

GOBERNANZA Y GESTIÓN PÚBLICA:

ENFOQUES TRANSDISCIPLINARIOS DESDE
LA ÉTICA, EL PODER Y EL DERECHO

DR © 2020 Los autores

DR © 2020 Instituto de Investigaciones Jurídicas y Docencia de
la Administración Pública del Estado de Nuevo León

DR © 2020 Fondo Editorial de Nuevo León

Foto portada: © Juan Manuel Villaseñor

Impreso en México

ISBN 978-607-8485-xx-x



Zuazua 105 Sur, Centro, C.P. 64000,
Monterrey, N.L., México
T. (81) 8344-2970 y 71
www.fondoeditorialnl.gob.mx



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
JURÍDICAS Y DOCENCIA
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Torre Administrativa, piso 7
Washington 2000 Oriente
Colonia Obrera, C.P. 64010
Monterrey, Nuevo León

GOBERNANZA Y GESTIÓN PÚBLICA:

ENFOQUES TRANSDISCIPLINARIOS DESDE
LA ÉTICA, EL PODER Y EL DERECHO

ROGELIO LÓPEZ SÁNCHEZ

XÓCHITL A. ARANGO MORALES

COORDINADORES

ÍNDICE

Prólogo	7
Introducción	9
1. Ética y buen gobierno	14
<i>Gustavo Aguilera Izaguirre</i>	
2. La participación como derecho social: sus implicaciones en la gobernanza	31
<i>Carlos Gómez Díaz de León</i>	
3. Desafección política y las instituciones en los procesos electorales	55
<i>Victoria Montemayor Espinosa, Xóchitl A. Arango Morales y Diego Cristóbal Rodríguez Rodríguez</i>	
4. La ética como elemento imperante de la seguridad pública y como consecuencia de la gobernabilidad	70
<i>Anayely Mandujano Montoya, Xóchitl A. Arango Morales y Carlos Gómez Díaz de León</i>	
5. Estudio comparativo de la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) en los estados de la República Mexicana	94
<i>Xóchitl A. Arango Morales, Alma Nataly Valdez Estrella y Rogelio López Sánchez</i>	
6. Combate a la corrupción, fiscalización y rendición de cuentas en México	114
<i>Abraham Alfredo Hernández Paz, Daniel Javier de la Garza Montemayor y Paulo César Lugo Rincón</i>	

7. Hacia un modelo de justicia abierta en materia administrativa para un eficaz combate a la corrupción <i>Rogelio López Sánchez</i>	139
8. Arreglos institucionales para el ejercicio de los derechos políticos en México: una visión de derecho internacional <i>Rogelio López Sánchez, Laureano Rafael Redondo Durán y Devany Covarrubias Alemán</i>	160
9. Cultura de la legalidad y justicia penal en México <i>Rafael Santacruz Lima</i>	185
10. El Estado incompleto: la exclusión de las mujeres en la creación de Estado consecuencia del no reconocimiento pleno de sus derechos político-electorales <i>Rogelio López Sánchez y Carolina Ramírez de León</i>	200
11. Perspectivas sobre la función de la jurisdicción constitucional desde el modelo constitucional contemporáneo y su impacto al derecho a una tutela judicial efectiva en México <i>Miguel de Jesús Neria Govea y Christian Norberto Hernández Aguirre</i>	219
12. Los derechos económicos, sociales y culturales en tiempos de crisis económica. Obligaciones y responsabilidades del Estado mexicano <i>Carolina Ramírez de León y Rogelio López Sánchez</i>	236
Currículos de coordinadores y autores	260

Prólogo

Este libro es el resultado de las aportaciones académicas realizadas tanto individual como colectivamente por profesionales de prestigio en la investigación sobre gobernanza, gestión pública y derechos humanos. En la primera parte de la obra, se aborda el tema de la ética y su relación con el gobierno, la seguridad pública y la gobernabilidad, estableciendo que el buen gobierno necesita imparcialidad, eficacia, transparencia y servicio a los intereses generales, haciendo hincapié en un elemento fundamental: la ética para un mejor ejercicio institucional.

En los siguientes capítulos se plantea la participación como derecho humano elemental en el marco de la gestión pública y dentro de una gobernanza democrática integral, poniendo de manifiesto la evolución por la que han pasado los derechos ciudadanos desde una perspectiva clásica, sobre la cual detalla la importancia de la participación, pilar fundamental del buen gobierno.

Para los autores, los cimientos de un buen gobierno se encuentran en la participación ciudadana, así como en la construcción de instituciones confiables y efectivas ya que estas han colaborado creando una cultura de desafección política generada por la desconfianza, situación lamentable ya que las instituciones políticas, junto con la sociedad civil organizada juegan un papel esencial promoviendo, protegiendo y garantizando los derechos humanos, articulando esfuerzos y trabajando.

Otro pilar del buen gobierno es la correcta administración y gestión de los recursos, situación que no pasa desapercibida y se trata en el “Estudio comparativo de la implementación del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) en los estados de la República Mexicana”, capítulo que analiza los avances institucionales que ha tenido la gestión por

resultados y busca proponer cómo inducir una gestión eficaz, transparente y encaminada a verdaderos resultados.

Por su parte, “Combate a la corrupción, fiscalización y rendición de cuentas en México” brinda un recorrido desde el surgimiento del concepto de transparencia así como de los avances conseguidos en México a partir de 2001, esclareciendo conceptos complejos. Asimismo, el tema de la participación ciudadana se toca nuevamente en “El Estado incompleto: la exclusión de las mujeres en la creación de Estado consecuencia del no reconocimiento pleno de sus derechos político-electorales” que, con perspectiva de género y un enfoque político electoral, cuestiona la legitimidad del Estado mexicano al reconocer el sesgo que ha significado negar o minimizar la participación política de las mujeres en la definición de pueblo y en la construcción del Estado.

Cada tema abordado es significativo en el aspecto político mexicano, con un tratamiento enfocado a la gestión pública efectiva y al adecuado entendimiento de los derechos humanos, utilizando estos dos como pilares del buen gobierno. Además da importancia a conceptos que pueden parecer, erróneamente, secundarios, como la participación ciudadana, la ética, los procesos electorales y la perspectiva de género.

Debo manifestar que siento un enorme orgullo por la capacidad y el compromiso de los profesionales de la gestión pública que colaboraron, cada uno desde su área de experiencia, para seguir enriqueciendo el debate y aportar a la formación de una ciudadanía participativa e informada.

DR. ABRAHAM ALFREDO HERNÁNDEZ PAZ

Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UANL

Introducción

La búsqueda de la consolidación democrática en México ha dado pauta al cambio institucional en el sistema político. La demanda de eficiencia, transparencia, organización, información y coordinación, de acuerdo con la reciente ola promotora de derechos humanos y con los estándares e instituciones internacionales, ha dado paso a la propuesta de nuevos procesos en la administración pública.

En el primer apartado se desarrollan temas que dan a conocer estrategias para alcanzar los nuevos procesos. El doctor Gustavo Aguilera Izaguirre establece en el capítulo “Ética y buen gobierno” que estos elementos son una forma de prevenir la corrupción que padecen actualmente los Estados. El autor determina que el buen gobierno consiste en cumplir con una demanda de imparcialidad, eficacia, transparencia y servicio enfocados en los intereses generales y en la ética, su elemento fundamental. Por ello el fin es establecer un orden en la funcionalidad de los gobiernos y sus administraciones y lograr la consolidación de los sistemas democráticos.

El doctor Carlos Gómez de León aborda en el capítulo segundo la evolución de los derechos ciudadanos desde la perspectiva de uno de los autores clásicos en el tema, revisa los aspectos conceptuales de la gestión pública y de la gobernanza y detalla la importancia de la participación como condición básica del buen gobierno; finalmente realiza algunas reflexiones sobre la legitimidad que genera la participación social.

Por su parte, en el capítulo tercero los autores ponen de relieve el fenómeno de la desafección política en los procesos electorales, así como en lo institucional, lo cual deteriora la reputación de las instituciones políticas y de los actores sociales frente a la ciudadanía. El

objetivo de este capítulo es entender el problema que se vive con el crecimiento de estos dos fenómenos y la visualización del panorama en el que se puede trabajar por medio de diferentes mecanismos, técnicas o instrumentos para crear la solución ideal.

En el siguiente apartado se analiza el concepto de seguridad pública, el cual juega un papel prioritario en la gobernabilidad, ya que determina el control efectivo de las instituciones y la estabilidad social, como resultado de la confianza en la autoridad y el cumplimiento de normas que resulte congruente y, que a su vez, permite implementar las políticas y las estrategias necesarias para mantener la paz. Por lo anterior, en este capítulo se aborda la importancia de la ética en quienes participan en las acciones propias de seguridad pública y cómo esta incide de manera determinante en la gobernabilidad.

Acto seguido, se analiza y valora el grado de avance e institucionalización de las prácticas e instrumentos generados para la gestión por resultados, sus distribuciones colectivas, los contextos técnicos y de ordenamientos para el correcto ejercicio del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación de Desempeño (PbR-SED), así como la presencia de los compendios ineludibles para inducir una gestión eficaz, transparente y encaminada a resultados. Dicho análisis se realiza a partir de un estudio comparativo con el objetivo de identificar la implementación del PbR, así como los diferentes enfoques utilizados.

Por su parte, en el capítulo sexto los autores muestran, a través de la historia del surgimiento del concepto de transparencia, los avances logrados en México a partir de 2001. Asimismo, buscan definir conceptos que en muchos casos tienden a entremezclarse y, analizando la legislación e institucionalidad mexicana, nos presentan casos en los que la ausencia de una auténtica rendición de cuentas se ha podido identificar. Lo anterior con la finalidad de contribuir a restaurar la

confianza ciudadana en el ejercicio de gobierno y abonar al debate académico sobre un mejor ejercicio institucional que proviene de las aspiraciones democráticas de la ciudadanía.

Reforzando la idea anterior, se defiende un modelo de justicia abierta en materia administrativa como interesante propuesta para los tribunales de justicia administrativa de las entidades federativas. La justicia abierta es uno de los últimos desafíos en los últimos años, ya que implica acercar a los ciudadanos las decisiones que se toman a diario en los órganos jurisdiccionales como parte del derecho a la tutela judicial efectiva. Se plantean los retos de este modelo en el marco de una de las crisis institucionales más graves en la historia política moderna de este país como consecuencia del notorio déficit en materia de transparencia y combate a la corrupción.

En el capítulo siguiente se analizan los arreglos institucionales que ha tenido en los últimos años el máximo órgano electoral mexicano, el Instituto Nacional Electoral (INE), para el fortalecimiento de la democracia constitucional. Igualmente, se explica el constante rediseño institucional del mismo como consecuencia de las distintas crisis postelectorales como factores contextuales, así como el surgimiento de un modelo de tutela efectiva a los derechos políticos en el siglo XXI por motivo de la influencia del derecho internacional de los derechos humanos.

Posteriormente, el profesor Rafael Santacruz Lima hace un estudio de la convivencia social, estableciendo que la cultura de la legalidad constituye un pilar fundamental para construir y favorecer el desarrollo de estados constitucionales fuertes, y esto permite la protección y garantía de los derechos fundamentales de sus habitantes.

La maestra Carolina Ramírez de León y el doctor Rogelio López Sánchez en el capítulo diez analizan el concepto de Estado conforme a la estructura social e histórica de un pueblo estableciendo que, en el caso mexicano, su legitimidad es cuestionada al reconocer el sesgo

que significa negar o minimizar la participación política de las mujeres en la definición de pueblo y, por tanto, de la construcción del Estado al ser tratadas como minoría política y ciudadanas de segunda categoría. Esto ha provocado que el Estado se configure sin una importante porción de uno de sus elementos clásicos. La falta de reconocimiento de los derechos políticos-electorales de las mujeres, tanto desde una visión histórica como desde la perspectiva ampliada en la concepción de su dignidad como personas, que se manifiesta en violencia estructural (en lo general) y política (en lo específico) no ha terminado de avalar la estructura estatal. Para solucionar este problema ontológico y teleológico del Estado, es necesario reivindicar el papel de las mujeres y reconocer plenamente su dignidad como personas.

El capítulo once de esta compilación se centra en las perspectivas sobre la jurisdicción constitucional, analizando la función del juzgador en torno a los derechos fundamentales, con independencia del orden constitucional (federal o local) en que se encuentre. El objetivo es ubicar la posición del juzgador en ese tipo de sistema constitucional. Posteriormente se analiza la experiencia jurisdiccional, de acuerdo a la interpretación realizada por el Poder Judicial de la Federación respecto al derecho a una tutela judicial efectiva, para conducir al lector sobre las interpretaciones que le han dotado de sustancia a este derecho, entre su evolución y lo que falta para su mejor progreso. Por último, en el capítulo doce encontramos un estudio interesante sobre el comportamiento general del Estado como institución en cuanto a sus obligaciones y responsabilidades para salvaguardar los derechos económicos, sociales y culturales conforme a sus propios informes y observaciones de las entidades facultadas dados los pobres resultados obtenidos.

El compromiso con el lector a través de esta obra está en mostrar un panorama global sobre las principales problemáticas que enfrenta

hoy la gobernanza. Este paradigma, sin duda alguna, busca involucrar la participación de los ciudadanos en el quehacer público así como en el fortalecimiento de la vida democrática del Estado. Esto es imposible de concebir sin los modelos abiertos de gestión pública en los cuales las decisiones se tomen colectivamente, basadas en indicadores de transparencia y medición de resultados sobre el impacto de cada decisión en la vida pública. Esperemos que esta obra cumpla tal cometido.

ROGELIO LÓPEZ SÁNCHEZ
XÓCHITL A. ARANGO MORALES
Coordinadores

1. Ética y buen gobierno

Gustavo Aguilera Izaguirre

Sumario. 1.1. *Ética*; 1.2. *Buen gobierno*; 1.3. *Corrupción*; 1.4. *Conclusiones*; 1.5 *Bibliografía*.

Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo analizar la corrupción como fenómeno que afecta a los estados en sus aparatos administrativos y a la ética y al buen gobierno como una forma de prevenir la corrupción en las administraciones de dichos estados. Con ello se refuerza la estrategia conducente a establecer un orden en la funcionalidad de los gobiernos y sus administraciones y lograr la consolidación de los sistemas democráticos.

Palabras clave: Corrupción, Ética, Buen gobierno.

Abstract: This paper aims to analyze corruption as a phenomenon that affects the states in their administrative and ethics and good government as a way to prevent corruption within the authorities of those states. This one comes to reinforce conduciveness to establish order in the functionality of governments and their administrations and achieve the consolidation of democratic systems, depending on the city strategy.

Keywords: Corruption, Ethics, Good Government.

1.1 ÉTICA

La ética se compone de un conjunto de juicios y reglas que sirven para orientar nuestro comportamiento en la vida. Se comporta como una

autoridad interna por la que regulamos nuestros actos y juzgamos tanto nuestra conducta como la de los demás. La brújula de la moral nos ayuda a distinguir qué tipo de vida y qué tipo de acciones debemos escoger.

Smith (2004, p. 292) piensa que pongamos donde pongamos el fundamento de la moral, sobre cualquier principio de la naturaleza, el sentimiento o la razón, es indudable que tenemos las facultades morales para orientar nuestro comportamiento.

Para referirse al problema de la corrección de la acción humana se usan generalmente dos palabras: ética y moral. En general se usan indistintamente, como sinónimos, para designar el conjunto de normas que deben gobernar la conducta humana así como los juicios que la evalúan. En algunas ocasiones, sin embargo, se distingue entre moral y ética. Hay dos palabras para englobar lo que se refiere a la conducta humana desde un punto de vista del bien y de lo justo se debe a su diverso origen lingüístico. “Ética” procede de la palabra griega *ethos*, que significa costumbre y carácter. “Moral”, en cambio, se deriva de la palabra latina *mores*, cuyo significado es costumbres. Desde el punto de vista etimológico, no hay tanto un fundamento para hacer uso diferenciado de estas dos palabras. Sin embargo, ha habido muchas propuestas para distinguirlas y darles significados, dentro del mismo campo semántico, diferentes (Villoria, 2016, p. 15).

Cornu (1998), por su parte explica “los términos moral y ética aparecen en muchos autores como equivalentes. Y con razón, pues remiten, uno por la raíz griega, a la idea de costumbres y de moral” (p. 21). Y así, el mismo autor formula la idea de que en los tiempos actuales se distingue ética y moral por la elección de dos modelos. La moral es un punto de referencia de un conjunto de preceptos, se preocupa de lo universal, lo absoluto, y el hombre acepta este conjunto para poder vivir en sociedad.

La ética es la aplicación personal de un conjunto de valores libremente elegidos por el individuo en función de una finalidad que él cree buena. La diferencia es establecida por el filósofo Paul Ricoeur (1990) entre “aquello que se piensa que es bueno (la ética)” y “aquello que se impone como obligatorio (la moral)”, (citado por Cornu, 1998).

La ética tendría como objeto de estudio la moralidad y trataría de establecer los principios en los que se basa; sería como una reflexión consciente de segundo orden sobre lo apropiada que puede resultar la moral. (Villoria, 2016, p. 16).

Pero la ética que no es propiedad exclusiva de la religión o de ideología alguna, enseña a todo individuo a ser dueño de sí mismo. Esta disciplina demuestra que cualquier persona posee la capacidad para actuar de manera correcta o errónea al señalar que tanto la virtud como el vicio están en nuestro poder. En efecto, siempre que está en nuestro poder el hacer, lo está también el no hacer, y siempre que está en nuestro poder el no, lo está el sí, de modo que si esta en nuestro poder el obrar cuando es bello, lo estará también cuando es vergonzoso, y si está en nuestro poder el no obrar cuando es bello, lo estará, asimismo, para no obrar cuando es vergonzoso. (Aristóteles, 1986, p. 211).

El ser humano reclama más ética en este final de siglo y, de cierta forma, al renacimiento de la ética como ciencia de los valores y código de conducta de los seres humanos. ¿Por qué? Una buena respuesta es la que expuso el político democrático cristiano brasileño André Franco Montoro en su obra *Retorno a la ética en el cambio del milenio*. En dicho texto afirma: “Quisieron construir un mundo sin ética. Y la ilusión se transformó en desesperanza (...)”. Por su parte, Frankl nos dice:

Este mundo que vemos y que no nos gusta es lo que nos lleva a buscar un renacimiento de la ética. Y aunque no hayamos resuelto satisfactoriamente una serie de problemas en el campo de la ética y su separación de la moral, existe una búsqueda de la ética.

Los actuales instrumentos de control de los servidores públicos (leyes, reglamentos) no bastan para detener la corrupción, ya que dejan de lado lo esencial, todo lo que se refiere a la esfera interna del individuo, su educación, sus valores, lo que da fundamento a sus convicciones. Conviene recordar que la ética es la disciplina del conocimiento que tiene por objeto de estudio, costumbres y actitudes del ser humano clasificándolas en buenas: honestidad, veracidad, prudencia; o malas: codicia, mentira, injusticia, debidas o indebidas; convenientes o nocivas para el ser humano, enseñando cuales son aquellas acciones dignas de imitar (Frankl, 2004).

Esto es cuando la ética es aplicada, la cual consiste en el análisis moral de ciertas actividades de la vida de los hombres que implican problemas de carácter ético. Este campo ha conocido un gran desarrollo en los últimos años, debido a la necesidad de aclarar y distinguir las apuestas morales implícitas en ciertas prácticas profesionales. La ética así considerada pretende aplicar los métodos de la moral para establecer cuáles son las acciones correctas en los diversos ámbitos de la praxis humana.

En muchas ocasiones surge la pregunta de si la actuación de algunos profesionales es o no moral. Estos juicios llevan a preguntarse sobre la delimitación de lo correctamente moral en la praxis de las profesiones. Para emitir un juicio moral adecuado sobre ello, estamos obligados a usar en estos campos los criterios que han descubierto las éticas normativas para distinguir lo moralmente incorrecto de lo incorrecto.

Entre los campos a los que se aplica la ética, encontramos en primer lugar cuestiones sobre las cuales los ciudadanos no suelen mostrar un consenso moral, como en el caso del aborto, la eutanasia, la ética sexual, el medio ambiente, la relación con los animales, etcétera.

Un segundo ámbito de aplicación es la actividad de ciertas profesiones y las consecuencias morales que se derivan de esa práctica. Entre las más estudiadas encontramos la ética política y de la administración que trata de desvelar la dimensión ética en las actividades de los profesionales que trabajan en las instituciones públicas. De aquí que en ocasiones esta ética aplicada sea conocida como ética pública, por referirse a la actividad pública, tanto gubernamental como administrativa, contrapuesta a la actividad privada de los negocios o de otras tareas (Villoria, 2016, p. 17).

Además, el autor añade respecto a la ética pública:

La ética pública ofrece por tanto al servidor público un conocimiento que le permite actuar correctamente en cada situación por difícil que esta sea. El estudio de la ética pública es esencial porque esta disciplina auxilia respecto a lo que es conveniente o nocivo para la colectividad. Se refiere a los criterios que debe poseer el servidor público para realizar sus funciones con miras a dar por resultado un bien a la comunidad.

La ética pública puede entenderse como un hacer colectivo, un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano (Villoria, 2000, p. 19).

En muchos países han existido escándalos por actos improcedentes de servidores públicos que, al ventilarse a través de los principales medios, han ocasionado que los ciudadanos pierdan la confianza en sus representantes. Por ello algunos gobiernos han tenido que establecer medidas dentro de sus programas a fin de combatir la corrupción, como por ejemplo, acciones para fomentar la ética pública pues todo gobierno para ser reconocido como justo, debe contar con individuos íntegros, y es aquí donde entra la ética al formar y seleccionar a los servidores públicos y reiterarles la necesidad de actuar con responsabilidad y eficiencia.

1.2. BUEN GOBIERNO

La Declaración del Milenio¹ presenta una visión para el mundo en el siglo XXI de un mundo pacífico, próspero y justo, que reafirma los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. Refleja la declaración del compromiso de los estados miembro de lograr la paz, la seguridad y el desarme; promover el desarrollo y la erradicación de

1 A/RES/55/2. Distr. General 13 de septiembre de 2000 en el punto V.- tiene como título: Derechos humanos, democracia y buen gobierno: y señala en los puntos 24 y 25 respectivamente: 24. No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo. 25. Decidimos, por tanto: Respetar y hacer valer plenamente la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esforzarnos por lograr la plena protección y promoción de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas en todos nuestros países. Aumentar en todos nuestros países la capacidad de aplicar los principios y las prácticas de la democracia y del respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías. Luchar contra todas las formas de violencia contra la mujer y aplicar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptar medidas para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, eliminar los actos de racismo y xenofobia cada vez más frecuentes en muchas sociedades y promover una mayor armonía y tolerancia en todas las sociedades. Trabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos de nuestros países. Garantizar la libertad de los medios de difusión para cumplir su indispensable función y el derecho del público a la información.

la pobreza; proteger nuestro entorno común; defender los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno, entre otras cosas (Comité de Expertos en Administración Pública, 2000).

Al analizar el papel del buen gobierno en la aplicación de la Declaración, es necesario prestar atención a los elementos básicos de la capacidad para gobernar: la capacidad institucional, la capacidad de formulación de políticas, la capacidad administrativa y de gestión, el perfeccionamiento de los recursos humanos y la suficiencia tecnológica. Una de las conclusiones principales que pueden extrapolarse de la Declaración y de sus objetivos es que la capacidad del Estado en las esferas antes mencionadas es el factor primordial para su aplicación satisfactoria. Un gobierno democrático eficaz y una administración pública eficiente se cuentan, sin duda alguna, entre los elementos más importantes de la promoción del programa de desarrollo nacional de un país (Comité de Expertos en Administración Pública, 2000).

En marzo de 2006 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas emitió la resolución A/RES/60/34, se pidió a la comunidad internacional prestar más apoyo a las iniciativas nacionales en materia de administración pública, en particular a las de los países en desarrollo, y a las alianzas entre el sector público y el privado, a fin de proporcionar apoyo educativo, material y técnico y cooperación. Además, solicita a los estados miembros que respeten los principios de debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, equidad, responsabilidad e igualdad ante la ley y la necesidad de salvaguardar la integridad y fomentar una cultura de transparencia, rendición de cuentas y rechazo de la corrupción en todos los niveles y en todas sus formas, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.²

2 Resolución A/RES/60/34 Resolución aprobada por la Asamblea General, [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/60/L.24 y Add.1)] 60/34. Administración pública y desarrollo. Las resoluciones de la Asamblea General no son publicadas consecutivamente y pueden ser emitidas semanas después de haber sido aprobadas, 30 de noviembre de 2005.

El derecho a la buena administración también se relaciona con lo que concierne a la ética y a los buenos modales en el servicio público. Hemos observado que además de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en la cual figura la proclamación específica del derecho a una buena administración, también se han elaborado por parte de organismos y Estados, códigos, cartas o instrumentos destinados a mejorar la conducta de quienes tienen la responsabilidad de prestar los servicios públicos.

En Europa, por ejemplo, se expidió el llamado Código Europeo de Buena Conducta Administrativa para el personal de la Comisión Europea en sus relaciones con el público (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 2000). La Comisión dio un importante paso, concreto, con vistas a la aplicación de dichos principios al adoptarlo, el 13 de septiembre de 2000, y representa una valiosa guía para los funcionarios de la Comisión en sus relaciones con el público. El objetivo de este código consiste en reforzar los esfuerzos ya desplegados en este sentido, garantizando en toda circunstancia un servicio de calidad e informando de las normas de conducta que tiene derecho a esperar en sus relaciones con la Comisión. También define los principios en que deben basarse las relaciones entre la Comisión y el público: legalidad, no discriminación, proporcionalidad de las medidas con los objetivos perseguidos y coherencia en el comportamiento administrativo.

Otro de los instrumentos en esta materia es el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006).

Este Código será aplicable a los presidentes de República, vicepresidentes, presidentes de Gobierno o de Consejo de Ministros, primeros ministros, jefes de gabinete de ministros, ministros, secretarios de Estado o equivalentes, y, en general, a todos los altos cargos del Poder Ejecutivo tales como viceministros, subsecretarios, directores

de entes públicos o directores generales. En él quedan establecidos, además de los principios y valores³ sobre los cuales se regirá, la definición de un buen gobierno⁴ y tres tipos de reglas de conducta, las vinculadas a: la naturaleza democrática del gobierno, a la ética gubernamental y a la gestión pública.

Las anteriores son acciones que refuerzan la estrategia conducente a establecer un orden en la funcionalidad de los gobiernos y sus administraciones, como puede ser: la actuación correcta de los funcionarios y servidores públicos; la consolidación de la existencia de ciertos valores como el respeto al interés general, la honestidad y lograr la consolidación de los sistemas democráticos en función del ciudadano.

1.3 CORRUPCIÓN

El término “corrupción” viene de la palabra latina *corruptio* que significa “moral decay, wicked behaviour, putridity or rottenness”, (decadencia moral, comportamiento malvado, putrefacción o podredumbre). El concepto puede aplicarse a lo físico, como en “la destrucción o pudrición de algo, especialmente por desintegración o por descomposición acompañado por la insalubridad y la repugnancia; putrefacción”, o un significado moral como en “deterioro o decadencia moral (la)

3 Los principios básicos que guiarán la acción del buen gobierno son: a. El respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana. b. La búsqueda permanente del interés general. c. La aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos y los pueblos. d. El respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social. 3. Los valores que guiarán la acción del buen gobierno son, especialmente: objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente.

4 El buen gobierno es aquel que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de derecho.

perversión o destrucción de la integridad en el cumplimiento de los deberes públicos por cohecho o clientelismo.” (Oxford English Dictionary, 1978, pp. 1024-1025).

El diccionario de la Real Academia Española (2019) propone una definición amplia del término corrupción como:

acción y efecto de corromper; alteración o vicio en un libro o escrito. Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. Por ejemplo: corrupción de costumbres, de voces y en el caso de las organizaciones, especialmente en las públicas, en una práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho económico o de otra índole, de sus gestores.

Por ello, cuando hablamos de corrupción nos referimos a toda acción humana contraria a los principios éticos y a las normas morales, que busca la obtención de beneficios para sí o para terceros, a partir de su posición en una estructura social, económica y política dada (Reflexiones sobre la corrupción administrativa, p. 3). La corrupción tiene que ver en buena medida con la moral, tanto en el comportamiento de los miembros de la sociedad como de sus políticos. Los enfoques anteriores señalan que la corrupción tiene su origen en la carencia de valores. No obstante, la corrupción no tiene solo que ver con la violación a normas morales, (Noonan, 1984), ni se puede tampoco sostener, por ejemplo, que en los países democráticos representativos existe menos corrupción.

Luego entonces la corrupción es un asunto que tiene que ver con países pobres con poca tradición democrática o sin suficiente educación cívica. Sin embargo, esa tesis cae inmediatamente por su propio peso. La corrupción no es padecida exclusivamente por países

pobres, los índices de Transparencia Internacional lo demuestran,⁵ la corrupción se concentra en países de diferentes niveles de desarrollo (Reyes Heróles, 2004).

Enfoques adicionales han puesto el acento de la causa de la corrupción en las carencias, de desarrollo, de moralidad o de rendición de cuentas. Para muchos, entre ellos Marx Weber (2003) “la corrupción está vinculada a los procesos de modernización, lo que trae aparejado que cuando las sociedades tienen más desarrollo existen menos posibilidades de corrupción”.

Nieto (1997) rechaza entender la corrupción solo desde la perspectiva de la ética. Para él, en primera instancia

la corrupción supone un uso desviado de los poderes públicos en beneficio particular. La corrupción no solamente infringe los postulados de la ética, cualesquiera, que estos sean, sino que también infringe las reglas de convivencia política voluntariamente aceptadas, junto con normas jurídicas preestablecidas y, en fin, perjudica económicamente a la sociedad y desestabiliza sus estructuras.

Por su parte Malem Seña (2000)⁶ expone como características de la corrupción, las siguientes:

1) el acto de corrupción implica la violación de un deber posicional, quienes se corrompen transgreden, por activa o por pasiva,

5 Dice Federico Reyes Heróles que los datos del índice de percepción sobre la corrupción necesitan estudiarse con detenimiento. ¿Cómo es posible que el Reino Unido aparezca en el undécimo lugar o que Estados Unidos obtenga una calificación de 7.5 en el lugar dieciocho? Chile tiene una percepción más positiva que Japón, Francia, España o Italia.

6 Ver también Jorge F. Malem Seña, *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Barcelona, Gedisa, noviembre de 2002, pp. 32-35.

algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplen; 2) para que exista la corrupción, debe haber un sistema normativo que le sirva de referencia (económico, político, jurídico, ético); 3) un acto de corrupción no siempre entraña una acción antijurídica, que el acto de corrupción sea legal o ilegal, desde un punto de vista penal o administrativo, dependerá de cada sistema jurídico; 4) los actos de corrupción están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extraposicional. La ganancia puede ser política, profesional, sexual; 5) los actos de corrupción tienden a realizarse en secreto o al menos en un marco de discreción.

Robert Klitgaard (1992) considera como

causas fundamentales de la corrupción, razones de carácter organizativo. Hay corrupción, cuando existe monopolio de la decisión pública, más discrecionalidad en la toma de decisiones, y menos responsabilidad (rendición de cuentas) por la decisión pública.

Klitgaard establece los factores que pueden influir en las decisiones de cometer desvíos, pueden clasificarse en tres tipos:

FACTORES PERSONALES

- Honestidad.
- Ambición.
- Sentimientos de pertenencia e integración al grupo.

FACTORES DE LA ORGANIZACIÓN

- Cultura y valores de la organización.
- Posibilidades de realización personal de cada integrante.
- Conducta ética o corrupta de los superiores.

- Incentivos que la organización da a la honestidad.
- Eficiencia de los controles externos para detectar casos de corrupción.
- Sanciones previstas en casos detectados de corrupción.

FACTORES EXTERNOS

Influyen cuando las personas cometen actos delictivos.

- La presión externa en forma de coimas o extorsiones.
- El tipo y monto de los sobornos ofrecidos. (Klitgaard, 1992).

Por su parte, Cárdenas dice:

La corrupción se manifiesta, entre otras maneras, en las siguientes: cuando se impide la transparencia y la rendición de cuentas; al sobornar, extorsionar y, enriquecerse ilícitamente; al obtener ventajas ilegales de asuntos públicos, privados, sociales; cuando el gobernante no cumple con sus programa electoral y de gobierno; cuando el político engaña al electorado con falsas promesas; cuando se usan fondos ilegales en las campañas; cuando los funcionarios y los políticos usan la distribución de privilegios y prebendas para despojar a los partidos políticos y a otras organizaciones de sus principios éticos y de su vigor intelectual; cuando el gobernante no actúa con preparación, desinterés, voluntad de servicio; cuando los subalternos son oportunistas; cuando se reprime la crítica para posteriormente obtener ventajas; y, cuando los gobiernos democráticos permiten que sus industrias suministren armas a gobiernos represivos. La lista es interminable, y comprende todo tipo de asuntos y ámbitos. La corrupción tiene importantes costos (Cárdenas, 2005).

En el Estado hay muchos funcionarios que manejan grandes sumas de dinero. Los límites en sus conductas están dados por su moral personal

y por los controles que operen sobre ellos. Por tanto, es necesario contar con representantes confiables y con funcionarios públicos que cumplan con las tareas que la sociedad les encomendó y con los deberes a los que se comprometieron en su función pública. Además profundizar los procesos y mecanismos que establezcan el cumplimiento de la ley.

1.4. CONCLUSIONES

El ciudadano es ahora, no un sujeto pasivo, receptor mecánico de servicios y bienes públicos, sino sujeto activo protagonista, el cual aspira a tener una participación destacada en la configuración de intereses generales. Los ciudadanos tienen derecho a que la gestión de los intereses públicos se realice acorde al libre desarrollo solidario de las personas.

Por eso es un derecho fundamental de la persona, porque la persona en cuanto tal requiere que lo público, que es el espacio de lo general, esté atendido de forma y manera que lo permita realizarse, en su dimensión de libertad solidaria, como persona humana desde diferentes dimensiones (Rodríguez, 2008).

Una administración pública que se ajuste adecuadamente a las demandas democráticas ha de responder a una rica gama de criterios que podríamos calificar de internos, por cuanto miran a su propia articulación interior, a los procesos de tramitación, a su transparencia, a la claridad y simplificación de sus estructuras y a la objetividad de su actuación.

El derecho fundamental a la buena administración de instituciones públicas constituye un paso decisivo en orden a garantizar unos mínimos democráticos en el ejercicio del poder, que el poder se utilice de manera abierta, plural, social y equilibrada y humana, lo anterior es

algo que se debe considerar al proyectar las diferentes formas de gobernar y administrar a partir de las distintas opciones políticas.

Si se entiende el derecho al buen gobierno como un derecho en el sentido expuesto, este otorga a su titular el poder de exigir a un tercero lo que la norma que le ha facultado prescribe y coloca a su vez al Estado en una posición de deber al cumplir esta prestación.

La buena administración se nos presenta, por tanto, como un nuevo principio rector de la actuación de las administraciones públicas y como un derecho fundamental. La novedad de este derecho radica en que logra integrar bajo un concepto un conjunto de subderechos ya existentes. Además, como principio rector comporta la imposición a los poderes públicos de una conducta tendente a hacer realidad el contenido del principio y como mandato se dirige al legislador y al resto de poderes públicos.

El interés merecedor es la protección de la actividad pública y los servicios que los distintos poderes prestan a los ciudadanos. Lo que se intenta es el correcto ejercicio de la administración pública, el cual consiste en una demanda de imparcialidad, eficacia, transparencia y servicio a los intereses generales, mismos que servirán para prevenir y combatir a la corrupción. Por ello es de vital importancia que la ética sea un pilar para el sostenimiento de un buen gobierno.

1.5 BIBLIOGRAFÍA

Aristóteles. (1986). *Gran ética*. Buenos Aires: Editorial Aguilar.

Bulle Goyri, V. (1992). Las garantías individuales en la Constitución de 1917. *Estudios jurídicos en torno a la constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*. México: UNAM.

Cárdenas, J. (2005). *Estado de Derecho y corrupción*. México: Editorial Porrúa.

Carrillo Flores, A. (1966). *Derecho Administrativo*. México: Undécima edición.

- Código Iberoamericano de Buen Gobierno. (23 de junio de 2006). Montevideo.
- Comité de Expertos en Administración Pública. (2002). *Ampliación de la capacidad de la administración pública para aplicar la Declaración del Milenio E/C.16/2002/4*. Nueva York.
- Cornu, D. (1998). *Ética da informação*. Trad. Laureano Pelegrin. Barú: EDUSC.
- Cugat, Mauri. (1997). *La desviación del interés general y el tráfico de influencias*. Barcelona: CEDECS.
- Damaso, Simoes. (s.f). *El fraude y corrupción en la administración pública*, España: Ediciones de la Universidad de Salamanca, vol. III.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas, (20 de octubre de 2000). DO L 267.
- Frankl, Víctor. (2004). *El hombre en busca de sentido*. Madrid: Herder.
- García, Mexía. (2001). *Los conflictos de intereses y la corrupción contemporánea*. Pamplona: Aranzadi.
- IFAI, (2004). *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*. México: Editorial Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Internacionales.
- Klitgaard, Robert. (1992). *Controlando la corrupción*, Fundación Hanns Seidel. La Paz, Bolivia: Quipus.
- _____ (1995). Estrategias a nivel nacional e internacional para reducir la corrupción; Pena y Estado. *Revista Latinoamericana de Política Criminal*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- López-Nieto, Francisco. (1989). *La administración pública en España*. Barcelona: Editorial Ariel. Primera edición.
- Malem Seña, Jorge F. (2000). *Globalización, comercio internacional y corrupción*. Barcelona: Gedisa.
- _____ (2002). *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa.
- Marcílio, Maria Luiza y Lopes Ramos, Ernesto (coord.). (1999). *Ética na virada do milenio: busca do sentido da vida*. Sao Paulo: LTR, segunda edición.
- Nieto, Alejandro. (1997). *Corrupción en la España democrática*. Barcelona: Ariel.
- Noonan Jr., John T. (1984). *Bribes*. Nueva York: Mac Millan.
- Oxford English Dictionary. (1978).

- Real Academia Española. (2019). *Corrupción*. Madrid, Diccionario de la Real Academia Española. Disponible en: <https://dle.rae.es/?id=B0dY4l3>.
- Reflexiones sobre la corrupción administrativa. (s.f.). *Herramientas para el control y la prevención, en la lucha contra la corrupción*. MAC: Experiencia cubana.
- Reyes Heróles, Federico. (2004). *Entre las bestias y los dioses. Del espíritu de las leyes y de los valores políticos*. México: Océano.
- Ricoeur, Paul. (1998). *Soi-meme comme un autre*. París: Seuil.
- Ríos Elizondo, Roberto. (1975). *El acto de gobierno*, México: Editorial Porrúa.
- Rodríguez-Arana, Jaime, et al. (2008). *El derecho a la buena administración pública*. España: Junta de Castilla y León.
- Sánchez Morón, Miguel. (2008). *Derecho Administrativo, parte general*, Madrid: Tecnos, cuarta edición.
- Smith, A. (2004). *La teoría de los sentimientos morales*. Madrid: Edición de Carlos Rodríguez Braun Alianza.
- Villoria Mendieta, Manuel. (2000). *Ética pública y corrupción*. Madrid: Tecnos-Universidad Pompeu Fabra.
- _____ e Izquierdo-Sánchez, Agustín. (2016). *Ética pública y buen gobierno*. Madrid: Tecnos.
- Weber, Max. (2003). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Madrid: Alianza.

2. La participación como derecho social: sus implicaciones en la gobernanza

Carlos Gómez Díaz de León

Sumario. 2.1 *Introducción*; 2.2 *La participación como un derecho político*; 2.3. *La participación, base de la legitimidad gubernamental*; 2.4 *Gestión pública en la nueva gobernanza: Del buen gobierno a la gobernanza*; 2.5 *La institucionalización del control ciudadano sobre la agenda*; 2.6 *Perspectivas y desafíos para la institucionalización*; 2.7 *Reflexiones finales*; 2.8 *Bibliografía*.

Resumen: El siguiente trabajo tiene como objetivo esbozar, desde una perspectiva eminentemente teórica, la importancia de la participación como derecho humano fundamental en el marco de la gestión pública y en la gobernanza democrática. Para ello se parte de la hipótesis de que cualquier modelo democrático se basa fundamentalmente en la participación política no solamente en los procesos electorales, de elección y designación de los gobernantes y representantes políticos, sino también y sobre todo en la acción pública que deriva de la gestión pública. También se reflexiona sobre la relación intrínseca entre gobernanza, participación, capital social y las herramientas coadyuvantes para un mejor gobierno. Finalmente se apuntan algunos retos y perspectivas que pueden contribuir a fortalecer cualitativamente los procesos participativos y el desempeño gubernamental.

Palabras clave: gobernanza, participación, gestión pública.

Abstract: The following work aims to outline from an eminently theoretical perspective, the importance of participation as a fundamental

human right within the framework of public management and democratic governance. This is based on the hypothesis that any democratic model is based fundamentally on political participation not only in the electoral processes, election and appointment of the governors and political representatives, but also and especially in the public action that derives from the public management. It also reflects on the intrinsic relationship between governance, participation, social capital and the coadjuvant tools for better governance. Finally, some challenges and perspectives are pointed out that can contribute to the qualitative strengthening of participatory processes and government performance.

Keywords: governance, participation, public management.

2.1 INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas hemos atestiguado profundas transformaciones en los sistemas políticos occidentales como consecuencia de la evolución de la democracia en países que guardan una fuerte tradición liberal y republicana y que reflejan una paradoja compleja. Por una parte, la emergencia de la participación ciudadana a través de las redes sociales con exigencias cada vez más frecuentes e intensas sobre el quehacer gubernamental y, por otra, una crisis del modelo democrático que cuestiona la efectividad del desempeño gubernamental y vulnera la estabilidad del sistema con la búsqueda de soluciones cada vez más polarizadas, donde la ciudadanía no percibe estas soluciones por parte de los partidos políticos tradicionales, ya sean de la extrema derecha o de la extrema izquierda. Por tal razón han surgido movimientos y liderazgos relativamente independientes que, sin ser la panacea a la situación política, económica o social, son alternativas políticas con las que la sociedad busca una mejor atención a sus demandas y reclamos sociales.

Dentro de este contexto dinámico y complejo de cambios políticos, desde una visión prescriptiva, los regímenes políticos modernos y que además quieren caracterizarse como democráticos deben estar sustentados en tres sólidos pilares. En primer lugar, en un conjunto de normas jurídicas que regulan el funcionamiento orgánico del sistema, así como las relaciones necesarias entre las principales instituciones participantes en el juego político. Esto constituye precisamente el régimen de derecho que se constituye en la piedra angular del sistema. En segundo lugar, ante la imposibilidad de que la sociedad en su totalidad, es decir de que todos y cada uno de los individuos integrantes de la comunidad política puedan participar directamente en las decisiones públicas, aparece la institución de la representación como un componente fundamental de las democracias modernas y que permite un funcionamiento relativamente ágil y eficaz del sistema político. Por último, el modelo democrático se completa con un adecuado sistema institucional que permite, a partir de una continua comunicación, asegurar o por lo menos procurar que las acciones, programas, y en general las políticas públicas que genera el sistema político correspondan a las necesidades, inquietudes, demandas e intereses de la población; es decir que atiendan las expectativas de los gobernados.

En este sentido se trata de contar con los elementos que permitan evaluar la eficiencia y la eficacia del desempeño gubernamental en primer lugar, y en segundo término la compatibilidad entre las demandas y los productos, lo cual nos ofrece el grado de legitimidad del gobierno en turno. Este último elemento, la legitimidad, se refiere no únicamente a que las demandas sean satisfechas, sino sobre todo a que los productos del sistema cumplan con una serie de valores sociales que aseguren que las diferencias materiales de los individuos formalmente iguales sean subsanadas a través de las políticas públicas.

Ello implica una ética social en todos los miembros de la comunidad, no solo en los gobernantes, aunque a ellos será más exigible por la naturaleza de su función de servidores públicos, que deberá velar por dar cumplimiento a los objetivos últimos del Estado, consistentes en progreso y bienestar social, y que refleje las virtudes públicas que integran la esencia de una plena ciudadanía y que tienen su máxima expresión en la participación colectiva en las políticas públicas. Entre tales virtudes contamos la tolerancia, el respeto, la solidaridad y la responsabilidad compartida. En este sentido, se considera la participación como un derecho humano fundamental y una cualidad de los sistemas políticos democráticos.

Estos tres elementos del trípode se encuentran presentes en la emergencia de formas e instrumentos de participación ciudadana que constituyen el fundamento de la democracia participativa y al mismo tiempo se generan a partir de la confluencia de tres disciplinas que en la gobernanza moderna se encuentran indisolublemente presentes: derecho, política y ética.

En este marco disciplinario, en el presente capítulo abordaremos la evolución de los derechos ciudadanos desde la perspectiva de uno de los autores clásicos en el tema, para después revisar los aspectos conceptuales de la gestión pública y de la gobernanza. Posteriormente se detallará la importancia de la participación como condición básica del buen gobierno y al final se harán algunas reflexiones sobre la legitimidad que genera la participación social.

2.2 LA PARTICIPACIÓN COMO UN DERECHO POLÍTICO

La transición del Estado Liberal al Estado Democrático y posteriormente al Estado Social tuvo como consecuencia un proceso de construcción de la ciudadanía a partir de la conquista y evolución gradual

de los derechos fundamentales, que según Thomas H. Marshall (1997) pasó de los derechos civiles a los derechos políticos y después a los derechos sociales.

Marshall establece una clasificación al dividir a la ciudadanía en tres elementos: civil, político y social. El civil consiste en los derechos necesarios para la libertad individual (libertad de la persona, libertad de expresión, de pensamiento y de religión, el derecho a la propiedad, a cerrar contratos válidos, y a la justicia).

Con respecto al elemento político, si bien Marshall se refiere al derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como electo de los miembros de tal cuerpo, podemos decir, que hoy existen muchas otras formas de participación ciudadana, formales o informales, mediante las cuales se puede incidir directa o indirectamente en los asuntos públicos, sin que la participación se reduzca al fenómeno electoral, a la emisión del sufragio.

Por su parte, el elemento social se refiere a todo el conjunto de prerrogativas que van desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad, hasta llegar a considerar el derecho a participar del patrimonio social y al vivir de un ser civilizado conforme a los estándares corrientes en la sociedad.

Sin embargo, según Jordi Borja (2002) los derechos que configuran la ciudadanía en nuestros días son mucho más complejos que en el pasado y se tienen que adecuar a poblaciones y exigencias sociales más diversificadas e individualizadas. Este autor señala que la construcción histórica de la ciudadanía ha obedecido a dos procesos fundamentales: por una parte, a la ampliación de los derechos formales de las personas y por otra, al desarrollo de los contenidos reales de los derechos mediante políticas públicas que redujeran las desigualdades sociales y culturales, sin las cuales los derechos políticos son formales y ficticios,

lo cual supone dar contenidos materiales a los derechos teóricos, ampliando incluso su formulación inicial y añadiendo nuevos derechos. En la actualidad, la globalización exige establecer cartas de derechos universales, estructuras representativas de regulación y participación en ámbitos supraestatales y políticas públicas que garanticen estos derechos en contextos internacionales, nacionales y locales.

Esta tendencia que tiene como uno de sus pilares la noción de ética social como filosofía de acción, se nutre del espíritu que países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) consagró en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y particularmente del artículo 29:

- a. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad puesto que solo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.
- b. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

De esta forma vemos que los derechos no vienen solos, pues como dice Borja (2002), la ciudadanía es un concepto dialéctico entre derechos y deberes, ya que todos los derechos comportan deberes por parte de sus titulares, sin lo cual los derechos pierden eficacia para el conjunto de la ciudadanía.

En este sentido, le corresponde al Estado como máxima instancia de articulación social, garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales. Por ello, para efectos de este trabajo centraremos nuestra atención en el ejercicio de los derechos civiles y políticos,

específicamente en el derecho de participación como un elemento fundamental de la democracia, como afirma Abramovich (2006), que al mismo tiempo permita alcanzar los derechos sociales como componentes fundamentales del desarrollo.

En este caso, estudiaremos lo anterior desde una perspectiva de la gestión pública como una actividad del Estado que tiende a garantizar y materializar el pleno disfrute y ejercicio de los derechos humanos antes referidos.

2.3 LA PARTICIPACIÓN, BASE DE LA LEGITIMIDAD GUBERNAMENTAL

Si bien la participación es una demanda por parte de la sociedad, no siempre se materializa si no se cuenta con un sistema político adecuado con instituciones representativas y partidos políticos. En este sentido, debe considerarse que la representación tanto en el legislativo como en el ejecutivo debe darse con compromiso, transparencia y sencillez. No se puede esperar la participación ciudadana cuando el lenguaje de las autoridades es demagógico (retórico) y encriptado (sumamente rebuscado), o cuando no se ofrecen medios efectivos para participar en la elaboración y ejecución de las decisiones. Sin estas premisas, es imposible hablar de gobiernos democráticos modernos.

La participación requiere por parte del ciudadano la credibilidad en el Gobierno por lo menos en tres aspectos: 1) que se considere verdaderamente democrático (legitimidad), 2) que el proceso sea honesto, es decir, con plena transparencia de los actores al momento de intervenir en este; y 3) que sea eficiente y no represente altos costos ni a las entidades públicas ni a los ciudadanos. Un Gobierno representativo a todos los niveles, descentralizado y defensor decidido de las libertades de la sociedad; honesto y eficiente en todas las administraciones públicas, transparente en su funcionamiento y gasto, flexible y dialogante en su

relación con la ciudadanía. En este marco, la descentralización efectiva del Estado, consolidando y creando entes regionales, locales y barriales con competencias y recursos, y la modernización administrativa, no para eliminar la gestión pública sino para hacerla más productiva y competitiva frente a proveedores alternativos de servicios públicos, son requisitos para la participación democrática.

La actual situación de escasez de recursos públicos y de mayores demandas sociales en las localidades de base debidas a la necesidad de reactivación económica y de creación de empleos; seguridad pública; de salud; de educación; de construcción y rehabilitación de vivienda; vialidad y transporte público, entre otros, ofrece la participación como una alternativa para movilizar los recursos potenciales en la colectividad mediante la cooperación y la solidaridad social. Sin embargo, esta participación no sustituye la opacidad, la ineficacia, la insensibilidad y la baja productividad gubernamental, sino que una gestión pública justa y activa, con unos programas ambiciosos e innovadores que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudadanía, son condiciones previas para el desarrollo de la participación.

La participación se basa en el contenido material, es decir, en expectativas fundadas de progreso individual y colectivo, pero también en que exista un conjunto de mecanismos institucionales y que se reconozcan estos derechos ejercitables. Y son las mayorías populares y marginadas las que más necesitan esta institucionalización.

La regulación de los derechos difusos (consumo, urbanismo, medio ambiente, comunicación social, servicios públicos) mediante las cartas al ciudadano; la participación en la elaboración y ejecución de programas de actuación pública; la autogestión de servicios con el apoyo de la administración; la intervención de la democracia de base en las instituciones representativas (derecho de audiencia pública, comi-

siones mixtas) son aspectos pendientes de la agenda participativa en los diferentes ámbitos de gobierno.

Se deben fortalecer los interlocutores colectivos para potenciar la participación. Si bien existen organizaciones sociales, cívicas, sindicales, culturales, ambientales y de interés común, entre otras, tienen características y fortalezas distintas. Unas se distinguen por su representatividad, otras por sus iniciativas, otras por su capacidad de gestión y organización (ver figura 1).

FIGURA 1. Participación social en un modelo de gobernanza



Tomado de Dirk Messner. Del Estado céntrico a la sociedad de redes. Nuevas exigencias a la coordinación social en Norbert Lechner, René Millán y Francisco Valdés Ugalde, (coord.) *Reforma del Estado y coordinación social*, p. 82.

En todo caso, es necesario establecer el equilibrio entre la participación pública y la participación de la sociedad civil de conformidad

con la naturaleza de la intervención social y de la propia organización. Al respecto resulta pertinente el modelo de Messner que clasifica y agrupa las decisiones y los objetivos de la participación según el carácter del medio a través del cual se participa y coloca las decisiones de mercado con propósitos de autoayuda y control democrático, por un lado, contra procesos decisorios descentralizados con propósitos de cabildeo y focalización de potencialidades en el otro extremo.

La voluntad de un gobierno participativo se manifiesta por el apoyo que brinda a las organizaciones sociales locales y/o nacionales sin exigir ningún tipo de dependencia administrativa o partidaria.

La participación debe considerarse un método de gobierno, un estilo de hacer política, en y con la sociedad, que supone cumplir con los requisitos señalados: racionalización de la gestión pública y descentralización de las políticas de estado. La cultura democrática se desarrolla en un contexto dialéctico de pluralismo y consenso, de confrontación y de negociación, que solo puede ofrecer un estado descentralizado y participativo.

Por su parte, Kliksberg (2001) y Pichardo Pagaza (2004) coinciden en potenciar el rol ciudadano en la gestión pública. El primero nos propone seis tesis que justifican la participación ciudadana y que, a su vez, nos muestran el papel que esta juega en la gobernanza democrática:

1. La participación genera resultados. En la esfera social, la participación ciudadana produce resultados muy superiores a otros modelos tradicionales de organización, incluyendo los de tipo burocrático y paternalista.
2. La participación tiene ventajas comparativas. Los proyectos de infraestructura cuando se organizan alrededor de la participación intensa de la comunidad, permite alcanzar metas que van más allá de

los propósitos directos de las obras y proyectos. Se podrían denominar los meta o supraobjetivos. Entre ellos los siguientes:

- o Eficiencia y productividad: es decir, el uso óptimo de recursos escasos.

- o Equidad: en términos de la distribución igualitaria y permanente entre diversos sectores de la comunidad de los beneficios de un proyecto.

- o Sostenibilidad: significa la prolongación de la vida útil y los beneficios de un proyecto en el largo plazo.

- o Estas ventajas comparativas arrojan, en conjunto, resultados superiores a los modelos burocráticos o paternalistas que se organizan de arriba abajo.

3. La participación contribuye a mejorar la gerencia pública y la administración.
4. La participación enfrenta resistencias e intereses poderosos.
5. Para fortalecer la participación se requieren políticas y estrategias activas. La idea subyacente es reemplazar la democracia pasiva por una democracia activa, inteligente y viva. En esta última habría canales abiertos de comunicación para que el ciudadano se mantenga bien informado; para que pueda hacer llegar su opinión a las instituciones políticas por diversos medios, no únicamente los días de votación; para lograr una influencia continua y genuina sobre la administración pública.
6. La participación es inherente a la naturaleza humana. Es un fenómeno que “eleva la dignidad humana y crea la posibilidad de desarrollo y realización. Trabajar a favor de la participación es, sin duda, devolver un derecho fundamental a los marginados.

En el mismo sentido, Pichardo Pagaza advierte que la participación ciudadana es una pieza clave en la legitimidad y en la gestión eficaz de políticas públicas, por lo cual debe en todo momento estar en la

voluntad política de todo gobernante que se reclame como democrático.

2.4 GESTIÓN PÚBLICA EN LA NUEVA GOBERNANZA: DEL BUEN GOBIERNO A LA GOBERNANZA

La gobernanza y la nueva gestión pública han venido a complementar el proceso de reforma del Estado llevado a cabo a partir de la década de los ochenta, principalmente como una solución a las crisis de legitimidad, de eficacia y de eficiencia de la acción de gobierno de las que nos hablan Cabrero y Nava (2000, p. 20 y ss.) que se vivían especialmente en América Latina, condición que se ha extendido hasta nuestros tiempos. Como consecuencia de la persistencia de problemas sociales como la marginación, la pobreza, la inseguridad, la ineficiencia administrativa y la falta de resultados que satisfagan plenamente las demandas sociales, la ciudadanía ha exigido profundas transformaciones institucionales que han impactado a toda la organización social.

Desde la democratización paulatina de los órganos estatales y de la alternancia en el ejercicio del poder, hasta una cada vez más intensa participación social en organizaciones y movimientos espontáneos, la reforma del Estado sigue siendo un fenómeno perceptible en nuestra vida diaria. En razón del impacto que dentro de este proceso tiene la reforma gubernamental, resulta de particular relevancia la aparición de la gobernanza y la nueva gestión pública como modelos que han revolucionado la concepción burocrática del gobierno.

Ante esta constante evolución del Estado y de la sociedad, así como de lo limitado del concepto de gobernabilidad en las nuevas circunstancias, surge el concepto de gobernanza, con un significado de mayor alcance. Incluso autores como Luis F. Aguilar (2007), nuestro principal referente en esta materia y en nueva gestión pública, lo con-

sideran un concepto mucho más amplio, que si bien mantiene los elementos que determinan el grado de gobernabilidad señalados por Arbós y Giner (en Alcántara, 1995, p. 32), como es la legitimidad (grado de confianza) y la eficacia (grado de cumplimiento de expectativas y necesidades), les da un nuevo sentido.

Mientras que en la gobernabilidad, la legitimidad se situaba en el proceso para acceder al poder, referido al cargo de gobernante; en la gobernanza la legitimidad se sitúa en el gobierno como acción de gobernar, se convierte en una legitimidad basada en resultados.

De la misma forma, mientras que en la gobernabilidad la eficacia se da por el grado de cumplimiento de las expectativas y las necesidades de la sociedad, en la gobernanza va más allá, otorgando mayor importancia a la forma en que se da respuesta a esas expectativas y necesidades, con la introducción de nuevos atributos en la gestión pública tales como la inclusión de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y de gestión de las políticas públicas.

La gobernanza constituye una nueva forma de gobernar más cooperativa, en donde convergen multiplicidad de actores de los diferentes ámbitos, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, que participan y colaboran en la formulación e implementación de políticas públicas (Mayntz, 2001).

Esto, en gran medida tiene que ver con la necesidad de desarrollar nuevas capacidades para dirigir a la sociedad, en donde el gobierno toma únicamente un rol de facilitador y coadyuvante en este proceso, cuyo acento radica en la apertura a una participación social más activa, responsable, vigilante y solidaria. De esta manera, el modelo de la nueva gobernanza surge como un mecanismo de democratización por sus atributos de participación y colaboración en cuanto al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas gubernamentales en la construcción de un estado democrático y social de derecho.

En este sentido, la Comisión de las Comunidades Europeas (2001) en el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* ha definido cinco principios básicos para lograr una buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.

Según Aguilar (2008, p. 90 y ss), la gobernanza puede definirse como el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección. Vista la gobernanza como un proceso de construcción y dirección de la sociedad, constituye un proceso mayor que integra la acción del gobierno y delimita el ejercicio del gobierno: sus roles, facultades, instrumentos y alcances, su modo de conducirse y conducir. Por tanto, puede considerarse como un proceso distinto del mero actuar del Gobierno y un proceso superior al actuar del Gobierno.

Este proceso integral de orden superior que significa la gobernanza implica una reorganización social, política y administrativa. Esto obedece a que una transformación en el tejido de la sociedad supone un cambio en su forma de organización política que es el Estado y naturalmente en su actuación, por lo que también ocasiona cambios en las administraciones públicas como responsables de gestionar los asuntos y las políticas públicas que produce el sistema político.

Por tal motivo, desde una perspectiva que va más allá de la dicotomía tradicional entre administración pública y política, la administración pública representa un factor esencial en la acción de Gobierno, ya que contribuye no solamente a la efectividad de las decisiones gubernamentales, sino a lograr la efectividad de la gestión integral de las políticas públicas que implica una intervención en el proceso de toma de decisiones, de implementación y evaluación de políticas, aunque mayormente en un ámbito de gestión pública. Con ello la administración pública redefine y amplía su campo de acción ante la necesidad

y urgencia de articular la hechura de la política con la gestión de su ejecución o puesta en práctica.

De esta forma, se abre un escenario propicio que da origen a la gestión de políticas públicas como un nuevo modelo de actuación de carácter más ejecutivo y gerencialista de la administración pública, por su carácter estratégico y de intervención directa en la toma de decisiones, dejando atrás la visión limitada de la administración pública que le otorgaba una función meramente operativa.

La nueva gerencia pública constituye el puente que facilita la transición de las capacidades directivas del Gobierno hacia su acción directiva y sobre todo a su eficacia directiva, es decir, que facilita la operación y ejecución efectiva de las funciones y los cometidos legítimos del Gobierno. Por tanto, la gerencia pública es un método para la toma de decisiones públicas en condiciones que se caracterizan por la restricción de recursos y por la alta complejidad, que conjunta diversas técnicas de carácter administrativo, técnico y político propias del sector para dar solución a problemas públicos.

Este nuevo concepto de gestión pública pone énfasis en las relaciones descentralizadas, interinstitucionales e intergubernamentales. Es una gestión de coordinación, de dirección por consenso, con el objeto de transformar el funcionamiento de las organizaciones públicas y crear una gestión orientada al ciudadano, enfocada a resultados y a procurar la eficiencia, la eficacia, la economía y la calidad en la provisión del servicio público. Debe ser una gestión abierta, constructiva y visionaria que le permita adecuarse a las futuras realidades públicas y políticas que los estados han de enfrentar para lograr una mayor gobernanza.

Esta centralidad del ciudadano implica considerarlo en sus dos facetas: como titular de derechos y obligaciones, por un lado, y como cliente de servicios públicos, por otro.

Como vemos, de acuerdo con los desafíos que impone la mundialización a la gestión pública, esta tiene que ser cada vez más efectiva, no solo a nivel federal, sino, sobre todo, en el plano local, que constituye el espacio inmediato al ciudadano, de ahí la necesidad de que sea descentralizada y participativa la nueva gestión pública.

En relación con el tema de la ineficiencia e ineficacia gubernamentales, Aguilar (2007) afirma que el problema consiste en que el Gobierno democrático debe acreditar ser un agente capaz de efectuar la dirección, coordinación y articulación de sus sociedades, con resultados relevantes. Según nos señala este autor, se trata del paso de la democracia como doctrina de forma de gobierno a la democracia como gobierno con capacidad gubernativa.

El bajo rendimiento de los Gobiernos democráticos modernos puede deberse a que en el pasado se concentró la atención social en el proceso electoral más que en el gubernativo, por lo que no se construyeron las capacidades requeridas para que las democracias estuvieran en aptitud de gobernar.

En este contexto, es preciso un replanteamiento de las instituciones políticas, sin embargo, según Oszlak, no se trata únicamente de redefinir el perfil del Estado, sino también de establecer, incluso como condición necesaria de su reforzamiento, el papel que cabe a la sociedad en el tejido sociopolítico que se está configurando. Este tipo de preocupaciones replantea la legitimidad del espacio público y el espacio privado, así como la frontera deseable entre sociedad y Estado. Rescata también el papel de la representación política y de la participación social, es decir, de los nuevos espacios, actores y mecanismos a través de los cuales podrían crearse contrapesos sociales e institucionales inspirados en valores democráticos para que la agenda pública refleje efectiva y equitativamente las demandas y necesidades del conjunto de la sociedad.

Es así que mientras en la gobernabilidad, la legitimidad se situaba en el proceso para acceder al poder, referido al cargo del gobernante; en la gobernanza, la legitimidad se sitúa ya no en el gobierno como gobernante, sino en el gobierno como acción de gobernar, se convierte en una legitimidad basada en resultados. En términos de Deutsch (1976, p. 28 y ss), esta legitimidad por resultados se ocupa de la sustancia de lo que existe o lo que se hace en política, no solo del procedimiento mediante el que se obtiene el poder político o de la representación mediante la que se ejercita.

De la misma forma, si en la gobernabilidad la eficacia está dada por el grado de cumplimiento de las expectativas y las necesidades de la sociedad, en la gobernanza va más allá, otorgando mayor importancia a la forma en que se da respuesta a esas expectativas y necesidades, con la inclusión de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y de políticas públicas, así como en el control social basado en aspectos de calidad, eficiencia, responsabilidad, colaboración, transparencia y coherencia entre otros.

En este sentido, la gobernanza constituye una nueva forma de gobernar más cooperativa, en donde convergen multiplicidad de actores de diferentes ámbitos, instituciones estatales y no estatales, actores públicos y privados, que participan y colaboran en la formulación y la aplicación de políticas públicas. Por esta razón la existencia de capital social societal es un ingrediente fundamental en la gobernanza.

Esto, en gran medida tiene que ver con la necesidad de desarrollar nuevas capacidades para dirigir la sociedad y nuevos mecanismos de control y evaluación desde la misma ciudadanía, en donde el gobierno toma únicamente el rol de facilitador y coadyuvante en este proceso. Es así que para la gobernanza el énfasis radica en la apertura a una participación social más activa, responsable, vigilante y solidaria.

De esta manera, el modelo de la nueva gobernanza surge como un mecanismo de democratización por sus atributos de participación y colaboración mediante el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas gubernamentales en la construcción de un Estado democrático y social de derecho. Por otra parte, desde la perspectiva de la sociedad civil, el capital social aparece como el recurso esencial para vitalizar y legitimar las políticas públicas en el marco de una gobernanza democrática.

2.5 LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CONTROL CIUDADANO SOBRE LA AGENDA

En la medida en que concebimos el modelo democrático como fundado en el control ciudadano o, como propone Dahl, en el control final de la agenda de gobierno, han aparecido interesantes estudios como uno reciente del PNUD sobre democracia, Estado y ciudadanía, y el de Nuria Cunill (2009) quien presenta cuatro movimientos que ofrecen una oportunidad para la construcción de la ciudadanía desde la institucionalidad pública.

Primero, la recuperación de lo público como un posible horizonte normativo común al Estado y a la sociedad. Segundo, la conciencia creciente de que lo público es también un proceso en construcción. Tercero, la valorización de la administración pública como instrumento que, a la vez, crea instituciones. Y cuarto, el reconocimiento de que la democracia y la eficiencia pueden constituirse en objetivos simultáneos de la gestión de los asuntos públicos. Adicionalmente, contempla un quinto movimiento que abarca los cuatro anteriores y en parte explica su emergencia además de darles contenido: la recuperación de la democracia, al menos de manera formal. Retomaremos de entre estos dos que nos parecen fundamentales para propósitos de este trabajo. Precisamente,

desde el primer movimiento se explica la ampliación del espacio público como efecto de la mayor participación social hacia el Estado, y se refiere a una concepción más amplia de lo público y a recuperar la principal función política de la sociedad: control e influencia sobre el Estado. Esta se origina en las expresiones de lo público no estatal que pretende la formación discursiva de la voluntad pública y el control social.

En el primer caso, nos dice Cunill (2008, p. 120) reivindicar lo público como ideal normativo se refiere a que a través del debate y la persuasión se recupere la función crítica y de control del Estado por parte de la sociedad. Con ello se alude a la política como acción conjunta de los individuos desde la sociedad. Cabe señalar que el control social al que aquí se hace referencia trasciende el espíritu tradicional y limitado de las contralorías sociales, ya que mientras estas últimas emergen de la administración pública, el control social que nos interesa es aquel que emana de la sociedad y es ajeno a las instituciones públicas, ejerciendo un poder directo sobre la conducción de la sociedad y la toma de decisiones públicas.

Desde la perspectiva del ideal normativo, al espacio público democrático le corresponden dos funciones específicas: actuar como la caja de resonancia de los problemas que afectan al conjunto de la sociedad y persuadir al sistema político a que asuma y acoja tales problemas.

Esto se torna importante ante la crisis de representatividad que existe actualmente, por lo que surge la necesidad de desarrollar procesos de control social que influyan sobre el Estado para presionar para que sus decisiones y políticas se definan conforme a los intereses de la ciudadanía. Una de las principales características de esta expresión de lo público no estatal, es la total autonomía y su espontaneidad respecto del Estado. Las evidencias más claras de estos procesos los identificamos en los observatorios ciudadanos y en las asociaciones voluntarias y movimientos espontáneos que tratan de influir indirectamente en el

Estado para que las decisiones colectivas se definan conforme a intereses de la ciudadanía.

Por otra parte, nos parece muy interesante la revalorización de la administración pública como un instrumento que crea y fortalece instituciones democráticas.

Cunill (p. 123) plantea la tesis de que los procesos de reforma administrativa en América Latina han incorporado el objetivo de democratizar la administración, abriéndola al público para la participación ciudadana deliberativa e incluso para la colaboración. Ello obedece a dos asuntos impulsados por las exigencias sociales al Estado como reclamo de su ineficacia y su alto costo, por una parte, la rendición de cuentas de los directivos y por otra la creación de competencia dentro de la administración. Esto, a su vez ha generado avances en cuatro vertientes estratégicas: el desarrollo de la transparencia gubernamental, la participación ciudadana en la toma de decisiones y la evaluación de resultados, la coproducción de bienes y servicios públicos y la apertura para las posibilidades de elección de servicios públicos.

Así, partiendo de lo público no estatal, concluye Cunill, es posible contribuir en forma activa y directa al fortalecimiento de la democracia. Este constructo de lo público no estatal es precisamente el punto clave de nuestra argumentación ya que constituye con ciertas condiciones el capital social necesario para mantener el modelo de gobernanza democrática. Es evidente que en este modelo la participación ciudadana como derecho humano fundamental se convierte en el denominador común de todos los componentes teóricos propuestos en este trabajo.

Democracia, capital social y gobernanza constituyen categorías sociales indispensables para el logro de un desarrollo humano pleno, armónico y plural. La democracia participativa implica el

involucramiento informado, responsable y plural de los ciudadanos en la deliberación, diseño e instrumentación de las decisiones y políticas públicas. Llevado al extremo se habla ahora de los gobiernos abiertos, en los cuales la colaboración se da también en la provisión de los servicios públicos. El capital social, por su parte, tiene como ingrediente fundamental las relaciones colaborativas que se dan entre diversos individuos y grupos sociales con fines compartidos, por lo cual esta colaboración es consecuencia de la participación de los miembros de la comunidad en las actividades del grupo. El sustento de la gobernanza finalmente es la centralidad que se da a la participación de la sociedad civil en sus diferentes modalidades, ya sea a través de organizaciones civiles, voluntarias o de grupos espontáneos organizados para propósitos específicos de intervención en asuntos públicos. Sin que se omita la responsabilidad de los poderes públicos, en el modelo de gobernanza la participación social es fundamental en la gestión pública y precisamente por ello, debe privilegiarse la ampliación del capital social mediante estrategias y políticas públicas que favorezcan la organización de la sociedad en las tareas públicas que hagan del espacio público el foro privilegiado del ejercicio de la ciudadanía y de un régimen verdaderamente democrático. En este contexto, la vinculación entre las instituciones y la gestión pública resulta vital para lograr el desarrollo humano que requiere cualquier sociedad.

2.6 PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN

La necesidad de control de la agenda del gobierno se traduce en una democratización de la gestión pública. Lo anterior se explica a partir de la relación entre administración pública, instituciones y gestión pública. Al respecto, Uvalle (2015) nos clarifica la dialéctica

consustancial de estas categorías afirmando que la gestión pública es “la parte activa y dinámica de las instituciones; (...) es agente de las tareas de gobierno”. Más aún, en términos de legitimidad, subraya Uvalle, coincidiendo con Aguilar, que es finalmente la capacidad de preparar e implementar los objetivos sociales de la administración pública, en otras palabras: es la capacidad de lograr el mejor desempeño del Estado (p. 272). Más adelante, al referirse precisamente al desempeño, Uvalle citando a North, nos advierte sobre los componentes determinantes del desempeño institucional y es aquí donde retomamos nuestro análisis. Además de los derechos de propiedad y los costos de transacción del modelo de este último autor, destacamos dos componentes clave en la medición del desempeño y que tienen un fuerte contenido asociativo con la participación ciudadana: nos referimos a la calidad de la información pública y a los procesos de transparencia y rendición de cuentas, tanto a nivel directivo como de operación en los programas gubernamentales. La calidad de la participación siempre estará supeditada a la calidad de la información pública disponible y que permite a la opinión pública establecer parámetros objetivos y confiables de los retos, recursos y decisiones que se ventilan en el seno de la administración pública y en la agenda de gobierno. Por tal razón, la política de transparencia como un programa específico de gobierno, así como el concomitante proceso de rendición de cuentas constituyen pilares para una mejor participación de la sociedad en los procesos de gobierno, con los cuales se potencian las posibilidades de coordinación, colaboración y corresponsabilidad entre Estado y sociedad civil.

Una herramienta adicional para mejorar los procesos de seguimiento y evaluación del desempeño por parte de la sociedad hacia las administraciones públicas es la puesta en marcha del modelo de Gestión por Resultados y más específicamente el Presupuesto con Base

en Resultados. La utilidad que este instrumento de gestión ofrece no solo al propio gobierno sino sobre todo a la sociedad para conocer, dar seguimiento y formarse una idea clara y objetiva del desempeño gubernamental no tiene límites. El Presupuesto por Resultados (PpR) influye directamente en la calidad de la información del gobierno y facilita los procesos de transparencia y rendición de cuentas. A pesar de haberse impulsado desde hace más de una década a nivel federal y de establecerse normativamente en todo el ámbito nacional, todavía hay una irregular incorporación en los procesos de gestión pública estatal y municipal, lo cual ofrece una ventana de oportunidad para mejorar y fortalecer cualitativamente el derecho a la participación.

2.7 REFLEXIONES FINALES

La democracia se sustenta en una continua y responsable participación de los gobernados en la gestión pública, no solo en la legitimidad de los resultados electorales. Desde los primeros postulados de la democracia moderna la participación universal a través del voto se constituyó en un pilar fundamental de la arquitectura democrática. En este sentido, la participación libre y universal se ha consagrado como uno de los derechos humanos fundamentales. Poco a poco, el enfoque de la participación se ha desplazado hacia el funcionamiento del sistema político, es decir, hacia el proceso de decisiones e incluso de gestión pública propiamente dicho, rebasando la visión estrictamente electoral hacia una participación deliberativa y colaborativa en las acciones y decisiones de Gobierno.

Los modelos modernos de gobernanza requieren fortalecer los niveles de colaboración, coordinación y corresponsabilidad entre los actores políticos gubernamentales y no gubernamentales. Para ello, es indispensable mejorar las instituciones encargadas de ofrecer

información pública, potenciar la política de transparencia y apertura de datos por parte de los gobiernos y fortalecer los mecanismos para la rendición de cuentas.

2.8 BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Cepal*, (88).
- Aguilar Villanueva, Luis. (2007). Aporte de las políticas públicas y la nueva gestión pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39).
- _____. (2008) *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara Sáez, Manuel. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: FCE.
- Borja, J. (2002). Ciudadanía y globalización. *CLAD, Revista Reforma y Democracia*, (22).
- Bovero, Michelangelo. (1998). Los verbos de la democracia. *Este País*, (263).
- _____. (2002). *Una gramática de la democracia*. Madrid: Trotta.
- Cabrero, Enrique y Nava, Gabriela (coords.). (2000). *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. México: CIDE.
- Cunill Grau, Nuria. (2008). *La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad ampliada*. En R. C. Mariani, Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la democracia en AL. Lima: PNUD.
- Dahl, Robert. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires, Argentina: Taurus.
- Deutsch, Karl. W. (1976). *Política y gobierno*. México: FCE.
- Gómez, Carlos. (2014). *Problemas éticos del mundo actual*. México: Ediciones de Laurel.
- Klikhsberg, Bernardo. (2001). *Towards an Intelligent State*. New York: UNDESA- IIAS.
- Marshall, Thomas H. (1997). *Ciudadanía y clase social*. *Reis*. 79/97. Traducción de María Teresa Casado y Francisco Javier Noya Miranda.
- Pichardo Pagaza, Ignacio (2004). *Modernización administrativa: Propuesta para una reforma inaplazable*. Toluca: Colegio Mexiquense-UNAM.
- Uvalle Berrones, Ricardo. (2015). Gestión pública, instituciones y cambio institucional en el desarrollo de México. En INAP, *La administración pública en México*. México: INAP.

3. Desafección política y las instituciones en los procesos electorales

Victoria Montemayor Espinosa

Xóchitl A. Arango Morales

Diego Cristóbal Rodríguez Rodríguez

Sumario. 3.1 *Introducción*; 3.2 *Desafección política en los procesos electorales*; 3.3 *Desafección institucional*; 3.4 *La eficacia interna y la eficacia externa*; 3.5 *Conclusiones*; 3.6 *Bibliografía*.

Resumen: Se abordará la importancia de la generación de redes de confianza entre los ciudadanos y las instituciones políticas para lograr un resultado favorable en tiempos de elecciones y campañas, asimismo se explicarán los factores que promueven la desconfianza en los partidos políticos.
Palabras clave: Desafección política, partidos, participación electoral.

Abstract: This chapter aims to explain the importance of creating networks of trust between citizens and political institutions in order to achieve a favorable outcome in times of elections or campaigns, as well as to describe some factors that promote distrust in political parties.
Keywords: Political disaffection, political parties, electoral participation.

3.1 INTRODUCCIÓN

El descontento y la desconfianza social hacia las instituciones políticas está en incremento, creando una esfera de apatía y generando un divorcio entre el sector público y la ciudadanía, esto como consecuencia

de la falta de capacidad de respuesta a los problemas primordiales de la ciudadanía. Dada la importancia de las instituciones para el ideal funcionamiento de un Estado, estas son objeto de grandes exigencias sociales, presiones mediáticas y dinámicas de negociación en donde ambas partes puedan estar conformes con las decisiones que se toman y que repercuten en la vida de los ciudadanos. Elemento muy importante de esta desconfianza social hacia las instituciones son los actores políticos, por ejemplo los partidos, los cuales representan a la sociedad dentro de un sistema político elector y que se ven envueltos en controversias, lo que genera una falta de credibilidad en la sociedad. La ciudadanía no se ve representada en las actuaciones de estos actores, propiciando la confrontación y el desconcierto social.

En el presente capítulo se abordarán la desafección política en los procesos electorales y la desafección institucional, como elementos preponderantes que se dan en la arena electoral y que deterioran la reputación de las instituciones políticas y de los actores sociales ante la ciudadanía. Estas desafecciones son clave para el entendimiento del problema actual y la visualización del panorama en el que se puede trabajar por medio de diferentes mecanismos, técnicas o instrumentos para solucionar los problemas identificados.

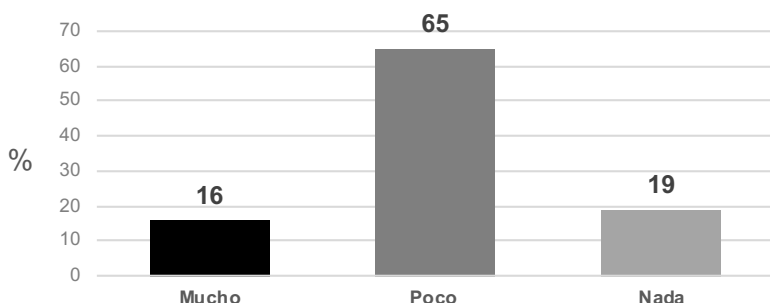
3.2 DESAFECCIÓN POLÍTICA EN LOS PROCESOS ELECTORALES

En el contexto actual los niveles de participación ciudadana en política han cambiado radicalmente. Aunque en México esta participación nunca ha sido virtuosa, la tendencia dista mucho de ser un ejemplo en la actividad política y electoral, comparada con Estados Unidos y Canadá que gozan de una democracia más consolidada y, por lo tanto, de un interés en la política por parte de la ciudadanía más alto. Un tema que explica el nivel de desinterés en política es

la desafección, que puede definirse como el “conjunto de actitudes relacionadas con una desconfianza general hacia los partidos políticos y la falta de involucramiento de los ciudadanos en el proceso político” (Torcal y Montero, 2006, p. 6).

En la desafección política se pueden distinguir dos vertientes: una política y otra institucional. Ambas se centran en la manera en la que el ciudadano se relaciona con el ámbito político, la participación social, el ejercicio del sufragio y la percepción de inseguridad, entre otros. Todos ellos puntos clave que deben considerar los partidos para erradicar o disminuir esta situación en la sociedad, a través de la humanización y la legitimación. En esta desafección también se ve involucrada la corrupción política, las preferencias partidistas y las expectativas frustradas.

En la gráfica siguiente, tomada de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política (ENCUP) de 2012, la última base de datos publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), vemos las respuestas a la pregunta: ¿Qué tan interesado está usted en la política?.



Fuente: Elaboración propia con datos del ENCUP 2012, Disponible en: http://encup.gob.mx/es/Encup/Principales_resultados_2012

Como se observa en la tabla, un 19 por ciento responde que no le interesa nada, 65 por ciento declara tener poco interés en la política, lo cual

muestra una diferencia muy significativa con el 16 por ciento que mostró mucho interés. Por otro lado, la Encuesta de Jóvenes en México (2019) ha realizado diversos esfuerzos por medir los niveles de desafección política juvenil en el país y qué porcentaje de ellos ejercen el sufragio. Como lo menciona Dorantes (2019) en la citada encuesta “El debilitamiento del contrato social entre las instituciones públicas y la sociedad es un fenómeno que evidencia la creciente percepción de desconexión e insatisfacción de los jóvenes respecto a sus gobiernos.” (p. 49).

Nivel de confianza de los jóvenes en diversos tipos de institución

INSTITUCIÓN	MUCHA	ALTA	POCA	NINGUNA	NS/NC
Presidente de la República	22.90%	34.90%	29.00%	8.30%	4.90%
Fuerzas armadas	16.50%	31.30%	33.10%	13.80%	5.30%
Sistema educativo	16.40%	38.70%	31.00%	9.00%	5.00%
Gobierno	15.60%	35.30%	32.60%	11.60%	4.80%
Empresas	15.10%	36.70%	32.10%	11.00%	5.20%
Iglesias y organizaciones religiosas	14.10%	37.40%	32.10%	12.20%	4.20%
Organizaciones de la sociedad civil	13.50%	38.20%	31.30%	10.90%	6.10%
Medios de comunicación	10.70%	36.80%	33.90%	13.00%	5.50%
Diputados y Senadores	9.80%	34.70%	35.60%	14.60%	5.30%
Partidos políticos	9.30%	33.60%	35.00%	16.60%	5.50%
Sindicatos	8.30%	36.80%	34.30%	14.60%	6.00%

Fuente: Encuesta de jóvenes en México (2019).

Entre aquellos factores que propician esta situación se encuentran las múltiples violaciones a la ley por parte de actores políticos en conjunto con las instituciones gubernamentales, los procesos de designación de candidatos de manera irregular e ilegítima y la falta de interés de los representantes en atender las necesidades reales de la ciudadanía. Esta combinación forma la secuencia perfecta para el desinterés en la participación política y electoral del ciudadano. La desafección política

entraña un conjunto de actitudes de “distanciamiento de los ciudadanos respecto de las instituciones políticas y, de manera más general, de la política” (Gunther y Montero, 2006, p. 49). Hay un pensamiento colectivo de la ciudadanía de falta de confianza hacia las instituciones democráticas, que no radica en un tiempo determinado, cuestión económica, gobierno en turno o actores políticos, sino que está influida por una cadena de acciones ilegítimas e incorrectas por parte del sector político.

Son varias las instituciones como los Institutos Estatales Electorales, así como encuestadoras que prestan sus servicios a los partidos políticos, que se han esmerado en medir la desafección política de la sociedad civil hacia los partidos, enfocándose principalmente en los jóvenes, considerados los actores sociales más importantes en tiempos de elecciones, ya que generan un espectro de movimiento y convencimiento político mayor que los adultos.

Tipos de participación política entre los jóvenes

	SÍ	NO
Votar en las elecciones	45.90%	54.10%
Hablar, discutir con frecuencia sobre temas políticos	22.10%	77.90%
Seguir frecuentemente la información política en los medios	21.90%	78.10%
Enviar o reenviar correos electrónicos o mensajes por redes	20.40%	79.60%
Firmar una petición	19.30%	80.70%
Ponerme en contacto con un político u organización política	17.80%	82.20%
Participar en algún foro o chat sobre política o temas de actualidad	17.00%	83.00%
Participar junto con otros para realizar acciones de protesta	16.80%	83.20%
Postularme a un cargo político o candidato de un partido	13.50%	86.50%

Fuente: Encuesta de jóvenes en México (2019).

En consecuencia, se produce un desapego político que también incorpora factores de desigualdad educativa y demográfica y, entre

la ciudadanía con menor nivel educativo, mujeres en su mayoría, se ven incentivados por la inseguridad pública, la desconfianza en los órganos impartidores de justicia y el temor a denunciar actos de corrupción.

El comportamiento que desencadena este sentimiento se traduce en una sociedad civil poco interesada en temas político-electorales, con ciudadanos pasivos, sin información e ignorantes en los temas gubernamentales, que no votan ni, protestan.

3.3. DESAFECCIÓN INSTITUCIONAL

Entendemos como desafección institucional aquellas “creencias y sentimientos de desconfianza hacia los representantes y las instituciones políticas, a las que se imputa una creciente falta de responsabilidad” (Pena y Torcal, 2005, p. 83). El nivel de desconfianza ciudadana hacia las instituciones políticas se ha incrementado, ocasionando abstencionismo electoral, también provoca un déficit en el involucramiento social en temas político-electorales y pone en tela de juicio las deficiencias sistemáticas y procedimentales del sistema democrático mexicano. Esta desafección va de la mano con las evaluaciones de la sociedad a los sistemas legislativo y presidencial y a las ideologías, así como a las simpatías hacia ciertos partidos. Este tipo de desafección atañe principalmente a simpatizantes de partidos políticos, por el contrario, no se da comúnmente en los ciudadanos independientes, más educados, lo que les permite distinguir y evaluar los elementos en juego dentro del sistema electoral e institucional, dejándose llevar muy poco por el lado sentimental o subjetivo del problema y que optan por tomar en consideración las acciones que se llevaron a cabo y violaron la ley.

Son diversas las instituciones que se han preocupado por medir, ratificar y buscar las causas por las que la ciudadanía se involucra

menos en asuntos de carácter político, exhibiendo la desconfianza hacia las instituciones gubernamentales y los partidos políticos.

Los resultados obtenidos por la Encuesta Nacional sobre la Cultura Política de 2012, en donde se midió la confianza de la ciudadanía en las instituciones, los gobernantes y los partidos políticos, destacan por el alto grado de desconfianza que la ciudadanía tiene hacia ellos. Los grupos e instituciones mejor evaluados fueron: médicos, Iglesia, maestros, Ejército, televisión y militares. Los que recibieron la peor calificación fueron: sindicatos, diputados, senadores, partidos políticos y la policía, tal como se muestra en la siguiente tabla. La pregunta era: En una escala de calificación de 0 a 10 donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿Qué tanto confía en...

INSTITUCIÓN	CALIF.*	INSTITUCIÓN	CALIF.*
Familia	7.8	Gobernadores	5
Médicos	6.6	Jueces	5
Iglesia	6.4	SCJN	5
Maestros	6.3	Jefes delegacionales / Presidentes	4.9
Ejército	6.1	Municipales	4.9
Televisión	6.1	Redes sociales	4.8
Militares	6	Empresarios	4.7
Radio	5.8	Sindicatos	4.5
Vecinos	5.8	Diputados	4.4
CNDH	5.7	Senadores	4.4
Organizaciones indígenas	5.6	Partidos políticos	4.3
IFE	5.5	Policía	
Prensa	5.5		
Presidente	5.3		
Organizaciones ciudadanas	5.2		
Gobierno	5.1		

* Calificación promedio a una escala que va de 0 a 10.

Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012, Disponible en: http://www.encup.gob.mx/en/Encup/Principales_resultados_2012.

Torcal se refiere a la desafección institucional como un síndrome en donde “las nuevas democracias presentan un problema actitudinal, el cual contrasta con el apoyo que los ciudadanos le dan al nuevo régimen, a pesar del apoyo, los ciudadanos muestran bajos niveles de confianza en las instituciones” (2006, p. 3). Estos rasgos actitudinales se pueden observar en democracias consolidadas, como son las de occidente.

Comúnmente este concepto se dirige al corte político-electoral y está mayormente fundado en el actuar inmoral o poco ético de los actores políticos al promover desvío de fondos gubernamentales, adquisiciones ilícitas de bienes muebles e inmuebles, impunidad, corrupción, nepotismo, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, entre otros.

La desafección institucional puede provocar lo que algunos llaman “ciudadanía crítica”, que es el porcentaje ciudadano que rechaza toda acción de las instituciones políticas, expresando su descontento e insatisfacción con el funcionamiento de la democracia electoral a través de actitudes negativas y un notorio distanciamiento hacia el quehacer político.

Ante la pregunta sobre cuáles son los efectos de la desafección política en el ejercicio del voto de la sociedad civil, José del Tronco cita a Mariano Torcal en su obra *La desafección en las nuevas democracias del sur de Europa y Latinoamérica*, quien comenta que la confianza política es esencial para la democracia en su formato representativo, al vincular a los ciudadanos con las instituciones diseñadas para representar sus intereses. Ello es particularmente cierto para países con regímenes democráticos recientes, donde la experiencia de los ciudadanos en su relación con las instituciones de gobierno no favorece la emergencia de pautas de confianza generalizada. (Torcal, 2001; Mishler y Rose, 2001, pp. 30 y 31).

De las percepciones e identificación de los jóvenes sobre la política se destaca lo siguiente:

	Muy de acuerdo	Algo de acuerdo	Neutro	En des-acuerdo	Muy en des-acuerdo	NS/NC
Participando en política puedo contribuir a mejorar la sociedad en la que vivo	15.50%	36.40%	33.90%	6.40%	2.90%	4.80%
La política tiene poco que ver conmigo, no afecta para nada mi vida privada	13.10%	33.60%	36.60%	8.80%	3.40%	4.60%
Los políticos tienen en cuenta las ideas e inquietudes de los jóvenes	11.50%	35.40%	36.40%	7.80%	4.10%	4.70%

Fuente: Encuesta de jóvenes en México (2019).

Estas respuestas traen consigo repercusiones a la hora de ejercer el voto, pues no se deposita un voto meditado, ya que se carece de información precisa sobre los candidatos. Ligado con el tema anterior, se encuentra el abstencionismo, pues los jóvenes no encuentran a alguien que “valga la pena” votar y no consideran importante el ejercicio del sufragio ya que la corrupción tanto en el proceso electoral por parte de las instituciones políticas como en la selección de los candidatos está presente, sin importar la tasa de votación de la ciudadanía. Es así como estos elementos se conjugan para generar una crisis en la democracia representativa, donde los ciudadanos buscan una manera diferente de elegir a sus representantes, con nuevos rostros, nuevos partidos políticos o posibilidades de candidaturas independientes que pudieran poner fin a la persecución de intereses propios de las instituciones y los actores políticos.

Particularmente son los jóvenes quienes establecen esta postura. La individualización y el desprestigio de las autoridades tradicionales motiva —especialmente en las nuevas generaciones— un sentimiento

de desconfianza hacia las instituciones políticas. (Camoës y Mendes 2000; Mishler y Rose, 2001).

La desafección política e institucional se trata de una combinación de sentimientos que se traduce en una especie de depresión política que lleva a la ciudadanía a un alejamiento no solo al momento de ejercer el voto, lo cual se refleja en la baja participación electoral, sino también en el deslinde sobre cualquier información que tenga que ver con acciones políticas e instituciones. Como nos muestra Tronco, “En 2001, dos de cada tres mexicanos decían estar poco o nada interesados en política, mientras que esta proporción se elevó a 87 por ciento (6 de cada 7 mexicanos) en 2003 y 2005”. (Tronco, s.f.)

TABLA 2. Interés de los ciudadanos en la política 2001-2005

Respuesta	Primera ENCUP	Respuesta	Segunda ENCUP	Tercera ENCUP
Muy interesado	12.1	Mucho	9.69	10.06
Algo Interesado	20.9	Poco	50.66	54.98
Poco Interesado	24.4	Nada	36.32	32.9
Nada Interesado	16.7	Otro	2.49	0.71
Ns/Nc	25	Ns	0.73	0.95
Nd/Na	0.9	Nc	0.11	0.4
Total	100	Total	100	100

Fuente: Elaboración propia basada en la Encuesta Nacional de Cultura Política de los años 2001, 2003 y 2005.

En 2005, cuando se realizó la tercera aplicación de la Encuesta Nacional de Cultura Política, como se aprecia en la tabla 2, se produjo un aumento del interés en los asuntos políticos, y una disminución en la respuesta Nada interesado. Sin embargo, persiste la falta de credibilidad en las instituciones y actores políticos ante los jóvenes.

Esto nos hace concluir que las instituciones políticas, entre las que se engloba los partidos, diputados, senadores, sindicatos y todo

el sistema político, carecen de prestigio, sobre todo ante la juventud. Además, la desafección provoca que se amplíe la brecha divisoria entre los actores políticos y la ciudadanía, reforzando un déficit en la democracia que se conoce como eficacia interna, que va ligado a un desencanto político al tener una baja capacidad para cumplir promesas electorales y producir los resultados deseados, lo que entendemos como eficacia externa y a lo que dedicaremos los siguientes párrafos.

3.4 LA EFICACIA INTERNA Y LA EFICACIA EXTERNA

Todo sentimiento positivo o negativo de la ciudadanía es consecuencia de las vivencias del entorno político, las cuales repercuten determinadamente en el camino de la participación electoral de los ciudadanos.

La eficacia interna "es la creencia del individuo de que tiene a su disposición los medios para influir"; mientras que la eficacia externa "es la creencia de que las autoridades o el régimen son sensibles al intento de influir" por parte de los ciudadanos. (Balch; citado en Abramson, 1987).

En estas definiciones se deja entrever que la eficacia interna se relaciona con la forma en que los sujetos políticos influyen en el ejercicio del sufragio de la ciudadanía y la eficacia externa se representa en cómo las instituciones políticas se relacionan con las verdaderas necesidades y demandas de la sociedad y su capacidad de resolverlas.

La Encuesta Estatal de Cultura Política de 2012 mostró que 65 por ciento de los índices de eficacia interna y externa aumentan considerablemente cada año dejando como misión la búsqueda de aquellos factores o deficiencias que nuestro sistema electoral padece, los cuales producen ese salto en los sentimientos de la sociedad.

Sin duda, los cambios en el ordenamiento legal incorporando nuevas figuras elegibles para un cargo público (candidaturas independientes) alientan la participación electoral civil, teniendo como principales factores la alternancia y la posibilidad de incrementar los índices de productividad, responsabilidad y legitimidad de los gobernantes.

Es trabajo de las instituciones políticas tomar en consideración los aspectos que subyacen en la baja de la participación electoral y realizar una reformulación estructural e ideológica de los partidos que empate con las necesidades y demandas de la sociedad, así como regular el comportamiento de los actores políticos para mejorar todos los fallos que han puesto en una crítica posición a los órganos políticos.

Es su deber buscar la manera en la que la ciudadanía se encuentre cada vez más inmersa en la designación de candidatos y, posteriormente, en el proceso electoral; en eliminar las desigualdades políticas; en establecer formatos viables y legales para la rendición de cuentas por parte de los actores políticos; en reconocer la capacidad de los representantes políticos para responder a las necesidades de la sociedad civil y hacerla sentir involucrada. Esto creará un ambiente de calidad democrática y confianza en las instituciones políticas que se verá en la participación electoral.

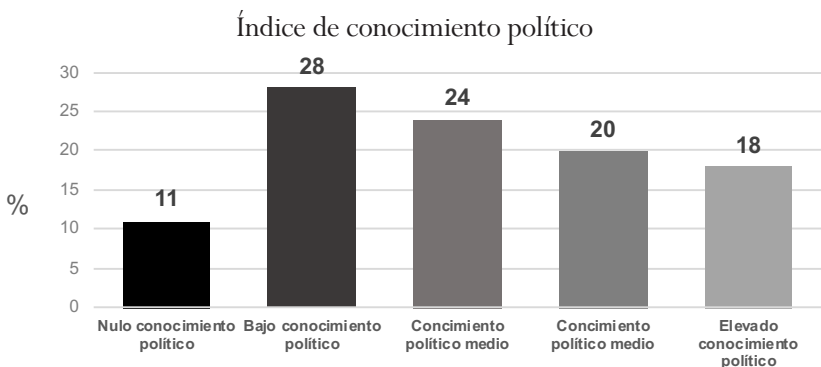
La inclusión de programas cívico-políticos en los recintos educativos es clave para fomentar y promocionar la cultura política nacional. La creación de programas educativos podría ayudar a los formadores a transmitir al estudiante la reflexión sobre el acontecer actual político, económico, social y sustentable; trayendo como beneficio nuevos valores democráticos, en donde los estudiantes, desde la etapa de su formación educativa, puedan ser candidatos a formar parte de una sociedad crítica, exigente, organizada, participativa, propositiva y coadyuvante en la generación de políticas públicas y así disminuir esta enfermedad llamada desafección política.

Percepción de los valores cívicos de los jóvenes

	Mucho	Algo	Poco	Nada	NS/NC
Cuánto orgullo tiene la gente de ser mexicano(a)	28.8%	33.6%	24.9%	7.8%	4.9%
Cuánta tolerancia hay por parte de la gente hacia las personas que quieren vivir de una manera diferente a...	18.9%	44.0%	27.1%	5.7%	4.3%
Cuánta libertad de expresión hay	17.0%	38.8%	30.6%	9.0%	4.6%
Qué tan fácil es para ti entender lo que está pasando en la política y en el gobierno	16.0%	42.3%	30.0%	7.4%	4.3%
Cuánto respeto tiene la gente por la legalidad y el orden	12.9%	38.5%	34.6%	9.5%	4.5%
Cuán democrático es el Estado	11.7%	38.9%	32.0%	11.2%	6.2%

Fuente: Encuesta de jóvenes en México (2019).

Al respecto un ejemplo de la dinámica de conocimiento ciudadano merecedor de análisis y reflexión es la Encuesta Nacional sobre la Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de 2012, que arrojó resultados que demuestran el porcentaje de conocimiento político de la sociedad civil.



Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012.
<http://encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Presentacion-Quinta-ENCUP-2012.pdf>.

Es necesario involucrar a la sociedad en una mayor participación política por medio de actividades, procesos y divulgación de información relevante para su bienestar. Hay que educar respecto a las acciones legales que tiene a su disposición el ciudadano para hacer valer sus derechos político-electorales, demandar rendición de cuentas y exigir un ejercicio político honesto, transparente e incorruptible.

3.5. CONCLUSIONES

No cabe duda de que el diálogo social es una herramienta valiosa en la que instituciones políticas, actores sociales y ciudadanía, pueden converger en acuerdos de mutuo beneficio. Promover la cultura política y el ejercicio del voto en los ciudadanos es un elemento indispensable para el desarrollo de una ciudadanía informada, en un contexto democrático y en busca de mantener una estrecha relación de comunicación con la sociedad a la cual se debe.

Crear e incorporar plataformas de participación civil, en temas relacionados con la democracia y los procesos de elección de representantes políticos, no han sido explotados suficientemente. Se deben analizar aquellas estructuras que permitan una mayor transparencia en los procesos políticos, fortalecer procesos de vinculación ciudadana en los órganos políticos y hacer frente a las crisis de forma pacífica y a través del diálogo.

3.6 BIBLIOGRAFÍA

Cortés Guardado, Marco Antonio e Ismael Ortiz Barba. (2006). Jalisco: Democracia electoral con déficit de legitimidad política. *SciELO*. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652007000200002.

- Encuesta de Jóvenes en México (2019). Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1QNRuGhuSMSOV3Ky2fAPHo6otNtFORskk/view>.
- ENCUP. (2012). *Datos de la Quinta Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. Disponible en: <http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Resultados-Quinta-ENCUP-2012.pdf>.
- Fernández Poncela, Anna M. *Desafección política juvenil: Desconfianza, desinterés y abstencionismo*. Disponible en: http://www.difusioncultural.uam.mx/casadel-tiempo/18_iv_abr_2009/casa_del_tie mpo_eIV_num18_83_89.pdf.
- Maldonado Hernández, Gerardo. (2013). *Desapego político y desafección institucional en México. ¿Desafíos para la calidad de la democracia? Política y gobierno*. Disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/viewFile/1053/893>.
- Torcal, Mariano. (2006). Desafección institucional e historia democrática en las nuevas democracias. *Revista SAAP*. Disponible en: <https://www.redalyc.org/html/3871/387136359006/>.
- Torcal y Montero (2006). Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions and Politics.
- Tronco del, José. (2011). Las causas de la desconfianza política en México. *SciELO*. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532012000200.

4. La ética como elemento imperante de la seguridad pública y como consecuencia de la gobernabilidad

Anayely Mandujano Montoya
Xóchitl A. Arango Morales
Carlos Gómez Díaz de León

Sumario: 4.1. *Introducción*, 4.2. *Estado de la situación de las instituciones públicas en México*, 4.3. *La ética como elemento imperante para la seguridad*, 4.4. *La relación bilateral de la gobernabilidad y la seguridad pública*, 4.5. *La gobernabilidad a través de la gobernanza*, 4.6. *Elementos necesarios para la gobernabilidad institucional*, 4.7. *Conclusiones*, 4.8. *Bibliografía*.

Resumen: La gobernabilidad emana de la conjugación de eficacia y legitimidad para implementar políticas y obtener los resultados esperados, que tienen su base en el comportamiento ético de quienes son responsables de llevar a cabo la seguridad pública del país; por ello, en el presente capítulo se abordará la importancia que representa la ética en los actores que participan en las acciones para llevar a cabo la seguridad pública y cómo esta incide de manera determinante en la gobernabilidad. *Palabras clave:* ética, seguridad pública, gobernabilidad.

4.1 INTRODUCCIÓN

En una administración pública contemporánea, entendida desde las necesidades ciudadanas como el eje rector de las estrategias y políticas implementadas, en la que la ciudadanía marca las pautas del quehacer

gubernamental participando activamente en la solución de los problemas, la seguridad pública es y ha sido un aspecto prioritario en la agenda política y social en México.

La seguridad pública es la estructura básica de la gobernabilidad, ya que para poder llegar a ella es preciso contar con estabilidad, control, confianza en la autoridad y Estado de Derecho, entre otras condiciones que permiten generar un estándar de seguridad mínimo.

Por ello es necesario entender la seguridad pública como una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad (García, 2002). Asimismo, agrupa todas aquellas acciones o estrategias destinadas a garantizar la paz pública a través de la prevención y la represión de los delitos y que a su vez bajen la criminalidad.

Al respecto, el teórico del Estado absolutista, Thomas Hobbes, en su obra *Leviatán* (1980) expresa que el fin último del Estado es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica, es decir, el objetivo del Estado es particularmente la seguridad.

Por su parte, la criminalidad es un fenómeno multifactorial en evolución, al que las instituciones de seguridad pública deben atender de forma integral a fin de mantener la estabilidad, la paz y la tranquilidad en la sociedad, lo que repercute directamente en la gobernabilidad de los Estados.

La idea de educar, pero fundamentalmente la de formar a servidores y funcionarios que participan en los ámbitos de la seguridad pública con principios y valores, tiene como premisa transformar el entorno, anteponiendo un comportamiento que represente la investidura de representante de la ley.

La ética en la seguridad pública no puede ser ignorada por las autoridades, ya que tarde o temprano se convierte en víctima de las situaciones no atendidas. Por lo anterior, la ética se abordará en el presente capítulo como el elemento fundamental para lograr la efectividad no solo de los ciudadanos, también de quienes son responsables de resguardar el orden social y que, como consecuencia, se logre la gobernabilidad.

4.2 ESTADO DE LA SITUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS EN MÉXICO

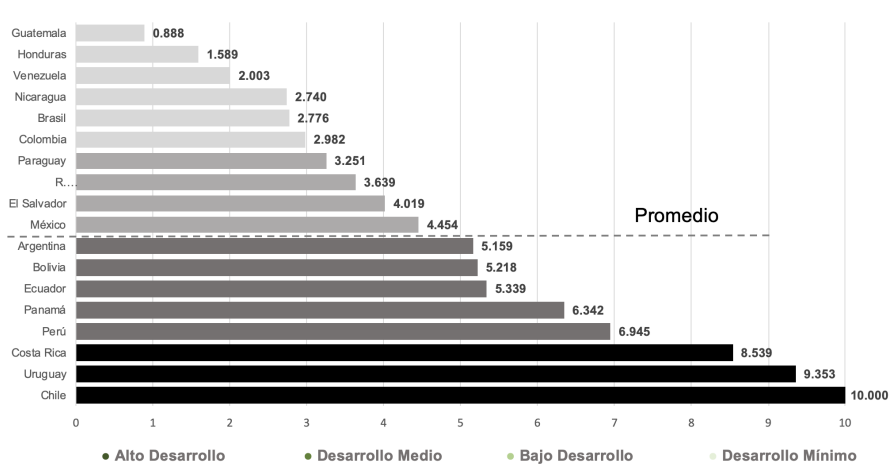
En ocasiones, la democracia aceptada por la sociedad, a pesar de su heterogeneidad estructural e incoherencia, es alejada de la legitimidad, y a su vez, genera sucesivos problemas internos en los sistemas políticos, por lo que se debe responder a la capacidad de gobernabilidad de los gobernantes. Según Antonio Camou la gobernabilidad debe ser entendida como un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz (2001). Lamentablemente, uno de los grandes problemas que interfiere en el desarrollo del país es la corrupción. Pichardo Pagaza establece que los individuos corruptos anteponen sus intereses personales a los intereses de la comunidad o de la colectividad (2004), produciendo desorden y descomposición sistémica del gobierno.

Los resultados del Índice Global de Impunidad México 2018 señalan que 93 de cada 100 delitos que se cometen en el país ni siquiera se denuncian. Además, señala que México alcanza 69.84 puntos, y se posiciona como el cuarto país a nivel mundial con mayor impunidad y el peor en el continente; dado lo anterior, la impunidad como una de las variables detonantes de la corrupción debe ser tema prioritario de los objetivos de los gobiernos.

Pero no solo en el terreno de la administración pública se deben crear condiciones de mejora, también de manera determinante en la democracia de un país, buscando que un Estado sea eficiente y eficaz, generando legitimidad a través de sus resultados como “buen gobierno”.

Como se aprecia en la siguiente gráfica que mide el desarrollo democrático de América Latina, México está por debajo del promedio regional de los países del entorno, en donde una de las variables analizada es la corrupción, entre otras como marginación, pobreza, desigualdad, narcotráfico y violencia, las cuales se identifican como causas y consecuencias que giran en un mismo círculo.

GRÁFICA 1. Índice de Desarrollo Democrático de América Latina, (2016)



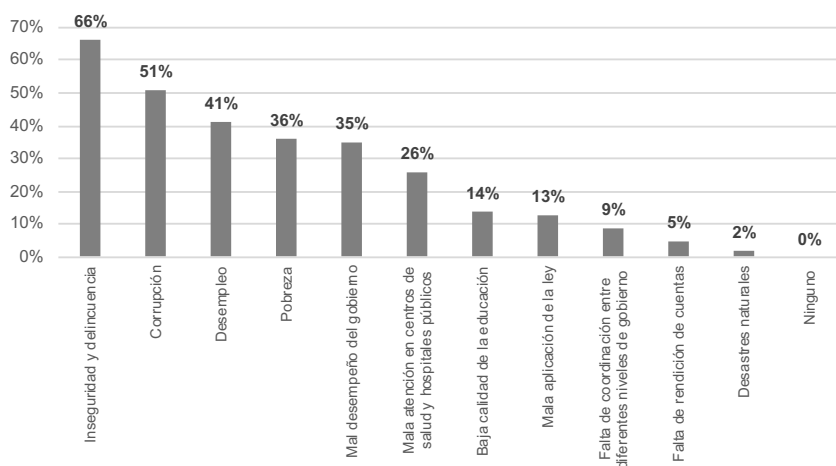
Fuente: <http://idd-lat.org/2016/downloads/idd-lat-2016.pdf>

La confianza en las instituciones también es un elemento fundamental, por lo que, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2017, la calificación de México bajó un punto, pasando de 30 a 29, en una escala que va de 0 a 100, donde 0 es el país peor

evaluado en corrupción y 100 es el mejor evaluado en la materia. A nivel regional, México se encuentra entre las peores posiciones de América Latina y el Caribe. Es, además, junto con Rusia, el país peor evaluado del G20 y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).

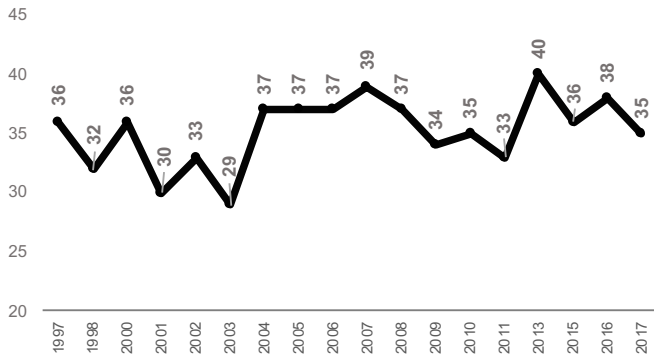
Otro ejemplo es la encuesta del INEGI, en donde la ciudadanía de manera constante percibe la corrupción y la inseguridad como dos variables por encima del 50 por ciento, siendo estos dos de los problemas más significativos de acuerdo con los encuestados.

GRÁFICA 2. Percepción de los problemas más importantes a nivel nacional



Paralelamente, en otro indicador que nos muestra la Corporación Latinobarómetro de 2017, se puede apreciar el lugar que ocupa México en relación con la confianza en la policía, ubicándose en la última posición de los 18 países de Latinoamérica evaluados.

GRÁFICA 3: Confianza en la policía

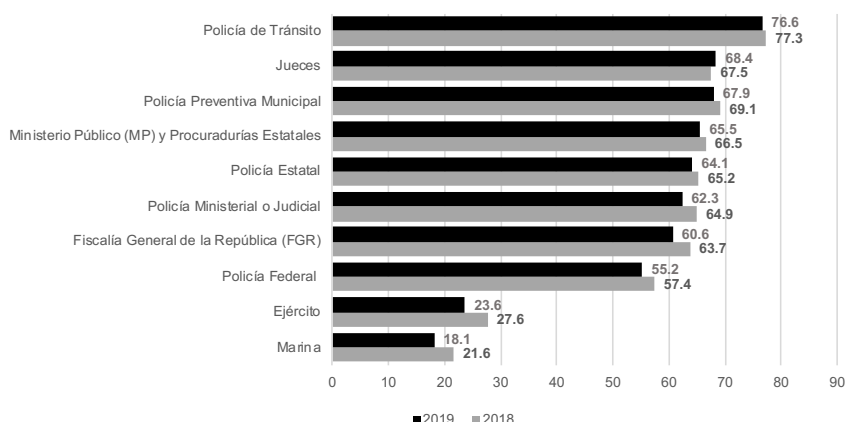


Fuente: <http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf>

De igual manera, en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del INEGI de 2019, vemos que dentro de un rango de 10 autoridades las ocho que se encuentran por encima del 50 por ciento en la percepción de corrupción son: policía de tránsito, jueces, policía preventiva municipal, ministerios públicos, policía estatal, ministerial o judicial, Fiscalía General de la República y la policía federal. El Ejército y la Marina cuentan con índices por debajo de 24 por ciento.

La percepción negativa en la opinión pública es recurrente; se percibe que las autoridades encargadas de mantener el orden social se mueven en la ilegalidad y la impunidad y esto demerita la figura de respeto que debe prevalecer en las autoridades de procuración de justicia, y que tiene como fin último generar las condiciones para ser garantes de la ley y proteger los intereses de la comunidad a la que pertenecen.

GRÁFICA 4: Percepción de la corrupción de autoridades del sistema de procuración y administración de justicia



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), INEGI 2019.

En México la seguridad pública flaquea en muchos aspectos y por ello está estigmatizada, lo que a todas luces es un problema complejo que cuestiona el grado de gobernabilidad de la autoridad e incluso acentúa la percepción de que el sistema de gobierno ha fallado a la sociedad, lo que nos lleva a valorar la ética de los servidores como elemento fundamental para la implementación de las acciones para resguardar la seguridad pública en nuestro país.

4.3 LA ÉTICA COMO ELEMENTO IMPERANTE PARA LA SEGURIDAD

Las prácticas de omisión y corrupción en el terreno de la seguridad pública no solo se atribuyen a la falta de institucionalidad, también a los altos índices de impunidad que se dan en todos los ámbitos, tal como establece el Índice Global de Impunidad 2017 emitido por la Universidad de las Américas (UDLA).

Erradicar estas prácticas arraigadas culturalmente no es tarea fácil, por lo que se debe educar en principios y valores éticos para formar ciudadanos que se insertarán al servicio público y serán capaces de transformar su entorno. La educación debe enfocarse como una política de Estado y parte de un proceso de concientización transversal.

La ética de quien se desempeña en el sector público debe basarse en los principios de respeto a la investidura que representa servir en lo público y lo fundamenta hacia el respeto a la Constitución y las leyes, la probidad en el actuar con rectitud, la honestidad y la honradez.

Por lo anterior, la ética policial es un aspecto que se quiere destacar; autores como Connock y Johns refieren que cuando se habla de ética se alude a la toma de decisiones de los que está bien en contraposición a lo que está mal, además define cómo aplicar las reglas que dicta la forma de comportamiento de las personas (1995). Por otro lado, Gurría señala que tiene que ver con el proceder de los hombres en relación a su conciencia y responsabilidad (1996), es decir, la ética debe estar apoyada en políticas, códigos y reglas de entendimiento general y las personas puedan ser capaces de tomar la mejor decisión respecto a sus acciones y apegarse a ellas.

El psicólogo L. Kohlberg desarrolló el razonamiento moral para la sensibilización y estudia en estadios o etapas del desarrollo cognitivo el área del desarrollo moral, ya que analiza la complejidad de la cotidianidad sobre los aspectos morales. Kohlberg los identifica de la siguiente manera (Barra, 1987, p. 9):

1°. El nivel preconvencional, estableciendo la moralidad heterónoma y el individualismo.

2°. El nivel convencional, que comprende las expectativas personales y el sistema social y conciencia del individuo.

3°. El posconvencional o de principios, que actúa de acuerdo a principios éticos que se han construido y asumido libremente por cada persona, sin considerar normas o reglas externas a fin de llegar a los principios éticos universales donde existe el grado de óptima moralidad autónoma y en el que se vive de acuerdo con principios éticos escogidos libremente y se asume la responsabilidad de las propias decisiones y de la propia vida.

Es en esta última etapa en la que se requiere un desarrollo moral de los ciudadanos, que primero se constituya en el terreno de lo personal para posteriormente construirlo en el de la colectividad y es ahí en donde la ética pública interactúa convergiendo y solo así en beneficio de la sociedad.

Sin lugar a duda, como bien plantea Óscar Diego (2009), el fin de la ética es lograr que el servidor de seguridad pública sea consciente de cada uno de sus actos, y que obtenga el dominio de sí mismo con el firme propósito de buscar el bien común de la comunidad a la cual se debe. La ética pública no es otra cosa que la ética aplicada, llevada al terreno donde converge todo lo público. Particularmente en seguridad pública, hablar de ética es hablar de la responsabilidad de las actuaciones del poder público, quien se encarga de salvaguardar la integridad y el orden de la ciudadanía.

Socializar las normas es una acción que permite a los servidores del sector de la seguridad pública conocer los riesgos que implica un acto por omisión o fuera de la ley, sin embargo, bajo la situación en la que se encuentra México se debe implementar una política pública de Estado que fortalezca las virtudes de los niños y jóvenes mediante el despliegue de estrategias educativas.

4.4 LA RELACIÓN BILATERAL DE LA GOBERNABILIDAD Y LA SEGURIDAD PÚBLICA

En los años setenta se vio más remarcada que nunca la ineficiencia del gobierno referida a su facultad para efectuar la gobernabilidad. Según el diccionario de política de Bobbio y Matteucci, esta se define como “la relación de gobierno, es decir, la relación de gobernantes y gobernados” (1998). Tan simple es la definición de estos dos autores que nos lleva a otro nuevo concepto: la gobernabilidad democrática.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la gobernabilidad comprende los mecanismos, procesos e instituciones que determinan cómo se ejerce el poder, se toman las decisiones sobre temas de inquietud pública y cómo los ciudadanos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias (2016).

La gobernabilidad democrática contiene factores como la globalización de la economía, con un fuerte impacto sobre la soberanía del Estado-nación, al momento del diseño y aplicación de sus políticas; por el otro lado, aparece la libre expresión ciudadana como un actor principal en las relaciones públicas, sociales y comerciales.

Para poder entender la relación bilateral entre la gobernabilidad y la seguridad pública es preciso entender en primera instancia el concepto de gobernabilidad. Briones (1994) señala que la gobernabilidad es una condición social en la que la relación entre el Estado y la sociedad civil permite al gobierno cumplir efectiva y legítimamente sus políticas. En el caso de la seguridad pública esto se vuelve más demandante ya que los resultados se verán reflejados en una exigencia social de atención inmediata y prioritaria. Por su parte, Baena (2014) menciona que la pérdida de capacidad de los Estados tiene una enorme influencia en el proceso de gobernabilidad interna, refiriéndonos en este caso a las instituciones de seguridad pública.

Entenderemos entonces la gobernabilidad como la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas, así como la capacidad de hacer frente a los desafíos que confronta, sean estos retos u oportunidades, por lo que la tendencia de la gobernabilidad se basa en la estabilidad institucional, la resolución de demandas y conflictos y la satisfacción de intereses, lo que lleva al reconocimiento universal de una autoridad pública, es decir, el proceso que crea y resuelve problemas.

Por otro lado, la gobernabilidad lleva, inherente y apegada a ella, los elementos de eficacia, legitimidad y por ende el respaldo social, pues la autoridad actúa eficazmente dentro del espacio de un gobierno y puede simultáneamente mantener la legitimidad y promover el desarrollo (Alcántara, 1994), fortaleciendo la reputación positiva de las instituciones.

Es entonces que la gobernabilidad está asociada con la capacidad de sus instituciones para ejercer la autoridad e impulsar un desarrollo; por lo que es importante garantizar la prevalencia de las condiciones óptimas para lograr este objetivo, pues si se mejoran los niveles de gobernabilidad en todos sus componentes, es probable que también mejoren sus niveles de desarrollo, más gobernabilidad no solo alineará mejor las necesidades con capacidades conferidas institucionalmente, sino también necesidades y políticas (Prats, 2003).

De tal forma que para la gobernabilidad, la seguridad pública se vuelve indispensable para reducir al mínimo la inestabilidad a través de políticas diseñadas para este fin, lo que nos llevará en primera instancia a la legitimidad de las instituciones y a la eficacia de las mismas para encontrar soluciones a problemas, es decir la idoneidad de las políticas diseñadas por el Gobierno para reducir al mínimo el conflicto y mantener la paz.

Por lo anterior, la seguridad pública se ocupa de mantener las condiciones sociales necesarias para que esa racionalidad del poder pueda desempeñarse con los elementos de eficacia y legitimidad, además del

respaldo ciudadano. Sin embargo, la autoridad no se hace legítima únicamente por el cumplimiento de normas formales, sino por la manera en cómo se utilizan e implementan, pues para que sean legítimos los gobiernos tienen que ser eficaces y con voluntad política para enfrentar o resolver plenamente los problemas que se presenten, es decir, solo el buen gobierno los puede volver legítimos y solo la seguridad pública permite mantener esa estabilidad.

De tal forma que la gobernabilidad en la seguridad pública hace alusión al cumplimiento de sus objetivos de manera eficaz, de forma legítima y que las políticas que ahí se desarrollen permitan obtener los resultados esperados para salvaguardar el equilibrio.

Al respecto, Hirst afirma que para que la gobernabilidad sea exitosa es necesario el arreglo de un marco institucional, ya que de otra manera “vacíos en gobernabilidad y falta de coordinación entre los niveles de gobernabilidad afectará seriamente la eficiencia de los organismos gubernamentales (Hirst, 2000, p. 24). Por lo que la permanencia de un Estado de Derecho, donde el cumplimiento de normas sea real y por ende exista confianza hacia las normas y la autoridad es un elemento que debe prevalecer en materia de seguridad pública y consecuentemente en la gobernabilidad de los Estados.

Por otra parte, cuando hablamos de ingobernabilidad entendemos que esta se da por un vacío de Estado, lo cual ha creado un Estado fragmentado, difícil de organizar y controlar (Rhodes, 1997) y que en este caso apunta a la inestabilidad derivada de la inseguridad. Cuando hay una crisis de gobernabilidad hay una incapacidad de las instituciones para poder asumir y hacer frente al conflicto, la ausencia de gobernabilidad se deriva entonces de la falta de capacidad de las instituciones de resolver la interacción de los actores en conflicto (Prats, 2000), se presenta inestabilidad, desorden o hay ruptura normativa que deriva en una pérdida de confianza y por ende en la pérdida de legitimidad de la institución.

Huntington (1991) explica la ingobernabilidad como el producto de una sobrecarga de demandas a las que el Estado responde con la expansión de sus servicios y de su intervención, provocando inevitablemente una crisis, deslegitimizando la autoridad y perdiendo la confianza en el liderazgo de la institución; dichas demandas no pueden ser solventadas sin el elemento de seguridad que garantice que estas se puedan cumplir.

En la otra cara de la bilateralidad de la relación gobernabilidad-seguridad pública, la primera también se puede medir al interior de las instituciones. El mismo Alcántara (1994) nos menciona cuatro puntos que caracterizan la ingobernabilidad y que a su vez, hemos interpretado en el contexto de la seguridad pública como son:

1. La indisciplina, manifestada en los esfuerzos que se realizan con métodos violentos, ilegales o anómalos dentro de las instituciones.
2. La inestabilidad, en cuanto a la autoridad para conservar sus posiciones de dominación.
3. La ineficacia, entendida como la disminución de la capacidad de la autoridad para alcanzar los objetivos deseados.
4. La ilegalidad, es decir, los esfuerzos realizados por los poseedores de un poder de alto nivel para evadir restricciones legales y constitucionales en búsqueda de ventajas e incluso de su propia supervivencia.

De tal forma que existe una relación bilateral, que circula en ambos sentidos en cuanto a la gobernabilidad y la seguridad pública. Por una parte, para que exista gobernabilidad en un Estado es forzosa la seguridad pública como elemento para mantener la estabilidad, y por el otro podemos evaluar la gobernabilidad de las instituciones de seguridad pública a fin de ver la forma en la que estas se desarrollan y cumplen sus objetivos.

4.5 LA GOBERNABILIDAD A TRAVÉS DE LA GOBERNANZA

Por mucho tiempo gobernabilidad se utilizó como sinónimo de gobernanza. La utilización más explícita del concepto ha sido la realizada por el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) quienes han utilizado el término de gobernabilidad para referirse al proceso y las reglas mediante las cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados, evaluando la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente a fin de formular, implementar y reforzar políticas, además de medir el respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones (Kaufmann, Kraay y Labatón, 2000).

Parece oportuno señalar que el medio para lograr la gobernabilidad plena en los Estados o en las instituciones de seguridad pública es la gobernanza, entendiendo por ella los procesos que permitan el involucramiento de todos los actores de la sociedad con un sentido de corresponsabilidad para lograr los objetivos establecidos, pues como señala Aguilar (2013), el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente y el desarrollo ya no es posible solo mediante la acción del gobierno.

De tal forma que la gobernanza prepara a las instituciones para que creen vías y oportunidades para la participación y ayuda a establecer y mantener la confianza entre el Estado y los ciudadanos (IBM, 2016). En esta arista de la administración pública como lo es la seguridad pública, la confianza es fundamental para lograr los objetivos en que las instituciones garanticen la integridad y seguridad de las personas.

La gobernanza se constituye por todos aquellos procesos de interacción para llegar a una gobernabilidad, es decir, a las condiciones necesarias y suficientes para que las instituciones puedan transformar de manera efectiva las demandas o necesidades en políticas o

regulaciones, tomar decisiones para aminorar las crisis que se presenten a través del establecimiento de obligaciones y sanciones, así como las normas de comportamiento de acuerdo a la doctrina a la que son sujetos los elementos de seguridad pública.

Otros elementos de la gobernanza son la vinculación y la responsabilidad entre los actores y las instituciones del sistema, para lo cual, se necesita una buena gestión de recursos y canalización de iniciativas públicas y privadas que permitirá garantizar el desarrollo, aludiendo en este caso a la seguridad pública. Sin embargo, la gobernanza lleva implícita la necesidad de conocer las condiciones actuales de las instituciones y, además, las de los involucrados, de tal forma que se subsanen y conformen instituciones en las que, derivado del nivel de respuesta, se legitime la autoridad y sean ejemplo de consolidación y eficacia.

Al hablar de gobernanza en las instituciones de seguridad pública necesitamos referirnos a una gobernanza anticipatoria, la cual requiere planear una estrategia y llegar hasta la acción colectiva enfrentándose a las problemáticas de la realidad actual, ya que en el caso de la seguridad pública, las estrategias deben evolucionar permanentemente para dar respuesta a las demandas que se presentan, enfrentando la realidad social de seguridad o inseguridad, como señala Baena (2014), con una visión integral y no solo institucional, ya que la gobernanza identifica la capacidad de una autoridad para diseñar e implementar decisiones.

La importancia de que exista gobernanza radica en que esta permite llegar a la gobernabilidad, pues cuando hay una ausencia de gobernabilidad al interior de las instituciones se refuerza una reputación social negativa de las mismas, lo que en el caso de la seguridad pública representa y evidencia un problema que se traduce en inestabilidad y descontrol, por lo que al construir mecanismos que deriven en la gobernanza y el cumplimiento de los objetivos, se dará un vuelco a

esa reputación social en un sentido positivo, logrando solo con ello, la legitimidad de las instituciones.

Por lo anterior parece preciso poner a Fuerza Civil como ejemplo de gobernanza en el estado de Nuevo León. En una época en la que la violencia se incrementó en la entidad, las instituciones policiales habían perdido su legitimidad y provocaban temor e incertidumbre en la ciudadanía, surgió la necesidad de refundar una policía capaz de generar certeza y credibilidad y, a través del involucramiento de diferentes actores de la sociedad, como iniciativa privada, asociaciones civiles, academia, políticos y autoridades, nació Fuerza Civil, con un modelo tendiente a la carrera policial a través de la profesionalización y evaluación, con el objetivo de replantear y dignificar al policía en Nuevo León y cambiar la reputación negativa que hasta ese momento tenía la seguridad pública, lo cual evidenciaba una crisis de gobernabilidad en las instituciones.

Lo anterior, ejemplifica como el involucramiento de distintos actores para la solución de un problema da mejores resultados, la tendencia en la Administración Pública es la participación y mantener un sentido de corresponsabilidad que impere tanto en los ciudadanos como en las autoridades a fin de establecer mecanismos de gobernanza eficaces para lograr consolidar una gobernabilidad plena no solo en las instituciones sino también en los Estados.

4.6 ELEMENTOS NECESARIOS PARA LA GOBERNABILIDAD INSTITUCIONAL

Existen una serie de condiciones que contribuyen a mejorar la gobernabilidad en las instituciones: respeto y ejercicio de los derechos humanos, rendición de cuentas, estabilidad, control, cumplimiento de normas, confianza en la autoridad, calidad regulatoria y control de la corrupción.

Respeto y ejercicio de los derechos humanos para los elementos policiales y sus familias

Consolidar sociedades en las que respetemos los derechos humanos de los elementos de las instituciones de seguridad pública permitirá trasladar ese sentido de humanismo hacia la sociedad, obteniendo un respeto bilateral y con ello coadyuvando a adquirir gobernabilidad en la institución, a través de la credibilidad y la legitimidad ciudadana.

Rendición de cuentas

Una institución donde la rendición de cuentas sea efectiva y real hacia el exterior permitirá reforzar la imagen de forma auténtica, consolidando una reputación positiva, lo cual influye en la legitimidad de las instituciones de seguridad pública consolidando la gobernabilidad interna. En el caso de la seguridad pública el servicio profesional de carrera debe ser el camino para reconocer, a través de la meritocracia, los ascensos en los mandos policiales.

Estabilidad

Para que en una institución haya gobernabilidad es preciso contar con estabilidad en los procesos, mandos, condiciones sociales y económicas para sus elementos, que se les dé certeza y garantice mantener el nivel de vida de ellos y de sus familias, contribuyendo al sentido de pertenencia institucional.

Control efectivo de la institución (control y seguridad)

Para que exista la gobernabilidad es ineludible el control por parte de los mandos hacia los elementos de seguridad, basado en un sentido de congruencia que permita trasladar los máximos valores de la doctrina policial y que incentive las normas de comportamiento y que dignifique la labor del policía tanto dentro de la institución como hacia la sociedad.

Asimismo, mantener una certeza jurídica, laboral y de seguridad social permitirá adquirir un sentido de pertenencia de los elementos, que coadyuvará a la lucha común por esa gobernabilidad interna de la Institución policial.

Cuando existe una pérdida de control interno, las instituciones se vuelven débiles, inútiles o fallidas y, lo que es peor, en algunos casos se convierten en cómplices ante ese vacío de poder, incorporando tipos destructivos de orientación política a su propio proceso y contribuyendo a la ausencia de la gobernabilidad, por ello, el control es un elemento indispensable en este orden de ideas.

Cumplimiento de normas

En instituciones formales, como las de seguridad pública, el cumplimiento de normas prevalece como parte de su doctrina policial, enmarcando un Estado de Derecho que en el “deber ser” predomina en la vida policial, no obstante, en este contexto la regulación clara de normas y sanciones debe estar establecida en los marcos institucionales que rigen el quehacer del policía.

Es por ello que, para que se dé la gobernabilidad, el cumplimiento de las normas es fundamental, sin que existan lagunas ni vacíos de autoridad, ya que mediante el proceso de adaptabilidad institucional que adquieren los elementos de seguridad pública, sin ser conscientes de ello como parte de su doctrina policial, las normas marcan las pautas de comportamiento institucional que los identifican.

Confianza en la autoridad

En la doctrina policial el espíritu de cuerpo es el ambiente solidario que lleva a los elementos a actuar con base en los mismos objetivos y metas; motivo por el cual la confianza en la autoridad, en su marco normativo y en sus mandos, se vuelve indispensable. El ejemplo es y

siempre será la mejor forma de transmitir los valores adquiridos en el ámbito policial.

Calidad regulatoria

Es necesario establecer procesos basados en la mejora continua y la calidad regulatoria que genere normas claras, trámites y servicios simplificados, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y el óptimo funcionamiento de las actividades que se realicen, a fin de mantener un desarrollo positivo en la institución.

Control de corrupción

Hacer uso de los bienes públicos para obtener beneficios privados es estar ante la corrupción. Legitimar las instituciones implica un sentido de honradez e integridad que nos lleve a recuperar la confianza ciudadana, motivo por el cual el control de la corrupción es importante para mantener la legitimidad y la gobernabilidad en las instituciones.

Todos los elementos mencionados tienen la misma relevancia y se espera que cualquier gobierno los impulse de manera equilibrada. Partamos de la premisa de entender que la ética aplicada para el servidor público se refiere a desempeñar su cargo en congruencia con los valores de la comunidad, y no solo guiarse por lo que considera correcto, sino que debe normarse de acuerdo a la escala de valores de la comunidad a la que sirve.

4.7 CONCLUSIONES

El fenómeno de la corrupción en México es un problema sistémico y como tal debe ser abordado, ya que alcanza el nivel de norma social, como se establece en el documento México: anatomía de la corrupción,

de 2016; por ello es pertinente generar un adecuado diagnóstico y abordarlo de manera multifactorial y con una política multidimensional.

Es necesario elevar los niveles de confianza de la policía mexicana, por ejemplo, el sistema penal acusatorio fortalece el Estado de Derecho, así como los mecanismos que garantizan los derechos humanos y promueven la rendición de cuentas sobre policías y la transparencia, esto con el fin de incrementar la credibilidad y la legitimidad de la policía.

Existe una relación bilateral entre la gobernabilidad y la seguridad pública; en primera instancia, sin seguridad pública no se conjugan las condiciones necesarias para que exista gobernabilidad y, por otra parte, en la seguridad pública debe prevalecer la gobernabilidad interna en las instituciones.

Por lo anterior, la seguridad pública dentro de la gobernabilidad juega un papel prioritario, ya que esta determina el control efectivo de las instituciones y la estabilidad social, como resultado de una confianza en la autoridad y un cumplimiento de normas que resulte congruente y que, a su vez, permite implementar políticas y estrategias necesarias para mantener la paz.

Por tal motivo, para lograr una gobernabilidad en las instituciones de Seguridad Pública deben prevalecer elementos como el respeto al ejercicio de los derechos humanos, rendición de cuentas efectiva, estabilidad institucional, cumplimiento de normas y confianza en la autoridad, control efectivo, procesos de calidad regulatoria y control de la corrupción.

Asimismo, para consolidar una gobernabilidad plena existe una necesidad de gobernanza que permita el involucramiento de actores externos como onegés, asociaciones civiles, iniciativa privada, sociedad civil, que con base en una corresponsabilidad social sean parte de las soluciones propuestas y, por ende, de la respuesta al desarrollo en materia de seguridad pública.

La ética en los servidores y funcionarios responsables de salvaguardar el orden de la seguridad pública es una condición indispensable y sin la cual no podría ser posible.

Dos ideas se retoman en las conclusiones, por un lado los actos de los servidores de seguridad pública que realicen fuera de la norma deben ser sancionados, el camino de la restauración del respeto a la ley debe ser puntual, cero tolerancias para no generar impunidad.

Por otro lado y como la variable más importante, hay que concientizar a través de todos los entes institucionales y desde la familia, para que se genere un acto racionalizado en el conocimiento, interés y responsabilidad de la ciudadanía que se forma.

4.8 BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2013). *Gobierno y Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara, M. (1994). *Gobernabilidad y democracia. Gobernabilidad, crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica de México y el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid.
- Ancira, A. (2003). *Gobernabilidad democrática en América Latina*. Fecha de consulta: 29 de junio de 2018, de OEA. Disponible en: http://www.summit-americas.org/SpecialSummit/CallforEssays/Andrea_Ancira.doc.
- Barra, A. E. (1987). El desarrollo moral: una introducción a la teoría Kohlberg. *Revista latinoamericana de Psicología*. Bogotá, Colombia. Vol. 19. Núm. 1. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/805/80519101.pdf>.
- Baena, G. (2014). La gobernanza anticipatoria como solución, no como salida. *Revista IAPEM*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México. A.C. ISSN:1665-2088.
- Banco Mundial. (2016). *Buen gobierno: panorama general*. Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/topic/governance/overview>.

- Briones, C. (1994). *Dinámica socioeconómica y gobernabilidad: la administración Cristiani*. San Salvador: Editorial Flacso.
- Casar, M. A. (2016). *México: anatomía de la corrupción. Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*. Segunda edición. Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2018. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corrupcion_2-Documento.pdf.
- CESIJ. UDLA. *Índice Global de impunidad 2017*. Disponible en: <https://www.udlap.mx/cesij/>.
- Consulta Mitofsky, the poll reference. (2017). *México: Confianza en Instituciones 2017*. Fecha de consulta: 30 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/1003-mexico-confianza-en-instituciones-2017>.
- Cooperación Latinobarometro. *Informe 2017*. Fecha de consulta: 18 de julio 2018. Disponible en: <file:///C:/Users/FACPYAP/Downloads/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf>.
- _____ (2017). *Informe 2017. Santiago de Chile*. Fecha de consulta: 30 de junio de 2018. Disponible en: <file:///D:/Users/AULA/Downloads/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf>.
- Contreras, A. (2012). *Diseño del código de ética para la federación nacional de cooperativas de ahorro y crédito, FENACOAC*. Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias químicas y Farmacia. Fecha de consulta: 1 de julio de 2018. Disponible en: http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/06/06_3255.pdf.
- Diego, O. (2009). *Ética Pública y Buen Gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. Toluca: IAPEM. Fecha de consulta: 10 de junio 2018. Disponible en: <http://iapem.mx/Libros/2009%20125%20Etica%20publica%20y%20buen%20gobierno%20978-968-6452-92-3.pdf>.
- Figueroa, R. (2006). *La Gobernabilidad local en la Democracia contemporánea*. Redalyc. Fecha de consulta: 29 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/2250/225020897003.pdf>.
- García, S. (2002). En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.) *Los desafíos de la seguridad pública en México*. Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México.

- Hirst, P. (2000). Democracy and Governance, en J. Pierre (ed.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Hobbes, T. (1980). *Leviatán*. México. FCE.
- Huntington, S. (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Pree: Norman.
- Institute for Economics and Peace (IEP). (2018). *Índice de Paz México 2018*. Institute for economics and peace. Fecha de consulta: 1 de julio de 2018. Disponible en: <http://indicedepazmexico.org/wp-content/uploads/2018/04/Indice-de-Paz-Mexico-2018.pdf>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). *Estadísticas a propósito del día internacional contra la corrupción*. INEGI. Fecha de consulta: 1 de julio de 2018. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/corrupcion2016_0.pdf.
- _____ (2016). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE) 2016*. INEGI. Fecha de consulta: 1 de julio de 2018. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_09_04.pdf.
- Konrad Adenauer Stiftung. (2016). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*. Buenos Aires, Argentina. ISSN 2301-007X. Fecha de consulta: 2 de julio de 2018. Disponible en: <http://idd-lat.org/2016/downloads/idd-lat-2016.pdf>
- Kauffman, D.; Kraay, A. y Labatón-Zido, P. (2000). *Aggregationg Governance Indicators. Policy Research Working Paper*. Disponible en: http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg_ind.pdf.
- Le Clercq, J. y Rodríguez, G. (2018). *La Impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI - MEX 2018*. Fecha de consulta: 28 de Junio de 2018. Disponible en: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf.
- Mayorga, F. y Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza. Fecha de consulta: 29 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-334.html>.
- Mendoza, A. y Silva, C. (2011). Relaciones de autoridad y abuso policial en la Ciudad de México. *Revista mexicana de sociología*. Fecha de consulta:

- 2 de julio de 2018. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32119087003>.
- Pichardo, P. (2004). *Modernización Administrativa: Propuesta para una reforma inaplazable*. México: El Colegio Mexiquense – UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Prats, O. (2000). Previniendo crisis de gobernabilidad democrática, un aspecto olvidado de la cooperación política. *Dhial* (3). Disponible en: <http://www.ligov.org/dhial/>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Gobernabilidad democrática. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*. Fecha de consulta: 30 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/democraticgovernance/overview.html>
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2017). *Modelo Óptimo de la Función Policial. Secretaría de Gobernación (SEGOB)*. Fecha de consulta: 2 de julio de 2018. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/Diagnostico_Nacional_MOFP.pdf.
- Transparencia Mexicana. *Barómetro de corrupción para América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2017/>.
- Wesemann, K. (2016). *Informe de Índice de Desarrollo Democrático de América Latina de 2016*. Fundación Konrad Adenauer. Fecha de consulta: 29 de junio de 2018. Disponible en: <http://idd-lat.org/2016/downloads/idd-lat-2016.pdf?cache=7687652837>.

5. Estudio comparativo de la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) en los estados de la República Mexicana

Xóchitl A. Arango Morales
Alma Nataly Valdez Estrella
Rogelio López Sánchez

Sumario: 5.1. *Introducción*; 5.2. *Marco Teórico*; 5.3. *Metodología*; 5.4. *Análisis del PbR en México*; 5.5. *Análisis del PbR a nivel estatal*; 5.6. *Conclusión*; 5.7. *Bibliografía*.

Resumen: El presente estudio tiene como objetivo mostrar el estado que guarda la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) en los estados de la República Mexicana. Es importante destacar que el propósito del informe es analizar y valorar el grado de avance e institucionalización de las prácticas e instrumentos generados para la gestión por resultados, observando el argumento preceptivo propio de cada estado analizado, sus distribuciones colectivas, los contextos técnicos y de ordenamientos para el correcto ejercicio del Presupuesto basado en Resultados, así como la presencia de los compendios ineludibles para inducir una gestión eficaz, transparente y encaminada a resultados.

Palabras clave: presupuesto, gestión, indicadores, evaluación, resultados

Abstract: The objective of this study is to show the status of the implementation of the Results Based Budget (PbR) in each of the states of the Mexican Republic. It is important to highlight that the purpose of the report is to analyze and assess the degree of progress and

institutionalization of the practice and instruments generated for results-based management, observing the mandatory argument of each analyzed state, its collective distributions, the technical and legal contexts for the correct exercise of the Results-based Budget, as well as the presence of the essential compendia to induce effective, transparent and results-oriented management.

Keywords: budget, management, indicators, evaluation, results.

5.1 INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el presupuesto por egresos en México ha tenido el objetivo de especificar el destino de los recursos del gasto público, de acuerdo al mandato normativo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecido para cumplir los objetivos del uso de presupuesto público. Un elemento fundamental en la aplicación del recurso público es que debe ser transparente en su asignación y aplicación, buscando con ello no solo transparentar dichos recursos también mejorar los resultados en su aplicación. A ese respecto, la OCDE¹ establece que la transparencia busca informar, consultar y hacer partícipes a los ciudadanos, ya que estos constituyen los pilares de todo buen gobierno, los medios adecuados de fomentar la apertura y una buena inversión para mejorar la elaboración de las políticas públicas. Todo lo anterior ha originado un esfuerzo por parte de los gobiernos de un buen número de países para optimizar la eficacia y la eficiencia en la forma en que proporcionan sus servicios; a la vez ha generado en la ciudadanía que ésta tenga un mayor beneficio en conocer como se gasta el presupuesto público, ya que es a la población general a la que le compete monitorear las finanzas públicas del país.

1 OECD (2004). *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*. París: OECD.

Durante las últimas tres décadas, instituciones gubernamentales, organismos internacionales y ciudadanos han logrado modificar la forma en la que se ve al gobierno y los servicios que brinda. La organización de las sociedades ha permitido que demanden transparencia, eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos y en el uso de recursos, han logrado que se avance en reformas de los sistemas normativos que den viabilidad y certeza en el uso de recursos públicos. Así, la propia dinámica de cambio de la administración pública generó un nuevo modelo de presupuestos que, en teoría, hace que sea un presupuesto participativo para los ciudadanos. Este nuevo método para gestionar el gasto público tiene por nombre Presupuesto basado en Resultados (PbR).

5.2 MARCO TEÓRICO

De acuerdo con un estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México,² el PbR involucra el diseño de indicadores de desempeño, conocidos como indicadores estratégicos, para medir la producción y los resultados de los programas. Además, de realizar diferentes tipos de evaluaciones de programas y políticas. Las evaluaciones de los programas se realizan como parte del Programa Anual de Evaluación del gobierno y este modelo surge como el medio para mejorar la manera en la que los gobiernos gestionan sus recursos, con el fin de consolidar su desarrollo social y económico y proveer mejores servicios a la población.

El concepto no es nuevo, ya que se remonta desde los años ochenta. En su libro, *The practice of Management*,³ Drucker introdujo el concepto de administración por objetivos y sus principios los establecía de la siguiente manera:

2 OCDE (2009). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. OECD Publications Centre.

3 Peter F. Drucker (1954). *The practice of Management: a Study of the most Important Function in America Society*. New York: Harper y Brothers.

- Cascada de objetivos y metas organizacionales
- Objetivos específicos para cada miembro de la organización
- Toma de decisiones participativa
- Periodo de tiempo explícito
- Evaluación del rendimiento y retroalimentación

Estos principios se asemejan mucho al modelo del PbR, cuyo objetivo principal es mejorar los servicios del gasto público para la población. Este concepto fue adoptado primero por el sector privado y luego evolucionó hacia el marco lógico para el sector público. Desarrollado por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos y adoptado por la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID) a fines de la década de 1960, el marco lógico es una herramienta analítica utilizada para planificar, controlar y evaluar actividades y proyectos.⁴

En los noventa el sector público se sometió a extensas reformas en respuesta a presiones económicas, sociales y políticas; déficits públicos; problemas estructurales de crecimiento, competitividad y globalización; confianza pública cada vez menor en el gobierno, y un crecimiento de las demandas de mejores servicios, generando así una mayor responsabilidad en su aplicación. Sin embargo, todos estos factores contribuyeron para que se llegara a la introducción del marco lógico de acuerdo a la gestión, monitoreo y reportaje del PbR aplicado en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).⁵

4 CEDEC. *Metodología del Marco Lógico*. CEDEC [online]. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2018]. Disponible en: http://www.cedec.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=56:marco-logico.

5 UNESCO. *Results-Based Programming, Management, Monitoring and Reporting (RBM) approach as applied at UNESCO*, septiembre de 2015. Fecha de consulta: 7 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001775/177568E.pdf>.

El enfoque del marco lógico se introdujo gradualmente en el sector público en muchos países, principalmente en los Estados miembro de la OCDE que, de acuerdo al Manual del PbR de la Organización de las Naciones Unidas en su portal de ONU-Habitat⁶ eran: Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido y países escandinavos. Durante la misma década, se evolucionó en el PbR como un aspecto de nueva gestión pública, una etiqueta utilizada para describir una cultura que enfatiza la centralidad del ciudadano o cliente, así como la necesidad de la rendición de cuentas, siendo este el principal enfoque: la efectividad de sus resultados.

En el año 2001, la Asamblea General de la ONU marcó la pauta para que se instituyera en las organizaciones, por medio de diferentes actores políticos, y se diera paso en su concreción a través de una resolución sobre el PbR (Resolución 55/23, 2001 de la Asamblea General de la ONU)⁷ en el que se afirmaron los siguientes puntos:

- El papel de la Asamblea General en la realización de un análisis y aprobación de puestos y recursos financieros, de asignación de recursos a todas las secciones del presupuesto para los programas y de las políticas de recursos humanos, con un enfoque para garantizar la implementación completa y eficiente de todos los programas y actividades obligatorios y la implementación de políticas en este sentido.
- Las medidas propuestas por el secretario general y recomendadas por el Comité Asesor tienen por objeto proporcionar, en esencia, una herramienta de gestión que debería mejorar la responsabilidad y la rendición de cuentas en la implementación de programas y presupuestos.

6 United Nations. *Results Based Budget Handbook*. UN-Habitat [En línea]. 2012. Fecha de consulta: 14 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://unhabitat.org/?rbm-handbook=1-2-origins-and-international-context>.

7 Resolución 55/231 de la Asamblea General “Presupuesto Basado en Resultados”, A/RES/55/231 (23 de enero de 2001) disponible en: undocs.org/A/RES/55/231.

- Asegurar que los logros esperados, indicadores de beneficios y los objetivos estén definidos, teniendo en cuenta el enlace directo entre las entradas y salidas, y que las entradas son proporcionales a las necesidades de los programas internacional de Naciones Unidas, los propósitos de su Carta y sus mandatos legislativos, así como el hecho de que los objetivos de la organización no pueden realizarse solamente en un plan a mediano plazo.

5.3 METODOLOGÍA

Como resultados del estudio se tomaron los datos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), todo en estudios cuantificados y se realizó una investigación teórica, en fuentes de información secundaria. Los datos obtenidos fueron de las 32 entidades federativas y para efectos de darle continuidad y seguimiento al trabajo que se ha venido realizando, se consideró conservar la misma selección de etapas que en el ejercicio de 2017 por la SHCP, en torno a los lineamientos para la revisión y actualización de las metas y los criterios para el registro, revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados. Se requirió, en la mayoría de los reactivos, evidencia documental a fin de sostener las respuestas compensadas por las autoridades.

5.4 ANÁLISIS DEL PbR EN MÉXICO

El modelo del PbR en México⁸ menciona que desde un principio se estableció basándose en las mejores prácticas a nivel internacional, las

8 Dionisio Pérez-Jácome. *Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público [en línea]. 2 de julio de 2017. Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2018. Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf

necesidades específicas del país y su marco institucional y se incluyó un sistema de evaluación del desempeño (SED) conformado de varios procesos. El SED se define como “el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas (...) con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos”.⁹ Después de que consolidara el PbR mediante resolución, México también fue uno de los países que empezó a adoptar este modelo de gasto público, pero años después.

Un estudio publicado por el WorldBank que lleva por nombre Implementación del Sistema de Evaluación y Monitoreo basado en Resultados en la SEDESOL¹⁰ menciona cómo México en el año 2006 introdujo cambios de las cuales incluyeron varias reformas estructurales mencionadas a continuación:

- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006)
- Reforma de pensiones-ISSSTE (trabajadores del Estado) 2007
- Reforma hacendaria integral (2007)

La reforma hacendaria se elaboró para incrementar la recaudación federal y fortalecer el sistema hacendario así como para asignar recursos en función de prioridades, evaluar los programas por expertos y medir sus resultados con base en indicadores y de ahí tomar las decisiones acerca del presupuesto.

9 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, Secretaría de Hacienda y Crédito Públicos [En línea]. Diciembre 2008. Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2018. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/present_pbr_sed.pdf.

10 World Bank. *Implementación del Sistema de Evaluación y Monitoreo basado en resultados en la Sede-sol*. World Bank [online]. Junio 2018. Fecha de consulta: 13 de septiembre 2018. Disponible en: <http://web.worldbank.org/archive/website01404/WEB/IMAGES/IMPLEMEN.PDF>.

Envuelve una reforma constitucional al Artículo 137 de la Constitución de nuestro país,¹¹ la cual obliga a los gobiernos a entregar mejores resultados a la sociedad, administrar los recursos públicos bajo principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, con enfoque en los resultados e, igualmente, a evaluar los resultados del ejercicio de dichos recursos, propiciando que se asignen tomando en cuenta los resultados alcanzados.

Esta disposición ha comprendido adecuar el marco normativo, inducir un conjunto de trabajos de progreso en el ejercicio de las instituciones y suscitar el uso extenso de herramientas metodológicas de planeación, análisis y evaluación, a fin de conseguir que la toma de decisiones sea a partir de conocimientos sobre los efectos derivados y anhelados del estudio de los recursos públicos.

Cabe mencionar que González y Velasco¹² establecieron que en el marco del Programa de Mejora de la Gestión (PMG), de la Secretaría de la Función Pública se propusieron tres capacidades básicas de gestión para ser ampliamente desarrolladas en el gobierno: desregulación interna, desarrollo de buenas prácticas estandarizadas con respecto a funciones comunes de gestión y, finalmente, la mejora de procedimientos en los servicios públicos, con énfasis en la reducción de costos y en la satisfacción al ciudadano. Esto incluía un “módulo estandarizado” que exigía a las secretarías y organismos ejecutar un progreso continuo en los sistemas administrativos “horizontales” que tienen en común.

11 H. Congreso de la Unión. (13 de noviembre del 2007) Artículo 134. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *DOF* 13-11-2007.

12 Javier González Gómez y Ernesto Velasco Sánchez. La evolución del presupuesto basado en resultados en México, 2004-2012: transferencia e implantación de una política pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* [en línea] 2014, (Febrero): [Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2018] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533690004>> ISSN 1315-2378.

Asimismo, en 2008 se publicó el decreto Constitucional,¹³ que instruye la forma en que las entidades federativas y municipios habrían de elaborar el presupuesto, su ejecución y la evaluación del gasto a través del PbR, en donde además se dicta la creación de instancias técnicas independientes de las instituciones que ejercen los recursos, con el fin de evaluar los resultados del ejercicio del gasto público e incidir de manera directa en la presupuestación con base en la información evaluativa sobre el cumplimiento de objetivos y metas, a partir de indicadores estratégicos y de gestión y, con ello, conocer los resultados de la aplicación de los recursos.

El punto de partida del PbR es el Plan Nacional de Desarrollo¹⁴ y particularmente, en sus ejes y objetivos. Bajo este entendido, debe tomarse en cuenta que el PbR funciona con una visión de seis años vinculando los objetivos y las metas de una visión de mayor plazo (30 años) con los recursos públicos necesarios para lograrlos, la forma en que estos se organizan y la asignación de recursos públicos.

De acuerdo con un reporte elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,¹⁵ las dependencias y entidades de la administración pública federal fortalecieron la alineación de sus objetivos estratégicos con los objetivos nacionales. Las asignaciones presupuestarias se vincularon a los programas con indicadores y metas que permiten dar un mejor seguimiento y apoyar las evaluaciones sobre los avances en el

13 Luz Elvia Manquero. *El Presupuesto Basado en Resultados: Experiencia de México y Algunos Referentes Latinoamericanos*, En L.E., *Gestión Pública y Presupuesto para Resultados*, (pp. 211-265). México: IN-DETEC. Disponible en: <http://132.248.9.34/hevila/Trimestrefiscal/2010/no94/3.pdf>.

14 Dionisio Pérez-Jácome. *Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público [en línea]. 2 de julio de 2017. Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2018. Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf.

15 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Senado de la República [online]. 2008. Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2018. Disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Ley_FPRH.pdf.

logro de los objetivos y resultados. Se mejoraron los indicadores para medir claramente los resultados y que proporcionen información que apoye las decisiones presupuestarias y la mejora continua de políticas y programas.

Esto se vio expuesto en el Programa Anual de Evaluación de 2009¹⁶ en el que se informó que la Cámara de Diputados sería usuaria de la información del PbR-SED; los indicadores del SED contribuirían a medir en qué grado se cumplieron los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales. Asimismo, menciona que el PAE nace para determinar, en términos del numeral Décimo Sexto de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, los tipos de evaluación que se aplicarán a los programas federales, como parte de un proceso integral, gradual y útil para apoyar las decisiones del proceso presupuestario.

Los retos y perspectivas establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público¹⁷ para el PbR-SED son los siguientes:

1. Consolidar la calidad de las MIR y la evaluación de programas, políticas y del desempeño de las instituciones para apoyar paulatinamente la toma de decisiones presupuestarias.
2. Evaluación de programas:
 - Consolidar la aplicación de las recomendaciones derivadas de evaluaciones a políticas y programas.

16 CONEVAL. *Programa Anual de Evaluación 2009*. Secretaría de Desarrollo Social [online]. 2009. Fecha de consulta: 13 de Septiembre del 2018. Disponible en: http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2009/PAE_2009/pae_2009.pdf.

17 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*. Secretaría de Hacienda y Crédito Públicos [En línea]. Diciembre 2009. Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2018. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/present_pbr_sed.pdf.

- Desarrollar las tecnologías y aplicaciones para el uso sistemático de la información derivada de las evaluaciones;
3. Coordinación con gobiernos locales (entidades federativas, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y municipios) para el PbR y la evaluación del gasto federalizado:
 - con base en indicadores estratégicos y de gestión,
 - mediante instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan y fiscalicen dichos recursos.

5.5 ANÁLISIS DEL PbR A NIVEL ESTATAL

De acuerdo con el informe del PbR- SED,¹⁸ el nivel de alcance para el Estado de México e incluso para Guanajuato, Baja California, Sonora, Puebla, Yucatán, Jalisco y Morelos fue de 90 por ciento. En su nivel de implementación, tomando en cuenta los recursos humanos, transparencia, capacitación y adquisiciones el promedio nacional se ubica en 78.9 por ciento. Tres estados registraron un nivel de avance medio-alto: Zacatecas, Tamaulipas y Colima. Quintana Roo y Coahuila se situaron con un avance de implementación general del PbR- SED en 2018 medio-bajo y Guerrero y Baja California Sur se ubican en el rango de avance bajo.

En el caso del Estado de México,¹⁹ el Plan Estatal de Desarrollo representa la principal herramienta a través de la cual se gestionan los programas sectoriales, anuales y detallados; y se establecen los

18 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Transparencia Presupuestaria [En Línea]. 2018. Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2018. Disponible en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/pbr_sed_informe2018.pdf.

19 Luis Videgaray Caso. *Presupuesto y Gasto Público (Enfoque para Resultados)*. INDETEC. Junio de 2018, p. 70-75.

objetivos, estrategias, indicadores y metas, con el fin de asegurar los resultados esperados. El programa anual integra la información diagnóstica y propone la estrategia de desarrollo mediante metas pertinentes y plazos específicos, para monitorear su desempeño a través de indicadores que proyectan el alcance de logros y productos. Transité de un presupuesto que controlaba el gasto y vigilaba su aplicación en espacios rígidos, a un presupuesto que se basa en la estructura programática con un enfoque de resultados, de tal forma que se articula con el Plan de Desarrollo, con los programas que de él se derivan, y con el proceso de ejecución y evaluación.

El caso de Jalisco²⁰ fue algo diferente. A partir de 2003 el estado incorporó elementos encaminados al presupuesto con enfoque de resultados, además de definir responsabilidades y compromisos institucionales para lograrlo. La estrategia adoptada para el ejercicio del presupuesto se ha centrado en mantener la congruencia entre el nivel de las erogaciones y la capacidad de generación de los recursos públicos; así como su fortalecimiento a través de la incorporación de diversas medidas que han tendido en modernizar y simplificar el proceso presupuestario.

En el caso de Nuevo León, la implementación se encuentra al 100%, así se establece en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León²¹ se mencionan los Lineamientos para el PbR-SED en el cual se constituyó un instrumento para la integración, el registro y control de las afectaciones presupuestarias al Presupuesto de Egresos, las adecuaciones presupuestarias y en general todas las afectaciones al presupuesto autorizado, esto

20 Secretaría General de Gobierno 2006. *Revista Presupuesto y Gasto Público (Enfoque para Resultados)*, INDETEC. Junio de 2008, pp. 76-80.

21 Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, Lineamientos para el Presupuesto Basado en Resultados. *Periódico Oficial*, pp. 72-84. 14 de marzo, 2016, Disponible en: <http://garcia.gob.mx/wp-content/uploads/2016/03/Lineamientos-para-el-presupuesto.pdf>.

marca la pauta para que la medición se de con los municipios de García y Monterrey.

El municipio de García mostro interés en las reformas en materia constitucional y en implementar el PbR a través de disposiciones normativas que permitieran a la administración pública municipal mejorar los esquemas de asignación del presupuesto en el ejercicio del gasto, su evaluación y rendición de cuentas. La última reforma elaborada en 2016 de la Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León²² publicada originalmente en 2014 menciona cómo se identifican las prioridades a mediano plazo para el desarrollo estatal, así como de orientación en la gestión por resultados. Contiene los objetivos, y las estrategias y líneas de acción que implementará el Gobierno del Estado para alcanzarlos; define sus proyectos estratégicos y programas prioritarios, mismos que serán congruentes con el Plan Estratégico. Dicho Plan Estratégico y el Plan Estatal definen los indicadores del desarrollo económico y social, los cuales deben permitir la formulación de comparaciones nacionales e internacionales.

Lo que se buscó antes de implantar el PbR-SED, fue que primero se tuviera capacitaciones acerca del tema. El informe de la SCHP sobre el PbR-SED afirma que la capacitación ha sido considerada como uno de los pilares fundamentales para la puesta en práctica del modelo PbR-SED en México. Mediante el diseño de diversas estrategias de capacitación en temas de GpR, PbR y SED, se fortalecen las capacidades institucionales y técnicas de los servidores públicos y se incide en la generación de una cultura de presupuestación basada en resultados.

22 H. Congreso del Estado de Nuevo León. Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León. H. Congreso del Estado de Nuevo León [En línea]. 2016. Fecha de consulta: 14 de septiembre de 2018. Disponible en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_planeacion_estrategica_del_estado_de_nuevo_leon/.

Avance de entidades federativas

Estados	Secciones del diagnóstico			Categorías de la sección PbR-SED	
	Capacitación	PBR-SED	Principal desafío	Ejercicio y control	Presupuestación
Aguascalientes	100	83.5	Transparencia 64.6	77.8	97.4
Baja California	100	98.4		100	100
Baja California Sur	0.0	33.9	Todas las categorías son sus desafíos dado que no se ha tenido una buena implementación.	22.2	79.5
Campeche	100	87.8	Transparencia 60.4	100	97.9
Chiapas	100	77.6		88.9	96.6
Chihuahua	100	90.0		88.9	94.7
Ciudad de México	0.0	86.4	Transparencia 52.1	88.9	89.5
Coahuila de Zaragoza	50.0		Transparencia 68.8	66.7	75.5
Colima	50.0		Transparencia 58.3	88.9	77.6
Durango	100	73.8	Transparencia 53.1	88.9	88.7
Guanajuato	100	98.4		100.0	100.0
Guerrero	100	37.7	Transparencia 43.8	55.6	80.8
Hidalgo	50.0	87.7	Transparencia 66.7	77.8	82.3
Jalisco	100.0	94.3		88.9	89.5
Estado de México	100.0	98.6		100.0	100.0
Michoacán de Ocampo	100.0	70.8		77.8	64.9
Morelos	50.0	90.7		100.0	99.3
Nayarit	50.0	77.0	Transparencia 58.3	66.7	86.3
Nuevo León	100.0	78.5	Transparencia 64.6	77.8	85.4
Oaxaca	100.0	91.0		66.7	97.4
Puebla	100.0	95.4		100.0	91.9
Querétaro	100.0	86.4	Transparencia 60.4	88.9	97.2
Quintana Roo	50.0	50.1	Transparencia 58.3	44.4	59.8
San Luis Potosí	100.0	85.7	Transparencia 58.3	88.9	95.3
Sinaloa	100.0	84.3		88.9	92.7
Sonora	50.0	95.8		100.0	97.4
Tabasco	100.0	77.3	Transparencia 54.2	55.6	86.9
Tamaulipas	50.0	68.6	Transparencia 47.9	66.7	91.0
Tlaxcala	100.0	78.5		88.9	97.9
Veracruz de Ignacio de la Llave	100.0	73.8	Transparencia 66.7	66.7	94.0
Yucatán	100.0	96.3		88.9	100.0
Zacatecas	50.0	66.4	Transparencia 66.7	77.8	41.7

Avance de entidades federativas

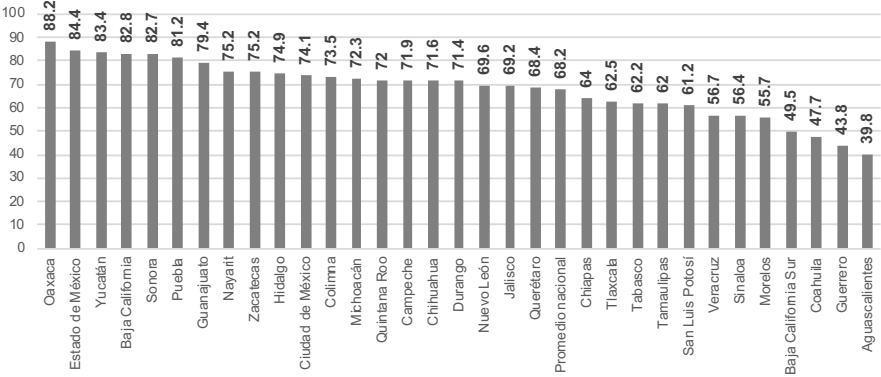
Categorías de la sección PbR-SED					
Estados	Segui- miento	Evaluación	Principal desafío	Calificación global	Posición
Aguascalientes	91.5	93.7	Planeación 66.2 Programación 48.6	81.9	14
Baja California	100	100		96.9	3
Baja California Sur	3.7	28.6	Todas las categorías son sus desafíos dado que no se ha tenido una buena implemen- tación.	33.0	32
Campeche	96.3	87.3	Programación 67.6	84.0	11
Chiapas	100	52.5	Programación 59.5	78.8	18
Chihuahua	100.0	93.7		89.1	10
Ciudad de México	92.6	93.7	Programación 43.2	80.1	17
Coahuila de Zaragoza	44.4	4.8	Planeación 63.4 Programación 54.1	50.5	30
Colima	39.7	66.7	Programación 32.4	62.9	28
Durango		71.4	Programación 62.2 Seguimiento 54.5	72.5	23
Guanajuato	100.0	96.8		98.1	2
Guerrero	14.8	12.7	Programación 32.4 Planeación 58.8	40.2	31
Hidalgo	92.6	81.0		83.7	12
Jalisco	100.0	93.7		92.6	7
Estado de México	100.0	100.0		98.3	1
Michoacán de Ocampo	87.8	58.7	Programación 32.4	70.9	25
Morelos	84.1	87.3		91.3	8
Nayarit	76.7	77.8	Programación 59.5	71.4	24
Nuevo León	69.3	63.5		77.3	20
Oaxaca	100.0	87.3		89.9	9
Puebla	100.0	93.7		95.5	4
Querétaro	96.3	81.0	Planeación 69.6	80.7	16
Quintana Roo	40.7	39.7	Programación 21.6	54.3	29
San Luis Potosí	85.2	87.3		80.9	15
Sinaloa	81.5	90.5	Programación 54.1	82.5	13
Sonora	100.0	93.7		93.2	6
Tabasco	98.9	81.0	Planeación 60.6 Programación 43.2	72.7	22
Tamaulipas	49.2	77.8	Programación 64.9 Planeación 60.6	67.2	27
Tlaxcala	100.0	25.4		78.4	19
Veracruz de Ignacio de la Llave	85.2	87.3	Programación 54.1 Planeación 35.2	74.6	21
Yucatán	100.0	100.0		93.8	5
Zacatecas	69.3	69.8	Programación 43.2	67.7	26

Se precisa contar con un conjunto de acciones que puedan instituir los temas de capacitación para los servidores públicos de la entidad federativa, para que obtengan las competencias necesarias en materia del PbR y SED, así como sus mecanismos que les admita manejar estos instrumentos para alegar a la necesidad de mejorar el funcionamiento general de la administración pública estatal.

En el cuadro 1 se muestra una comparación entre los estados de la República Mexicana sobre cómo han sido los avances en cuanto al tema del PbR-SED, sus principales desafíos, las categorías que establece el PbR, tales como: ejercicio y control, presupuestación, seguimiento, evaluación, desafíos, calificación global y posición.

Es de destacar que el Estado de México, Baja California, Guanajuato, Puebla y Yucatán, son los estados que se encuentran en los primeros cinco lugares con la mejor puntuación en general, de acuerdo con la página del Observatorio de Transparencia Presupuestaria.

GRÁFICA 1: Diagnóstico en la implementación del PbR-SED en las entidades federativas



Fuente: Disponible en: l Observatorio de transparencia presupuestal.
<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas>

Como se puede ver en la gráfica anterior, los seis estados con mayor calificación son Oaxaca, Ciudad de México, Yucatán, Baja California, Sonora, y Puebla, los cuatro estados con una menor calificación fueron Baja California Sur, Guerrero, Coahuila, y Aguascalientes.

5.6 CONCLUSIÓN Y ANÁLISIS

Como se aprecia en el cuadro 1 y gráfica 1, todos los estados que han tratado de implementar de diversas formas el Presupuesto basado en Resultados se han enfrentado a desafíos, desde iniciar con capacitaciones, hasta poder implementar el presupuesto para resultados. En ese sentido, las metodologías usadas para poder realizar los diagnósticos han sido por estas razones de acuerdo al informe elaborado por la SCHP:

- Para incorporar nuevos elementos derivados de modificaciones a la normativa que regula la operación de los diversos temas analizados, los cuales son necesarios para la operación del PbR-SED;
- Para incorporar elementos analíticos de acuerdo con prácticas a nivel nacional e internacional; y
- Para fortalecer los criterios para la valoración de las respuestas al cuestionario aplicado a los entes públicos analizados, que permiten mayor claridad y definición de los resultados obtenidos.

Habiendo analizado lo anterior, como se ha podido apreciar en la desagregación de los resultados por cada sección y categoría, sí hay avances importantes en la implementación y operación del PbR-SED en entidades federativas, lo que se ve reflejado en el promedio nacional alcanzado de 77.7 puntos porcentuales. En cuanto a los elementos de la sección PbR-SED, apartado en el que se ha afirmado la generalidad

de los esfuerzos institucionales por parte de las entidades federativas en estos tres ejercicios comparativos, se ha observado un avance importante en las categorías Presupuestación y Ejercicio y Control con un rango superior al 80 por ciento, lo cual se debe al avance en la medida de los periodos del ciclo presupuestario mediante la generación de normativa a nivel federal.

Las categorías que figuran con el menor avance dentro de la sección PbR-SED son: Evaluación y Seguimiento, con porcentajes entre 65 y 80 por ciento; el menor avance se explica en parte por el hecho de contar con sistemas de seguimiento todavía de manera manual, no soportados por sistemas informáticos que puedan dar un acceso a un seguimiento concreto y con información clara y precisa, procesos de evaluación poco desarrollados y débil instrumentación de la asignación de recursos basados en el resultado de desempeño de los estados evaluados, de tal forma que los actores institucionales implicados tengan presente dicha información al momento de confeccionar los proyectos de Presupuestos de Egresos, que sostengan que están asentados en acuerdos y proyectos permitidos en las secuelas de los indicadores para resultados y de evaluaciones ejecutadas.

Es importante destacar el insuficiente avance alcanzado en transparencia, uno de los principales desafíos en varios estados inclusive en los que tienen una buena calificación, esto se debió a que en las entidades federativas falta información en formatos accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier persona y que cumplan las siguientes características: accesibles, integrales, gratuitos, no discriminatorios, oportunos, permanentes, primarios, legibles por máquinas y de libre uso; de igual forma, no demostraron contar con mecanismos para que la información generada por la retroalimentación con la ciudadanía sea tomada en cuenta.

5.7 BIBLIOGRAFÍA

Congreso de la Unión. *Artículo 134. DOF 13-11-2007.*

Congreso del Estado de Nuevo León. (2016). *Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León*. Fecha de consulta: 14 de septiembre de 2018. http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_planeacion_estragica_del_estado_de_nuevo_leon/

Drucker, P. F. (1954). *The practice of management: a study of the most important function in America society*. New York: Harper y Brothers.

Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. (14 de marzo, 2016). “Lineamientos para el Presupuesto Basado en Resultados”. *Periódico Oficial*. <http://garcia.gob.mx/wp-content/uploads/2016/03/Lineamientos-para-el-presupuesto.pdf>.

González, G. J. y Velasco, S. E. “La evolución del presupuesto basado en resultados en México”, 2004-2012: transferencia e implantación de una política pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, febrero de 2014. Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2018. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533690004>> ISSN 1315-2378.

Manquero, L. E., “El Presupuesto Basado en Resultados: Experiencia de México y algunos referentes latinoamericanos”, En L.E., *Gestión Pública y Presupuesto para Resultados*. México: INDETEC. <http://132.248.9.34/hevila/Trimestrefiscal/2010/no94/3.pdf>.

Metodología del Marco Lógico. CEDEC. Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2018. Disponible en: http://www.cedec.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=56:marco-logico.

OCDE. (2009). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. OECD Publications Centre.

_____ (2004). *Open government: fostering dialogue with civil society*. París: OECD.

Pérez-Jácome, D. (2016). *Presupuesto Basado en Resultados: Origen y aplicación en México*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Fecha de consulta: 10 de septiembre 2018. http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf.

- Resolución 55/231 de la Asamblea General de la ONU. (23 de enero de 2001). “Presupuesto Basado en Resultados”, A/RES/55/231 undocs.org/A/RES/55/231.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2008). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Senado de la República. Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2018. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Ley_FPR_H.pdf.
- _____ (2009). *Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, Secretaría de Hacienda y Crédito Públicos. Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2018. Disponible en : http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/present_pbr_sed.pdf.
- _____ (2018). *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Transparencia Presupuestaria*. Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2018. Disponible en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/pbr_sed_informe2018.pdf.
- Secretaría General de Gobierno (2006). *Revista Presupuesto y Gasto Público (Enfoque para Resultados)*, INDETEC.
- UNESCO. (2015). *Results-Based Programming, Management, Monitoring and Reporting (RBM) approach as applied at UNESCO*. Fecha de consulta: 7 de septiembre de 2018. <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001775/177568E.pdf>.
- United Nations. *Results Based Budget Handbook*. UN-Habitat. 2012. Fecha de consulta: 14 de septiembre de 2018. <https://unhabitat.org/?rbm-handbook=1-2-origins-and-international-context>.
- Videgaray, C. L. (2018). *Presupuesto y gasto público (Enfoque para Resultados)*. INDETEC.
- World Bank. (2018). *Implementación del Sistema de Evaluación y Monitoreo basado en resultados en la SEDESOL*. World Bank. Fecha de consulta: 13 de septiembre 2018. Disponible en: <http://web.worldbank.org/archive/website01404/WEB/IMAGES/IMPLEMEN.PDF>.

6. Combate a la corrupción, fiscalización y rendición de cuentas en México

Abraham Alfredo Hernández Paz
Daniel Javier de la Garza Montemayor
Paulo César Lugo Rincón

Sumario. 6.1. *Introducción: Diseño institucional*; 6.2. *Combate a la corrupción en México.* 6.3. *Rendición de cuentas: mecanismos institucionales y herramientas de empoderamiento ciudadano*; 6.4. *Antecedentes y conceptualización de la fiscalización en México*; 6.5. *Rompiendo el paradigma de la fiscalización*; 6.6. *La fiscalización puesta en marcha*; 6.7. *El mejoramiento del Sistema Nacional de Fiscalización en México*; 6.8. *Conclusiones*; 6.9. *Bibliografía.*

Resumen: En México se han conseguido grandes avances en materia de transparencia desde el año 2001. Los cambios partieron de la demanda social de tener información veraz en torno al ejercicio de gasto público y a la toma de decisiones dentro de la administración pública. Se ha creado el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) que tiene el mandato constitucional de proveer información sobre asuntos de carácter gubernamental a los ciudadanos. En materia de fiscalización se cuenta con avances notables en el mismo sentido. No obstante, el país no ha avanzado en la misma proporción en materia de rendición de cuentas, que derivaría en un círculo virtuoso que contribuiría entre otras cosas, al combate de la corrupción. Este capítulo tiene el principal interés de establecer de manera clara conceptos que en muchos casos tienden a entremezclarse. Se realiza un recorrido histórico externo e interno de la legislación e institucionalidad mexi-

cana, así como de las mejores prácticas de otros países. Se expondrán algunos casos en los que se ha podido identificar la ausencia de una auténtica rendición de cuentas, así como sugerencias de los autores de cómo la institucionalidad vigente y la voluntad política se requieren para completar un ciclo que puede coadyuvar a restaurar la confianza ciudadana en el ejercicio de gobierno. Esto con la finalidad de contribuir al debate académico sobre un mejor ejercicio institucional que proviene de las aspiraciones democráticas de la ciudadanía.

Palabras clave: Administración Pública, Transparencia, Rendición de cuentas, Fiscalización.

Abstract: In Mexico, there has been great progress legally speaking regarding transparency since 2001. The changes implemented in this area started from a social demand to have accurate information about the exercise of public expenditure and decision making, within the public administration. An institute has been created –IFAI– that has the constitutional mandate to provide information on matters of a governmental nature to citizens. Regarding oversight, there are also notable advances in the same direction. However, the country has not progressed in the same proportion in terms of accountability, which would lead to a virtuous circle that would contribute, among other things, to the fight against corruption. This chapter has the main interest to establish clearly concepts that in many cases tend to intermingle. An external and internal historical journey of the Mexican legislation and institutional-ity is carried out, as well as the best practices of other countries in the same matter. There will be some specific cases in which the absence of authentic accountability has been identified, as well as suggestions by the authors on how the current institutional framework, as well as the political will required to complete a cycle that It can help restore citizen confidence in the exercise of government. This is in order to

contribute to the academic debate on a better institutional exercise that comes from the democratic aspirations of the current citizens.

Keywords: Public Administration, Transparency, Accountability, Supervision.

6.1 INTRODUCCIÓN: DISEÑO INSTITUCIONAL

En el presente capítulo realizaremos un repaso histórico y conceptual de temas centrales de la agenda pública en México: la corrupción, la fiscalización y la necesidad de lograr una auténtica rendición de cuentas. Con la finalidad de contribuir desde la academia al necesario debate sobre el diagnóstico de un problema estructural, también nos centraremos en los esfuerzos institucionales generados para abordarlos y en algunos lineamientos que resultan indispensables para este proceso en el futuro inmediato.

En términos generales, resulta difícil en algunos momentos distinguir dónde termina la política y dónde comienza la administración pública (Gómez, 1998). No obstante, es importante que el Estado mexicano cuente con mecanismos institucionales que estén libres de una dinámica particular y que se tengan reglas claras que puedan ser observables en cualquier tiempo y espacio.

En este proceso es importante destacar que el funcionamiento de la administración pública se fortalece cuando existe una participación ciudadana que se mantenga exigente (Brugué, Amorós y Goma, 1994). De esta manera, si existe una sociedad que vigile el debido proceso, así como el desempeño de sus representantes, existirá una mayor tendencia hacia una administración que pueda concentrarse en las mejores prácticas, tanto internas como externas. En coincidencia con los que Vera establece (2015), en cuanto a que el proceso de una auténtica rendición de cuentas requiere no solo de la vigilancia institucional, sino también de la participación de los ciudadanos que supervisen este

proceso. En este sentido, debe existir una corresponsabilidad en la que la sociedad realice labores de fiscalización, mientras que los servidores públicos que desempeñen una tarea determinada sean los adecuados, en un proceso de auténtica transparencia.

También Uvalle (2007) destaca que es esencial, en un estado que se precia de ser democrático, recuperar la esencia de lo público. En este proceso, el involucramiento de la sociedad civil resulta importante, pues no solo legitima las decisiones que se toman desde el poder, sino que también las fortalece y, en consecuencia, el Estado se encamina a un estatus de gobernabilidad deseado por cualquier gobierno. En materia de control y combate a la corrupción y rendición de cuentas, esta reivindicación resulta fundamental debido a que un poder que sea vigilado por aquellos a quienes debe de servir contribuye a generar bienestar social.

Las instituciones públicas requieren de un tratamiento basado en la eficiencia y la eficacia, debido a la experiencia adquirida con el Estado de Bienestar, en donde sin duda se procuró atender diversas y muy importantes demandas sociales, pero en muchos casos se careció de planeación, organización y objetivos claros. Por ello, Cabrero (1997) menciona la necesidad de solidificar una administración pública que se encuentre basada en los principios de la Nueva Gestión Pública, que permiten priorizar de forma idónea los asuntos que serán abordados por las instituciones de manera eficiente y eficaz.

El enfoque basado en la Nueva Gestión Pública ha sido cuestionado y lo consideran ideologizado en extremo, como es el caso de Guerrero (2009). El riesgo principal es que se defienda una determinada doctrina y no necesariamente se gobierne para todos. Otros autores como Kliksberg (2001) propugnan un enfoque que se encuentre en medio del estatismo absoluto y el enfoque en lo social. De esta manera se logrará un equilibrio entre una administración racional y la necesidad de servir al público.

En esto coinciden Cuevas y Rodríguez (2007), quienes argumentan que debe existir una visión socialmente responsable que prevalezca en los criterios que marquen las decisiones dentro de la administración pública y privada. En este sentido, es importante destacar que la ética pública se convierte en un tema fundamental que rige no solo la sanción de los actos indebidos que puedan presentarse en el ejercicio de las tareas cotidianas de la administración pública, sino que también se trata de un ordenamiento que involucra la orientación deseable por parte de los servidores públicos que tienen tareas de diversa índole.

Esta es la idea que presentan autores como Aldeguez (2013), en cuanto a tener un enfoque preventivo más que punitivo. En otras palabras, quienes tienen funciones dentro de la administración pública deben tener claridad respecto a lo que se espera de su actuación, sin lugar a la improvisación o a que hay margen para una actuación que viole la legalidad.

En esta parte, la educación es importante para crear una nueva cultura de cómo visualizan los ciudadanos la administración pública. Es la idea que desarrolla Rivera (2011), quien establece que el enfoque preventivo viene de la mano de una educación basada en la ética, en la que las instituciones públicas responsables de conducir este proceso tienen una actuación clave que desempeñar.

El combate a la corrupción y la necesaria rendición de cuentas forman parte de un diseño institucional con capacidad de adaptarse a los retos del presente, como establece Bautista (2016). Esto significa que en la actualidad se presentan cuestiones que no estaban contempladas en el pasado, pero la legislación vigente y las instituciones del estado deben tener capacidad de adaptarse. Esto es evidente en la era de la información y los dilemas en materia de protección de la información personal.

6.2 COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

En México, la corrupción ha sido un lastre que ha marcado la vida pública del país. Carbonell (2013) la define como “La obtención de cualquier tipo de beneficio, no solo económico —aunque fundamentalmente económico—, de manera ilegal y aprovechando una posición de poder” (p. 4). El autor no se limita solo a destacar un acto indebido del que se percibe una recompensa pecuniaria, sino que extiende el concepto a una ganancia ilegítima que se obtiene mediante el abuso de poder.

La apropiación de lo público, en donde predominan los intereses privados sobre los de la colectividad, es una de las características que destacan Aureano y Ducatenzeiler (2002). Al respecto, habría que especificar qué se vislumbra en un acto de corrupción en una coyuntura en la que existe una visión patrimonial de las posiciones dentro de la administración, en donde la finalidad es beneficiarse personalmente de una labor cuyo objetivo es la de servir a la sociedad.

Las consecuencias de la corrupción no siempre son visibles, pero al final contribuyen a minar no solo la credibilidad del sistema político, sino de la esencia de la democracia (Fernández Ruiz, 2011). Debido a que la ciudadanía percibe que quienes se encuentran legitimados por el voto popular para tomar decisiones en representación de la colectividad, terminan en muchos casos por errar el camino. En consecuencia, se establece un precedente negativo en materia de credibilidad y prestigio personal de esos servidores y, lo que resulta aún más grave, se compromete la credibilidad de la institución que encabezan.

Cardona, Ortiz y Vázquez (2018), concuerdan con que la misma corrupción termina por contribuir a violentar garantías individuales. Los autores argumentan que la gravedad de estos hechos no solo se traduce en negar el desarrollo deseable de las mayorías, también

contribuye a privar de algunas necesidades básicas a la población. En otras palabras, una de las razones por las que las necesidades básicas no se encuentran debidamente atendidas es por el desvío de recursos que no llegan a los destinatarios legítimos.

Desafortunadamente, en el caso de México la corrupción ha podido observarse a lo largo de diversas etapas de su historia como país independiente. Las diferentes formas de cometer actos ilícitos que atentan contra el interés general se han actualizado de acuerdo a la coyuntura presente. En este sentido, la ausencia de una verdadera cultura democrática tuvo como consecuencia en el pasado, que la opacidad en el ejercicio del poder fuera aún mayor (Nieto, 2013). Existen quienes, como Cárdenas (2006), ubican este mal desde la época previa a que México fuese una nación independiente. De acuerdo con este investigador, el diagnóstico que subestimaba la magnitud del problema se tradujo en que las acciones que se emprendieron para combatir la corrupción fueran infructuosas.

Durante una parte importante del siglo XX, de 1940 a 1970, el llamado “milagro mexicano”, existió cierta estabilidad política y económica, pero se consolidó la concentración y el abuso de poder (Loza y Temkin, 2011). De esta manera, la discrecionalidad y la antidemocracia, fortalecieron la posibilidad de que los servidores públicos utilizaran su cargo para obtener un lucro personal.

De esta manera, si bien es posible argüir que la corrupción que tanto indigna a los ciudadanos es responsabilidad de los servidores públicos actuales, también es justo reconocer que la cultura de la ilegalidad se ha fortalecido a lo largo de los años. Por esa razón, uno de los principales retos es terminar de revertir viejas inercias de malas prácticas que se han realizado durante años.

Un ejemplo paradigmático de cómo las decisiones políticas privilegiaron el interés particular sobre el beneficio de unos cuantos fue el

caso controversial del Fobaproa a finales de los noventa. En aquel momento, el Gobierno federal impulsó un rescate bancario ante la posibilidad de que el sistema financiero del país colapsara. Sin embargo, la solución se dio en medio de denuncias en torno a que los recursos irían destinados precisamente a algunos de los causantes del problema y en muchos de los casos había denuncias de irregularidades (Correa, 1998).

Cabe destacar que la corrupción no solo concierne a los servidores públicos. En términos generales, si bien se puede argumentar que los responsables de velar por el cumplimiento de la ley son las autoridades, existe una corresponsabilidad con quienes desde el sector privado han fungido como agentes de corrupción (Sandoval, 2016). Precisamente por esa razón, la legislación vigente como el actuar institucional, así como un sentido del cumplimiento de una ética pública, concierne tanto al ámbito gubernamental como al sector privado.

Sobre este tema, Raphael (2014) describe una situación en la que la colusión de actores públicos y privados se ha producido de forma sistemática. En otras palabras, al existir una colaboración activa entre determinados actores que forman parte tanto del sector público como del privado, estos se han beneficiado mutuamente de esta convivencia cuando desde el poder se otorgan contratos a los mismos grupos de poder económico. El resultado es que se impide el desarrollo de las mayorías, porque la corrupción termina concentrando los recursos en una minoría que se beneficia de este esquema de complicidades.

6.3 RENDICIÓN DE CUENTAS: MECANISMOS INSTITUCIONALES Y HERRAMIENTAS DE EMPODERAMIENTO CIUDADANO

En la perspectiva de Gómez *et al.* (2016), la rendición de cuentas resulta fundamental para fortalecer la legitimidad de los poderes públicos. Esto se considera especialmente relevante en un entorno democrático, en el

que las acciones de gobierno deben contar con el aval de los ciudadanos. De esta forma, se puede argumentar que la rendición de cuentas fortifica la construcción de la gobernanza, en un proceso que forma parte de la nueva gestión pública. No obstante, hay que aclarar que con el fin de que este proceso tenga un carácter tangible, es importante que aterrice en respuestas institucionales que conformen un mecanismo eficaz en el que las autoridades puedan corresponder a las expectativas de los ciudadanos (Ochoa Henríquez y Montes de Oca, 2004).

De acuerdo con Monsiváis Carrillo (2019), un ejemplo de estos mecanismos es la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. Su creación corresponde a una innovación institucional dirigida a combatir uno de los principales problemas que preocupan a la ciudadanía mexicana. Pero aún en el caso de que exista voluntad política para combatir la corrupción, resulta una tarea difícil que trasciende la creación de una adecuada respuesta institucional. Sobre este tema, Pallister (2017) documenta el caso de Guatemala, en el que la demanda democrática fue el combate a la corrupción y aun cuando se buscó crear instituciones y legislaciones que permitieran avanzar en este propósito, ha resultado difícil romper por el elaborado esquema de complicidades que se ha mantenido durante años.

Es importante establecer que, para poder fortalecer el proceso de rendición de cuentas, se requiere de la participación de los ciudadanos, quienes hoy en día cuentan con nuevos canales de implicación. Cabe resaltar que los avances tecnológicos han proporcionado herramientas a los ciudadanos para posicionar sobre algunos temas de su interés en lo público. Esto puede lograrse a través de movimientos a través de plataformas virtuales, que pueden facilitar la implicación cívica y una organización social que demande la rendición de cuentas por parte de la clase política, según como argumenta en su investigación Ortiz Galindo (2019).

También desde la administración pública pueden utilizarse las plataformas virtuales que permiten poner a disposición de los ciudadanos información sobre sus acciones, en un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas. Al respecto, Quintanilla Mendoza (2014) realizó un diagnóstico de los sitios web de las principales instituciones gubernamentales en México y concluyó que se registraba un avance importante en la materia, pero que las tecnologías de la información y la comunicación aún podían resultar de mayor utilidad en el proceso de rendir cuentas, como se ha observado en los últimos años.

En este sentido, se puede concluir que la rendición de cuentas es una responsabilidad de la administración pública, necesaria en una democracia en donde se pretende que las acciones gubernamentales busquen resolver las demandas ciudadanas. Pero para que este proceso pueda fortalecerse es importante que se consolide la participación social.

6.4 ANTECEDENTES Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO

En México, contrario a lo que pudiéramos asumir, el control nunca ha sido la excepción. El control y la observancia sobre los bienes públicos se ha mantenido presente desde la época prehispánica, cuando se contaba con el cihuacóatl como autoridad fiscal y quien se mantenía al cuidado de los tributos que integraban la hacienda pública (Márquez Gómez, 2005). Posteriormente durante la Colonia, el Tribunal Mayor de Cuentas creado en 1453 por las Cortes españolas, puede ser considerado el primer antecedente de la fiscalización, aplicándose en 1524 para llevar a cabo la revisión de los gastos generados durante la expedición de Hernán Cortés, mediante la creación del Tribunal de Cuentas de la Nueva España, el cual estuvo en funciones por más de tres siglos (Tiscareño Agoitia, 2016).

En 1824 se establece en nuestra Carta Magna la facultad exclusiva del Congreso General para fijar los gastos generales de la nación, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno. En el año de 1896 se expide la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (Auditoría Superior del Estado de Puebla, s/f), mediante la cual se establecían las obligaciones y atribuciones de dicho organismo (Tiscareño Agoitia, 2016). En la Constitución de 1917 se faculta al Poder Legislativo para crear la ley de dicha Contaduría y ampliar así sus funciones (Auditoría Superior del Estado de Puebla, s/f), entre ellas revisar la Cuenta Pública, donde no se limitaría a investigar si las cantidades gastadas estaban o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extendería al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar, así como vigilar el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor (Tiscareño Agoitia, 2016).

Durante el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), se publicó el decreto relativo a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en la que se le encomendaron las atribuciones de revisión y glosa, fiscalización y finiquitos (Ochoa Hernández, Del Toro Chávez y Muñoz Castorena, 2012). Estuvo vigente hasta 1978, año en el que se elaboró una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, definiéndola como el Órgano de Control y Fiscalización, dependiente de la Cámara de Diputados, encargado de revisar las cuentas públicas, con el objeto primordial de vigilar escrupulosamente el manejo de los fondos públicos, lo que constituía una de las demandas más sentidas de la sociedad (Auditoría Superior del Estado de Puebla, s/f).

Actualmente, en el artículo 1º de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), se establece que debemos entender como fiscalización el revisar y evaluar: a) la Cuenta Pública;

b) las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión; c) la aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y d) el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación. La ley especifica que la Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público-privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de estados y municipios, entre otras operaciones.

Es pertinente recordar que esta Ley entró en vigor a partir de 2009, por lo que exigir una plena y verdadera rendición de cuentas a las instituciones de la administración pública en México, puede resultar prematura y un tanto pretenciosa debido a que debemos considerar que fiscalizar, en términos de un auditor, es también el medio por el cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno, sus resultados, programas y políticas públicas, por lo que al día de hoy, considerando la dimensión del trabajo de fiscalización, nos encontramos en una fase de entendimiento e implementación del concepto. La fiscalización en la última década ha tomado mayor preponderancia no solo para los estudiosos en la materia, sino para los actores políticos que construyen discurso y posicionamiento a partir de este concepto. Esto lo podemos identificar cuando las acciones de fiscalización logran vincularla a una perspectiva democratizadora, en donde privilegian la participación de múltiples actores en el Estado y la gestión pública con miras al desarrollo económico y social en nuestro país.

6.5 ROMPIENDO EL PARADIGMA DE LA FISCALIZACIÓN

En 1995, con la reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de nuestra Carta Magna, se crea lo que hoy se conoce como la Auditoría Superior de la Federación (ASF), convirtiéndose en el Órgano Fiscalizador de la Gestión Gubernamental, sustituyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda. La Auditoría Superior de la Federación pasa a ser el órgano constitucional con autonomía técnica y de gestión, con facultad para fiscalizar los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión, de los organismos públicos y de cualquier erario federal que ejerzan los estados, municipios y particulares (Solares Mendiola, 2004). De esta forma, observamos cómo la gestión pública inicia un periodo de transformación importante al incorporar al ejercicio de la vida institucional la rendición de cuentas, característica imprescindible para cualquier sistema democrático en busca de la modernización.

En 1999 la reforma constitucional fortaleció la fiscalización del Poder Legislativo, al dotar a la Contaduría Mayor de Hacienda de autonomía técnica y de gestión, facultándola para fincar responsabilidades resarcitorias, brindándole mayor capacidad para efectuar las revisiones y le permitió tener reserva en su actuación. Es por esto que en el año 2000 se aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, con la cual se creó la ASF, a la que se dotó de nuevas atribuciones y de un reglamento interior (Ocampo García de Alba, 2016).

La Real Academia Española define fiscalizar como “criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien” (2018). Para el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), fiscalización “es el conjunto de acciones que tienen por fin comprobar el efectivo apego de la actividad económico-financiera de los organismos que ejercen

recursos públicos con legalidad, eficacia, eficiencia y economía” y en pertinencia con el quehacer en México, añade que fiscalización superior es evaluar el uso de los recursos públicos, lo que también significa el escrutinio del gasto del gobierno (Instituto Mexicano de la Competitividad, 2010).

De acuerdo con Acosta Villada (2013), el concepto de fiscalización está asociado a quien lleva a cabo las tareas de inspección fiscal, de quien promueve los intereses del erario, del tesoro público; por tanto se entiende como sinónimo de inspección, vigilancia, supervisión y, de cierta manera, de evaluación, pues evaluar es medir, y medir significa comparar. De tal forma que su significado es el de cuidar y comprobar que al fiscalizar algo se procede conforme a lo que señala la ley. Mientras que en términos de contabilidad, se entiende por fiscalización la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley (Márquez Gómez, 2009).

Conceptualmente y de acuerdo a lo que ya hemos observado, la fiscalización es un mecanismo para supervisar los actos de gobierno, por lo que es posible afirmar que cuenta con una manera sencilla de explicar y compleja de poner en práctica en sociedades con gobiernos acostumbrados a la secrecía, al silencio y a la arrogancia, que para ellos conlleva la función pública. De tal forma, es preciso señalar que la actividad fiscalizadora dentro del sector público se debe a la necesidad de combatir el manejo inadecuado de los recursos públicos y lograr que su ejercicio se fundamente en la legalidad, eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto. No obstante, no se pueden pasar por alto los niveles de corrupción señalados en la administración pública en sus tres niveles de gobierno, por lo cual la fiscalización también se ha vuelto un arma para atacar este problema.

6.6 LA FISCALIZACIÓN PUESTA EN MARCHA

Los modelos de fiscalización de Alemania, Brasil y Estados Unidos son un referente importante en cuanto a la fiscalización superior tal y como lo resalta Ocampo García de Alba (2016), toda vez que cuenta con reconocimiento internacional respecto a sus mecanismos de coordinación, el proceso de intercambio de información entre los actores involucrados, las condiciones y contexto en el que desarrollan sus funciones y la forma en que ejercen las buenas prácticas que los han convertido.

Alemania está conformada por 16 estados, su Órgano Supremo de Fiscalización es el Tribunal Federal de Cuentas Alemán (TFCA), el cual tiene como principal atributo ser una institución de auditoría independiente, no es parte del Poder Ejecutivo ni una agencia legislativa, en consecuencia, ni el Gobierno ni el Parlamento pueden señalar directamente lo que tiene que auditar. El TFCA tiene que realizar el control del Gobierno Federal y de los organismos subordinados, en cuanto a su gestión financiera y, por otro lado, tiene que brindar apoyo y asesoría al Parlamento Federal alemán en su tarea de contralor del Gobierno Federal (Ocampo García de Alba, 2016).

De acuerdo con Figueroa y Kloster, el TFCA tiene cuatro funciones básicas: a) Fiscalizar la cuenta pública anual y revisión ex-ante; b) Informar; c) Asesorar, y; d) Acompañar el proceso presupuestario anual del gobierno (Figueroa Neri, 2007).

En Brasil opera desde 1890 el Tribunal de Cuentas de la Unión, el cual tiene jurisdicción propia y privativa —gozando de autonomía técnica y de gestión— para juzgar las cuentas de los administradores y demás responsables de dinero, bienes y valores públicos de las unidades de los poderes de la Unión y de las entidades de la administración indirecta; incluso las fundaciones y las sociedades instituidas y mante-

nidas por el poder Público Federal y las cuentas de aquellos que fueren responsables de la pérdida, del extravío u otra irregularidad de la cual resulte un daño al erario (Tribunal de Cuentas de la Unión, 2016). La forma de organización de este Tribunal consiste en: 1) un Tribunal de Cuentas de la Unión con sede en el Distrito Federal y representación en todas las Unidades de la Federación; 2) veintiséis Tribunales de Cuentas Estatales, estando uno en cada Unidad de la Federación; 3) cuatro Tribunales de Cuentas de los Municipios, localizados en los Estados de Bahía, Ceará, Pará y Goiás; y 4) Dos Tribunales de Cuentas Municipales, localizados en Sao Paulo y Río de Janeiro (Bemquerer Costa, 2018).

Algunas de las principales atribuciones que tiene son: a) Examinar las cuentas anuales presentadas por el presidente de la República; b) Evaluar las cuentas de los administradores y de los demás responsables por el dinero y los bienes públicos; c) Fiscalizar las cuentas nacionales de empresas supranacionales donde el Gobierno tenga injerencia; c) Fiscalizar la aplicación de los recursos de la Unión transferidos a los estados y al Distrito Federal d) Presentar informaciones al Congreso Nacional sobre fiscalizaciones realizadas; e) Emitir un pronunciamiento conclusivo sobre las fiscalizaciones realizadas f) Dar conducción a las denuncias ciudadanas, partidos políticos, asociaciones civiles o sindicales sobre irregularidades o ilegalidades en la aplicación de recursos federales, y g) Fiscalizar los fondos de participación de los estados, el Distrito Federal y los municipios, sobre la entrega, administración y salvaguardar los recursos públicos de la Federación (Tribunal de Cuentas de la Unión, 2016).

Por su parte, en Estados Unidos, desde 1921, la entidad encargada de ejercer el control gubernamental, la Government Accountability Office de Estados Unidos (GAO), organismo que cuenta con independencia técnica y administrativa, que reporta al congreso estadounidense.

La GAO investiga cómo el Gobierno Federal gasta el dinero de los contribuyentes, lo que permite mejorar algunas funciones, como la toma de decisiones por medio de información exacta y oportuna que permita determinar el grado de cumplimiento en la labor de las agencias gubernamentales. Su trabajo se orienta básicamente a dos funciones: 1) comprobar si los programas gubernamentales están cumpliendo sus objetivos y verificar si proporcionan un buen servicio al público y 2) la eficacia y eficiencia en el control del gasto público son dos principios rectores, que se fortalecen con los instrumentos normativos y de alta tecnología informática, logrando una fiscalización en los productos más versátiles y sofisticados.

Sin olvidar la realidad que se vive en México, el IMCO realiza un planteamiento sobre la forma en que en el país se garantiza y se lleva a cabo el control y la fiscalización de los recursos públicos, afirmando que la fiscalización es un instrumento de pesos y contrapesos que ejerce el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo y diferencia entre tres distintos tipos de supervisión de las finanzas gubernamentales: el primero es el presupuesto, pues el proceso presupuestal divide la responsabilidad de definir las prioridades de gasto entre ambos poderes, creando un control anterior al ejercicio del dinero público; el segundo es el control interno, porque se lleva a cabo por organismos o entidades que pertenecen a la institución que ejerce el gasto. Este se apoya en auditorías concurrentes con la ejecución del presupuesto; y el tercer control es el externo, porque la institución que vigila el gasto es distinta a la institución o entidad supervisada. El control externo generalmente es posterior al ejercicio del presupuesto, una vez que las políticas públicas han sido implementadas. La fiscalización superior, es un tipo de control externo (Instituto Mexicano de la Competitividad, 2010).

Lo dicho por el IMCO es aplicable para los tres niveles de gobierno y en cualquiera de sus ámbitos, los tres tipos de supervisión

de las finanzas gubernamentales planteados son necesarios y de suma importancia, ya que todas las dependencias o entidades de la administración pública están sujetas al control y la fiscalización. La diferencia entre ellos radica en que las primeras dos formas de supervisión son de carácter preventivo, mientras que la tercera es correctiva (Instituto Mexicano de la Competitividad, 2010).

Por tal sentido, retomando lo ya realizado en la época prehispánica, el Estado mexicano ha decidido adoptar de nueva cuenta, un sistema que le sirva de control en las acciones que se realizan dentro de la gestión pública. De acuerdo con el concepto de control en el contexto de la fiscalización, y conforme a lo que indica Márquez Gómez (2005), este guarda distintas acepciones, entre las cuales se encuentran las siguientes: 1) sinónimo de inspección, cuando se refiere a la verificación de actos administrativos y registraciones contables, como puede serlo una auditoría; 2) Tiene relación con intervención, cuando se trata de revisión a priori de actos que han de ser luego registrados, como en el caso de Control de Tesorería; 3) Es equivalente a supervisión, cuando se trata de normas con relación a una materia cualquiera, como control de cambios, control de personal; y 4) Se relaciona con registro, cuando tiene atenciones con la verificación de operaciones con fines contables, como control de existencias, control contable (Márquez Gómez, 2005).

Bajo estos preceptos y con el objetivo de implementar de forma eficaz los cambios legislativos aprobados en 2015 en la materia, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) hizo una serie de recomendaciones que se subdividen en tres categorías diferentes: 1) Diseñar una estrategia basada en las fortalezas del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF); 2) Aspectos nacionales y subnacionales de la auditoría en México, y; 3) La entidad superior de fiscalización superior de México, como el catalizador de una mejor gobernanza.

En consecuencia, se logra dar forma al SNF, el cual se ve fortalecido con el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT), mapa institucional en México que de acuerdo con la OCDE en su estudio "El Sistema Nacional de Fiscalización de México: Fortaleciendo la rendición de cuentas para el buen gobierno", logrará el fortalecimiento de la gobernanza pública, así como a la defensa de los principios de rendición de cuentas, integridad y transparencia en el gobierno, ya que esto obligará a la Secretaría de la Función Pública (SFP), entidad federal responsable del control interno, a cumplir las expectativas que se tienen sobre las acciones de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas y por supuesto del combate a la corrupción (OCDE, 2016).

6.7 EL MEJORAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN EN MÉXICO

Posteriormente, es la misma OCDE (2018) en su "Informe de avances sobre la implementación del Sistema Nacional de Fiscalización de México", quien nos ofrece algunas recomendaciones para el mejoramiento en la implementación del SNF, pero sobre todo para lograr los objetivos que fueron trazados. De estos, podemos decir que lo más importante es que se busca la modernización; el ejercicio de la transparencia y la puntualidad en la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos; además de contar con instituciones y mecanismos auténticos e independientes del Poder Ejecutivo, con autonomía técnica e imparcialidad en sus decisiones y que fuera reconocido por la ciudadanía en general, brindándole confianza en su actuar.

Entre las principales recomendaciones realizadas por la OCDE (2018) se encuentran las siguientes: 1) Institucionalizar la asesoría y la orientación sobre la gestión de riesgos, el control interno y la auditoría, estable-

ciendo de esta forma estructuras de gobernanza adecuadas y promover la apropiación del personal sobre los nuevos procesos y procedimientos; 2) garantizar una representación equitativa de las instituciones de SNF, entre las estructuras de administración y establecer con precisión cómo las instituciones del SNF serán responsables de la implementación de las reformas; 3) eliminar los obstáculos legales para logra una real independencia de las entidades de fiscalización, así como de su personal, entre todos los ámbitos gubernamentales en México; 4) mejorar la coordinación entre las entidades de fiscalización, lo que incluye un uso óptimo de la plataforma virtual de fiscalización del SNF y el desarrollo homologado de un enfoque de fiscalización en el país, 5) creación de capacidades y transferencia de conocimientos en función de las necesidades y de forma coherente en las entidades de fiscalización y las legislaturas.

Adicionalmente la OCDE (2018) sugiere que, para lograr un real fortalecimiento de la capacidad del SNF se deberán realizar los siguientes pasos secuenciales: 1) Evaluar: Valorar sistemáticamente el estado actual de la capacidad de la ASF, y sus fortalezas y debilidades; 2) Decidir: Convenir por qué se busca fortalecer la capacidad y qué barreras o restricciones enfrenta; 3) Determinar: Concretar qué capacidad adicional a nivel institucional, organizacional y profesional se pretende, los recursos que la ASF necesitará y los resultados que espera alcanzar; 4) Desarrollar: Gestar una estrategia para ofrecer mayores capacidades y resultados sin interferir con el cumplimiento de su cometido; 5) Implementar: Crear la estrategia para la creación de capacidades, y; 6) Evaluar: Realización de evaluaciones de impacto de los cambios y los resultados logrados, y 7) Mejorar: Mantener los cambios y desarrollar una nueva estrategia para aprovechar lo que se ha logrado.

Las recomendaciones que se pueden rescatar para el mejoramiento del SNF son: 1) planeación y control; 2) integración y homogenización de sus procedimientos; 3) difusión de las mejores prácticas; 4) acciones

de capacitación respecto a las mejores prácticas; 5) desarrollar los programas de auditoría a partir de las prioridades establecidas por el Congreso de la Unión y por los Congresos de las entidades federativas; así como de los distintos grupos de interés, y 6) emisión homologada a nivel nacional de normas de auditoría para el sector público.

6.8 CONCLUSIONES

La corrupción es un mal que provoca que las instituciones gubernamentales no sean sólidas y no cumplan con los objetivos para los cuales fueron creadas, ya que socava la aplicación de la ley. Es un vicio que provoca que predominen los actos ilícitos por parte de servidores públicos, por lo que se inhibe la optimización de los recursos, afectando proyectos sociales y económicos planeados, y perjudicando la calidad de los bienes y servicios.

Tanto el Sistema Nacional de Fiscalización de México, como el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, son algunos esfuerzos institucionales encaminados a mejorar el proceso de fiscalización y rendición de cuentas.

En muchos casos, estos tres conceptos suelen entremezclarse dentro del debate público, como se si se trataran de los mismos postulados. A lo largo de este capítulo, se ha buscado definir con precisión las diferencias, así como el trasfondo conceptual, histórico e institucional de ambas.

En primera instancia, entendemos que es necesaria una fiscalización profesional que supervise las acciones de gobierno. Pero este es un esfuerzo que se encuentra incompleto, en la medida en que la observancia no se traduce en una sanción en los hechos, en los que se demuestre que existen actos de corrupción. Es por ello que la rendición de cuentas sigue siendo una asignatura pendiente dentro de nuestro sistema político.

En este sentido, existen coincidencias con Uvalle (2007) y Vera (2015) en cuanto a que la responsabilidad de velar por una auténtica cultura de rendición de cuentas no solo es una responsabilidad que concierne a los gobernantes, sino también a los gobernados. En la medida en que exista una ciudadanía que se mantenga informada e interesada sobre asuntos de la vida pública y se pronuncie en torno a acciones que impliquen un desvío del propósito esencial del ejercicio de gobierno, se puede fomentar una auténtica rendición de cuentas.

Al respecto, es pertinente reconocer que han existido notables avances en materia de diseño institucional, que se encuentran orientados a dar una respuesta a un problema estructural que indigna a la mayoría de la ciudadanía mexicana. No obstante lo anterior y adicional a esto, se requieren en el servicio público, reglas claras, una apuesta por la educación, el control democrático al ejercicio de gobierno que posibilitan las elecciones libres, así como la activa participación de los ciudadanos que permitan la mejora continua en materia de fiscalización y rendición de cuentas.

6.9 BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Villada, A. (enero-junio de 2013). Las instituciones de fiscalización en México: su paso por la historia. *Estudios Latinoamericanos* (31).
- Aldeguer, B. (2013). Ética pública y gobierno local en un contexto de crisis económica. *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, (15), 15-37. DOI: <http://dx.doi.org/10.20932/barataria.v0i15.1>.
- Auditoría Superior del Estado de Puebla. (s/f). Auditoría Superior del Estado de Puebla. Obtenido de <https://www.auditoriapuebla.gob.mx/conocenos/historia-de-la-fiscalizacion>.
- Aureano, G. y Ducatenzeiler, G. (2002). Corrupción y democracia: algunas consideraciones a partir del caso argentino (Corruption and Democracy: Some

- Ideas Based on the Case of Argentina). *Revista Mexicana de Sociología* 64(1). DOI: 10.2307/3541481.
- Bautista, O. (2016). ¿Cómo abordar la corrupción? Una vía para su solución a través de la ética pública. *Revista DIREITO UFMS*, 2(1), 25-38. DOI: <http://dx.doi.org/10.21671/rdufms.v2i1.2744>.
- Bemquerer Costa, M. (2018). Tribunal de cuentas de la Unión. Obtenido de <http://www.tcu.gov.br>.
- Brugué, Q., Amorós, M. y Goma, R. (1994). La Administración Pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica? *Gestión y análisis de políticas públicas*, 1.
- Cabrero, E. (1997). *Del Administrador al Gerente Público*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México.
- Carbonell, J. (2013). La corrupción como lacra social, política y económica. *Pasajes*, 42.
- Cárdenas, S. (2006). La lucha contra la corrupción en la Nueva España según la visión de los neoestóicos. *Historia Mexicana*, 55(3).
- Cardona, L., Ortiz, H. y Vázquez, L. (2018). Violación de derechos humanos en México. *Política y Gobierno*, 25(1).
- Correa, E. (1998) Crisis y rescate bancario: Fobaproa. *Problemas del Desarrollo*, 29(114).
- Cuevas, R. y Rodríguez, R. (2017). Responsabilidad social y ética profesional en la gestión de la administración pública y empresarial. *Pensamiento y gestión*, (42). DOI: <http://dx.doi.org/10.14482/pege.41.9704>
- Fernández Ruiz, J. (2011). Los vicios de la contratación pública en México. *Derecho PUCP*, 66.
- Figueroa Neri, A. (2007). Tribunal Federal de Cuentas de Alemania. En A. Figueroa Neri, & B. B. Aceves (Ed.), *La Auditoría Superior de México en el en el horizonte internacional de la fiscalización superior* (1a ed). Ciudad de México, México.
- Gómez Díaz de León, C. (1998). *Administración pública contemporánea*. McGraw-Hill: México.
- Gómez, D., Muñoz, A. y Lafuente, M.C. (2016). La rendición de cuentas como elemento clave en la gobernanza de los destinos turísticos PASOS. *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 14(3).

- Guerrero Orozco, O. (2009). El fin de la nueva gerencia pública. *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, 13.
- Instituto Mexicano de la Competitividad. (2010). *¿Quién vigila al gasto público?* Ciudad de México, IMCO.
- Loza, N. y Temkin, B. (2011). Modernización y apoyo político: del autoritarismo a la democracia (México 1959 y 2009). En Flores, J. (Coord.), *A 50 años de la cultura cívica: pensamiento y reflexiones en honor al profesor Sidney Verba*.
- Márquez Gómez, D. (2005). *Función jurídica de control de la administración pública*. (R. M. Romero, Ed.) Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas: UNAM.
- _____ (2009). *La función de fiscalización: avances, retrocesos y proyecciones a la luz de la reforma de 2009*. En J. Ackerman Rose, y C. Astudillo, *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas: UNAM.
- Monsivais-Carrillo, A. (2019). Institutional innovation for accountability: The National Anti-Corruption System in Mexico. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (65). DOI:10.17141/iconos.65.2019.3793.
- Nieto, N. (2013). La corrupción política en México: del pasado a la transición democrática. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 8(1).
- Ocampo García de Alba, G. (2016). *Sistema Nacional de Fiscalización en el marco de los desafíos para la rendición de cuentas en México*. Ciudad de México, México: Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.
- OCDE. (2016). *El Sistema Nacional de Fiscalización de México: Fortaleciendo la Rendición de Cuentas para el Buen Gobierno*. Ciudad de México, México: OCDE.
- _____ (2018). *Informe de avances sobre la implementación del Sistema Nacional de Fiscalización de México: Ruta para Fortalecer el Buen Gobierno*. Ciudad de México: 2018.
- Ochoa Henríquez, H. y Montes de Oca, Y. (2004). Rendición de Cuentas en la Gestión Pública: Reflexiones teóricas. *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(27).
- Ochoa Hernández, M., del Toro Chávez, H., y Muñoz Castorena, R. (2012). Administración Pública: Origen y evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda en México. En M. González Valdés (ed.), *Retos de las Ciencias Administrativas desde las Economías Emergentes: Evolución de Sociedades*. Monterrey.

- Ortiz Galindo, R. (2019). ¿Cómo controlar a los políticos? Cibermovimientos sociales y nuevas vías para la rendición de cuentas. *Athenea Digital (Revista de Pensamiento e Investigación Social)*, 19(3). DOI: 10.5565/rev/athenea.2182.
- Pallister, K. (2017). Guatemala: la lucha por la rendición de cuentas y el Estado de derecho. *Revista de Ciencia Política*, 37(2).
- Quintanilla Mendoza, G. (2014). La cultura de la rendición de cuentas en los sitios web: El Caso de México. *Asian Journal of Latin American Studies*, 27(4).
- Raphael, R. (2014). Mirreynato: La otra desigualdad. *Distrito Federal: Temas de Hoy*.
- Real Academia Española. (2018). RAE. Obtenido de <https://dle.rae.es/?id=H-zaPKXu>.
- Rivera, A. (2011). La ética pública en la educación sobre ciencia política, gobierno y administración pública. *Revista de Administración Pública*, 42.
- Sandoval, I. (2016). Corrupción y desafíos organizacionales en un mundo de asociaciones público-privadas. *Gestión y Política Pública*, 25(2).
- Solares Mendiola, M. (2004). La Contaduría Mayor de Hacienda a partir de 1978. En M. Solares Mendiola, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. Ciudad de México, México.
- Tiscareño Agoitia, R. N. (2016). El fortalecimiento de la fiscalización en México desde el Poder Legislativo. *Nueva Sociedad*.
- Tribunal de Cuentas de la Unión. (2016). *Conociendo el Tribunal*. Brasilia: Tribunal de Cuentas de la Unión.
- Uvalle, R. (2007). *Perspectiva de la Administración Pública*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., México.
- Vera, M. (2015). El acceso a la información pública y su impacto en la corrupción. El caso de México. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época*, (13), DOI: 10.24965/gapp.v0i13.10230.

7. Hacia un modelo de justicia abierta en materia administrativa para un eficaz combate a la corrupción

Rogelio López Sánchez

Sumario: 7.1. Introducción; 7.2. Estado de la cuestión: el Gobierno Abierto y el combate a la corrupción; 7.3. Justicia abierta como nuevo paradigma en los órganos jurisdiccionales en materia administrativa y fiscal; 7.4. Hacia una nueva gobernanza judicial y transparencia en las decisiones; 7.5. Propuesta: un nuevo modelo de comprensión de los problemas de justicia administrativa a partir del modelo de derechos humanos; 7.6. Bibliografía.

Resumen: Se propone un modelo de justicia abierta para los tribunales de justicia administrativa de las entidades federativas. La justicia abierta es uno de los últimos desafíos en la materia en los últimos años, ya que implica acercar a los ciudadanos las decisiones que se toman a diario en los órganos jurisdiccionales como parte del derecho a la tutela judicial efectiva. Se plantean los desafíos y retos que implica este modelo, en el marco de una de las crisis institucionales más graves en la historia política moderna de este país como consecuencia del notorio déficit en materia de transparencia y combate a la corrupción.

Palabras clave: Justicia abierta, transparencia, corrupción.

Abstract: This paper proposes a model of open justice for Courts in administrative justice in Mexican States. Open justice is one of the last challenges in recent years, because this means approaching citizens to daily court decisions as a matter of justice and human

rights. We consider challenges for this model, all this within one of the deepest crisis for Mexican institutions as a matter of lackness of transparency in the fight against corruption.

Keywords: Open justice, transparency, corruption.

7.1 INTRODUCCIÓN

En este capítulo se abordarán aspectos novedosos en la impartición de justicia administrativa y fiscal. Se trata del modelo de justicia abierta que ha tenido eco en la última década en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del dictado de Protocolos mediante los cuales se busca dar acceso efectivo a la justicia a grupos en situación de vulnerabilidad como las mujeres, el grupo LGTBQI, los indígenas, los niños y los migrantes, entre otros. Estos criterios orientan la última interpretación que se ha realizado en sede convencional en torno a la tutela judicial efectiva. La ambiciosa propuesta que se ofrece al lector está compuesta de cuatro partes. La primera, explica el estado del arte en el que se encuentra actualmente el tema de gobierno abierto en el combate a la corrupción. Esta novedad, se incluye como parte de la reforma realizada en sede local en algunas entidades federativas, como Coahuila, en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales. Se busca ofrecer al lector un panorama integral, que le permita comprender cuáles son los elementos que conforman el gobierno abierto, así como los retos y desafíos de los distintos órganos que conforman este sistema.

También se hace hincapié en la última reforma federal para el combate a la impunidad, se trata del Sistema Nacional Anticorrupción creado en 2014, así como las exigencias que impone a cada una de las entidades federativas, con el propósito de cumplir mínimos estándares en materia de transparencia. Además de explicar este modelo,

se contextualizará a partir de datos objetivos la situación nacional en materia de transparencia y combate a la corrupción a partir de la rendición social de cuentas (accountability) empleado en modelos anglosajones con gran éxito. A diferencia de épocas anteriores, los fines no justifican los medios. En el siglo XXI son los medios los que legitiman la labor de la función pública. Así presentaremos el segundo apartado de este trabajo, que consiste en explicar cómo funciona el modelo de justicia abierta en el ámbito de la impartición de justicia en materias administrativa y fiscal, el cual representa un modelo innovador que impulsará un cambio, alentador en los esquemas de acceso a la justicia para los ciudadanos.

La siguiente parte del trabajo desarrolla los elementos de un modelo que pretende servir de ejemplo para transmitir a los ciudadanos las decisiones jurisdiccionales de una manera más transparente a través de gobernanza judicial. Si bien alrededor de 90 por ciento de las decisiones que afectan a las personas en su diario actuar se dan en el ámbito de la justicia cotidiana local, civil y familiar, (INEGI, 2019a), también hay que mencionar que a nivel federal estos asuntos representan poco más del 15 por ciento de la materia que resuelve la Suprema Corte de Justicia de la Nación (INEGI, 2019b). Asimismo, es importante destacar que el modelo de justicia abierta incluye la adopción de modelos hermenéuticos y argumentativos para los impartidores de justicia administrativa y fiscal. Es decir, la inclusión de esquemas que interpretan la realidad social y traduzcan las decisiones judiciales en mejores prácticas pedagógicas que le muestren al ciudadano que la labor de las instancias administrativas no necesariamente implica opacidad, sino la resolución de problemas cotidianos que sufre el ciudadano.

El último apartado contiene una ambiciosa propuesta que concluye en un modelo para una nueva comprensión de los problemas que se presentan diariamente para resolver en los tribunales de justicia

administrativa en las entidades federativas, sugiriendo el enfoque de convencionalidad y de derechos humanos, el cual ha estado presente en las últimas decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es importante motivar la reflexión y el diálogo profundo entre los ciudadanos y sus instituciones, de lo contrario, se instalará el desprestigio y la anomia institucional, entendiendo por esta última, la apatía y falta de participación de la ciudadanía en las instituciones. Se espera que los aportes de este trabajo contribuyan en el fortalecimiento de esquemas de comprensión de la justicia, fomenten el debate para una mejor impartición de la misma, además de ser orientadores desde la perspectiva pedagógica para los justiciables y la sociedad en general.

7.2 ESTADO DE LA CUESTIÓN: EL GOBIERNO ABIERTO Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

La corrupción es uno de los fenómenos sociales más complejos estudiados por la sociología, la psicología social, la ciencia política y la ética pública, entre otras disciplinas (Katzarova, 2019, p. 9). Es un tema de ética y moralidad públicas, pero las estrategias para combatirlas deben ser reales y no solamente retóricas (Rose y Peiffer, 2019, p. 15). La corrupción, como hecho social, es un excelente catalizador para detonar otro tipo de fenómenos más graves como un débil Estado de Derecho, pobreza, marginación, carencia de oportunidades y anomia social (Sekkat, 2019, p. 119). Los Estados más frágiles suelen padecer acontecimientos cada vez más violentos como consecuencia de la aplicación de la ley. En este contexto, a pesar de que el combate a la impunidad ha sido una de las áreas prioritarias en la última década en el Estado mexicano, esto no ha traído resultados tangibles y que generen una percepción ciudadana sobre la impunidad, ya que la fragilidad del Estado de derecho es notable, con el surgimiento incluso de grupos como las autodefensas

o paramilitares que siguen en la escena política, reivindicando demandas sociales que el Estado no ha hecho suyas, incluso se ha alejado de las mismas. El problema no termina allí, el descrédito es generalizado hacia las instituciones públicas y todo aquello que tenga que ver con lo público (Buchan y Hill, 2014, p. 155).

México sufre una grave anomia social consecuencia de la opacidad y falta del combate a la impunidad. Conforme al último índice de Transparencia Internacional (2019) se retrocedieron tres lugares este año, pasando del 135 al 138 de un total de 180 países evaluados. Para situarnos en el ámbito global, el Estado mexicano se encuentra peor posicionado que países de América Latina como Brasil, Argentina, Colombia y Uruguay. Esto, a pesar de que en la última década se han dado avances normativos importantes en materia de transparencia y gobierno abierto.

El Gobierno Abierto es un modelo de gobernanza, concepto que entendemos como aquella manera de dirigir al Estado y tomar decisiones en un modelo de democracia participativa. La Real Academia de la Lengua (2019), la define como el arte de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. El Gobierno Abierto es un nuevo modelo de gobernanza porque implica una nueva forma de gobernar, donde se deben aprovechar las tecnologías de la información las cuales incursionan de manera disruptiva ante el modelo tradicional de gobernabilidad (Langer y Brüsemeister, 2019, p. 14).

Dicho esto, el Gobierno Abierto no es gobierno electrónico ni datos abiertos. El gobierno electrónico es un elemento más del gobierno abierto, para ello se deben poner en marcha tecnologías de información e infraestructura para que todas las personas puedan llevar a cabo trámites e incluso participar digitalmente (Anderson y otros,

2015, p. 14). El Gobierno Abierto será aquel conjunto de estrategias y acciones (que se configuran desde la Constitución, los tratados internacionales y las leyes internas) que se desarrollan en la vida pública y que obligan al Estado a someterse al escrutinio público, pero fomentando la democracia participativa en torno a los sectores de la sociedad civil organizada para la toma de decisiones. (Sanz, 2014, p. 3).

Otro de los modelos que irrumpen en el ámbito internacional es la *Social accountability*, y que podría traducirse al español como: la rendición social de cuentas por los funcionarios públicos en el ámbito social y el sector público (Ackerman, 2005, p. 7). Para llevar a cabo esta rendición de cuentas se requieren: incentivos, un nivel de fortalecimiento institucional, un esquema de gobernanza, democracia participativa y la participación multinivel de las distintas esferas de Gobierno. De este modo, la fiscalización es un medio de control del poder público que forma parte de los mecanismos de pesos y contrapesos que tiene la Constitución (Aragón, 2013, p. 167).

A nivel mundial, la acepción de Gobierno Abierto irrumpe en el año 2009, con la implementación de diversas estrategias del gobierno norteamericano del entonces presidente Barack Obama mediante una publicación de un memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto (OECD, 2018, p. 24). Posteriormente, durante 2011 varios países, entre ellos México, emprendieron una iniciativa para impulsar políticas y estrategias de Gobierno Abierto en materia de transparencia y participación ciudadana como una forma nueva de mejorar los servicios públicos; esto culminó en junio de 2011 en la Asamblea General de las Naciones Unidas la Alianza para el Gobierno Abierto.

Desde 2011 se comenzó a incorporar este paradigma en la administración pública federal a través de la Alianza México para el Gobierno Abierto. Uno de los problemas fundamentales ha sido que no existe un marco constitucional ni normativo suficiente para consolidarlo, por

lo que depende de cada entidad federativa su focalización y puesta en marcha. Consideramos de suma relevancia dos ejes fundamentales: el Gobierno cercano a la gente y la Estrategia Nacional Digital incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018). Otra de las estrategias más importantes para fomentar este nuevo esquema de gobernanza fue la aprobación del Sistema Nacional de Transparencia en México en el año 2012 (Ley General de Transparencia), con la cual se generaron mecanismos de rendición de cuentas así como un sistema para labores de coordinación y gestión de la información en todos los niveles de gobierno. Esta reforma constitucional a los artículos 6, apartado a), y 116, fracción VIII, reconfiguró el modelo nacional incorporando mecanismos de coordinación en todo el país (Senado, 2012, p. 54).

Además de esta gran reforma legislativa, destaca el surgimiento en 2015 del Sistema Nacional Anticorrupción con el objetivo de regular de manera integral a todas las instituciones del Estado a fin de prevenir, detectar y sancionar responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. En 2017 esta reforma se integró a la Constitución federal. Sin embargo, a la fecha, únicamente 18 de las 32 entidades federativas tiene funcionando el comité de participación ciudadana, a esto le debemos añadir algunos matices que ha incluido el Gobierno federal mediante la elaboración en 2019 de la Política Nacional Anticorrupción (2019). Con todo lo anterior, pareciera ser que nos encontramos con indicadores sólidos, políticas estables y un Estado de Derecho fortalecido, sin embargo, la percepción ciudadana no indica eso. La fiscalización requiere de elementos como veracidad, razonabilidad y apego a la ley (Blind, 2014, p. 54), lamentablemente, las instituciones mexicanas que forman parte del combate a la corrupción no proyectan confiabilidad hacia la ciudadanía. Hoy en día, las instituciones mexicanas están en crisis y son reflejo de una sociedad desconfiada, y como hemos sostenido líneas atrás, desmoralizada y sin ánimos de

participar de manera activa en el combate a la impunidad por la sensación de que todo seguirá igual.

Precisamente, el Gobierno Abierto busca combatir y reducir la percepción negativa de la ciudadanía hacia el Estado mediante la apertura de este en todos sus ámbitos (OECD, 2018, p. 89). También el Poder Legislativo, a través de propuestas como el parlamento abierto son formas de participación ciudadana directa en el quehacer legislativo (Senado, 2018). A estas propuestas se ha sumado el Poder Judicial federal mediante la incorporación de la idea de justicia abierta, lo cual se ha visto reflejado en esta última década dando publicidad a sus decisiones y acercando este órgano a la ciudadanía y de manera más palpable en las propuestas del Tribunal Electoral, el cual forma parte de este mismo Poder (SCJN, 2018). Sin embargo, esta idea no se ha permeado del todo en las entidades federativas, lo cual abre sin duda un abanico de oportunidades para los órganos jurisdiccionales locales. A continuación explicaremos a detalle en qué consiste y cuáles serían los elementos y condiciones mínimas para implementarse en la justicia administrativa y fiscal.

7.3 JUSTICIA ABIERTA COMO NUEVO PARADIGMA EN LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y FISCAL

La tutela judicial efectiva ha sido uno de los temas más delicados e importantes en la justicia mexicana, como consecuencia de una serie de resoluciones dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado mexicano en esta última década. Entre los más emblemáticos están los casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, Rosendo Cantú y otra, Cabrera García y Montiel Flores, todos contra el Estado mexicano. El contenido esencial de este derecho humano se centra en la existencia de un recurso sencillo, efectivo e idóneo

para resolver el problema planteado por los justiciables. Sin duda, la justicia abierta está inmersa en el derecho a la tutela judicial efectiva que ha experimentado en los últimos años cambios vertiginosos que han transformado sustancialmente la manera en que se imparte justicia en el país.

Antes de llegar a la parte medular de esta sección, como antecedente vale la pena recordar la reforma constitucional en materia de justicia cotidiana publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017. Esta reforma es la más importante en décadas y, sin duda alguna, actuará como catalizador de la tutela judicial efectiva. En el propio Dictamen de la reforma se advierten claramente algunas problemáticas que es necesario destacar como punto de partida para plantear qué debemos entender por justicia abierta. Los legisladores advierten que uno de los problemas más frecuentes en los sistemas de administración de justicia es: “la prevalencia de una cultura procesalista... que genera que el desahogo de una parte importante de asuntos se atiendan cuestiones formales y se deje de lado y, por lo tanto, sin resolver, la controversia efectivamente planteada” (Senado, 2016a, p. 5).

Para el Senado mexicano existen serios obstáculos para que el ciudadano tenga acceso a una tutela judicial efectiva, esto se relaciona con las formalidades excesivas que se contemplan en las leyes, derivadas de la interpretación inadecuada de las normas por los funcionarios judiciales. Asimismo, en la iniciativa originalmente presentada para modificar los artículos 16, párrafo primero; 17, párrafo segundo; y 73, fracción XXX de la Constitución federal se destaca que las legislaciones contienen normas procesales excesivas que provocan en el ciudadano incertidumbre sobre la aplicación y el sentido correcto de la justicia (Senado, 2016b, p. 3). Desde esta perspectiva, los funcionarios judiciales se enfrentan a las necesidades de la ciudadanía que presenta

ante los órganos judiciales problemas de justicia cotidiana, entendiendo por este concepto aquella que se vive “día a día en nuestras interacciones ordinarias, la que facilita la convivencia armónica y la paz social. Es la que reclaman vecinos, trabajadores, padres de familia y la que se vive en las escuelas”. Dicho esto, la reforma en cita es una de las modificaciones más importantes en materia de justicia que ha tenido la Constitución desde su promulgación en 1917.

En este sentido, los asuntos que resuelven los órganos judiciales locales en mayor medida son aquellos que tienen que ver con las materias familiares (40.6 por ciento), civiles (30.2 por ciento) y mercantiles (20.9 por ciento) respectivamente (INEGI, 2019a). Esto implica que cinco de cada diez asuntos son civiles y mercantiles, y nueve de cada diez asuntos pertenecen a lo que se denomina justicia cotidiana. Sin embargo, tal y como adelantábamos en el preámbulo de este estudio, a nivel federal los asuntos administrativos y fiscales representan poco más del 15 por ciento de la materia que resuelve la Suprema Corte de Justicia de la Nación (INEGI, 2019b), constituyendo así en porcentaje el primer lugar de todos los asuntos que llegan ante esta instancia, después de aquellos asuntos que corresponden a múltiples materias (59.3 por ciento). Por tanto, se vuelve necesario contar con procesos que hagan eficientes los procesos judiciales y doten de certeza a la ciudadanía sobre la solución de sus problemas cotidianos. La justicia abierta guarda íntima relación con el esquema o modelo de participación ciudadana e implica una mayor vigilancia y seguimiento de los ciudadanos a los procesos judiciales. Por tales motivos, se abordarán propuestas concretas que guardan relación con la justicia abierta.

En este contexto, la justicia abierta es uno de los paradigmas que mejor se adhiere a las demandas actuales de la ciudadanía hacia los órganos jurisdiccionales locales. Históricamente, este concepto, justicia

abierta, es un principio clave del *common law* británico y de acuerdo a Lord Hewart en el siguiente aforismo: “la justicia no solo debe ser hecha, sino que, manifiesta e indudablemente debe parecer que es hecha” (R c. Sussex Justice, 1924). Esto, la postre, se convertiría en una de las doctrinas, la apariencia, más desarrolladas en el mundo anglosajón e incluso en la Corte Europea proyectando este principio como la confianza que deben inspirar los tribunales en una sociedad democrática a través de la imparcialidad y la confianza pública en la judicatura (CoEDH, Hauschildt c. Dinamarca, 1989). La doctrina de las “apariencias” originada en la Corte Europea ha sido extensamente replicada en precedentes como el caso Delcourt c. Bélgica, 17 enero de 1970, donde se ratificaba dicho criterio aunque sin darle la razón al justiciable; el caso Hauschildt c. Dinamarca CoEDH, 24-5-89, donde se determinó que “Lo que está en juego es la confianza que las Cortes de una sociedad democrática deben inspirar en el público...”. En el ámbito convencional latinoamericano destacan escasos votos razonados del mexicano Ferrer Mac-Gregor en la sede Interamericana sosteniendo que: “En materia de imparcialidad, incluso las apariencias pueden revestir cierta importancia y por consiguiente se debe inhibir todo juez respecto de quien exista una razón legítima para temer su falta de imparcialidad”.

Dicho esto, se debe hacer énfasis en algunas cuestiones importantes. La primera es que es necesaria una reconfiguración en el modelo de impartición de justicia en el país, la cual inició hace unos años con la oralidad y la publicidad de los procesos judiciales, ya que beneficia e impacta directamente en el acercamiento y proyección que tiene el ciudadano hacia las instituciones encargadas de impartir justicia. La segunda es que la reforma de septiembre de 2017 reconfigura dicho modelo de manera integral, ya que no solamente se trata de un cambio meramente semántico, sino que se centra en llevar

el derecho de acceso a la justicia hacia un modelo de tutela judicial efectiva donde se privilegie la solución de fondo de los conflictos por encima de los formalismos procedimentales. Por consiguiente, se plantean como áreas de oportunidad para la jurisdicción administrativa y fiscal local las siguientes.

1. El diseño de un modelo de redacción de sentencias donde, además de privilegiar un modelo argumentativo que respete el principio de tutela judicial efectiva y debida motivación, permita conocer a los ciudadanos las decisiones del Tribunal de Justicia Administrativa a través de un lenguaje ciudadano, con claridad y una concisa redacción.
2. La publicidad de todas las decisiones de los órganos que impartan justicia administrativa y fiscal en el ámbito local (con excepción de las que exista reserva expresa por Ley o solicitud de las partes interesadas) y potenciar el empleo de medios digitales y una política de datos abiertos para que la ciudadanía conozca los criterios empleados en las sentencias que se emiten.
3. La transparencia de las resoluciones judiciales a través de la esquematización de las decisiones a partir de la organización por temas de la justicia cotidiana que repercute en los conflictos que los ciudadanos someten a los tribunales a fin de difundir la cultura de la legalidad en la ciudadanía.

En el siguiente apartado explicaremos en qué consiste cada una de estas áreas a fin de desarrollar la propuesta para mejorar el modelo de comprensión de los problemas que plantea la ciudadanía a la justicia administrativa y fiscal a partir del modelo constitucional de tutela judicial efectiva.

7.4 HACIA UNA NUEVA GOBERNANZA JUDICIAL Y TRANSPARENCIA EN LAS DECISIONES

La Organización de las Naciones Unidas define la gobernanza como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de la nación (ONU, 1997, p. 9). Entre los principios de la buena gobernanza, en el plano europeo se destacan los siguientes: apertura, participación, eficacia y coherencia (CCE, 2001, p. 12). Resulta de especial trascendencia la aplicación de este concepto al ámbito jurisdiccional, ya que ayuda a mejorar la calidad de las decisiones judiciales con arreglo a los principios democráticos que sustentan el Estado Constitucional, sin que ello implique en forma alguna que estas respondan al principio mayoritario, sino a los tradicionales principios de legalidad y racionalidad, pero con matices de apertura y diálogo con la sociedad hacia quienes se encuentran dirigidas.

El diseño o articulación interinstitucional del Poder Judicial está inspirado en el modelo europeo de judicatura. En el caso de los tribunales de justicia administrativa y fiscal, se trata del modelo francés cuya centralización, desde el punto de vista formal, encuentra todavía cercanía con el Poder Ejecutivo, aunque dotado de la autonomía técnica y operativa para su funcionamiento. Conforme a la doctrina, el modelo europeo de judicatura trata de neutralizar o minimizar en la medida de lo posible la influencia del Gobierno en el Poder Judicial (Aragón, 2013, p. 263). En una de las últimas cumbres iberoamericanas de Poderes Judiciales, éstos se han comprometido a contar con mejores mecanismos de comunicación y coordinación para hacer más eficiente el uso de recursos humanos y materiales en la impartición de justicia (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2006). Al respecto, afirma Antonio Xiol Ríos (2009, p. 42), que se debe superar el anticuado esquema burocrático de la judicatura y entrar a uno que se rija por los

principios de eficacia y eficiencia tanto del gasto público, como de transparencia en las decisiones judiciales, es decir, de apertura hacia la ciudadanía a quien están dirigidas las decisiones. Por tal motivo, la impartición de justicia también puede ser concebida como un servicio público más en el Estado constitucional, cuyos resultados deben poder ser medidos por el ciudadano de a pie.

Además, este servicio público debe ser susceptible de ser medido mediante procesos objetivos y transparentes, brindando oportuna respuesta a los justiciables en un tiempo razonable y ajustado a los precedentes judiciales (Xiol, 2009, p. 43). Sin embargo, comunicar de manera eficaz las decisiones de los órganos jurisdiccionales depende de la aplicación de fórmulas y teorías de la hermenéutica y argumentación judicial. Por una parte, la oralidad ha abierto brecha en algunas materias y, para principios del año 2020, se estima que gran porcentaje de los juicios en el país serán orales, con excepción de la materia administrativa y fiscal. Por ende, esta situación coloca a estas dos materias en otro nivel de exigencia. Es decir, en la medida en que disminuye la interacción del juez con los justiciables en los sistemas de tradición romano-germana, la imagen positiva que se tiene del Poder Judicial es directamente proporcional al convencimiento que genere en el auditorio, en palabras del jurista polaco Perelman (1989, p. 56). No obstante, esta interacción sucede de manera escrita y no oral, por lo cual nos enfrentamos a dos problemas: proyectar al ciudadano la decisión, pero también hacerla lo más comprensible posible con la menor cantidad de esfuerzo. Dicho en otras palabras, aplicar los principios de eficacia y eficiencia de la gobernanza en el ámbito judicial.

En este sentido, Manuel Atienza sostiene que el discurso judicial es una de las mejores herramientas para transmitir argumentos. Por ello, las decisiones judiciales deben tener una buena estructura, ajustada a los parámetros de justificación interna y externa (Atienza, 2006,

p. 255). No obstante, en algunas ocasiones se presentan en el operador jurídico reticencias al momento de tratar de implementar el modelo de justicia abierta, especialmente cuando se quiere hacer más accesible la justicia a los ciudadanos. La propuesta que se plantea está focalizada en mejorar el lenguaje con el que se confeccionan las resoluciones por medio de mejores esquemas hermenéuticos para la comprensión de problemas. El adecuar nuestros argumentos a un modelo hermenéutico implica elegir el mejor medio para transmitir una idea. Los ciudadanos someten diariamente a la instancia jurisdiccional administrativa y fiscal los temas que, quizá son los más complejos de entender para ellos, porque la administración pública y las reglas del derecho administrativo son de las materias a las que más animadversión tiene el justiciable. Es decir, a pesar de existir precondiciones negativas para su entendimiento, se plantean problemas, sin embargo, en ocasiones no se alcanza siquiera a elegir el mejor método para clarificar al justiciable lo que se va a resolver en la decisión. Prevalecen cuestiones de forma o de competencia por encima de aspectos sustanciales o de trascendencia para los derechos humanos, por ejemplo.

Por tanto, en primer término, se debe elegir primero un modelo hermenéutico que se ajuste al común denominador de la población y existen numerosas oportunidades para hacerlo. Un ejemplo es el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado por daños causados a las personas. Existe un escaso conocimiento de la población al respecto, que podría ser proyectado hacia la ciudadanía como una forma en que los tribunales administrativos defienden los derechos humanos de las personas, como es el caso de una reparación integral de los daños generados por el Estado. Recordemos que desde la óptica de la tónica jurídica, el juez no solamente debe convencer a las partes especializadas que acuden ante él, sino que sus resoluciones deben servir para comunicar eficazmente y transmitir el conocimiento que se genera en

interpretar la realidad todos los días mediante la práctica del derecho y la aplicación de las normas a casos concretos (Toulmin, 2007, p. 132). Es decir, el fenómeno de la razonabilidad en las decisiones trae consigo el tema principal de la justicia abierta: la transparencia y el involucramiento ciudadano en las decisiones mediante un diálogo abierto sobre los conceptos jurídicos que afectan diariamente su patrimonio, su persona y su esfera jurídica.

En el modelo de resoluciones judiciales propuesto, además de cumplir con la justificación interna y externa de toda decisión judicial, esta debe ir acompañada de un razonamiento práctico (Wróblewski, 1985, p. 209) que brinde a los justiciables un acercamiento directo con los razonamientos de los tribunales. La implementación de una introducción al planteamiento del problema suele ser un buen aliciente para mejorar la estructura mediante la cual se construye la solución propuesta, equivalente a lo que comúnmente conocemos como fijación de la litis, una vez que han sido planteados los agravios de cada una de las partes. En cuanto a la motivación extraprocesal, Taruffo nos dice que: “consiste en hacer que las partes se den cuenta con claridad del significado de la decisión” (2006, p. 309). En este contexto, el empleo de la lingüística debe ser a través de un modelo de cortesía judicial, lo cual Brown y Levinson (1987, 58) definen este importante valor como aquel “complejo sistema lingüístico cuya finalidad es mitigar actos de habla amenazantes (face-threatening acts)”.

Un ciudadano puede sentirse amenazado o alejado de la justicia si no encuentra en la decisión judicial claridad sobre la pretensión inicialmente planteada, con independencia si al justiciable se le concede la razón o no en lo sometido a resolución. Lo anterior puede traducirse en la práctica cotidiana de redacción de sentencias a través de la claridad de decisiones mediante un lenguaje común (entiéndase no vulgar), que permita conocer a cualquier ciudadano sobre un problema

cotidiano (que quizá sea similar al suyo), pero que desconoce la solución. La estructura de un problema podría ser planteada en términos comunes, de fácil comprensión para el justiciable y la ciudadanía que tenga interés de conocer la resolución de un problema similar al suyo, es decir, debe propiciar el interés de las personas por conocer cómo funciona su sistema de justicia, y no lo contrario, como suele suceder cuando el ciudadano común piensa en un problema jurídico de manera intrínseca como una odisea compleja, costosa, difícilmente accesible y con demasiadas trabas formales.

Una buena argumentación no está reñida con el modelo ciudadano de resoluciones judiciales; es más, parte de una buena argumentación. El modelo de tribunal abierto debe propiciar el diálogo entre los auditorios especializados y no especializados sobre el contenido de sus decisiones. Las decisiones sobre justicia cotidiana deben ser objeto de autocritica y reflexión con el propósito de mejorar la justicia en todos sus niveles.

7.5 PROPUESTA: UN NUEVO MODELO DE COMPRENSIÓN DE LOS PROBLEMAS DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA A PARTIR DEL MODELO DE DERECHOS HUMANOS

La transparencia debe ser un pilar inquebrantable de las decisiones judiciales. Mediante la publicidad de las decisiones se consigue que el conocimiento generado en los Tribunales sea conocido por las personas a las que impacta. El empleo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en el siglo XXI suelen propiciar el debate casi de manera instantánea, además de brindar fuertes estímulos en la comunidad de juristas sobre la forma en que se comunican las decisiones judiciales, pues normalmente, al tratarse de problemas cotidianos, la ciudadanía suele reaccionar positiva o negativamente ante la manera

en que un órgano especializado resuelve problemas de la vida diaria mediante la interpretación de una norma jurídica. Una de las áreas de oportunidad detectadas en el Tribunal de Justicia Administrativa, es la falta de una sistematización eficaz que brinde al usuario una experiencia más amigable de las decisiones que está consultando, así como los temas a los que hace referencia cada una de las mismas, evitando el exceso de tecnicismos a través de palabras clave resaltando aquellas relacionadas con el fondo de la controversia.

Se propone mejorar la actual sistematización de precedentes generados por el Tribunal de Justicia Administrativa de forma similar a la que lo hace el Poder Judicial de la Federación desde hace unos años, mediante la clasificación semántica de conceptos jurídicos así como su impacto en artículos concretos de las leyes administrativas y fiscales, lo cual debe ser un aliciente para comenzar a entablar un diálogo directo con los órganos de revisión constitucional de las decisiones del Tribunal y ante la ciudadanía. Paralelamente, se pueden generar espacios de diálogo mediante la apertura ante los Colegios de Abogados de la Sociedad Civil, estableciendo debates sobre criterios relevantes para la comunidad en la entidad. En cuanto a la manera de presentar información y datos de las resoluciones judiciales, se propone el diseño de esquemas y mapas mentales que sirvan al ciudadano para comprender mejor la justicia cotidiana. Esta transparencia también debe ser un aliciente para medir, a partir de indicadores objetivos, el correcto desempeño de la labor de los tribunales de justicia administrativa locales. Hoy en día, lo que Guastini denominó “constitucionalización del ordenamiento jurídico” se hace presente en todas las áreas del derecho, incluidas la administrativa y la fiscal. Temas de responsabilidad patrimonial, tutela judicial efectiva y reparación del daño son cada vez más frecuentes en esta área trascendental del derecho. Es decir, es importante que a partir de la experiencia académica, legislativa y jurisprudencial

se aporten criterios interpretativos sólidos que desde la Constitución muestren soluciones prácticas e innovadoras a problemas económicos cada vez más complejos. Esto se puede conseguir con visiones dinámicas que refuercen la labor jurisdiccional y, a su vez, doten de legitimidad constitucional las decisiones de primera instancia. Como propuesta, se debe entablar un diálogo jurisprudencial con jurisdiccionales de índole federal, con el propósito de mejorar la calidad de las resoluciones que se emiten en primera instancia. Este diálogo deberá fortalecerse por medio de una paulatina y reflexiva puesta en práctica de criterios y parámetros hermenéuticos que resuelvan problemas jurídicos de justicia cotidiana, y a su vez, sean pedagógicos para la ciudadanía, que en muchas ocasiones desconoce lo que sucede en primera instancia. El modelo de redacción está aparejado con este modelo de comprensión. El jurista, que se encuentra al frente con la enorme responsabilidad de revisar los criterios que se toman en primera instancia, debe satisfacer a cabalidad el ideal de un perfil integral que tenga claro tanto el horizonte constitucional como jurisprudencial de esta materia.

7.6 BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, J. (2005). *Social accountability for the public sector: a conceptual discussion and Learning Module*. Washington, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Anderson, D., Wu, R., Cho J., Schroeder, K. et al. (2015). *E-Government Strategy, ICT and Innovation for Citizen Engagement*. Nueva York: Springer.
- Aragón, M. (2013). *Estudios de Derecho Constitucional*. Madrid, España: CEPC.
- Atienza, M. (2006). *El derecho como argumentación*. Barcelona, España: Ariel.
- Blind, P. (2014). *Policy-Driven Democratization-Geometrical Perspectives on Transparency, Accountability, and Corruption*.
- Brown, P. y Levinson S. (1987). *Politeness: some universals in language usage*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

- Buchan, B. y Hill, L. (2014). *An Intellectual History of Political Corruption*, Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- CCE. Comisión de las Comunidades Europeas (2001). *La gobernanza europea (Un Libro Blanco)*, Bruselas, Bélgica. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A110109>.
- INEGI. (2019a). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019*. Ciudad de México. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2019/>.
- _____. (2019b). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal*. Ciudad de México. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnijf/2019/>.
- Katzarova, K. (2019). *The Social Construction of Global Corruption*. Braunschweig, Berlín, Alemania: Springer.
- Langer, R. y Brüsemeister, T. (2019). *Handbuch Educational Governance Theorien*. Berlín, Alemania: Springer.
- Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la Constitución*. Barcelona, España: Ariel.
- OECD. (2018). *Open Government: Globaler Kontext und Perspektiven für offense Regierungs- und Verwaltungshandeln*. París, Francia.
- ONU. (1997). *Reconceptualising Governance (Discussion paper 2). Management Development and Governance Division-Bureau for Policy and Program Support-United Nations Development Program*. Nueva York, Estados Unidos: ONU.
- Perelman, Ch. y Olbrechts, L. (1989). *Tratado de la argumentación. la nueva retórica*. Madrid, España: Gredos.
- Rose, R. y Peiffer, C. (2019). *Political Corruption and Governance*. Londres, Reino Unido: Springer.
- SCJN, (2018). *Informe Anual de Labores*. Ciudad de México. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informe_labores_transparencia/anexo/2018-12/Informe%20ANUAL%20de%20labores%202018-CORTE-5opt_0.pdf.
- Sanz, S. (2014). Open Governments and Their Cultural Transitions. En: Gasco, M. (ed.) *Open Government Opportunities and Challenges for Public Governance*. Nueva York, Estados Unidos: Springer, K, (2018). *Is Corruption Curable?*. Bruselas, Bélgica: Springer.
- Senado. (2012). Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales.

- les; de Estudios Legislativos Primera, de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en Materia de Transparencia. En: *Gaceta No. 77*. Ciudad de México, México: Cámara de Senadores.
- _____ (2016a). Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos con relación a las iniciativas con proyectos de Decreto que proponen modificaciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana (solución de fondo del conflicto y competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares). *Diario de Debates*, núm. 31. Ciudad de México: Cámara de Senadores.
- _____ (2016b). Exposición de Motivos de la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de resolución de fondo del conflicto presentada por el Ejecutivo Federal. Ciudad de México. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Temas/JC_Iniciativa2_061216.pdf.
- Taruffo, M. (2006). *La motivación de la sentencia civil*. Ciudad de México, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Toulmin, S. (2007). *Los usos de la argumentación*. Barcelona, España: Ediciones Península.
- Xiol A. (2009). Constitución, ley, ciudadanos, juez. *El juez y la cultura jurídica contemporánea, T. III. (La función y los poderes del juez en una sociedad democrática)*. Madrid, España: Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial.
- Wroblewski, J. (1985). *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*. Madrid, España: Civitas.

8. Arreglos institucionales para el ejercicio de los derechos políticos en México: una visión de derecho internacional

Rogelio López Sánchez
Laureano Rafael Redondo Durán
Devany Covarrubias Alemán

Sumario: 8.1 *Introducción;* 8.2. *Rediseños institucionales para el fortalecimiento del sistema electoral;* 8.3. *El surgimiento del INE como institución electoral autónoma;* 8.4. *Primer rediseño institucional en la crisis postelectoral de 1994;* 8.5. *Segundo rediseño institucional en la crisis postelectoral de 2006;* 8.6. *Tercer rediseño institucional en la crisis postelectoral de 2012;* 8.7. *El surgimiento de un modelo de tutela efectiva de los derechos políticos en México desde el plano convencional;* 8.8. *Conclusiones;* 8.9. *Bibliografía.*

Resumen: El propósito de este artículo es analizar los arreglos institucionales que ha tenido en los últimos años el máximo órgano electoral del Estado mexicano: el Instituto Nacional Electoral (INE) para el fortalecimiento de la democracia constitucional mexicana. Igualmente, se explica el constante rediseño institucional del mismo como consecuencia de las distintas crisis postelectorales como factores contextuales que afectan a la misma institución, así como el surgimiento de un modelo de tutela efectiva a los derechos políticos en el siglo XXI como consecuencia de la influencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Palabras clave: Derechos Políticos, Democracia Constitucional, Instituto Nacional Electoral, Fortalecimiento institucional. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organismo Públicos Locales Electorales.

Abstract: The purpose of this article is to analyze the institutional arrangements that had suffered the “Instituto Nacional Electoral” (INE) in the strengthening of Mexican constitutional democracy. Likewise, it’s also been analyzing the multiple institutional redesigns as a part of a several post electoral crisis as contextual factors. Finally, the origin of an effective model of protection of political rights according to International Human Rights in Mexico has been studying.

Keywords: Political rights, Constitutional democracy, INE, Institutional strengthening.

8.1 INTRODUCCIÓN: LAS FUNCIONES DEL INE EN LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL MEXICANA

El sistema de representación en México ha representado una larga y constante lucha por obtener un sistema electoral democrático consolidado. Eventos sociales suscitados en el largo camino electoral han representado cambios al sistema de representación realizados a través de reformas a la ley político-electoral Peschard J. (2013). En México las reformas al sistema electoral fueron evolutivas y uno de los logros alcanzados a través de las diversas modificaciones al sistema en los años noventa (p. 57), fue el surgimiento de cuatro instituciones especializadas en materia electoral, siendo una de ellas el Instituto Federal Electoral (IFE, 1997), uno de los organismos de mayor prestigio ciudadano en el país en ese entonces De Andrea.

La normatividad electoral con la que el sistema había estado operando se transformó, dando paso a una nueva reglamentación en la cual se modificaron cinco artículos de la Constitución referidos al sistema de representación, a la enunciación de algunos principios generales que regían el proceso electoral, así como las funciones y obligaciones que adquiriría el nuevo Instituto encargado del proceso de

elecciones en México. Dichos cambios fueron comprendidos en un Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE en 1919, en este se establecía que el Instituto Federal Electoral se creaba y fundaba como un Órgano Público Autónomo Especializado en Materia de Elecciones permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, en el que se depositó la autoridad electoral y la responsabilidad de la función estatal de organizar las elecciones (Mirón, 2011 p. 111).

Al momento de su fundación, el Consejo General, máximo órgano de dirección del IFE, estaba compuesto por un presidente, que era el secretario de Gobernación, seis consejeros magistrados, el director y el secretario general del instituto, dos diputados y dos senadores (representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos en cada cámara) y un número variable de representantes partidistas (COFIPE, 1999). El IFE tenía como fines: contribuir al desarrollo de la vida democrática, velar por preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, integrar el Registro Federal de Electores, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electoral y vigilarlos, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como el cumplimiento de sus obligaciones, entre otras (COFIPE, 1990).

De acuerdo con Mirón (2011) la creación del IFE representó una modificación fundamental a ley electoral en México y este instituto desarrolló funciones de suma importancia para la celebración de los procesos electorales. El autor también sostiene que la democracia no solo son los procesos electorales, pero sin realizarlos de manera libre, limpios y justos tampoco podría lograrse (p. 13). El IFE llevó a cabo la organización de las elecciones durante más de dos décadas otorgando al Sistema Electoral el desenvolvimiento adecuado para la transición democrática con miras hacia la consolidación de esta, a la apertura

de los derechos políticos de los ciudadanos y al fortalecimiento de las instituciones electorales mexicanas.

En el presente texto se describe cómo el rediseño institucional a partir de reformas constitucionales se ha ido fortaleciendo y, a su vez, acumulando atribuciones en el sistema electoral en México. Las modificaciones al sistema electoral han dado paso a un modelo de protección para la garantía de los derechos políticos del mexicano. Esta justiciabilidad de los derechos políticos del mexicano se ven claramente reflejados en la última reforma político-electoral de 2012-2014, que se analizará más adelante.

8.2 REDISEÑOS INSTITUCIONALES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA ELECTORAL

La ruta electoral en México guarda especial relevancia dado su contexto en el ámbito político. El desempeño y la actuación de las autoridades electorales han sido un factor determinante en la legitimidad del resultado de los procesos electorales, así como en la confianza y la credibilidad de las instituciones, por lo que estas han sido un instrumento fundamental en la instauración democrática menciona Mirón (2011). La evolución del sistema electoral mexicano hacia la transición democrática se ha dado, esencialmente, a través de múltiples transformaciones a las normas e instituciones electorales, así como por los cambios suscitados en el sistema de representación como resultado de la diversidad política que ha adquirido el país a lo largo de su historia (De Andrea, 1997, p. 57).

Tal y como señala Nohlen (2015) “los sistemas electorales determinan las normas de los mecanismos como el sufragio, a través de los cuales los ciudadanos pueden elegir a sus representantes expresando sus preferencias políticas y eligiendo a quienes desean que los

gobiernen”. Por su parte Könisberg, citado en la obra de Nohlen, argumenta que el sistema electoral se encarga de otorgar instituciones que tienen como finalidad crear mecanismos para facilitar a los ciudadanos la participación en los asuntos públicos del Estado, como la representación de estos en los niveles local, nacional e internacional, creando así a partir de estas instituciones un enlace entre el gobierno y la sociedad (p. 26).

Las instituciones del sistema electoral tienen especial trascendencia en Latinoamérica. Hauriou (1968) considera que estas representan la duración, la continuidad de lo real, del objetivo con el que una institución nace, constituyéndose en un fundamento jurídico ante una sociedad y el Estado. Las instituciones, según este autor, se fundan gracias al poder, el cual debe ser reconocido y objetivo para ser jurídicamente válido (p. 31).

Hauriou (1968) nos dice que las instituciones nacen y se fundan como un objetivo claro y establecido por cierto grupo o grupos de interés, lo cual les da veracidad jurídica ante la sociedad (p. 41). El sistema electoral establecido en México está a cargo de una institución autónoma, fundada con el objetivo de organizar las elecciones en los distintos ámbitos (local, estatal y nacional). Esta institución electoral, conocida como IFE, nació con un objetivo bien establecido jurídicamente en 1990, lo que permitió avanzar en la transición democrática en el país, colocando al sistema político mexicano en camino hacia una democracia en desarrollo.

Las instituciones han marcado no solo el sistema electoral, también el sistema político, y, por ende, definen la forma de gobierno de un país, en el caso de México, un sistema democrático. Para el enfoque neoinstitucionalista, las instituciones desempeñan un papel de suma importancia en la dinámica y el desarrollo de cualquier sistema económico. En el sistema político de un país representan una

guía que contiene las reglas que se siguen para llevar a cabo la vida económica, política y social y explican el éxito o el fracaso, el crecimiento o el estancamiento de un sistema socioeconómico (Torres, 2015, p. 78).

Las instituciones políticas han ayudado al sistema político en gran medida, ya que han servido a los gobiernos como intermediarios entre ellos y la sociedad; en el caso del sistema electoral han fungido como autoridades en la organización de las elecciones para la representación política. Las instituciones parten de un diseño en su implementación, operación y funcionamiento y, por lo general, este diseño corresponde al objetivo con el cual se fundan, pero tal parece que se puede modificar respondiendo al contexto que la sociedad demande. Cuando el diseño institucional se vuelve complejo, resulta válido cuestionar hasta qué punto las instituciones son capaces de moldear el comportamiento en una dirección, así como cuestionar sobre las decisiones realmente determinantes, restrictivas o que son una oportunidad para delimitar el comportamiento de los actores y si los actores podrán alcanzar el máximo beneficio.

Cabe resaltar que no todas las instituciones responden, funcionan o actúan de acuerdo con una intencionalidad, es decir, cuando se realiza un diseño institucional siempre se tiene una intención, por ejemplo, el nuevo diseño o rediseño del IFE tiene la intención de restablecer la legitimidad y credibilidad que este perdió después de las elecciones de 2006 (Nohlen, 2006, p. 152), señala que: “no existe un único diseño ni un único diseñador institucional”. De esta manera, podríamos concluir que en países con instituciones débiles, el factor contextual político resulta determinante para su rediseño y comprensión. Por ende, podemos argumentar que una institución bien diseñada es aquella que se corresponde adecuadamente con otras instituciones y va acorde con el sistema económico, político y social.

Para Nohlen (2008), desde su perspectiva histórico-empírica, el diseño institucional comienza con los problemas de representación o de gobiernos concretos que se presentan en un contexto sociopolítico determinado. Asimismo, advierte el riesgo que corre un país cuando expone su diseño institucional a diversas reformas cuyos resultados no son de ninguna forma previsibles. Este autor distingue dos posturas dentro del diseño electoral: una normativa-abstracta y otra histórica-empírica. La normativa-abstracta está asociada a un pensamiento social-tecnológico que entiende las instituciones como el resultado de un diseño racional, materializado a través de una intervención más artificial. Por su parte, la postura histórica-empírica está relacionada con un entendimiento más evolucionista de la génesis y el desarrollo institucional, pues considera que ejercen influencia diversos factores como experiencias históricas, intereses y relaciones de poder, entre otros. (p. 105).

Es importante establecer la funcionalidad que debe tener una reforma y, en su caso, la relación con el diseño institucional que se esté llevando a cabo en un sistema político y electoral. Nohlen (1999) instituye que una reforma al sistema político o electoral tiene como finalidad fortalecer la gobernabilidad democrática, por lo que debemos saber la importancia del surgimiento de una institución y su rol en el contexto en el que opera. Es necesario destacar el papel de la cultura política, que sería un factor no institucional. Y, por último, la finalidad de un rediseño institucional no estriba en diseñar una estructura institucional ideal o perfecta, sino que sea viable y funcione de acuerdo al contexto de cada país (p. 60).

Podemos concluir que las reformas son transformaciones de la ley, es decir, del diseño de las instituciones, con el objetivo de dar cauce a la pluralidad política y contar con mecanismos que permitan procesar las naturales diferencias que se presentan en una democracia real. Por lo tanto, el vínculo que las une es que las reformas hacen modifica-

ciones a los conceptos mencionados anteriormente fortaleciéndolos y dando respuesta a una demanda de la sociedad.

8.3 EL SURGIMIENTO DEL INE COMO INSTITUCIÓN ELECTORAL AUTÓNOMA

En México, el sistema electoral ha sufrido múltiples reformas que han transformado el diseño del proceso de elecciones. Estas reformas se hicieron más constantes a partir del nacimiento en 1990 del IFE, institución que ha construido un gran antecedente y constituye un parteaguas en el sistema electoral mexicano. Cabe destacar menciona (De Andrea, 1997, p. 121) que una institución tiene que crecer, evolucionar, por lo que es común que se presenten cambios o dejen de existir, y el IFE no fue la excepción, ya que fue sujeto a una transformación a partir de la última reforma al sistema político mexicano.

La democratización en México tuvo como línea fundamental la generación de una institucionalidad electoral, con el objetivo de devolver la confianza a los ciudadanos en los procesos comiciales. Esta institucionalidad se fundó en la creación de órganos autónomos, profesionales e independientes, como el IFE en todas las entidades federativas (Peschard, 2016, p. 106); (Mirón, 2011, p. 82). La esencia de la reforma constitucional de 1990 estribaba en el establecimiento de un sistema electoral que respondiera a la realidad política y al dinamismo en la emisión del sufragio. Se buscó la creación de un organismo público que, en forma objetiva e imparcial, organizara las elecciones y el Registro Nacional de Ciudadanos; la ampliación y el perfeccionamiento de la función jurisdiccional para garantizar la legalidad de los actos del proceso electoral y el acotamiento de la discrecionalidad en las decisiones de los colegios electorales (COFIPE, 1990).

Antes de esta reforma, el contexto político del país se encontraba sumergido en una crisis de legitimidad, que se remonta a la reforma

de 1977 que abría la posibilidad para que la representación política no estuviera solo a cargo de un partido y se fomentara el pluralismo político (Córdova y Salazar, 2007, p. 152). Esta apertura de representación trajo consigo el crecimiento de la oposición y con la reforma de 1986, se expandió el número de legisladores elegidos mediante el principio de representación proporcional. Ambas reformas daban oportunidad para que las minorías tuvieran presencia significativa en los órganos de representación política.

Las elecciones de 1988 estuvieron a cargo de la Comisión Federal Electoral (CFE), en ellas la oposición —sobre todo la izquierda con su candidato Cuauhtémoc Cárdenas— se mantuvo fuerte y muchos ciudadanos lo apoyaban debido a que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) era la institución política hegemónica. En estas elecciones la oposición de izquierda alcanzó 30 por ciento de la votación, sin embargo el triunfo lo obtenía nuevamente el PRI quedando como presidente Carlos Salinas de Gortari (De Andrea, 1997).

Estas elecciones estuvieron marcadas por la desconfianza y la incredulidad; las dudas sobre los resultados eran producto del desafortunado episodio de la caída del sistema, por lo que la oposición manifestaba que el triunfo había sido manipulado. Sin embargo, la oposición logró arrebatar la mayoría calificada al partido que por años se había impuesto en el poder.

Uno de los cambios significativos que trajo consigo la reforma de 1990 fue la concepción del IFE como un órgano autónomo, puesto que la CFE se encontraba dentro de la órbita de la Secretaría de Gobernación. Se daba paso al proceso de ciudadanización del órgano electoral, lo cual implicaba que ciudadanos sin ninguna dependencia partidista formarían parte de todas las instancias que conformaban el IFE.

La reforma marcó el inicio de la profesionalización de la organización de las elecciones, se establecía en la Constitución la presencia

de un servicio civil de carrera de los funcionarios del instituto, con la finalidad de que contara con un cuerpo técnico que reflejara certeza y confianza en la organización y desarrollo de las elecciones en México (COFIPE, 1990). Esta reforma electoral era el comienzo de un diseño electoral que buscaba erradicar la crisis de legitimidad y las modificaciones sustanciales del sistema electoral sirvieron como guía para otras que, a través de las reformas, se realizaron posteriormente.

8.4 PRIMER REDISEÑO INSTITUCIONAL EN LA CRISIS POSTELECTORAL DE 1994

La reforma de 1990 descrita en la sección anterior buscó dar respuesta a la crisis de legitimidad que arrastraba el país a partir de las elecciones de 1988 y, como solución, se creó un organismo autónomo encargado de la organización de las elecciones, el IFE, y a lado de este el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) con la función de revisar la legalidad de los actos de la autoridad electoral administrativa federal (TEPJF, 2019).

El TRIFE calificaba los comicios y su función en el sistema electoral era solo de tipo político, a cargo de las cámaras del Poder Legislativo. Sin embargo, con la reforma de 1993, consolidada en 1994, se le otorgaba una función muy importante, pues calificaba las elecciones de diputados y senadores, y tal proceso ya no era solo político, sino jurisdiccional.

A partir de entonces los procesos electorales serían resueltos en una instancia judicial, por lo que, al haber conflictos entre candidatos y partidos, estos tendrían la seguridad de que podían defenderse con pruebas y argumentos, y se resolvería con criterios jurídicos y no políticos. En cuanto al IFE, con la reforma de 1993 se mantenía su estructura, y se le agregaban atribuciones y facultades de gran importancia, pues este ahora fiscalizaría los recursos de los partidos políticos, revisando que cumplieran con el financiamiento otorgado

según las reglas en esta materia, así como el destino de los recursos y los límites de dinero que podían gastar en sus campañas (INE, 2019).

La oposición y los movimientos sociales tenían desconfianza, ya que habían perdido escaños en el Poder Legislativo por lo que seguían manifestando descontento ante los procesos electorales. Para erradicar esta desconfianza y otorgar transparencia a las jornadas electorales, las autoridades pactaron en esta reforma de 1993 establecer observadores electorales y se expidió un documento de identificación ciudadana que contaba con fotografía. En cuanto a la representación política, se concluyó que de 64 legisladores se pasaría a tener el doble en la Cámara de Senadores, es decir, serían 128 legisladores, de los cuales 32 puestos serían para la oposición dice (De Andrea, 1997, p. 250).

En 1994 se realizó nuevamente una reforma institucional que buscaba encarar la primera mitad de este año debido a que se suscitó una ola de violencia que tiene como resultado la muerte del candidato a la Presidencia de la República del partido oficial. Esta situación movilizó nuevamente la desconfianza del pueblo hacia las autoridades políticas y electorales. Una de las modificaciones relevantes de esta reforma fue la manera de integrar el Consejo del IFE y la figura de observadores electorales, los cuales ahora podrían agruparse y dejar la individualidad. Asimismo se abrió la oportunidad para que los extranjeros pudieran ser observadores en un proceso electoral (Córdova y Salazar, 2007, p. 190).

En 1994 por vez primera se lograba que en el IFE prevalecieran posturas imparciales por encima de intereses partidistas o del gobierno en turno. Las elecciones se llevaron a cabo con éxito y después de conocer los resultados, solo una minoría manifestó descontento. Sin embargo, el país a finales de ese año presentó una crisis económica que trajo consigo una gran desestabilización política, económica y social (De Andrea, 1997 p. 102).

Los años venideros fueron difíciles, el escenario nacional se resumía en una crisis financiera y se veía una reforma en puerta. En 1996 se ejecuta la reforma considerada como más negociada, extensa y sustantiva de la época. En cuanto al sistema electoral, hubo considerables modificaciones a la integración del Consejo Electoral del IFE, el Poder Ejecutivo dejaría de participar en dicha institución y la participación del Poder Legislativo se modificaba de manera importante (INE, 2019); (Mirón, 2011, p. 137).

Esta reforma pretendía que los conflictos de los partidos por distribución de los recursos acabaran, por lo que se estableció un nuevo equilibrio en la distribución de los recursos públicos que se otorgaban a los partidos y los de origen privado, en donde debían prevalecer los recursos públicos. Los recursos privados se ajustaron a los montos de donaciones por parte de simpatizantes y se eliminó la posibilidad de donaciones anónimas.

8.4.1 Segundo rediseño institucional en la crisis postelectoral de 2006

En 2006 se generó una de las crisis postelectorales más importantes del sistema democrático en el país, ya que la diferencia en porcentaje del ganador con respecto al segundo lugar era tan solo del 0.56 por ciento. Esta situación provocó una serie de problemas ya que la oposición cuestionaba seriamente el triunfo del candidato ganador. El escenario después de las elecciones se tornó complejo, ya que el candidato perdedor llamó a sus simpatizantes a realizar una revisión exhaustiva de los resultados que desencadenó un conflicto social. Además, las reglas de la reforma de 1996 habían sido utilizadas como medidas de observación para muchas lagunas que se habían suscitado en dichas elecciones (Córdova y Salazar, 2007, p. 104).

La confiabilidad ganada con la reforma de 1996 y que había prevalecido hasta antes de las elecciones de 2006 se desvanecía, pues la

oposición (izquierda) que apoyaba al candidato Andrés Manuel López Obrador se encargó de alentar disturbios exigiendo veracidad en los resultados pues él se establecía como triunfador. Esta crisis de legitimidad originó una nueva reforma que trataba de erradicar los errores cometidos por parte de las autoridades electorales.

Las nuevas modificaciones al sistema electoral plasmadas en la reforma 2007-2008 surgían correspondiendo al contexto político que se vivía y por los errores cometidos por parte de los representantes del IFE, ya que se consideraba que había vacíos en el proceso de las elecciones a los cuales no supieron responder y el candidato a la Presidencia por el PRD se valió de esto para derrumbar la credibilidad y confianza de las instituciones electorales (Mirón, 2011, p.102).

De acuerdo con (Córdova y Salazar, 2007, p. 125) fue necesario revisar y modificar las reglas con las que por más de diez años se habían trazado los procesos electorales. Uno de los movimientos urgentes que se realizaron luego de estos conflictos por los resultados de las elecciones fue la revocación anticipada del Consejo que había llevado a cabo las elecciones. Durante esta crisis, la autoridad electoral se vio seriamente afectada, pues con la reforma pactada en 2007 se limitaba la soberanía de la institución electoral y se reforzaba la participación de los partidos políticos en los procesos electorales (p. 669).

Con la desacreditación de la autoridad electoral ante el INE, los partidos políticos aprovecharon para desviar la atención hacia las multas que esta institución les pondría, pues la fiscalización ejercida por el instituto encontraría rebasamiento de recursos en las campañas. Como respuesta a este fenómeno, el Consejo acordó incorporar una Contraloría General que pudiera auditar y sancionar las acciones internas del IFE. Esta reforma afectó al IFE, pues se perdía la autonomía ganada en 1993 y los partidos políticos aumentaban su poder por encima de la neutralidad de los órganos electorales. (Méndez, 2013, p.113).

En los siguientes años, el contexto político que giraba en su entorno era preocupante, la gobernanza y la gobernabilidad, de 2008 hasta 2011, se vio afectada por una ola de violencia nacional a manos de grupos del crimen organizado. De esta manera se llegó a las elecciones de 2012, inciertas para la ciudadanía, por el descrédito y la desconfianza hacia el presidente y las cuestiones políticas del país, además del temor por la violencia que sacudía a toda la nación.

8.4.2 *Tercer rediseño institucional en la crisis postelectoral de 2012*

Durante el año 2012 se llevaron a cabo elecciones presidenciales en México, el presidente electo inició su mandato en diciembre con una serie de reformas estructurales que trajeron consigo cambios en diversos sectores clave para el país. El año 2014 no fue fácil para el gobierno mexicano, pues se encontraba en una crisis de desconfianza ciudadana por los casos de corrupción y los abusos de las fuerzas policiales estatales y federales, entre otras cuestiones.

Las leyes reformistas propuestas por el presidente pretendían dar solución a la desconfianza y la falta de credibilidad institucional en la que se encontraba el Estado mexicano desde las elecciones de 2006. Ahora había una ciudadanía que despertaba y se involucraba cada vez más en los asuntos públicos gracias a herramientas tecnológicas que permitían al ciudadano tener un mayor acceso a la información pública. Ello permitió a los ciudadanos demandar transparencia en todo el ámbito político y más competitividad y equidad en las elecciones.

El IFE estaba dotado de fortalezas, sin embargo las autoridades vieron la necesidad de modernizar el sistema electoral puesto que se consideraba que se debía incrementar la calidad de la organización de los comicios federales y locales, dar pie a más incentivos de participación ciudadana y reforzar los principios rectores: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, publicidad y objetividad (Peschar, 2016, p. 122).

Esta reforma constitucional en materia político electoral, publicada el 10 de febrero de 2014, rediseñó el régimen electoral mexicano y transformó el IFE en una autoridad de carácter nacional, Instituto Nacional Electoral (INE), a fin de homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales para garantizar prácticas democráticas. Entre los cambios más importantes realizados a través de la reforma en materia electoral destaca que el órgano superior de dirección del INE, es decir, el Consejo General, queda conformado por once integrantes: un consejero presidente y diez consejeros electorales del INE convocados de manera pública, por nueve años sin reelección; además de contar con la presencia de consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y un secretario del Consejo General.

El INE se encarga de organizar las elecciones federales, es decir, la elección del presidente de la República y la de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión. En adición a estas atribuciones, la reforma constitucional le otorgó otras funciones de carácter nacional, como organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos, garantizar que los candidatos independientes tengan acceso a tiempos en radio y televisión y organizar las consultas populares (LEGIPE, 2014).

Este rediseño de la institución electoral tuvo por objeto robustecer la independencia del organismo electoral, hacerlo más eficaz y reforzar la confianza con miras al fortalecimiento de la soberanía ciudadana en la emisión del sufragio y transitar hacia una gobernanza electoral de mayor calidad. Según (Peschard, 2016, p. 78) la reforma respondía a lograr transparencia, puesto que aunque en las reformas anteriores estuvo presente nunca se le dio tanta importancia, estaba más de telón de fondo que como directriz de los procesos electorales.

El rediseño electoral del sistema llevó a creer que, en lugar de dirigirnos a un nuevo modelo de comunicación político-electoral, se regresaba a un sistema con una concentración exacerbada de facultades, donde el Poder Supremo Electoral se encuentra en el centro del país y a partir del cual se dan órdenes y se regulan los organismos estatales dependientes de ellos. Esta reforma político-electoral fue blanco de críticas debido al gran costo monetario que estas modificaciones traerían al instituto, comenzando con el cambio del nombre lo cual, según Marcos Baños, exconsejero del IFE, costaría unos mil millones de pesos. Las críticas se hicieron también hacia el control de la democracia que implicaba, sin embargo, se siguió adelante y para las elecciones intermedias de 2015 se aplicaron los estándares de la reforma y, como resultado hay un gobernador por la vía de candidato independiente en Nuevo León.

Durante estas elecciones de 2015 también se produjeron delitos electorales; en Chiapas se registró un fraude cibernético detectado por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) la cual solicitó órdenes de aprehensión en contra de empresarios de esa entidad debido a que realizaron acciones que provocaron que un número indeterminado de ciudadanos no apareciera en la lista nominal de electores (FEPADE, 2019).

Lo anterior nos lleva a considerar que los cambios realizados en esta institución y en el sistema electoral en general no corresponden meramente a problemas institucionales, sino que este rediseño responde al contexto político del país y que existe la necesidad de fortalecer las instituciones electorales, ya que estas, sobre todo el INE, se ven afectadas seriamente en cuanto a la confianza y la legitimidad institucional cada que se suscita una crisis política en México.

8.5 EL SURGIMIENTO DE UN MODELO DE TUTELA EFECTIVA DE LOS DERECHOS POLÍTICOS EN MÉXICO DESDE EL PLANO CONVENCIONAL

Los derechos políticos comienzan a garantizarse y protegerse a principios de los años noventa con la creación del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC) y su respectiva regulación en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) (Fix-Zamudio, 1992, p. 20); (Galván, 1997, p. 72), lo cual vino a colmar el gran vacío relativo al derecho a una tutela de justicia efectiva imperante en aquel entonces en esta materia (Reyes, 2002, p. 773). En la actualidad, el reconocimiento de estos derechos como auténticos derechos fundamentales, ha sido de manera plena, tal y como consta en su reconocimiento jurisprudencial (Bernal, 2009, p. 61).

La última fase de evolución del sistema electoral radica en su adherencia hacia un auténtico sistema garantista para la protección de los derechos políticos. En opinión de los especialistas, este medio de protección ha resultado bastante satisfactorio de acuerdo a las demandas de la vida democrática del país, permitiendo incluso el control de los actos de partidos políticos que resulten violatorios a los derechos políticos de sus militantes. En igual sentido, otros de los actos de autoridad, motivo de reclamación y que se han ido ampliando, son los casos de derecho de acceso a la información, efectiva justicia partidaria (incluyendo el establecimiento de procedimientos democráticos para seleccionar a sus candidatos), así como la facultad para decidir conflictos relacionados con las violaciones de actos derivados de acceso a los cargos públicos. Dentro de la última etapa de evolución se encuentra la reforma constitucional electoral de 2008, donde se adicionó la facultad del TEPJF para desaplicar normas que, a su juicio, resultaran inconstitucionales en un caso particular.

Uno de los primeros precedentes a nivel, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre derechos político-electorales que tuvo un impacto significativo en la jurisdicción electoral fue el caso Castañeda. El asunto aborda la solicitud, a través del Consejo General del IFE, como candidato independiente a Presidente de la República para el sexenio 2006-2012 del señor Jorge Castañeda Gutman, para las elecciones del 2 de julio de 2006. Lo anterior, con base en el ejercicio de su derecho político de acceso a un cargo público, consagrado tanto nacional como internacionalmente. Dicha solicitud fue atendida el 11 de marzo de 2004 y notificada al día siguiente por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, Dirección de Partidos Políticos y Financiamiento del IFE, en el sentido que no era posible atender su petición por las razones que expongo enseguida. En este asunto, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CoIDH) dictó sentencia definitiva y condenó al Estado mexicano debido a que los sistemas judiciales internos no proporcionaron a Jorge Castañeda un recurso sencillo, efectivo e idóneo para plantear la posible inconstitucionalidad de las candidaturas partidistas consagradas en el COFIPE. Sobre el juicio para la protección de los derechos político electorales, resolvieron que este no constituía un recurso idóneo para acceder al derecho a la tutela de justicia efectiva, ya este medio de impugnación no contemplaba la posibilidad de exigir la inconstitucionalidad por parte de un ciudadano de una norma del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, particularmente aquel que obliga a postularse por medio de una candidatura partidista.

Ahora bien, la violación al derecho de una tutela de justicia efectiva del Estado hacia Castañeda ocurrió por la inexistencia en el marco jurídico mexicano de un recurso que le permitiera solicitar la inconstitucionalidad de una norma, violando de esta forma el principio de efectividad del derecho al acceso de justicia. De igual manera, el Juicio para

la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano no le permitía solicitar la inconstitucionalidad de una norma del COFIPE, mientras que el juicio de amparo era improcedente para reclamar derechos político-electorales, por lo que no se resolvió el fondo del asunto.

En este sentido, se determinó que la exigencia de una candidatura a través de un partido político por el sistema mexicano no resulta una limitación desproporcionada, indebida, inadecuada e irracional, porque, aun en el caso de que se permitieran las candidaturas independientes, esto no significaría que se tratara del medio menos restrictivo para regular el derecho a ser votado. Por esta razón, el sistema de candidaturas partidistas resultaba proporcional debido a las siguientes razones: una necesidad social imperiosa, existe una razón de interés público; se restringe en menor grado el derecho protegido y, se ajusta estrictamente al logro del objetivo perseguido.

En síntesis, se concluyó que el contenido esencial del derecho fundamental en cuestión (derecho político a ser votado) no había sido vulnerado porque el sistema de nominación a través de partidos políticos y de candidaturas independientes puede ser compatible con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). En adición a ello, la decisión de escoger está en las manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales. De igual forma, los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia; en tal sentido, las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros.

El empleo del derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito de la jurisdicción electoral ha aumentado sustancialmente a raíz de la aprobación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en 2011. Aunque no debe soslayarse el buen uso de esta herramienta desde el año 2000, a través del análisis de compatibilidad

del derecho internacional con las normas de derecho interno en temáticas como: derecho de asociación política, presunción de inocencia, candidaturas independientes, tutela de justicia efectiva, usos y costumbres indígenas, no reelección, derecho de acceso a la información, libertad religiosa y de culto, libertad de expresión, derecho de rectificación o respuesta, entre otras.

Posteriormente, la etapa de plena incorporación del derecho internacional se puede identificar en el caso Hank Rohn y otros similares, donde el TEPJF decide aplicar directamente tratados internacionales, a través de la pauta hermenéutica del principio de proporcionalidad o ponderación, con el fin de maximizar el derecho a ser votado.

8.6 CONCLUSIONES

Desde el punto de vista de Maurice Hauriou, podemos establecer que el rediseño que se realiza al IFE en la reforma político-electoral de 2014 fue una modificación a partir de la desafección u hostilidad del medio social, es decir, se dio a partir de una crisis de legitimidad mal fundamentada por parte de actores políticos, por lo que este cambio radical del instituto, no se realizó a partir de factores institucionales, sino de problemas en la legitimidad de los representantes de elección popular y una falta de cultura político-electoral por parte de la sociedad, la cual se comporta evasiva a lo que pasa en el ámbito de la toma de decisiones públicas y que por consecuencia no sabe delimitar las funciones de cada actor e institución dentro del sistema político-electoral del país.

Sustentamos lo dicho anteriormente basándonos en las reformas que se realizaron a dicha institución, tomando como base el enfoque del Institucionalismo Contextualizado creado por Dieter Nohlen, con el cual podemos señalar que las reformas al órgano electoral han respondido a crisis de legitimidad postelectorales, por lo que es posible

establecer que las reformas al sistema electoral han servido como estrategia política para poder incentivar la credibilidad y la confianza en los representantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Analizando la evolución histórica de los procesos electorales en nuestro país y utilizando un método comparativo, podemos indicar que las reformas al sistema electoral siempre se han correspondido con el contexto social que en su momento se ha vivido en el país, asimismo, habiendo estudiado el contexto político a lo largo de la historia del país en materia electoral, nos hace dudar del rediseño que se le dio al Instituto Federal Electoral con respecto a su carácter federal, puesto que con esta reforma se modificó a carácter nacional. Respecto a lo anterior, la duda es si la reforma nos conduce verdaderamente a un nuevo modelo o si nos regresa al centralismo que se vivió durante varias décadas, antes de que se creara la Comisión Federal Electoral, había un centralismo y se delegaban funciones bajo el mandato del Poder Ejecutivo nacional.

Hay que recordar que en un Sistema Federal, las instituciones que se encuentran en los estados tienen autonomía en cuanto a sus procedimientos, como lo realizaban los organismos públicos locales (OPLES) hasta antes de la reforma de 2014. Sin embargo, con esta reforma las funciones de dichas instituciones se delimitan y pasan a concentrarse en un solo instituto de carácter nacional, a partir del cual ahora los OPLES dependerán de este en los procesos electorales. Esta razón nos hace llegar a la conclusión de que el nuevo modelo de comunicación político-electoral pretende volver a una centralización de poder.

Por otra parte, líneas más arriba mencionamos la situación postelectoral que se vivió en las elecciones de 2006, (Mirón, 2011, p.202) argumenta que para lograr consolidar una democracia se debe tener un sufragio universal adulto, elecciones libres, justas, recurrentes y competitivas, existencia de más de un partido político serio y fuentes

alternativas de información. Asimismo, nos menciona que las instituciones democráticas formales no deben ser limitadas por poderes de facto, sino solo por la gente. De esta manera, basándonos en lo que argumenta esta autora, concluimos que reformando las instituciones político-electorales cada vez que la sociedad externa desconfianza, como la reforma político-electoral de 2014, no se garantiza que con su implementación se logre llegar a la consolidación de la democracia, pues como podemos darnos cuenta, los problemas para llegar a ello, en nuestro país, van más allá de la desconfianza institucional.

Uno de los problemas de los países latinoamericanos es que siempre quieren reformar su sistema y sus instituciones como solución a sus crisis de legitimidad y consideramos que el robustecimiento de atribuciones que se dio a la institución, es demasiado riesgoso, pues como ya lo mencionamos, también tiene funciones de las cuales se hacían cargo los OPLES, esto además de las cantidades enormes de dinero que se tendrán que gastar en, por ejemplo, el seguimiento de monitoreo de partidos políticos en los medios de comunicación, pues a estos los monitorean desde antes de que sus materiales electrónicos puedan llegar a cualquier medio de comunicación, pudiendo llegar a un colapso.

La visión que nos planteamos en cuanto al INE, es que sin duda, pronto se tendrán que realizar modificaciones, pues se ha robustecido y el contexto político en el que se está desarrollando no es el mejor, pues con las modificaciones hechas a otros sectores del sistema político con esta reciente reforma, se han tenido grandes dificultades para su implementación, además, el descontento de estos sectores de la sociedad se han manifestado y provocado una inestabilidad social. El futuro del Instituto Nacional Electoral es preocupante, pues las pruebas de su implementación están por venir y desconocemos la legitimidad del nuevo modelo electoral ante la sociedad y los actores políticos.

Asimismo, no descartemos que este instituto vaya a ser reformado nuevamente, debido a que el partido que tiene mayoría en estos momentos en el país es totalmente distinto al partido que lideraba entonces el Congreso de la Unión y el lazo con el ejecutivo es eminente.

8.7 BIBLIOGRAFÍA

- Ayala, J. 1999. *Instituciones y economía. Una introducción al Neoconstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica: México.
- Barreda, M. (2011). La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina. *Política y gobierno*, Volumen XVIII, núm. 2. (30).
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia* (traducción de José F. Fernández Santillán). Fondo de Cultura Económica: Ciudad de México.
- Cámara de Diputados. (2008) *Reforma política*. Encontrado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.
- Casar, M. (2013). Los arreglos institucionales y la funcionalidad de la democracia. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 3. (14), 147-161.
- Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales. (1990). Encontrado en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/OA/IFE/Codigos/15081990.pdf>.
- _____ (2008). Encontrado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipeco_2008/COFIPE_abro.pdf
- Córdova, L., Salazar, P. (2007). *Constitución, Democracia y Elecciones: La Reforma que viene*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- De Andrea, F. (1997). *El hilo conductor de las reformas constitucionales en México: 1946-1976*. Instituto de investigaciones jurídicas UNAM. Ochenta Aniversario. *Homenaje a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Senado de la República.
- _____ (1998). Origen y evolución de los partidos en México desde el periodo de la independencia hasta 1928: la ciclicidad de la historia política nacional. Instituto de investigaciones jurídicas UNAM. Liber ad Honorem Sergio García Ramírez.
- Diario Oficial de la Federación [DOF], (1994). Encontrado en: <http://dof.gob.mx/index.php?year=1994&month=12&day=28>

- _____ (2014). Encontrado en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&-month=12&day=30>.
- Encuesta Nacional de Cultura Política (ENCUP). 2012. Encontrado en http://www.encup.gob.mx/en/Encup/Principales_resultados_2012.
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales [FEPADE], 2017. Encontrado en: <http://www.fepade.gob.mx/delitos.html>.
- Guerrero, F. (2011). *El rol de los órganos electorales entre elecciones*. Instituto Federal Electoral.
- Instituto Nacional Electoral (2014). Histórico de resultados electorales. Encontrado en: <http://www.ine.mx/archivos2/s/InformacionBasica/presentaciones/LibroReforma.pdf>.
- _____ (2014). Encontrado en: <http://www.ine.mx/sobre-el-ine/>.
- Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, 2014. Encontrado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf.
- Méndez, I. (2013). Órganos de administración electoral en América Latina, 2010-2012. Ed. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Encontrado en: http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Cuadernos%20de%20Divulgacio%CC%81n%20No.%2026.pdf.
- Millán, H. (1999). Las causas de la crisis financiera en México. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. II, núm. 5. 25-66. Encontrado en: http://portales.te.gob.mx/material_academico/page/materiales/7/1.
- Mirón, R. (2011). *Democracia en clave electoral: la ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Encontrado en: http://portales.te.gob.mx/material_academico/page/materiales/7/1.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y reforma electoral: una introducción*. Internacional Idea, Asociación Civil Transparencia.
- _____ (2006). *El institucionalismo contextualizado: la relevancia del contexto en el análisis y diseño institucional*. Ed. Porrúa: Ciudad de México.
- _____ (2007). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Sección de obras de Política y Derecho. Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos Universidad de Heidelberg International (IDEA). Alemania.

- _____ (2008). *Sistemas electorales en su contexto*. Instituto de investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, Ciudad de México.
- _____ (2015). *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación*. Ed. Tecnos: Madrid, España.
- Peschard, J. (2009). La cultura política democrática. *Cuadernos de divulgación de la cultura política democrática*. Instituto Federal Electoral. Ciudad de México.
- Tribunal Federal Electoral (TRIFE) (2017). Encontrado en <http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/acuerdos-y-actas>
- Torres, E. (2011). *El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma?* Universidad Nacional Autónoma de México. Estudios Políticos: Ciudad de México.
- Ugalde, L., Rivera, G. (2014). *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*. Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Encontrado en: http://portales.te.gob.mx/material_academico/page/materiales/7/1.
- Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. El Colegio de México. México. Encontrado en: <http://septien.mx/wp-content/uploads/2016/03/Historia-Minima-de-La-Transicion-Democra-Jose-Woldenberg.pdf>.

9. Cultura de la legalidad y justicia penal en México

Rafael Santacruz Lima

Sumario: 9.1 *Introducción*; 9.2 *El control social y la educación*; 9.3 *Cultura de la legalidad*; 9.4 *Legalidad y justicia penal*; 9.5 *Conclusiones*; 9.6 *Bibliografía*.

Resumen: En el presente trabajo se ofrece un estudio sobre la importancia que tiene la cultura de la legalidad en la justicia penal, bajo el entendido que el apego a principios jurídicos y socialmente considerados valiosos, resultan ser un buen punto de partida para dar un salto de calidad hacia una ética de la responsabilidad, que fomente una convivencia social basada en la confianza.

Palabras clave: Cultura, legalidad, justicia penal.

Abstract: This chapter of the book offers a study on the importance of the culture of legality in criminal justice, under the understanding that, adherence to legal principles and socially considered valuable, will prove to be a good starting point to give a Quality leap towards an ethic of responsibility, which fosters a social coexistence based on trust.

Keywords: Culture, legality, criminal justice.

9.1 INTRODUCCIÓN

Un pilar fundamental para lograr mayor tranquilidad en la sociedad es explotar el control social informal o difuso de la educación. Debemos fomentar y difundir los vínculos, los lazos, la socialización, la

protección y el cuidado de nuestros semejantes, el goce de la productividad personal y de las relaciones interpersonales y familiares constructivas para reducir el riesgo de detonar lo peor que potencialmente tenemos las personas en nuestra estructura biológica.

La educación de la cultura de la legalidad ayuda a mejorar las condiciones de convivencia social, sin ella, hay desestabilización económica, social y emocional con el fin de que unos pocos se enriquezcan obscuramente de las oportunidades derivadas de las guerras, la miseria, el tráfico de personas, armas y drogas y de otros negocios con giros orientados hacia la degradación y la muerte. La educación de la Cultura de la Legalidad produce un gran impacto porque favorece la construcción de estados fuertes, que respeten los derechos fundamentales de sus habitantes y aseguren la paz y tranquilidad de estos.

9.2 EL CONTROL SOCIAL Y LA EDUCACIÓN

Una sociedad tiene como propósito la búsqueda del orden y “se manifiesta en todo grupo social una cierta forma de control que, por lo demás, es también indispensable para mantener el orden social dentro del grupo en que se manifiesta.” (Bodenheimer, 1994, p. 94). Por lo tanto, los individuos manifiestan su conducta, la exteriorizan a los demás y sirven para expresar actitudes con los otros, así como para establecer relaciones:

La conducta exterior de los miembros de la sociedad en sus relaciones mutuas es regulada por la cortesía. Se espera de todo miembro de la sociedad la observancia de ciertas costumbres sociales. Se han establecido patrones convencionales de conducta para ciertas clases y profesiones. Más importantes aún son las reglas y preceptos de moralidad que establecen una cierta jerarquía de valores condicionantes

de la actitud y las acciones de los hombres respecto de sus semejantes. (Bodenheimer, 1994, p. 94).

El control social se considera en dos vertientes: institucionalizada y difusa.

Es institucionalizado o formal el que aparece integrado e incorporado dentro de la estructura del gobierno, en alguna de las diversas instituciones políticas, integradas dentro de la estructura del poder. Por otra parte, se denomina como control social difuso o informal, a las diversas formas de control que existiendo y manifestándose en la sociedad, no aparecen directamente integradas como parte de la estructura gubernamental (Malo, 2001, p. 22).

El sistema de control social institucionalizado puede aparecer con un discurso formalmente punitivo, lo encontramos visiblemente en el sistema de la justicia penal, “a través de las instituciones establecidas al efecto y que básicamente aparece conformada con la policía, el ministerio público, los tribunales, las instituciones penitenciarias y otras de ejecución.” (Malo, 2001, p. 22).

Por lógica deductiva determinamos que el sistema penal forma parte del sistema de control social. Así pues, se tiene la necesidad de definir qué es el sistema penal, para Zaffaroni:

Llamamos Sistema Penal al control social punitivo institucionalizado que en la práctica abarca desde que se detecta o supone que se detecta una sospecha de delito hasta que se impone y ejecuta una pena, presuponiendo una actividad normativizadora que genera la ley que institucionaliza el procedimiento, la actuación de los funcionarios y señala los casos y condiciones para actuar”. (Zaffaroni, 1994, p. 30)

El control social institucionalizado requiere subprogramas de política criminológica especializados, así como instituciones, cuerpos legales y operativos específicos; su dimensionamiento, cualitativo y cuantitativo a través de la estadística criminal, no puede confundirse, so pena de generar distorsiones severas en la opinión pública y en los aparatos de gobierno, todo esto con el fin de no saturar las cárceles en México.

De modo que la inseguridad se ha convertido también en un asunto de mercado. Antes eran los delitos patrimoniales los que provocaban el aumento de audiencia ante los medios; hoy es la violencia y la inseguridad pública. De tal suerte que los medios de comunicación son instrumentos sociales y en el desempeño de su tarea deberían de ampliar su fiscalización, incrementando su agenda informativa y de opinión. En tal sentido, el control social es un factor importante para el desarrollo de la paz y tranquilidad, por ello se deben fortalecer dos puntos importantes para lograr una correcta seguridad pública.

Por otra parte, se denomina control social difuso o informal a las diversas formas de control que existiendo y manifestándose en la sociedad, no aparecen integradas como parte de la estructura gubernamental, en este sentido, podemos encontrar los medios de comunicación, la religión, los medios de comunicación, y agregaríamos, la educación (escuelas y familia). Los resultados sobre el sistema escolar nos permiten atribuir al nuevo sistema global del control social, aquella misma función de selección y marginación que atribuían hasta ahora al sistema penal quienes recorrieran su historia sin idealizarlo (Zaffaroni, 1994, p. 30).

El carácter complementario de las funciones ejercidas por el sistema educativo y por el penal responde a la exigencia de reproducir y asegurar las relaciones sociales existentes, esto es, de conservar la realidad social. Esta realidad se manifiesta con una distribución desigual

de los recursos y de los beneficios, en correspondencia con una estratificación en cuyo fondo la sociedad capitalista desarrolla zonas consistentes de subdesarrollo y de marginación (Baratta, 2013, p. 182).

La educación, no solo la que se imparte en las escuelas, sino la que se recibe en casa, con la familia, constituye un pilar fundamental para una sana convivencia. De tal suerte que si delimitamos esta forma de control social, a la cultura mexicana y a la educación, nos podremos percatar de que existe una tendencia cada vez más generalizada en las escuelas mexicanas por proporcionar a los alumnos habilidades sociales, con el propósito de mejorar la convivencia.

9.3 CULTURA DE LA LEGALIDAD

Es incuestionable que los niveles de incidencia delictiva, de falta de seguridad y de violencia que padecemos en México van más allá de la “guerra contra el narcotráfico”, y para muestra basta con hacer una revisión histórica y focalizada de estos problemas en nuestro país. Uno de los casos que nos colocó bajo los reflectores internacionales fue el de los feminicidios que iniciaron en la década de los noventa en Ciudad Juárez, Chihuahua. Desde aquellos años, no solo no se han dejado de cometer dichos delitos en el municipio fronterizo, sino que se han multiplicado en el resto de las entidades (Rivas, 2016, p. 16).

Hacemos referencia a este caso paradigmático porque, además de que atrajo la atención internacional, en él se pueden percibir diversos tipos de violencia y reacciones de diferentes sectores de la sociedad. En este sentido, vale la pena recordar que las explicaciones proporcionadas iban desde la estigmatización de las víctimas como “mujeres públicas” o “de poca moral” hasta la posterior fabricación de confesiones de culpabilidad obtenidas mediante tortura (Rivas, 2016, p. 16).

Por lo tanto, estas estigmatizaciones generan una forma de violencia y exigencia por parte de la sociedad. Sin embargo, no se debe perder de vista que estas devinieron en la falta de acceso a la justicia de las víctimas y de la impunidad, que propicia que estemos ante casos parecidos sobre los cuales se pronuncian argumentos parcialmente distintos, pero con la misma esencia: el desprestigio y estigmatización de las víctimas que se traduce en ineficientes o nulas investigaciones de los delitos (Rivas, 2016, p. 16).

Nuevamente consideremos casos de feminicidio en el Estado de México y en el resto de las entidades, en los cuales se suele justificar el ilícito, o bien, sin evidencia alguna se determina que se trató de un suicidio. También recordemos los múltiples crímenes de odio que han sido cometidos contra grupos vulnerables, o aquellos homicidios perpetrados con fines propios de una agenda política determinada. Cada uno de estos da cuenta de distintos tipos de violencia que puede ir desde la considerada estructural hasta la histórica.

Si esto no basta, tomemos en cuenta la evolución cuantitativa y cualitativa del secuestro, la extorsión, el robo de vehículos y tantos otros delitos en los cuales ahora tienen participación los grupos del crimen organizado. Si no atendemos integralmente la delincuencia y la violencia que nos aqueja en México, será prácticamente imposible dejar atrás la crisis que atravesamos en materia de seguridad y justicia. No podremos tener un país más pacífico y seguro hasta que no se atienda el problema desde el ámbito del desarrollo socioeconómico y de la educación.

En México, el 18 de junio de 2008, se dio un cambio trascendental a la justicia penal y a la seguridad pública, al establecer un sistema de justicia penal de corte acusatorio adversario. Dentro de las modificaciones en la Constitución, destacan las del Artículo 21 constitucional resaltando la seguridad pública, donde se establece que es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y

los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la propia constitución señala (Rivas, 2016, p. 26).

En ese sentido, la justicia penal y su aspecto operativo genera una cierta incertidumbre e incredulidad por parte de la sociedad generando un clima de desconfianza. Por lo tanto, considero que para lograr un clima de confianza ante las instituciones se debe generar una convivencia respetuosa, con ello, estaremos creando un ambiente a favor de la tolerancia, la comunicación, la negociación, concebidas para desarrollar habilidades sociales y mejorar la calidad de las relaciones interpersonales, que serán útiles si primero abordamos la empatía de la persona: su capacidad para percibir e interpretar lo que los demás están viviendo y su disposición para responder de manera sintonizada emocionalmente.

La cultura de la legalidad es un concepto derivado de la implementación de una serie de políticas públicas en materia educativa, de transformación institucional y campañas masivas focalizadas en su difusión. No podemos creer en las instituciones, mucho menos en la justicia penal, sino tenemos una confianza hacia dichas instituciones. Esto significa que bajo la etiqueta de la cultura de la legalidad se han incluido una diversidad de planes, programas, acciones y campañas, cuyo objetivo es incidir en el modo en que las personas entendemos y nos relacionamos con conceptos como democracia y Estado de Derecho (Rivas, 2016, p. 26).

Esta incorporación de la cultura de la legalidad como uno de los ejes rectores de las políticas implementadas por el Estado mexicano implica su reconocimiento como factor en la vida cotidiana, tanto de las instituciones como de cualquiera de nosotros. Por ello vale la pena comprender y entenderla como lo establece Roy Godson:

Una cultura de la legalidad significa que la cultura, ethos y pensamiento dominante en una sociedad simpatizan con la observancia de la ley. En una sociedad regida por el Estado de derecho, la gente tiene capacidad para participar en la elaboración e implementación de las leyes que rigen a todas las personas e instituciones de esa sociedad, incluyendo al gobierno mismo. (Godson, 2000, p. 2).

De tal suerte que la cultura de la legalidad no implica por sí misma que exista Cultura de la Legalidad, puesto que para que esta sea una realidad se requiere de una intencionalidad sustentada en el convencimiento de que la norma es útil para la vida del individuo y el progreso de la sociedad. Sin dicho convencimiento y generalidad, difícilmente la eficacia de la Cultura de la Legalidad podrá tener vigencia.

9.4 LEGALIDAD Y JUSTICIA PENAL

La construcción de una cultura de la legalidad, que supone un proceso educativo tanto por la vía formal (escuelas o universidades de las cuales saldrán los litigantes, legisladores, jueces y doctrinarios), como por la vía informal (a través de los medios masivos de comunicación, bibliotecas, cine y teatro, conferencias y encuentros cotidianos entre los ciudadanos), depende de la concepción filosófica que se asuma (Vázquez, 2008, p. 63).

Son esos actores y medios informales a partir de alguna concepción teórica explícita o implícita, los que recrearán una determinada “cultura de la legalidad” en el espacio público y los que influirán en el imaginario social sobre lo que se debe entender por derecho; si existe o no una obligación de obedecerlo; si las autoridades jurídicas generan confianza o rechazo (Díaz, 2002, p. 63).

La expresión “cultura de la legalidad” es polisémica, es decir, hace referencia a una pluralidad de significados que corresponden a diversas

concepciones filosóficas del derecho y de la política o, si se quiere, de la misma idea de Estado de Derecho. Cultura de la legalidad y Estado de derecho son nociones que se relacionan necesariamente. Un Estado no democrático y no orientado hacia el respeto y promoción de los derechos humanos podría devenir en el mejor de los casos un Estado con derecho, un Estado jurídico, pero ciertamente no un Estado de derecho, para usar las expresiones de Elías Díaz (Salazar, 2012, p. 55).

Si tenemos como objetivo en México consolidar un Estado constitucional, más nos vale cuidarnos de la irrelevancia del derecho. Cuando esta se impone, lo que queda es el estado de la naturaleza de hobbesiana memoria, y eso es lo que buscan los criminales y, paradójicamente, lo que promueven las minorías autoritarias. Los primeros porque se erigen abiertamente como los enemigos del orden constitucional, de la civilización y de la paz social. Los segundos porque, para encararlos, paralizan las normas que fueron creadas para regular, limitar y vincular al ejercicio de la fuerza (Salazar, 2012, p. 55).

De tal manera que estos dos polos propulsan un enfrentamiento de poderes sin las mediaciones del derecho: el poder de la violencia criminal contra el de la violencia institucionalizada, y en medio de ese choque de violencias, nosotros, las personas de pie quedamos aplastadas, solo queda la ley del más fuerte, y comenten sus fechorías los delincuentes, en contrapartida, devoran los leones. Lo que queda es la ausencia del Estado o, en su defecto, el estado de sitio; pero ya no el estado constitucional del derecho (Salazar, 2012, p. 55).

Pablo Larrañaga, que dejó la filosofía del derecho por el análisis de las políticas públicas, lleva tiempo advirtiéndolo la irrelevancia de toda Constitución y, por supuesto, de cualquier catálogo de derechos que no sea un instrumento operativo; su propio periplo intelectual traza la ruta que va desde el reconocimiento del valor civilizatorio de los derechos hasta la toma de conciencia de sus limitaciones prácticas, por

eso piensa que lo que importa es lograr la operatividad de las normas. Y una Constitución solo es operativa “cuando permite alcanzar los fines del Estado del modo establecido por esta: el gobierno” (Larrañaga, 2011, p. 300). Desde la perspectiva anterior, “el vínculo entre la sociedad y el Estado (constitucional) es el gobierno”, se trata de un enfoque interesante porque subraya la esterilidad del reconocimiento de los principios y de los derechos cuando no están arropados por políticas públicas concretas. Sin ese cable a tierra, el constitucionalismo democrático no pasa de ser una buena idea.

Por lo tanto en el tema de la seguridad, como en cualquier otro en el que estén involucrados derechos humanos fundamentales, lo que importa no es sortear el *impasse* provocado por las crisis emergentes sino gobernar a la sociedad en clave democrática, por eso el estado de sitio es un atajo inaceptable, no solo provoca un incremento del mal que dice curar sino también, sobre todo, esteriliza la operatividad constitucional. Pensamos en esto y nos viene a la mente una denuncia de Massimo Cacciari contra otra guerra: “lo de Irak es la obra de un cirujano loco que quiso extirpar un tumor y provocó la metástasis”, decía. Me temo que algo similar nos está pasando a los mexicanos. Y, cuando la metástasis avanza, la esperanza de encontrar el camino que conduce a la normalidad se esfuma (Salazar, 2012, p. 55).

Libertad, pluralidad, equidad social y una vida sin violencia son todos ideales realizables. Simultáneamente, sin duda, en ocasiones estos ideales pueden entrar en tensión, pero no son fines irreconciliables que nos obliguen a optar entre ellos de manera definitiva y excluyente. Los dilemas de la vida nos exigirán privilegiarse unos sobre otros y desplazar sus beneficios relativos. De hecho, las tensiones entre los bienes valiosos son un tema clásico en las sociedades complejas, pero lo que importa es que estas son superables. Por lo mismo, podemos abrazar dichos principios con confianza y también podemos aspirar a

que su realización sea, al menos parcialmente, simultánea. Al hacerlo nos colocaremos del lado de las minorías que buscan abrir senda al futuro y, en esa medida, estaremos de la parte del progreso hacia una sociedad civilizada.

Pero ya sabemos que la proclamación de los principios no es mucho más que eso. Hace falta pasar por el campo del derecho y desde ahí aterrizar en el terreno de las instituciones y, sobre todo, de las políticas públicas concretas. Solo así derrotaremos la indecencia y la incivilidad de las sociedades reales en las que viven su experiencia existencial los seres humanos. Y, como nos ha enseñado Amartya Sen, ese es el ámbito que cuenta. “La justicia guarda relación, en última instancia, con la forma en la que las personas viven sus vidas, y no simplemente con la naturaleza de las instituciones que las rodean” (Sen, 2010, p. 15).

Por eso la ruta que ofrece el estado de sitio debe descartarse, es un camino que conduce hacia una realidad injusta. La gente se materializa cuando imperan la libertad, la equidad social, la pluralidad y la no violencia. Entre la situación real que impone el estado de sitio y esta situación idealizada no existen vasos comunicantes. Son realidades incompatibles que no se concatenan. Esto significa que el estado de sitio -de iure y, sobre todo, de facto— no conducirá hacia la realidad que se verifica cuando imperan los derechos. Los que nos dicen lo contrario pretenden vendernos una falsa promesa. El problema es que no basta con denunciar esta trampa retórica para ganar la partida.

Desde la trinchera del constitucionalismo deben ofrecer una respuesta contundente a una pregunta difícil, si no es a través de la lógica de la excepción y mediante sus manifestaciones institucionales, ¿cómo lograr el imperio de la libertad, de la equidad social, de la pluralidad y de la no violencia en contextos de emergencia? La democracia constitucional persigue como un objetivo el respeto de los derechos fundamentales de los individuos que integran la

colectividad política. De tal suerte que hablar de una democracia constitucional requiere de la enseñanza de aquellos valores necesarios para la reproducción de valores democráticos, mismos que sirvan para el diálogo, responsabilidad, tolerancia e imparcialidad y solidaridad en la justicia.

La democracia constitucional requiere de una práctica social moralmente relevante, que permita la argumentación democrática y la justifique a partir de una concepción robusta de la argumentación desde principios, valores y derechos fundamentales. La enseñanza del derecho debe servir para educar, es decir que ahora la educación, en palabras de Böhmer, en una sociedad significa: “Entrenar en esa forma particular de deliberar, entendiendo cuestiones básicas de justificación racional, validez moral y balance entre las exigencias de la moral ideal y los límites de la democracia real” (Martín, 1999, p. 14).

Los graduados deberán ser jueces que entiendan los límites que impone la democracia a su trabajo y que asuman su responsabilidad como custodios de los procedimientos democráticos, de los derechos fundamentales y de la práctica social en la que consiste el derecho. Se trataría, entonces, en esta concepción, de hacer valer la legalidad, pero bajo los principios de imperatividad y transparencia de la ley; de procurar la legitimidad del sistema, pero asumiendo un punto de vista interno crítico, reflexivo y con pretensión de imparcialidad (Martín, 1999, p. 14).

No se necesita ir más allá del reconocimiento, la promoción e instrumentación efectiva de los derechos humanos, cívicos, políticos y sociales para una adecuada educación ciudadana y la construcción de una cultura de la legalidad. Como afirma Amy Gutmann en su polémica con Martha Nussbaum:

¡La mayor parte de las naciones no enseña —por no hablar de si practica— nada parecido a los derechos humanos básicos, entre los que se

cuentan el derecho a la libertad de expresión y a la libertad religiosa, igual trato e igual protección ante la ley; educación y seguridad económica, e igual representación en una política verdaderamente democrática.

Si la mayoría de las naciones enseñasen de verdad los derechos humanos básicos, la realidad práctica sería inconmensurablemente mejor que la actual. De tal suerte que construir una educación que tenga como base una cultura de la legalidad permitirá un correcto ambiente y desarrollo de los derechos humanos. Lo anterior, tiene como intencionalidad sustentar el convencimiento de que la norma es útil para la vida del individuo y el progreso de la sociedad.

9.5 CONCLUSIONES

Para lograr una sana convivencia se requiere de estrategias que permitan una tranquilidad, es por ello que la educación constituye un pilar fundamental para conseguir dicho objetivo. Por ello, a manera de conclusión, podemos establecer que para lograr mayor tranquilidad en la sociedad, se debe desarrollar el control social informal o difuso de la educación. Debemos fomentar y difundir los vínculos, los lazos, la socialización, la protección y el cuidado de nuestros semejantes, el goce de la productividad personal y el de las relaciones interpersonales y familiares constructivas para reducir el riesgo de violencia e intranquilidad.

Hablar de cultura de la legalidad es hacer referencia a una pluralidad de significados que corresponden a diversas concepciones filosóficas del derecho y de la política o, si se quiere, de la misma idea de Estado de Derecho. Cultura de la legalidad y Estado de derecho son nociones que se relacionan necesariamente. Cultura de la legalidad es un concepto derivado de la puesta en práctica de una serie de políticas

públicas en materia educativa, de transformación institucional y campañas masivas, focalizadas en su difusión. Esto significa que bajo esa etiqueta se han incluido una diversidad de planes, programas, acciones y campañas, cuyo objetivo es incidir en el modo en que las personas entendemos y nos relacionamos con conceptos como democracia y Estado de derecho.

Se trataría, entonces, de hacer valer la legalidad bajo los principios de imperatividad y transparencia de la ley; de procurar la legitimidad del sistema, pero asumiendo un punto de vista interno crítico, reflexivo y con pretensión de imparcialidad. No se necesita ir más allá del reconocimiento, la promoción e instrumentación efectiva de los derechos humanos, cívicos, políticos y sociales, para una adecuada educación ciudadana y la construcción de una cultura de la legalidad.

9.6 BIBLIOGRAFÍA

- Baratta, Alessandro. (2013). *Criminología Crítica y crítica del derecho penal*, México: Editorial siglo XXI.
- Bodenheimer, Édgar. (1994). *Teoría del Derecho*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Díaz, Elías. (2002). Estado de derecho y legitimidad democrática, en Miguel Carbo-nell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (coords), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, UNAM-ITAM-Siglo XXI: México.
- Godson, Roy. (2000). *Guía para desarrollar una cultura de la legalidad*, Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y la Prevención del Crimen.
- Larrañaga, Pablo. (2011). Una aproximación bienestarista al análisis constitucional y políticas de seguridad, en A. Barreto et al., *Inseguridad, democracia y derecho*, Buenos Aires: Librería.
- Malo Camacho, Gustavo. (2001). *Derecho Penal Mexicano*, 4ª ed., México: Porrúa.
- Martín, Böhmer, (comp.). (1999). *La enseñanza del derecho y el ejercicio de la abogacía*, Gedisa: Barcelona.

- Rivas, Francisco. (2016). Cultura de la Legalidad, el eje básico para el fortalecimiento de la seguridad en México, en Pérez Campuzano, Sylvia (Comp.) *Por lo Derecho hacia una cultura de la legalidad en México*, México: Editorial Producciones Educativas Aplicadas.
- Salazar, Ugarte, Pedro. (2012). *Crítica de la mano dura*, México: Océano.
- Sen, Amartya. (2010). *La idea de justicia*, Madrid: Taurus.
- Vázquez, Rodolfo. (2008). Cultura de la legalidad. Cuatro modelos teóricos y un apéndice sociológico, en *ISOMÍA*, ITAM: México.
- Zaffaroni Eugenio, Raúl. (1994). *Manual de Derecho Penal*, 2ª ed., México: Cárdenas.

10. El Estado incompleto: la exclusión de las mujeres en la creación de Estado como consecuencia del no reconocimiento pleno de sus derechos político-electorales

Rogelio López Sánchez
Carolina Ramírez de León

Sumario: 10.1 *Introducción*; 10.2 *Las mujeres relegadas: minoría política y ciudadanía de segunda*; 10.3 *La realidad de la participación política de las mujeres en México*; 10.4 *Conclusiones*.

Resumen: El concepto de Estado se determina conforme a la estructura social e histórica de un pueblo. En el caso mexicano, su legitimidad es cuestionada al reconocer el sesgo que ha significado negar o minimizar la participación política de las mujeres en la definición de pueblo y, por tanto, de la construcción del Estado. Las mujeres son tratadas como una minoría política y ciudadanas de segunda categoría.

Palabras clave: participación política, Estado, derechos de las mujeres.

Abstract: The construction of the concept of state will be according to the social and historical structure of a people. In the Mexican case, its legitimacy is under question when recognizing the bias that it has meant to diminish or cut the political participation of women in the definition of people and, thus, of the creation of the State. Women being treated as mere political minorities or second-class citizens.

Keywords: political participation, State, women's rights.

10.1 INTRODUCCIÓN

En la concepción contemporánea de Estado-Nación mexicano recitamos la letanía de Estado democrático y social de derecho como parte de un movimiento internacionalizado de ideal político y como condensación de una ilusión revolucionaria filtrada en la Constitución de 1917 (García Ramírez, 2000, p. 600), reformada en 1946 para describir en su artículo 3º, fracción II, inciso a) que la democracia no es solo una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Sin embargo, históricamente se ha sesgado la participación de este “pueblo”, invisibilizando su vida misma, al definirlo en términos androcentristas y misóginos, prohibiendo o restringiendo tanto de manera legal como social la participación de las mujeres en la creación del Estado y la constitución del pueblo. El propósito del presente capítulo es exponer de manera crítica las deficiencias de legitimidad en la creación del Estado atendiendo a uno de sus componentes más determinantes, evidenciando la violencia estructural nacida por la falta de reconocimiento de la dignidad de las mujeres en su manifestación política-electoral.

La regla de la mayoría (a la que se referirá la democracia para legitimarse), se ha mantenido a pesar de que la realidad indica que no ha sido ninguna mayoría cuantitativa la que ha tomado las decisiones y ejercido el poder a lo largo de la historia. A pesar de que, efectivamente, entre 1900 y 1920 existió un índice de masculinidad entre 133 y el 129 por ciento, no fueron siquiera la mayoría de estos hombres los que participaron en el constituyente de Querétaro. Primero abandonando a casi el 50 por ciento de la población en la participación de voz y voto, y luego reduciendo el 50 por ciento restante conforme a otros estándares de discriminación. Es decir, la

regla de la mayoría es subjetiva a lo menos, ficticia a lo mucho. Esta mayoría no fue real en términos fácticos sino meramente teóricos y discursivos.

Ahora bien, aquella exclusión tan determinante ha permitido que hoy en día el Estado esté organizado conforme a normas de deliberación establecidas con base en el género, en estereotipos, en ciertas morales o conciencias donde la discusión es en realidad, un obstáculo al desarrollo de la empatía necesaria para la comprensión de los individuos involucrados y al tratamiento de estos de manera igualitaria lo cual es, invariablemente, un derecho que se desgasta gracias a una memoria pública manchada por conceptos racializados (Rothschild, 2014, p. 45), *mutatis mutandi*, con tintes del contrato sexual (Pateman y Agra, 1995, p. 1) y la regla de maternidad. Todo lo anterior blanqueado y rebajado con la suficiente retórica y narrativa contemplativa para que siga pasando como una democracia real.

Salvat (2004) identifica tres principios que hacen referencia a la idea de persona humana en cuanto ser con otros, los cuales aplican formidablemente al caso de la idea de las mujeres como personas humanas en relación con la estructura patriarcal androcentrista en la que vivimos: a) El reconocimiento de todo otro como interlocutor válido en la génesis y conformación de decisiones, b) El reconocimiento a toda persona como sujeto de derecho e interlocutor válido pasa por crear condiciones crecientes de justicia en nuestras sociedades, c) El principio de responsabilidad común implica la consideración de las consecuencias de acciones y decisiones, no solo en el corto, sino en el mediano y largo plazo (Saettone, 2004, p. 152). Y bajo este paradigma, se hace uso de él como herramienta de crítica.

10.2 LAS MUJERES RELEGADAS: MINORÍA POLÍTICA Y CIUDADANÍA DE SEGUNDA

Los esquemas preestablecidos en las conciencias de quienes tienen el poder, la mayoría representada, definen qué es lo adecuado, qué es lo aceptable y cuál será la prioridad en este periodo. Esta aserción de la opresión mediante el silencio forzado en la mayoría real desemboca en el ensanchamiento del entendimiento de los problemas sociales entre aquellos que oprimen y los oprimidos, haciendo referencia al trabajo de Macpherson en los discursos de Cunningham, estas ontologías se presentan en el corazón mismo del mundo social y político, trascendiendo en sus dimensiones cultural y normativo (Cunningham, 2000, p. 464).

Si interpretamos la democracia como Cunningham, esta no es más que la concurrencia de partidos políticos para ganar el sufragio popular (Cunningham, 1998, p. 403). Los partidos políticos representan a las mayorías y su propósito es convertirse en el portador de la voz del pueblo, por medio de la confirmación de la mayoría (voto). Si bien algunos podrán argumentar que para evitar la llamada tiranía de la mayoría, más allá del imperio pacífico de la mayoría (Tocqueville, 2006, p. 238) existen mecanismos de inclusión minoritaria como el sistema electoral de representación proporcional; sin embargo, falla, porque asumiendo, sin conceder que esto fuera un hecho, hoy la voz minoritaria se mezclaría hasta perderse en el estruendo mayoritario conforme a las ontologías restrictivas de índole sociopolítica. No obstante, sin demonizar el sistema teorizado por J. S. Mill al que llamamos democracia representativa puesto que, incluso en su famosa contraparte, la democracia participativa, puede existir exclusión sistematizada si no se toman en cuenta los valores éticos de vigencia universal ya mencionados (Garzón Valdés, 2001, p. 147).

El sistema democrático representativo ha sufrido un fuerte deterioro (Piña Loredó, s.a., s.p.), en parte por la terrible corrupción que se ha gestado y nutrido a través de la historia y las carencias sociales, y en parte porque no se ha comprendido la necesidad de igualdad entre los individuos que viven dentro de esta democracia.

Como explica Iris Marion Young en su discurso sobre teoría deliberativa, el poder social que puede prevenir al pueblo como oradores igualitarios no deriva solamente de la dependencia económica o la dominación política, sino del sentido internalizado de que uno no tiene el derecho a alzar la voz (Young, 2000, p. 34) que las minorías observarán internamente y evaluarán bajo otros escrutinios dónde, cuándo y cómo dar su discurso, con constante temor al rechazo, la exclusión, la ignorancia o a ser calificado de incendiario.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la democracia representativa sigue siendo pilar dentro de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de la cual México forma parte, tal como lo ha definido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia. Este Tribunal ha expresado que "la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte, y constituye un 'principio' reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano" (Caso Yatama vs. Nicaragua, 2005, p. 192). Y aquí nos enfrentamos a grandes titanes: el derecho internacional público de los derechos humanos ampara este sistema e, incluso, lo promueve. Entonces ¿por qué asumir que se están violentando derechos humanos a través de este? Porque en realidad no se trata de una lucha entre dos formas de democracia, sino que ninguna está tomando en cuenta la voz de las minorías, específicamente para este capítulo, la de las mujeres.

Ahora, esta tiranía de las mayorías no es la verdadera falacia, como algunos podrían discutir. Esta tiranía no es una metáfora ni una pa-

labra para sazonar el capítulo, es real, latente y viva. Es un sistema que intenta sofocar la lucha que terminará, en palabras de Bobbio, en la decadencia de un Estado o de toda una civilización. Es violencia mediante opresión. Y en esto hay que poner el acento, a pesar de la imposición de acciones afirmativas lo cierto es que no cuentan con los mecanismos necesarios para asegurar la representación real de las mujeres, pues si bien podemos argumentar que el mismo proceso sucede para hombres, disminuyendo la representación de hombres con ciertas características como su estatus social o su orientación sexual, sucede que en las mujeres su mero sexo es suficiente para hacer la diferencia de sus contrapartes masculinos y, cuando no es así, se elegirá tanto en los procesos internos para la aplicación de la acción afirmativa como en los procesos de candidatas por mayoría relativa en sus campañas a través de la propia cultura, a aquellas que cumplan con los más absurdos estereotipos femeninos, estándares de belleza y poder de adquisición.

Dado que cierto entendimiento de la opresión que viven estas minorías debe ser, imperativamente, comprendida por medio de la experiencia misma de la opresión, la empatía necesaria para advertir y acertar la experiencia vivida por otros es vital componente para la comunicación política que busca la promoción de la justicia social (Rothschild, 2014, p. 23). Esto se agrava ante la discriminación interseccionada o transversal, porque si con empatía no se garantiza siquiera una posición política, menos la habrá sin ella porque lograr convencer a los portadores del poder de que una fracción numérica del pueblo no son las personas a las que va dirigido cierto beneficio o política, no cumplen con ciertos requisitos o no son, en sí, personas, sino indígenas, extranjeros, discapacitados o delincuentes, les es mucho más fácil ignorar, restringir o anular sus derechos humanos de manera que sientan legitimada tal aberrante acción.

Cunningham señala que enmascarar la opresión, pretendiendo que es democracia real, es el problema clave en la teoría política por la estructura misma de la opresión y por la subsecuente exclusión o subordinación que impone (Cunningham, 2002, p. 20). Aunando la falta de definición de “minoría”, obtenemos el cóctel campeón de la ambigüedad y limbo jurídico, fertilizante de la invisibilización, del no reconocimiento de la dignidad humana y, por tanto, de la falta de garantía de los derechos humanos.

10.3 LA REALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN MÉXICO

Los espacios han sido tomados a fuerza de carisma, lucha y organización en los que se ha construido la emisión del voto, la oportunidad de ser votadas en igualdad de condiciones que los varones y finalmente, la participación política en otros aspectos como la ocupación de puestos de decisión y poder, los derechos de asociación, expresión y prensa, entre otros. Es importante ahondar en cada uno de los rubros mencionados, toda vez que partir de la generalidad es partir de una visión masculina que deja a un lado las particularidades de las mujeres.

Así, la participación política de las mujeres se ve condicionada por el hecho de ser mujeres en una sociedad que pinta una imagen restrictiva de este ejercicio, involucrando imposiciones de maternidad, división sexual del trabajo, estereotipos y prejuicios.

Es importante aclarar que no es propósito argumentar mayores capacidades o mejores desempeños por el simple hecho de ser mujeres, ni tampoco que deben cumplir con cierta agenda, a pesar de que sería ideal mas no apegado a la realidad, sino que demográficamente no hay una representación real ni de sus pensamientos ni de sus condiciones inherentes a su sexo/género, no hay un reconocimiento de la

dignidad femenina gracias a la honda violencia estructural y que la meritocracia es inexistente en un contexto tan eminentemente machista.

Más allá de la inclusión en planillas como parte de la paridad vertical, más allá de encabezar y cubrir conforme a la regla de los mejores perdedores se abogará por verticalidad y horizontalidad en la paridad de género, tanto en puestos de representación popular como en otros de toma de decisiones políticas, conforme a la necesidad, el principio democrático, el débito histórico, la demografía, la necesidad de visibilización y la dignidad humana de las mujeres. Al mismo tiempo, no bastará con la mera ostentación de puestos, sino en su participación efectiva, en el lenguaje y en la imagen que se proyecta de las mujeres.

Respecto al poder legislativo, el desarrollo histórico del acceso a la participación política de las mujeres en México no ha sido lineal ni libre de obstáculos. Si bien a lo largo de la historia hemos encontrado a un buen número de mujeres que han aparecido en los libros, han debido hacer monumentos extraordinarios para ello, a comparación de los muchos (más) hombres que se mantienen en las páginas del recuerdo colectivo. Poca gente tiene la certeza de la participación de una mujer en nuestra Constitución actual como lo fue Hermila Galindo y cuya presencia no culminó en la exigencia feminista del sufragio a nivel nacional. Recordemos que el derecho a votar (voto activo) no fue ley nacional hasta 1953, el avance se puede observar en la tabla 1.

Señalando lo obvio, desde 1917 ha existido una participación activa y constante de hombres. Ante un panorama tan abrumador, desde 1996 se implementaron acciones afirmativas con el propósito de incluir a más mujeres en puestos de representación popular, asentando la obligación de un límite de 70 por ciento de personas del mismo género en legisladores. Sin embargo, esta medida se quedó en lo enunciativo, ya que para la conformación del Congreso de 1997-2000, hubo solo 17.4 por ciento de representación femenina

en la Cámara de Diputados y 15.6 por ciento en la de Senadores. No fue sino hasta 2002 que el enunciado se convirtió en obligación, sin resultados que reflejaran los porcentajes deseados, atendiendo claro a la paridad vertical y no a la horizontal.

TABLA 1. Mujeres líderes en el poder ejecutivo

Año	Nivel	Nombre	Puesto
1917	Nacional	Hermila Galindo	Constituyente
1923	Estatad	Elvia Carrillo Puerto	Diputada
1930	Municipal	Rosa Torres	Regidora
1938	Municipal	Aurora Meza	Alcaldesa
1952	Federal	Aurora Jiménez	Diputada
1964	Federal	María Lavalle Urbina Alicia Arellano Tapia	Senadoras
1979	Estatad	Griselda Álvarez	Gobernadora
1982	Federal	Rosario Ibarra	Candidata a la presidencia
2012	Federal	Josefina Vázquez Mota	Candidata a la presidencia con más del 3% de la votación
2018	Federal	María de Jesús Patricio Martínez	Primera aspirante mujer indígena de una candidatura independiente a la presidencia
2018	Federal	Margarita Zavala	Candidata independiente a la presidencia

Fuente: Elaboración propia.

En 2008 se suma 10 por ciento a la paridad, siendo un máximo de 60 por ciento de un solo sexo. Cabe señalar que cuando hablamos de un solo sexo estamos hablando en realidad, de hombres, pues históricamente han tomado los puestos públicos de poder de manera casi monolítica al grado de que las cámaras llevan el título masculino (sin bien en plural, pero claramente excluyente). Aun así, para la conformación

en 2009, solo había un 19.5 por ciento de senadoras y 27.6 por ciento de diputadas. Si no hablamos de 50/50 de manera obligatoria, como lo somos en calidades demográficas hombres y mujeres, estamos aceptando pasivamente una superioridad o un derecho a tener más espacio que el otro que, a la postre, es un espacio facultativo de poder.

A pesar de que se ha hablado de los beneficios de estas medidas, resulta claro que no bastan para asegurar el acceso a la participación política de las mujeres y que, por otro lado, van emparejadas a cambios de otra naturaleza sea coincidente o sea consecuente. Por ejemplo, el súbito aumento en 1982 coincide con la postulación por vez primera de una mujer a la presidencia y la gran crisis económica que devaluó dramáticamente el peso frente al dólar. Mientras que el súbito descenso en los noventa concuerda con la victoria presidencial de Carlos Salinas de Gortari. Sin embargo, no hay material que confirme o niegue una correlación entre los hechos mencionados.

No obstante, es importante hacer notar que en las elecciones de 2018 se ha llegado a la tan esperada equidad que, sin embargo, no está exenta de críticas en cuanto a la necesidad de una visión transversal que represente a todas las mujeres en sus varios entornos y condiciones, así como en otros ámbitos de gobierno que sigue manteniéndose preponderantemente masculino.

En cuanto al poder ejecutivo, a lo largo de la historia, no ha existido una mujer presidenta de la República y aunque pareciera apropiado excusarse en el ámbito geográfico, la cultura o el tiempo en el que se ha sido una nación independiente, vemos a Michelle Bachelet en Chile o a Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, Corazón Aquino en Filipinas durante los ochenta o Pratibha Patil en la India.

En un país con una tradición presidencialista, llama la atención la cantidad tan escasa de candidatas y la nula aparición de victorias femeninas en este rubro. Se ha manifestado la relación que esto tiene

con los puestos de poder dentro de los partidos políticos, en los cuales podemos determinar poco liderazgo femenino en ellos, y cuya participación ha sido manchada por violencia política de género (a pesar de no ser reconocida en su momento), como los calificativos por su condición de mujer.

TABLA 2. Mujeres líderes en los partidos políticos

Partido	Número de mujeres líderes	Total de líderes en la historia	Porcentaje de mujeres líderes
PRD	4	19	21%
PAN	1	29	3.4%
PRI	2	29	6.8%
PVEM	0	4	0%
MOVIMIENTO CIUDADANO	0	4	0%
NUEVA ALIANZA	0	4	0%
PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL	0	1	0%
PARTIDO SOCIAL DEMÓCRATA	1	3	33%
PARTIDO DEL TRABAJO	Multilíder	Multilíder	N/A
PARTIDO COMUNISTA MEXICANO	0	7	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos INE 2000.

La participación de las mujeres dentro y fuera de los partidos políticos para ocupar puestos de representación se vincula con la violencia estructural y cultural previamente explicada, toda vez que la naturaleza misma de las elecciones sugiere la inversión de recursos que históricamente han sido negados a las mujeres: oportunidades laborales, menor carga de trabajo doméstico, ser libre de una regla de maternidad y con ello tener el tiempo necesario para vivir las intensas jornadas dentro

de las elecciones, estereotipos ligados a su fuerza y capacidad de liderazgo, entre otros. Por lo que la inclusión forzada de mujeres vía acciones afirmativas ha resonado en México como una de las opciones más viables para contrarrestar los efectos de tales paradigmas.

Ahondando con relación a la perspectiva de la realidad que solo viven las mujeres, es importante hacer una anotación sobre el Poder Judicial, el cual tiene como deber la impartición de justicia. Actualmente solo hay dos mujeres frente a nueve hombres como ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto nos sugiere la pregunta sobre perspectiva en uno de los rubros que sostienen todo el sistema jurídico y estatal-constitucional. El mismo caso lo vemos con el sistema electoral en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como en el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal: dos mujeres y cinco hombres. Esto a pesar de que el personal de los tres órganos mencionados es bastante paritario.

En los Tribunales Superiores de Justicia las mujeres representaron 30.4 por ciento en los plenos durante 2017, y solo 25.2 por ciento en los plenos de los Consejos de la Judicatura. Sin embargo, las mujeres son mayoría en órganos jurisdiccionales (63 por ciento), pero en puestos principalmente administrativos y de apoyo en contraste con puestos superiores. Juezas o magistradas, las mujeres se sitúan a lo máximo en un 41.1 por ciento (INEGI, 2018, p. 2).

Conscientes de que la impartición de justicia, en conjunto con la legislación y administración constituyen las bases del gobierno, es importante hacer patente la carencia de representación y, por tanto, de una disminuida participación política más allá del mero derecho de votar.

Se observarán a continuación las implicaciones culturales de violencia ejercida en contra de las mujeres en detrimento de su dignidad humana al no ser reconocidas y no ser parte de la conformación del Estado en igualdad de circunstancias de los hombres y afectando sus

derechos políticos. Respecto a la violencia política de género, esta constituye un ataque frontal a la dignidad humana de las mujeres al disminuir sus oportunidades de participación y denigrar su papel en la conformación de Estado, en cualquiera de sus modalidades: física, psicológica, económica y sexual, entre otras; con la particularidad de que se desarrolla la persecución específicamente en periodos electorales o en el ejercicio de la representación política, con una carga particular por ser mujer. Sin embargo, es posible argumentar que la violencia política de género es de rango estructural (Otálora, 2017, p. 147), al existir y afectar la persecución de representación política incluso fuera de los periodos asignados.

Según la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, en México se tiene el registro de 38 casos de violencia política en razón de género durante el proceso electoral 2014-2015; mientras que en el proceso inmediato anterior se tuvo conocimiento de tan solo dos. Cabe mencionar que la Fiscalía presentó en octubre de 2015 un apartado especial para atender los casos de violencia política a través de las plataformas FEPADETEL y FEPADENET, a raíz de un exhorto proveniente del Congreso de la Unión para tomar acciones en la materia. En este escenario destaca que se han presentado diversas iniciativas de ley tanto en el Congreso de la Unión como en los congresos locales, sin embargo, pese a estos avances, únicamente se ha conseguido incluir la definición de violencia política contra las mujeres en la legislación de Campeche y Jalisco y en Oaxaca se logró su tipificación.

Al respecto, la falta de una legislación y de acciones concretas en México han desembocado en que diversas instancias hayan tomado acciones inmediatas frente a los retos del presente proceso electoral, tal es el caso de la presentación, en marzo pasado año (2014), del Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres (en adelante Protocolo) donde marca las atribuciones del Tribunal Electoral

del Poder Judicial de la Federación, del Instituto Nacional Electoral (y, en consecuencia de los organismos públicos locales electorales), de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación; de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, de la Comisión Nacional para Prevenir la Violencia contra las Mujeres, del Instituto Nacional de las Mujeres y de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas. Dicho Protocolo busca:

Orientar a las instituciones ante situaciones de violencia política contra las mujeres, facilitar la implementación de las obligaciones internacionales, así como dar estricto cumplimiento al deber de debida diligencia. Trata de responder a la ausencia de un marco normativo integral y de políticas concretas en la materia. Asimismo, responde a la necesidad de contar con lineamientos generales que permitan a las autoridades actuar de forma inmediata frente a las víctimas.

De tal manera que, con la finalidad de contar con un piso mínimo respecto al concepto de violencia política contra las mujeres, el Protocolo la define como “todas aquellas acciones y omisiones –incluida la tolerancia– que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público”.

A la par de que establece que este tipo de violencia puede expresarse tanto en el ámbito público como en el privado, en diversas esferas y a través de múltiples acciones, lo cual desemboca en varios tipos de responsabilidades: penales, civiles, administrativas, electorales, entre otras.

Por último, resulta pertinente señalar la consideración que se establece en el Protocolo respecto a los dos elementos que permiten identificar si un caso de violencia política tiene componentes de género, los cuales son:

1. Cuando la violencia se dirige a una mujer por ser mujer.
2. Cuando la violencia tiene un impacto diferenciado en las mujeres o les afecta desproporcionalmente.

Toda vez que tener claridad de cuándo la violencia tiene componentes de género resulta relevante dado que se corre el riesgo de, por un lado, pervertir, desgastar y vaciar de contenido el concepto de “violencia política contra las mujeres” y, por otro, perder de vista las implicaciones de la misma.

Esto permitirá que el Protocolo en cuestión pueda marcar la ruta para que las instancias correspondientes actúen en consecuencia y, de esta forma, sentar las bases para el emprendimiento de acciones integrales y coordinadas frente a los casos de violencia política contra las mujeres en el país.

Sin embargo, la violencia política de género, como se ha definido, pareciera demasiado estrecha, toda vez que si consideramos que la violencia contra las mujeres es estructural o sistemática, esta no solo se manifestará en el contexto electoral, sino en todos los aspectos de su vida que afecten de manera efectiva sus posibilidades de participar en la vida política y en la construcción del Estado. Es decir, toda violencia de género va a ir modificando las probabilidades de que una mujer sea partícipe de la construcción del Estado (usualmente para su detrimento), por lo que no bastará referirnos a épocas electorales o contextos de vida pública en persecución a un puesto de representación, sino al modelo estatal para asegurar fehacientemente la igualdad.

10.4 CONCLUSIONES

Las desventajas que derivan de la opresión son sistémicas, estructurales; yacen en el corazón mismo de la infraestructura históricamente creada y socialmente perpetuada. Una suposición que podría surgir a partir de la idea de inclusión de más mujeres en puestos de poder y representación popular es aquella en la que, una vez adquirida esa representación habrá una instantánea persecución por sus derechos. Es decir, su propósito dentro de sus puestos sería siempre en favor del reconocimiento de los feminicidios, despenalización del aborto, acciones afirmativas para aumentar los porcentajes de equidad, asistencia en las marchas y manifestaciones para los derechos de las mujeres, lactancia, etcétera. En otras palabras, una creencia común es considerar que la mera adquisición de puestos de poder o de representación ya trae consigo el reconocimiento de la dignidad de las mujeres.

Si bien la presencia en espacios de decisión ayuda a solventar carencias de representación demográfica, débito histórico y garantiza el respeto a su derecho a participar en la vida pública de sus comunidades, lo cierto es que la garantía solo aplica hasta el mero hecho de ser mujeres a que legislen o decidan en favor de ellas mismas, y no hay un nexo causal comprobado entre la participación de estas con políticas públicas, legislación y otro tipo de acciones en favor de las mujeres como grupo; pues al contrario (como podría ser evidente) hay precedentes de una escasa o nula representación femenina con resultados positivos para las mujeres, como lo son el divorcio o el voto, claro que relacionado con que las restricciones que levantaban fueron puestas, en primer lugar, por hombres en el poder. Sin embargo, también hay casos más severos en los que, al entablar discusión para la toma de decisiones en amplitud de los derechos de las mujeres, han sobresalido por estar en contra de ellas.

Un ejemplo de lo anterior es el resultado de las votaciones legislativas en la Asamblea de la Ciudad de México, en el que se decidió la despenalización del aborto, donde la mayoría de las mujeres asambleístas votó en contra de tal decisión y la mayoría de los hombres votó a favor y, finalmente, se aprobó el aborto libre y gratuito. Es de señalar que las mujeres eran minoría en la Asamblea, y que las que votaron en contra eran, en su mayoría, del Partido Acción Nacional, el cual históricamente ha estado en contra del aborto conforme a su Principio de doctrina (2002, p.12) titulado humanismo bioético, en el que afirma que el valor de la vida humana desde la concepción (...) y que el embrión humano es persona. Esto a pesar de los señalamientos por instancias internacionales como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, indicando que la penalización del aborto abona a la violencia y discriminación contra las mujeres (Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012, p. 838). Por lo que, es importante hacer notar que la mera coincidencia de ser mujer con poder de decisión no supone una visión liberada de los más hondos estereotipos frutos de la violencia cultural y estructural.

Se deben tomar en consideración las disparidades, las diferencias y las similitudes si no se cumple la ley. Es decir, si no atendemos a los principios constitucionales de igualdad entre hombres y mujeres, esta ley se convierte en fantasma, en cadáver andante, y eventualmente en un Estado fachada, como nos recuerdan Bobbio y Revel. La promoción y la protección de los derechos de las mujeres exigen que se preste particular atención a cuestiones como el reconocimiento de su dignidad, garantizar sus derechos a la no discriminación y a la igualdad y que no se pretenda, que efectivamente se apliquen medidas, se creen mecanismos y se obligue el Estado a sí mismo a actuar de determinada manera para una educación pluricultural e intercultural con una participación activa en la vida pública de las mujeres.

10.5 BIBLIOGRAFÍA

- Caso Yatama Vs. Nicaragua, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. (Corte IDH 23 de junio de 2005).
- Cunningham, F. (1998). Homo Democraticus: Pour une perspective anti-échange. En R. Damien, y A. Rosel, *L'Action Collective: coordination, conseil, planification* (pp. 403-421). Annales Littéraires de Université de Franche-Comté.
- _____. (2000). Democratic Theory and Racist Ontology. *Social Identities*, 6 (4).
- _____. (2002). *Theories of Democracy: A Critical Introduction* (Reimpresia, ilustrada ed.). Estados Unidos: Psychology Press.
- _____. (2002). *Theories of Democracy: A Critical Introduction*. (R. T. Group, Ed.) Nueva York: Psychology Press.
- García Ramírez, S. (2000). *Estado democrático y social de Derecho*. (UNAM, Ed.) Boletín Mexicano de Derecho Comparado (98).
- Garzón Valdés, E. (2001). *El problema ético de las minorías étnicas*. Ciudad de México: UNAM.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Resultados del Sexto Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal*. Ciudad de México: INEGI.
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2012). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*. Ciudad de México: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- Otálora, J. (2017). Participación y violencia política contra las mujeres en América Latina: una evolución de marcos y prácticas. En F. Freidenberg y G. d. Valle Pérez, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*. Ciudad de México: Instituto de investigaciones jurídicas.
- Partido Acción Nacional (2002). *Principios de Doctrina*. Ciudad de México: PAN.
- Pateman, C., y Agra, M.-X. (1995). *El contrato sexual*. Distrito Federal: Anthropos.
- Piña Loredó, C. A. (s.a.). *Participación Ciudadana, Democracia Participativa y los nuevos Movimientos Sociales*. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Recuperado el 26 de marzo de 2014, de Comisión Estatal Electoral de Nuevo León:

- http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/tercero/Carlos_Alberto_Pi%C3%B1a_Loredo.pdf.
- Rothschild, J. E. (2014). *Race, Gender, and Deliberative Democracy: Overcoming oppression through the Theatre of the Oppressed*. T. U. Mississippi: Ed. Master's Theses.
- Saettone, M. (2004). El Estado de derecho y los derechos económicos sociales y culturales de la persona humana. *Revista IIDH*, 40.
- Tocqueville, A.d. (2006). *La democracia en América* 2. Madrid: Alianza Editorial.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Nueva York: Oxford University Press.

11. Perspectivas sobre la función jurisdiccional desde el modelo constitucional contemporáneo. Aproximaciones al derecho de tutela judicial efectiva en México

Miguel de J. Neria Govea
Christian Norberto Hernández Aguirre
Jessica Mendivil Torres

Sumario. 11.1 *Introducción*; 11.2 *La función jurisdiccional en el Paradigma de los Derechos Humanos*; 11.3 *El derecho a una tutela judicial efectiva y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación en México*; 11.4 *Conclusiones*; 11.5 *Bibliografía*.

11.1 INTRODUCCIÓN

Conforme al paradigma constitucional contemporáneo, sobre la función jurisdiccional recae la importante labor de proteger los derechos humanos y encontrar el alcance de los principios constitucionales; asimismo ejerce la función de control de constitucionalidad tanto en el aspecto material como formal de las normas emitidas por el legislador. Estas frases nos sirven para entender la Constitución como una fuente directa, no una fuente de fuentes que deberá ser desarrollada a través de las fuentes formales tradicionales: ley, jurisprudencia y costumbre. Hasta el juez ordinario debe tener acceso directo a la Constitución, es decir, a su interpretación y aplicación de forma directa, como expresa Zagrebelsky (2008) “la Constitución es

fuerza del derecho: más aún, es la máxima entre las fuentes del derecho. Eso significa que debe reconocérsele eficacia mediata y directa, en conformidad con los fines que se propone” (p. 97).

El actual modelo de Estado constitucional se entiende, en la medida que la Constitución federal articula la concepción formal y material de Constitución, con la finalidad de lograr, como señala el profesor Michael Núñez, “la integración de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos fundamentales, lo cual comporta la prosecución de un orden político y social ideal partiendo del perfeccionamiento de un orden jurídico dado”. (Núñez, 2006, p. 45).

Por ello, hemos estructurado este capítulo partiendo del análisis de la función del juzgador en torno al paradigma de los derechos humanos, con independencia del orden constitucional (federal o local) en que se encuentre: el objetivo es ubicar la posición del juzgador en ese tipo de sistema constitucional. Posteriormente analizamos la experiencia jurisdiccional, de acuerdo a la interpretación realizada por el Poder Judicial de la Federación, respecto al derecho a una tutela judicial efectiva para conducir al lector sobre las interpretaciones que han dotado de sustancia a este derecho, su evolución y lo que falta para su mejor progreso.

11.2 LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL EN EL PARADIGMA DE LOS DERECHOS HUMANOS

En el Estado Constitucional de Derecho, los derechos fundamentales “condicionan las formas y modos de la jurisdicción y en especial el razonamiento jurídico en las resoluciones” (Mazzarese, 2003, p. 688).

Actualmente el juez no puede ser visto como un árbitro (Friedlander, 2001, p. 1388), analogía que servía para mantener la ficción legal de un juez neutral, que aplica reglas vacías de contenido moral o axiológico y restaba posibilidad de comprender el Derecho

como un complejo andamio de instituciones, valores, precedentes, reglas, principios que requiere, en vez de una neutralidad absoluta, habilidades de razonamiento y justificación de sus decisiones. Ahora el razonamiento jurídico debe realizarse en el contexto de estos valores fundamentales (MacCormick, 2005, pp. 1-2).

Valores que se encuentran en nuestro ordenamiento jurídico (Tesis P. LXV/2009, 2009) y, como nos advierte Perelman (1979) “el juez no puede considerarse satisfecho por haber podido motivar su decisión de una manera aceptable; debe apreciar también el valor de esta decisión y decidir si le parece justa o, por lo menos razonable” (p. 97).

A través de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos publicadas el 6 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, se ha introducido un mandato constitucional que consta de dos aspectos importantes:

- a. La obligación de todos los órganos jurisdiccionales de promover, proteger y garantizar derechos humanos
- b. La obligación de los órganos jurisdiccionales de aplicar los derechos humanos, a partir de la interpretación que más los desarrolle, que brinde la protección más amplia. Uno de los primeros efectos que produce esta obligación es revalorar la función del juez. Esta revaloración en el paradigma de los derechos fundamentales la tenemos que hacer frente a dos posiciones: el juez en relación con el legislador y en relación con la Suprema Corte de Justicia.

Cuando hablamos sobre la posición del juez en relación con el legislador, caemos en lo que Manuel Aragón señala como el problema de la doble vinculación de los jueces: a la ley y a la Constitución (Aragón, 2004, p. 151). En el estado liberal, con el principio de división de

poderes, la función del juzgador debía estar limitada a la aplicación de normas creadas por el legislador; la separación era tan tajante que originalmente se le tenía vedada la posibilidad de realizar alguna interpretación de las normas que debía aplicar. Ahora, ante la obligación de aplicar directamente la Constitución, los jueces participan en la actividad de creación del derecho.

Además, la estructura principalista de las constituciones contemporáneas han generado una amplitud interpretativa y argumentativa en la función jurisdiccional que exige a los juzgadores su participación en el desarrollo y generación del Derecho. Pero si volteamos a la evolución de nuestro sistema constitucional, hasta hace muy poco solo los jueces del Poder Judicial de la Federación podían desatender la aplicación de leyes al estimarlas inconstitucionales, el resto de los jueces tenían proscrita tal función, con todo y el vicio de constitucionalidad de la ley debían juzgar aplicando esas leyes, sin tener posibilidad de razonar su inconstitucionalidad. Un juez dentro del paradigma de los derechos fundamentales no está atado al principio de legalidad, de esta manera, primero deberá atender que la ley no vulnere derechos fundamentales (Tesis P. LXVII/2011, 2011), y en caso que determine que esa norma restringe derechos fundamentales, su obligación consiste en desaplicar esa ley y proteger los derechos fundamentales (Tesis P. LXX/2011, 2011).

En esta directriz argumentativa, tanto la ley como la jurisprudencia están condicionadas a su validez material con relación al artículo 1º constitucional. La obligatoriedad de la jurisprudencia en materia de derechos humanos emitida inclusive por la Suprema Corte no es independiente a su calidad argumentativa en relación con la obligación de proteger en el mayor alcance posible los derechos humanos. Los órganos jurisdiccionales puede reconciliar la supremacía de la Constitución con la obligatoriedad de la jurisprudencia solo cuando consideren que la jurisprudencia que apliquen es conforme a la Constitución, de la

jurisprudencia no es independiente de su constitucionalidad (Barber, 1986, pp. 5-6).

De tal manera, la función de un juzgador actual se ve influenciada por su capacidad de distinguir reglas de principios. Atienza y Ruiz (1991, pp. 111 y ss. y 2007, pp. 34-39) señalan, sobre la distinción entre reglas y principios en la relación entre la obediencia a las autoridades normativas y la deliberación de los órganos jurisdiccionales sobre la conducta regulada por la norma, que las reglas jurídicas de mandato constituyen razones perentorias, es decir, una razón de primer orden para realizar la conducta reglada y una razón de segundo orden que suprime la deliberación por parte de los órganos jurisdiccionales sobre cualquier otra conducta alternativa a la regulada por la norma, pues su origen constituye una fuente de autoridad normativa. En tanto que los principios no constituyen razones perentorias, pues si bien son razones de primer orden, (efectivamente deben tomarse en consideración para resolver), no excluye la obligación del órgano jurisdiccional del estudio sobre las razones o diversas acciones posibles para resolver conforme otros principios que pudiesen estar en conflicto. De tal suerte, señalan que:

las reglas, son razones autoritativas tanto en cuanto al por qué operan como al cómo operan en el razonamiento justificatorio de los órganos jurisdiccionales; que los principios explícitos son razones autoritativas en cuanto al por qué de su presencia en dicho razonamiento pero no en cuanto al cómo operan en él. (Atienza y Ruiz, 1991, p. 112)

El juez ordinario hoy tiene una triple vinculación: ley-jurisprudencia-Constitución. El juzgador tendrá que argumentar la derrotableidad de la ley o la jurisprudencia ante la Constitución debido a que tratándose de derechos fundamentales, estas dos son normas de primer

orden, pero nunca se entenderán razones perentorias que impiden la deliberación del juez sobre su aplicabilidad en cada caso, para lograr la mayor protección de estos.

11.3 EL DERECHO A UNA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y SU INTERPRETACIÓN POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN MÉXICO

La tutela judicial efectiva es un derecho fundamental que requiere su optimización para llegar a una plena justiciabilidad de acuerdo al caso planteado y que permite que se llegue a una resolución de fondo ajustada a derecho razonable y proporcional en relación con el objeto que se pretende en la controversia y de acuerdo a su naturaleza. Protección que deberá tomar en cuenta el órgano judicial al impartir justicia, al ser la tutela judicial un bien inicial y un bien final que se verá reflejado en hacer efectivos los derechos e intereses legítimos. De acuerdo con Díez-Picazo “el derecho a la tutela judicial efectiva no solo es el derecho a traspasar el umbral de un tribunal, sino el derecho a que, una vez dentro, este cumpla la función para la que está instituido” (2001, p. 538).

En particular sobre este principio se observa que se ha transformado la manera en que se percibía en México; antes de la reforma de 2011, era reducida a garantías formales del procedimiento (Tesis: P./J. 47/95, 1995). Ahora cobra importancia y desarrollo en nuestro sistema la producción de sentencias justas, argumentadas, en torno a la protección de los derechos humanos y solución de un conflicto, al tener en cuenta la tutela judicial efectiva como un principio orientador para la administración de justicia y que, por lo tanto, deben observar los jueces ante una causa y posible resolución. Por lo que este derecho a una tutela judicial efectiva puede quedar insatisfecho ante solo garantizar el acceso a la jurisdicción, por lo que se hace preciso que

su apertura se dirija al fondo de un asunto, entre requisitos constitucionales y legales de acuerdo al caso en concreto dirigido a los mismos justiciables de manera racional y razonablemente.

En México el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva se encuentra previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal, particularmente se concentra en el segundo párrafo que señala:

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.

En este párrafo encontramos los principios que debe respetar la función jurisdiccional para garantizar el derecho fundamental de tutela judicial efectiva, de la cual se desprende: el derecho a la acción, acceso a la justicia o jurisdicción; seguridad jurídica en el proceso; razonabilidad en los plazos; independencia e imparcialidad de los jueces; derecho a la defensa; congruencia y motivación de las resoluciones jurisdiccionales, entre otros. Sin olvidar que en el cuarto párrafo del mismo numeral se privilegia, en particular, la solución del conflicto, asegurando la reparación del daño y la supervisión judicial para llegar a ello.

En el ámbito internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 10, también contempla la tutela judicial efectiva, al igual que en el artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Ambos instrumentos internacionales señalan, de manera muy similar, que el contenido esencial de este derecho humano consiste en el derecho de acceso a los tribunales y, a su vez, en el recurso judicial efectivo que proteja los derechos fundamentales de violaciones.

En tanto que el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14, es más descriptivo del alcance de la debida tutela judicial:

Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

El artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, apartado 1°, señala que

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.

En este sentido, en la misma convención pero en el artículo 25, establece el derecho a un recurso judicial efectivo pero para la protección de Derechos fundamentales. También podemos señalar que existen tratados internacionales que protegen la tutela judicial efectiva de manera particular a sujetos vulnerables, como es la Convención de los Derechos del Niño (artículo 12, apartado 2 y artículo 40 de la Convención), que ponen especial atención en proteger el interés superior del menor en relación con la función jurisdiccional.

Así, la evolución de la función jurisdiccional ha implicado una transformación en favor de la tutela judicial efectiva a partir de la Décima Época de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se apertura por la reforma de derechos humanos y los formalismos con que se entendía la impartición de justicia fueron cediendo ante la impartición de justicia real y efectiva. La Primera Sala de la SCJN (Tesis: 1a./J. 103/2017, 2017) ha dispuesto en jurisprudencia que este derecho comprende tres etapas a las que les corresponden derechos correlativos, de la siguiente manera:

- i. Una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte;
- ii. Una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso y,
- iii. Una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas.

Por otro lado, pero en la misma línea argumentativa, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, siguiendo el criterio de la Primera Sala de las tres etapas que implica el Derecho de Tutela

Judicial Efectiva, ha señalado que a esas tres etapas le corresponden tres cualidades que deben tener los jueces (Tesis I.3o.C.79 K, 2015):

1. La primera cualidad (etapa previa al juicio) es la flexibilidad, conforme a la cual toda traba, debida a un aspecto de índole formal o a cualquier otra circunstancia que no esté justificada y que ocasione una consecuencia desproporcionada, deberá ser removida a efecto de que se dé curso al planteamiento y las partes encuentren una solución jurídica a sus problemas.
2. La siguiente cualidad, vinculada al juicio, segunda etapa del acceso a la justicia que va desde la admisión de la demanda hasta el dictado de la sentencia, donde como se indicó deben respetarse las citadas formalidades esenciales que conforman el debido proceso, es la sensibilidad, pues el juzgador, sin dejar de ser imparcial, debe ser empático y comprender a la luz de los hechos de la demanda, qué quiere el actor y qué es lo que al respecto expresa el demandado.
3. La última cualidad que debe tener el juzgador, vinculada a la tercera etapa del derecho de acceso a la justicia, de ejecución eficaz de la sentencia es la severidad, pues agotado el proceso, declarado el derecho (concluida la jurisdicción) y convertida la sentencia de condena en cosa juzgada, es decir, en una entidad indiscutible, debe ser enérgico, de ser necesario, frente a su eventual contradicción por terceros. En efecto, el juzgador debe ser celoso de su fallo y adoptar de oficio (dado que la ejecución de sentencia es un tema de orden público), todas las medidas necesarias para promover el curso normal de la ejecución, pues en caso contrario las decisiones judiciales y los derechos que en las mismas se reconozcan o declaren no serían otra cosa que meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna.

En otro caso, la Primera Sala de la SCJN interpreta este derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y su aplicación entre formalismos o interpretaciones no razonables que no contribuyan a su maximización o acceso al justiciable para una resolución del fondo de una controversia.

La tutela judicial efectiva (...) en su vertiente de recurso efectivo, implica la obligación para los tribunales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, por lo que los órganos encargados de administrar justicia, al interpretar los requisitos y las formalidades procesales legalmente previstos, deben tener presente la ratio de la norma para evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto. Por tanto, los requisitos para admitir los juicios, incidentes en ellos permitidos, o recursos intentados, establecidos por el legislador, son de interpretación estricta para no, limitar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, haciendo posible, en lo esencial, el ejercicio de dicho derecho, por lo que debe buscarse, con apoyo en los principios *pro homine* e *in dubio pro actione*, la interpretación más favorable al ejercicio de ese derecho humano, sin soslayarse los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia de los juicios, incidentes en éstos permitidos o recursos intentados. (Tesis: 1a. CCXCI/2014, 2014).

En ese mismo sentido, la Primera Sala ha establecido una prohibición a los legisladores al momento de establecer los requisitos procesales, en el sentido de que

en el acceso a la jurisdicción se prohíbe al legislador no solo la arbitrariedad e irrazonabilidad, sino también el establecimiento de

normas que, por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón, revelen una desproporción entre los fines que aquellas formalidades y requisitos previstos en la ley preservan para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, frente a los intereses que sacrifican. (Tesis: 1a. CCXCIV/2014, 2014).

Asimismo, en jurisprudencia mexicana de 2019, se ha seguido evolucionando sobre su interpretación para su mejor materialización, entre formalismos procesales, el privilegio a la solución del conflicto y tutela judicial efectiva, donde se ha establecido que:

El artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para los órganos jurisdiccionales la obligación de “privilegiar la solución del conflicto” por sobre los “formalismos procesales”, con miras a lograr la tutela judicial efectiva. Este deber impuesto a los tribunales tiene como límite los derechos de las partes durante el proceso. El primero de ellos es el de igualdad procesal; esto es, las mismas oportunidades para exponer sus pretensiones y excepciones, para probar los hechos en que las fundamenten y para expresar sus alegatos. El segundo, es el de debido proceso; es decir, el respeto a las “formalidades esenciales del procedimiento” (que consisten en la notificación del inicio del procedimiento y de sus consecuencias; la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas; la posibilidad de formular alegatos, y la certeza de que el litigio será decidido con una resolución que dirima las cuestiones debatidas), así como otros derechos procesales que derivan de principios aceptados constitucionalmente, como los de presunción de inocencia, *non bis in idem*, contradicción, de preclusión, de eventualidad, de inmediación, de concentración, de publicidad, etcétera. Atento a lo anterior, debe

considerarse que los formalismos tienen como razón de ser garantizar tres cosas: 1) la buena fe de las partes durante el proceso; 2) la no arbitrariedad de los jueces; y, 3) la seguridad jurídica (en el sentido de predictibilidad). En este sentido, no se trata de obviar indiscriminada o irreflexivamente las formas que previene el orden jurídico, por considerarlas obstáculos a la justicia, sino de comprender cuál es su función y si ella puede ser cumplida sin menoscabo de la sustancia del litigio. Así, el artículo 17 aludido, es solo una de las normas —directrices, principios y reglas— a las que deben apegarse los tribunales, y éstos tienen que ajustar su actuación a todas. (Tesis I.14o.T. J/3, 2019).

De acuerdo con Vigo (2011), en el marco de un Estado de Derecho Constitucional, está claro que lo importante del proceso y del juez es su tarea en orden a que prevalezca la justicia y que no se tolere la más mínima violación a los derechos humanos. Precisamente, recordemos que uno de ellos —a tener del Pacto de San José— es el acceso a la justicia, lo cual implica no solo una sentencia justa y razonada sino también el respeto irrestricto al debido proceso. Al hilo de aquel derecho se abren una serie de exigencias (contar con abogado idóneo, no incurrir en formalismos excesivos, acceso comunicacional lingüístico, sin obstáculos económicos insalvables, etcétera), y para velar por el respeto irrestricto de las mismas está el juez. Pero este juez al que le corresponde dirigir el proceso evitando que prevalezca la mala fe, la dilación injustificada, la desigualdad entre las partes, el marginamiento de la verdad, la ineficacia de las decisiones y la publicidad de los procesos con las salvaguardas respectivas, entre otras (pp. 200-201).

Así es como reconocemos sin ambages que, a partir de la reforma en materia de derechos humanos en 2011, la jurisdicción mexicana ha ido transformando su función a la luz de la tutela judicial efectiva para lograr el respeto no solo de una justicia formal, sino de una justicia material. La

evolución del derecho de Tutela Judicial Efectiva en México, por ejemplo, ha incluido en el mismo 17 constitucional, en el tercer párrafo, las acciones colectivas que permitirán que un grupo amplio afectado pueda acceder a los tribunales de forma unida por tener un vínculo jurídico, entre otros progresos y diversas problemáticas que esto generará al ser posible una tutela judicial efectiva se tiene que seguir su mejor progreso.

Se reconoce que se ha tenido un avance desde la Constitución mexicana y desde diversas resoluciones judiciales en México en cuanto a este derecho y su interpretación; aun así, vale la pena resaltar que hay muchos cambios por realizarse y que no podemos perder de vista que existen muchos formalismos dentro de los procesos jurisdiccionales que atentan contra la tutela judicial efectiva (como los devenidos del principio dispositivo), pero mientras se siga el desarrollo del paradigma de derechos humanos, la evolución del sistema continuará y la justicia será cada vez más completa, real y garante de los mismos.

11.4 CONCLUSIONES

Como hemos visto, por Estado Constitucional entendemos aquel cuya Constitución goza realmente de un principio de supremacía, entendiendo por esto su capacidad de ser parámetro material de validez de los demás actos, incluyendo la validez de las leyes. Así, la Constitución como norma jurídica suprema de un Estado, solo es posible en la medida en que los gobernados tengan los mecanismos institucionales necesarios para lograr su aplicación directa por un órgano jurisdiccional.

En el marco de un Estado constitucional está claro que lo importante para el proceso y el juez, es su tarea en orden a que prevalezca la justicia y no se tolere la más mínima violación a los derechos humanos. La interpretación que actualmente tiene el Poder Judicial de la Federación en México, en relación con el derecho a una tutela judicial

efectiva, fortalece o permite su desarrollo proporcional y razonable en el ejercicio de la función judicial dentro de un Estado Constitucional de Derecho, para que con ello se siga su mejor garantía y respondiendo o superando un excesivo formalismo, rigorismo o desproporción en que se puede recaer desde la legislación y jurisdicción.

En el proceso judicial se precisa la tutela y el progreso de los derechos humanos y fundamentales mediante una interpretación y argumentación que, además de resultar racional, resulte razonable con lo que se procure su mejor materialización y proporcionalidad en detrimento de su asimetría o, en caso de colisión de derechos, su ponderación adecuada. El acceso a la justicia implica no solo una sentencia justa y razonada, sino también el respeto irrestricto al debido proceso y a la tutela judicial efectiva; que se atiendan ciertas exigencias, ya sea contar con un abogado adecuado, no incurrir en formalismos excesivos, acceso comunicacional lingüístico y sin obstáculos económicos insalvables; siendo el juez el encargado de velar y desarrollar los aspectos fundamentales y procesales que lo rodean con lo que se permita el mejor progreso de la efectividad en cuanto a la tutela jurisdiccional.

Actualmente, dentro del cambio de paradigma jurídico en que la ley ha perdido su posición hegemónica tanto como fuente de derecho como instrumento argumentativo, los jueces deberán enfrentarse a esta emancipación tornando a diferentes métodos de interpretación para el desarrollo del control constitucional desde los mecanismos del control constitucional difuso. El juez ha visto transformada su función, ya no es un simple aplicador del derecho creado por el legislador, es un sujeto activo y con una gran responsabilidad en la creación del derecho, su trabajo es darle sentido a ese contenido axiológico de los derechos humanos.

11.5 BIBLIOGRAFÍA

- Atienza, M. y Ruiz, J. (1991). Sobre principios y reglas. *Doxa*, Cuadernos de Filosofía del Derecho, (10).
- (2007). *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, 2ª ed., Barcelona: Ariel.
- Barber, S. (1986). *On what the Constitution means*. Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Dworkin, R. (1975). Hard Cases. *Harvard Law Review*, 88, (6), April.
- Friedlander, M. (2011). *Adjudicating in the kingdom of ends: a constructivist response to the Hart/Dworkin Debate*. University of Illinois Law Review, (4).
- MacCormick, N. (2005). *Rhetoric and the Rule of Law: A theory of legal reasoning*. New York: Oxford.
- Mazzarese, T., (2003). Razonamiento judicial y derechos fundamentales. Observaciones lógicas y epistemológicas, en *Doxa* (26).
- Núñez, M., (2006). Nuevas tendencias en el derecho constitucional del siglo XXI o el regreso de concepciones clásicas del Estado. En [Torres], *Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho*. México: Limusa.
- Perelman, Ch., (1979). *La lógica jurídica y la nueva retórica*. Madrid: Civitas.
- Vigo, L. (2011). ¿Cómo enseñar a argumentar jurídicamente?, en *Argumentación Jurisprudencial: memoria del I congreso internacional de argumentación jurídica*, México, D. F.: Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TESIS CITADAS:

- Tesis: P./J. 47/95, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tomo II, Diciembre de 1995, p. 133. IUS. Registro No. 200234. Formalidades esenciales del procedimiento. Son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo.
- Tesis: P. LXV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Diciembre de 2009, p. 8. IUS Registro No. 165813. Dignidad humana. El orden jurídico mexicano la reconoce como condición y base de los demás derechos fundamentales.

- Tesis: P. LXVII/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, Diciembre de 2011, p. 535. IUS Registro No. 160589. Control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad.
- Tesis: P. LXX/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, Diciembre de 2011, p. 557. IUS Registro No. 160480. Sistema de control constitucional en el orden jurídico mexicano.
- Tesis: 1a. CCXCIV/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 9, Tomo I, Agosto de 2014, p. 535. IUS Registro No. 2007062. Tutela judicial efectiva. El legislador no debe establecer normas que, por su rigorismo o formalismo excesivo, revelen una desproporción entre los fines de las formalidades y los requisitos en la ley para preservar la correcta y funcional administración de justicia.
- Tesis: 1a. CCXCI/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 9, Tomo I, Agosto de 2014, p. 546. IUS Registro No. 2007064. Tutela judicial efectiva. Los órganos encargados de administrar justicia, al interpretar los requisitos y las formalidades establecidos en la ley para la admisibilidad y procedencia de los juicios, deben tener presente la ratio de la norma para evitar formalismos que impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto.
- Tesis: I.3o.C.79 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 19, Tomo III, Junio de 2015, p. 2470. IUS Registro No. 2009343. Tutela jurisdiccional efectiva y debido proceso. Cualidades de los jueces conforme a esos derechos.
- Tesis: 1a./J. 103/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 48, Tomo I, Noviembre de 2017, p. 151. IUS Registro No. 2015591. Derecho de acceso efectivo a la justicia. Etapas y derechos que le corresponden.
- Tesis I.14o.T. J/3 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 63, Tomo II, Febrero de 2019, p. 2478. IUS Registro No. 2019394. Tutela judicial efectiva. Su relación con los formalismos procesales.

12. Los derechos económicos, sociales y culturales en tiempos de crisis económica. Obligaciones y responsabilidades del Estado mexicano

Carolina Ramírez de León

Rogelio López Sánchez

Sumario 12.1 *Introducción*; 12.2 *La dignidad humana en las crisis económicas: derechos humanos y derechos económicos, sociales y culturales*; 12.3 *Antecedentes de los Derechos Económicos, sociales y culturales en el contexto jurídico mexicano*; 12.4 *Obligaciones y responsabilidades del Estado Mexicano en tiempo de crisis económica y su impacto a la Sociedad*; 12.5 *Factibilidad de justiciabilidad en relación con la responsabilidad del Estado mexicano en presencia de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales*; 12.6 *Conclusiones*; 12.7 *Bibliografía*.

Resumen: El Estado mexicano debe cumplir con sus obligaciones y responsabilidades respecto a la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales conforme a las declaraciones, pactos y otros instrumentos internacionales firmados y ratificados, incluso en tiempos de crisis económica sin que la austeridad sea excusa para el detrimento de aquellos.

Palabras clave: Derechos económicos, sociales y culturales, derecho internacional, derechos humanos.

Abstract: The Mexican State must follow their obligations and responsibilities on the guarantee of economic, social and cultural rights under the declarations, pacts and other international instruments signed

and ratified, even in times of economic crisis without the austerity being an excuse for the detriment of those rights.

Keywords: Economical, social and cultural rights, international law, human rights.

12.1 INTRODUCCIÓN

Conor y Costas (2014, p. 1) se refieren a los derechos humanos como a la ideología luego de “el fin de las ideologías” en referencia al fin de la historia de Fukuyama (2006, p. 138). Serán así un símbolo para aquellos cuyo estandarte es el liberalismo, capitalismo e individualismo, o bien, será sinónimo de desarrollo, paz y justicia social para otros tantos. Habrá una distinción medible entre la interpretación de los derechos humanos en el sur, inclinados hacia la colectividad, lo social y lo económico sobre lo civil: hacia la igualdad por sobre la libertad. Mientras que en el norte la vivencia ocurrirá al otro extremo del espectro (Conor y Costas, 2014, p. 1). Son estos matices los que permiten afirmar que la chispa de ignición del presente capítulo es que los derechos humanos conllevan un peso más allá del positivista, erigiéndose como concepto clave en cuanto a moral, política e identidad, individual y colectiva, con sus respectivas líneas transversales e intereses seccionales (Conor y Costas, 2014, p. 6), con la disposición de argumentar no solo en sociedades occidentales avanzadas. Bajo este paradigma de especial trascendencia de los derechos humanos, es necesario observar la atomización política y legal que surge en el proceso de satisfacción de tales derechos. Ante esto, las palabras de Costas Douzinas (Conor y Costas, 2009, p. 36) serán la base en cuanto a que el movimiento de los derechos humanos es la continua pero fallida batalla para cerrar las brechas entre el ser humano abstracto de las Declaraciones y el ser humano empírico de la vida real (Costas, 2009, s.p.) y así conciliar la teoría con la realidad.

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) constituyen un conjunto reconocido en el ámbito internacional, así como su variable que incluye los derechos ambientales en su conjunto, y prevalecen como determinantes en el sistema universal, cristalizados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en 1966. Sin embargo, a pesar de concentrarnos en ese Pacto, no es el único documento que los explica, expande o exige obligaciones por parte de los Estados firmantes, por ejemplo, la misma Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, 1988), entre otros.

Es propósito del presente capítulo analizar el origen y la trascendencia de los derechos económicos, sociales y culturales dentro de la teoría de los derechos humanos en el contexto jurídico mexicano en relación con las obligaciones y responsabilidades estatales que nazcan, cesen o prevalezcan en caso de una crisis económica. Los DESC deben ser garantizados por las instituciones públicas en México al ser parte de las obligaciones constitucionales y convencionales del Estado mexicano, por su relación con la dignidad humana. Las acciones estatales, en específico los paradigmas a través de los cuales las instituciones actúan (o dejan de actuar), afectan la seguridad e integridad de las vidas de millones de personas, especialmente de los más vulnerables, en detrimento del disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales (Sepúlveda, 2014, p. 24).

En el mundo de las declaraciones, tratados y convenciones del derecho internacional contemporáneo, los derechos humanos han logrado anidarse en el bloque de convencionalidad mexicano a través de la reforma constitucional de 2011 del artículo 1º de nuestra Carta Magna. Los DESC son el pilar que sostiene la supervivencia humana más allá de la mera vida en el sentido biológico, pues conforman el sentido esencial para la supervivencia y bienestar de las personas y, en concreto, para alcanzar un nivel de vida adecuado y una vida digna en la que puedan satisfacer sus necesidades básicas y desplegar al máximo sus capacidades. (Sandoval y Torre, 2010, p. 9).

12.2 LA DIGNIDAD HUMANA EN LAS CRISIS ECONÓMICAS: DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Comenzamos con un pleonasma: los derechos humanos y los DESC son sinónimos. Sin embargo, estos últimos han estado ligados a una serie de discursos que aminoran su efectividad. Esto se relaciona con el nacimiento mismo del Pacto que los consagró, pues la decisión de separar los derechos civiles y políticos —como manifestación epítome de los ideales liberales— de los DESC —los cuales llevan en sí una fuerte carga social— no fue casualidad, sino que sirvieron a las tensiones político-ideológicas intrincadas en la Guerra Fría y a los intereses ligados a los países relacionados en ella: el capitalismo y liberalismo económico por un lado, que hacen hincapié en la libertad, la democracia y la propiedad privada; y el comunismo y socialismo por otro lado, concentrándose en la comunidad, la cooperación y la identidad colectiva (Sandoval y Torre, 2010, p. 10).

Es de especial relevancia hacer evidente que las violaciones a los DESC pueden impactar tanto en la dimensión individual de las personas como en la colectiva (Sandoval y Torre, 2010, p. 11). Esta doble

dimensión de los DESC explica la importancia de su estudio, pero sobre todo, su garantía por parte del Estado. Vistos desde otro enfoque, los DESC pueden constituir herramientas jurídicas útiles para revertir realidades como la desnutrición; el desempleo o la precariedad laboral; los riesgos de la salud; el analfabetismo; el abandono escolar; la falta de acceso a la vivienda, al agua y los medicamentos básicos; los desalojos o desplazamientos forzados; la marginación social, y la pobreza y la desigualdad entre otros fenómenos extendidos que vulneran la dignidad humana. (Sandoval y Torre, 2010, p. 9). Los DESC serán entonces la materialización de la dignidad de la vida humana, satisfaciendo necesidades básicas como el derecho al agua, al trabajo, a la seguridad social, a la salud, a la educación, a participar en la vida cultural y a la igualdad de oportunidades, entre otros que permitan el desarrollo de la personalidad sin que esté coartado por pesares que se adjudiquen a la mera casualidad, el destino o la ineficiencia del Estado (Díaz, 1997, p. 82).

Los derechos económicos, sociales y culturales nacen como una nueva relación del Estado con la persona humana donde aquel, en su carácter de institución instrumental al servicio de esta, es decir, como la maquinaria que procura y protege a su población, se obliga a hacer y a destinar recursos para la realización progresiva de estos derechos que inciden en el pleno desarrollo de la persona humana. Aparece así el concepto de libertad positiva que complementa perfectamente el concepto de libertad negativa, propia de los derechos civiles y políticos (Saettone, 2004, p. 135).

Históricamente los derechos humanos se han desarrollado en generaciones: la primera se relacionó con los derechos civiles y políticos, de carácter negativo; mientras que la segunda generación se distingue por su carácter positivo en el sentido económico, social y cultural, prescribiendo obligaciones específicas al Estado. Con esto en mente,

es necesario reconocer la necesidad de la intervención del Estado con eficacia y eficiencia en la protección de tales derechos (Cheah, 2014, p. 224). Tampoco se deben obviar las críticas, tanto de terminología como de trascendencia de los derechos humanos mismos, desde el revisionismo o el nominalismo referenciado por Milibank (2009) con la esperanza de revivir doctrinas de *ius* objetivas que protejan mejor y que ayuden a discriminar y mediar entre causas más o menos buenas de dignidad humana y la libertad de acción que ahora tratamos de proteger a través de nociones incoherentes de derechos humanos. (Milbank, 2014, p. 40)

Hay que hacer notar que las crisis financieras y económicas han tenido un efecto devastador y desproporcionado en los derechos de los grupos más vulnerables (o vulnerados), como mujeres, niñas, niños y adolescentes, migrantes, personas con discapacidad y otras minorías. Su delicada situación, falta de poder, representatividad y visibilidad, así como el silenciamiento constantemente de su voz provocó, como efecto bola de nieve, una restricción al uso y disfrute de estos (Nolan, 2014, p. 2).

Díaz hace referencia a Mendieta y Núñez, quienes señalan cómo el derecho social o, en este caso los DESC, son derechos de la sociedad como conjunto frente al Estado. En el fondo, se exige al Estado una obligación de hacer (Díaz, 1997 p. 87), de velar por la realidad humana en abstracto, por derechos que se disfrutaban solamente compartiendo con otros y hacerlo más allá de los derechos de los individuos, de experiencias particulares y de situaciones específicas y generales.

Es innegable que las crisis económicas dificultan la consecución de los derechos en general, pero los indicadores del desarrollo humano creados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han demostrado desde 1999 que no hay una correlación lineal entre el ingreso per cápita y el bienestar general de la población, medido en indicadores básicos como mortalidad infantil, nivel educativo

o expectativa de vida de la población) (PNUD, 1999, p. 18). Con las crisis los Estados justifican su pobre distribución de la riqueza, la asimetría es innegable y la raíz no se encuentra en la cantidad de recursos existentes sino en el acceso desigual a ellos (Saettone, 2004, p. 146).

12.3 ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN EL CONTEXTO JURÍDICO MEXICANO

Los DESC en Latinoamérica se explican desde el nexo simbiótico entre derecho y economía a través de tres instituciones principales: la sociedad, el contrato y la propiedad, relacionadas desde una perspectiva del liberalismo clásico. Sin embargo, con el auge del neoliberalismo, este derecho económico intervencionista se ha retraído de la actividad social, al mismo tiempo que se ha producido una retirada de la acción económica estatal en el contexto de la mundialización de los mercados, de la posguerra fría y de la globalización inconclusa e incierta (Díaz, 1997, p. 87).

En su formulación más esencial, los derechos humanos se basan en la dignidad humana, por tanto, no se constriñen a las virtudes, conductas o características de las personas, tampoco son declaraciones morales que se limitan a circunstancias externas, incluido el sistema económico o la riqueza de una nación (Minkler, 2013, p. 3). Los DESC son la base necesaria para garantizar la materialización de tal dignidad, con las mismas características generales de interdependencia, indivisibilidad, universalidad y progresividad al entregar los bienes y servicios indispensables para un estándar de vida digno.

Históricamente, se han reconocido los DESC de manera paulatina y acorde a la progresividad de los derechos humanos en lo general. A pesar de que no se constituyen como una teoría comprensiva social ni política o económica (Minkler, 2013, p. 5), luego de la Segunda

Guerra Mundial se estableció un paradigma de promoción del bienestar que se fue transformando de simples enunciados morales a ley positiva, a pesar del gran peso de carácter socialista que carga (Cheah, 2014, p. 220).

No obstante, ante el discurso de desarrollo económico en el mundo occidental, los DESC fueron indispensables para su legitimación. Esto se logró gracias a la Declaración Universal de Derechos Humanos en cuyo artículo 28 se recita “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”, determinando con ello las reglas del juego en cuanto a cómo se verán satisfechos los derechos humanos: bajo un paradigma social (Minkler, 2013, p. 3). Lo anterior se reafirmó con el nacimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo Comité supervisa su puesta en práctica en los países que han ratificado el Pacto, por lo que funciona como un órgano de control, aunque carece de poder dado su limitado número de herramientas coercitivas. Sin embargo, es capaz de señalar a los estados que violen o transgredan estos derechos, exponiéndolos a la vergüenza en la comunidad internacional (Minkler, 2013, p. 4).

En la región, este paradigma se refleja en el artículo 26, de la Convención Americana de Derechos Humanos, dedicado a los DESC, para su inclusión por la vía legislativa o por cualquier otro medio que se considere apropiado. México configura desde 2011 su bloque de convencionalidad en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sin embargo, en el artículo citado hay una excepción que condiciona los DESC en la medida de recursos disponibles. Así, a pesar de que haya una protección *de jure*, no necesariamente habrá una implementación *de facto*.

12.4 OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES DEL ESTADO MEXICANO EN TIEMPO DE CRISIS ECONÓMICA Y SU IMPACTO EN LA SOCIEDAD

A diferencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PID-CP) que solo establece el deber de los Estados de adoptar todas las medidas a su alcance para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC establece en su artículo 2.1 que los Estados Partes se obligan a

adoptar medidas... especialmente técnicas y económicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Como indica la lógica, los países más pobres tendrán mayor dificultad para atender y proteger debidamente los DESC, al estar supeditados de manera fáctica (más no así teórica o esencial) a la calidad económica del país encargado de su garantía. Sin embargo, teóricos como Amartya Sen (1999) argumentan que no es suficiente excusa tal circunstancia, a pesar de la evidente afectación a las posibilidades no la anula y, por tanto, tampoco desaparece la obligación de satisfacer los DESC. Así, a esta obligatoriedad estatal respecto a los DESC (más allá de proteger en el sentido negativo) se incluye el

deber de prevenir que las personas resulten de una u otra manera privadas de sus recursos básicos para satisfacer sus necesidades de alimentación, por otras personas, por ejemplo grupos económicos dominantes, en aspectos diversos como acceso a la tierra, al agua, al mercado, al trabajo (Abramovich y Courtis, s.a., p. 6).

No obstante, conforme al criterio de progresividad (de manera evolutiva y constante), cabrá cuestionarse sobre alguna limitante o restricción a tal principio, quizás alguna excepción al mandato de caminar dos pasos y no dar ninguno hacia atrás en cuanto a los DESC y su íntima relación económica (Nolan, Lusiani, Courtis, 2014, p. 121).

Por lo que el artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que dice “orden social e internacional” lleva, más allá de la soberanía nacional o la libre determinación de los pueblos, la obligación de ayudar en climas extraterritoriales, sobre todo de países ricos a pobres, sujetándose a los designios de universalidad y como respuesta a la realidad asumida en el neoliberalismo (Minkler, 2013, p. 63), cuya ideología ha puesto en detrimento los DESC (Minkler, 2013, p. 376).

Para poder identificar una crisis económica se debe entender esta como un suceso extraordinario y raro. Un tipo de evento que tiene un efecto importante en la caída de las actividades económicas, perjudica considerablemente la confianza en el sistema bancario y financiero, provoca un efecto dominó que abarca “balances de bancos y prestatarios, el crédito, el gasto en inversión, la producción, el empleo y el consumo” (Mendoza, 2009, p. 3).

Con esto en mente, la Constitución Mexicana afirma en su artículo 3 el criterio orientador conforme a un régimen democrático que será “un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. Ahondando en esto, el artículo 25 afirma:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este 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.

Entre otras afirmaciones categóricas de la misma naturaleza, la Constitución no es explícita en qué consecuencias acarrea la falta de garantía a esos supuestos de protección y progreso, sobre todo visto que enfrentar una crisis financiera ha sido una realidad mexicana más de una vez. A nivel global, tenemos el ejemplo de la crisis financiera de 2008 que ha impulsado a múltiples naciones a tomar medidas de austeridad antagónicas con la satisfacción de los DESC (Young, 2012, pp. 71-72). Sin embargo, la Corte Constitucional sudafricana ya hablaba de la experiencia humana en la que el derecho a la vida es “más que la mera existencia” (Hughes, 2014, p. 354), retando la argumentación sobre la toma de las medidas de austeridad.

Por otra parte, con carácter general debe resaltarse que la trascendencia del reconocimiento de los derechos humanos en las constituciones deriva no solo del establecimiento de un marco de protección para la persona humana, sino de que recogen en su estructura total una filosofía y un sistema de valores que delinean el marco jurídico que debe orientar al Estado en su actuación y del que este no debería abdicar nunca, porque a través de dicha base axiológica se protege el bien común (Saettone, 2004, p. 137).

En este sentido, será importante hacer un análisis comparativo sobre la calidad de vida en las naciones afectadas antes y después de la crisis, para determinar estándares que van más allá de la mera existencia humana (Guardiola, Picazo-Tadeo y Rojas, 2015, s.p.). Al mismo

tiempo, observar la recesión y recuperación desde los focos político, judicial y financiero para que, con la utilización de parámetros de proporcionalidad conforme a la teoría de Robert Alexy, habría justificación a la limitación o restricción de los DESC (Pillay y Wesson, 2014, p. 335), considerando que “No corregir los factores que rigen el modelo actual, vulnera gradualmente las condiciones de vida de la población y la seguridad nacional” (Torres, 2015, p. 41). Lo anterior con una firme visión de determinación del impacto de una crisis económica en el modelo democrático (Klingemann y Hoffmann-Lange, 2018, p. 166), tanto desde la perspectiva positivista como desde la iusnaturalista.

Así, señalar que los Estados parte del PIDESC tienen obligaciones que satisfacer queda, en este punto, rebasado, pero identificar el contenido esencial de los DESC para materializar su justiciabilidad será un reto que definirá el alcance del Estado como ficción, la dinámica misma Estado-Sociedad, el contenido de los derechos humanos, los mecanismos de garantía, protección y realización, así como los niveles mínimos para asegurar la dignidad humana. No serán tareas sencillas, pero definitivamente son tareas necesarias. Estos niveles mínimos-esenciales serán cruciales para asegurar un estándar de vida adecuado por lo menos, digno en lo más.

Por lo pronto, deberá responder a la Observación general N° 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes del Comité de los DESC:

(...) el Comité es de la opinión de que corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto.

Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser.

Estos mínimos han sido pobremente determinados, mientras que se han acotado a través de políticas públicas específicas como la Cruzada contra el Hambre, en el afán de remediar el hambre, o campañas sobre personas que sobreviven con un dólar al día para comer, pero no se revisa si este dólar es digno siquiera. Los recursos serán, por supuesto, indispensables para que se cumplan los DESC, sin embargo, la misma Observación general No. 3 indica que: “(...) Análogamente, se ha de advertir que toda evaluación en cuanto a si un Estado ha cumplido su obligación mínima debe tener en cuenta también las limitaciones de recursos que se aplican al país de que se trata”. El párrafo 1 del artículo 2 obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias “hasta el máximo de los recursos de que disponga”. Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.

Sin embargo, no se cuenta con mecanismos para demostrar fehacientemente tales esfuerzos, mucho menos con los idóneos para que tales observaciones sean coercibles. La Observación hace hincapié en que no basta con demostrar la falta de recursos, pues se señala la necesidad de una adecuada distribución de los recursos como elemento clave para el cumplimiento de sus obligaciones:

El Comité desea poner de relieve, empero, que, aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más

amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes. Más aún, de ninguna manera se eliminan, como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción. El Comité ya ha tratado de estas cuestiones en su Observación general N° 1 (1989).

En el ámbito ya no universal sino interamericano existen también mecanismos de monitoreo de la situación de los países en relación con los DESC. Los Estados que forman parte de la OEA deben presentar informes anuales al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Copias de estos se transmiten a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, organismo entre cuyas funciones se cuentan las de solicitar a los Estados que le proporcionen informes sobre las medidas adoptadas en materia de derechos humanos, formular recomendaciones para que adopten medidas progresivas en favor de tales derechos y rendir un informe anual sobre el tema a la Asamblea General de la OEA. (Roux y Ramírez, 2004, p. 21).

El PIDESC hace referencia a diversas obligaciones para los Estados Parte:

- a. Adopción de medidas para lograr la plena efectividad de los DESC. Considerando, por supuesto, que estas sean nacionales o mediante cooperación internacional, con especial énfasis en medidas económicas y técnicas. Aunque formulada en términos abstractos, esta prescripción ordena a los Estados actuar en la dirección de la satisfacción de estos derechos, lo que, tomado en sí mismo, no debe quedar condicionado ni limitado por ninguna consideración. En segundo

lugar, garantizar los derechos económicos, sociales y culturales “sin discriminación” implica que deben introducirse correctivos inmediatos a cualquier asignación de medios o recursos públicos que no se ciñan a esa pauta. Pero hay otras prescripciones más específicas sobre derechos sociales, como las referentes a las libertades sindicales, el derecho de huelga, la protección especial que merecen los niños y la enseñanza primaria obligatoria, que deben aplicarse sin dilación alguna. (Roux y Ramírez, 2004, p. 13).

- b. Usar el máximo de recursos disponibles. Esta obligación condensada en el artículo segundo del Pacto es indispensable para el entendimiento de los DESC más allá de un sentido enunciativo, como, coercitivo de los Estados Parte brindando exigibilidad a los DESC en el ámbito nacional. En el caso de México, la transparencia y rendición de cuentas, así como los datos abiertos deberán ser herramientas tanto para demostrar las carencias del Estado que justifiquen sus decisiones, como para demostrar la existencia de los recursos suficientes y señalar las deficiencias estatales en su distribución.
- c. Asegurar niveles mínimos esenciales de los DESC. México no ha sido omiso en establecer mínimos esenciales, ya sea por vía constitucional, legal o jurisprudencial. Por ejemplo, el artículo tercero constitucional declara la obligatoriedad de la educación básica y secundaria y estableció el mínimo esencial de este derecho.
- d. Garantizar la no discriminación y equidad. La Observación General No. 14, a pesar de referirse específicamente al derecho a la salud, deja en claro que “La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos”, y el principio de no discriminación se relacionará íntimamente con la accesibilidad de los DESC, la inclusión y las bases legales para ello.

- e. Garantizar la participación popular. Como parte de la naturaleza misma de los DESC, estos materializan en un contexto social, de comunidad. Por lo que la participación en condiciones de igualdad debe ser garantizada para complementar las demás obligaciones del Estado.
- f. Ninguna disposición del Pacto deberá interpretarse en menoscabo de los derechos en él mencionados.
- g. Y, finalmente, evitar medidas retroactivas en menoscabo de los DESC. La misma Observación hace referencia a las medidas retroactivas que el Estado deberá observar antes de realizarlas por una fuerte presunción de no-permisibilidad por las afectaciones negativas a los DESC. Entre estas se incluyen políticas y legislaciones que puedan tener un efecto directo o colateral negativo al disfrute de los derechos humanos, o bien, la reducción injustificada de ciertos servicios públicos indispensables para materialización de los DESC (Sepúlveda, 2014, p. 27).

Esta última responsabilidad se relaciona con la del uso máximo de los recursos disponibles para poder observar el caso de las crisis económicas. Para contrarrestar una crisis de esa naturaleza, se esperan medidas de austeridad, incluso podrán aplicarse cuando no hay una crisis, pero se observa una necesidad de ahorrar. La austeridad se configura como una política permanente con el propósito de limitar el gasto para adaptarse a las leyes de mercado y fortalecerse (Parguez, 1992, p.161). Sin embargo, estas medidas no deberán menoscabar los DESC ni ser excusa para su restricción, porque genera una larga lista de problemas a largo plazo. Sepúlveda (2014) menciona como medidas de especial relevancia y alarma las que erosionan de manera social a los sistemas de protección existentes respecto a los DESC, es decir, a los sistemas de seguridad social (si es el caso) o a los avances, con la excusa del ahorro. Las crisis llevan consigo una necesidad aún mayor de atender y garantizar los DESC

y no a la inversa, pues cuando las finanzas o la economía se tambalean es cuando con más ahínco se debe asegurar el mínimo necesario para la supervivencia de las personas. Además, las medidas retroactivas que cortan el gasto en servicios públicos tienen en ellos las mismas consecuencias y ponen en peligro el principio de igualdad y no discriminación al tener un impacto desproporcional en las personas que viven en pobreza, en particular contra niños, niñas y adolescentes o mujeres.

Otro de los mecanismos observados es la reducción del salario mínimo como forma de austeridad que termina por afectar gravemente a las personas en sus derechos humanos en general y, en especial, en sus DESC, al limitar el acceso a recursos económicos para su subsistencia. Además, también existen medidas que implementan impuestos retroactivos o regresivos o que limitan subsidios, sobre todo en alimentación, como vales de despensa.

En el caso mexicano, es importante notar que la austeridad propuesta con la iniciativa para una Ley de Austeridad Republicana se concentra en los gastos de la clase política y el aparato burocrático. Sin embargo, se han iniciado otras propuestas que pueden poner en pugna los DESC, tales como los subsidios a organizaciones de la sociedad civil, refugios, guarderías y otros servicios estatales que han servido de herramientas para la satisfacción de los DESC.

12.5 FACTIBILIDAD DE JUSTICIABILIDAD EN RELACIÓN CON LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO MEXICANO EN PRESENCIA DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Las observaciones de 2006 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) al Cuarto Informe presentado por México, así como el Informe de 2013 del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal comparten inquietudes sobre

las condiciones laborales, la educación, las necesidades de vivienda, las tasas de mortalidad materna, el acceso a la seguridad social, la pobreza y el medio ambiente. (CNDH México, 2018, s.p.).

Lamentablemente, el estado actual de los DESC muestra un cumplimiento no satisfactorio de la obligación estatal de garantizar la existencia de recursos efectivos para el desarrollo pleno de estos derechos, según las Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México. Por otro lado, los mecanismos de protección judicial habituales del Estado son idóneos porque están diseñados fundamentalmente para la protección de los derechos civiles y políticos. No obstante, es importante señalar en relación con el tema de la justiciabilidad formal que esta no es un criterio absoluto para establecer la existencia de un derecho. Lo que ella otorga es un reforzamiento de protección al mismo, por lo que el hecho de que muchos derechos no hayan alcanzado ese nivel de protección no amerita en el derecho internacional de los derechos humanos a sostener su inexistencia. (Saettone, 2004, p. 149).

La justiciabilidad se refiere a una dimensión diversa a la exigibilidad de los derechos, definida como la posibilidad de reclamar judicialmente el cumplimiento de obligaciones, en este caso, estatales de manera directa o indirecta. La justiciabilidad es más bien en la dimensión exógena al derecho, dirigido más hacia el marco normativo que permite de manera razonable hacer accesible la justicia (Saura Estapà, 2011, p. 1). Para los DESC, la exigibilidad ha sido contemplada desde un plano más indirecto, en el sentido de que su defensa se basa en la invocación de principios generales, transversales a todos los derechos humanos en vez de referirse a una normativa explícita.

La justiciabilidad se ve íntimamente relacionada con las interpretaciones que existan en el plano judicial, es decir, la hermenéutica jurídica y judicial que permitan la interpretación que lleve a concretar

su garantía e, incluso, a la reparación. Al respecto, se estudian las perspectivas de racionalismo, de consensualismo, desde la visión soberanista y la de asimilación en cuanto a derecho internacional. Esto con el propósito de tomar en cuenta tanto la relevancia positivista como la ética/política alrededor de los DESC, es decir, se estudiará el juicio ético señalado por Mignolo (2014) que se refiere a que la dimensión ética/política exige dignidad, y la positivista pelea por derechos. Al depender tan fuertemente la justiciabilidad de las leyes para materializarse, la dignidad se puede poner en entredicho y, por tanto, se dejan de satisfacer sus ideales que incluyen a los DESC. En otras palabras, es una paradoja.

A lo anterior se le añade el dilema que se encuentra con la proporcionalidad de limitación o restricción a ciertos derechos en casos de crisis económica, contrastándolo con el carácter progresivo tanto de los derechos humanos en general, como de las obligaciones del Estado en particular. No obstante, esta progresividad no necesariamente será contradictoria a la exigibilidad y, por tanto, tampoco contrario a la justiciabilidad (Saura Estapà, 2011, p. 4).

Consultando la tipología de la austeridad (Lusiani y Saiz, 2013, p. 12), así como sus alternativas en la recuperación económica (Sepúlveda, 2014, p. 56), será posible estructurar las bases teóricas que permitan el desarrollo de una propuesta puntual que aborde las problemáticas desarrolladas en el presente proyecto y que representan una amenaza actual, importante y trascendente en la vida real de las personas, mucho más allá de los cuestionamientos teóricos que se forjarán a la par.

Para lograr lo anterior, una lista exhaustiva de derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en el marco jurídico mexicano —incluyendo su bloque de convencionalidad universal y regional— permitirá su escrutinio estricto observando la trascendencia y necesidad de cada uno, definiendo su subsunción si acaso, o bien, su

autonomía, situándolos en un supuesto de exigibilidad y definiendo su justiciabilidad conforme al mismo marco jurídico.

12.6 CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta la justiciabilidad de los DESC, su relevancia y trascendencia, es importante considerar que “Las modificaciones que aporta al constitucionalismo mexicano no son solamente de forma, sino que afectan al núcleo central de comprensión de lo que son los derechos” (Carbonell, 2011, p. 63). El daño que los DESC han sufrido o que jamás han sido atendidos, no es atribuible a crisis alguna sino al conjunto de decisiones estatales, contextos de mercado y trabajo, cuestionables medidas de distribución de ingresos, corrupción, falta de transparencia y educación financiera entre otros factores que sí están bajo control del Estado (Nolan, Introduction, 2014, p. 3). En otras palabras, las políticas domésticas y supranacionales tanto económicas como estructurales han jugado un papel importante en causar, a lo mucho, o en no prevenir, a lo menos, las crisis o sus estragos (Nolan, Introduction, 2014, p. 3).

Tomando en cuenta el peso y la importancia constitucional y convencional de los derechos humanos resulta indiscutible que no pueden existir y realizarse plenamente el derecho de la libertad si no se garantiza a todo ser humano un mínimo de dignidad vital, como los derechos referidos a trabajo y salario adecuado, educación, salud, vivienda y seguridad social. (Saettone, 2004, p. 140).

Retomamos las recomendaciones que Sepúlveda enumera en sus investigaciones (Alternatives to austerity: a human rights framework for economic recovery, 2014, p. 50) que, a la postre, no son más que la satisfacción de las obligaciones del PIDESC:

- a. Asegurar un piso de protección a la seguridad social para toda la población.
- b. No solo promover el empleo, sino que este sea decente.
- c. Que las políticas fiscales sean socialmente responsables, con tabuladores que correspondan tanto a las necesidades como a los recursos disponibles de los sujetos de derecho.
- d. Proveer regulación financiera, en el sentido macro y microeconómico, así como bancario.
- e. Adoptar una estrategia nacional comprensiva para la reducción de la pobreza, que se aleje de posicionamientos populistas y asistencialistas.
- f. Evaluar todas las políticas implementadas respecto al impacto en los derechos humanos y, en específico, a los DESC.
- g. Asegurar que toda política sea conducida con perspectiva de género.
- h. Incrementar el diálogo nacional por medio de participación popular.
- i. Crear mecanismos que aseguren la exigibilidad de los DESC, con recursos efectivos para impugnar las políticas implementadas, sobre todo para los grupos vulnerables.
- j. Fortalecer las instituciones del Estado, en su capacidad técnica e institucional, en especial respecto a la estadística y recopilación de datos.
- k. Recurrir y fortalecer la asistencia y la cooperación internacional tanto de recepción como de entrega en casos de crisis, pues han hecho que los Estados tomen en consideración que sin esfuerzos nacionales son infructíferos a nivel internacional (Schutter, 2014, p. 90). El reforzamiento de los lazos de vinculación y cooperación estratégica entre las instituciones de derechos humanos, académicas, sociales y privadas, será sustantivo para llevar a cabo acciones conjuntas orientadas al monitoreo de los DESC en la Ciudad de México (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2017, p. 31).

1. Robustecer el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como parte crucial del desarrollo de un marco analítico de evaluación *ex ante* y *ex post*, así como de diseño y ejecución de procesos y modelos aún con la escasa evidencia estatal (Nolan, Introduction, 2014, p. 4). Con la esperanza de encontrar un modelo “En donde la planeación, el ordenamiento, la gestión urbana o cualquier medida implementada por los Estados respeten, protejan, garanticen y promuevan el ejercicio de los derechos humanos, entre ellos los DESC” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2017, p. 30).

12.7 BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V., Courtis, C. (s.f.). *Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales*. Obtenido de Corte Suprema de Justicia: https://www.pj.gov.py/images/contenido/ddh/Exigibilidad_de_los_DESC_Abramovich.pdf.
- Carbonell, M. (2011). Las obligaciones del Estado en el artículo 1º de la Constitución Mexicana. En M. Carbonell y P. Salazar, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. Ciudad de México: IIJ-UNAM.
- Cheah, P. (2014). Second-generation rights as biopolitical rights. En D. Costas y G. Conor, *The meaning of rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CNDH México (2018). *Informe Anual de Actividades 2018*. Ciudad de México: CNDH.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2017). *Reporte a mecanismos internacionales*. Ciudad de México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Conor, G., Costas, D. (2014). Introduction. En G. Conor y D. Costas, *The Meaning of Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Costas, D. (1 de abril de 2009). *Who Counts as Human?* Guardian Unlimited, www.guardian.co.uk.
- Díaz, L. (1997). Derechos económicos, sociales y culturales: aportación de México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (88).

- Fukuyama, F. (2006). *The End of History and the Last Man*. Nueva York: Free Press.
- Guardiola, J., Picazo-Tadeo, A. J., y Rojas, M. (2015). Economic Crisis and Well-Being in Europe: Introduction. *Social Indicators Research*.
- Hughes, A. (2014). *Human dignity and fundamental rights in South Africa and Ireland*. Pretoria: University Law Press.
- Klingemann, H.D. y Hoffmann-Lange, U. (2018). The Impact of the Global Economic Crisis on Support for Democracy. *Historical Social Research*.
- Lusiani, N., y Saiz, I. (Noviembre de 2013). *La protección de los derechos humanos en tiempos de crisis económica*. Estrasburgo: Consejo de Europa. Obtenido de Commissioner for Human Rights.
- Mendoza, A. (2009). La crisis económica y sus implicaciones para México. *Boletín Económico*, 3.
- Mignolo, W. D. (2014). From 'human rights' to 'life rights'. En D. Costas, y G. Conor, *The Meaning of Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Milbank, J. (2014). Against human rights: liberty in the western tradition. En D. Costas, y G. Conor, *The Meaning of Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Minkler, L. (2013). Introduction: Why Economic and Social Human Rights? En L. Minkler, *The state of economic and social human rights*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Nolan, A. (2014). Introduction. En A. Nolan, *Economic and Social Rights after Global Financial Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____, Lusiani, N., y Courtis, C. (2014). Two steps forward, no steps back? Evolving criteria on the prohibition of retrogression in economic and social rights. En A. Nolan, *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parguez, Alain (2013). *La era de la austeridad*. Clásicos, 15.
- Pillay, A., y Wesson, M. (2014). Recession, recovery and service delivery: political and judicial responses to the financial and economic crisis in South Africa. En A. Nolan, *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PNUD (1999). *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.

- Roux, C. D., y Ramírez, J. (2004). *Derechos económicos, sociales y culturales, economía y democracia. Estudios y perspectivas*.
- Saettone, M. (2004). El estado de derecho y los derechos económicos sociales y culturales de la persona humana. *Revista IIDH*, 40.
- Sandoval, A., y Torre, C. d. (2010). *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: EXIGIBLES y JUSTICIABLES*. Distrito Federal: Espacio DESC, PIDHDD, ONU-DH México.
- Saura Estapà, J. (2011). La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). *El Tiempo de los Derechos*.
- Schutter, O. D. (2014). The role of global governance in supporting human rights: the global food price crisis and the right to food. En A. Nolan, *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sepúlveda, M. (2014). Alternatives to austerity: a human rights framework for economic recovery. En A. Nolan, *Economic and Social Rights After the Global Financial Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torres, F. (2015). Política Económica y Política Social en México: Desequilibrios y Saldos. *Problemas del Desarrollo*.
- Wall, I. R. (s.f.). *On a radical politics for human rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Young, K. G. (2012). *Constituting Economic and Social Rights*. Oxford: Oxford University Press.

Currículos

COORDINADORES

ROGELIO LÓPEZ SÁNCHEZ. Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Jaén, España; especialista en Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Ha obtenido importantes reconocimientos, entre los que destacan el recibido a los 22 años por la mejor tesis de maestría por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el obtenido en 2015 por la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial por el mejor trabajo sobre ese tema. Ha sido becario en el Aula Iberoamericana de Ética Judicial por la Escuela Judicial del Poder Judicial de España y de la SCJN en 2016. Tiene una amplia experiencia en consultorías con ONG y dependencias gubernamentales en mejora regulatoria, derechos humanos y mejores prácticas a nivel judicial. En 2008 se incorporó a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en 2014 al Tribunal Electoral de Nuevo León como secretario de Estudio y Cuenta. Es autor de ocho libros y ha escrito más de cuarenta capítulos y treinta artículos de investigación en revistas arbitradas e indexadas en Europa, Sudamérica y México. Actualmente tiene su propia consultora en Monterrey, es profesor investigador en la Facultad de Ciencias Políticas de la UANL y miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I.

XÓCHITL A. ARANGO MORALES. Doctora en Filosofía con acentuación en Ciencia Política por la UANL. Actualmente es subdirectora del Sistema de Estudios de Licenciatura de dicha Universidad y ha sido subdirectora de Investigación por la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Ha participado como evaluadora de la Agenda para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del INAFED, en los municipios de Nuevo León. Es perfil PRODEP y coordinadora de la Maestría de Ciencias Políticas en la Facultad e integrante del Cuerpo Académico Gobernanza y Gestión Pública. En el ámbito de la consultoría y gestión pública ha obtenido el reconocimiento

Outstanding Research Award by the Institute for Business & Finance Research por el estudio exploratorio de variables a través de análisis estructural MICMAC en el prestación del servicio en la administración pública municipal de Monterrey; también recibió el Reconocimiento al Mérito en Investigación Académica José María Parás Ballesteros.

AUTORES

GUSTAVO AGUILERA IZAGUIRRE. Doctor por la Universidad de Salamanca, España. Profesor investigador de la Universidad Autónoma del Estado de México. Integrante del Cuerpo Académico en Consolidación "Justicia Penal y Buen Gobierno". Integrante del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1 (SNI-CONACyT).

DEVANY COVARRUBIAS ALEMÁN. Doctora en Ciencias Políticas por la UANL; en la actualidad es profesora en la Facultad de Ciencias Políticas.

DANIEL JAVIER DE LA GARZA MONTEMAYOR. Doctor en Filosofía con orientación en Ciencias Políticas por la UANL. En la actualidad se desempeña como profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UANL.

CARLOS GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN. Doctor en Derecho Público por la Universidad París XI, cuenta con una especialización en Empresas Públicas y Desarrollo en el Instituto Internacional de Administración Pública de París y una maestría en Estudios Políticos Comparativos en París 1. Actualmente es catedrático en licenciatura y posgrado de la UANL.

CHRISTIAN NORBERTO HERNÁNDEZ AGUIRRE. Doctor en Derecho, miembro del cuerpo académico Estado de Derecho y Justicia (UABC-CA-247) y del SNI. Profesor-investigador en la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California.

ABRAHAM ALFREDO HERNÁNDEZ PAZ. Doctor en Gerencia y Política Educativa por el Centro de Estudios Universitarios de Baja California, miembro del SNI Nivel I. Actualmente es director y profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UANL.

PAULO CÉSAR LUGO RINCÓN. Doctor en Filosofía con orientación en Ciencias Políticas por la UANL. Es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de dicha universidad.

ANAYELY MANDUJANO MONTOYA. Doctora en Filosofía con acentuación en Ciencias Políticas por la UANL; con maestría en Criminología. Ha realizado investigaciones y expuesto en congresos sobre administración y seguridad pública.

JESSICA MENDIVIL TORRES. Doctora en Derecho. Miembro del cuerpo académico Estado de Derecho y Justicia (UABC-CA-247) y del SNI. Profesora-investigadora y coordinadora de la maestría en la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California.

VICTORIA MONTEMAYOR ESPINOSA. Maestría en Ciencias Políticas por la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UANL; trabaja en la Dirección de Comunicación Institucional de la misma universidad.

MIGUEL DE J. NERIA GOVEA. Doctor en Derecho. Actualmente es profesor e investigador de la Universidad Autónoma de Baja California, en la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales y miembro del cuerpo académico Estado de Derecho y Justicia (UABC-CA-247) y del SNI.

CAROLINA RAMÍREZ DE LEÓN. Maestra en Ciencias Políticas y licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Actualmente es profesora titular en la Universidad Valle de México.

LAUREANO RAFAEL REDONDO DURÁN. Doctor en Ciencias Políticas por la UANL. Actualmente labora en la Universidad Simón Bolívar en Colombia.

DIEGO CRISTÓBAL RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ. Doctor, miembro de Cuerpo Académico Gobernanza y Gestión Pública; sus áreas de especialidad son Ciencia Política, Administración Pública y Educación.

RAFAEL SANTACRUZ LIMA. Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Profesor e investigador de tiempo completo nivel C, en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Líder del Cuerpo Académico en Consolidación Justicia Penal y Buen Gobierno y miembro del Sistema Nacional de Investigadores SNI-Conacyt Nivel I.

ALMA NATALY VALDEZ ESTRELLA. Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UANL. Actualmente trabaja en la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León y ha colaborado en la organización de eventos relacionados con la validación del INAFED.

CUERPOS ACADÉMICOS PARTICIPANTES

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

- Cuerpo Académico en formación UANL-CA-441 -Gobernanza y Gestión Pública
- Cuerpo Académico Consolidado UANL-CA-329 -Gestión y Política Educativa

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

- Cuerpo Académico en consolidación -Justicia Penal y Buen Gobierno UAEM-CA-219

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

- Estado de Derecho y Justicia UABC-CA-247

Este libro se terminó de imprimir en noviembre de 2020
en los talleres de Grupo Espinosa, S.A. de C.V.
El cuidado editorial estuvo a cargo del
Fondo Editorial de Nuevo León.

