tomando en cuenta los periodos a corto, mediano y largo plazo.

A partir de este último principio, entra un marco indispensable para la sociedad, que es la participación obligada y activa del gobierno para dar continuidad a las acciones que se llevan a cabo, día a día, en materia de derechos humanos; es ahí donde observamos el papel fundamental que estos representan dentro de las actividades de nuestro Estado, puesto que edifican la base para que un organismo funcione con armonía, justicia y respeto al valor de la dignidad humana, éste, como uno de los ejes centrales, al ser un derecho innato por el simple hecho de ser personas, con libertad y raciocinio.

3.2. Otras reformas a la Constitución Política en el año 2011

Aunado a las reformas que se llevaron a cabo en el año 2011, se menciona la importancia del principio pro persona, el cual hace referencia a que la autoridad siempre tendrá que dar mayor peso a la protección de la persona cuando deba aplicar la normatividad. Por otro lado, también se realizaron reformas a los artículos: 3º, al incluir a los derechos humanos en la educación; el artículo 11, al mencionar que todas las personas tienen derecho a recibir asilo y refugio; el artículo 15, al prohibir los convenios y tratados que alteran los derechos humanos; el artículo 18, señala que para aplicar el sistema penitenciario se tomará como base a los derechos humanos; el artículo 29, enlista los derechos que no podrán restringirse o suspenderse; el artículo 33, reconoce los derechos que tienen los extranjeros en caso de su expulsión; el artículo 89, expresa

que los principios de respeto, protección y promoción presidirán la política exterior; el artículo 97, anula la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para averiguar las violaciones a los derechos humanos; el artículo 102 (Apartado B), los servidores públicos están obligados a emitir una respuesta ante las recomendaciones que realice la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), de lo contrario deberán fundar y motivar su negativa con la posibilidad de realizar una comparecencia con las autoridades legislativas; y por último el artículo 105, otorga legitimación a la CNDH para realizar funciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes que trasgredan los derechos humanos.

4. Teoría del constitucionalismo mexicano

La Constitución es el principal documento normativo en el país en el que se encuentran reconocidos todos los derechos humanos de las personas. En ese sentido, es fundamental mencionar que, dentro de dicho ordenamiento legal, para los efectos teóricos, contamos con una clasificación que nos permite identificar de manera muy precisa cómo se organizó el estado para velar por los derechos humanos. Nos referimos a la teoría del constitucionalismo mexicano, que trata de explicar que la Constitución puede dividirse, esencialmente, en dos partes: una dogmática y otra orgánica. Tratándose de la primera, en nuestro país siempre se tuvo la idea de que los primeros veintinueve artículos de la constitución acaparaban toda la parte dogmática, es decir, comprendían todo el conjunto de prerrogativas emanadas de obras jurídicas que se basan en principios doctrinales. Por otro lado, por cuanto hace a la parte orgánica, se decía que ésta comprendía el resto de los artículos de la Constitución en los que se hablaba de la organización del estado y de la distribución de competencias de los poderes de la unión. Lo cierto es que, si bien dicha teoría nos permite entender cómo se compone nuestra Constitución, también es cierto que hoy en día la carta magna ha sufrido tantas reformas que ya no podríamos encuadrar toda la parte dogmática sólo dentro de los primeros

veintinueve artículos, toda vez que existen otros derechos humanos que están consagrados en el resto de ese documento. Solo por mencionar un ejemplo, podríamos enunciar el Derecho Humano al trabajo, que se encuentra reconocido en el artículo 123 de la carta magna.

5. Conclusiones

Actualmente, los derechos humanos se conforman de diversos criterios con relación a la materia que se trate, es decir, todos y cada uno de los tipos de derecho se segmentan de acuerdo a la aseveración en que se puede estar propenso. Por tal motivo, existe una figura de autoridad que tiene la obligación de promover, respetar, garantizar y proteger los derechos que por ley se consignan a cada persona.

Aunado a lo anterior, en los últimos años, los derechos humanos han cobrado mayor fuerza, pues están presentes en la normatividad que nos rige y, por ende, son considerados en las actividades que realiza el gobierno, defendiendo así, el bienestar de las personas y anteponiéndolo ante cualquier circunstancia. Es por ello, que resulta tan importante estar informados sobre esta materia, para así poder reconocer y hacer válidos nuestros derechos en todo momento y, en determinado caso, detectar alguna violación a ellos para hacer la denuncia correspondiente, tomando como base la normatividad vigente. Solo de esta manera podemos contribuir a la construcción de una sociedad soberana y una vida digna.

6. Fuentes de consulta:

- Secretaría de Gobernación. (2016). *¿Qué sabes sobre #DDHH y la Reforma Constitucional de 2011? 11 puntos clave para entender y ejercer tus derechos*. Recuperado el 1 de junio de 2020, de Secretaría de Gobernación, website: <https://www.gob.mx/segob/articulos/que-sabes-sobre-ddhh-y-la-reforma-constitucional-de->

[2011-11-puntos-clave-para-entender-y-ejercer-tus-derechos](#)

- Bobbio, Norberto. (Sin fecha). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Recuperado el 1 de junio de 2020, de la website: http://www.terras.edu.ar/biblioteca/10/FP_Bobbio_1_Unidad_2.pdf
- Naciones Unidas. (Sin fecha). *Derechos humanos*. Recuperado el 1 de junio de 2020, de Naciones Unidas, website: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/human-rights/index.html>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Sin fecha). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 2 de junio de 2020, de la website: <http://www.sct.gob.mx/JURE/doc/cpeum.pdf>
- Zavala de Alba, Luis Eduardo. (2015). *Gobernanza en Derechos Humanos: Hacia una eficacia y eficiencia Institucional*. Recuperado el 2 de junio de 2020, de la Biblioteca virtual de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, website: http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CPCDH18.pdf
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. (2011). *Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos 2011 en México*. Recuperado el 2 de junio de 2020, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, website: <http://cedhj.org.mx/iicadh/material%20de%20difusion/REFORMA%20DH%202011.pdf>
- De Azcárate, Patricio. (1872). *Obras completas de Platón puestas en lengua castellana por primera vez*. Recuperado el 2 de junio de 2020, de la Biblioteca filosófica, website: <http://www.filosofia.org/cla/pla/img/azf07007.pdf>

- Montagut, Eduardo. (2017). *La división de poderes de Locke y Montesquieu*. Recuperado el 2 de junio de 2020, de Nuevatribuna.es, website: <https://www.nuevatribuna.es/articulo/historia/division-poderes-locke-montesquieu/20170806191458142412.html>
- Ortiz, Marián. (Sin fecha). *Nicolás Maquiavelo*. Recuperado el 2 de junio de 2020, de cultura genial, website: <https://www.culturagenial.com/es/nicolas-maquiavelo/>
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. (Sin fecha). *Principios constitucionales en materia de Derechos Humanos*. Recuperado el 2 de junio de 2020, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, website: http://cedhj.org.mx/principios_constitucionales.asp
- Yarza de la Sierra, Ignacio. (Sin fecha). *Platón*. Recuperado el 2 de junio de 2020, de Enciclopedia filosófica on line, website: <http://www.philosophica.info/voces/platon/Platon.html>
- Medellín Urquiaga, Ximena. (2013). *Principio pro persona*. Recuperado el 3 de junio de 2020, de Reforma DH, website: http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/1-Principio_pro-persona.pdf
- Secretaría de Gobernación. (2016). *¿En qué me beneficia el principio pro persona?*. Recuperado el 3 de junio de 2020, de Secretaría de Gobernación, website: <https://www.gob.mx/segob/articulos/en-que-me-beneficia-el-principio-pro-persona>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2016). *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*. Recuperado el 3 de junio de 2020, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, website:

<https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf>

- Salazar Ugarte, Pedro. (2014). *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos: Una guía conceptual*. Recuperado el 3 de junio de 2020, del website:
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33063.pdf>
- Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. (Sin fecha). *Cuadro comparativo de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos*. Recuperado el 3 de junio de 2020, del website:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3033/15.pdf>
- Zurbriggen, Cristina. (2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina*. Recuperado el 3 de junio de 2020, del website:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002

LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL CON VISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Mtra. Delia González Cobos²⁴

Sumario: Resumen/ *Abstract*; Palabras
Clave/ *keywords*; Introducción; I. Marco contextual
de gobernanza; II. Gobernanza como gestión
gubernamental; III. La nueva gestión gubernamental
con visión de derechos humanos; IV. Rendición de
Cuentas, Transparencia y Democracia; V.
Conclusiones y VI. Fuentes de Consulta.

RESUMEN

Hablar de gobernanza implica sin duda, observar el marco evolutivo que se ha manifestado a través del tiempo, y que ha integrado distintos factores para dar atención a las necesidades actuales en materia de derechos humanos. La gestión gubernamental conlleva el compromiso de los servidores públicos de actuar conforme a la normativa que los rige, apegados a los principios éticos y de conducta establecidos en las actualizaciones normativas, así como de control interno; esto infiere que se generen políticas públicas para garantizar los derechos humanos que la Constitución otorga a los

24 Licenciada y Maestra en Derecho, egresada de ambas por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), cuenta con Diplomado *Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior*, por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Diplomado en Paridad y Género por la Universidad de Xalapa (UX). Actualmente es Auditora General del Órgano Superior del Estado de Veracruz. Fue Directora de Legislación en la Procuraduría Fiscal de la Federación; Asesora en la Coordinación de Asesores de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primera Legislatura; Subadministradora de Asuntos Especiales en la Administración Local Jurídica de Oriente del Servicio de Administración Tributaria; Secretaria Técnica de la Comisión de Equidad y Género en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Quinta Legislatura y Procuradora Fiscal en la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

individuos sin ninguna distinción y, a su vez, asegurar la rendición de cuentas y transparencia para combatir la corrupción y la impunidad, lo que contribuye al fortalecimiento de la democracia y por consiguiente, al desarrollo del país.

ABSTRACT

Talking about governance undoubtedly implies observing the evolutionary framework that has manifested over time, which has been forced to integrate different factors that adapt themselves to current human right needs. Government management infers the commitment of public servants to act in accordance with the regulations that preside them. Always adhering to the ethical and conduct principles established in the regulatory updates in this matter, as well as internal control; this leads to the creation of public policies to guarantee the human rights that the Constitution grants to individuals without any distinction and in turn, to ensure accountability and transparency to fight corruption and impunity, which contributes to the strengthening of democracy and therefore, the country development.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza, gestión gubernamental, derechos humanos, rendición de cuentas y transparencia.

KEYWORDS

Governance, government management, human rights, accountability and transparency.

INTRODUCCIÓN

El respeto a los derechos humanos es el reflejo de una sociedad comprometida con el bienestar de sus integrantes, implica el cumplimiento de las leyes, la forma de organización, al entorno

y a todas las personas sin importar color, edad, religión, sexo, grupo social, etc.

La sociedad civil participa activamente en la generación, promoción, vigilancia y defensa de los derechos humanos; sin embargo, es el Estado quien establece la normativa y las instituciones públicas que garantizan su cumplimiento y respeto, así como aplicar las medidas correctivas procedentes. Es por lo anterior, que la gestión gubernamental debe realizarse con esta visión y establecer políticas públicas encaminadas a asegurar la correcta aplicación de los derechos fundamentales de todas las personas.

En el presente artículo se analiza la gestión gubernamental, considerando la rendición de cuentas y la transparencia como elementos o mecanismos que contribuyen a vigilar el cumplimiento de la normativa y por consiguiente, a fortalecer la democracia e impulsar la observancia y respeto de los derechos humanos.

El artículo se presenta en cinco apartados: en el primero se aborda el marco contextual de gobernanza, para entender el significado del término y su evolución; en el segundo se menciona la gobernanza como gestión gubernamental, entendida como el ejercicio de la función pública. En el tercero se trata la gestión gubernamental con visión de derechos humanos, la cual implica qué debe establecerse y organizarse para impulsar la observancia de los derechos humanos.

En el apartado cuatro abordamos el tema de la rendición de cuentas, la transparencia y la democracia, la relación que tienen una con otra, la evolución que han tenido, y lo que se considera se debe alcanzar. Por último, se establecen las conclusiones en torno a la gestión gubernamental con visión de derechos humanos.

I. MARCO CONTEXTUAL DE GOBERNANZA

El término gobernanza ha ido cambiando notablemente con el paso del tiempo y debido a la lógica natural evolutiva de las sociedades y de las instituciones; por poner un ejemplo, hace años la gobernanza se entendía como la forma en que las autoridades ejecutaban su poder sobre la sociedad civil, ostentando un nivel alto en cuanto a su soberanía al gozar de un poder absolutista y autoritario, por lo que unos cuantos decidían, sin limitación alguna, el destino del país y de sus gobernados.

A través de revoluciones sociales y políticas se acabó con el sistema dictatorial y se fue creando un sistema democrático de gobierno, que si bien ha tenido complicaciones en cuanto a su funcionamiento, sin duda, se valora y se conserva ya que ha permitido avances en materia humanística, económica, social, cultural, y cabe resaltar, en materia de equidad de género.

La crisis fiscal y política en la que fracasaron los sistemas totalitarios y autoritarios de gobierno a finales del siglo XX, tuvieron como consecuencia la democratización de los regímenes políticos, se dio un juicio social que obtuvo como conclusión que los abusos, errores y arbitrariedades debidos a la falta de control y de sanciones, así como, la indiferencia a las necesidades económicas y sociales de las personas, llevaron en el caso de México a un retroceso cada vez más significativo.

Lo anterior obligó a un cambio inminente, que aspiró a que el Estado y la sociedad tuvieran cooperación mutua y coadyuvaran a la ejecución de las políticas públicas para impulsar el desarrollo del país, cuyo objetivo fue el fortalecimiento económico para hacerlo competitivo en beneficio de la sociedad, situación que se ha convertido en una necesidad imperante para los gobiernos democráticos de los países en vías de desarrollo.

Para Aguilar Villanueva (2016:13-14), la democratización de los regímenes políticos y la restauración del Estado de Derecho han sido acontecimientos fundadores que han resuelto el problema de la legitimidad y de la legalidad de la actuación pública, más no de su capacidad y eficacia directiva, ya que es elemento indispensable para una gestión gubernamental eficiente y eficaz.

Emilia Lerner a través de Nora Gorrochategui (2019: s/n), en su trabajo *“La gobernanza y rendición de cuentas”*, escribe sobre los mecanismos de control y rendición de cuentas por resultados en el contexto de la gobernanza moderna, y propone un modelo de rendición de cuentas por resultados que incluye los compromisos, la información, la receptividad, la evaluación-retroalimentación, e incorpora, además de la aplicación de sanciones por los resultados no logrados, los incentivos para el estímulo de buenas prácticas en la administración pública.

La gobernanza ideal se vislumbra entonces como sinónimo de la buena gestión gubernamental, entendiéndola como el ejercicio de la función pública, transparente, con rendición de cuentas, logrando un cumplimiento eficiente de metas medibles y la sensibilidad para responder a las demandas ciudadanas en tiempo real; sin embargo, dar solución a los problemas políticos, económicos y sociales en países con altos índices de corrupción e impunidad se convierte casi en un imposible, ya que avanzar en muchas ocasiones como se ha hecho solo en materia normativa, no se ve materializado al cien por ciento en el desarrollo del país.

II. GOBERNANZA COMO GESTIÓN GUBERNAMENTAL

Entendiendo que la gobernanza es vista bajo la perspectiva de la gestión gubernamental, es necesario reflexionar en que en muchas ocasiones la complejidad de los asuntos públicos rebasa

las capacidades de los gobiernos, por lo que cada vez es más necesario recurrir al consenso y participación ciudadana, lo anterior garantiza cada vez más, el ejercicio democrático de los gobiernos.

Para Azucena Serrano existen cuatro condiciones básicas para que la participación ciudadana exista en un régimen democrático: *“el respeto de las garantías individuales, los canales institucionales y marcos jurídicos, la información y la confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas”* (Serrano, 2015).

Es importante entonces tomar en cuenta, que la gestión gubernamental de un gobierno democrático debe estar fundada en un estado de derecho, con principios, valores, libertades, derechos y también obligaciones, respetadas y exigibles de la misma forma para cada individuo, pero también con los canales de comunicación idóneos entre gobierno y sociedad, para la interacción de ésta en la actividad pública.

Una misión importante dentro de la gestión gubernamental es contar con una planeación idónea del gasto así como del aprovechamiento de las capacidades de gestión y de los recursos con que se cuentan, para ello y no menos importante, es la implementación de las políticas públicas que respondan a las necesidades de los gobernados, pero dicha misión debe ejercerse bajo estándares de integridad promovidos de forma global y cuyo resultado además de la eficacia gubernamental sea indudablemente, la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

Es por ello que la transparencia tiene un papel relevante en la participación ciudadana dentro de la gestión gubernamental, ya que a través de distintos procesos el ciudadano solicita y obtiene información pública del ejercicio gubernamental, lo cual significa un gran progreso aunado a la facultad

sancionadora en materia de responsabilidades administrativas que hoy es ya una realidad.

III. LA NUEVA GESTIÓN GUBERNAMENTAL CON VISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

La constante para una gestión gubernamental efectiva en los tres niveles de gobierno es la influencia de los procesos de política pública y la efectividad del ejercicio institucional ante la demanda de políticas y estructuras administrativas que definan y distribuyan la autoridad de acuerdo con sus capacidades, así como hacer lo correspondiente con los recursos públicos; por lo que es inevitable hablar de rendición de cuentas, desempeño, resultados, eficiencia, efectividad, autonomía, transparencia y acceso a la información entre otros.

Es de vital importancia tomar en cuenta los factores mencionados como indicadores de una buena gestión gubernamental, y así mismo, observar que otros, como son: honestidad, igualdad y no discriminación, equidad de género, libertad de prensa, seguridad, educación, vivienda y salud por mencionar algunos, forman parte esencial de las políticas públicas en materia de derechos humanos.

Vislumbrando la gobernanza desde el lente de la gestión gubernamental enfocada a los derechos mencionados, reviste especial importancia en la actualidad, en virtud de que los avances en materia jurídica, específicamente los alcanzados con la reforma constitucional de 2011, no han avanzado en paralelo con la realidad práctica debido a que las políticas públicas para su implementación, se han quedado en gran medida en el plano de buenos propósitos; sin embargo, los alcances de la reforma en mención constituyen una gran oportunidad en cuanto a la exigencia y el cumplimiento de los derechos humanos para toda persona que habite en territorio nacional, representando tal trascendencia, que se han suscitado grandes debates desde

la construcción argumentativa hasta la interpretación, así como desde la gobernabilidad hasta la gobernanza.

Los derechos humanos establecidos de forma universal y a los que hace referencia la Comisión Nacional de Derechos Humanos son: derecho a la vida; derecho a la igualdad y prohibición de discriminación; igualdad entre mujeres y hombres; igualdad ante la ley; libertad de la persona; derecho a la integridad y seguridad personales; libertad de trabajo, profesión, industria o comercio; libertad de expresión; libertad de conciencia; libertad de imprenta; libertad de tránsito y residencia; libertad de asociación, reunión y manifestación; libertad religiosa y de culto; derecho de acceso a la justicia; derecho a la irretroactividad de la ley; derecho de audiencia y debido proceso legal; principio de legalidad; seguridad jurídica en materia de detención; seguridad jurídica para los procesados en materia penal; derechos de la víctima u ofendido; seguridad jurídica en las detenciones ante la autoridad judicial; seguridad jurídica respecto a la imposición de sanciones y multas; seguridad jurídica en los juicios penales; derecho a la inviolabilidad del domicilio; derecho a la inviolabilidad de comunicaciones privadas; derecho a la propiedad; derechos sexuales y reproductivos; derecho de acceso a la información; derechos a la protección de datos personales; derecho de petición; derecho a la ciudadanía; derecho a la reparación y a la máxima protección; derecho a la educación; derecho a la salud; derecho a la vivienda; derecho al agua y saneamiento; derecho a la alimentación; derecho a un medio ambiente sano; derecho a la identidad y al libre desarrollo de la personalidad; derechos de los pueblos y comunidades indígenas; derechos agrarios; derecho al acceso a la cultura; derecho a la cultura física y al deporte; derecho al trabajo; derecho en el trabajo; derecho a la seguridad social; derecho de las niñas, niños y adolescentes; derecho de las personas con discapacidad; derecho de las personas adultas mayores; derecho de las personas migrantes; derecho a la reparación integral del daño; derecho a la

reparación por violaciones a los derechos humanos; derecho a la verdad y derecho a la reinserción social (CNDH: s/p).

La nueva gestión gubernamental demanda abarcar de forma integral principios y valores que garanticen los derechos fundamentales de todas las personas y les otorguen la protección jurídica más amplia, razón por la cual en el artículo 1º, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se obliga a las autoridades desde el ámbito de su competencia, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Respecto a lo anterior, considero relevante resaltar que si bien ya se cuenta con la viabilidad de sancionar las violaciones a los derechos mencionados, actualmente atravesamos una época en que la concientización de la dignidad humana debe ser lo suficientemente congruente para actuar de manera preventiva, pero también es indispensable contar con la participación ciudadana como elemento esencial, ya que posee un papel clave en el desarrollo, la implementación y la evaluación de las políticas públicas para dotar a la sociedad de oportunidades a través de su participación en la toma de decisiones y en el control de la gestión gubernamental, actividades que les permiten ser vigilantes permanentes de sus derechos humanos.

La reforma constitucional de 2011 constituye un cambio de paradigma, ya que los motivos por los que se prohíbe discriminar a las personas ya sea por su origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil, o cualquiera otra que atente contra la dignidad humana. Con lo anterior, se ha generado tal conciencia social y gubernamental, que actualmente se observa un mayor número

de mujeres trabajando en el ámbito público con altas responsabilidades, mismas que eran exclusivas de los hombres, o vemos empresas y también instituciones públicas que contratan a personas discapacitadas, logrando impulsarlos para que formen parte de la población económicamente activa del país, pero respetando su derecho a trabajar con igualdad de oportunidades.

El reconocimiento de los derechos humanos a nivel internacional ha fomentado, a través de diversos tratados, su protección e incluso se considera vital para la construcción pacífica de la verdadera democracia, esa que conoce de honradez, de igualdad y no discriminación, de equidad de género y cuyo interés prioritario es la justicia y el bien común. Para asegurar lo anterior, se crearon las instituciones de derechos humanos, las cuales participan en la gestión gubernamental de todo país democrático, social y de derecho como lo es México; su trabajo analítico desde el enfoque de la administración pública nos permite evaluar el desempeño de las autoridades en su gestión. Dichas instituciones son responsables de promover y proteger los derechos humanos, en especial frente a la perpetración de abusos por parte de funcionarios públicos, de manera que en casos violatorios cometidos por éstos, emiten recomendaciones públicas, denuncias y quejas ante las autoridades competentes.

IV. RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA

La rendición de cuentas es entendida como la obligación que tienen los servidores públicos de informar, comprobar y justificar, ante la ciudadanía a través de los Congresos federal y locales según corresponda, la gestión realizada sobre la administración, manejo y destino de los recursos públicos, así como los resultados obtenidos de su aplicación, la que debe realizarse con apego a criterios de eficiencia, eficacia,

transparencia y legalidad; es un elemento o mecanismo que abona al cumplimiento y respeto de los derechos humanos.

La transparencia es esencial para el ejercicio de la rendición de cuentas, implica la disponibilidad del acceso a la información institucional, de acuerdo con la normatividad establecida, a fin de hacer del conocimiento público la gestión realizada por los servidores públicos; sin dejar de advertir que el acceso a la información es considerado como un derecho que el Estado debe garantizar.

En México, desde sus inicios como país independiente, el H. Congreso de la Unión ha contado con atribuciones y facultades para fiscalizar la recaudación, manejo e inversión de los recursos por parte del gobierno; pero es en los años 90's que la fiscalización empieza a tomar mayor relevancia y exigencia de que los servidores públicos realicen su trabajo con apego a la legalidad.

Lo anterior se vio materializado con la expedición de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, previa reforma constitucional, el 29 de diciembre de 2000, que normaba los principios de actuación de la entidad de fiscalización, los nuevos procedimientos de auditoría y responsabilidades resarcitorias, así como la estructura interna de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), denominación que la ley da a la Entidad de Fiscalización Superior. De igual forma, en las entidades federativas se legisla y emiten las leyes de fiscalización locales, como es el caso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que también previa reforma constitucional, el 26 de mayo de 2000 emite la Ley de Fiscalización Superior con la que se crea el Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

Esta evolución también se dio en el tema de transparencia y el 11 de junio del año 2002 se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Gubernamental que entró en vigor un año después; asimismo, en las entidades federativas se replicó esta situación y emitieron sus propias leyes de la materia, en el caso de Veracruz, el 8 de junio de 2004 fue publicada en la Gaceta Oficial del Estado la Ley respectiva, dando lugar al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, organismo autónomo encargado de la transparencia.

Si bien en las últimas dos décadas, a partir de la emisión de las leyes respectivas, se ha tenido un avance significativo en materia de rendición de cuentas, transparencia y fiscalización, también es de considerarse que los actos contrarios a lo establecido en la normativa continuaron, ejemplos hay muchos, es por esa razón que los trabajos en estas materias deben continuar y adaptarse a las condiciones actuales, considerando los avances tecnológicos y las circunstancias o formas de actuar de los servidores públicos que contravienen la normativa.

Conforme al artículo 46 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Fiscalización Superior, tendrá como objetivo o finalidad:

- I. *Revisar las Cuentas Públicas de los Entes Fiscalizables, para determinar los resultados de su Gestión Financiera, verificar si se ajustaron a los criterios señalados en los presupuestos, conforme a las disposiciones aplicables, así como comprobar el cumplimiento de las metas y objetivos contenidos en los planes, programas y subprogramas;*
- II. *Evaluar los resultados de la Gestión Financiera:*
 - a) *Mediante la revisión de la ejecución de las Leyes de Ingresos y de Egresos correspondientes; de la verificación de la forma y términos en que los ingresos fueron recaudados, obtenidos, captados y administrados; constatar que los recursos provenientes*

de financiamientos y otras obligaciones y empréstitos se contrataron, recibieron y aplicaron de conformidad con lo aprobado; que los egresos se ejercieron en los conceptos y partidas autorizados, para la contratación de servicios y obra pública, las adquisiciones, arrendamientos, subsidios, aportaciones, donativos, transferencias, aportaciones a fondos, fideicomisos y demás instrumentos financieros, así como, cualquier esquema o instrumento de pago, se ajustaron a las disposiciones aplicables;

b) Verificar si se cumplieron las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos; recursos materiales, y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público;

c) Revisar, verificar o analizar, en su caso, si la captación, recaudación, administración, ministración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de recursos públicos, incluyendo los subsidios, transferencias y donativos; así como, si los actos, contratos, convenios, mandatos, fondos, fideicomisos, prestación de servicios públicos, operaciones o cualquier acto que los Entes Fiscalizables, hubieren celebrado o realizado, se ajustaron al principio de legalidad, y si no han causado daños o perjuicios, o ambos, en contra de la Hacienda Pública Estatal o Municipal, o en contra de su patrimonio;

III. Revisar si los recursos provenientes de financiamientos, empréstitos y otras obligaciones, se obtuvieron en los términos autorizados, y se aplicaron con la periodicidad y en la forma establecida por las Leyes y demás disposiciones aplicables; así como, si se

cumplieron los compromisos y obligaciones adquiridos;

IV. Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes, programas y subprogramas Estatales y Municipales, para comprobar:

a) Que se haya atendido a los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez;

b) Que se hayan alcanzado las metas, conforme a los indicadores aprobados;

c) Que cuentan con los mecanismos de control interno, adecuados y funcionales;

V. Determinar si existen discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existe exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados; y

VI. Promover las acciones o denuncias, para la imposición de las sanciones administrativas y penales correspondientes, por la probable comisión de faltas graves o delitos, que se conozcan por el Ente Fiscalizador, derivado de sus revisiones, auditorías e investigaciones; asimismo, dar vista a las autoridades competentes para el seguimiento e investigación de aquellas conductas o faltas, consideradas como no graves, para su investigación y sanciones respectivas; Lo anterior, sin perjuicio de lo señalado en la Constitución del Estado, esta Ley y demás disposiciones aplicables en materia de fiscalización superior, a cargo del Congreso o del Órgano.

Ahora bien, conforme a las atribuciones conferidas, se considera que la Fiscalización Superior debe evolucionar, como ya se ha avanzado, a verificar los resultados alcanzados, es decir, al desempeño; sin embargo, se debe tener en cuenta que

para lograr un mayor impacto, primero habrá que superar lo principal, que es aplicar los recursos públicos a los fines que están destinados, que los registros contables se realicen conforme a normas específicas para ello, que la aplicación se encuentre comprobada y debidamente justificada. Alcanzado este objetivo, será necesario fortalecer las revisiones para verificar el desempeño, y con ello, contribuir al cumplimiento y respeto de los derechos humanos.

Hablar de democracia es atender que existen reglas para la competencia electoral, además que la administración pública se realice con transparencia y rendición de cuentas, de tal modo que la sociedad, directamente o a través de las instituciones correspondientes, pueda evaluar la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos. En las democracias, la transparencia y la rendición de cuentas, así como la fiscalización de la gestión gubernamental, son elementos esenciales para evaluar las actividades y resultados de los distintos Poderes del Estado.

V. CONCLUSIONES

1. La Gestión Gubernamental es realizada por servidores públicos, ya sean de elección popular o por designación, los cuales tienen el compromiso de respetar los derechos humanos, ya que en la medida que se cumplan o respeten, las sociedades avanzan.
2. La nueva gestión gubernamental debe considerar medidas preventivas para la observancia de los derechos humanos, plasmarlas en sus políticas públicas y dar seguimiento, cuando sea el caso, a las recomendaciones de los organismos internacionales o locales de protección a los derechos humanos, así como impulsar el cumplimiento a las medidas sancionatorias que la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé. Lo anterior, para lograr congruencia entre el ámbito normativo y su aplicación; así como hacer

efectiva la responsabilidad de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos ya que, de no ser así, el ser parte de los Tratados Internacionales, el haber avanzado en materia legislativa con la reforma constitucional del 2011, la creación de las Comisiones de Derechos Humanos, quedarían sin efectividad, y en un plano de buenas intenciones.

3. Si bien existe un organismo para garantizar el cumplimiento a los derechos humanos, como lo es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus homólogos estatales, la rendición de cuentas y por consiguiente la fiscalización contribuyen a que los servidores públicos cumplan con el principio de legalidad en su actuar, lo que conlleva al respeto de los derechos humanos.
4. En cuanto a la fiscalización, si bien existen avances significativos, debe evolucionar constantemente para adaptarse a las circunstancias de cada momento, tanto tecnológicas como de operación de los servidores públicos, de tal forma que sea efectiva y contribuya a que la administración pública se apegue a la normativa y a las mejores prácticas, todo ello en favor de la democracia, y principalmente en favor de los derechos humanos.
5. La transparencia y la rendición de cuentas de la gestión gubernamental, permiten fiscalizar las actividades y resultados de entes públicos que integran los tres poderes del Estado así como los organismos autónomos, hecho que contribuye al fortalecimiento de la democracia en México y por consiguiente, a promover el cumplimiento y respeto a los derechos humanos.

VI. FUENTES DE CONSULTA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- AGUILAR Villanueva Luis F. (2016). *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza*. México, Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (s/f). *¿Cuáles son los derechos humanos?* 2 de julio de 2020, de Comisión Nacional de Derechos Humanos Sitio web: <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/cuales-son-los-derechos-humanos>
- GORROCHATEGUI Nora. (2019). *Gobernanza moderna: Teoría y aplicaciones*. 1 de julio de 2020, de Universidad de Buenos Aires Sitio web: <https://books.google.com.mx/books?id=qkawDwAAQBAJ&pg=PT11&dq=gobernanza&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwi9pPL2habqAhXBVc0KHbbTBKQQ6AEwCHoECAYQAg#v=onepage&q=gobernanza&f=false>
- FIGUEROA Neri Aimée. (2009). *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- SERRANO Rodríguez Azucena. (2015). *La participación ciudadana en México*. 29 de mayo de 2020, de Scielo Sitio web: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-16162015000100005&script=sci_arttext&tlng=en
- Poder Judicial de la República de Costa Rica. (s/f). *La Transparencia y la rendición de cuentas*. 28 de junio de 2020, de Poder Judicial de la República de Costa Rica Sitio web: https://www.poder-judicial.go.cr/participacionciudadana/images/guia/descargas/Documento_de_apoyo-Transparencia_y_rendicion_de_cuentas.pdf

LAS MASCULINIDADES EN EL DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD DE GÉNERO

Dra. Eva Barrientos Zepeda²⁵

SUMARIO: ***I.** Introducción. **II.** El derecho humano a la igualdad. **III** Masculinidad y visibilización del varón. **IV.** Violencia política de género. **V.** Una apuesta. **VI.** Conclusiones. **VII.** Fuentes de consulta*

RESUMEN: *Las medidas que se han implementado para garantizar el derecho humano a la igualdad entre mujeres y hombres han sido enfocadas al empoderamiento de las mujeres a través de la participación política-electoral, sin embargo, es necesario reforzarlas incluyendo los conceptos de las masculinidades.*

PALABRAS CLAVE: *Masculinidad; Derecho Humano; Igualdad de Género; Principio de Igualdad y no discriminación; Violencia política de género; Política pública.*

I. INTRODUCCIÓN

Los derechos humanos desde la teoría política son discursos de emancipación, en los cuales, su construcción depende de la conjugación de actores, procesos, coyunturas y alianzas que generan un proceso de empoderamiento e inclusión política de las demandas sociales a partir de la visibilizarían del problema y de la movilización (Vázquez, 2018:54).

El derecho humano a la igualdad de género ha sido una construcción para empoderar e incluir en los espacios públicos a las mujeres por considerarlas un grupo en situación de

25 Magistrada de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Catedrática en el Doctorado de Derecho Electoral en la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

vulnerabilidad, debido a su condición cultural de ser una comunidad subordinada en las relaciones comunitarias con los hombres.

De esta manera, los trabajos académicos, políticos y sociales han centrado su atención en las mujeres para su empoderamiento, que a su vez visibilizan la violencia constante y la exclusión en los espacios públicos de toma de decisiones con la finalidad de que los gobiernos nacionales, estatales, municipales y organizaciones de la sociedad civil realicen actividades que tengan como objetivo la igualdad de género a través del empoderamiento de la mujer en la participación política.

Sin embargo, en los programas y proyectos con enfoque de género, así como en la participación política, existe un silencio masculino que refuerza la invisibilidad de los varones al estar ausentes de los programas y políticas públicas. En otras palabras, no se generan procesos de reflexión social acerca del papel de los varones en dicho cambio.

Es por lo anterior que en las próximas líneas se expondrá el derecho humano a la igualdad de género. Se abordarán los conceptos de feminidad y masculinidad en la participación política con la finalidad de encaminarlos a la implementación de una política pública que tenga como objetivo la reflexión social acerca del papel de los varones en el cambio de los roles de género desde la participación política – electoral.

II. EL DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD

El derecho internacional de los derechos humanos²⁶ está compuesto por un conjunto de normas jurídicas que establecen obligaciones y deberes, las cuales, deben ser

26 En adelante DIDH.

respetadas, garantizadas, protegidas y promovidas por los Estados que forman parte del DIDH.

De esta manera, los Estados se comprometen a adoptar medidas en el ámbito doméstico, político, social y jurídico para hacer compatibles sus prácticas con las normas internacionales de derechos humanos, a través de políticas públicas, programas e instituciones.

Serrano y Vázquez (2013) mencionan que los derechos humanos funcionan bajo 3 principios esenciales, *universalidad, interdependencia e indivisibilidad*. El primero consiste en que los derechos humanos son aplicables para todos, no obstante, su aplicación debe atender al contexto de cada persona, por lo que deben ser contempladas sus diferencias.

El segundo, “*señala la medida en que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de otro grupo de derechos*” (P. 40) y el tercero, señala más allá de no existir jerarquías entre derechos humanos, se pretende encontrar las cadenas de derechos que sirven para el disfrute de otros (Vázquez, 2018).

En el presente artículo, nos interesa el principio de universalidad e interdependencia. Esto es así ya que cuando se habla de la universalidad, irremediablemente se piensa en la igualdad, en el sentido de que distingue diferencias y procesos de subordinación que ponen en peores condiciones a las personas para ejercer efectivamente sus derechos (Vázquez, 2018: 31).

Es por esta razón que para que sean aplicables los principios de universalidad e interdependencia se debe de garantizar el derecho humano a la igualdad entre mujeres y hombres ya que este, es la base de cualquier ciudadanía, toda vez que describe la dimensión política de la persona,

esencialmente en sus relaciones con el Estado. Esto conlleva a que la igualdad nos dé elementos fundamentales para describir las relaciones de poder entre mujeres y hombres (Salazar, 2015: 25).

Derivado de lo anterior, cuando se habla del derecho humano a la igualdad de género, se piensa en las relaciones de poder entre mujeres y hombres, por tanto, la igualdad debe hacerse cargo de las desventajas históricas de ciertos grupos sociales y de las relaciones de opresión incorporando datos históricos y sociales que den cuenta del fenómeno de sometimiento y exclusión sistemática a la que se encuentran sometidos algunos grupos de la sociedad (Serrano y Ortega, 2016:44).

En este caso, es evidente que las mujeres son consideradas como un grupo social en subordinación, que a palabras de Young (1990), han sido producto de condiciones fácticas de desigualdad causadas por otro grupo (hombres) que reciben mejores beneficios en cuanto a recursos o interlocución real frente al gobierno y discurso social dominante.

Es por lo anterior, que se impulsa la no discriminación como principio complementario a la igualdad, el cual tiene como objetivo la lucha por el reconocimiento de los derechos de las mujeres (Salazar, 2015) al tiempo que se hacen visibles las diferencias históricas que han sufrido. Celia Amorós (1994) menciona que los varones han detentado la universalidad históricamente, por lo tanto, han sido ellos quienes han decidido los valores de la sociedad, y determinan los parámetros sobre quien cabe en la categoría de “Igual”.

Es así como, para revertir la situación histórica de reconocimiento de los derechos de las mujeres, se han impulsado acciones afirmativas, las cuales son “*medidas de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer*” (Baverfsky, 1190;25). Estas acciones funcionan a través de la discriminación inversa o positiva que

se refiere a un tipo especial de desigualdad y que se produce respecto de bienes escasos (falta de puestos de trabajo, vivienda o cupos universitarios) generando beneficios para las personas en situación de vulnerabilidad (González, S/A).

La igualdad de facto o también conocida como igualdad sustantiva, es aquella que busca lograr que existan las mismas oportunidades de trato entre hombres y mujeres teniendo en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias sociales y culturales creadas (CEDAW, 2010), en otras palabras, que no existan condiciones de subordinación en las relaciones de poder entre ambos.

Las acciones afirmativas que se implementaron en México consistieron en impulsar la participación política de las mujeres a través de cuotas de género, no obstante, estas medidas fueron burladas por los actores políticos, como, por ejemplo, el caso de las juanitas (Dávila, 2012) en donde los partidos políticos postularon a hombres como suplentes para que posteriormente las mujeres propietarias renunciaran al puesto y así el cargo sería para un varón.

Dada las circunstancias ante la resiliencia política de los varones a la inclusión política de la mujer, se implementó, entre otras reglas, el principio de paridad de género en el año 2014, que consistió en que cada partido político debía postular 50% de mujeres y 50% de hombres. Asimismo, los partidos políticos destinarían el 3% de su financiamiento público para fomentar la participación política de las mujeres (LGPP, 2015. Art. 51).

Aunado a lo anterior, y ante la poca participación de las mujeres en los cargos públicos en el Estado de Veracruz, el Organismo Público Local Electoral reglamentó extender el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas, a la integración de los 212 Ayuntamientos que integra Veracruz y de la LXV Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz (OPLEV, 2017. Art. 175).

Sin embargo, las mujeres seguían siendo relegadas en puestos de decisión. Un ejemplo de ello es que hasta el 2019, solo nueve mujeres habían sido gobernadoras. En cuanto hace a los cargos de gabinetes del gobierno federal, solo veintitrés mujeres han ocupado el cargo de Secretarías de Estado. Y por último en el Poder Judicial de La Federación, en cuanto hace a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solo el 18% de los integrantes del pleno son mujeres, esto a partir de la última integración (SEGOB, 2020).

Ante esta situación, el 6 de junio de 2019, en un esfuerzo más para garantizar el derecho humano a la igualdad de género y así lograr la igualdad sustantiva, se reformaron 10 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales se implementa el principio de paridad en todo. ¿Qué quiere decir eso? Se asegurará que la mitad de los cargos de decisión en los tres poderes de la unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como en los organismos autónomos, candidaturas de partidos políticos y representantes ante los Ayuntamientos en los Municipios con población indígena, sean asignados para mujeres.

Las reformas y reglas que se han implementado nos permiten observar que para lograr garantizar el derecho humano a la igualdad de género se han implementado medidas encaminadas al empoderamiento de la mujer a través de la designación de cargos públicos y de la participación política. Asimismo, medidas dirigidas a la visibilización de la mujer en la toma de decisiones. Empero, ¿Qué pasa con los varones? ¿Las medidas implementadas incluyen el enfoque masculino?

III. MASCULINIDAD Y LA VISIBILIZACIÓN DEL VARÓN

Los estudios de género en la actualidad tienen un mayor interés por la masculinidad, se sirven de los estudios de la mujer que han sido necesarios para describir las necesidades y consecuencias de la dominación masculina en la mitad de la

especie humana pero insuficientes a la hora de generar conocimientos acerca de las relaciones entre los géneros.

De esta manera, se comprende a la masculinidad como un conjunto de creencias y prácticas que se configuran en el imaginario socio-cultural y personal respecto de lo que significa ser hombres, las cuales, determinan las reglas de relacionarse hacia uno mismo y hacia la sociedad (Esquivel, 2020: 9). Este modelo de masculinidad impone creencias a los varones sobre el “deber ser” y sobre sus comportamientos de dominación y jerarquía hacia las mujeres y otras personas que se consideren diferentes.

Es así como los varones experimentan tensiones psicológicas que los hacen implementar obstáculos para su desarrollo y el de otras personas, así como para el ejercicio del derecho humano a la igualdad de género. Por otro lado, las mujeres se adaptan a un concepto de “feminidad” en el que se someten al concepto de masculinidad tradicional como parte de sus relaciones sociales de poder con los hombres (Esquivel, 2020: 9).

En este sentido, Connel (1997) afirma que la masculinidad en la encarnación de género tiene una importancia no como modelo de las masculinidades sociales, sino como referente para la configuración de prácticas sociales que han sido definidas como masculinas.

Connel (1997), incorpora a la perspectiva de género, las siguientes conclusiones acerca de la masculinidad:

- 1.- Las manifestaciones de masculinidad, dependen de cada cultura y del momento histórico en el que se viva.
- 2.- La existencia de un orden jerárquico de las masculinidades en cada cultura, que opera como vehículo de poder de género.

3.- Las instituciones y grupos, al igual que los individuos generan diferentes formas de masculinidad.

4.- Las masculinidades son una construcción cultural generadas a partir de estrategias y recursos disponibles en cada comunidad.

5.- Lo distintos estados de masculinidad, conforme a la cultura, son contradictorios, existiendo tensiones entre deseos y prácticas.

6.- Las masculinidades son susceptibles de ser reconstruidas por procesos de género e interacciones sociales.

Por otro lado, Connel (1997) analiza la organización social de la masculinidad, en la que establece que la cultura de la masculinidad se presenta en ciertos temas, como, por ejemplo: Paternidad, trabajo, sexualidad, violencia, familia e identidad. Es en estos ámbitos en los que surgen las relaciones de poder y dominación y reproducción de nuevas identidades con el mismo rol.

De lo anterior, se destaca que los estudios de género abordan principalmente el origen de las identidades de lo “masculino” enfocando su atención al contexto cultural de cada sociedad con la finalidad de demostrar que el significado de “ser hombre” cambia conforme a la comunidad en la que se viva, y no solo eso, sino también en el aspecto social (paternidad, trabajo, sexualidad, etc.).

Ahora bien, los estudios de género sobre los hombres también indagan sobre el comportamiento antropológico de los mismos, acerca de los privilegios y relaciones de dominación social hacia las mujeres. En otras palabras, buscan identificar los elementos que hacen que un hombre sea “masculino”: poder, dominación, hegemonía, control y jerarquía (Carmona y otros, 2018).

En este mismo sentido, Montevideo en López y Gúida, (S/A) constata en sus estudios sobre las masculinidades, que las actitudes y opiniones de los varones se construyen en varios campos relacionados con el ejercicio del poder:

- 1) Las modalidades de relación hacia las mujeres (dominación y sexismo).
- 2) Las modalidades de relación entre varones (lugares de subordinación de clase y al mismo tiempo ocupando lugares supraordinados con relación a las mujeres).
- 3) La homofobia como elemento constitutivo del modelo hegemónico de masculinidad.
- 4) La heterosexualidad como militancia masculina asociada al dominio y la violencia.

En conclusión, los campos en los cuales se desarrollan las masculinidades son, en el poder sexual, en la hegemonía familiar, en la jerarquía laboral y política, y en el control como subordinación. Aunque es importante destacar un elemento en común entre todos estos campos, el cual consiste en la relación de dominación del varón hacia la mujer, misma que deriva de circunstancias culturales y sociales.

Cuando esta relación de poder de dominación del hombre hacia la mujer, se ve mermada por aquellos programas y políticas públicas que impulsan a la mujer a obtener mayor reconocimiento y participación en la sociedad, los varones ejercen acciones que recaen en violencia como una respuesta pronta a su malestar de aislamiento, y a su indignación de ser desplazados en espacios públicos que usualmente los consideraban para hombres.

Esta frustración recae en la triada de la violencia (CNDH, 2018) en la cual los hombres despliegan acciones violentas contra las mujeres, contra otros hombres que no se

adaptan a los conceptos masculinos social e históricamente adaptados y contra ellos mismos.

La violencia varonil contra las mujeres se manifiesta a través de la supuesta supremacía de lo masculino frente a lo femenino, que se ha expresado en la distribución inequitativa de los espacios, jornadas de trabajo, falta de oportunidades, hostigamiento, entre otras.

En lo que respecta a la violencia hacia otros hombres se da en el contexto de la debilidad, es decir, ejercen dominación hacia otros hombres que los consideran débiles o por alguna circunstancia no pueden o quieren defenderse, apoyando la idea de que hay hombres que no solo pueden doblegar a mujeres sino también a otros hombres.

Por último, la violencia autoinfligida se manifiesta cuando por el intento de ser el más fuerte y dominar a los demás, ocultando el dolor y la enfermedad, para no mostrar su debilidad, recaen en problemas de salud física e incluso psicológica.

Ahora bien, es importante tener conocimiento sobre los tipos de violencia que ejercen los varones al sentirte frustrados al no cumplir con el rol de “el hombre debe ser”, ya que esto genera una vulneración al derecho humano de igualdad de género, lo que ocasiona que las mujeres sean discriminadas, violentadas y desplazadas en los espacios públicos en los cuales los varones tienen un sentido de pertenencia.

Es por lo anterior que, a fin de garantizar el principio de universalidad del derecho humano a la igualdad, se debe de estudiar el contexto en que el que se desarrolla la masculinidad con la finalidad de identificar las relaciones de poder que desarrollan violencia para menoscabar el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

IV. VIOLENCIA DE GÉNERO

Los nuevos estudios de género sobre la masculinidad han servido para encontrar la raíz de la violencia y discriminación que viven actualmente las mujeres, principalmente estos problemas ocurren debido al “silencio masculino” que existe en los programas y políticas públicas dirigidas a empoderar a las mujeres a través de la participación política y visibilizar las acciones discriminatorias que ejercen en su contra.

La frustración y malestar del aislamiento e indignación al ser desplazados en espacios públicos que usualmente los consideraban suyos, se traslada a la violencia de género, la cual en palabras de (Rico, 1996: 8) *“refleja la asimetría existente en las relaciones de poder entre mujeres y hombres, y que perpetúa la subordinación y desvalorización de los femenino frente a los masculino”*.

Es por lo que, la violencia de género es un factor claro para que el hombre perpetúe la dominación sobre la mujer, hecho que encuadra con el primer tipo de violencia varonil explicada en el capítulo anterior, ya que la hegemonía masculina, se basa en el control social de lo femenino, por lo que las violaciones a derechos humanos tienen como finalidad el control social, incluso hacia otros hombres que son considerados “débiles”.

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer (OACONU, 1993. Art. 1) define la violencia contra la mujer *“como todo acto de violencia basado en la diferencia de género que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como privada”*. Cabe hacer mención que no toda violencia que es contra una mujer tiene como motivación una cuestión de género.

De igual manera, la Recomendación General 19 (CEDAW, 1992) afirma que la violencia contra las mujeres “*es una forma de discriminación que inhibe gravemente su capacidad de gozar de derechos y libertades en pie de la igualdad con el hombre*”, la cual es generada por las relaciones de poder y de dominación. Por otro lado, la resistencia varonil de aceptar la participación de las mujeres en la política por preconcepciones que las ubican en el ámbito privado, es decir, a cargo de las tareas de servicio y ciudad, más no en trabajos de toma de decisión, puede recaer en ejercer violencia política de género. (Protocolo, 2017).

Por lo que hemos de entender por violencia política de género “*(...) toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.*” (LGDEME: Art. 29 Bis).

Ahora bien, ¿Cómo se actualiza la violencia política de género? El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2018) emitió la Jurisprudencia 21/2018 con el rubro: “VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO” en la que destacaremos los puntos siguientes:

1. Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien, en el ejercicio del cargo público.
2. Es realizada por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de estos, medios de comunicación o particulares.

En este sentido y a través del legislativo, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones en materia de violencia política contra las mujeres²⁷, las cuales fueron publicadas el 13 de abril de 2020. Esto claramente constituye un logro en el combate por la erradicación de este tipo de violencia, en este sentido, una de las leyes que se reformó fue la Ley General en Materia de Delitos Electorales, con la finalidad de tipificar la violencia política en razón de género, siempre y cuando se actualice que la misma se base en elementos de género. El nuevo precepto estipula que se impondrá de 100 a 400 días de multa y prisión de uno a tres años al que, por razones de género, menoscabe o anule el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos político-electorales y si se emplea violencia física, sexual o amenazas, la pena aumenta.

Por cuanto hace a la perspectiva jurisdiccional, la Corte IDH (2009: Parr's: 531-543) en el apartado de reparaciones ordenó al Estado mexicano implementar políticas públicas basadas en capacitaciones y pláticas con perspectiva de género a funcionarios y servidores públicos, enfocadas a la sensibilización, protección y atención a las mujeres que sufren de violencia en todas sus manifestaciones con la finalidad de superar los estereotipos sobre el rol social de las mujeres.

Estas medidas que se han establecido, entre reformas, políticas públicas, programas de capacitación y pláticas, son un gran avance para visibilizar la discriminación que sufren las mujeres, sin embargo ¿son suficientes? También, deben existir otro tipo de acciones que consideren los estudios de las masculinidades para lograr un cambio cultural y social en el

27 Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

comportamiento de los varones y así erradicar la violencia política de género y garantizar el derecho humano a la igualdad entre mujeres y hombres.

En este mismo sentido se pronuncia Salazar (2015) al decir que en los últimos 30 años hemos avanzado en visibilizar que la violencia de género es resultado de la desigualdad entre hombres y mujeres, pero que las políticas de igualdad implementadas funcionan en un estilo de retórica con pocas oportunidades de ejecución y reconocimiento de lo masculino.

De esta manera, se resalta la importancia que, desde el derecho humano a la igualdad de género y del principio de paridad de género, los Estados tienen la obligación de promover el mismo, a través de medidas oportunas que visibilicen al varón.

V. LA APUESTA

Además de implementar políticas públicas y programas que visibilicen la participación de la mujer en los ámbitos públicos o bien que tipifiquen la violencia de género y la violencia política en razón de género para lograr una igualdad sustantiva entre mujeres y hombres ¿Qué otras medidas se pueden implementar para abonar a la lucha para garantizar el derecho humano a la igualdad?

El concepto sobre la masculinidad y feminidad que se entiende actualmente es un problema social que impide el goce de los derechos humanos, principalmente de las mujeres al considerarse un grupo históricamente discriminado. En este sentido, en un marco de derechos humanos, cuya obligación institucional conlleva a promover el ejercicio efectivo de los mismos, es necesario implementar políticas públicas, las cuales permiten identificar la forma en que el Estado actúa para dar solución a los grandes problemas sociales con la creación de oportunidades de crecimiento (Aguilar, 2006: 28). Asimismo, en palabras de Vázquez y Delaplace (2011:36) *“las Políticas*

*Públicas tienen por objetivo encarar y resolver un **problema público** de forma racional a través de un proceso de acciones gubernamentales”.*

La perspectiva de los Derechos Humanos en las Políticas Públicas hace énfasis en las obligaciones internacionales que han asumido los Estados, las cuales, deben ser implementadas y cumplimentadas sin importar como se haga. En otras palabras, los fines son establecidos por las obligaciones y los medios por el Estado (Vázquez y Delaplace, 2011).

Ahora bien, para implementar políticas públicas en la materia, son necesarias dos características: el empoderamiento de las personas y el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de derechos humanos. La primera hace mención de la libertad como autodeterminación de la persona, mientras que la segunda se refiere a las normas del derecho internacional que protegen bienes primarios como la libertad, la igualdad, la seguridad, entre otros (Vázquez y Delaplace, 2011:36).

Es claro que para que funcione una política con perspectiva en los derechos humanos, esta debe atravesar un determinado ciclo de vida (Vázquez y Delaplace, 2011:36):

- 1) Problema individual y social: la desigualdad, discriminación y violencia contra la mujer sistematizada.
- 2) Problema público: las desigualdades y discriminaciones afectan el goce del ejercicio de los derechos humanos ya no solo de un grupo de mujeres, sino de todas las mujeres al ser consideradas un grupo vulnerable.
- 3) Estructuración del problema y la construcción de las múltiples posibles soluciones: Consiste en la elaboración de un diagnóstico donde se especifique cuáles son las causas del problema y cuáles las posibles soluciones. En el tema del

derecho humano a la igualdad de género, la raíz del problema que genera la violencia y discriminación contra las mujeres es cultural e histórica derivada del concepto clásico de la masculinidad y feminidad (como ya se abordó anteriormente).

Ahora bien, en esta elaboración de políticas públicas ¿Cuáles serían las soluciones? Ramírez y Gutiérrez (2015) mencionan que existen metodologías y experiencias para el trabajo con hombres para impulsar el derecho humano de igualdad de género, ya que, diversos hombres han tenido una intención de promover la transformación sociocultural que persigue la igualdad entre mujeres y hombres:

- a) Desarrollo de modelos alternativos de concebirse y construirse como sujetos de masculinidad.
- b) Programas reeducativos dirigidos a hombres que ejercen cualquier tipo de violencia contra las mujeres.
- c) Sensibilización y capacitación sobre la perspectiva de género con énfasis en las masculinidades.

Dado lo anterior, en el ámbito de la participación político electoral, los modelos para construir sujetos de masculinidad pueden cambiar a través de la implementación de programas de capacitación reeducativos que estén dirigidos a hombres en la función pública, con la finalidad de cambiar su concepción acerca de la “masculinidad” vista desde la dominación, jerarquía y relaciones de poder entre mujeres y hombres.

Desde el campo jurisdiccional, al momento de identificar un problema de género, es necesario aumentar las pláticas de sensibilización con énfasis en la “masculinidad” con la finalidad de cambiar la perspectiva de las relaciones de poder en el ejercicio de las funciones político – electorales.

Una vez que se implementen las políticas anteriormente mencionadas, se tendrá que evaluar el desarrollo y el impacto que han tenido dichas acciones. Sin embargo, esta evaluación es a largo plazo, ya que los resultados se obtendrían en cada proceso electoral.

De esta manera, al implementar políticas públicas dirigidas a cambiar el concepto de la “masculinidad” en el Estado Mexicano estaría a un paso más de acabar con las diferencias históricas y culturales que generan las relaciones de poder y dominación de los hombres hacia las mujeres. En este contexto, el derecho humano a la igualdad estaría en mejores condiciones de ser cumplido.

VI. CONCLUSIONES

El concepto de masculinidad que tienen los hombres, es decir sobre cómo se debe de ser y actuar para cumplir el rol de varón, ocasiona desigualdad, discriminación y violencia hacia la mujer, lo que vulnera el goce de los múltiples derechos humanos de la misma.

Para acabar con dicha situación, se implementaron programas y políticas públicas orientadas al empoderamiento de la mujer, aumentando su participación política, no obstante, estas medidas han sido enfocadas al poder y crecimiento de las mujeres en la sociedad, ocasionando un “silencio masculino”.

El silencio masculino y la falta de políticas dirigidas a visibilizar el papel cultural del hombre cultural en la lucha por la igualdad recae en la triada de la violencia. Es por tanto que, para lograr mayores resultados en la lucha por el goce del derecho humano a la igualdad de género y para contrarrestar la violencia de género y la violencia política en razón de género, es necesario implementar políticas públicas contextualizadas con el concepto de la “masculinidad”.

En el ámbito político electoral, los talleres, los programas de sensibilización hacia la participación política de la mujer son claves, no obstante, deben incluir un enfoque “masculino” sobre el deber ser, el origen de las relaciones de poder, jerarquía y dominación para crear conciencia y combatirlos. De esta manera el principio de universalidad e interdependencia del derecho humano a la igualdad de género se implementaría con base al contexto cultural y social de las relaciones de dominación.

VII. FUENTES DE CONSULTA

- Aguilar L. (2006) Gobernanza y gestión pública. Fondo de la Cultura Económica. México.
- Amoros, Celia (1994) “espacio Público, espacio privado y definiciones ideológicas de lo “masculino” y o “femenino”. En Feminismo, Igualdad y diferencia. México. D.F. UNAM-PUEG.
- **Bayefsky, Anne F.** (1990). “El principio de igualdad y no discriminación en el Derecho Internacional”, volumen 11, número 1-2, Traducción del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile.
- Carmona, Patricia (2018). Suma por la Igualdad. Propuestas de agenda pública para implicar a los hombres en la igualdad de género. México: Gendes.
- Comité CEDAW (2010). “Recomendación general no. 28. Relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, CEDAW/C/GC/28, Ginebra, Naciones Unidas, completa.
- Comité CEDAW (1992). “Recomendación general no. 19”, CEDAW/C/GC/19, Ginebra, Naciones Unidas, completa.
- Connel, Robert (1997) “La Organización social de la masculinidad, Publicado en Masculinidades. Poder y crisis. Isis internacional. FLACSO, Chile.
- Connel, Robert (1997) La organización social de la masculinidad. Isis Internacional

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2009). Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre, serie C.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2018) “Respeto a las Diferentes masculinidades, porque hay muchas formas de ser hombres” Edición Julio.
- Dávila, Sergio (2012) “De la in/utilidad de la cuota de género. La diputada que no quería ser”. Serie de comentarios a las sentencias del TEPJF. No. 46. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México.
- Esquivel, Isabella (2020) “Introducción a las masculinidades en el ámbito político-electoral” Presentación en la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 12 de marzo.
- González Martín, Nuria (S/A) “Acciones positivas: orígenes, conceptualización y perspectivas” Disponible en: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:DPfOfZujid8J:https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/BD-DND-17.pdf+&cd=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx>
- Ley General de Partidos Políticos (2019) Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014 Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_1308_15.pdf
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), (2020). Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2020. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020.
- López Alejandra. Güida Carlos (S/A) “Aportes de los Estudios de Género en la conceptualización sobre masculinidad” Recuperado en: http://iin.oea.org/Cursos_a_distancia/CursosProder2004/Bibliografia_genero/UT1/Lectura.1.5.pdf

- **Marion Young**, Iris (1990). *Justicia y la política de la diferencia*, Princeton, University Press, pp. 71-114. Montevide.
- Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas (OACNU) (1993) “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>
- Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz (OPLEV) (2017) “Anexo 1 del ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO PARA LAS CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, APLICABLE EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.” OPLEV/CG239/2017
- Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género (Protocolo) (2017). Tercera Edición. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <https://www.gob.mx/conavim/documentos/protocolo-para-la-atencion-de-la-violencia-contra-las-mujeres-en-razon-de-genero-2017>
- Ramírez Rodríguez y Gutiérrez de la Torre (2015) “De hombres de la igualdad de género; apuntes para una agenda”. Guadalajara: Universidad de Guadalajara. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/308796173_De_hombres_a_favor_de_la_igualdad_de_genero_apuntes_para_una_agenda
- Rico, Nieves (1996) “Violencia de Género: Un problema de derechos humanos”. Serie de Mujer y Desarrollo No. 16. Disponible en: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1nj3aAvvtHwJ:https://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/3/27403/violenciadegenero.pdf+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=m>
[X](#)

- Salazar, Úrsula (2015) “Igualdad y Masculinidades en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”. Tesis para obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas y Género. FLACSO. México.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB) (2020) “PARIDAD EN TODO: 50% MUJERES y 50% HOMBRES EN LA TOMA DE DECISIONES”. Disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/paridad-en-todo-50-mujeres-y-50-hombres-en-la-toma-de-decisiones>
- **Serrano, Sandra y Daniel Vázquez** (2013). *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. México, FLACSO-México.
- Serrano, Sandra y Adriana Ortega (2016). “El Principio de Igualdad y No Discriminación y la Perspectiva de Género” de la Serie de Guías de Estudio de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 51 pp.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2018) “VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO” Jurisprudencia 21/2018. Sala Superior.
- Vázquez, Daniel (2018). “El Enfoque de Derechos Humanos” de la Serie de Guías de Estudio de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Vázquez, Daniel y Domitille Delaplace (2011), “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción”, Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos, Vol. 8. No. 14, pp. 44-50 (2.3. Principios transversales a las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos).

LOS DERECHOS HUMANOS DEL SISTEMA DE PENSIONES DE MÉXICO Y SUS RETOS

*Jesús Alberto López González **

*David Quitano Díaz***

Sumario: I.- Introducción. II.- El derecho humano a una pensión digna. III.- El reto del Sistema de Pensiones en México. IV.- ABC del Sistema de Pensiones. Cuellos de Botellas. VI.- Propuesta/conclusiones. VII.- Bibliografía.

Resumen:

En el presente estudio podrá el lector hallar algunas consideraciones en torno al contexto que enfrenta el sistema de pensiones de México y la vulneración de diversos principios de derechos humanos aunados a ese escenario. Se comienza con un breve repaso de los principales marcos normativos relacionados con el derecho a la seguridad social. En la segunda parte se aborda el esquema del sistema de pensiones, sus desafíos y finalizamos con una serie de propuestas/conclusiones.

* Dr. Doctor en Gobierno por la London School of Economics and Political Science. Secretario Técnico de la Comisión de América Latina y el Caribe del Senado de la República y Profesor-Investigador en el Colegio de Veracruz. Antes de ocupar ambas posiciones se desempeñó como embajador de México ante la República de Trinidad y Tobago y concurrente ante Barbados y Surinam. Ha sido becario del Centro de Estudios Estratégicos Hemisféricos de la Universidad de la Defensa en Estados Unidos (CHDS) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores de CONACYT.

**Dr. en Gobierno y Administración Pública, Doctorando en Derecho por la Universidad Veracruzana (UV). Profesor-Investigador de Tiempo Completo de El Colegio de Veracruz (EL COLVER), Integrante de la Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado Veracruz; Catedrático de la Facultad de Economía de la (UV) y la Universidad de Xalapa (UX); email: dquitano11@gmail.com.

I.- Introducción

Desde 2019 y más ahora que la pandemia sanitaria generada por la propagación del Covid-19, México ha retomado la discusión sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). A pesar de que no existe una homogeneidad en cuanto al otorgamiento de la pensión por parte de los diferentes actores gubernamentales y existen distintas edades y reglas de inversión, son dos las instituciones que concentran al mayor número de afiliados con cotizaciones a este rubro: El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Más allá de estos dos, existen en México un sinnúmero de regímenes pensionarios. La fragmentación del sistema de pensiones es tal que, a la fecha, ha sido muy difícil contabilizar cuántos hay en realidad. Algunas estimaciones sugieren que el número total ronda los 100 esquemas, otras fuentes apuntan a 1,000 los sistemas vigentes. Cada uno de éstos tiene sus propias reglas y parámetros, lo que provoca gran disparidad en los beneficios que recibe o que puede recibir la población trabajadora. No obstante, la enorme cantidad de modelos pensionarios existentes, sólo aproximadamente 30% de la población adulta mayor cuenta con alguna pensión. Esto permitiría sugerir que la heterogeneidad no contribuye a ampliar la cobertura de la protección social, por el contrario, la hace más caótica y menos efectiva.

En la mayor parte de los países del mundo, desde Estados Unidos, España, Suecia y Chile, se han realizado importantes reformas estructurales y paramétricas en sus sistemas pensionarios, en algunos casos por las presiones financieras y cambios esquemáticos en su población, otros por recomendaciones del Banco Mundial (BM) y por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Lo que conduce a revisar y en su caso a replantear la importancia de incluir en la agenda de Estado una nueva generación de reformas en el sistema de pensiones sin perder

de vista que se trata de un Derecho Humano; que es el tema al que nos referiremos en la siguiente sección.

II. El derecho humano a una pensión digna

Uno de los derechos humanos fundamentales, que han recobrado fuerza en estos últimos años, es el relacionado con los trabajadores en edad de retiro tengan acceso a una pensión digna que les asegure un nivel de vida decoroso en la vejez. Alcanzar este objetivo, en medio de escenarios adversos como el que hoy enfrentamos con la crisis sanitaria, requiere que el Estado aplique políticas públicas adecuadas, basadas en análisis actuariales rigurosos que atiendan las variaciones generadas por las condiciones económicas, los cambios en la pirámide poblacional e incluso los ajustes en las condiciones sociales y culturales.

Este compromiso no se sostiene en simplemente un buen deseo de gobernanza, sino que está fincado en tratados y pactos regidos bajo el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que definen el derecho humano a las pensiones, por ejemplo:

Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que dice lo siguiente:

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.

De acuerdo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 25 establece que “Toda persona tiene derecho a [...] los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad,

invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (ONU: Asamblea General, 1948).

Siendo que este derecho humano se encuentra establecido dentro de los ámbitos económico, social, cultural y ambiental, que son los derechos de segunda generación, también aplica aquel establecido bajo el numeral del artículo número 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que dice al respecto: *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”*.

De igual manera, el Artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”) afirma:

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.
2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

El Artículo 43 del Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (“Protocolo de Buenos Aires”)²⁸ establece en su inciso b:

“El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realice y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar; México también forma parte y ha adoptado dicho protocolo”.

En el mismo sentido, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores reafirma, como obligación general de los Estados, el adoptar y fortalecer todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias y de cualquier otra índole, incluido un adecuado acceso a la justicia, a fin de garantizar a la persona mayor un trato diferenciado y preferencial en todos los ámbitos.

Con este amplio sustento jurídico, diversas naciones, entre ellas México, se han abocado al propósito de reorientar sus políticas salariales, implementando esquemas viables que incrementen las remuneraciones de la fuerza laboral, particularmente de los que representan el grueso de la población con mayores carencias y “refuercen el consumo como pilar fundamental de una economía sostenible [...] donde el crecimiento salarial mundial en los últimos decenios ha quedado a la zaga del crecimiento de la productividad laboral;

28

<https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/PROT.%20CARTA%20DE%20LA%20OEA-BUENOS%20AIRES.pdf> (recuperado el 25 de mayo de 2020)

provocando un descenso de la participación salarial en el Producto Interno Bruto (PIB)”(OIT, 2016, p.1- 2).

No obstante, y pese a las reformas estructurales que se han gestado en las últimas dos décadas para reducir la brecha de la desigualdad entre la fuerza laboral y trasladar ésta hacia un enfoque de remuneración justa, digna y equitativa, surge la interrogante de qué tan conveniente y económica y socialmente viable resulta la operación simultánea de dos esquemas pensionarios de Beneficio Definido y Contribución Definida en nuestro país, que como veremos más adelante en detalle, subyacen en un mismo tiempo y espacio, poniendo la disyuntiva del Estado de lograr la eficiencia y la equidad presupuestal en la administración de los recursos pensionarios.

El propio economista francés Thomas Piketty (2014), en su obra *El capital en el siglo XXI*, dedica un capítulo al antiguo sistema de reparto y el bajo crecimiento de los sistemas de jubilación, de tal suerte que puntualiza que la tasa de rendimiento es igual a la del crecimiento de la economía: las cotizaciones que permitirán financiar las jubilaciones de mañana serán tanto más elevadas en la medida en que la masa salarial aumente. Esto es especialmente cierto, cuando las cotizaciones retenidas sobre los salarios se utilizan de inmediato para pagar las pensiones de los jubilados.

El desarrollo de un Estado fiscal y social se vincula íntimamente con el proceso de construcción del Estado a secas. Se trata, pues, de una historia eminentemente política y cultural, muy relacionada con las especificidades de cada experiencia histórica (Piketty, 2014, p. 544). Lo anterior empalma con lo que el ex asesor del presidente Obama, Cass R. Sunstein ha expuesto en su obra *El costo de los derechos, porque la libertad depende de los impuestos*, al comentar que todos nuestros derechos dependen de la capacidad recaudatoria del gobierno (Holmes & Sunstein, 2011). Eso significa que no es posible pedir que al mismo tiempo la política reduzca impuestos y dé

garantía plena a nuestros derechos, como es el pago de las pensiones.

En ese tenor es que el propio Banco Mundial, quien ha definido algunas recomendaciones bajo las cuales se busca edificar un conjunto de cambios que mejoren el estado de cosas en el cual nos encontramos con cinco pilares para garantizar la estabilidad económica y la seguridad de la población. Éstos, como la propia Asociación Mexicana de Afores menciona, deben incluir una pensión para la población más desprotegida, una pensión que atienda a los trabajadores en el sector formal y una derivada de aportaciones voluntarias. Atendiendo a esta propuesta, el sistema de pensiones mexicano se compone de cuatro pilares:

1. Pilar no contributivo: Corresponde a la pensión que brinda un nivel de protección a los más necesitados y que no contribuyen a la seguridad social. Esta pensión es la llamada Pensión para Adultos Mayores y es financiada por el gobierno federal.
2. Pilar obligatorio (reparto): Se refiere a los planes de pensiones que reciben aportaciones, pero que los beneficios son otorgados a través de reservas financieras o un fondo solidario.
3. Pilar obligatorio (cuentas individuales): Son los planes de pensiones que reciben aportaciones de los trabajadores y la pensión se calcula únicamente con las aportaciones que realizan de manera conjunta el trabajador, su empleador y el gobierno.
4. Pilar voluntario: Incluye las cuentas individuales para el retiro, planes privados o planes personales en instituciones financieras.²⁹

29 <http://amafore.org/> (recuperado el 25 de mayo de 2020)

En aras de constituir los anteriores elementos y con la aspiración fijada en hallar condiciones para ir sorteando su realidad, el sistema de pensiones de México ha venido realizando reformas en esa dirección. En el siguiente cuadro se exponen la cronología y los principales cambios legales e institucionales al respecto.

Cuadro 1

**Cronología del Sistema de Pensiones
Mexicano**

Año:	Institución (es)	Esquema:
1925	Dirección de Pensiones Civiles (ISSSTE)	Programa de Protección Social
1943	Instituto Mexicano del Seguro Social	Ley del Seguro Social
1973	Instituto Mexicano del Seguro Social (Reforma)	Programa de Solidaridad Social
1992	Instituto Mexicano del Seguro Social Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Sistema de Ahorro para el Retiro
1995	Instituto Mexicano del Seguro Social (Reforma)	Beneficio Definido a Contribución Definida
2007	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Reforma)	Beneficio Definido a Contribución Definida

Fuente: Elaboración propia, con información retomada de: Estudio de la OCDE sobre los

sistemas de pensiones: México, 2016 (pág. 24),
Diplomado en Seguridad social, Sindicato Nacional
de Trabajadores de la Educación (págs. 14 y 15).

Como también veremos en la siguiente sección, el sistema de pensiones en México está regido por diversas leyes que se desprendidas del Artículo 123 Constitucional: Ley del Seguro Social (LSS), Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (LSAR), Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LCONDUSEF), Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (LIMSS), Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE)³⁰.

30 *Ley del Seguro Social* (LSS): “La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”.

En la ley vigente del Seguro Social se establece, en el Capítulo VI, “Del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez” del asegurado, que, para acceder a ello, se requiere haber cumplido las semanas de cotizaciones reconocidas por el Instituto. Se establece como retiro por Cesantía en Edad Avanzada cuando el ahorrador queda privado de trabajos remunerados a partir de los 60 años de edad y tenga reconocido ante el Instituto un mínimo de mil 250 cotizaciones semanales. Si el trabajador cesante tiene 60 años o más pero no reúne las semanas de cotización requeridas, puede retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o bien, seguir cotizando hasta lograr las semanas necesarias para su pensión. Al asegurado con retiro en Cesantía en Edad Avanzada el Instituto le otorgará las prestaciones siguientes: pensión, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial, asimismo, podrá disponer de su cuenta individual.

Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (LSAR): La Ley del SAR tiene por objeto regular el funcionamiento de dicho sistema y los participantes previstos en ésta y en las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, su regulación, supervisión y vigilancia estará a cargo de la Consar.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: Esta normativa jurídica establece el derecho de todo trabajador de contar con un seguro ya sea a través de una cuenta individual operada por el PENSIONISSSTE (Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al

En el siguiente apartado, nos referiremos a la forma como interactúan estos ordenamientos legales con los retos actuales que enfrenta el sistema de pensiones.

II.- La Encrucijada del Sistema de Pensiones

Al momento de escribir este artículo, México enfrenta uno de los retos más imponentes de su historia reciente, inédito al

Servicio del Estado, órgano desconcentrado del Instituto creado en los términos de esta Ley) o por una administradora que elija libremente.

La cuenta individual se integrará por las subcuentas: de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, del Fondo de la Vivienda, de Ahorro Solidario, de Aportaciones Complementarias de Retiro, de Aportaciones Voluntarias y de Ahorro a Largo Plazo. Los trabajadores que coticen simultánea o sucesivamente al ISSSTE y al IMSS deberán acumular los recursos del seguro de retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez de ambos regímenes en una misma cuenta individual. Lo anterior, sin perjuicio de que se identifiquen por separado mediante las mencionadas subcuentas, en el caso de cotización simultánea o sucesiva en el Instituto y en otros sistemas de seguridad social, la acumulación de recursos seguirá los criterios y mecanismos fijados en el convenio de portabilidad que, en su caso, se suscriba. Si el trabajador deja de estar sujeto a una relación laboral, podrá realizar depósitos a su cuenta individual y disponer de su subcuenta de retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez la cantidad que resulte menor entre 75 días de su propio Sueldo Básico de los últimos cinco años, o el 10% del saldo de la propia subcuenta, a partir del cuadragésimo sexto día natural contado desde el día en que quedó desempleado.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR): Tiene por objeto regular el funcionamiento de dicho sistema y los participantes previstos en esta Ley y en las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, su regulación, supervisión y vigilancia estará a cargo de la Consar. En LSAR se define Sistemas de Ahorro para el Retiro como “aquellos regulados por las leyes de seguridad social que prevén que las aportaciones de los trabajadores, patrones y del Estado sean manejadas a través de cuentas individuales propiedad de los trabajadores, con el fin de acumular saldos, mismos que se aplicarán para fines de previsión social o para la obtención de pensiones o como complemento de éstas”, a través de sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro de trabajadores afiliados, así como de cualquier otra persona que tenga derecho a la apertura de una cuenta individual en los términos que la misma define.

menos en nuestras generaciones. La contingencia sanitaria, transformada en emergencia nacional a causa de un patógeno microscópico —no por ello menos agresivo y letal—, el Covid-19, ha cimbrado prácticamente todos los aspectos de las esferas pública y privada en nuestro país y ha puesto a prueba no sólo a las instituciones y sus liderazgos, sino también a la capacidad de respuesta de todos los que integramos esta sociedad ante eventos tan disruptivos como éste. Sin menoscabo de la gravedad de este conflicto y el alud de efectos negativos que ha traído para los mercados y en general para los fundamentos de la economía nacional y global, estamos conscientes de que por más complicada que luzca la crisis ahora, la vamos a superar y bien haríamos todos en aprender las duras lecciones que ha traído consigo y prepararnos para que futuras eventualidades de esta naturaleza nos encuentren mejor parados.

En este escenario de previsión y planeación hacia el futuro, nos convencemos de que un aspecto que ya era muy preocupante antes del Covid-19, y lo es aún más hoy, es la revisión de nuestro sistema de pensiones. Para entender la efervescencia y los desafíos inaplazables que se ciernen sobre el régimen pensionario en México, cabe dar estructura a su discusión, por lo que proponemos adentrarnos en ella por fases en los tres capítulos siguientes. En la primera, nos referiremos al modo en que está organizado el sistema de pensiones nacional y los distintos efectos que su fragmentación tiene sobre los trabajadores; luego abordaremos el panorama actual, así como las complejidades que lo han colocado en una angustiosa realidad; por último, concluiremos con las imperiosas reformas y propuestas para su mejora y sostenimiento.

IV. ABC del sistema de pensiones

Como hemos mencionado, coexisten en México dos modelos para pensionarse: el de Beneficio Definido y el de Contribución Definida. El primero, también llamado “de reparto”, es aquel controlado por el Estado, donde trabajadores y patrones participan de un fondo común para financiar su retiro. En éste,

sin importar las cantidades aportadas individualmente, se otorga una percepción determinada por la fórmula de la Ley del Seguro Social de 1973 (el salario diario promedio de las últimas 250 semanas cotizadas y el nivel salarial), siempre que se satisfagan los requisitos legales, que son un mínimo de 500 semanas de cotización y 65 años de edad para obtener la pensión de vejez del 100%. La pensión de Cesantía brinda a quienes deseen retirarse anticipadamente 75% a los 60 años, 80% a los 61, 85% a los 62, 90% a los 63 y 95% a los 64.

El segundo es el de Contribución Definida, en el cual cada ahorrador es propietario de una cuenta individual a la que depositan sus aportaciones en un diseño tripartito entre el trabajador, el patrón y el gobierno federal. Aparte, se le llama “de capitalización”, pues el monto a recibir dependerá de lo que en ella se reúna durante la vida laboral. Así funciona para quienes empezaron a abonar con la Ley de 1997 del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la de 2007 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y cumplieron el requerimiento de mil 250 semanas de cotización, 25 años, bajo las mismas reglas para pensión de vejez y cesantía. Este sistema de Afores (Administradoras de Fondos para el Retiro) habilita tres modalidades: Renta Vitalicia, predeterminada de por vida y pagada por una aseguradora, proporcional al balance general; Retiro Programado, financiado hasta agotar los recursos de la suma de las cotizaciones; y Pensión Mínima Garantizada, cubierta por el gobierno cuando las cuotas durante el tiempo mínimo no alcanzan para contratar uno de los tipos anteriores. En ambos casos, de no concluir con el periodo que manda la ley, se da una Negativa de Pensión, por lo que el trabajador recibirá en efectivo los depósitos de la cuenta.

Otro aspecto en que debemos reparar es en que el dinero de los ahorradores de Afores es colocado en activos financieros y proyectos productivos por las llamadas Sociedades de Inversión de Fondos para el Retiro (SIEFORE). Se trata de una disposición legal a fin de agenciar el mayor rendimiento

posible antes de la jubilación y cuanto más prolongado es el plazo de vencimiento, mejores rentas generan, pero se eleva la supeditación a las fluctuaciones y ciclos de volatilidad de los mercados. Por tal motivo, están asignados a diferentes rubros por grupo de edad para contener los riesgos conforme se acerque la edad pensionaria. Aun así, es posible elegir entre cualquiera de los mecanismos existentes. La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), encargada de regular y vigilar la inversión, registró en 2019 la distribución de las carteras en 53.8% en deuda gubernamental, 17.2% en deuda privada nacional, 13.1% en renta variable internacional, 5.8% en renta variable nacional, 5.9% en instrumentos estructurados, 2.6% en FIBRAS, 1.3% en deuda internacional y 0.2% en mercancías.

Vale la pena agregar que el año pasado el Ejecutivo mandó una iniciativa a la Cámara de Diputados que modifica las leyes del Seguro Social y del ISSSTE, misma que fue aprobada sin modificaciones y que posteriormente fue también discutida y aprobada con modificaciones por el Senado. Actualmente la minuta se encuentra en estudio en la Cámara de Diputados (Molina, 2020). Dicha reforma reemplaza las SIEFORES por Fondos de Inversión Especializados para el Retiro (FIEFORES) para disminuir el costo de gestión de Afore sobre el capital, amplía los instrumentos de inversión para buscar rentas más altas y elimina los controles que limitan los retiros a voluntad de los ahorradores; no obstante, permite en compensación a las administradoras el cobro de una nueva comisión a aquellas que generen mayores rendimientos.

Es importante puntualizar que nuestro país tiene muchos sistemas de pensiones donde existen cotizantes al IMSS, al ISSSTE, estados y municipios, Fuerzas Armadas, Pemex, universidades estatales entre tantos más. La Auditoría Superior de la Federación (2019) contaba 69 en 2018 sólo de Beneficio Definido, que son administrados por 66 instituciones distintas con estipulaciones no homologadas para que los trabajadores tengan acceso a ellas. Precisamente a este

respecto, la multiplicidad obra contra la consolidación de una reglamentación única que atienda los grandes pendientes que todos comparten: equidad y autosustentación.

Los más grandes por su número de afiliados son el del Instituto Mexicano del Seguro Social, también conocido como “Apartado A”, y el del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, o “Apartado B”. Esto es, por un lado, el personal de las empresas privadas y por otro, el del gobierno. La diferenciación es importante, porque los que están en el IMSS —que no es lo mismo que los trabajadores al servicio de esta institución, quienes tienen otro esquema de cuotas— vivieron una reforma pensionaria el 1° de julio de 1997 y aquellos que están con el ISSSTE tuvieron su reforma 10 años después, en 2007.

La comparación fundamental entre ambos sistemas versa sobre que los segundos obtendrán en el sistema de Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) más pensión que los primeros por un elemento simple: ahorran mucho más por su Salario Base de Cotización (SBC). Mientras que los del IMSS aportan para su pensión 6.5% de su SBC, los del ISSSTE lo hacen con el 11.3% y esta diferencia se hará abismal cuando hablamos de 30 y 40 años de ahorros.

Solamente las personas que cotizaron antes de 1997 en el IMSS se retirarán con el modelo antiguo, donde el gobierno pagaba toda la pensión. Y de igual forma lo harán los del ISSSTE que cotizaron antes de 2007. Los trabajadores que empezaron después de sendas reformas se irán con su pensión de la Afore. Pero existe una Generación de Transición, que es la de quienes lo han hecho en ambos momentos y hace más de una década fueron emplazados para escoger el régimen anterior o el sistema de Afores. A quienes no lo hicieron, se les dejó por *default* en el primero.

Hay que subrayar que las Afores son uno de los instrumentos financieros más redituables en el largo plazo en México y el

mundo, pues posicionan a los cotizantes como sus propios accionistas y, a pesar de ser comparativamente alta la comisión que cobran las administradoras a los mexicanos (0.98% ponderado para 2020 [Hernández, 2019]) en comparación con los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que es de 0.8%, los rendimientos que produce la inversión complementan el valor de suficiencia al momento del retiro.

No obstante, la pertinencia de las reformas efectuadas para contar con un sistema, si no moderno, por lo menos perfectible y mejor al que se tenía antes, lo que es una realidad es que estas pensiones van a ser insuficientes en la gran mayoría de los casos —abundaré en las connotaciones más adelante—, porque no todos cotizan ininterrumpidamente 40 años y muy pocos hacen aportaciones voluntarias, debido a que la cultura del ahorro es muy baja, y además está desincentivada. Los motivos para subestimar este tipo de previsión son comúnmente imputados a valores idiosincrásicos, yendo del consumismo y el abuso del crédito a la desconfianza en las instituciones bancarias y de inversión, así como el desconocimiento de los conceptos básicos. Siendo un componente de gran trascendencia en este contexto, la OCDE (2015) ha propuesto organizar “campañas de comunicación nacionales de pensiones” a fin de fomentar el ahorro y la educación financiera.

Por lo que toca a la afiliación entre los dos modelos de las principales estructuras pensionarias, en 2018 había 62.8 millones de cuentas de las cuales 39.5 millones eran de la Generación Afore (Consar, 2019); de 23 millones de personas que pagaban cuotas de Seguridad Social —sólo 41% de la Población Económicamente Activa (PEA)—, 65.6% estaba dentro del régimen de cuentas individuales de pensión que manejan las Afores, mientras que 34.4% estaba afiliado al antiguo régimen del 73 (ASF, 2019). Al cierre de abril de 2020, contando las pendientes de ser asignadas en los diferentes

sistemas, eran un total de 66.7 millones de cuentas (Consar, 2020).

Dicho lo anterior, dada la configuración del sistema de pensiones en su conjunto, encontramos serios cuellos de botella que lo extenúan y es urgente enmendarlos conforme se aproxima, vertiginosamente, el día cero.

V.- Cuellos de botella

Sin que conlleve desestimar la multiplicidad de ángulos desde los cuales podemos ilustrar los retos del sistema de pensiones, uno muy importante se ubica en la proporción que guardan los ahorros para el retiro respecto del Producto Interno Bruto (PIB). Esto es, considerando la relación de los factores de carácter social con la eficiencia en la subvención, si la economía de un país se estanca, difícilmente podrá preservar un gasto constante en función de la Tasa de Dependencia, que es la forma como se mide el financiamiento de las percepciones de las personas retiradas vía las contribuciones de los trabajadores activos y el porcentaje aportado por el Estado.

En concreto, hay menos caminos para desactivar la crisis del sistema de pensiones en un panorama de crecimiento económico negativo, como el que tuvimos el año pasado donde el Producto Interno Bruto creció -0.1% (Nájar, 2020) ; la creación de empleo fue de sólo 342,077 puestos de trabajo (IMSS, 2020), 50% menos que el promedio desde hace 7 años; fue el peor año en una década para la industria automotriz, cayó 12.65% y la exportación (1/3 de la producción nacional) cayó en 16.66%; la inversión fija bruta desde febrero hiló 10 meses de caída. El Indicador Global de la Actividad Económica (IGAE) en febrero 2020 cayó 0.24% y sigue en racha (Sarabia, 2020).

La pérdida de confianza de los inversionistas se ha venido acentuando desde la cancelación del nuevo aeropuerto de Texcoco y la negativa del gobierno federal para que la

iniciativa privada participe en el sector energético del país. Acompañados de la desaceleración global, los pobres resultados se atribuyen a la baja productividad en las actividades de mayor importancia en el país: las secundarias — entre las que se comprende el sector de la construcción con -5%— aportaron 28.5% del Producto Interno Bruto pese a su crecimiento de -1.8%; y las terciarias mostraron un nivel ínfimo de apenas 0.5%, representando el 63.8% del agregado. El sector primario fue el único con un indicador positivo (2%), aunque contribuye con menos de 5% a la economía mexicana (García, 2020).

El estancamiento actual de nuestra economía, no es producto solamente del escaso dinamismo en los sectores de comercio y servicios, los altos niveles de inseguridad e informalidad y el mal desempeño del sistema educativo, sino que ahora hay que sumarle los choques externos derivados de la pandemia del COVID-19 y la baja en los precios del petróleo a nivel internacional. Lo anterior ha generado que, al 27 de marzo de 2020, 36 instituciones hayan bajado la expectativa de crecimiento para México, donde 12 de ellas ya nos dan pronóstico negativo: Citibanamex y BBVA México estiman que podría ser de hasta -12%; Banxico, -8.8%; JP Morgan, -8.4%; Scotiabank, -8.4%; UBS, -7.6%; Bank of America, -8%; Moody's, -7%; Goldman Sachs, -8.5%; Credit Suisse, -9.6%; Barclays, -5.8%; y Santander, -2%.

Mientras estos indicadores encienden los focos de alarma, brillan por su ausencia las medidas recomendadas para revertir la tendencia, como incrementar la inversión pública, generar confianza en el sector privado, incentivar el consumo interno; y en la coyuntura actual, generar un paquete de incentivos fiscales para evitar que literalmente se vayan a la quiebra miles de pequeñas y medianas empresas. La más obvia, sobre todo para vigorizar el decadente sistema de pensiones, el aumento de la tasa de empleo, que también tropieza con un horizonte igualmente desalentador, como ya expusimos anteriormente.

Por otra parte, hablando de la inconveniente fragmentación del régimen pensionario, en los demás sistemas dejando fuera al IMSS e ISSSTE —que en su mayoría trabajan bajo el modelo de Beneficio Definido— es habitual que se carezca de una evaluación institucional transparente que muestre de manera exacta su virtual incapacidad para pagar. En ese contexto, en que principalmente se encuentran los estados y las universidades, siguen descansando en la cada vez menos verosímil posibilidad de un rescate por parte del gobierno federal.

En el caso de las universidades públicas, existen 24 sistemas sin reformar, manteniendo el viejo formato de cuotas que permite la existencia de pensiones muy elevadas —verbigracia, la que encontró la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la Universidad de Colima, que otorga a una sola persona 941 mil pesos mensuales (UGTO, 2017)— en detrimento de su sostenibilidad, mientras que en otras ha habido una reducción gradual en la porción que aportan las instituciones educativas, como la de Autónoma de San Luis Potosí, cuyo financiamiento se reparte entre el ISSSTE y la propia universidad, donde la Asociación de Jubilados y Pensionados Administrativos ha protestado por la merma en sus percepciones (Tristán, 2020).

Para dimensionar el déficit actuarial que enfrenta la educación superior pública en comento, basta con que refiramos que su pasivo laboral ascendió a 713 mil 253 millones de pesos en 2015, en tanto que sus ingresos correspondieron a 355 mil 308 millones de pesos, lo cual equivale apenas a la mitad, según la misma ASF (2016). El remanente es cubierto por apoyos extraordinarios de la Federación y muchas veces con subsidios estatales y federales que originalmente estaban previstos para otros objetivos —casi siempre con la contratación de más deuda—. Es botón de muestra la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, incapaz incluso de solventar sus obligaciones al cierre del año pasado, al grado de que el gobierno federal ha comprometido, para remediar su crisis financiera, recursos por 550 millones de pesos mediante un

convenio firmado a fines de 2018, que determina como requisito una reforma al régimen pensionario, aún sin aprobar a la fecha (Bustos, 2019).

Por similares circunstancias, los sistemas pensionarios de las entidades federativas tampoco atraviesan una situación favorable. La Tasa de Dependencia ha ido en declive, aunado a los problemas en cuanto a transparencia y manejo de sus recursos. Tal es el caso de Veracruz, donde los datos de un estudio al Instituto de Pensiones advierten que la relación de trabajadores activos a jubilados ha disminuido de 6.6 en 1993 a 3.2 en 2016 (H. Congreso del Estado de Veracruz, 2017), en tanto que la población pensionada aumentó 52% en 10 años. Otros indicadores en estados como Jalisco y Zacatecas, recogidos por la FUNDEF en 2015, robustecen un panorama preocupante: en el primero, el nivel de pensión se calcula en 91% del sueldo de los trabajadores en funciones; en el segundo, se estima en 131%. Por su parte, el último año de suficiencia financiera en Chiapas fue en 2011.

Todos estos elementos no hacen más que anunciar que la crisis ya está y pone frente a nosotros la disyuntiva entre capacidad financiera y justicia distributiva —ésta, en su dimensión de política propiciadora de equidad y de distribución de la riqueza, en aras de asegurar condiciones razonables de subsistencia y realización de aspiraciones personales—, dos tangentes que es urgente conciliar éticamente, pues si bien quienes trabajaron por largos años, desean disfrutar de una pensión digna, existe una problemática para obtener, de manera sustentable, los recursos del pago de las pensiones.

Así, por más que se desee y se vea como un tema de justicia social, no se puede pretender que durante el retiro se les pague a las personas aquello que no ahorraron en vida, ya que implicaría, como fue hasta 1997 (IMSS) y 2007 (ISSSTE), respectivamente, un endeudamiento incesante de las generaciones futuras para mantener pensiones no fondeadas y comprometer seriamente, cada vez en mayor medida, las

finanzas del país, lo cual complicaría más nuestro crecimiento y nos podría colocar en una crisis más profunda. Entonces, que no quede la menor duda sobre si las reformas de 1997 y de 2007 debían hacerse, pero no serán de ninguna forma suficientes para asegurar que toda la población mexicana tendrá pensiones dignas.

Para mejorar sus ingresos en retiro, la única salida que los especialistas vislumbran es que las empresas establezcan sus propios planes de pensión o que los trabajadores recurran a las aportaciones voluntarias de forma constante y proporcional al sueldo, lo cual en la gran mayoría de los casos no es nada fácil, principalmente por las distintas variables que inciden, como puede ser un bajo salario y la necesidad de cumplir con necesidades inmediatas, que propician un bajo nivel de poder adquisitivo. Ello queda expuesto con nitidez al tomar en cuenta que, aunque el alza de la inflación de la canasta básica en 2019 fue la más baja en 4 años (2.83%) (Miguel, 2020) y el salario mínimo tendrá un incremento acumulado de 36% este 2020 (Gobierno de México, 2020), la mencionada falta de productividad —notable en los sectores automotriz y de la construcción— no sólo impide que el beneficio sea perceptible en la economía doméstica, sino que el Banco de México *dixit*, podría conducir a un rebote inflacionario general (Luna, 2019). También, se aprecia en las limitaciones de las pensiones universales para personas adultas mayores respecto de la canasta alimentaria, que el año pasado topó en 1,563 pesos en el ámbito urbano, ya que no obstante el aumento en el monto proporcionado de 580 pesos mensuales del sexenio pasado, sólo rondan los 1,300 pesos mensuales hoy (en específico, 2 mil 670 pesos cada dos meses) (DOF: 31/12/2019, 2019).

En este contexto, en materia de pensiones, entra lo que se conoce como Tasa de Reemplazo, que consiste en el porcentaje respecto al salario devengado durante la vida laboral que habrá de obtener una persona retirada. En México, la media actual corresponde a sólo 42%, mientras que la OCDE ha sostenido que lo recomendable es que se sitúe en 70% (Sandoval, 2014),

con lo que evidencia un déficit de casi 30%, incluso por debajo de la media sudamericana, ubicada en 68 puntos porcentuales. El organismo internacional calcula que, para un asalariado promedio, las cotizaciones vigentes de 6.5% al IMSS dan lugar a una tasa de apenas 26% y que se precisa cuando menos una contribución obligatoria de entre 13 y 18% durante 40 años para disponer de 50% del último ingreso registrado (OCDE, 2019).

El problema no es el sistema de pensiones *per se*, sino el mercado laboral mexicano, donde hay millones en la informalidad y otros millones que entran y salen de la formalidad, lo que les impide cotizar de manera ininterrumpida. Desde luego, influye decisivamente en las cantidades ahorradas en la Afore, ya que, a mayor intervalo de continuidad con las cuotas de seguridad social, mayor será el monto del que disponga el derechohabiente a la hora de recibir su pensión. En consecuencia, es urgente garantizar la incorporación de las personas al mercado formal a edades más tempranas con el propósito de mitigar los efectos de dicha flexibilidad, porque la intermitencia laboral no sólo presiona las proyecciones económicas de los trabajadores en retiro, sino que, peor aún, muchos ni siquiera alcanzarán el monto para una pensión (o renta vitalicia), dado que cotizaron por muy poco tiempo y no cumplirán el requisito mínimo de semanas de contribución.

Esto último muchos lo tienen fuera de su radar, por lo que la desinformación de los trabajadores también juega como un factor agravante en varios sentidos. A saber, es probable que sin conocer los riesgos, una gran cantidad (aún quedan 116 mil personas por jubilarse, según recientes declaraciones del director del Seguro Social) de cotizantes de la Generación de Transición, se siguió optando por el modelo de Beneficio Definido—o fue, como mencioné, incorporada *de facto*—, desde la lógica de una rentabilidad mayor, en parte, porque sólo pide 500 semanas para lograr la pensión, a la par de no estar

limitada en lo que puedan llegar a acumular en la cuenta de su Afore, según el esquema de 1997. La realidad es que, en el decenio en curso, los pasivos consolidados del sistema ascendieron a 156% del Producto Interno Bruto (PIB), donde tan solo por cuenta del IMSS se presentó un déficit equivalente a 72.3% del PIB (Albarrán, 2019).

En añadidura a este escenario, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro expuso que ahorradores ejercieron su derecho a disponer dinero de sus cuentas en razón de la ola de desempleo, sustrayendo un acumulado de 2 mil 516 millones de pesos en el primer bimestre de 2020 (Carbajal, 2020). Lo que los cuentahabientes probablemente no previeron es que esto les descuenta semanas de cotización, afectando no nada más los montos, sino también sus posibilidades de pensionarse, a causa de que son exigidas a la Generación Afore al menos mil 250 semanas cotizadas. Ante tal riesgo, la OCDE (2015) ha subrayado que “se debe evitar el acceso anticipado a los ahorros para el retiro”, porque pueden provocar serios aprietos fiscales en 10 años, sobre todo por la prolongada y embrollada transición en simultaneidad con la diversidad de esquemas en que se fracciona el sistema pensionario, aparte de que muchos no han sido reformados.

Si como muestra de los apuros por la heterogeneidad reinante tomamos que el Fondo del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, aquel con que se paga a los trabajadores retirados al servicio del IMSS, quedó consumido en su totalidad en 2013 —y desde 2009 emplea recursos de la Reserva Financiera y Actuarial del Seguro de Enfermedades y Maternidad para complementar su déficit operativo— (IMSS, 2014), reafirmamos que el conflicto ambivalente de seguridad social y presión fiscal no sólo está materializado, sino que es ya inculcable, por eso vemos la creciente inconformidad y preocupación de la gente tras la tesis de jurisprudencia 164/2019 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida el 24 de enero, la cual para los retirados con la Ley del 73, fijó un tope de 10 salarios mínimos a las pensiones del

Seguro Social. Con todo, para el investigador de FUNDEF, Jorge Sánchez Tello, debe haber una razón más allá por la que la SCJN haya insistido ya en tres ocasiones y tres gobiernos de “distintos partidos” (2010, 2016 y 2019) sólo para recibir negativas y sacudir a los derechohabientes. A pesar de exaltar las virtudes de la Contribución Definida, reconoció: “es importante que el presidente no haya aceptado el cambio, al igual que el director del IMSS (...) que hubiera introducido una gran incertidumbre a un sistema que ya cambió. Las Afores tienen muchos defectos, se hubiese violentado el Estado de derecho” (Reyes, 2020). Justamente, la contumaz falta de voluntad política en este tema, detonado por el fallo a nivel de agenda prioritaria, exacerba aquellas condiciones de zozobra y debilidad.

Por consiguiente, el debate en nuestros días es enconado, ya que la irresponsabilidad de la clase política de no haber llevado a efecto cabalmente la normativa que establece el citado tope de 10 salarios mínimos para los pensionados por el Beneficio Definido (Ley 73) y no los 25 de la Contribución Definida (Ley 97), permitió que se enrevesaran los criterios y se llegara a pagar pensiones dramáticamente más elevadas, condición que caracteriza a la Generación de Transición; de aplicarla, las repercusiones serían problemáticas. La actual administración federal parece haberlo advertido y, pasando por alto la legalidad y la salud financiera, decidió dar continuidad a dicha ambigüedad. Pero sólo reafirma que estas espinosas eventualidades no son de su interés, cuando, por ejemplo, en una gesta difícilmente reversible, ha dispersado más de la mitad del FEIP (125 mil millones de pesos en suma gastados para compensar la caída de ingresos petroleros y tributarios) (Suárez-Vélez, 2020), fondos de estabilización ahorrados durante casi dos décadas, simultáneamente soslayando la prioridad de atender las vicisitudes del pago del derecho constitucional de los mexicanos a la pensión, pese a que, por ejemplo, la Coparmex ha alertado que las cantidades destinadas a éste (un billón de pesos) crecieron 6% este 2020 respecto de

2019 y serán iguales a la recaudación estimada por concepto de IVA (Coparmex, 2020).

Con esto, queremos abordar que se está volviendo asimétrica la proporción de las aportaciones para que los trabajadores se vayan con una pensión óptima. En nuestro país, la evolución de las variables demográficas se manifiesta de la siguiente manera: la esperanza de vida de los nacidos entre 2015-2020 es de 78 años (Consar, 2019), a diferencia de la estimada para las mujeres nacidas en 1955 —quienes tendrán 65 años en 2020—, que era de 53 años. En el periodo 1970-1975, la esperanza de vida hasta su fallecimiento de las personas con 65 años, es decir, en edad de jubilación, rondaba los 15 años; en 2020, es de 18.2 años. A partir de los 60 años, grupo etario en que se puede solicitar la pensión por cesantía, 60% de la fuerza laboral del país se desempeña en la informalidad, siendo sucesivamente incremental hasta llegar a los 65 años, donde 70% se encuentra mayormente en esta esfera.

En la década de los 70, el IMSS tenía a 26 trabajadores en activo por cada pensionado y actualmente se tiene a 2 trabajadores en activo por cada pensionado. El Instituto ha señalado que la tendencia a la baja conducirá a que en 2038 —apenas a 18 años de distancia— el número de jubilados y pensionados rebasará aquel de los activos. Esto viene agravado por una disminución considerable en la tasa de natalidad desde dicho periodo: durante los años 1970-75, ésta era de 5.2 hijos por pareja y hoy se ubica en sólo 2. Para 2050, el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) pronostica una fertilidad estabilizada en no más de 1.7 (Consar, 2019). Ello representa el eventual predominio de una población envejecida y, hay que reiterarlo, compromete la sostenibilidad del sistema pensionario.

La pieza demográfica, hoy día, es uno de los problemas más importantes a nivel mundial, porque se vive más tiempo y se reúne cada vez menos dinero para dar sustento a la vejez. En vista de la paulatina precarización de las percepciones para la

población en retiro, la demanda de reformar los modelos de pensiones recorre varias naciones latinoamericanas y de Europa. El de Chile, país adelantado desde 1981 del sistema de cuentas individualizadas, discute el alza de las aportaciones en 6%, para distribuirlo entre las Administradoras de Fondos de Pensión —equivalentes a las Afores—, un nuevo seguro de dependencia y el fondo solidario (Bayoud, 2020). En Francia, sacudida por masivas movilizaciones sindicales ante la reforma que aumentaba la edad de jubilación a 64 años, el gobierno reculó provisionalmente con el anuncio, no obstante, de “tomar las medidas necesarias para alcanzar el equilibrio de aquí a 2027” (AFP, 2020).

VI. Propuestas/conclusiones

Desde luego que existe un problema y que no quede duda de que éste era mayor cuando las pensiones las financiaba solamente el Estado. Por consiguiente, ya se antoja atrasado comenzar un amplio y serio debate para que se generen mejores pensiones. Pero el ahorro para el retiro es el principal patrimonio de los mexicanos, que se traduce en 63.7 millones de cuentas individuales con 3.8 billones de pesos en ahorros, equivalentes a 20.5 por ciento del PIB, que son propiedad privada de las y los trabajadores de México. Deseamos que no vayan a existir malas tentaciones de expropiarlos, como ocurrió en el pasado en Argentina. Coincidimos en que urge mejorar el sistema antes de que el futuro nos alcance en 10-15 años.

Con todo y pese a ser insuficientes desde el enfoque multidimensional que una problemática semejante amerita, los cambios recientes (el acuerdo para disminuir las comisiones de las Administradoras, la universalización y aumento de edad de pensiones para adultos mayores, y reforma para la diversificación de carteras y mejora de rendimientos), estarían dando señas de ir en dirección correcta. Sobre todo ante la inquietud de una potencial expropiación que originó la iniciativa de reforma del Partido del Trabajo lanzada en

noviembre de 2018, que pretendía devolver al gobierno la gestión del ahorro para el retiro de los mexicanos, arrebatársela a las Afores, con el argumento de que los diseños financieros actuales sólo favorecen a éstas, mientras que, al caer los mercados de capitales en que son depositados los fondos pensionarios, “se evaporan los recursos y pierden los trabajadores” (Yáñez, 2018). Consigo, se planteaba un organismo público descentralizado para eliminar el cobro de retribuciones y emplear la inversión en empresas del Estado, así como en la banca de desarrollo. Volver a un sistema único estatizado en modo alguno representa una solución, ya que el problema radica, nuevamente, en que la gestión del dinero para las jubilaciones estaría sometido a los devenires políticos y, por ende, susceptible tanto a malos manejos —lo vimos en los acontecidos en los sistemas estatales— como a los riesgos domésticos.

VII. Bibliografía

AFP. (2020). “*Gobierno de Francia cede en un punto de la reforma de pensiones ante presión de sindicatos*”. Recuperado 28 mayo 2020 de <https://www.nacion.com/el-mundo/politica/gobierno-de-francia-cede-en-medida-sobre-edad-de/EESN6L5RMZF6BHD4764JXFJ3Q4/story/>

Albarrán, E. (2019). “*Valen 156% del PIB pasivos del sistema de pensiones*”. Recuperado 28 mayo 2020 de <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Valen-156-del-PIB-pasivos-del-sistema-de-pensiones-20191007-0055.html>

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2016). “*Sistema Nacional de Pensiones Auditoría de Desempeño: 15-0-06100-07-0068*”. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0068_a.pdf

Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2019). “*Pensiones bajo el Régimen de Beneficio Definido Auditoría de Desempeño*”: 2018-0-06100-07-0047-2019. Recuperado de [https://www.asf.gob.mx/uploads/748_Infografias/AED - Pensiones Auditorias CP 047 - 057.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/748_Infografias/AED_-_Pensiones_Auditorias_CP_047_-_057.pdf)

Bayoud, A. (2020). “*Piñera anuncia cambios estructurales al sistema de pensiones de Chile*”. Recuperado 28 mayo 2020 de <https://www.france24.com/es/20200116-chile-pi%C3%B1era-pensiones-congreso-ley-2>

Bustos, J. (2019). “*UMSNH cumple condiciones y bajará recurso federal... pero no para todos*”. Recuperado 28 mayo 2020 de <https://www.lavozdemichoacan.com.mx/michoacan/educacion/umsnh-cumple-condiciones-y-bajara-recurso-federal-pero-no-para-todos/>

Carbajal, B. (2020). “Se disparan retiros por desempleo en las Afore”. Recuperado 28 mayo 2020 de <https://www.jornada.com.mx/2020/03/23/economia/023n1eco>

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro [Consar]. (2019). La edad de retiro en el Sistema de Ahorro para el Retiro (Apuntes sobre el SAR No. 1). Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/503385/1_Apuntes SAR Edad de retiro.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/503385/1_Apuntes_SAR_Edad_de_retiro.pdf)

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro [Consar]. (2020). Cuentas Administradas por las Afores. Recuperado 28 mayo 2020 de <https://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/siset/CuadroInicial.aspx?md=5>

Coparmex. (2020). “Por una reforma al sistema de pensiones”. Recuperado 28 mayo 2020 de <https://coparmex.org.mx/por-una-reforma-al-sistema-de-pensiones/>

DOF: 31/12/2019. (2019). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583304&fecha=31/12/2019

Expansión. (2020). “El PIB de México se contrajo casi 2% en el primer trimestre de 2020”. Recuperado 28 mayo 2020 de <https://expansion.mx/economia/2020/04/28/pib-de-mexico-se-contrajo-en-primer-trimestre-2020>

García, A. (2020). “Se confirma la contracción económica de 0.1% en el primer año de AMLO”. Recuperado 28 mayo 2020 de <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Se-confirma-la-contraccion-economica-de-0.1-en-el-primer-ano-de-AMLO-20200225-0049.html>

Gobierno de México. (2020). “Con aumento de 20% al salario mínimo para 2020, México tiene las bases para crecer, afirma presidente López Obrador”. Recuperado de <https://www.gob.mx/stps/prensa/con-aumento-de-20-al-salario-minimo-para-2020-mexico-tiene-las-bases-para-crecer-afirma-presidente-lopez-obrador-230226>

H. Congreso del Estado de Veracruz. (2017). “Diagnóstico sobre la situación del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz”. Recuperado de https://www.legisver.gob.mx/parlamentoAbierto/parlamentoALXIV/IPE_Diagn%C3%B3stico4_27-06-2017-.pdf

Hernández, A. (2019). “Esto te cobrarán las Afores por comisiones en 2020”. Recuperado 28 de mayo 2020 de <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/tu-cartera/enterate-esto-te-cobrarán-las-afore-de-comision-en-2020>

Holmes, S. & Suntein, C. (2011). “El costo de los derechos, porque la libertad depende de los impuestos”. Buenos Aires: Siglo XXI.

Instituto Mexicano del Seguro Social [IMSS]. (2014). *“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 (p. 17).

Instituto Mexicano del Seguro Social [IMSS]. (2020). En 2019 se crearon 342 mil empleos (No.020/2020). Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202001/020>

Luna, C. (2019). *“Salario mínimo, el debate que divide a la junta de gobierno del Banco de México.”* Recuperado 28 mayo 2020 de <https://elceo.com/economia/salario-minimo-el-debate-que-divide-a-la-junta-de-gobierno-de-banco-de-mexico/>

Miguelés, R. (2020). *Canasta básica, con la menor alza en cuatro años.* Recuperado 28 mayo 2020 de <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/canasta-basica-con-la-menor-alza-en-cuatro-anos>

Molina, H. (2020). *Senadores aprueban reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro; regresa a San Lázaro.* Recuperado 28 de mayo 2020 de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Senadores-aprueban-reformas-a-la-Ley-del-Sistema-de-Ahorro-para-el-Retiro-regresa-a-San-Lazaro-20191001-0062.html>

Nájjar, A. (2020). *México sufre la primera caída del PIB en una década: ¿qué le pasa a la economía del gigante latinoamericano?.* Recuperado 28 mayo 2020 de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51320437>

Noticieros Televisa. (2020). *Entrevista: ¿Recorte A Sistema De Pensiones?; Zoé Robledo En Despierta.* [video] Recuperado 28 mayo de 2020 en <https://www.youtube.com/watch?v=qg9aUfzltKU&t=628s>

ONU: Asamblea General, Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 Diciembre 1948, 217 A (III), en: <https://www.refworld.org/es/docid/47a080e32.html>

Recuperado 28 mayo 2020

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2015). Estudios de la OCDE sobre los sistemas de pensiones México (Síntesis). Recuperado de <https://www.oecd.org/pensions/private-pensions/OECD-Review-Pension-Systems-Mexico-Highlights-ESP.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2019). Estudios Económicos de la OCDE México, Mayo 2019 (p. 60).

Piketty, Thomas. (2014). El capital en el siglo XXI, Bogotá: Fondo de Cultura Económica, p. 544

Reyes, A. (2020). Pensiones a revisión Entrevista con Jorge Sánchez Tello, investigador de Fundef. Recuperado 28 mayo 2020 de <http://www.siempre.mx/2020/02/pensiones-a-revision/>

Sarabia, E. (2020). Liga IGAE tercera baja; cae 0.24%. Recuperado 28 mayo 2020 de <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/liga-igae-tercera-baja-cae-0-24/ar1927420?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a-->

Sandoval, A. (2014). “¿Qué tasa de reemplazo pretende para su retiro?”. Recuperado 28 mayo 2020 de <https://www.elfinanciero.com.mx/mercados/dinero/que-tasa-de-reemplazo-pretende-para-su-retiro>

Suárez-Vélez, J. (2020). Amlo teme la democracia. Recuperado 28 mayo 2020 de <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/>

[o/default.aspx?_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/amlo-teme-la-democracia-2020-02-13/op174138?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--](https://www.reforma.com/default.aspx?_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/amlo-teme-la-democracia-2020-02-13/op174138?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--)

Tristán, M. (2020). Jubilados de la UASLP protestan por recortes en su pensión. Recuperado 28 mayo 2020 de <https://www.elsoldesanluis.com.mx/local/jubilados-de-la-uaslp-protestan-por-reduccion-en-su-pension-4760540.html>

Universidad de Guanajuato [UGTO]. (2017). Universidades públicas estatales sin dinero por pagar pensiones. Recuperado 28 mayo 2020 de <https://www.ugto.mx/fortalecimientopensiones/noticias/68-universidades-publicas-estatales-sin-dinero-por-pagar-pensiones>

Yáñez, B. (2018). El PT plantea desaparecer las Afores y esto es lo que propone. Recuperado 28 mayo 2020 de <https://politica.expansion.mx/congreso/2018/11/24/el-pt-plantea-desaparecer-las-afores-y-esto-es-lo-que-propone>

Legisgrafía

- ✓ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ✓ Declaración Universal de los Derechos Humanos
- ✓ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”)
- ✓ Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos
- ✓ Ley del Seguro Social (LSS),
- ✓ Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (LSAR),
- ✓ Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LCONDUSEF),

- ✓ Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (LIMSS),
- ✓ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE)
- ✓ Carta de la Organización de los Estados Americanos

LOS RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A LA LUZ DE UN MARCO PROTECTOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

María de Lourdes Guzmán Cervantes³¹

Sumario: Resumen/*Abstract*; Palabras clave/*Keywords*; Introducción; I. Antecedentes; II. Aspectos Generales; III. Retos; IV. Conclusión y Referencias Bibliográficas.

Resumen/*Abstract*

Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos llevadas a cabo en el año 2011 representan un significativo avance en materia normativa, la tarea pendiente es desde entonces, implementar las políticas públicas para impulsar su conocimiento y cumplimiento y así, ponderar los derechos humanos de manera integral en todo el país sobre intereses particulares y evidentemente sobre factores que han vulnerado dichos derechos como lo son la corrupción y la impunidad. El presente artículo pretende reflexionar sobre los retos a enfrentar para la implementación de las políticas públicas en el marco protector de los derechos humanos en la actualidad.

³¹ Doctora en Derecho con Mención Honorífica por la Universidad de Xalapa, Maestra en Dirección de Gobierno y Políticas Públicas, por el Instituto Universitario Ortega y Gasset; Licenciada en Derecho con Excelencia Académica por la Universidad Popular Autónoma de Veracruz, Moderadora Certificada en la Herramienta de Autoevaluación de la Integridad (IntoSAINT), por la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS). Miembro Fundador del Colegio Veracruzano de Postgraduados en Derecho A.C., Miembro de la Academia de la Función Pública y Sistemas Anticorrupción. Actualmente Coordinadora de Programa en la Secretaría Técnica del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz. Email: mlguzmanc@outlook.com

The constitutional reforms in the field of human rights carried out in 2011 represent a significant advance in regulatory matters, the pending task since then is to implement public policies to promote their knowledge and compliance, and therefore, weigh human rights comprehensively throughout the country about private interests and obviously on factors that have violated these rights such as corruption and impunity. This article aims to invite reflection on the challenges to be faced for the implementation of public policies in the protective framework of human rights today.

Palabras clave/Keywords: Políticas Públicas, Derechos Humanos, Principios Constitucionales.

Introducción

El presente artículo tiene como finalidad reflexionar sobre los retos a enfrentar para la implementación de las políticas públicas a la luz de un marco protector de los Derechos Humanos desde la expectativa del cambio de gobierno, su Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, así como, la situación crítica que vivimos en materia económica y de salud.

Para lo anterior, en el apartado 1 se exponen algunos cuestionamientos que nos centran en la naturaleza del tema y se comparten como complemento, antecedentes en materia de derechos humanos, para ubicar el contexto de la reforma constitucional de 2011 y la necesidad imperiosa de la implementación de las políticas públicas para el debido cumplimiento de la normativa.

En el apartado 2, se presentan aspectos generales como los nuevos principios constitucionales, se analizan algunos principios transversales a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, para posteriormente, dentro del apartado 3 citar algunas dificultades a las que nos enfrentamos para la implementación de políticas públicas a la luz de un marco

protector de los derechos humanos, y así mismo, poder vislumbrar los retos a vencer.

En el apartado 4 se presenta la conclusión obtenida a través de la investigación que se llevó a cabo para la realización del presente artículo, misma que se comparte con el fin de adentrar al razonamiento de la viabilidad en la implementación de las políticas públicas, de su cumplimiento y respectiva evaluación.

I. Antecedentes

Para iniciar el presente artículo deseo exponer los siguientes cuestionamientos de forma introductoria: ¿qué son las políticas públicas? y ¿qué son los Derechos Humanos?

Las políticas públicas se presentan desde los siguientes tres puntos de vista:

El término política pública deviene del término inglés *policy*, el cual es entendido por Roth Deubel como una acción implementada a través de planes y proyectos a favor de la sociedad y no como orientación política (Lobelle, 2017, s/n).

Por su parte Velásquez Gavilanes nos comparte a través de Lobelle Fernández que una política pública es “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática” (Lobelle, 2017, s/n).

A manera de constructo se afirma que las políticas públicas son aquellas acciones planeadas por las autoridades públicas cuya finalidad es prevenir y solucionar determinada problemática (política, económica, social y/o cultural) con la participación ciudadana a favor del bien común.

Los derechos humanos desde un enfoque iusnaturalista y de acuerdo al Maestro Antonio Trujol y Serra, son los derechos

fundamentales que el hombre posee por el simple hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes; y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por esta consagrados y garantizados (Sagastume, s/a).

Para Bobbio (2017; s/n) los Derechos Humanos, entendidos desde una perspectiva estrictamente jurídica, no existen por ellos mismos. Nos comparte que su existencia se determina en función de la realidad histórica, afirma que no tienen una existencia permanente y sus contenidos cambian con el tiempo; es decir, se trata de un concepto (dimensión externa) o de una norma jurídica (dimensión interna) que a lo largo de la historia de la humanidad, han sufrido modificaciones.

Norberto Bobbio considera que los Derechos Humanos serán Derechos cuando estén incorporados en un ordenamiento jurídico, de lo contrario, se delimitarán a ser exigencias éticas cuando no estén debidamente positivados.

La ONU los define como los derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles (Naciones Unidas, s/n).

Como es del conocimiento general, la reforma Constitucional en materia de Derechos humanos realizada en el año 2011, tuvo como misión generar una nueva cultura en el país ponderando la dignidad de las personas, lo cual constituyó un gran cambio en las relaciones entre gobierno y sociedad, mismo que representó para el país un enorme avance normativo. Dicha reforma materializó totalmente la visión que nos comparte Bobbio sobre los derechos humanos, al ser incorporados en nuestra Carta Magna.

Al incorporar los derechos humanos, en donde representa un deber garante para las autoridades el guiarse por el principio *pro persona*, así como el promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y que cuando haya una violación a estos, deberán investigar, sancionar y reparar dichas violaciones, se le otorga seguridad jurídica a los gobernados, dependerá ahora de un estricto diseño de políticas públicas para su viabilidad y cumplimiento.

Posterior a la reforma mencionada, se trabajó en el sector educativo, para que los ciudadanos de todos los niveles conocieran las nuevas disposiciones; y hablar de derechos humanos sin duda, es hablar en sentido de salud, educación, economía, seguridad, género, libertad de expresión y justicia social entre otros; sin embargo, las políticas públicas para la implementación de la normativa en materia de derechos humanos en el sexenio anterior no se concretó como se esperaba.

Después de 11 años de la reforma, se sigue trabajando en materia de políticas públicas para dar sentido y congruencia a las mismas, ya que a través de estas se previenen, enfrentan y resuelven problemas públicos racionalmente a través de procesos y acciones gubernamentales. Un hecho que indudablemente detiene la implementación y el cumplimiento de las mismas es el que el Estado funcione con recursos escasos para este rubro.

Actualmente, un factor importante a considerar, es el cambio de gobierno encabezado por un nuevo partido político “Movimiento Regeneración Nacional” (MORENA), a través del cual el Lic. Andrés Manuel López Obrador, se convirtió en Presidente de la República Mexicana, y de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, específicamente en el punto 1, incisos ii, “garantizar empleo, educación, salud y bienestar”; iii “Pleno respeto a los derechos humanos” y viii, “articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz”, sin duda, las

expectativas para lograr el estado ideal en materia de derechos humanos a través del desarrollo, implementación y cumplimiento de las políticas públicas, se transformarían a una realidad.

Es importante resaltar que en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, se menciona la problemática en cuanto a que el cumplimiento de las normas legales había siendo asumido por los gobernantes como optativo y discrecional, lo que trajo como consecuencia un gravísimo daño a las instituciones y a la moral pública generalizando el ejemplo de la ilegalidad; y así mismo, destacan que en el actual gobierno todos los empleados públicos deberán acatar y aplicar el conjunto de leyes vigentes en el país y abstenerse de simulaciones (DOF,2019).

Lo anterior y centrados en recuperar el estado de derecho, expone la intención de que el Poder Ejecutivo no intervenga en las determinaciones de los otros poderes; separar en la práctica el poder político del económico, y en cuanto a la estrategia en materia de Seguridad Pública los objetivos planteados son erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia, garantizar empleo, educación, salud y bienestar, así como el **pleno respeto a los derechos humanos**, entre otros.

En relación al tema que nos ocupa, plantean buscar las reformas legislativas que doten de obligatoriedad legal, con sanción en caso de incumplimiento grave a las resoluciones que se emitan en las comisiones nacionales y estatales. Este punto representaría un gran avance en caso de llevarse a cabo en lo teórico, pero también en lo práctico, ya que hablar de obligatoriedad de las autoridades (de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y que cuando haya una violación a estos, deberán investigar, sancionar y reparar dichas violaciones), sin sanciones, es como hablar de corrupción e impunidad; si no hay consecuencias, de nada sirven las buenas intenciones.

II. Aspectos Generales

En la Conferencia de Viena de 1993 los principios constitucionales los vemos plasmados de la siguiente manera:

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En el este apartado se pretende puntualizar algunos conceptos para darle sentido al presente artículo, específicamente en lo concerniente a los principios constitucionales en materia de derechos humanos.

En el artículo primero constitucional, párrafos segundo y tercero establecen la interpretación conforme y los principios *pro persona*, de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, mismos que deben ser considerados por los tres poderes de gobierno y en los tres niveles, por lo anterior, se considera relevante puntualizar cada uno de ellos.

El principio *pro persona* vela por la protección más amplia de los derechos y va de la mano con la interpretación conforme al exigir que se pondere la interpretación que se apegue más a los derechos humanos, otorgando así, la protección más amplia a las personas.

El principio de universalidad hace referencia a la dignidad de todos los seres humanos sin distinción de nacionalidad, edad, religión, sexo etc..., por ende los derechos humanos son prerrogativas que recaen en toda persona por su simple naturaleza.

El principio de interdependencia consiste en la vinculación necesariamente existente de los derechos humanos entre sí, por lo que la violación a uno de ellos invariablemente impacta en otros.

El principio de indivisibilidad se refiere a la imposibilidad de que sean separables los derechos humanos, esto quiere decir que en lo individual conforman una totalidad y es precisamente ésta la que conforma la dignidad humana.

El principio de progresividad se basa en la obligatoriedad del Estado de dotar de protección de los derechos cada vez con mayor calidad, de tal manera que lleva implícita una constante evolución, y por ende, prohíbe la posibilidad de una regresión.

Es importante considerar que en los principios mencionados, si bien se observan obligaciones constitucionales para las autoridades de los tres poderes y niveles del Estado, involucran necesariamente a las políticas públicas cuyo objetivo será el de prevenir, enfrentar y resolver los problemas públicos en materia de derechos humanos de forma racional a través de distintos procesos y acciones gubernamentales, dirigidos al bienestar social, a partir de mecanismos que se llevan a cabo con recursos públicos, por lo que entonces deberán apegarse a los principios de economía, eficiencia, productividad y oportunidad.

En el diseño de las políticas públicas en mención, se deben considerar principios transversales de los derechos humanos como lo son: igualdad y no discriminación, participación, acceso a la reparación, acceso a la información, rendición de

cuentas, estado de derecho y buena gobernanza (IIDH; 2008: pág. 5). Dichos principios servirán para el diseño de indicadores para poder medir el cumplimiento de dichas políticas públicas.

Es de relevancia tomar en cuenta la participación de la sociedad como factor indispensable para que se lleve a cabo el cumplimiento de las políticas públicas implementadas, ya que es precisamente a través de ésta como se toma en cuenta la evaluación de las necesidades y la planeación de las políticas públicas, así como se calcula su efectividad y avance, o su ineficacia y retroceso (mismo que ya analizamos no está permitido). La sociedad en consecuencia debe tener acceso a los mecanismos de apoyo para la exigibilidad de sus garantías y derechos constitucionales.

III. Retos

México es un país rico en recursos naturales, sin embargo, se ha enfrentado a malos gobiernos con intereses particulares y no públicos, afectando la economía del país en donde la brecha entre pobres y ricos es cada vez más evidente, y la corrupción crece de forma inaudita. Para hablar de retos en la implementación de políticas públicas bajo el marco protector de derechos humanos, se deben considerar algunas dificultades con las cuales se enfrenta la actual administración tales como:

- La percepción de la corrupción que, de acuerdo con Transparencia Mexicana y Transparencia Internacional, en el periodo de 2018 a agosto de 2019, México obtuvo una calificación de 29 puntos (en una escala donde 0 es mayor percepción y 100 menor percepción), y ocupa la posición 130 de 180 países evaluados por Transparencia Internacional, en la que destaca la compra de votos entre otros problemas de corrupción; sin embargo visualizan positivos cambios como reciente reforma anticorrupción, junto a una

nueva Fiscalía General, legalmente autónoma, así como la incorporación de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda.

La calificación de México lo coloca en el último lugar entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), grupo de países que engloba el 80% del comercio e inversiones mundiales. México está por debajo de otros miembros que provienen de América Latina. Para alcanzar a Chile (67 puntos), debería elevar su calificación 38 puntos en el índice. Para alcanzar a Colombia (37 puntos), próximo país a adherirse formalmente a la OCDE, debería mejorar 8 puntos. Respecto a 2018, México sigue por debajo de países como Grecia (48 puntos), Hungría (44 puntos) y Turquía (39 puntos).

En el Grupo de los 20 (G20), que incluye a países industrializados y economías emergentes que concentran el 66% de la población y al 85% del PIB mundial, México sigue casi al final de la tabla, por debajo de Brasil (35 puntos) y sólo un punto arriba de Rusia (28 puntos). Si México quisiera superar a Brasil, su principal competidor económico en la región, tendría que mejorar en 7 puntos su calificación en el índice de Percepción de la Corrupción.

- La incidencia delictiva que, según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tuvo un monto acumulado de los delitos registrados en México de enero a abril de 2020 de 105, 857 casos. La encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), da a conocer que el 73.4% de la población mayor de 18 años considera vivir en su ciudad es inseguro (Desdepuebla, 2020).

Lo anterior trae como consecuencia que la gente busque sus propios medios y medidas de protección, algunas de las cuales se combaten de forma preventiva en sentido pacífico como lo son las alarmas vecinales y la comunicación el grupos a través de sus celulares, pero también, a través de la adquisición de armas lo que genera mayor violencia, sin embargo, evidentemente es consecuencia del gran avance que ha tenido la delincuencia organizada en sus diversidad de acciones.

- Según los datos proyectados por el INEGI del lunes dos de junio de 2020, el cierre económico a causa de la pandemia de COVID-19, implicó que 12.5 millones de personas salieron del mercado laboral, de los cuales 10.4 millones se ocupaban de manera informal y 2.1 millones en empleos formales.

La población económicamente activa cayó de 55.8 millones de empleados en marzo de 2020 a 43.3 millones en abril, mientras que la población no económicamente activa pasó de 38.7 millones a 50.2 millones; situación que de la que no se tiene referente o comparativo histórico (La Jornada, 2020).

- El Banco Mundial estima que la economía de **México** caerá un 6 por ciento en **2020** debido al impacto de la pandemia de COVID-19, vislumbrando una recuperación del 2.5 por ciento en el 2021 y 2022, según una actualización de sus expectativas sobre las economías de América Latina y el Caribe.

La actual administración enfrenta muchas otras dificultades como la inseguridad, (homicidios, secuestros y feminicidios, entre otros), corrupción (extorsión, robo de combustible, narcotráfico, contratos millonarios sin licitaciones y a precios inflados, por mencionar algunos), economía, educación, libertad de expresión, salud, etcétera. Algunos aspectos se

enfrentaron en una primera etapa con programas de becas, empleo a jóvenes y la creación de la Guardia Nacional.

La construcción del nuevo aeropuerto y del Tren Maya son, entre otras, acciones que la actual administración contempla para generar empleos, sin embargo, representan un costo millonario.

Por lo anterior, se comparten algunos retos que surgen de acuerdo a los antecedentes, a los aspectos generales y a las dificultades que enfrenta México en la actualidad.

- El principal reto era que el contenido de la reforma de 2011 fuera homologado en las constituciones de los Estados y adoptado en los tres sistemas de gobierno, actualmente el desafío sigue siendo el que sea del conocimiento de los especialistas y operadores del derecho, para entonces, saber conducirse de acuerdo al nuevo sistema jurisdiccional mexicano y en las cortes internacionales. Así mismo, debe ser del conocimiento de la sociedad, lo que constituye obligación de distintos sectores como lo son: (i) el educativo, las instituciones en materia de educación tienen la responsabilidad de agregar a sus contenidos de acuerdo a todos sus niveles los cambios constitucionales en materia de derechos humanos, (ii) el de comunicación social, quien tiene la obligación a través de distintos mecanismos difundir los cambios mencionados, y (iii) el social, ya que la sociedad si bien es la beneficiada con dicha reforma, debe tomar de forma ética la responsabilidad de informarse y compartir los beneficios adquiridos con las personas que convive a través de distintas formas de comunicación que actualmente existen.
- Que las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos cuenten con el presupuesto mínimo

requerido para su ejecución y se encuentren a las necesidades del principio de progresividad, es por ello la importancia de que el presupuesto público se elabore ponderando el interés de los citados derechos y sean punto referente para que se establezcan las directrices de los objetivos de gobierno, es decir, basados en las necesidades de las políticas públicas en materia de derechos humanos, se debe determinar el presupuesto y no en sentido inverso.

- Consolidar el Sistema Anticorrupción, en los tres poderes de gobierno y en sus tres niveles. El esfuerzo por controlar la corrupción debe ser nacional y no exclusivo de la Administración Pública Federal, así mismo, es relevante contar con la participación ciudadana para cumplir los objetivos. Homologar la normativa e impulsar las políticas públicas del Sistema Anticorrupción de manera objetiva, impidiendo la influencia de intereses políticos y particulares representaría un gran avance.
- El resolver los obstáculos que se presentan para dar cumplimiento a las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las causas o factores en México que motivan las citadas resoluciones.
- Enfrentar el problema de salud y sus repercusiones humanas y económicas que marcan sin duda, un referente en la economía del país y por ende en las proyecciones del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 es el mayor reto cuya atención es prioritaria ya que cada día aumenta su gravedad.
- Derivado del crecimiento en materia de desempleo, aumenta exponencialmente la pobreza, el hambre y la delincuencia, situación que inevitablemente representa

una de las causas potenciales para el incremento de la corrupción, por lo que otro reto será implementar políticas públicas idóneas en materia económica para contrarrestar las consecuencias del desempleo y dotar a los ciudadanos de la protección necesaria para establecer la paz social.

IV. Conclusión

Son muchos los años y larga la lucha por defender los derechos humanos y que sean integrados al ordenamiento jurídico para que asegurar por un lado, la obligatoriedad de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y en caso de alguna falta, investigar, sancionar y reparar dichas violaciones; y por el otro, la posibilidad a los gobernados de exigir el cumplimiento a dicha normativa.

México atraviesa por una etapa crítica en materia económica y de salud, por lo que será indispensable una vez superada la pandemia, priorizar la reactivación de la economía, replantear las políticas públicas programadas, así como la distribución de los recursos públicos, para dar congruencia al principio de progresividad y así cumplir con las demandas prioritarias de la sociedad en materia de derechos humanos, la cual debe ser atendida de manera evolutiva y jamás regresiva.

Referencias Bibliográficas

BOBBIO Norberto. (2017). *Los Derechos Humanos en el Pensamiento de Norberto Bobbio*. 1 de junio, de Programa de Posgrado en Derecho Sitio web: <https://derecho.ucr.ac.cr/Posgrado/posgrado-en-derecho/derechos-humanos-norberto-bobbio/>

Desdepuebla. (2020). *Debido a los altos índices delictivos la seguridad ya no es un lujo, es una necesidad: CNIB*. 2 de junio 2020, de Diario DESDEPUEBLA Sitio web:

<https://desdepuebla.com/2020/06/01/debido-a-los-altos-indices-delictivos-la-seguridad-ya-no-es-un-lujo-es-una-necesidad-cnib/>

Diario Oficial de la Federación (12/07/2019). SEGOB. 29 de mayo de 2020, Sitio web:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

LOBELLE, Fernández Gretel. (2017). *Políticas públicas sociales: apuntes y reflexiones*. 29 de mayo de 2020, de SCIELO Sitio web: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2411-99702017000300006

Naciones Unidas. (2008). *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*. 1 de junio de 2020, de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos Sitio web: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/419/51/PDF/G0841951.pdf?OpenElement>

Organización de las Naciones Unidas. (s/a). *¿Qué son los Derechos Humanos?*. 30 de mayo de 2020, de ONU Sitio web: <https://www.ohchr.org/sp/issues/pages/whatarehumanrights.aspx>

SAGASTUME, Gemmell Marco Antonio. (s/a). *¿Qué son los Derechos Humanos? Evolución Histórica*. 30 de mayo de 2020, de Corte Interamericana de Derechos Humanos Sitio web: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/15872r.pdf>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 29 de mayo de 2020, Sitio web: <https://drive.google.com/file/d/1vL1x8pT1pCcGeZDbsouJZFFRok0KgYrg/view>

Transparencia Mexicana. 30 de mayo de 2020, Sitio web:
<https://www.tm.org.mx/ipc2019/>

Transparencia Internacional. 31 de junio de 2020, Sitio web:
<https://www.transparency.org/en/>

VILLANUEVA Dora. (2020). *INEGI: 12.5 millones de mexicanos dejaron de trabajar en abril*. 2 de junio de 2020, de Diario La Jornada Sitio web:
<https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2020/06/02/inegi-12-5-millones-de-mexicanos-dejaron-de-trabajar-en-abril-6443.html>

NEOPRESIDENCIALISMO Y DIVISIÓN DE PODERES

Dr. José Lorenzo Álvarez Montero.

Introducción.

Los autores de la centenaria Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se nutrieron para su labor, no sólo de las realidades que les tocó vivir, pobreza, ignorancia e injusticias, sino de las experiencias políticas del siglo del XIX, de los equívocos constitucionales, provocados por el afán de copiar instituciones extranjeras que no tenían cavidad en el país, como fue la vicepresidencia que por más de medio siglo provocó inestabilidad política, tal como lo reconoció Don Venustiano Carranza al presentar su iniciativa de reformas el primero de diciembre de 1916 ante el Congreso Constituyente de Querétaro³² la falta de cooperación de varias entidades federativas para enfrentar a los invasores yanquis, lo que produjo la pérdida de más de la mitad del territorio nacional, negando efectivo y reclutas, fundándose los feudalistas gobernadores en la soberanía de los estados que gobernaban, el parlamentarismo a la mexicana, las limitaciones geográficas de los presidentes para alejarse de la capital y la necesidad de solicitar permiso a un Congreso que no estaba en funciones o se negaba a otorgarlo en perjuicio del país, entre otros importantes factores que provocaron un desfile de presidentes, rebeliones, motines, levantamientos en general, la permanencia fraudulenta en la presidencia de la república, la intervención del Presidente de la Corte en cuestiones político-electorales, y una falta de solidaridad social, que afortunadamente se logró debido a la invasión francesa y a los intereses norteamericanos, que no aceptaban una potencia europea en América, pues América para los norteamericanos, produjo el apoyo al gobierno juarista.

³² Cámara de Diputados; Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo V, México, 1967, p. 674.

Todo lo anterior, impulsó nuevos principios e instituciones en la Constitución Política de 1917.

1. Presidencialismo.

Una de esas instituciones fue el Presidencialismo, régimen político donde la figura más relevante es el titular del Poder Ejecutivo.

Recordemos que el artículo 80 de la Constitución dispone que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un individuo de modo que el Presidente de México, es el único titular de un Poder que tiene legitimación nacional, pues es electo en todo el territorio nacional. Los diputados son electos en su distrito o circunscripción, los senadores en sus estados o en la circunscripción. Sólo el Presidente es electo por los ciudadanos de cualquier parte del país, es el único bien conocido por todos, que difunde su imagen por todos los medios de comunicación.

A la legitimación electoral nacional del Presidente se agrega que es Jefe de Gobierno y Jefe de Estado, representante del Estado Mexicano, frente a la comunidad internacional con atribuciones importantes hacia el interior del país y hacia el exterior en sus relaciones con otros países, con un periodo fijo de gobierno de seis años.

Sin soslayar que se ha venido operando un proceso de transformación en las atribuciones del Presidente, no se presenta un debilitamiento al reducir o condicionar alguna de sus facultades, repasemos brevemente las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos otorga al presidente en los diversos artículos de su multireformado texto.

2. Referente al Poder Legislativo.

El Poder Legislativo en México se deposita en el Congreso de la Unión, órgano bicameral integrado por la Cámara de Diputados y la de Senadores, con 628 miembros de diversos

partidos, cuya facultad primordial es la elaboración de las leyes y el control del presupuesto.

a) En el ejercicio del Poder Legislativo, el presidente tiene la facultad de presentar iniciativas de ley y decretos y ahora, además, trámite preferente, aunque de hecho siempre lo tuvo, pero ahora conforme a la fracción I y segundo párrafo del artículo 71;

b) Resolver la fecha en que se concluyan las sesiones de las Cámaras del Congreso de La Unión, cuando éstas no se pongan de acuerdo antes de las fechas expresamente señaladas en el último párrafo del artículo 66;

c) Con fundamento en el artículo 68, resolver sobre el tiempo, modo y lugar de residencia de las Cámaras del Congreso cuando ambas deciden trasladarse al lugar distinto del establecido para sesionar y no se pongan de acuerdo,;

d) De acuerdo con los incisos a) y b) del artículo 72, vetar las leyes o decretos aprobados por el Congreso;

e) Conforme a lo establecido en los incisos a) y b) del artículo antes citado, y 70, promulgar y publicar las leyes o decretos aprobados por el Congreso;

f) La fracción I última porción normativa del artículo 89, faculta al Presidente a expedir reglamentos para la exacta observancia en la esfera administrativa de las leyes que expida el Congreso de la Unión. Confirmando esta atribución lo que dispone el artículo 92.

g) Proponer a la Comisión Permanente la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso o a una sola de las Cámaras, atento lo establecido en los artículos 68-IV y convocar al congreso cuando así lo acuerden conforme a la fracción XI el artículo 89;

h) Expedir leyes y modificar acuerdos generales en circunstancias especiales en uso de facultades extraordinarias conforme a los artículos 29 y 131.

i) Proponer al Senado la terna para nombrar al gobernador de un estado cuando los poderes del mismo hayan desaparecido.

j) Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias por responsabilidad y hechos de corrupción de los servidores públicos federales, estatales y municipales, y de la Ciudad de México conforme el artículo 79, párrafo quinto de la fracción IV.

3. En relación al Poder Judicial.

Sobre la integración, funcionamiento y resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano colegiado de mayor jerarquía dentro de nuestro país con funciones jurisdiccionales, la Constitución Política faculta al Presidente para:

a) Intervenir en su integración, proponiendo una terna al Senado para el nombramiento de ministros, sea por falta definitiva de ministros, muerte o conclusión del cargo o por licencia de más de un mes, de acuerdo a los artículos 96 y 98.

b) Conocer y resolver, en primer término, sobre las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte y aceptada se turnaran al Senado para su aprobación.

c) Conceder licencias de los ministros de la Corte cuando excedan de un mes con aprobación del Senado.

Las dos hipótesis antes señaladas tienen su fundamento en los párrafos tercero y cuarto del artículo 98.

d) Solicitar a la Corte sustanciar y resolver de manera prioritaria los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad

justificando la urgencia atendiendo el interés social o al orden público de acuerdo al párrafo décimo del artículo 94;

e) Conforme al artículo 100, párrafo segundo, designar a uno de los siete consejeros que integran el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación, que tienen a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del citado poder, con excepción de la Suprema Corte.

f) Facilitar al Poder Judicial de la Federación los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones conforme al artículo 89, fracción XII.

g) Conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales conforme al artículo 89, fracción XIV.

A lo anterior, debe sumarse la facultad del Presidente para crear tribunales federales de naturaleza administrativa, supuestamente autónomos y con plena jurisdicción, cuyos nombramientos fueron hechos por el propio ejecutivo.

En el tránsito histórico encontramos el original tribunal fiscal de la federación, tribunal agrario, los tribunales laborales, entre otros.

4. En relación a la Fiscalía General de la República.

La Fiscalía General de la República tiene a su cargo la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal, solicitar las medidas cautelares contra los imputados, buscar y presentar pruebas que acredite la participación de estos en hechos que las leyes señalan como delitos, procurar que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita, pedir a la aplicación de las penas e intervenir en todos los asuntos que la ley determina.

- a) Designar al Fiscal General o proponer una terna al Senado, según las hipótesis que se presenten, conforme

a lo dispuesto en los párrafos del cuarto al décimo del artículo 94.

5. El ámbito de las fuerzas armadas.

Las fuerzas armadas se integran por el Ejército, la Armada y la Aviación, de tierra, mar y aire.

- a) Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, de acuerdo al artículo 89, fracción IV.
- b) Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional, con arreglo a la ley, artículo 89, fracción V;
- c) Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada Permanente, Ejército y Fuerza Aérea, artículo 89, fracción VI.
- d) Disponer de la Guardia Nacional con aprobación del Senado, artículo 89, fracción VII.
- e) Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión, conforme a la fracción VIII del artículo 89.

6. En relación a la política exterior.

- a) Dirigir a la política exterior (89-X).
- b) Celebrar tratados internacionales con aprobación del Senado (art.89-X)
- c) Nombrar con aprobación del Senado a los embajadores y cónsules generales (art. 89- III).
- d) Remover a los embajadores y cónsules generales (art.89-III)
- e) Nombrar a Secretario de Relaciones Exteriores con aprobación del Senado (art. 89-II).

7. En relación con la política interior (Administración Pública Federal).

a) Nombrar y remover libremente a los secretarios de estado (art. 89-II).

b) Nombrar y remover libremente a los empleados de la Federación, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de algún modo en la Constitución o en las leyes (art. 89-II).

c) Proponer al Senado el nombramiento de los integrantes de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones. (art. 28- XII, párrafo segundo).

d) Designar a los integrantes del Banco Central (México) con aprobación del Senado (art. 28, párrafo octavo).

e) Objetar el nombramiento del comisionado del organismo garante en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales (art. 89-XIX y art. 6)

f) Someter al Senado la terna para la designación del titular del organismo descentralizado encargado de la función conciliadora en materia laboral. (art. 123-apartado A).

g) Solicitar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos investigar hechos que constituyan violaciones graves de los Derechos Humanos (art. 102 apartado B, último párrafo).

También es necesario tener en cuenta el enorme presupuesto que maneja el Ejecutivo y las autorizaciones que anualmente le autoriza el Congreso al Presidente para contraer tanta deuda interna y externa en cantidades difíciles de pronunciar.

8. Responsabilidades del Presidente.

Finalmente, sobre este rubro es de destacarse que el artículo 108 constitucional solo hace referencia responsable al Ejecutivo por traición a la Patria y delitos graves del orden común interviniendo como acusadora la Cámara de Diputados y a la Cámara de senadores corresponde dictar la resolución respectiva.

9. Presidente omnímodo.

Como puede observarse la Constitución Revolucionaria de 1917 y sus posteriores reformas, establecieron un régimen de gobierno en el que titular del Poder Ejecutivo tiene atribuciones superiores a los otros dos poderes. Un Poder Ejecutivo extraordinariamente poderoso, al grado de afirmarse que México es la única República del mundo que ha sido gobernada por una monarquía sexenal absoluta, completando la definición, Don Daniel Cosío Villegas precisa que se trata de una monarquía absoluta sexenal y hereditaria en línea transversal³³.

Proceso hereditario a través del entramado mexicano de dos momentos sucesivos: El tapado y la cargada, institucionalizado por más de 50 años por partido en el poder (PRI), que Li Aviani, especialista en ciencias sociales, analiza en su obra "tapado y tapadismo en México" destacando que este proceso ha permitido la transmisión institucionalizado y pacífica del poder político³⁴, y precisando que el "tapadismo no es una nota accesorio y dispensable del sistema político mexicano: Por el contrario, es una característica determinante, y su variación o desaparición provocaría un cambio fundamental en el

³³ Cosío Villegas, Daniel; El sistema político mexicano, Cuadernos de Joaquín Mortíz, México, 1973, p. 31.

³⁴ Aviani, Li; Tapado y Tapadismo, Nuevo Mundo, México, 1970, p. 6-15.

conjunto de normas y comportamientos que vienen tipificando a México desde hace treinta años”³⁵.

Con tanto poder, podríamos afirmar que los constituyentes de Querétaro establecieron el poder ejecutivo que anheló Alejandro Hamilton para los Estados Unidos.

Así cada presidente tiene su estilo personal de gobernar, cómo lo afirmó Don Daniel Cosío Villegas, refiriendo al presidente Luis Echeverría y su manera de dirigirse al pueblo, hablar ante cualquier auditorio impulsando el diálogo y la autocrítica³⁶, poniendo énfasis en lo que consideran prioritario.

A pesar de las atribuciones constitucionales referidas y del poder que ello conlleva, el presidencialismo mexicano se estableció y consolidó gracias a las relaciones y entramados político - económico del presidente y el partido al que pertenecía, lo que lo hizo líder del mismo, posición importante para decidir senadurías, diputaciones federales y locales, presidencias municipales, gubernaturas y decidir sobre su sucesor.

El manejo electoral hasta años recientes y el nombramiento de los integrantes de los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales de entonces, fue el diseño del sistema presidencial mexicano. Todas estas facultades de derecho y de hecho le permitieron al presidente minimizar las atribuciones de los otros poderes, así como anular la división de poderes tanto horizontal como verticalmente.

Como se ha dicho al inicio de este apartado, se ha producido un proceso que ha venido disminuyendo las atribuciones del Presidente, impulsadas por él mismo y trasladadas a la Cámara de Senadores y Diputados, a la

³⁵ Ídem.

³⁶ Daniel Cosío Villegas; *El estilo personal de gobernar*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México 1974, p.120.

Suprema Corte de Justicia y a los órganos autónomos, sin que esto signifique pérdida de su poder.

Ante este proceso y el actual estilo de gobernar del Presidente, que tiene el control del Congreso porque la mayoría de los integrantes de las Cámaras pertenecen a su partido y sus aliados, y su influencia en la Suprema Corte, dan razón para hablar de un nuevo presidencialismo, un ejecutivo omnímodo, o presidente imperial, como lo califica el Diario británico Financial Times, que llegó a la Presidencia de la República con un apoyo democrático que fulminó a los partidos políticos, lo que ha dado lugar a afirmar sobre la destrucción del pluripartidismo, que en realidad nunca ha existido, pues los supuestos partidos, con excepción de tres, representan un fraude para la democracia.

10. Prioridades del Presidente.

El actual titular del Poder Ejecutivo siempre ha puesto su atención en la terrible corrupción que vivimos todos los mexicanos, qué beneficia, en diversos niveles, a unos cuantos inmensamente ricos y perjudica dramáticamente a la inmensa mayoría de los mexicanos, que viven en pobreza extrema, de ahí que para la cuarta transformación es urgente la necesidad de revisar, analizar, evaluar y reconstruir toda la organización del Estado para realizar las transformaciones necesarias, por lo que la política de evaluación de costos y resultados es de vital importancia para el país, razón por la que algunos, para no ser soberbios, aplaudimos y respaldamos esa política de austeridad, evaluación y reducción de los presupuestos.

Después de años de monopolio de un partido político y de las dos simulaciones de transición del panismo, llega a la presidencia de la República un movimiento político con una amplia legitimación democrática que se extiende a las cámaras de diputados y de senadores, lo que permite al Presidente tener el apoyo suficiente para llevar a cabo un

estilo personal de gobernar a través de su proyecto de La Cuarta Transformación.

Dentro del citado proyecto están como temas fundamentales, el combate a la corrupción, a la impunidad y el de la austeridad económica. Respecto de los dos primeros considero que no hay oposición alguna por nadie, salvo por los corruptos y los que han gozado de impunidad. Lo relativo a la austeridad que asusta a muchos porque implica reducción de salarios, sueldos, compensaciones, gratificaciones, prebendas, gastos superfluos, lujos, burocratismo excesivo, derroche, viajes improductivos o paseos, acompañantes, etcétera.

Desde mi perspectiva la austeridad puede ser positiva o negativa, según el área- actividad a la que se aplique.

El emperador sexenal ha sido una figura muy familiar para todos los mexicanos y hemos convivido de diversa manera con ello. Las atribuciones que ostentan las han utilizado todos los presidentes, pero tratándose del actual Presidente y su política de combate a la corrupción esa fortaleza produce la agresividad de diferentes grupos que presionan para salvaguardar sus intereses.

11. División de poderes.

Sobre la crítica a la anulación de la división de poderes, quiero señalar que dicho principio no es ni rígido, ni acabado, como lo han pretendido los intérpretes reduccionistas del mismo.

En primer lugar, debe tenerse presente que la teoría de la división de poderes de Montesquieu fue formulada a partir del análisis e interpretación de la flexible constitución inglesa.

También es necesario no abordar la interpretación del mismo de modo aislado, su formulación sólo tiene sentido por su referencia a toda la obra.

Para entender el principio, sus efectos y su éxito atemporal es necesario analizar y comprender su obra de manera integral y en especial los libros XI y XII que tratan sobre la libertad política y las relaciones con los ciudadanos y la Constitución, porque la libertad es el elemento constitutivo, específico y esencial de la organización del Estado.³⁷

La validez y permanencia de la división de poderes se funda en que posee un contenido teórico que es susceptible de ampliación en cualquier circunstancia histórica oponiéndose a toda forma de concentración de poder que reduzca la libertad, por lo que frente a las condiciones históricas presentes sigue teniendo plena vigencia.

Recordemos que la vigencia efectiva de la Constitución depende entre otros factores, de la coherencia de todo el contexto constitucional, considerándolo como norma marco que puede desarrollarse evolutiva y orgánicamente y en ese sentido, su realización política admite que algunos de sus contenidos que han agotado su sentido histórico requieran un desarrollo constitucional.

³⁷ Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Oxford, México, 1999, p. 107.

Bibliografía

- Ackerman, Bruce; La nueva división de poderes, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
- Álvarez Montero, José Lorenzo; Presidencialismo Plebiscitario, Monitor Democrático 2019, UNAM, México, 2019.
- Archivo general de la nación; México y sus constituciones, México, 1997.
- Aviani, Li; Tapado y Tapadismo, Nuevo Mundo, México, 1970, p. 6-15.
- Barragán Barragán, José: Reforma electoral y división de poderes, Crónica Legislativa, Cámara de Diputados No. 3. Junio - julio, México, 1995.
- Cámara de Diputados; Derechos del pueblo mexicano, Tomo V, México, 1967.
- Cámara de Diputados; Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1995, México, 1997.
- Carrillo Prieto, Ignacio y otros; Libertad, Igualdad, Fraternidad, 1789-1989.
- Cosío Villegas, Daniel; El sistema político mexicano, Cuadernos de Joaquín Mortíz, México, 1973.
- Cosío Villegas, Daniel; La sucesión presidencial, Cuadernos de Joaquín Martíz, México, 1975.
- Cosío Villegas, Daniel; El Estilo Personal de Gobernar, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1994.
- De Agapito Serrano, Rafael; Libertad y división de poderes, Tecnos, Madrid, 1989.
- Fauré Christine; Las Declaraciones de los Derechos del Hombre de 1789, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Favoreu, Louis y otros; La escritura del Poder Ejecutivo en la Constitución francesa de 1958, UNAM, México, 2006.

- González, María del Refugio; De la acumulación de funciones a la división de poderes; Crónica Legislativa, Cámara de Diputados, No. I. Marzo, 1995, México.
- GROS Espiell y otros; El predominio del Poder ejecutivo en Latinoamérica; UNAM, México, 1977.
- Jellinek, George; La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, UNAM, México, 2003.
- Linz, Juan; Los riesgos del presidencialismo; Crónica Legislativa, Cámara de Diputados, No. 7. Febrero - marzo, México, 1996.
- Locke, John; Ensayo sobre el Gobierno Civil, 1690.
- Mac Gregor, Burns; Gobierno Presidencial, Limusa Xiley, México, 1967.
- Madisón, Halmitón y Jay; El Federalista, Fondo de la Cultura Económica, México, 1974.
- Montesquieu; El Espíritu de las leyes, (1748) Oxford, México, 1999.
- Organización de los Estados Americanos, Constitución de los Estados Unidos de América, 17 de septiembre de 1787.
- Poder Judicial de la Federación; 100 aniversario Constitución 1917 (compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos), México, 2014.
- Pritchett, Hernan; La Constitución americana, TEA, Argentina, 1965.
- Rabasa, Emilio O.; Historia de las Constituciones Mexicanas, UNAM, México, 1990.
- Ríos Vásquez, Rodolfo; La facultad reglamentaria del Presidente de la República y su impugnación Constitucional, Ius, México, 1991.
- Saenz, Liébano; La presidencia moderna, Taurus, México, 2006.
- Sanchez Viamonte; Instituciones Políticas en la Historia Universal, Omeba, Buenos Aires, 1962.

- Taubard, Jean; Historia de las ideas Políticas, Tecnos, Madrid, 1977.
- Tena Ramírez, Felipe; leyes fundamentales de México, 1808 - 2005, editorial Porrúa, México, 2005.

**PERFILES EN EL PODER EJECUTIVO Y EL
DERECHO HUMANO A LA BUENA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

(PROFILES IN THE EXECUTIVE BRANCH AND THE
HUMAN RIGHT TO GOOD PUBLIC
ADMINISTRATION)

*José Guadalupe Altamirano Castro**

Sumario

I. Introducción. II. Contexto. III. Administración pública. IV. Derecho a la buena administración pública. V. Situación en los gobiernos locales. VI. Propuesta: criterios de los perfiles idóneos. VII. Conclusiones. VIII. Referencias.

RESUMEN

El presente análisis se centra en la necesidad de justificar el que se regulen los perfiles profesionales de los servidores públicos como garantía del derecho a la buena administración pública, en este caso enfocado al poder ejecutivo, especialmente de las entidades federativas. Si bien es cierto, esta necesidad está justificada y materializada desde el ámbito jurídico y técnico, sobre todo en algunas áreas del gobierno federal, y en casos muy específicos en los estados, resulta necesariamente obligatorio que esta intención forme parte de los criterios idóneos que deben cumplir quienes aspiren a ocupar los cargos

*Dr en Derecho por la Universidad de Xalapa. Maestro en Administración Pública por el IAP. Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana. Licenciado en Pedagogía por la Universidad Veracruzana. Docente-Investigador de la Universidad de Xalapa. Presidente de la Comisión de Desarrollo Social y Humano del Colegio de Gobierno Mexicano. Presidente de la Academia de la Función Pública y Sistemas Anticorrupción. Integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz. email: pepes736@outlook.com.

de mayor relevancia en las estructuras administrativas locales y desde luego en la federal, como es el del gabinete de primer nivel, los secretarios de despacho principalmente, aunque esta necesidad debe permear hasta los niveles jerárquicos de nivel técnico y operativo. Además, debe estar presente esta obligatoriedad en los tres poderes públicos y desde luego en los Órganos autónomos.

Palabras clave: servicio público, administración pública, perfiles.

ABSTRACT

This analysis focuses on the need to justify the regulation of the professional profiles of public servants as a guarantee of the right to good public administration, in this case focused on the executive branch, especially of the federal entities. Although it is true, this need is justified and materialized from the legal and technical field, especially in some areas of the federal government, and in very specific cases in the states, it is necessarily mandatory that this intention be part of the suitable criteria that should fulfill those who aspire to occupy the most relevant positions in the local administrative structures and, of course, in the federal one, such as that of the first-level cabinet, the office secretaries mainly, although this need must permeate to the hierarchical levels of technical level and operational. Furthermore, this obligation must be present in the three public powers and, of course, in the autonomous organs.

Key words: public service, public administration, profiles

I. Introducción

La presente reflexión se inscribe en la intersección del derecho constitucional y el derecho administrativo, implica ambas disciplinas. El derecho administrativo por cuanto refiere al conjunto de normas y principios que regulan la estructura,

organización y funcionamiento de la administración pública que a su vez implica la revisión de la función pública y el quehacer de los servidores públicos; y el derecho constitucional en dos aspectos, primero por cuanto al análisis de los órganos del estado frente a los ciudadanos; y segundo por cuanto a los derechos y sus garantías para los ciudadanos con respecto a la administración pública. En la lógica deductiva que implica el desarrollo de la reflexión, este, plantea el problema de análisis en dos ámbitos principales, uno general y otro particular. En el ámbito general se puede inferir que no existe una exigencia rígida legal de cubrir perfiles profesionales para las personas que ocupan cargos de secretarios en el poder ejecutivo; esto es, en la experiencia encontrada en el diseño institucional y menos en la praxis existe congruencia en el grueso de los servidores públicos de este nivel, acotando, no hay concordancia entre su formación académica y experiencia en el servicio público (por citar algunas de las variables) con el perfil que demanda el cargo de la dependencia que se encabeza, convirtiéndose en una forma de afectación del derecho a una buena administración pública. Amén que es perceptible una alta rotación de servidores públicos en el gabinete principal, sustentadas más en cumplir aspiraciones personales, y enroques políticos durante los procesos electorales, que oxigenar o mejorar el funcionamiento de las dependencias. Lo anterior se traduce en la vulneración de derechos fundamentales, esto es, constitucionalmente de manera tácita existe un derecho a la buena administración pública exigible por los ciudadanos, que se ve minimizado cuando el estado deja de cumplir su función de alcanzar el bienestar común y que se refleja en los malos resultados en las administraciones, ocasionado entre otras razones, por no contar con los servidores públicos idóneos, hablando de perfiles.

II. Contexto

Hoy en día cuando las exigencias para incorporarse al ámbito laboral dictan la preparación y la actualización para la

permanencia y crecimiento en el ámbito privado, pareciera que en el ámbito público la cosa es más holgada. Esto es, se ha atestiguado que en el servicio público algunas personas –sobre todo las que ocupan cargos de alguna responsabilidad con nivel jerárquico de mando– sin preparación profesional se incorporan al gobierno sin dificultad, sin cumplir algún requisito, sin agotar los pasos de algún proceso de selección, o sin realizar algún examen básico de aptitudes o de actitudes, accediendo a la burocracia simple y llanamente por gozar de una “buena palanca”, un “buen padrino” que les facilita y simplifica la tarea, mientras que el grueso de aspirantes tiene el camino mucho más difícil para encontrar cobijo en el aparato de gobierno. Destacando que el que se realicen sin cumplir requisitos y sin agotar procedimientos se está en la presencia de una modalidad de actos de corrupción.

También es cierto que esto no ocurre en todos los ámbitos de gobierno, pues existen verdaderos esfuerzos en algunas áreas específicas –llámese sectores o dependencias– que cuentan con un auténtico sistema de profesionalización como el servicio profesional docente en el ámbito educativo, el servicio profesional en relaciones exteriores, el sistema profesional en CONAGUA, la carrera judicial, entre otros. Cabe señalar que esto no es suficiente, pues este requisito debe ser una exigencia generalizada para los servidores públicos de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), para los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), así como para los organismos autónomos el cumplir con ciertos perfiles profesionales acordes con la actividad o el puesto a desempeñar para que se tengan gestiones con mejores resultados para los ciudadanos a efecto de que cuenten y gocen de una buena administración pública.

Partiendo del principio que la participación ciudadana se ha constituido en un mecanismo de gran influencia en las decisiones del país en los últimos años, que exige el debido cumplimiento del buen desempeño de los servidores públicos, que ha exigido la evaluación de la función pública y que

concretó decididamente en los últimos años, 2016 y 2017, un reclamo histórico contra los actos de corrupción, que por muchos años han lacerado al país y que han obstaculizado su evolución hacia condiciones más democráticas en diversos ámbitos como el económico, social y político que permitan su crecimiento y desarrollo. Hoy en día la sociedad mexicana está más organizada, tiene mayor empuje y su impacto e incidencia se materializó en la iniciativa ciudadana ley 3 de 3 que a la postre construyó el Sistema Nacional Anticorrupción, contribución que se considera medianamente esperanzadora porque desde luego no resolverá el problema de la corrupción, si no hay voluntad política.

Hasta aquí se puede comprender en esta primera intención o acercamiento que el tema de estudio se enfoca en los perfiles profesionales que deben cubrir los servidores públicos, específicamente los que ocupan cargos superiores en el Poder Ejecutivo de las entidades federativas, como Secretarios de Despacho, como una alternativa de garantizar el derecho a la buena administración pública.

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala la obligatoriedad del estado mexicano de ser el rector del desarrollo nacional, con todo lo que ello implica. *...corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.* Si este artículo como tal está señalando que el estado mexicano está obligado a constituirse en el responsable de la rectoría del desarrollo de la nación, vienen comprendidas una serie de obligaciones y

responsabilidades derivadas del mismo ordenamiento como aquella que comprende al estado como sinónimo de gobierno de conducción que respete los derechos individuales y sociales que la constitución consagra, entendiendo que el Estado son todas las instituciones creadas por ley, que tienen la obligación de garantizar la estabilidad del país y de su economía en todos los aspectos, en beneficio de la sociedad mexicana, por tanto esta parte del artículo establece una obligación para las instituciones gubernamentales de hacer todo lo que este en sus manos para garantizar el desarrollo del país a través de un plan nacional de desarrollo ejecutado por las diversas dependencias que integran la administración pública.

El cumplimiento de este artículo garantiza que se tenga una buena administración pública. De esta forma, es como se sugiere que para gozar de esta buena administración se debe contar con servidores públicos preparados, profesionales y con experiencia pues la materialización de las políticas públicas se alcanza con el recurso humano que ejerce la función pública para cumplir las expectativas ciudadanas enfocadas al bien común. Aun cuando este derecho se señala contenido como tácito en nuestra carta magna, no menos cierto es que este se describe de manera expresa en el proyecto de constitución de la ciudad de México y que se abundará más adelante. De igual manera, para reforzar este argumento, de que este derecho debe cumplirse y hacerse valer, se extraería a colación lo que algunos tratados internacionales firmados por el estado mexicano señalan al respecto.

Por lo que respecta al ámbito particular, la discusión obligada remite a dos niveles de análisis, primero en contrastar la teoría con la realidad, esto es lo que dice la norma y lo que ocurre en la práctica con respecto a los perfiles profesionales de los servidores públicos de este nivel jerárquico, y el segundo nivel de análisis, que comprende revisar las causas del problema que se pueden traducir en diversos factores, principalmente el político como factor que influye en las designaciones, y las

consecuencias, que se traducen en diversos actos de corrupción como la malversación de fondos, malos resultados, peculado, entre otros, que a su vez traen aparejada la violación al derecho fundamental a la buena administración pública.

III. Administración Pública

Resulta relevante identificar los diversos elementos que integran al estado, porque esto permite comprender su naturaleza e integración, sin embargo, su importancia no solo estriba en su conformación sino más bien en lo que se ha señalado como su objeto, alcanzar el bien común de la comunidad social, y es precisamente en este orden de ideas, que debe entenderse que uno de los objetivos fundamentales del Estado moderno como ente público es servir a la ciudadanía con programas que contribuyan al bien común. De tal suerte que el estado mexicano en su calidad de estado soberano, de estado moderno, está obligado a constituirse en instrumento al servicio de los mexicanos, permitiendo su desarrollo así como el bien común.

Para aterrizar ese propósito primordial el estado mexicano utiliza diversos organismos y personas que suelen integrarse en lo que se conoce como administración pública, que es la forma de administrar la “cosa pública” por parte de los gobiernos. En palabras de un estudioso e investigador del servicio público, Omar Guerrero, la Administración Pública se identifica como (...) *el campo de la ciencia política que trata con los problemas relativos a la movilización, organización y dirección de fuerza de trabajo, recursos y poder para la activación de la política del gobierno (...) el interés esencial de la administración pública radica en la explicación científica de las condiciones, factores y consecuencias que se relacionan con la acción gubernamental* (Guerrero, 1982:106).

Para materializar la naturaleza y objeto de la administración es prudente reforzar esta conceptualización, por la descrita por

Narciso Sánchez (2000:74), para quien la administración pública es “aquella actividad que se encuentra escenificada por el Estado a través de una serie de dependencias y organismos que integran los sectores centralizado y paraestatal y que lleva como finalidad atender necesidades de interés social o colectivo”. En esta definición resulta más fácil identificar su concepción. Para que se redondee la idea que se pretende compartir y exista un entendimiento justo y en proporción de lo señalado cabe precisar lo estipulado en la carta iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la administración pública, que textualmente detalla lo siguiente. *La Administración Pública siempre ha estado, está, y seguirá estando, presidida por el muy noble y superior principio de servir con objetividad al interés general. Ahora, con más medios materiales y más personal preparado, tal exigencia en el funcionamiento y estructura de la Administración Pública implica que el conjunto de derechos y deberes que definen la posición jurídica del ciudadano esté más claramente reconocido en el ordenamiento jurídico y, por ende, sea mejor conocido por todos los ciudadanos* (Carta iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la administración pública: 3).

Además, la administración pública a través de los diversos organismos que la integran utiliza una serie de instrumentos y mecanismos de índole jurídica, técnica y práctica que se conocen como políticas públicas, mismo que derivan de los planes de gobierno. Pare el propósito de la mejor comprensión de su significado traemos a colación la definición propuesta por Julio Franco, que va en el siguiente sentido. *Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones* (Franco, 2013:88).

Toda vez que en el presente análisis el servidor público es una de las variables de análisis más importantes, es que se arriba a

su contextualizarlo como sujeto activo de la administración pública. Esto es, las políticas públicas deben ser desarrolladas por actores sociales, identificados como servidores públicos, ubicados en los tres niveles de gobierno y en los tres poderes según la organización política de la nación mexicana. Entendiéndose que el desempeño del servidor público debe ser un ejemplo en cuanto a ética, profesionalismo y eficiencia para alcanzar los resultados que la ciudadanía demanda. Dada su relevancia y participación en la puesta en marcha de las políticas públicas es necesario destacar la concepción de servidor público por cuanto a las características de la ejemplaridad que debe significar su desempeño, vertida en el punto treinta de las “Reglas vinculadas a la gestión pública para los miembros del Poder Ejecutivo”, reguladas en el “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”. *Procurarán, en el ejercicio de sus funciones, que su desempeño sea una efectiva referencia de ejemplaridad en la actuación de los empleados públicos. Esta ejemplaridad habrá de predicarse, igualmente, para el cumplimiento de las obligaciones que, como ciudadanos, les exigen las leyes (Numeral 30 del Código Iberoamericano de Buen Gobierno).*

En ese orden de ideas la administración pública se materializa a través de los actos administrativos ejecutados por los servidores públicos en todos los momentos del proceso administrativo burocrático, por ello resulta prudente referirse a lo que es el servicio público y dilucidar la concepción de servidor público y la relevancia de su quehacer en el despacho de los asuntos públicos. El servicio público puede entenderse como el quehacer cotidiano que realizan los servidores públicos para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, con fundamento en un marco normativo institucional, en apego a un código de ética y de manera profesional y responsable de tal suerte que haya satisfacción en los usuarios (ciudadanos, personas morales, etc.) por los servicios recibidos. En este orden de ideas cabe a la perfección aquel famoso discurso visto y escuchado en la película "El Ministro y Yo" del año 1975, protagonizada por el recordado humorista mexicano Mario

Moreno "Cantinflas", en el que hace una reflexión sobre el desempeño de la burocracia y que traemos en su integridad para contextualizar lo que se intenta significar. *Ustedes tiene un concepto muy equivocado de lo que es la burocracia, ¿saben de donde proviene esa palabrita?, buro de francés, "bureau" que en español quiere decir escritorio, y gracia del griego "cratos" que significa poder, en otras palabras, es decir ustedes, ejercen el poder desde los escritorios, pero no toda la culpa es de ustedes, no, si ustedes son buenas gentes, la culpa más bien es de sus superiores, de "jefes como usted", de muchos como usted que son aves de paso que no han sabido inculcar en los empleados públicos el verdadero sentido de la burocracia y la responsabilidad que esta encierra, porque las fallas en la administración frenan el desarrollo, el progreso, la democracia, y, ¿saben lo que es democracia?, el poder del pueblo por el pueblo y aunque ustedes también son pueblo se olvidan de los que están allá afuera, de los que esperan, de los que hacen cola como "estos", que también son pueblo, y que ellos dependen de ustedes pero ustedes también dependen de ellos, porque ellos al pagar sus impuestos, sus contribuciones están pagando los sueldos de todos ustedes, sus vacaciones, sus servicios médicos, sus jubilaciones, en otras palabras, todos necesitamos de todos, vivimos en un mundo agresivo, en un mundo angustioso donde nadie creemos en nadie, hemos perdido hasta nuestra propia fe, ¿porque?, ¿porque les estoy hablando?, si a lo mejor ni me entienden, estoy predicando en el desierto... (Película el ministro y yo, 1975).*

Esta conocida reflexión sin duda expone a detalle cual ha sido la historia real del sentido con el que se ha conducido el servicio público en el país, y que para nada está alejada de lo que hoy se vive en diversas instituciones sobre la forma errónea en que se concibe la función pública. Entendida la razón de ser y existir del servicio público resulta preciso comprender quienes realizan ésta función o quienes la cumplen, y en este rubro se pueden encontrar términos como empleado, burócrata, funcionario, que son de uso cotidiano, pero se requiere aclarar la concepción de servidor público, considerándolo como la acepción más justa y apropiada para

identificar a quienes cumplen una función en el marco de la administración pública, para ello, aun cuando se tratará un capítulo especial sobre la conceptualización teórica y jurídica del servidor público, se considera justo hacer mención de una de las posibilidades de definición realizada por Omar Guerrero. *...Es aquel que, independientemente de su denominación ya sea de funcionario o de servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente de aquellos que como funcionarios desempeñan las funciones esenciales que le atañen al Estado y que, en cada Estado extiende o restringe a su arbitrio (Guerrero; 1997:113).*

Por ello es necesario el análisis del elemento gobierno personificado en el servidor público, y como éste se ejerce para cumplir el fin último y primordial del Estado, que es el bien común, aunque para alcanzarlo deba cumplir otros fines secundarios, y usar toda la maquinaria burocrática a su disposición. Por ello, en un Estado que debiera presumirse como democrático se entiende que su objeto primordial es procurar el bien común o bienestar general, que se traduce en alcanzar la prosperidad, tanto de la sociedad como del individuo en todas sus facetas y aspectos.

IV. Derecho a la buena administración pública

En este orden de ideas cuando se alcanza este objetivo, aún de manera parcial, porque siempre existirán necesidades, se contribuye a una buena administración de los asuntos públicos, que como ya se ha argumentado, aun cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no lo contempla expresamente como derecho, sin embargo, lo que sí se puede afirmar es que este derecho está contemplado en nuestro país, en la Constitución de la ciudad de México publicada el 5 de febrero de 2017 en la Gaceta Oficial, para clarificar un poco se

destaca lo que la constitución de la ciudad de México estipula al respecto. *Artículo 7, Ciudad democrática, A. Derecho a la buena administración pública 1. Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.*

Respecto a ello, además dicho ordenamiento constitucional contempla un apartado especial denominado “TÍTULO SEXTO, DEL BUEN GOBIERNO Y LA BUENA ADMINISTRACIÓN, Artículo 60, Garantía del debido ejercicio y la probidad en la función pública”, donde se dedica un parte importante de la forma en que el gobierno de la ciudad de México debe garantizar este derecho a sus ciudadanos, destacando la necesidad en la construcción de políticas públicas relacionadas con la profesionalización y evaluación del servicio profesional de carrera que deben considerarse con respecto a los servidores públicos.

Por si esto no fuera suficiente también se encuentra sustentado este derecho, en tratados internacionales como es el caso del “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública”, suscrita por México, donde se conciben las dimensiones que adquiere la buena administración pública. *La buena Administración Pública adquiere una triple funcionalidad. En primer término, es un principio general de aplicación a la Administración Pública y al Derecho Administrativo. En segundo lugar, es una obligación de toda Administración Pública que se deriva de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho, especialmente de la denominada tarea promocional de los poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del Estado social: crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social. En tercer lugar, desde la perspectiva de la*

persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental a una buena Administración Pública, del que se derivan, como reconoce la presente Carta, una serie de derechos concretos, derechos componentes que definen el estatuto del ciudadano en su relación con las Administraciones Públicas y que están dirigidos a subrayar la dignidad humana (Carta iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la administración pública, págs. 2 y 3).

Jaime Rodríguez-Arana afirma que el derecho ciudadano a una buena administración pública es “la obligación de la administración pública de ajustar su actuación a una serie de parámetros y características concretas y determinadas que se expresen constitucionalmente en la idea de servicio objetivo al interés general” (Rodríguez, 2012). Desde luego que para cumplir con una buena administración y dar cumplimiento a este derecho moderno se requiere entre otras condiciones contar con el recurso humano más preparado, experimentado y sensible que dé cumplimiento a las políticas públicas que contribuyan a dar respuesta a las demandas de la sociedad en un régimen de transparencia, con un sistema de rendición de cuentas y que sea evaluado con base a resultados. Eso no siempre ha ocurrido, al menos no, en los últimos años, en los últimos sexenios sea el ámbito federal o el local. La gente encuentra una misma respuesta “malos gobiernos”, por todo lo que ha ocurrido en entidades saqueadas, inmersas en la pobreza, marginación, y con altos índices delictivos.

V. Situación de los gobiernos locales

Explicaciones y causas de un "mal gobierno" y de una "pésima administración de los asuntos públicos" se pueden enumerar muchas, entre ellas corrupción, malversación de fondos, "favoritismos", "autoritarismo", entre otras; sin embargo, se busca entender, como ya se señaló que uno de los motivos que abona al mal desempeño y la ausencia de resultados en la administración pública es la ausencia de servidores públicos

honestos, de carrera, con sensibilidad y con perfil acorde al puesto que encabezan con conocimiento de causa.

El ámbito jurídico, en este caso como en muchos otros, está rebasado por la realidad imperante, pues la mezcla de la política y el gobierno, teniendo en común denominador al "poder", es lo que ha marcado la pauta en las decisiones del gobierno, y éste se ha hecho como "traje a la medida" a los intereses del grupo dominante que se encuentra en el poder. Esta es la historia de las decisiones políticas en los últimos 80 años en el país. Lo que menos ha importado en el último sexenio es el estado de derecho; el respeto de las normas no pasa a segundo término, sino al último: violaciones a los derechos humanos, conflicto de intereses e injerencia en la autonomía de los poderes, por citar solo algunos casos. En palabras de Gustavo Zagrebelsky *"las normas jurídicas no pueden ser ya expresión de intereses particulares, ni tampoco mera enumeración de principios universales e inmutables que alguien puede imponer y que los demás han de acatar"* (Zagrebelsky, 1995). Se trata pues que las normas correspondan a la realidad para resolver problemas sociales, así de simple.

Nuestro país y diversas entidades federativas, no son ajenas a sufrir ésta inercia negativa, que se traduce en un desgaste, desencanto y hartazgo por parte de los ciudadanos que ven como gobiernos llegan y se van, que sólo cambian de color y que tienen como rasgo distintivo la simulación, el beneficio personal y el saqueo de las arcas públicas. Son notorios los pocos resultados que tienen los gobiernos en acciones concretas en beneficio de los ciudadanos, sin que esto necesariamente implique una generalización; éstos se han convertido en noticia principal de medios nacionales y locales por lo menos desde hace dos sexenios; también es cierto que esto se ha recrudecido en los últimos tiempos, donde diversas cifras negativas han colocado a entidades en el escenario nacional como los estados peor evaluados, básicamente en dos indicadores, en el tema de seguridad y en el rubro de desarrollo

económico, por citar las más significativos, aunque existen otros rubros que patentan esta fragilidad.

Es notorio que se ha recrudecido la situación del país por la pandemia que ha golpeado la economía nacional y local, y por el efecto negativo con la baja del petróleo. Estos datos negativos, son dos elementos importantes, mas no los únicos del objeto de análisis que se intenta problematizar; estos, sólo son dos rubros que muestran algunas deficiencias que padecen las administraciones locales, necesario contextualizarlo aunque lo que se busca con el estudio es asociar ésta ausencia de resultados en el gobierno de un sector de la burocracia, que bien obliga al reclamo a una buena administración pública.

Es muy marcada una de las deficiencias del funcionamiento del aparato burocrático relacionada con el desempeño de los servidores públicos. En éste orden de ideas el sistema burocrático del poder ejecutivo en el ámbito local se ha caracterizado por la improvisación, pues en la mayoría de los casos en la designación de los servidores públicos de "primer nivel", además de que no existen los resultados esperados tampoco existe concordancia entre éstos y el perfil que se requiere en el cargo que ocupan. En este orden de ideas, cabe preguntarse ¿cuál son las causas principales que permiten esta práctica de incorporación de los “funcionarios de primer nivel” en el poder ejecutivo? Al menos se perciben dos de ellas, una de naturaleza legal y otra más, de orden político.

Desde el punto de vista normativo el sistema de incorporación al "gabinete de primer nivel", es decir, Secretarios de Despacho de las entidades federativas se debe primordialmente a que las designaciones de éste nivel de servidores públicos se generan de manera discrecional, desde luego como una atribución constitucional conferida al Ejecutivo del Estado, donde tienen esa potestad de “Nombrar y remover libremente a los servidores públicos de la administración pública, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en otra forma en sus cuerpos normativos”.

En lo que respecta a la otra causa, de carácter político, se infiere que éstas designaciones obedecen fundamentalmente a factores de interés político; esto es, a cuotas de poder de grupos, relaciones de compadrazgo, parentesco, entre otras, por lo que se insertan en la burocracia personajes cuyos perfiles no están en concordancia con lo que demanda el área bajo su responsabilidad, apropiándose por años de espacios en la estructura gubernamental. Esto se traduce en el esquema o forma de como se ha legitimado el poder, a través de “acuerdos de escritorio” o “acuerdos en lo oscuro”, esto es, al engranaje generado por los usos y costumbres derivados del ejercicio del poder, y que con el devenir de los años ha perpetuado a partidos y personajes” en la actividad política y en el gobierno, incluso heredando el poder. En palabras de Guglielmo Ferro, a cerca de la clasificación de los sistemas políticos según su legitimidad. *La legitimidad consiste en un acuerdo tácito entre gobernantes y gobernados, en virtud del cual se establecen ciertos principios y reglas que sirvan de pauta para fijar las atribuciones y límites a las que (deben) sujetar sus acciones los titulares del poder” (Ferro, 1998:271).*

Señalada la causa principal y algunas de sus implicaciones, cabe cuestionarse ahora lo siguiente, ¿qué consecuencias genera el que servidores públicos con este nivel jerárquico no cuenten con un perfil profesional acorde con el cargo que desempeñan? De primera impresión, el que no se cuente con los hombres y mujeres “idóneos” al servicio del Estado genera consecuencias negativas que afectan a los ciudadanos como la ausencia de resultados, errores administrativos, deficiencia en los servicios, actos de corrupción, entre otros. Cabe citar las siguientes, que no son las únicas pero sí las más representativas.

Primero, dentro de algunas de las deficiencias en el desempeño de ciertos servidores públicos deriva en la ausencia de resultados, diversos son los rubros que pueden citarse con cifras para calificar las administraciones como ineficientes, sin embargo, solo se señalaron dos de los indicadores de mayor

peso que generan un impacto significativo en la estabilidad o inestabilidad de un gobierno, el escaso desarrollo económico y el incremento de los índices de inseguridad. Segundo, un sector de los servidores públicos, específicamente los de “primer nivel”, es decir, secretarios de despacho, cuyos casos por citar hay muchos, que por su comportamiento y desempeño fuera del marco de la ley han generado descredito de las Instituciones, falta de credibilidad y desconfianza en el Gobierno, producto de innumerables actos de corrupción como malversación de fondos, abuso de confianza, entre otros. Tercero, una de las consecuencias más nocivas que derivan de la problemática es la vulneración de un derecho de los ciudadanos mexicanos, el derecho a la buena administración pública que se traduce en que las políticas públicas no alcancen a beneficiar a los ciudadanos y en consecuencia limiten el acceso a la justicia, el acceso al empleo, gozar de los servicios de salud, educación, agua, medicinas entre otros, que hoy se siguen percibiendo con serias carencias y notorias deficiencias. Derecho contemplado en tratados internacionales como la “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública de 2013”, el “Código Iberoamericano de Buen Gobierno de 2006”.

Lo señalado da sustento a la necesidad de regular los perfiles profesionales de los servidores públicos en el ánimo de que con ello se contribuya, a una de las alternativas, para contar con una adecuada administración pública como derecho sustancial de los mexicanos, a fin de que existan mejores resultados en términos de cumplimiento de los planes y programas de la administración estatal, además que se contribuiría a la profesionalización del servicio público. Ante ello, resulta necesario justificar la necesidad de que quienes aspiran ingresar al servicio público, además de cumplir los requisitos básicos que establece la norma vigente, cumplan con un perfil profesional fundado y regulado en criterios teóricos y jurídicos acordes a las funciones al cargo que ostentan.

De lo anterior, cabe poner en la mesa la siguiente pregunta ¿Cuáles son los aspectos a considerar que permitan ponderar algunos de los criterios que deben considerarse para regular los perfiles profesionales de los servidores públicos en el nivel de mandos políticos o superiores del Poder Ejecutivo en las entidades federativas?. Desde luego que los criterios que se busca sustentar deberán tener como fundamento establecer sistemas de control y filtros, en el actual sistema político, donde se insiste que las designaciones son discrecionales tal como lo estipula la normatividad federal y local actual, que garanticen el acceso al servicio público a aquellos ciudadanos que reúnan ciertas condiciones "meritorias" con independencia de su militancia partidista, ideología, parentesco o relación con el gobernante en turno, esto reforzado por lo afirmado por Esteban Moctezuma en su texto "por un gobierno con resultados", donde destaca en el apartado referido al servicio civil de carrera algunas ideas en función de que en aquellos países –miembros de la OCDE como Reino Unido, Suecia, Nueva Zelanda, entre otros- que mantienen sistemas de administración del recurso humano bajo esquemas sustentados en el mérito, conducen a relaciones con un desempeño en la función pública de mayor eficiencia y eficacia, menores índices de corrupción, en resumen, a un buen gobierno (Moctezuma,1999:52).

VI. Propuesta: Criterios de los perfiles idóneos

Bajo este orden de ideas se analizó que los cambios necesarios no solo se agotan con la regulación jurídica, sino que se hace necesario, repensar el sentido auténtico del servicio público, fortalecer y hacer factible el recién creado sistema nacional y estatal anticorrupción para cerrar las puertas a ese cáncer social llamado corrupción que ha permeado todos los ámbitos, haciéndolo sistémico y estructural, y que ha llevado al descrédito del servicio público y la crisis de legitimidad de las instituciones. Por ello, realizado el análisis, a la luz de un marco teórico y contrastado con el marco fáctico se sostiene la

necesidad de ponderar la necesidad de regular los perfiles profesionales de los servidores públicos en el nivel de mandos superiores en el poder ejecutivo considerando los siguientes criterios:

Formación académica. Todos los conocimientos adquiridos durante los años que van desde las licenciaturas hasta los posgrados, a través de la educación formal, y todos aquellos conocimientos que se asimilan mediante de la educación continua como los diplomados, cursos, talleres, especializaciones que sin lugar a duda contribuyen a ampliar la visión y aplicarlas al campo laboral.

Experiencia laboral. “La experiencia está constituida por todas las vivencias acumuladas por un sujeto, que le permiten reaccionar ante las circunstancias basando su respuesta en los conocimientos previamente adquiridos. Dentro de la experiencia se puede distinguir la experiencia laboral, constituida por todos los conocimientos acumulados a través de la realización de una determinada tarea (Jiménez, 2005:108).

Competencias cognitivas. Corresponden a los niveles precisos de conocimientos y de información requeridos para desarrollar una o más tareas, como así también adaptabilidad, capacidad de aprendizaje, y trabajo en equipo.

Competencias prácticas. Se refieren a las aplicaciones prácticas precisas para ejecutar una o más tareas, como por ejemplo dinamismo y energía, iniciativa, productividad, tolerancia a la presión, etc.

Competencias sociales. Responden a la integración fluida y positiva del individuo a grupos de trabajo siempre vivenciadas desde la perspectiva laboral: colaboración, liderazgo, autonomía, etc.

Estos criterios o aspectos contribuye a que cualquier ciudadano que reúna dichas condiciones pueda participar, generando un proceso democrático, sustentado en rasgos meritocráticos y que garantizaría la incorporación y selección de los mejores

hombres y mujeres que reúnan las condiciones profesionales que exigen las condiciones actuales. Como se ha sostenido, con independencia de que los aspirantes o candidatos que vayan a ocupar el gabinete de primer nivel, mantengan afinidad política o amistad con el gobernante en turno, es decir, esta condición pudiera pasar a segundo plano, siempre y cuando se ajusten a estos criterios y sean factor determinante en su designación. Es un hecho que estos ajustes derivados de la propuesta no resolverán el problema de fondo pero sí contribuirán que mejoren las formas de designación y que se busque que haya coincidencia entre los perfiles profesionales con los que cuente el servidor público y el perfil que demande la dependencia a la que se incorpora.

VII. Conclusiones

La implicación de tener definidos los criterios para regular los perfiles para ingresar al servicio público en los niveles jerárquicos superiores de las entidades federativas, sin lugar a duda tiene un impacto social importante por cuanto que además de contribuir a contar con servidores públicos con perfiles profesionales acordes a los puestos de las estructuras orgánicas en la administración pública, se generaría confianza y aceptación en los ciudadanos.

Sin duda, el que los servidores públicos estén preparados y cumplan un perfil profesional y que sean seleccionados por estas y otras características meritorias de acuerdo a estudios realizados tiene mejor desempeño y resultados más satisfactorios, por ello se considera dentro de los criterios a tomar en cuenta la evaluación permanente en tres momentos, al inicio de la gestión, durante la gestión y finalmente, al concluir la gestión de su encargo.

El seleccionar a las personas “idóneas” con base a características meritorias para ocupar los distintos espacios, escaños y puestos en el gobierno lograrían gestiones

gubernamentales de mayor impacto basadas en resultados para las expectativas que aspiran los ciudadanos.

El definir los criterios idóneos para regular los perfiles que deben cumplir las personas que se incorporan al servicio público en los niveles de alta responsabilidad del gobierno, es una puerta abierta para contribuir al análisis, la reflexión y la generación de propuestas que modernicen la administración pública para contar con servidores públicos cuya labor y gestión esté orientada a resultados y fundada en la ética y el profesionalismo.

Está claro, que el hecho que una persona determinada, identificada como servidor público que haya cumplido los requisitos de forma, agotado los procedimientos de ingreso, acreditado los diversos exámenes y que cumpla el perfil de manera congruente, no es garantía que su desempeño lo realice a cabalidad, de manera recta y en el marco de la legalidad.

VIII. Referencias

Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública.

Código Iberoamericano de Buen Gobierno.

FERRO, Guglielmo. (1998). El poder, los genios invisibles de la ciudad. En <https://es.scribd.com/doc/130912777/FERRERO-Guglielmo-El-Poder-Los-Genios-Invisibles-de-La-Ciudad> (Fecha de consulta 12 noviembre de 2016).

FRANCO Corzo, Julio. (2012). Diseño de políticas públicas: una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables. México: IEXE Editorial, 2012.

GUERRERO, Omar. (1982). Teoría administrativa de la ciencia política, Serie estudios 67, Facultad de ciencias políticas y sociales, México: UNAM.

GUERRERO, Omar. (1997). Principios de administración pública. Escuela superior de administración pública. Colombia: Unidad de publicaciones ESAP.

MOCTEZUMA Barragán, Esteban y Romer Andrés. (1999), Por un gobierno con resultados, el servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México. México: Fondo de Cultura Económica.

RODRÍGUEZ- ARANA, Jaime (2012). “El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo” en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), Estudios Jurídicos sobre administración pública, México, UNAM.

SÁNCHEZ Gómez, Narciso. (2000). Primer curso de derecho administrativo. México: Editorial Porrúa.

ZAGREBELSKY, Gustavo. (1995). El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia. España, Madrid: Editorial Trotta S. A.

POLÍTICAS PÚBLICAS, INNOVACIÓN Y CONTROL INTERNO

Luis Manuel Rodríguez Solís³⁸

Resumen

El cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas que se trazan las administraciones públicas está sujeto a la condicionante de que ésta política esté adecuadamente definida. Si no podemos definir una política pública desde la perspectiva mayormente ajustada a la realidad, sus efectos pueden ser contrarios. El presente trabajo busca justificar un esquema organizacional tomando como referencia los modelos de Sistemas de Control Interno, la forma en que se evalúan los mismos, así como también la necesidad de generar criterios para la innovación desde cualquier rama del conocimiento o sector, para que éstas políticas públicas estén siempre bien definidas y se pueda reducir la complejidad de la misma al momento de trabajarse en ellas. Con lo anterior, y un Sistema de Control Interno debidamente diseñado, priorizando la gestión multidisciplinaria de los Órganos Internos de Control, puede generar grandes beneficios.

³⁸ Licenciado en Derecho por la Universidad de las Américas-Puebla (UDLAP), Maestro en Derecho Administrativo y de la Regulación por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). El autor se especializa en temas de transparencia, rendición de cuentas, regulación, derecho administrativo, planeación y sector hipotecario. Dentro de la Función Pública se ha desempeñado como Director Jurídico en la Delegación Regional del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, ha sido Subdirector en el Instituto Federal de Telecomunicaciones, en la Unidad de Política Regulatoria, y actualmente es el Coordinador de Asesores del Secretario de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca, en el Gobierno del Estado de Veracruz.

Introducción.

En la actualidad, el aparato gubernamental Federal, Estatal y Municipal ha ido experimentando la obligación de rendir cuentas en todo momento, transparentando cada una de sus acciones, e ir explicando cada toma de decisión, no sólo porque se trata de una serie de mandatos constitucionales establecidos en nuestra Ley Suprema que les instruye a hacerlo, sino que además, en la actualidad, los funcionarios públicos deben justificar su permanencia en los puestos públicos de gobierno, a través de la presentación de resultados objetivos que la gente pueda observar y evaluar, lo que sin duda contribuyen para que dicho funcionario y el proyecto político que representa, pueda asegurar por un periodo electoral más, la viabilidad de dicho proyecto político, permitiéndole continua en la administración pública, y por ende, ejerciendo el poder público.

Podemos decir que en un gobierno la disciplina de transparentar los resultados de sus políticas públicas y la forma en que se gastó el erario público para cumplir las mismas, cumplirá con los mandatos constitucionales y, en términos de nuestra vida democrática, podrá incentivar a que el electorado renueve su confianza a través del voto, permitiendo así que el proyecto político que representa dicho gobierno, permanezca en el poder público, ya sea en el ámbito federal, local o municipal.

No es obviedad señalar que lo más importante de toda administración pública, es el explicar claramente qué se hace con el recurso público, el cual es producto de los impuestos que los gobernados en su carácter de contribuyentes deben pagar. Así, las políticas públicas que se financian con dicho recurso, deben asegurar su viabilidad a través de un diseño institucional que resguarde y procure, de forma técnica y financiera, el uso eficiente de los recursos, y que sobre todo, se vigile el proceso de creación, implementación, ejecución y evaluación de la política pública a través de los entes denominados Órganos Internos de Control, situación que en la actualidad en los

distintos niveles de gobierno en el país, está tomándose de forma seria.

Por lo anterior, el presente artículo plantea un primer acercamiento al lector, respecto de la necesidad de generar una política pública de tipo transversal, que permita no sólo planear y evaluar el debido ejercicio de los recursos públicos utilizados para la ejecución de todas las políticas que los órganos públicos diseñen, sino también resaltar la importancia de que cada organismo cuente con un área administrativa (pudiendo ser los Órganos Internos de Control) enfocada al seguimiento y desarrollo de cada política pública, no sólo desde la perspectiva de los ambientes internos de control y los diversos procesos de fiscalización como auditorías normativas, de procesos y financieras, sino también, la revisión de la gestión pública vía el análisis técnico y la apreciación especializada de cada una de las tomas de decisiones que realicen los distintos organismos públicos y sus respectivos funcionarios públicos.

1. Una premisa básica: el diseño de políticas públicas como actividad compleja, técnica y especializada.

La complejidad de los diseños de política pública en general son atribuibles situaciones mayormente de corte económico, donde la información suele ser asimétrica por parte del Gobierno, respecto de los diversos mercados económicos y actividades sociales en donde implementará algún tipo de política pública³⁹. La información asimétrica genera una

³⁹ Vale mucho la pena momentos recomendar al lector, una teoría que sirva como referencia de las diversas propuestas que se establecen más adelante en el presente artículo: Larrañaga en su “Regulación, Técnica Jurídica y Razonamiento Económico” nos plantea una teoría jurídica y económica para generar un mapa conceptual respecto de la Regulación, la cual, brindará herramientas para la solución a problemas que se dan en el mercado (que acá entenderemos también como actividades económicas y sociales). Es bajo esos postulados teóricos, que se presenta un set de problemas que el poder público buscará gestionar y solventar –claramente, a través de las políticas públicas y

problemática común, traducida en la dificultad para tomar decisiones eficientes y racionales para la atención de un tema en específico, B. Mueller⁴⁰ es enfático en reconocer que las fallas en las políticas públicas devienen de un cúmulo casi indeterminado de factores que impiden incluso al servidor público más experto en cualquier sector gubernamental, pueda tener éxito en el diseño e implementación de la política. La falta de información puede en su momento generar estimaciones o predicciones erróneas ya durante avanzada la ejecución de la política pública, Mueller (20129) considera que es precisamente la complejidad de todo el entramado de mecanismos, acciones, modelos matemáticos y trabajos para la obtención de información, lo que genera el fracaso de las políticas públicas en general⁴¹.

El multicitado autor reconoce cinco patologías que generan el fracaso de una política pública, y propone dos soluciones para erradicarlas en medida de lo posible: “utilizar metodologías que obvien la predicción” por lo que debe enfocarse el diseño en aplicar métodos probabilísticos a efecto de reconocer que la falta de información genera incertidumbre respecto de los logros que se esperan tener, toda vez que el futuro es incierto, aun teniendo información relevante y acertada, por lo que seguirá existiendo inseguridad respecto del éxito de la política porque simplemente no se sabe qué va a pasar⁴². La segunda

de ésta iniciativa intelectual. Larrañaga, Pablo (2009) *Regulación. Técnica jurídica y razonamiento económico*. CDMX, México. Porrúa.

⁴⁰ Mueller, Bernardo (2019) *Why public policies fail: Policymaking under complexity*. Revista Economía, Págs. 1-13. Recuperado de

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1517758019300931?via%3Dihub>

⁴¹ No sólo eso, sino también, haciendo a una de las cinco patologías que describe en su trabajo, Mueller establece que las políticas evolucionan y “co evolucionan” gracias a los constantes cambios en variables sociales como la cultura, creencias, posturas religiosas, marco jurídico y tecnologías. Op. Cit. . Pág. 6.

⁴² Idem. Página 9.

solución que propone, es usar “metodologías que economicen el uso de información y el costo de obtenerla, y que ahorran medidas de control que deba imponer el Gobierno”⁴³. Este punto parece distante a lo que esperamos generar en el presente artículo, sin embargo el autor propone diseñar Cuotas de Transferencia Individual (I.T.Q. por sus siglas en inglés)⁴⁴, con las cuales, los sujetos de una política o regulación, tomen la mayoría de las decisiones sin la necesidad de que el gobierno, cuente con toda la información relevante y entonces traslade la responsabilidad a los regulados por realizar cada una de las gestiones de esas políticas o regulaciones. Fijar una cuota y dejar que los gobernados asuman el costo de la misma bajo un esquema de demanda/oferta, y derechos de propiedad, no siempre genera situaciones de equidad, sin embargo, Mueller espera abatir con a través del desarrollo de tecnologías que faciliten una toma de decisión más proporcional y justa para los gobernados.

Ahora bien, también ofrece el autor escenarios en sectores como el de desarrollo urbano donde dentro de su política pública, eliminaron todo tipo de reglas para peatones, conductores de automóviles y de bicicletas, inclusive destruyeron topes en los caminos, lo que generó un ambiente de negociación y cooperación entre los ciudadanos, con lo cual se redujo de forma significativa todo tipo de accidente de tráfico (Colander, D.C., Kupers, R., 2014) ⁴⁵. Esta política se redefinió estableciendo una política de libre mercado, sin embargo permitió que los ciudadanos pudieran generar información, pues esas negociaciones generaron mayor información para el gobierno, referente a la conducta de los ciudadanos y su forma de negociar cada uno, sus derechos de libre tránsito.

⁴³ *Ibídem*. Página 10

⁴⁴ *Ibídem*. Página 10

⁴⁵ Mueller citando a Colander, D.C. y a Kupers, R. *Ibídem*. Página 10.

Otra forma en que el Gobierno puede generar resultados óptimos sin generar una política pública que se preocupe por la generación de información e intensifique el control del gobierno hacia los gobernados, es fijar precios a través de recompensas en favor de quien logre brindar algún tipo de solución a una problemática social. Una suma de dinero para aquéllos especialistas que desarrollen una prueba médica rápida, exacta, precisa para infecciones bacterianas que permitan a los médicos suministrar antibióticos de forma correcta y en tiempo.

De forma muy breve, hemos resaltado que la mayoría de las políticas públicas empleadas por las diferentes administraciones públicas y diversos entes públicos, son de naturaleza compleja. Los diseños de las mismas nunca obedecen a una receta específica y, por ende, la información que se genera ex ante y ex post de implementadas, genera información que no se tenía prevista o bien, difícilmente se cumple con cada uno de los escenarios que sus diseñadores habían contemplado. Es por ello que el ciclo natural de las políticas públicas como una estructura lineal, no siempre genera los resultados esperados porque precisamente, no hay un esquema único. Es muy factible que a través de la regulación y pensamiento económico se pueda ir diseñando un marco de referencia para la implementación de políticas públicas, pero estas deben priorizar en todo momento las condiciones de los sectores que necesitan de la intervención gubernamental, ya que éstas son las que generan información empírica que permitirá la creación de herramientas o toma de decisión respecto de qué tecnología aplicar o bien qué incentivos generar. Se necesita generar entonces, innovación, tecnología y nuevos mecanismos de regulación y herramientas que beneficien la toma de decisión de los Gobernantes

2. La necesidad de innovación en el ámbito de las políticas públicas para mejorar su monitoreo y gestión.

Lo visto en el apartado 1 pone en la mesa de discusión una premisa un tanto obvia pero que muchas veces no percibe la sociedad en general: el éxito de las políticas públicas depende de la complejidad del objetivo que busca solucionarse. Mueller al demostrar que todas las políticas están destinadas al fracaso porque generalmente se plantean objetivos complejos, señala entonces que es más adecuado plantear objetivos sencillos y diseños de políticas públicas que permitan una menor intervención del aparato gubernamental a través de la generación de incentivos en las sociedades y en los agentes económicos sobre los que se implementan estas políticas públicas, den solución a la misma. En un esquema de libre mercado, esta opción es viable.

En opinión y criterio personal, para el caso mexicano debe considerarse siempre, que las políticas públicas a implementarse por el Gobierno, son complejas en todo momento porque los objetivos que se trazan sus funcionarios públicos, deben acatar y alinearse a los mandatos expresos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y las leyes secundarias que de ella emanan. En ese sentido, ningún objetivo puede ser “sencillo”, sino complejos⁴⁶,

⁴⁶ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su Capítulo sobre Derechos Humanos y sus Garantías, obliga al estado (desde sus distintos niveles de gobierno) a desarrollar las políticas públicas que garanticen y protejan los derechos humanos ahí estipulados. Las Leyes secundarias proveen a esas instituciones las distintas bases e instrucciones que les permitirán generar los mecanismos necesarios que resguarden cada derecho humano. Cada institución deberá para ello, fijar algún tipo de política pública que busque cumplir con el objeto de proteger esos derechos humanos. He ahí la complejidad. A manera de ejemplo, el artículo 4º constitucional, contempla entre otros derechos, el de acceso a la vivienda digna, al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal, al derecho a la salud pública y a la alimentación, entre otros. Cada derecho ahí establecido,

y es ahí donde la metodología para el caso mexicano requiere técnica focalizada y especializada en diversas ramas de la actividad científica que permita en todo momento planear, evaluar, y sobre todo monitorear el entramado de cada política pública, para que así, cada político que deba tomar decisiones, tenga sustento para realizarlas.

Ante este panorama de complejidad y de necesidad de mejorar el monitoreo de las políticas públicas, el Gobierno mexicano en todos sus niveles debe plantearse medir toda innovación que surja dentro del sector público para atender las “complejidades”. Una idea innovadora en términos de tecnología, de procesos de producción, de diseño de subsidios, de control de inversiones, o bien de metodologías para generar una mejor educación básica por ejemplo, puede aminorar grandes costos, generar beneficios y utilidades que permiten a las instituciones invertir el recurso público (que por definición económica, siempre será escaso) en áreas que necesitan reestructurar sus procesos para facilitar el monitoreo de políticas públicas, su diseño e incluso rediseño cuando la innovación arroje la urgencia de cambio.

Lo anterior es así, si consideramos por ejemplo, que el cumplir con el objetivo de una política pública puede darse en un tiempo más corto de tiempo al que se tenía programado por el gobierno, gracias a una nueva tecnología que así lo permite.

puede implicar el desarrollo de diversas políticas públicas que impliquen una gama de diferentes objetivos que busquen garantizar cada uno de ellos. Es muy factible que los objetivos que se planteen en cada una de esas políticas públicas, acorde a los postulados de Mueller, no se cumplan a cabalidad. Es por ello que lo relevante es generar desde este momento, la noción de que no existe una política pública eficiente capaz de cumplir con los objetos que se plantee, si dicha política no contempla todo el esquema constitucional y cuyo objetivo no sea resguardar y garantizar derechos humanos.

Ello genera un incentivo importante para aplicar esa tecnología en beneficio de los gobernados⁴⁷.

Gracias al desarrollo tecnológico, las instituciones pueden conseguir mejor información y datos que les faciliten gestionar problemas sociales y de mercado. El aspecto de la innovación es un elemento a considerar por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) desde 2005, gracias a que en ese año publicó el primer Manual Oslo de Innovación⁴⁸, el cual es una guía que permite a los Gobiernos miembros de dicha Organización definir qué tipo de innovación ocurre en algún sector de la economía en específico.

Arundel (2018) establece que la metodología del Manual para recopilar información sobre los diversos tipos de innovaciones que se dan en los mercados y sectores económicos, puede utilizarse en el sector público a través de encuestas y trabajos de recolección de datos que puedan evaluarse comparativamente entre el sector privado y público para registrar todo tipo de innovación que el Sector público (gobierno) requiera en diversos servicios que en varios países,

⁴⁷ Casos sobre los efectos positivos de una innovación en algún campo específico de la ciencia en la consecución de un objetivo de política pública hay muchos. Se sugiere consultar el proceso de innovación y modernización que tuvo el Infonavit durante el periodo 2001-2009 en donde el cambio de estructura, innovación tecnológica y el rediseño institucional como tal, gracias a dicho proceso de innovación, ha propiciado que el derecho de acceso a la vivienda para esté garantizado para todo aquél trabajador que aporte vía sus cuotas obrero-patronales, al Fondo Nacional de la Vivienda. Pardo, María del Carmen y Velasco Sánchez (coordinadores) (2010) *El proceso de modernización en el Infonavit. Estrategia, redes y liderazgo*. CDMX, México. El Colegio de México

⁴⁸ Arundel, A et al (2018) *Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals*. Revista Digital Elsevier Research Policy. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733318302956?via%3Dihub>

se proveen también por el sector privado⁴⁹. Aplicando no sólo encuestas en diversas instituciones públicas, sino también metodologías como la web-scraping, consistente en aplicar software para extraer información y datos de los sitios de internet, se puede detectar en dónde falta innovación, qué tecnología puede surgir, y en general, información que permita innovar el espectro de la gestión pública y así ir generando esquemas de políticas públicas menos complejos pues, con información más desagregada, y con base en el estudio presentado por Arundel, se puede detectar qué obstáculos se presentan para la innovación. Toda esta información permite reducir costos, mejorar calidad de producción de algún tipo de producto, informar sobre las nuevas regulaciones e inclusive una guía de cómo enfrentar algún tipo de crisis en los mercados o bien, cuándo una estructura gubernamental, requiere algún re ajuste en su organización.

Sin duda, en una opinión personal, la innovación como factor que disminuye drásticamente el fenómeno de información asimétrica, genera un cúmulo de datos que permiten estructurar de forma “más sencilla” el diseño de una política pública, pues a través de las encuestas especializadas que se han ido manejando vía el Manual de Oslo y los muestreos analíticos de cada organización del sector público, pueden ayudar al gestor de políticas públicas diseñarlas acorde a cada necesidad que deben trazar en sus objetivos de política.

En ese sentido, una metodología que permita dilucidar todo aspecto innovador ya sea de tecnología, de planeación estratégica, de ingeniería, y de toda actividad económica que

⁴⁹ Lo autores presentan un modelo de trabajo referenciado a través de encuestas focalizadas al sector público como herramientas metodológicas que les permite analizar diversos datos de corte multidisciplinario, con ello se puede entonces emular la incidencia que dicho manual tiene, en países que no tienen una guía o metodología para la detección y medición de cualquier tipo de innovación que permita al Gobierno generar mejores políticas públicas. Op. Cit. Página 9

sea de interés para el sector público, generará un diseño de políticas públicas menos complejo porque se dotará a la institución de información sobre cada aspecto que le permita actualizar de forma periódica, la actividad sobre la cual diseña esa política pública, brindando mayor seguridad para la toma de decisión, o por lo menos, darle una perspectiva que permita mejorar y repensar los objetivos planteados, sin olvidar que deben resguardar derechos humanos y proveer mejores servicios públicos.

Lo anterior, permitirá monitorear las gestiones realizadas de la política pues se va “esclareciendo” el panorama y diseño de dicha política pública, permitiendo al funcionario público generar incluso, regulación que le permita tener todavía un mejor control.

Es preciso conceptualizar y brindar dos ejemplos sobre la trascendencia de innovar en el ámbito de las políticas públicas:

En la actualidad, las políticas públicas pueden atender fenómenos cada vez más complejos gracias a la innovación presentada en las diversas áreas de investigación científica. La teoría académica está en estos momentos presentando metodologías que buscan disminuir escenarios de información asimétrica en el sector educativo (ejemplo que es oportuno traer en el presente trabajo); los diseños e instrumentos econométricos que interpretan problemáticas sociales son en sí mismos una forma innovadora para abatir la asimetría en información, pues conceptualizan los datos que se recolectan y aportan así un enfoque más real de las problemáticas sociales que suceden dentro del sector educativo. Así, se puede generar un análisis interpretativo de ese sector, que permita operar un

diseño que incremente el nivel educativo y que la educación sea provechosa para los estudiantes⁵⁰.

El segundo ejemplo es en materia de salud: con ese mismo tipo de instrumentación innovadora demostrada en el párrafo anterior, pero ahora en el sector de salud, se puede implementar una política pública de corte internacional que permita esquematizar la información conceptualizada a través de esos modelos econométricos y armonizarla entre países para combatir enfermedades no transmisibles como la diabetes, generando mecanismos constantes de recolección de datos en el ámbito de la salubridad, que permitan definir los mejores programas de atención y monitoreo de las enfermedades para así reducir su incidencia adicionando mecanismos de evaluación que permitan producir información respecto de qué medidas tomar, para prevenir esas enfermedades⁵¹.

De lo anterior podremos enfatizar que si el deseo de generar un ambiente eficiente que garantice el resguardo, actualización y cumplimiento de los derechos humanos como postulados máximos de nuestra Constitución, el diseño de políticas públicas deberá reconocer la necesidad de generar herramientas innovadoras que permita obtener mayor información y beneficio en las obligaciones de monitoreo de cada actividad y decisión que se toma en ellas, con lo cual se

⁵⁰ Almeida, Tony C. (2017) *Managerial effort under asymmetric information: The case of public schools in Brazil*. Revista Economía, Págs. 1-29. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1517758017300279?via%3Dihub>

⁵¹ Lakerveld Jeroen et al (2020) *Advancing the evidence base for public policies impacting on dietary behaviour, physical activity and sedentary behaviour in Europe: The Policy Evaluation Network promoting a multidisciplinary approach*. Revista Food Policy. Págs- 1-10. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0306919220300750?via%3Dihub>

protegen derechos humanos –como el de educación y acceso a la salud–, procurando así que los recursos públicos se destinen adecuadamente, pues la inversión será en herramientas tecnológicas y modelos de gestión que privilegien mejores técnicas para resolver asuntos como el educativo y el de salud, entre otros.

Los trabajos de Almeida (2017) y Lakerveld (2020) pueden servir como referencia para que los distintos gobiernos locales y municipales los repliquen en el contexto mexicano, y con ello atender Derechos Humanos vía políticas públicas con diseños innovadores, dotando mayor y mejor información ante la complejidad que representa resguardar estos derechos.

3. Veracruz y su nuevo modelo de gestión para la implementación de políticas públicas: la relevancia del Control Interno.

El ambiente de Control Interno en las Instituciones sirve para una conducción ética, técnica y vigilada de las diversas gestiones que buscan cumplir con los objetivos de política pública que diseñaron y definieron. El Gobierno Federal en México, desde 2013 ha trabajado bajo el Sistema Institucional de Control Interno a través de la creación de Comités de Control y Desempeño Institucionales (COCODI's), cuyo objetivo es proporcionar un grado de seguridad razonable en la consecución de los objetivos de las instituciones⁵². Dicho modelo en lo absoluto es algo innovador⁵³, pues surge en

⁵²Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública. Unidad de Control de la Gestión Pública (2014). “*Sistema de Control Interno Institucional*”. Secretaría de la Función Pública. Págs 12 y 13. Documento de trabajo.

Recuperado

de:

<https://intranet.inaes.gob.mx/pdf/cursos/control%20interno.pdf>

⁵³El modelo se crea por la necesidad de la Comisión Treadway (COSO) en 1985, para identificar y prevenir aquéllos factores que originaban la presentación de información financiera fraudulenta, así como emitir también

Estados Unidos en la década de los 80's y en la administración actual (2018-2024) adquiere importante relevancia dada la política internalizada de combate a la corrupción.

El Modelo del Sistema Institucional de Control Interno brinda una estructura sistemática que encaja perfectamente con nuestras nociones de diseño institucional. Éste da una estructura conceptual a la Institución de cómo vigilar sus acciones, lo que equivale a brindarle un mecanismo para el seguimiento de todas las políticas públicas que determinó implementar en el ámbito de sus facultades sustantivas y así lograr que sus objetivos específicos en la mayor medida de lo posible se cumplan, reconociendo que toda política pública es compleja desde su diseño hasta su evaluación (tal cual lo establecimos en el apartado 1 del presente trabajo).

Los Órganos Internos de Control juegan un rol importante en el modelo pues ellos se encargan de brindar las asesorías técnicas respecto de la revisión de la información y reportes que salen de las gestiones realizadas por las áreas administrativas, con lo que se realiza un proceso de vigilancia constante en favor de los coordinadores del Sistema Institucional de Control Interno. Esta atribución es importante

recomendaciones al respecto. Es en esa organización en donde surge el Marco Integral de Control Interno para poder generar mejor las operaciones de las empresas, sus reportes y el cumplimiento de entrega de información bajo ambientes de rendición de cuentas y transparencia, teniendo en presente los elementos que constituyen a la organización desde su estructura, las actividades que realiza, las competencias de cada área administrativa de la organización, y las actividades que deben ser monitoreadas para que los reportes sean lo más claro y transparente posible. Con lo anterior, se busca prevenir cualquier información falsa que pueda ser producto derivados de una ineficiente planeación, o bien, actos de corrupción dentro de la empresa. Chief, Accounting and Financial Reporting, ACD. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Accounting and Controller's Division. "Internal Control-Integrated Framework. Application of Principles in IFAD" (2018). IFAD. Págs. 2-3. Documento de Trabajo. Recuperado en:

https://www.ifad.org/documents/38711624/41114651/internal_control_integrated_framework.pdf/e0dcd92e-044c-f5bb-ded9-79ff4257b402

para estos órganos administrativos pues se encarga de vigilar también la conducta ética de los servidores públicos. Esta unidad administrativa dentro del Sistema Institucional de Control Interno permite que la estructura de los COCODI'S cuenten con la garantía de una vigilancia continua que les permita mejorar la toma de decisión y detectar fallas en las políticas públicas y gestiones de las Instituciones, pues deberán de ser sometidas en reuniones de trabajo, en las cuales las áreas podrán tener certeza de qué riesgos y qué oportunidades de mejora se puedan solventar dados los hallazgos que ocurran durante los constantes procesos de revisión y auto diagnóstico que toda institución debe realizar a través de este mecanismo.

En ese sentido, para el caso del estado veracruzano, con la publicación del Acuerdo por el que se mite el Sistema de Control Interno para las Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado⁵⁴, se sigue en términos de política pública la noción de una mejor estructura del aparato fiscalizador y de control interno de las dependencias que le permita a cada una de ellas, diagnosticar sus áreas de oportunidad, involucrando para ello el constante trabajo de revisión de cada política pública.

En el modelo estatal para Veracruz, se obliga a las dependencias del poder ejecutivo local para que diseñen las actividades sustantivas de Planeación, Implementación, Control, Evaluación de las Políticas Públicas y actividades de gestión administrativa de forma colegiada, a través de la figura de los COCODI's, ya que éstas deberán ser aprobadas por mayoría de votos, previa revisión de actividades, análisis de diagnósticos y gestión de riesgos dictaminados por un Grupo de Trabajo⁵⁵ conformado por las diversas áreas de las instituciones que manejen presupuesto, programas de

⁵⁴ Publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el día 8 de abril del año 2020.

⁵⁵ Artículo 25 del Acuerdo por el que se emite el Sistema de Control Interno para las dependencias y entidades del poder ejecutivo del Estado de Veracruz. Gaceta Oficial. Publicada en 8 de abril de 2020.

adquisiciones, recursos humanos, lidien constantemente con riesgos de índole jurídico, así como gestiones especializadas en cualquier ámbito o ramo específico (salud, educación, agroindustria) de la administración pública.

Apostar por un modelo comprobado que brinda una mejor organización para lograr el cumplimiento de todo objetivo trazado por un gobierno a través de sus dependencias, en la mayor medida de lo posible, brinda un principio de certeza que permitirá al Ejecutivo Local generar panorámicas mejor trazadas de políticas públicas.

El diseño institucional que se adopta permite inclusive generar diagnósticos sobre la necesidad de generar herramientas tendientes a la innovación tecnológica y así como nuevas herramientas de gestión para la gestión de políticas públicas, en los términos planteados en el apartado 2 del presente trabajo⁵⁶.

⁵⁶ En su artículo 27 (Op. Cit), se concibe la obligación de identificar la necesidad de seleccionar y desarrollar sistemas de información institucional, utilizando las TIC'S como apoyo para alcanzar los objetivos de los Entes, al igual que diseñar actividades de control a través del Grupo de Trabajo de cada institución, para así garantizar en la medida de las posibilidades, la cobertura de los objetivos del procesamiento de información en las fases operativas. Esta, entre otras actividades debidamente planteadas en el Acuerdo que crea al Sistema de Control Interno, obligan a la innovación tecnológica para beneficio de sus procedimientos internos, reconociendo así que todas las políticas públicas necesitan entre otras cuestiones, reforzamiento informático, determinación de la correcta tecnología que deberá emplearse para el manejo de bases de datos que por lo general se emplean para implementar y evaluar políticas públicas. En ese sentido, las nuevas administraciones buscan por ejemplo, tener un padrón controlado de beneficiarios que reciben recursos públicos a través de los planes sectoriales y sus respectivos presupuestos basados en resultados (PbR's). Lo que debe incentivarse por parte de la institución, es a generar la mejor plataforma tecnológica que le permita tener una identificación clara del recurso destinado a un beneficiario determinado, en donde pueda corroborarse de forma eficiente, el manejo del recurso, a través de una aplicación informática que esté debidamente certificada y en ese

El haber tomado como referencia el caso del Estado de Veracruz en el presente trabajo encuentra la lógica por el énfasis que el Ejecutivo Local quiere entablar desde las Contralorías Internas. Esto representa una excelente oportunidad para que se tome como referencia a nivel nacional lo que uno de los estados plantea, que es dotar un diseño en el cual puedan realizarse estudios y diagnósticos tomando como partida aspectos también de ética y de buena conducta de los servidores públicos. Que el Modelo Institucional de Control Interno permita a todo el aparato directivo de cada una de las dependencias estatales contar con la participación de los Órganos Internos de Control, permitirá que ésta área administrativa de vigilancia, reconozca y sea partícipe de las problemáticas de diseño, definición y evaluación de las políticas públicas, para posteriormente transparentar cada una de estas problemáticas con opiniones técnicas multidisciplinarias que otorgarán mayor definición sobre qué tanto las políticas públicas inciden en la atención y solución a problemáticas que puedan traducirse en apoyar, reconocer, atender u otorgar derechos humanos vía la administración pública.

En un futuro, deberá considerarse para el sistema innovar con metodologías que permitan reducir en su máximo eficiente, conductas fraudulentas o tendientes a generar actos de corrupción. Será pertinente considerar una semaforización que mida la eficiencia del Modelo, variables como: Integridad (aspectos éticos de los servidores públicos), compromiso en el ejercicio de las competencias de los servidores públicos, liderazgo conductivo, estructura organizacional, delegación de responsabilidades y de autoridad, políticas de recursos humanos y buenas prácticas en este aspecto, así como el rol efectivo del aparato de supervisión interno del Gobierno⁵⁷. Ese

sentido, se genere la certidumbre de que dicha información posee la seguridad informática más innovadora.

⁵⁷ La metodología presentada por Yurniwati y Afdhal Rizaldi establece que la evaluación de estas variables vía una semaforización que se mide mediante una prueba de lista realizada a los funcionarios públicos de un gobierno local

monitoreo trae como ventaja el reforzamiento de los Titulares de las dependencias, pues los parámetros destacan en todo momento cada elemento que participa en todo el ciclo de vida de una política pública.

El reto importante para el nuevo Sistema de Control Interno implementado Veracruz el 8 de abril del año 2020, será amoldar a los Órganos Internos de Control en todas las dependencias para que adopten un tecnicismo que trascienda a la mera actividad preventiva y de fiscalización para efecto de ser un área de apoyo eficiente para el diseño, implementación, gestión y evaluación de las políticas públicas que se definan por cada Institución. Uno de los ingredientes clave que puede aportarse desde los Órganos Internos de Control radica en la importancia de mantener la integridad de este Sistema y por ende, de las políticas públicas.

No es de esperar que precisamente, sea a través de los Órganos Internos de Control, que se puedan brindar mejores acciones para la rendición de cuentas que permitan en todo momento mejorar las ya complejas definiciones que se atribuyen a las políticas públicas. Este esquema será un buen determinante para el logro de los objetivos institucionales, sí se le da esta relevancia técnica y multidisciplinaria a estas áreas administrativas.

en específico (en este caso, fueron en los gobiernos locales de Indonesia), la cual considera los resultados de cada prueba a cada servidor público para promediar el total de las mismas aplicadas, generando puntuaciones que fluctúan desde 1.00 hasta 4.00; el rango rojo (representa un sistema interno de control débil) aplica desde 1.00 hasta 2.20; rango amarillo (representa un sistema interno de control no tan débil) se representa desde 2.21 hasta 3.10 y finalmente el rango verde (implica un sistema interno de control suficientemente implementado) que va desde 3.11 hasta 4.00. Yurniwati et al (2015) *Control Environment Analysis at Government Internal Control System: Indonesia Case*. Revista Procedia, Págs. 1-4. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042815054518>

4. Conclusiones

La definición correcta de una política pública a desarrollarse por las administraciones gubernamentales es de toral importancia para que los objetivos de la misma puedan realizarse. Una política pública eficiente y debidamente implementada protege, otorga y reconoce derechos humanos de los gobernados en todo momento, pues todo recurso empleado en ella (dinero, insumos, tecnologías, transporte etc.) cubre precisamente esas necesidades humanas de los gobernados.

La gran dificultad que se presentará en toda política pública, es precisamente definirla. Un fallo en su diagnóstico o cualquier cálculo mal planteado, generará distorsiones, errores administrativos y sobre todo una institución comprometida en su integridad, generando externalidades negativas tanto económicas como éticas. No es factible dado el estado de cosas en materia de rendición de cuentas, que se permitan estas fallas. Los procesos de fiscalización están a la orden del día en estos aspectos.

Es demostrado, mediante una reflexión basada en estudios ya establecidos, que la correcta innovación tecnológica, que permita el desarrollo de plataformas y herramientas tanto de medición como de control de información, permitirá contar con una política pública definida con mayor margen de éxito. No es menor el tema. Toda política pública debidamente dotada de herramientas tecnológicas y criterios innovadores reconocidos por metodologías científicas (como sucede en el caso del Manual de Oslo), permitirá una mayor integridad positiva para el correcto andamiaje de cualquier actividad desarrollada dentro de las políticas públicas.

El modelo Institucional de Control Interno basado en el modelo de la Treadway Commission (COSO) adoptado por México y en el 2020 por el estado de Veracruz, permitirá generar un esquema de trabajo basado la organización de las

instituciones, en donde la comunicación entre las áreas administrativas de cada institución (por ejemplo, de cada dependencia estatal centralizada), desarrollará mejoras en la comunicación y transmisión de las políticas públicas, sus objetivos y diagnósticos que revelen problemáticas al interior, la ponderación de riesgos, identificación de los mismos, así como también la rápida reparación de cualquier acción que genere algún perjuicio y disminución indebida de los presupuestos con los que se atienden a los gobernados. Es pues, el Sistema de Control Interno, uno que permite la toma de decisión colegiada para definir políticas públicas, en un ambiente de control, en todo momento asesorado por las áreas denominadas Órganos Internos de Control, que para este caso, deberán trabajar de forma multidisciplinaria, en pro de una mejor programación técnica e innovadora de las políticas públicas que necesitan de constante vigilancia y monitoreo.

5. Bibliografía

- ✓ Acuerdo por el que se emite el Sistema de Control Interno para las dependencias y entidades del poder ejecutivo del Estado de Veracruz. Gaceta Oficial. Publicada en 8 de abril de 2020.
- ✓ Almeida, Tony C. (2017) *Managerial effort under asymmetric information: The case of public schools in Brazil*. Revista Economía, Págs. 1-29. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1517758017300279?via%3Dihub>
- ✓ Arundel, A et al (2018) *Advancing innovation in the public sector: Aligning innovation measurement with policy goals*. Revista Digital Elsevier Research Policy. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733318302956?via%3Dihub>

- ✓ Chief, Accounting and Financial Reporting, ACD. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Accounting and Controller's Division. "Internal Control-Integrated Framework. Application of Principles in IFAD" (2018). IFAD. Págs. 2-3. Documento de Trabajo. Recuperado en: https://www.ifad.org/documents/38711624/41114651/internal_control_integrated_framework.pdf/e0dcd92e-044c-f5bb-ded9-79ff4257b402
- ✓ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ✓ Lakerveld Jeroen et al (2020) *Advancing the evidence base for public policies impacting on dietary behaviour, physical activity and sedentary behaviour in Europe: The Policy Evaluation Network promoting a multidisciplinary approach*. Revista Food Policy. Págs- 1-10. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0306919220300750?via%3Dihub>
- ✓ Larrañaga, Pablo (2009) *Regulación. Técnica jurídica y razonamiento económico*. CDMX, México. Porrúa.
- ✓ Mueller, Bernardo (2019) *Why public policies fail: Policymaking under complexity*. Revista Economía. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1517758019300931?via%3Dihub>
- ✓ Pardo, María del Carmen y Velasco Sánchez (coordinadores) (2010) *El proceso de modernización en el Infonavit. Estrategia, redes y liderazgo*. CDMX, México. El Colegio de México

- ✓ Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública. Unidad de Control de la Gestión Pública (2014). *“Sistema de Control Interno Institucional”*. Secretaría de la Función Pública. Págs 12 y 13. Documento de trabajo. Recuperado en: <https://intranet.inaes.gob.mx/pdf/cursos%20control%20interno.pdf>

- ✓ Yurniwati et al (2015) *Control Environment Analysis at Government Internal Control System: Indonesia Case*. Revista Procedia, Págs. 1-4. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042815054518>

PRINCIPIOS Y REQUISITOS CONSTITUCIONALES DEL GASTO PÚBLICO EN UN BUEN GOBIERNO

René Mariani Ochoa ⁵⁸

Resumen

La presente investigación examina los principios y requisitos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en la inversión de los recursos públicos, para así, poder alcanzar el derecho humano de un buen gobierno con una honesta y eficaz administración gubernamental.

Palabras claves

Información pública, buen gobierno, principios del gasto público

Referencias originales

A finales del año 2019, tuve el privilegio de ser invitado como ponente del Diplomado en Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción, con el tema de Contrataciones Públicas y Ética Corporativa que la Universidad de Xalapa ofreció a su comunidad, para coadyuvar en el combate a uno de los más graves problemas que hemos enfrentado siempre, pero que se ha agudizado en los últimos sexenios: la corrupción.

La corrupción tiene muchas aristas u orígenes, siendo sus funestas consecuencias, entre otras, el deteriorar la inversión eficaz, productiva y honesta de los recursos públicos, ocasionando el diferimiento en la resolución de las indudables

⁵⁸ Doctor en Administración Pública, Investigador en el Instituto de Investigaciones en Contaduría de la UV, Catedrático en la misma Universidad Veracruzana y en la Universidad de Xalapa. Servidor público en el IMSS, INFONAVIT y en el ORFIS. Premio Nacional otorgado por la ASOFIS en 2004.

diferencias y rezagos sociales ancestrales que padecemos y que erosionan elementales derechos humanos.

Por lo mismo, desde nuestras respectivas responsabilidades y posiciones, tenemos la obligación de coadyuvar en el abatimiento de ese cáncer social. En ese sentido, el Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas, de la Universidad Veracruzana, determinó invitarnos a un grupo de académicos a escribir un libro sobre la Metodología de Casos, para ser utilizado como herramienta didáctica.

Al efecto, presenté el estudio denominado “Marco reglamentario de las adquisiciones gubernamentales: trascendencia socio-económica- política”, dado el impacto que el tema significa en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en el entorno de la corrupción.

Esas iniciales investigaciones dejaron al descubierto varios aspectos relativos al gasto público, que quedaron pendientes dados los lineamientos definidos de manera expresa, siendo hoy la oportunidad de desarrollarlos dentro del marco de Gobernanza y en el eje de Evolución del sistema de financiación y el derecho humano a la buena administración pública.

Presentación

O ya no entiendo lo que está
pasando o ya pasó lo que estaba
yo entendiendo. Carlos Monsiváis

La actual investigación argumenta y ausculta, la procedencia de los principios que debieran regir a todas las inversiones gubernamentales y su consecuente gasto público, respetando el elemental derecho humano de demandar la mejor aplicación de los recursos hacendarios, dada su escasez y la inmensidad de carencias que muchos sectores sociales presentan.

Se hace una revisión de la CPEUM complementándola con otras fundamentales normas jurídicas aplicables al efecto, interrelacionándolas para contrastar la realidad y evaluar su observancia, resaltando:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM
- b) El Presupuesto de Egresos de la Federación, PEF
- c) La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, LFPRH
- d) La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LGTAIP, y
- e) La Ley Federal de Austeridad Republicana, LFAR

Se hace referencia a otras normas, para complementar el entorno.

Información pública, derecho humano primordial

¿Qué se entiende por información pública? ¿Es un derecho humano el acceder a ella? ¿Cuáles son los requisitos al efecto? ¿Para qué nos sirve? ¿Es la información, un tema inherente a un buen gobierno?

Estas serían las preguntas mínimas para analizar el contexto de la información que se denomina pública.

Procedamos al origen de la misma. El artículo 6 constitucional establece que el derecho a la información es garantizado por el Estado; además que, cualesquier persona podrá acceder a información plural y oportuna, para lo cual se atenderá lo dispuesto en el inciso A, fracción I del mencionado numeral, que obliga a todo aquel que reciba recursos públicos autorizados en el PEF, a contemplar los siguientes elementos:

*... **Toda la información** en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo 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 o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es **pública** y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el **principio de máxima publicidad**. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones...*⁵⁹

De la transcripción, se destaca en negritas y subrayado, lo que es **información pública**, o sea, la que está en poder de autoridades o cualquiera de los sujetos descritos que se igualan en la recepción y ejercicio de recursos cuyo origen es la hacienda pública; pero además, enfatiza que es **toda**, no una parte o la que el gobernante quiera o le convenga dar a conocer y sólo podrá ser guardada acorde a lo que señalen las leyes de transparencia, general o federal, según sea el caso.

Acentúa que descollará el **principio de máxima publicidad**. O sea, máxima, es la mayor, la más grande. Otra vez descuella que no está sujeta a interpretaciones. Por último, tiene la obligación de documentar sus acciones, tal y como lo señalan la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley General de Archivos, especificando que... *deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos...*⁶⁰

Destaca que estarán inmersos en el acatamiento de este precepto, aún las personas físicas, no sólo los servidores gubernamentales, que hubiesen, por algún motivo de relación

⁵⁹ CPEUM, DOF 8 mayo 2020, artículo 6, inciso A, fracción I, con énfasis y subrayados míos

⁶⁰ Ibídem, fracción V

comercial, haber recibido dinero de la hacienda pública. Involucra, a los tres órdenes de gobierno.

En su fracción III, insiste este artículo, que cualquier persona podrá tener acceso gratis a esa información pública, sin necesidad de certificar un apego o interés específico.

Hay un árbitro que vigila el cumplimiento de estos requisitos, mencionando que es... *un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, ... responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados... se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados...*⁶¹ Este árbitro es el INAI. Sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables.

La LGTAIP, recalca que está para avalar el derecho de acceso a la información que obre o esté en poder de cualquiera de los sujetos obligados ya señalados⁶² siendo el Estado quien... *garantizará el efectivo acceso de toda persona a la información...*⁶³ y que deberá ser... *completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática...*⁶⁴ Acentúa que la **información de interés público** es aquella que... *resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil...*⁶⁵ para conocer los alcances y logro de metas de los sujetos obligados, evidenciándose el derecho humano... *de acceso a la*

⁶¹ Ibíd. fracción VIII

⁶² LGTAIP, artículo 1 y 2 fracción II, DOF 4 mayo de 2015

⁶³ Ibídem, artículo 6

⁶⁴ Ibíd. artículo 8, fracción VI

⁶⁵ Ibíd. artículo 3, fracción XII

*información... que... comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información...*⁶⁶

Por si fuera necesario, la LFPRH establece que... *Los ejecutores de gasto, en el manejo de los recursos públicos federales, deberán observar las disposiciones establecidas en la LFTAIP*⁶⁷. Igualmente, señala que la responsabilidad hacendaria es... *la observancia de los principios y las disposiciones de esta Ley, la LIF, el PEF y los ordenamientos jurídicos aplicables que procuren el equilibrio presupuestario, la disciplina fiscal y el cumplimiento de las metas aprobadas...*⁶⁸

Aborda el Sistema de Evaluación del Desempeño y lo define como el... *conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación... de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos...*⁶⁹ lo cual se integra a lo expuesto para los ejecutores del gasto, quienes... *serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones generales aplicables...*⁷⁰ quienes tienen la obligación de... *tomar medidas para racionalizar el gasto... sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas aprobados en el PEF...* lo cual es laudable y meritorio; sin embargo, el 19 de noviembre de 2019, se adicionó que, los ahorros obtenidos gracias a esa cordura y sensatez... *deberán destinarse... a los programas del ejecutor del gasto que los genere. Por cuanto hace al Poder Ejecutivo Federal, dichos ahorros se destinarán a los*

⁶⁶ *Ibíd.* artículo 4

⁶⁷ LFPRH, artículo 106, DOF19 noviembre de 2019. LFTAIP: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

⁶⁸ *Ibíd.* artículo 2, fracción XLVIII

⁶⁹ *Ibíd.* artículo 2, fracción LI

⁷⁰ *Ibíd.* artículo 45

*programas previstos en el PND o al destino que por Decreto determine el Titular.*⁷¹

Requisitos constitucionales del gasto público en un buen gobierno

Tenemos leyes que son
mentiras, no se cumplen.
Juan José Rodríguez Pratts

Para que pueda calificarse un gobierno de bueno o eficaz, se le debe exigir que acate los requisitos que la normatividad le plantea, es decir, que cumpla con su obligación, con sus deberes precisados en dicha normatividad.

Una de esas reglas tiene que ver con el gasto público, mismo que se autorizó por la Cámara de Diputados a propuesta del Ejecutivo, materializándose en el PEF. En éste, todo gasto público debe estar previamente autorizado⁷² y su importe total corresponderá a la Ley de Ingresos de la Federación⁷³, para tener el equilibrio hacendario exigible⁷⁴.

Aquí cabría preguntarse si la administración pública, en cualquiera de sus niveles, tiene servidores preparados para cumplir y hacer acatar la reglamentación aplicable a las inversiones y consecuente gasto ya autorizado.

El mencionado gasto tiene una serie de principios o prerequisites que la misma Constitución determina principalmente en su artículo 134, y que se analizan a continuación. Advierte que los recursos... *de que dispongan la*

⁷¹ *Ibíd.* artículo 61. PND: Plan Nacional de Desarrollo.

⁷² CPEUM, artículo 126

⁷³ *Ibíd.* artículo 73 fracción XXIX-W y 74 fracción IV

⁷⁴ LFPRH, artículos 2 fracción XLVIII, 6 y 17, DOF 19 noviembre de 2019 y CPEUM, artículo 74, fracción IV

*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. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán **evaluados**...*⁷⁵

Aquí ya se resaltan seis principios: eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez y evaluación, para empezar.

Continúa señalando que esa evaluación se hará con el... *objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente...*⁷⁶ Además, que el gasto público destinado a adquisiciones y arrendamientos de todo tipo de bienes, servicios y contratación de obra... *se adjudicarán o llevarán a cabo a través de **licitaciones públicas** mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a **precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias** pertinentes...*⁷⁷

Ahora son de destacar los principios de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y algo incuantificable como serían las demás circunstancias pertinentes. O sea, cinco.

También el procedimiento aplicable de licitaciones públicas para efectuar las adjudicaciones por concurso público, invitación a tres interesados o asignación directa y que mediante consulta a Compranet, puede hacerse evidente que, según el año fiscal a analizar, es evidente que han prevalecido las últimas.

⁷⁵ CPEUM, artículo 134, lo resaltado en negritas es mío

⁷⁶ *Ibídem*

⁷⁷ *Ibíd.*

Considera la posibilidad de que si las condiciones no son las mejores para efectuar las mencionadas licitaciones... *las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la **economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez** que aseguren las mejores condiciones para el Estado...*⁷⁸

Son de destacar los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, o sea, cinco.

Enfatiza que el manejo de los recursos públicos de parte de los tres niveles de gobierno... *se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias... Los servidores públicos*⁷⁹ *serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución... quienes 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...*⁸⁰

Del párrafo previo, se desprenden la imparcialidad y la equidad.

Al tratar el artículo 6 constitucional, se mencionó el principio de documentación, preservación y actualización de archivos, así como el de máxima publicidad, y al revisar la fracción VI del 74, encontramos otros requisitos del gasto, el de control por una parte y el de legalidad por la otra, pues afirma que es una facultad de la Cámara de Diputados, el revisar la Cuenta Pública, para... *evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas... si del examen... aparecieran discrepancias entre... los ingresos o los egresos... o no existiera exactitud o justificación...*

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ Para saber quiénes son servidores públicos, se sugiere leer el artículo 108 de la CPEUM

⁸⁰ CPEUM, artículo 134

*se determinarán las responsabilidades...*⁸¹ El mencionar la Cuenta Pública y su revisión, conlleva dos principios aplicables al gasto público: rendición de cuentas de los servidores públicos y fiscalización de sus resultados, acciones reglamentadas en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Los servidores públicos federales o locales... *serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones... serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales...*⁸², entre otros olvidos u omisiones, estarían el incumplimiento de los principios o requisitos que se están describiendo para el gasto autorizado.

Por último, el artículo 109 en su fracción III establece sanciones administrativas a esos servidores e incluso, a particulares, por los... *actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones...*⁸³

Por último, pero no por ello menos significativo, se menciona la armonización nacional que debe atender la presentación de la información financiera, en los tres niveles de gobierno.⁸⁴

Para redondear nuestro tema, y en atención a su reciente aparición, ahora se hace un breve hincapié en la Ley Federal de Austeridad Republicana, LFAR, cuyo objeto es... *regular y normar... el ejercicio del gasto público... y coadyuvar a que los recursos económicos... se administren con eficacia... conforme lo establece el artículo 134 de la CPEUM...*⁸⁵ e incorporando a los tres Poderes, a las empresas productivas del Estado, sus

⁸¹ CPEUM, artículo 74, fracción VI

⁸² CPEUM, artículo 108

⁸³ CPEUM, artículo 109, fracción III

⁸⁴ CPEUM, artículo 73, fracción XXVIII

⁸⁵ LFAR, artículo 1, DOF 19/11/2019

subsidiarias, y a los órganos constitucionales autónomos, en este afán.⁸⁶

Para nuestro caso, la LFAR destaca el principio de austeridad⁸⁷ y disciplina presupuestaria⁸⁸

Tenemos ya conjuntados los principios o requisitos constitucionales para el ejercicio del gasto público, que se resumen así:

- a) Documentación, preservación y actualización de archivos,
- b) Máxima publicidad,
- c) Control,
- d) Legalidad,
- e) Eficiencia,
- f) Eficacia,
- g) Economía,
- h) Transparencia,
- i) Honradez,
- j) Evaluación de resultados obtenidos,
- k) Precio,
- l) Calidad,
- m) Financiamiento,
- n) Oportunidad,
- o) Imparcialidad,
- p) Equidad,
- q) Lealtad,
- r) Armonización de la información,
- s) Rendición de cuentas,
- t) Fiscalización,
- u) Austeridad, y
- v) Disciplina presupuestaria

⁸⁶ *Ibíd.*, artículo 4, Frac. I.

⁸⁷ *Ibíd.* artículo 8

⁸⁸ *Ibíd.* artículo 14

sin dejar de recordar ese incuantificable que significarían *las demás circunstancias pertinentes*, que se destacó en párrafos previos.

Ahora ya tenemos los 23 principios o requisitos constitucionales que corresponderían aplicarse a todo gasto público.

Conclusión

Antes de decidir la implementación de una inversión con recursos hacendarios aprobados en el PEF, todo servidor público debería tener presente estos 23 principios rectores de todo gasto, sobre todo por la escasez de los mismos, los rezagos sociales y porque va a ser juzgado por sus resultados. Con apoyo en esos logros, se podrá determinar si se tiene una administración gubernamental eficaz y un buen gobierno.

Ser un eficiente gobernante no es tarea fácil, pero por ser su responsabilidad el manejo de recursos públicos, su compromiso es mayor y las exigencias populares, lo serán también, pues disponen de su confianza y debe atender a ese compromiso.

Claro es que la insuficiencia presupuestal se hace presente siempre, pero más aún si se enfrentan contingencias, pero, el mandato constitucional de los principios es pleno y no permite excepciones.

Ahora bien, en la práctica cotidiana, ¿se aplican y respetan los principios enunciados?

La respuesta no es simple ni única, pero sí que formaría parte de otras investigaciones, en que serían estelares la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el Código Nacional de Procedimientos Penales, para combatir la corrupción y su inseparable impunidad.

Fuentes de consulta

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024. (DOF 30/08/2019).

Código de ética de las personas servidoras públicas del gobierno federal, SFP. <https://participa.gob.mx/codigo-etica-apf-2019>; <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/codigo-de-conducta-de-la-secretaria-de-la-funcion-publica-108344>.

Integralia consultores, reporte especial: el primer año de AMLO, 2018-2019 Ximena.mata@integralia.com.mx

Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, del 8 de mayo de 2020

Ley Federal de Austeridad Republicana, DOF del 19 de noviembre de 2019.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, DOF del 19 de noviembre de 2019.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, DOF del 4 de mayo de 2015.

Presupuesto de Egresos de la Federación, DOF del 11 de diciembre de 2019.

Del sitio <http://www.diputados.gob.mx> se tomaron todas

Sitios de Internet

<https://contralacorrupcion.mx/la-adjudicacion-directa-como-regla/>.

<https://m.aristeguinoticias.com/0807/mexico/adjudicaciones-directas-forma-preferida-del-gobierno-federal-para-asignar-contratos-mcci/>.