

# Instituto de Administración Pública del Estado de México

## Miembros Fundadores

Carlos Hank González †  
Andrés Caso Lombardo  
Jorge Laris Casillas  
Miguel A. Cruz Guerrero †  
Raúl Martínez Almazán  
Ignacio J. Hernández Orihuela  
Adalberto Saldaña Harlow  
Jorge Guadarrama López  
Filiberto Hernández Ordóñez †  
Roberto Rayón Villegas  
Raúl Zárate Machuca  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Arturo Martínez Legorreta  
Jaime Almazán Delgado  
Guillermo Ortiz Garduño  
Gregorio Valner Onjas  
Jorge Hernández García  
Alberto Mena Flores †  
Juan C. Padilla Aguilar  
Víctor M. Mulhia Melo  
Gerardo Sánchez y Sánchez

## Consejo de Honor

Arturo Martínez Legorreta  
José A. Muñoz Samayoa  
Carlos F. Almada López  
Roberto Gómez Collado  
Guillermo Haro Bélchez  
Marco A. Morales Gómez  
Samuel Espejel Díaz González  
Enrique Mendoza Velázquez  
Luis García Cárdenas

## Consejo Directivo 2007-2010

Isidro Muñoz Rivera  
PRESIDENTE

Apolinar Mena Vargas  
VICEPRESIDENTE

José Ignacio Rubí Salazar  
José Martínez Vilchis  
Edgar Hernández Muñoz  
Eruviel Avila Villegas  
Julio César Rodríguez Albarrán  
Marco Antonio Rodríguez Hurtado  
Ramón Montalvo Hernández  
María Guadalupe Monter Flores  
Roberto Padilla Domínguez  
Sara Deyanira Pérez Olivares  
CONSEJEROS

Luis Videgaray Caso  
TESORERO

César Montoya Garduño  
SECRETARIO EJECUTIVO

## Directorio

Isidro Muñoz Rivera  
PRESIDENTE

César Montoya Garduño  
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Constanza Márquez Aguilar  
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO  
PROFESIONAL

Carmen B. Díaz Iza  
EXTENSIÓN E IMAGEN

Adriana E. Bazán Trousselle  
INVESTIGACIÓN

Juan A. Montes de Oca Alvarez  
INFORMÁTICA Y SISTEMAS

Ignacio Varela López  
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave  
TLALNEPANTLA

José F. Salazar Rodríguez  
VALLE DE CHALCO

Pedro Sánchez Gil  
IXTLAHUACA

Rigoberto M. Alvarez Garduño  
IXTAPAN DE LA SAL

Juan Castillo Navarrete  
TOLUCA

Alonso Martín Alvarez  
AMANALCO DE BECERRA

## Sedes

### **PRESIDENCIA**

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,  
Col. La Merced, C.P. 50080,  
Tels. (01 722) 214 38 21 y  
214 06 89 Fax. (01 722) 214 07 83

### **CENTRO DE CAPACITACION Y PROFESIONALIZACION DEL IAPEM**

Paseo Matlazincas, Núm. 2008  
Barrio La Teresona,  
Toluca, Estado de México.  
Tel.(01 722) 167 10 03, 167 10 05  
y 167 10 06

### **DELEGACION REGIONAL EN TLALNEPANTLA**

Av. Mario Colín esq. Constitución de 1917  
Col. La Comunidad, C. P. 54000,  
Tlalnepantla de Baz, Estado de México.  
Tel. (01 55) 55 65 74 11  
Fax. (01 55) 53 90 96 84

### **DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD**

Av. Popocatepetl s/n, entre Tezozomoc  
y Xicoténcatl, C. P. 56611,  
Valle de Chalco Solidaridad,  
Estado de México.  
Tel. (01 55) 283 402 00  
Fax. (0155) 283 403 10

### **DELEGACION REGIONAL EN IXTLAHUACA**

Av. Saitama s/n  
Ixtilahuaca, Estado de México.  
Tel. (01 712) 283 16 00

### **DELEGACION REGIONAL EN IXTAPAN DE LA SAL**

Km. 4.5 Boulevard Turístico Ixtapan de  
la Sal-Tonatico, Estado de México.  
Tel. (01 721) 141 16 95

### **DELEGACION REGIONAL EN AMANALCO**

Emilio R. Becerril s/n, Col. Centro, C.P. 51000  
Amanalco de Becerra, Estado de México.  
Tel. (01 726) 251 01 94

## Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones  
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán  
Rodolfo Jiménez Guzmán  
Roberto Moreno Espinosa  
Julián Salazar Medina  
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle  
SECRETARIO TÉCNICO

## Edición

### © Revista IAPEM

Instituto de Administración Pública del  
Estado de México, A.C.

Director de la Revista  
Ricardo Uvalle Berrones

Coordinación de Investigación  
Coordinación de Extensión e Imagen

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503  
Col. La Merced, Toluca, México,  
C.P. 50080. Tels. (01722) 214 38 21 y  
214 06 89, Fax 214 07 83.  
correo electrónico: [instituto@iapem.org.mx](mailto:instituto@iapem.org.mx)  
Página web: [www.iapem.org.mx](http://www.iapem.org.mx)

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714  
Certificado de Licitud de Contenido  
Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al uso  
Exclusivo del Título en trámite

**Revista IAPEM.** Impresa en Toluca, México,  
(agosto 2007)

Los trabajos que aparecen en esta obra  
son responsabilidad de los autores y no  
necesariamente expresan el punto de vista  
del Instituto de Administración Pública del  
Estado de México, A.C.

Diseño Editorial: IAPEM  
Fotografía de portada:  
L.D.G. Manolo Trujillo Arriola

## **Editorial**

Las tendencias de la Administración pública contemporánea apuntan por la senda de una mayor complejidad debido a la transformación de las condiciones de vida que vinculan a los ciudadanos, el mercado, el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. El desarrollo de la vida contemporánea se caracteriza por la intensificación y velocidad acelerada de los acontecimientos que cada vez son más diversos e interdependientes, situación que obliga a que los Estados, las clases gobernantes y los administradores públicos, tengan que formular respuestas eficaces considerando los elementos fácticos que caracterizan a la política, las políticas públicas y la gestión pública. Las acciones de gobierno tienen que ser más imaginativas y certeras para institucionalizar conflictos, hechos, problemas y expectativas de más modo funcional.

Consecuentemente, la lectura e interpretación de la realidad tiene que ser más cuidadosa y eficiente para no adoptar decisiones y acciones que pongan en riesgo el destino colectivo. Frente al comportamiento impredecible de los fenómenos políticos y sociales, las agendas institucionales deben seleccionar los medios idóneos que permitan el abordaje más completo tanto de las causas como de las consecuencias que se derivan de los problemas públicos. Tanto las clases gobernantes como los administradores públicos, tienen en sus manos la responsabilidad de atender y revertir carencias, desigualdades y tensiones para asegurar la vigencia del orden democrático, plural y republicano de las sociedades abiertas y competitivas.

El tiempo faraónico de los medios imbatibles –racionalidad oceánica, racionalidad pulcra y racionalidad impecable– cede su lugar a la importancia de valorar con reflexión sistemática –pensar, repensar para actuar con base en diversas alternativas– el curso de los acontecimientos que hoy día influyen de manera determinante en la orientación de las decisiones políticas y administrativas. En momentos que los medios se valoran en sí mismos con la aplicación continua de indicadores de medición, es fundamental que éstos no sustituyan el sentido de la tarea de gobernar, la cual exige sapiencia, destrezas y habilidades para convertir los desafíos en oportunidades de solución. En todo momento los indicadores únicamente son valores que producen datos –deseados o esperados– sobre la eficiencia que las instituciones sean capaces de generar, pero en ningún momento son más importantes para enfrentar los problemas, construir las decisiones e implementar las acciones.

En un panorama de incuestionable hipercomplejidad como el que vive la sociedad del conocimiento, es importante que las instituciones administrativas y gubernamentales revisen su capacidad instalada para dar paso a los procesos de diseño, rediseño o reestructuración que permitan una mayor capacidad de respuesta. Anclarse en el pasado o en la ruta del historicismo político, conlleva el riesgo de perder el rumbo de los acontecimientos y los hechos que dan lugar a la historia contemporánea. Entender el futuro con base en las categorías del caos, la incertidumbre, las turbulencias y las inestabilidades,

es entender que el mundo de la globalización es más errático que estable; más cambiante que fijo; más desafiante que controlado. Su dinámica se nutre de las contradicciones que se gestan en la vida privada, la vida pública y la vida social, las cuales dan paso a nuevas energías, proyectos y políticas públicas que se deben enlazar con las necesidades estructurales y coyunturales de la vida comunitaria.

En este sentido, la estabilidad no implica la ausencia de conflictos, sino la existencia de la correlación de fuerzas que los Estados deben reconocer y regular para evitar la desarticulación de la sociedad. La estabilidad política no es fruto de arreglos casuísticos, sino de la combinación efectiva de actores, voluntades y resultados que permiten construir y fortalecer la prosperidad de las sociedades con base en proyectos de vida que demandan eficacia institucional. La estabilidad política es producto de acuerdos que consiguen los protagonistas del poder para asegurar el desarrollo de la sociedad y la legítima conservación del Estado.

En este sentido, la Administración pública tiene en su ámbito de competencia tareas de gran responsabilidad que se relacionan con la eficacia del poder. La eficacia no es un planteamiento de carácter normativo, sino que debe acreditarse con resultados diáfanos que indiquen que el modo de gobernar permite modificar positivamente las condiciones ineluctables de vida. La eficacia del poder es el referente para situar la condición del Estado, pero en razón de los objetivos y metas que cumple para ventaja de los espacios privado y público.

La eficacia del poder implica cómo los gobernantes tienen aptitudes para potenciarlo de acuerdo con la lógica de que gobernar significa superar conflictos, armonizar intereses, incrementar la calidad de vida y fortalecer la convivencia plural, reconociendo las diferencias políticas, sociales y económicas. La eficacia del poder tiene en la Administración pública uno de los pilares fundamentales para alcanzarla, dado que ésta tiene a su cargo los recursos y capacidades que permiten el desempeño del Estado tanto en el horizonte de la previsión como de las contingencias. La eficacia del poder no es algo dado, sino que tiene que producirse desde y en las instituciones; en este caso, las administrativas, forman parte de las relaciones que se articulan con las acciones de gobierno que a su vez se desarrollan en el corto, mediano y largo plazo. La eficacia del poder no se agota en el presente, sino que se orienta al futuro para adaptarse a un mundo imprevisible que exige de nuevas racionalidades para gobernarlo con visión y propuestas de cambio.

En la eficacia del poder, el valor agregado de la Administración pública consiste en que aplica capacidades diferenciadas para ampliarlo, regularlo y transformarlo con el fin de reinvertir la estabilidad política sobre la base de reducir la incertidumbre, mejorar las condiciones de los gobernados y procurando que la comunidad civil y política desarrolle sus capacidades vitales. Para nuevas realidades del poder, la Administración pública de la sociedad industrial no es práctica ni pragmática para dar vida al proceso de gobierno. La noción de cálculo, previsión y planificación en el sentido ortodoxo, tiene eficacia

muy limitada en un mundo que, con su desorden ordenado, plantea escenarios que escapan a las soluciones algorítmicas. El tiempo contemporáneo supera los alcances de la racionalidad a priori, la cual tiene como objetivo determinar con anticipación el curso de los acontecimientos para evaluarlos con reglas y sistemas que se sustentan en escenarios previsibles.

Aunque la Administración pública significa orden, racionalidad y previsión no debe ubicarse en la óptica de la inmovilidad, sino en los retos que implica desenvolverse en caminos sinuosos, sendas explosivas, catástrofes naturales y problemas sociales recurrentes. La Administración pública tiene que ser no sólo adaptativa, sino innovadora para dejar atrás el axioma de que nada cambia y que todo lo que se modifica en el universo contemporáneo de lo administrativo, ya tuvo vigencia en otros momentos del quehacer social y gubernamental. Debe alejarse también de la visión reduccionista de que el mundo en materia social, política y económica, vive en el plano de las modas y que lo nuevo de ahora es intrascendente porque aun prevalece el espíritu de otras épocas como si el ayer fuese eterno. Si alguna enseñanza han dejado las crisis de la sociedad poscapitalista, es que no se vuelve mecánicamente hacia atrás, ni que el tiempo pasado puede retornar con la expresión renovada de los ideales y los deseos sustentados en el proverbio de que ha sido mejor.

Las crisis son oportunidad para liberar a las sociedades de los elementos que han llegado al límite de su eficacia. Las crisis son una manera de

reciclar los sistemas sociales y políticos para dar paso a las nuevas energías que fortalecen su vitalidad institucional. Las crisis no son el fin de la humanidad ni el fin de las ideologías; tampoco fatalidad o enigma, sino momentos que dan origen a otras condiciones de vida y convivencia que apuntan por la dinámica de los cambios y la importancia de institucionalizarlos con medios políticos y administrativos para que sean visionarios. El método de los parches y los remiendos es utilizado cuando no se entiende simultáneamente la realidad como problema y solución; cuando la ideologización del mundo impide entender y comprender como bien dicen los clásicos, su transformación.

Por ello, la Administración pública de la sociedad del conocimiento tiene actores, condiciones, procesos, expectativas y demandas que originan situaciones no convencionales, lo cual implica que debe reformarse para evitar que se convierta en un paquidermo institucional que sólo genera costos y gastos, no ventajas y beneficios a los gobernados. La Administración pública de la sociedad del conocimiento no responde a los Estados crecientemente intervencionistas, burocratizados y centralizados, sino al perfil del Estado estratégico, regulador y promotor que estimula la capacidad individual, forma el capital humano, focaliza los beneficios sociales, formaliza los sistemas de corresponsabilidad pública, fortalece al gobierno, amplía los espacios de la gobernanza y nutre los procesos de la gobernabilidad democrática.

Desde esta perspectiva, la Administración pública de la sociedad civil posmoderna, no es la misma que la sociedad industrial; por tanto, los valores, los objetivos, las metas, las políticas y las acciones que la definen tienen realidades espaciales y temporales que es fundamental categorizar para evitar la retrospección mecánica de los conceptos, metodologías y modelos a realidades que han fenecido, valorando en sí mismo, que pudieran tener utilidad aplicativa en el tiempo actual. No es casual que los Estados se transformen, que las Administraciones públicas se reformen y que los gobiernos opten por la cultura de la innovación. Transformar, reformar e innovar, son categorías que indican como decía Heráclito, que “todo fluye” y en consecuencia, todo cambia.

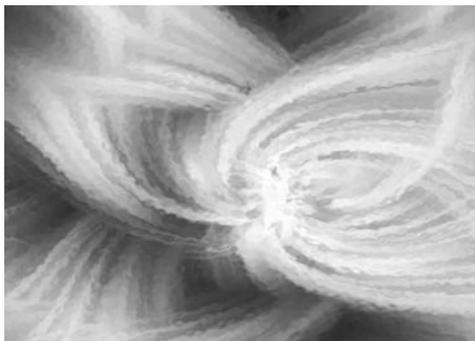
En el presente número los articulistas analizan temas relacionados con la seguridad y la formación del capital humano en esa materia, el problema de las pensiones y las jubilaciones en las universidades estatales públicas, la importancia de la evaluación en la vida de las instituciones administrativas, el rescate de un clásico relevante para la administración pública mexicana, la relevancia de la gestión administrativa en la vida parlamentaria, el sentido del gobierno y la administración pública en los espacios locales, los desafíos del Estado ante aumento del poder de las empresas transnacionales y la necesidad de valorar la figura del gestor municipal en el caso de México.



## Contenido

<b>Artículos</b>	<b>13</b>
<b>Nuevas tendencias en el desarrollo del capital humano <i>en seguridad</i> <i>Elena Jeannetti Dávila</i></b>	<b>13</b>
<b>Regímenes de jubilaciones y pensiones de las <i>Universidades públicas estatales</i> <i>Roberto Salcedo Aquino</i></b>	<b>51</b>
<b>Evaluación, una tarea pendiente <i>Alejandro Oropeza López</i></b>	<b>81</b>
<b>Rescatando del olvido a Luis de la Rosa: <i>Fundador de la administración pública en México.</i> <i>José Juan Sánchez González</i></b>	<b>145</b>
<b>Importancia de la gestión administrativa en la práctica <i>institucional del Poder Legislativo</i> <i>Juan Francisco Zamudio Tadeo</i></b>	<b>197</b>
<b>Gobierno y administración pública en el contexto <i>electoral. El Distrito Federal</i> <i>Héctor Ramírez Miranda</i></b>	<b>233</b>
<b>Globalización, mundialización, planetización y las <i>tendencias hacia la descomposición del Estado Nacional</i> <i>(Una contribución crítica a la privatización globalizada de</i> <i>lo público)</i> <i>Roberto D. Vilchis García</i></b>	<b>267</b>
<b>El gestor municipal en México. ¿Nuevo actor, viejos <i>problemas?</i> <i>Juan Manuel Barrera Grageda</i></b>	<b>313</b>

<b>Agenda Glocal</b>	<b>343</b>
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado	343
<b>Numeralia</b>	<b>515</b>
Total de asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social	515
<b>Reseña de Libro</b>	<b>521</b>
De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo <i>Reseña elaborada por: Noé Pérez Bello</i>	521
<b>Criterios para colaborar en la Revista IAPEM</b>	<b>529</b>
<b>Revistas de interés</b>	<b>535</b>



## Nuevas tendencias en el desarrollo del capital humano en seguridad

**Elena Jeannetti Dávila\***

### Abstract

*La autora analiza la ubicación e importancia estratégica de la seguridad como factor fundamental en la conservación de los Estados nacionales, con énfasis en México, país que debe formar capital humano con sentido visionario, multidisciplinario y político para asegurar la vida de la sociedad y los gobernados, a partir de producir capacidades institucionales que garanticen el desarrollo eficaz de las actividades económicas, comerciales, sociales, jurídicas y políticas para alentar la realización individual y colectiva, teniendo como punto cardinal, que la ausencia de protección y seguridad como tareas públicas a cargo de las autoridades constituidas, impide que la vida comunitaria pueda crecer y progresar de manera armónica.*

*Palabras clave: Decisiones, capital humano, Estado, protección y seguridad.*

*The author analyzes the location and strategic importance of the security as fundamental factor in the conservation of the national States, with emphasis in Mexico, country that must form human capital with visionary, multidisciplinary and political sense to assure the life of the society and the governed ones, from producing institutional capacities that guarantee the effective development of economic, commercial, social, legal and political to encourage the individual and collective accomplishment, having like cardinal point, that the absence of protection and security like public tasks in charge of the constituted authorities, prevents the communitarian life to grow and progress harmonic way.*

*\* Doctora en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Especialista en Estudios de Seguridad Nacional.*

*Key words: Decisions, human capital, State, protection and security.*

## ***Introducción***

Una peligrosa combinación de factores ha generado vulnerabilidad en nuestro sistema de formación de personal de seguridad en los tres niveles de gobierno incluyendo los elementos federales y las policías estatales, municipales e intermunicipales. La incapacidad de tener un esquema de formación académica y de desarrollo del talento humano en el manejo de sistemas de cómputo, telefonía celular y radiocomunicación, combinado con sueldos bajos, incertidumbre laboral, una limitada acción de investigación y poco reconocimiento, son factores que se han combinado para dar como resultado que la delincuencia haya superado y en algunos casos infiltrado a los cuerpos de seguridad. En muchos casos, se ha detectado que los mismos elementos policiales se encuentran bajo pago de nómina en empresas o de particulares y que eventualmente son cómplices en delitos.

El problema de carecer de esquemas de formación de alto nivel crea una vulnerabilidad que no ha sido debidamente dimensionada, ya que se carece de estudios formales de desarrollo curricular y no se tiene un Plan Nacional de Desarrollo del Capital Humano.

Este artículo tiene como objetivo señalar las nuevas tendencias en el desarrollo del capital humano en seguridad y plantea una currícula a nivel universitario que permita alcanzar los estándares internacionales que la seguridad regional requiere. Se revisan las experiencias de desarrollo curricular en Inglaterra, Canadá y Estados Unidos destacando las nuevas habilidades que requieren los elementos de seguridad que enfrentan nuevas amenazas y condiciones adversas. La ventaja operativa de estos países radica en que se trabaja conforme a planes estratégicos homogéneos y manuales de operación que definen

perfectamente la actuación de cada elemento policial en cada situación. También los distingue un indiscutible código de ética que se respeta en cada acción. Lo anterior se ha logrado con base a un plan de desarrollo del talento humano.

En México la currícula actual no permite que este esfuerzo de estandarización se logre debido a que los planes de formación descansan en una plataforma de materias que se encuentran fraccionadas en las dependencias que cuentan con academias, institutos y centros de formación. La diversidad de programas existentes en la PFP, la PGR, la AFI, la SSP, la ANSP y las academias estatales así como la falta de instructores especializados conforman un sistema desarticulado que produce debilidad en las policías que reaccionan espontáneamente, sin un plan de acción previo para enfrentar a una delincuencia cada vez mejor preparada. La complejidad de las circunstancias de seguridad es ampliamente conocida. Se observa también un incremento de delitos serios donde ha quedado demostrado que la delincuencia organizada tiene estructura y financiamiento para sus actividades para realizar ejecuciones, degollamientos y robos con armamento sofisticado. A nivel internacional la delincuencia tiene una organización que rebasa los formatos tradicionales y un poderío económico que rebasa los \$ 205 millones de dólares.

La seguridad está pasando por un período de alta complejidad como resultado de nuevos retos a las instituciones, a las empresas y a la ciudadanía. En el 2007 encontramos delitos más sofisticados, delincuentes que utilizan nuevas tecnologías, que tienen direcciones electrónicas, y nicks para introducirse anónimamente en chats y en blogs, usar la comunicación en el Internet para planear y coordinar

sus robos mediante comunicación e-mail y colocar videos en You Tube.

La delincuencia organizada se comunica con celulares intercambiando chips y tarjetas de un aparato a otro, adquieren celulares para extraer el crédito, roban tarjetas telefónicas para ampliar su capacidad de comunicación, envían mensajes telefónicos, intervienen la radiocomunicación en la frecuencia policial, clonan tarjetas, accesan a información bancaria mediante cafés Internet utilizando lap tops o PC y concentran grandes cantidades de efectivo en dólares, euros y moneda nacional en esquemas que podrían materializarse como un banco ciego.

En síntesis, la delincuencia se encuentra en el 2007 más sofisticada, financiada, coordinada y comunicada mediante telefonía celular y radiocomunicación lo que les permite incrementar su capacidad delictiva.

Un claro ejemplo de la complejidad de estos nuevos fenómenos ocurrió recientemente en México producto de la investigación generada desde el 5 de diciembre de 2006 cuando Eduardo Medina Mora, Procurador General de la República informó que como parte de los preparativos del Operativo Conjunto Michoacán se aseguró un cargamento de 19.7 toneladas de pseudoefedrina en 249 tambos que fueron resguardados en instalaciones militares en el Puerto de Lázaro Cárdenas. La investigación se realizó en forma coordinada con agencias americanas ya que el embarque procedía de China, dato que se asienta en la Evaluación Nacional de Amenazas de Metanfetaminas (National Methamphetamine Threat Assessment)

del 2007 donde se indica que embarques de China se reetiquetan para disfrazar los embarques como transacciones comerciales legítimas.<sup>1</sup> La cantidad asegurada equivale a poco más de la tercera parte del total de importaciones legales de ese producto por lo que este decomiso es el mayor aseguramiento de este químico en la historia. La pseudoefedrina es el precursor para la elaboración de metanfetaminas.

No obstante desde 2002 se tenían registros de grupos asiáticos operando en México como redes internacionales en las que se identifica a la Yazuka japonesa operando en Baja California y Sonora, la Fukinesa de china que traslada ilegales de México hacia California, Illinois, Nueva York y Washington. La mafia coreana y taiwanesa que distribuye contrabando, así como tecnología y materiales para productos piratas operando en la Ciudad de México y en las principales ciudades del país.

Los registros de actividad delictiva se habían incrementado en términos de narcotráfico, cruce ilegal y contrabando conforme lo indica la División Federal de Investigación de la Biblioteca del Congreso (Federal Research Division, Library of the Congress) que publicó el reporte sobre el crimen organizado y la actividad terrorista en México basado en inteligencia de fuentes abiertas.<sup>2</sup>

Al analizar a las organizaciones criminales y su operación en México se ha identificado la presencia de las mafias rusa y asiática. El documento describe la actividad de grupos vinculados a Podorskaya, Mazukinskaya,

<sup>1</sup> National Drug Intelligence Center (NDIC). 2007. National Methamphetamine Threat Assessment. US, Department of Justice. Consulta Internet 2007 [www.usdoj.gov/ndic](http://www.usdoj.gov/ndic)

<sup>2</sup> Federal Research Division, Library of the Congress. 2003. Organized Crime and Terrorist Activity in Mexico, 1999-2002. Washington, D. C., versión electrónica, 49 pp. [www.loc.gov/rr/frd](http://www.loc.gov/rr/frd)

Solntsevskaya, Tamboskaya y Izamailovskaya pertenecientes a la mafia rusa y grupos ucranianos que operan en California y cruzan la frontera para actividades de prostitución e ingreso ilegal de migrantes.

El impacto de la delincuencia organizada era evaluado como un negocio que generaba más de \$ 300 millones de dólares al año.<sup>3</sup> Sin embargo, este dato quedó rebasado, ya que en el caso del decomiso realizado en la Residencia ubicada en Lomas de Chapultepec (Sierra Madre 515) Ciudad de México en marzo de 2007 donde se incautaron \$ 205 millones de dólares americanos, \$ 17 millones de pesos mexicanos, \$ 201,400 euros, \$ 113,160 dólares de Hong Kong, \$ 20,000 dólares americanos en cheques de viajero y once centenarios. Lo cual hace evidente que el mercado de la delincuencia es mucho mayor que las estimaciones hechas hasta esta fecha.<sup>4</sup>

El decomiso puso en evidencia que los cárteles mexicanos realizaban transacciones con la red de origen asiático para abastecerse de precursores químicos a fin de mantener sus niveles de producción de drogas sintéticas. Fueron localizadas otras propiedades en el Centro de la Ciudad (Morelos 24), en la Colonia Lindavista (Zaragoza 33), una nave industrial de 14,000 metros cuadrados en Toluca.

Conforme a los datos dados a conocer por la PGR es posible que la pseudoefedrina incautada estuviera contemplada para conformar una planta industrial para la producción a gran escala de metanfetaminas a

<sup>3</sup> Federal Research Division, Library of the Congress. 2003. Organized Crime and Terrorist Activity in Mexico, 1999-2002. Washington, D. C., op. cit, 49 pp. [www.loc.gov/rr/frd](http://www.loc.gov/rr/frd)

<sup>4</sup> Las importaciones de pseudoefedrina autorizadas por la Secretaría de Salud a través de la Comisión Federal para la Protección contra los Riesgos Sanitarios COFEPRISA se redujo de 216 toneladas en 2004 a 132 toneladas en 2005 y a no más de 70 toneladas en 2006, solamente pueden ingresar por los puertos de Manzanillo, Ciudad Juárez, Veracruz y el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Unimed Pharm Chem de México importó 32 toneladas de pseudoefedrina en 2004. Alfredo Joyner y Esperanza Barajas. 2007. Investigan a Ex Titular de COFEPRISA. Periódico El Centro 23 de marzo de 2007, pp: 2-3.

través de la Compañía Unimed Pharm Chem de México que importaba ilegalmente acetato de pseudoefedrina procedente de la India sin embargo estos cargamentos partían de Hong Kong y Shangai, China con destino a Long Beach, California para posteriormente ser trasladados a puertos de Manzanillo, Colima y Lázaro Cárdenas, Michoacán. Esta triangulación internacional entre países como India, China y Estados Unidos se realizaba a efecto de disfrazar las actividades como si fueran operaciones comerciales legales como lo indica el Reporte 2007 del Centro Nacional de Inteligencia para las Drogas NDIC (National Drug Intelligence Center) de Estados Unidos.<sup>5</sup>

En los últimos años, las organizaciones delincuenciales realizan sus operaciones a escala internacional, aprovechando la globalización económica y de las nuevas tecnologías de comunicación y transporte. Es evidente que su estrategia toma en cuenta que la producción se lleve a cabo en países de bajo riesgo donde exista debilidad institucional para posteriormente colocar sus productos en los países de alta demanda.<sup>6</sup> Es conveniente tomar en consideración los antecedentes de robos de pseudoefedrina provenientes de India y China, destacan el robo, en junio de 2004, de 3.6 toneladas que se efectuó mediante intercepción de un trailer en la Delegación Gustavo A. Madero que trasladaba el químico a la empresa Mexafarm, en julio de 2006 ocurrió el robo de 1 tonelada de pseudoefedrina de la empresa Medix ubicada en Coyoacán, DF, caso en el que el gerente había sido secuestrado desde las semanas previas.

<sup>5</sup> NOTA: El Centro Nacional de Inteligencia Antidrogas se creó en 1993 y en el 2000 se le designa como el centro oficial para el manejo de información en esta materia, su trabajo se basa en el Plan Nacional de Lucha Antidrogas, en el reporte de evaluación 2007 indica claramente el incremento de Organizaciones de Tráfico de Drogas DTO (Drug Trafficking Organizations) de México y su impacto a los Estados Unidos. National Drug Intelligence Center (NDIC). 2007. National Drug Threat Assessment. US, Department of Justice. Consulta Internet 2007 [www.usdoj.gov/ndic](http://www.usdoj.gov/ndic)

<sup>6</sup> Castells, M. 2001. La Conexión Perversa: La Economía Criminal Global. En: La Era de la Información. Economía, Economía y Cultura. Vol, III, Fin de Milenio. Siglo Veintiuno Editores, p: 199-243.

Durante el robo 4 guardias fueron eliminados en forma violenta.<sup>7</sup>

En una respuesta parcial por resolver parte de esta problemática, desde 2006 se aprovechó un proyecto de apoyo bilateral de la Agencia antinarcóticos norteamericana DEA que ofreció un curso de capacitación a efecto de preparar personal mexicano en la detección de laboratorios clandestinos. Fueron seleccionados 55 policías y agentes federales de la PFP (49 elementos) y personal de la SIEDO (6 investigadores). Se trató de un curso con duración de 1 mes efectuado en las instalaciones de Quantico, Virginia donde se les capacitó en técnicas para el manejo de químicos y precursores que se emplean en la elaboración de drogas sintéticas. La primera generación se graduó en septiembre de 2006, los egresados podrán poner en práctica sus conocimientos para detectar laboratorios clandestinos, proveedores de materia prima, interceptar traslados interestatales y obstaculizar la exportación de productos terminados hacia los Estados Unidos.

### ***Crisis regional, otro ingrediente subestimado***

En los últimos tres años (2004-2006) el personal dedicado a la seguridad ha sido impuesto a trabajar en un esquema de reacción permanente, dejando poco tiempo para el análisis de información y menos aún para una capacitación de alto nivel afectando gravemente una estrategia de desarrollo de nuestro capital humano. Un ejemplo de la falta de orientación de la capacitación se reconoció en la gira del Presidente

<sup>7</sup> NOTA: Las autoridades investigan el homicidio de los guardias ya que fue realizado con violencia y utilizando armas blancas. También se investiga la relación entre la desaparición de Fernando Jiménez Lugo, gerente de Operaciones de Laboratorios Medix, con el robo de la efedrina ya que aparentemente fue secuestrado 45 días antes de los acontecimientos, era el encargado de realizar compras y ventas, así como de regular la importación y exportación de productos como la efedrina. El abogado de la empresa, Mario Lazcano Flores, afirmó que a una las funciones de Jiménez Lugo era coordinar trámites en Aduanas.

George Bush a Latinoamérica, particularmente en su visita a Guatemala en marzo de 2007 donde dio a conocer que presentará una iniciativa regional para la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado incluyendo a la Mara Salvatrucha.

Plantear una estrategia regional de seguridad ha sido un interés de México expresado en diferentes foros, sin embargo no se ha materializado, por lo que existe ahora el riesgo de que el proyecto sea liderado, cofinanciado y controlado por otras entidades, por lo que se podría perder el liderazgo en un tema estratégico.

En la frontera sur, la relación con Guatemala ha sido atendida mediante la intervención de la Secretaría de Gobernación que en el 2004 firmó un protocolo para el establecimiento de la Coordinación Bilateral de Alerta y Respuesta Temprana. Como resultado cinco subgrupos efectúan diagnósticos sobre migración, seguridad, actividad terrorista, crimen organizado y asuntos aduaneros.<sup>8</sup> Con Guatemala se comparten responsabilidades vinculadas a robo de autos, contrabando de armas, delincuencia de la Mara Salvatrucha, entre otros temas que requieren un intercambio de información de inteligencia en forma permanente y oportuna.

Centroamérica se ha constituido como una de las regiones de mayor riesgo ya que el 60% de las muertes son de alta violencia, utilizando armas de fuego adquiridas ilegalmente. El plan regional involucraría inicialmente a México, Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Costa

<sup>8</sup> NOTA: El protocolo fue firmado el 11 de octubre de 2004 entre el Secretario de Gobernación Santiago Creel Miranda y los Ministros de Gobernación y de la Defensa guatemaltecos Carlos Vielmann Montes y César Augusto Méndez. Los acuerdos se ampliaron a temas de repatriación, retorno digno, seguro y ordenado de migrantes centroamericanos y respeto a los derechos humanos.

Rica y Colombia. Se trata de un esquema de colaboración entre estas naciones incorporando un plan de formación de recursos humanos y el desarrollo de bases de datos para establecer un sistema de inteligencia regional. En este tema nuestro capital humano en seguridad se encuentra rezagado debido a que no existe la oferta académica formal que les permita conocer los desarrollos técnicos y tecnológicos. Los elementos están impuestos a trabajar en forma fraccionada, atendiendo el problema en forma independiente y en pocos casos solicitando la colaboración bilateral. Obviamente se desconoce el esquema de trabajo regional, la radiocomunicación entre agentes de los tres países frontera (Belice, Guatemala, México) es mínima y los procedimientos para compartir información están limitados por la normatividad actual.

La complejidad de las relaciones entre México y Belice se incrementó al autorizarse la apertura de casinos en la frontera con México. De los 8 casinos que existen en ese país, hay desde los más alejados, por ejemplo el que se ubica en San Ignacio en la frontera con Guatemala, los que se ubican en Cayo Ambergris y en San Pedro hasta los más cercanos como el de la Ciudad de Belice a 72 kilómetros de la frontera con México el denominado Princess Hotel & Casino. México ha rechazado sistemáticamente la ubicación de casinos en su territorio debido a que este tipo de negocios atraen a narcotraficantes, se prestan para el lavado de dinero y generan problemas de corrupción y de delincuencia organizada. La llegada de centros de apuestas a la zona fronteriza con Belice (a 14 kilómetros de la Ciudad de Chetumal) se inicia en 2003 con la instalación de Golden Princess y en agosto de 2006 se abre Las Vegas Hotel & Casino. Las estadísticas de asistencia indican que de cada 10 personas, ocho son mexicanos, uno es beliceño y uno es de origen chino.

La capacitación de personal para operar en un esquema de seguridad regional tendrá que reconocer que se trata de circunstancias nuevas que se habrán de materializar en amenazas para las condiciones de vulnerabilidad que caracterizan esta zona.

Desde el 2005 los especialistas indicaron que la problemática de la Mara Salvatrucha, Marabunta o MS13 tiene una magnitud que ha sido estimada en entre 70,000 y 100,000 pandilleros integrantes que operan en el sector de Guatemala, El Salvador y México.<sup>9</sup> La problemática de la región es compleja porque combina delincuencia organizada, Mara Salvatrucha, pandillas juveniles de diferentes denominaciones, y adicionalmente la problemática de migración ilegal que se ha escalado hasta una cantidad estimada en 1,300,000 guatemaltecos ilegales en Estados Unidos.

El problema de la Mara Salvatrucha es complejo porque mezcla delincuencia juvenil, problemas sociales, pobreza, desempleo y falta de oportunidades. La falta de entendimiento de este problema por parte de sectores policiales que han seguido la idea de reprimirlos, detenerlos sin razón específica y la falta de cumplimiento de derechos humanos han agravado la problemática, dando como resultado el que una parte del conflicto se haya dispersado y la otra se haya concentrado en reclusorios y cárceles donde el hacinamiento y las condiciones de reclusión han fortalecido a los líderes y su doctrina grupal.

México, a través del Instituto Nacional de Migración INM, tiene previsto para 2007 un nivel de flujo documentado de 1,400,000 personas que

<sup>9</sup> Nota: Ana Arana indica que los miembros de la Mara Salvatrucha se pueden calificar como una mega banda delincencial con acciones de ultra violencia internacional que solamente puede contrarrestarse mediante un formato multilateral y multinivel con los principales países involucrados. Arana, A. 2005. How the Street Gangs Took Central America. Foreign Affairs. May/June 2005, Volume 84, Number 3, p: 98-110.

ingresarán a través de los 13 puntos de internación oficiales y se estima que el nivel de aseguramiento de ilegales en territorio nacional podría incrementarse a 205,000 indocumentados detenidos, cifra superior en 11% comparada con la cantidad de detenidos del 2006.

El INM tiene previsto un programa de repatriación, invertir en infraestructura, contratar personal, desarrollar acciones bajo estándares que cumplan con los derechos humanos, adquirir vehículos y tecnología. En materia de repatriación el INM mantiene un memorando de entendimiento con Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. Sin embargo, en la Conferencia Internacional sobre Migración y Desarrollo que se llevó a cabo en febrero de 2007, la propia Comisionada indicó que existe ausencia de controles debido a que la problemática se ha complicado por la que grupos de delincuencia organizada operan en complicidad con funcionarios públicos.<sup>10</sup> Cecilia Romero, Comisionada del INM reconoció que en los cuatro estados fronterizos del sur persiste la problemática de la alta porosidad, falta de capacitación del personal y el hecho de que se ha incrementado la delincuencia regional y la que genera la Mara Salvatrucha.

A nivel de infraestructura, es evidente que la operatividad se concentrará nuevamente en las estaciones migratorias de Tapachula, Chiapas y las instalaciones de Iztapalapa en el Distrito Federal, ambas con carencias ampliamente conocidas. El plan de 2007 de distribuir carga de detenidos en las estaciones migratorias de Acayucan, Veracruz; El Ceibo, Tabasco

<sup>10</sup> La enorme porosidad de la frontera sur ha generado condiciones de ausencia de controles en gran parte de la franja fronteriza. Grupos criminales organizados operan en la zona con impunidad y en ocasiones con la complicidad de las autoridades de los tres niveles de gobierno. Participación de Cecilia Romero, Comisionada del Instituto Nacional de Migración, INM. 2007. Conferencia Internacional Sobre Migración y Desarrollo: una perspectiva integral desde el sur. Roberto González A. y José Antonio Román. 2007. México, incapaz de crear empleos para frenar la migración: Bancomer. Conferencia Internacional Sobre Migración y Desarrollo: una perspectiva integral desde el sur. La Jornada 15 de febrero de 2007. Consulta Internet 2007.

y en Janos; Chihuahua requerirá de un sistema de entrenamiento especial. Lo más grave para este sector es que el INM carece de un plan de desarrollo de capital humano y que en consecuencia, realizará su capacitación en forma de cursos y actualizaciones. Se estima que unos 400,000 indocumentados ingresarán a México por la frontera sur como ha ocurrido en los años previos (2004-2006) rebasando la capacidad de control.<sup>11</sup>

Se plantea que en el 2007 se ha constituido una condición de crisis regional de seguridad ciudadana, producto de la magnitud de homicidios ocurridos en las naciones; por ejemplo en El Salvador se registraron 3,906 muertes durante el año pasado con un promedio diario de homicidios de 10.7 (Datos 2006 brindados por la Policía de El Salvador). Por su parte la Policía de Guatemala indicó que en 2006 hubo 5,885 asesinatos con un promedio de 16.1 por día mientras que en 2005 se registraron 5,200 homicidios.

La violencia entre estos dos países alcanzó un nivel crítico ya que el 19 de febrero de 2007 ocurrió la muerte de 3 diputados salvadoreños Eduardo D'Aubuisson, José Ramón González y William Pichinte del partido ARENA (Alianza Republicana Nacional). También murió el conductor del grupo.

El homicidio de los integrantes del PARLACEN (Parlamento Centroamericano) se realizó después de que el grupo fue interceptado, llevado a un camino rural donde fueron acribillados y calcinados ya que su vehículo fue incendiado con los cuerpos de los diputados en

<sup>11</sup> NOTA: Para el registro y control de los cruces en los más de 1,100 kilómetros de frontera de México con Guatemala y Belice existen 13 puntos de internación formales, 9 en Chiapas, 2 en Tabasco y 2 en Quintana Roo. SEGOB, Instituto Nacional de Migración. 2005. Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera Sur de México. Formato electrónico: pp. 33.

el interior. En los días siguientes, la investigación se complicó por la detención de 4 policías implicados en el asesinato, entre ellos al Jefe de las Sección Antimaras de la División de Investigaciones Criminales (DINC) del Cuerpo de Policía de Guatemala.<sup>12</sup>

Los detenidos fueron llevados a la cárcel de Máxima Seguridad del Boquerón en Santa Rosa Guatemala, donde la mayoría de los presos forman parte de la Mara Salvatrucha. Sin embargo, el 25 de febrero un comando armado ingresó al penal y se dirigieron a la celda de los policías detenidos, degollaron a los detenidos y los acribillaron con ráfagas de metralleta. Sus cuerpos fueron trasladados a la Ciudad de Cuilapa bajo custodia de agentes de la Policía Nacional Civil de Guatemala.

La complejidad de este tipo de violencia donde en menos de 10 días aparecen diputados muertos y calcinados, luego detienen a los policías para que después se les degolle y se les remate con armas largas en un ambiente donde están involucradas las autoridades de migración, los funcionarios del centro de reclusión, los elementos de la policías de Guatemala, los integrantes de la Mara Salvatrucha y los delincuentes comunes conforman un esquema para el que los elementos policiales de México no están entrenados. Su formación tendría que realizarse bajo una nueva curricula.

<sup>12</sup> Nota: Los detenidos fueron los policías Luis Arturo Herrera López, José Korke López Arriaga, José Adolfo Gutiérrez y Marvin Lancen Escobar Méndez. El Ministro del Interior de Guatemala indicó que existen pruebas científicas y testimoniales que involucran a estos 4 policías y a otros 2 integrantes de la Policía de Guatemala. Todos ellos laboraban en la sección contra maras y pandillas juveniles. José Meléndez. 2007. Caen policías en Guatemala por asesinato de Diputados. El Universal. 23 de febrero de 2007. Consulta Internet 2007.

### ***Problemas para lograr un cambio en la formación del capital humano***

El problema de la formación del recurso humano para que trabaje en un formato regional radica en que el cambio de diseño curricular es lento, se ha burocratizado y no existe una planeación nacional o un plan integral para preparar a nuestros elementos operativos, mandos medios, supervisores y coordinadores. El problema de la heterogeneidad en la formación de elementos policiales radica en la fragmentación de instancias de entrenamiento. A nivel nacional, existen 134 Centros de Formación y Capacitación Policial con una infraestructura de 289 aulas y una planta docente de 769 especialistas conforme a los datos de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) que se ha constituido en la entidad responsable de establecer los lineamientos para la profesionalización del personal de seguridad pública en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Aún a pesar de ello, los resultados permanecen sin la consistencia académica que debería estar garantizada por una currícula integral, aplicando estrategias modernas de enseñanza aprendizaje y sobre todo fundamentada en una acreditación universitaria.

En términos estrictamente académicos, no existe un estudio formal de desarrollo curricular en materia de seguridad lo que implica la necesidad de que una Institución dedique esfuerzos desde una perspectiva integral, multidimensional e interdisciplinaria que permita la formación de cuadros, ya que existe una escasa colaboración entre la academia, las instancias de seguridad y el sector privado para crear opciones de desarrollo del talento humano en seguridad.

En términos de integración el nuevo proyecto de crear el Cuerpo Nacional de Policía o Policía Nacional enfrenta la dificultad de incorporar a elementos capacitados de la SEDENA y de MARINA que han negado la posibilidad de renunciar a su antigüedad para incorporarse a la PFP, a la SSP o la Policía Nacional aún a pesar de que se les ofrecen salarios superiores a los que actualmente ganan en el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada.

Parte de la problemática para tomar el riesgo de incorporarse a otra instancia radica en la pérdida de derechos de antigüedad; sin embargo, el mayor argumento es que en realidad no existen recursos para pagarles debido a que la nueva corporación no existe legalmente.

Los ofrecimientos que se dado a conocer para este proyecto son remuneraciones mensuales de: \$7,308 pesos mensuales para los cabos, \$8,012 pesos mensuales para sargentos segundos, \$8,787 pesos mensuales para sargentos primeros, \$ 10,698 pesos mensuales para suboficiales, \$17,046 pesos mensuales para comandantes o jefes de células logísticas, \$19,432 pesos mensuales para subinspectores, \$28,664 pesos mensuales para inspectores comandantes de compañía, \$47,973 pesos mensuales para un nivel de inspector en jefe o segundo comandante de agrupamiento, \$56,129 pesos mensuales para un inspector general. Para hacer más atractiva la incorporación a la Policía Nacional, adicionalmente a estas cantidades, se ofrecen prestaciones económicas y apoyos por comisión, por participar en operativos, prima quinquenal, períodos vacacionales, prima vacacional, gratificación de fin de año y seguros de gastos médicos mayores y de vida.

La estructura requerida en la primera fase se estima en 20 plazas de inspectores generales, 20 inspectores en jefe, 60 inspectores, 200 suboficiales (motociclistas), 1,080 sargentos segundos y 4,320 cabos.

En el caso de que México no elabore rápidamente un plan de desarrollo de capital humano en seguridad, surgirán diversas propuestas de apoyo internacional. Una primera reacción de ayuda, provino en marzo de 2007 con la oferta de instructores norteamericanos para capacitar al personal de seguridad pública y de investigación policial para cubrir necesidades en los tres niveles de gobierno a efecto de crear un perfil especializado en las policías federales, ministeriales, y municipales mediante cursos de inteligencia militar y adiestramiento de investigación científica. El programa de capacitación será diseñado y estructurado por agentes especializados en combate a la delincuencia organizada de la DEA y del FBI con la supervisión y coordinación de autoridades mexicanas (SEDENA y SSP). El esquema de entrenamiento incorpora un formato de capacitación cruzada (cross training) con participación de instructores del Ejército, la Armada, y jefes de alto rango de la AFI y la PFP.

El plan de capacitación incluye la integración, la capacitación, la coordinación, el incremento salarial de policías estatales y municipales a quienes se pretende habilitar para que tengan mayores facultades para investigar y combatir al crimen organizado.

### ***El concepto de capital humano en seguridad***

El concepto de desarrollo de capital humano en seguridad ha sido subestimado y en la mayor parte de los casos no se ha definido adecuadamente, lo anterior combinado con una dependencia en la curricula de formación tradicional ha generado que los egresados de escuelas, institutos, academias y centros regionales se enfrenten a circunstancias que rebasan rápidamente sus capacidades operativas.

La necesidad de crecimiento y desarrollo profesional que hasta este momento no ha sido cubierta con el esquema actual de planes de carrera o del servicio profesional de carrera, debido a que en ningún momento se contempla la actualización del personal en el desarrollo de habilidades analíticas, competencia laboral en nuevas tecnologías y se carece de una curricula que integre una visión de seguridad internacional, hemisférica y regional que permita certificar los conocimientos de los elementos que actualmente desempeñan su trabajo en áreas de seguridad en sus diferentes niveles.

El talento humano ha sido conceptualizado únicamente en la amplia experiencia de los individuos que, sin contar con una carrera técnica, una licenciatura o un diplomado en seguridad, realizan sus funciones en una franca desventaja ante la delincuencia organizada. El problema es aún más agudo en perfiles de personal que solamente concluyeron la primaria, cuenta con secundaria trunca y en el mejor de los casos con bachillerato no concluido. Esta amplia franja de personal sin capacidad de redacción y sin capacidad de lectura basa su trabajo en la observación y la acumulación de experiencias personales que le brinda su trabajo cotidiano. Desarrollar capital humano en seguridad no es una tarea fácil, fundamentalmente porque las instituciones dedicadas a la formación policial se encuentran fraccionadas y México carece de un Plan Nacional de Formación en Seguridad que incluya la certificación de competencias laborales.

En otros países se ha avanzado en este concepto, Inglaterra ha sido líder en los nuevos conceptos de Universidad Abierta (The Open University) y recientemente (abril de 2006) creó la nueva Agencia para Delitos Serios de la Delincuencia Organizada (Serious Organized Crime Agency, SOCA) instancia dedicada a la atención de delitos

serios que no han podido ser abatidos a través de las instituciones existentes. SOCA, la nueva Agencia,<sup>13</sup> representa el máximo esfuerzo de modernidad organizacional, equipamiento tecnológico de punta, apoyo computarizado, coordinación interinstitucional y un sólido sistema de inteligencia para resolver problemas que rebasan los límites territoriales tradicionales. En este nuevo esquema el capital humano ha sido debidamente seleccionado, entrenado y habilitado para utilizar las herramientas técnicas y las tecnológicas que caracterizan a la delincuencia europea que está cambiando vertiginosamente.

Hoy en día, la organización delictiva actual se maneja con la estructura de una empresa internacional, mantiene una nómina muy alta en la que se incluyen trabajadores y técnicos con preparación universitaria para justificar el prestigio de sus empresas. Contratan analistas de información y marketing acreditados socialmente para crear una capa de protección administrativa. También pagan a policías federales, estatales y municipales.

Adquieren tecnología de punta: computadoras, radiocomunicación, teléfonos satelitales y celulares, servidores e ingeniería cibernética, sociólogos y médicos, además de ingenieros químicos. Utilizan empresas fantasma que contratan personal para realizar encuestas sobre el uso de fármacos y narcóticos para identificar consumidos jóvenes y sus potenciales clientes. Para encubrir el flujo de efectivo, de los millones de dólares producto de su ilícita actividad invierten en diferentes rubros como yaks, casinos, constructoras, casas de cambio,

<sup>13</sup> NOTA: La creación de SOCA representa una respuesta gubernamental para enfrentar a la delincuencia organizada, inicia sus actividades el 1 de julio de 2006 con la finalidad de proteger a la ciudadanía. Se pretende reducir los impactos de delitos serios dificultando la operación de la delincuencia organizada al hacer del Reino Unido un ambiente hostil para los delincuentes. Consulta Internet 2007, [www.soca.gov.uk](http://www.soca.gov.uk)

gasolineras, líneas aéreas, farmacias, agencias automotrices, tiendas de autoservicio, hoteles y compra de taxis y autobuses de servicio público en diferentes estados del país, así como inversiones en España, Francia, Argentina, Guatemala, Costa Rica, Colombia, Chile, Honduras y Belice. La problemática de esta ingeniería de negocios se ha detectado en países, entre los que destacan, Chile, Colombia, España, Argentina, Alemania, Francia, Australia y Nueva Zelanda que han respondido con nuevos esquemas de capacitación de sus elementos de seguridad para lograr eficiencia operativa, adaptando su currícula académica y de formación a las nuevas circunstancias, modificando sus sistemas policiales, mejorando la legislación que ha sido rebasada, reforzando sus viejas instancias y proponiendo nuevas instituciones con mayor fortaleza y esquemas estrictos de selección y reclutamiento.

En el caso del Reino Unido, la nueva agencia SOCA incorpora a 4,000 elementos que prestaban sus servicios en el Servicio de Inteligencia Criminal Nacional (National Criminal Intelligence Service) NCIS, el equipo de reacción anticrimen NCS (National Crime Squad), y agentes de investigación e inteligencia de Migración que trabajaban en asuntos relacionados con delitos de alto impacto y delincuencia organizada. La cobertura de SOCA incluye el tráfico de drogas, delitos transnacionales y la introducción de inmigrantes ilegales al incorporar a elementos del denominado UKIS, (UK Immigration Service).

En los Estados Unidos después de los ataques del 11 de septiembre las instituciones cambiaron sus estructuras de seguridad y se crearon dos nuevas instancias: el Departamento de Seguridad Interna DHS (Department Homeland Security) y la nueva Dirección Nacional de Inteligencia ODNI (Office of the Director of National Intelligence) en el segundo caso resultante de las investigaciones de la Comisión del 9/11

que generó el Acta de Reforma y Prevención del terrorismo del 2004 (Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act). Particularmente la creación de la ODNI ha tenido un fuerte impacto en las capacidades de inteligencia y en desarrollo de sus trabajadores como lo plantea en el Plan Estratégico de Desarrollo del Capital Humano a 5 Años (Five Year Strategic Human Capital Plan) publicado en 2006.<sup>14</sup>

La ODNI ha determinado crear un nuevo sistema de capacitación a través de la Universidad Nacional de Inteligencia (National Intelligence University) creada en mayo de 2006 a efecto de profesionalizar sus cuadros, integrar los cursos de formación de analistas y potenciar el entrenamiento conjunto en los estándares de mayor calidad académica dentro de la estructura de la Comunidad de Inteligencia. El Plan Estratégico de Desarrollo del Capital Humano de la ODNI plantea un sistema de capacitación para crear las competencias necesarias en cada individuo a través de la Universidad Nacional de Inteligencia que funcionará como una red donde participan las principales Universidades y Centros Académicos, Centros de Estudios Estratégicos, Think Tanks y otros Centros de Información. La NIU coordinará los cursos y la curricula en cada caso. Las bases de este modelo de capacitación tipo comunidad provienen de las primeras propuestas instrumentadas por Marilyn B. Peterson principal colaboradora del Basic Training Currículum for Law Enforcement Analysts (2003)<sup>15</sup> que desde ese año integra un Grupo de trabajo en desarrollo curricular compuesto por representantes de las principales agencias de seguridad (DEA, FBI, HIDTA, NW3C, DIA, DOD, NIMA, IALEIA) con especialistas de Universidades (Mercyhurst College, EPIC, USMC, Migración y la Guardia Costera).

<sup>14</sup> ODNI. 2006. The US Intelligence Community's Five Year Strategic Human Capital Plan. An Annex to the US National Intelligence Strategy. Office of the Director of National Intelligence. Consulta Internet [www.odni.gov](http://www.odni.gov)

<sup>15</sup> Countedrug Intelligence Executive Secretariat. 2003. The Community Model, A Basic Training Curriculum for Law Enforcement Analysts. Counter Drug Intelligence Coordinating Group. March, 2003. (CDICG). Documento de Circulación Restringida.

Otros países como Canadá y Rusia han identificado la necesidad de mejorar el capital humano de sus principales agencias policiales y de inteligencia para adaptarlas a los nuevos retos. Tienen nuevos cursos de capacitación orientados al manejo de nuevas tecnologías computacionales y telefonía celular que no eran parte de su estructura curricular de la formación básica. Ambos países han reconocido la necesidad de rediseñar los perfiles de cada puesto, reclutando a personal técnico en radiocomunicación, CCTV, telefonía celular, mapeo computarizado y manejo del Internet.

En México aún no se han comprendido las circunstancias dinámicas que caracterizan a la delincuencia organizada y aún dependemos de las estructuras de formación tradicionales basadas fuertemente en la comprensión de un marco jurídico con base constitucional con materias orientadas al derecho, el cumplimiento de las leyes y el entendimiento del concepto de flagrancia, así como módulos dedicados a materias desarrolladas desde los 60s como Técnicas de Patrullaje, Técnicas de Aseguramiento, Técnicas de Investigación, Identificación de Armamento, Drogas, Técnicas de Fotografía y Video, Índice Delictivo, Identificación de Personas, Manejo de Estadísticas, Preservación del Lugar de los Hechos, Identificación de Vehículos y Atención de Accidentes de Tránsito, Educación Física, Manejo Defensivo y Tiro. A partir de los 80 se actualizaron contenidos en temas jurídicos, Policía de Proximidad y Atención Ciudadana, Derechos Humanos, Protección Civil, Inteligencia y Orden Cerrado. Entre 1990 y el 2006 se actualizaron los contenidos en materias como: Radiocomunicación Matra (Sistema MC9600), temas de Seguridad Aeroportuaria, Informática, Seguridad Pública y Seguridad Nacional a través de Diplomados y Cursos de Actualización.

### ***Canadá responde inmediatamente al entrenamiento moderno***

En contraste, Canadá, ha aprovechado adecuadamente los términos de relación entre México y Estados Unidos planteados en el TLCAN estableciendo en el mercado americano 1,700 empresas que operan en el 2007 bajo convenios correlacionados también con el ASPAN. Para Canadá está claro que los tres países han formado un bloque comercial que representa conjuntamente el 20% de las exportaciones y el 25% de las importaciones mundiales. En materia de seguridad, Canadá requiere de México una mayor cooperación en asuntos que afectan a la región, seguridad pública, combate al terrorismo y al crimen organizado así como la protección del medio ambiente.

En lo que se refiere a la oferta de formación técnica, Canadá instrumentó a partir de abril de 2006 una nueva opción en Análisis de Inteligencia Criminal (Crime and Intelligence Análisis) a efecto de ampliar la oferta académica con la Licenciatura en Tecnología e Investigación Forense. La nueva opción cubre la creciente demanda de analistas en delincuencia organizada que requieren las áreas de cumplimiento de la ley, las empresas y las áreas policiales. La curricula fue diseñada conjuntamente entre el personal académico del Instituto de Tecnología de British Columbia (British Columbia Institute of Technology), BCIT, analistas del Servicio de Inteligencia Criminal de Canadá y un acuerdo de desarrollo con la empresa i 2, líder en sistemas de vínculos computarizados, cruce de bases de datos y visualización gráfica.

La estrategia de vinculación entre academia, agencias policiales y de inteligencia combinada con el sector empresarial es única y coloca a Canadá como líder en la actualización de su capital humano en este

importante sector. Es conveniente señalar que parte de la inversión financiera para este proyecto proviene de la iniciativa privada y del programa de Desarrollo Colegial de i2 (Collegiate Outreach Program, COP).

En México, las principales agencias policiales y de inteligencia utilizan los sistemas de visualización de i2, Watson, Memex y Pen Link entre otros desarrollos de cruce de bases de datos. En Estados Unidos y Canadá este software es utilizado por instancias militares, policiales, inteligencia, cumplimiento de la ley e instancias privadas, ya que son productos que permiten graficar rápidamente hechos que vinculan información de personas, eventos, mapas, videos, audio, así como las relaciones de estos en términos de georeferencia y temporalidad. Permiten también analizar delitos aplicando las nuevas tecnologías de localización satelital GIS (Geographic Information Systems) mediante un software que traza tendencias y referencias de eventos históricos, analiza transferencias financieras, frecuencia de llamadas para identificar patrones, definir prioridades y apoyar las áreas tácticas y de investigación. Canadá ofrece también otros cursos entre los que destacan: análisis delictivo, mapeo delictivo computarizado, análisis de seguridad nacional, explotación de bases de datos en Internet, y perfiles geográficos.

Otro avance relevante de Canadá es la utilización de un sistema de estadísticas de distribución espacial del crimen elaboradas por el Centro Canadiense de Estadísticas de Justicia, utilizando técnicas de mapeo y el concepto de unidades geográficas donde se describe la distribución de la delincuencia en la Isla de Montreal con el geocódigo de cada delito y cada delincuente cruzando bases de datos policiales y gubernamentales para lograr un mapeo real de la delincuencia en

Montreal. El sistema fue elaborado con la participación de entidades gubernamentales y personal de universidades como Holly Johnson de la Universidad de Ottawa y Les Kennedy de la Universidad de Rutgers conjuntamente con Valerie Pottie Bunge del Departamento de Justicia de Nueva Escocia, Lucie Léonard de Seguridad Pública, Marnie Wallace y Mike Wisener de Estadísticas de Canadá (Statistics Canada).<sup>16</sup>

***México ante el Acuerdo de Seguridad y el Progreso en América del Norte, ASPAN***

México ha asumido compromisos dentro del Acuerdo de Seguridad y el Progreso en América del Norte ASPAN. Los acuerdos se alcanzarán en el período 2006-2012. Una definición importante para el nuevo gobierno será reconocer la importancia geoestratégica de nuestro país en la denominada Comunidad Norteamericana que enfoca esfuerzos de cooperación comercial y de seguridad entre Estados Unidos, Canadá y México. Dos elementos son de importancia toral para la transformación de las relaciones de comercio y seguridad para México: el Tratado el Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, o NAFTA en inglés North American Free Trade Agreement) y la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte ASPAN (Alliance for the Security and Prosperity of North America) que ha establecido grupos de trabajo a nivel ministerial en los tres países para tratar asuntos clave en economía, comercio y seguridad determinando metas de corto plazo para reportar

<sup>16</sup> NOTA: El término geocódigo se define como el mapeo de datos conteniendo los datos fidedignos de un delincuente cruzados con el lugar georeferenciado donde cometió el delito. La información debe estar validada por evidencia policial documentada para ingresar al sistema. Minister of the Industry. 2006. Savoie, J. Bédard F. y Krista Collins. Neighbourhood Characteristics and the Distribution of Crime on the Island of Montréal. Crime and Justice Research Paper Series. Statistics Canada. Canadian Centre for Justice Statistics. Consulta Internet 2007. [www.statcan.ca](http://www.statcan.ca)

avances a cada uno de los tres gobiernos. Los compromisos se podrían agrupar en cinco rubros:

- Necesidad de crear instituciones que respondan a los intereses actuales,
- Capacitar profesionalmente capital humano,
- Consolidar estudios estratégicos con la participación de investigadores y académicos de niveles superiores,
- Homologar los sistemas de compartición de información, y
- Necesidad de proteger la infraestructura crítica.

### ***México enfrenta circunstancias sin referente***

Los registros públicos sobre los homicidios y ejecuciones acreditados al crimen organizado en México en el período 2001-2006 alcanzan la cifra de 8,654 personas que perdieron la vida.<sup>17</sup> En el 2006, se registraron circunstancias fuera de lo común que fueron acreditadas al crimen organizado, se estiman 2,250 homicidios ocurridos en el último tramo de la administración pasada. Como respuesta, en el 2007 se implantaron los Operativos Conjuntos en Michoacán, Tijuana, BC, Sinaloa, Guerrero, Nuevo León y Tamaulipas.

Los casos más emblemáticos son los de Guerrero y Michoacán. En Guerrero se verificaron 700 homicidios en 2005 (más de 500 muertes

<sup>17</sup> NOTA: Se indica que los datos corresponden a fuentes policial: 8,654 personas ejecutadas acreditadas a la delincuencia organizada y al narcotráfico durante el sexenio 2001-2006. Asimismo en el 2006 se registran 2,250 personas fallecidas por las mismas instancias delincuenciales principalmente en los estados de Michoacán, Guerrero, Nuevo León, Tamaulipas, Baja California, Sinaloa, Chihuahua, Veracruz y Tabasco. Armando Maceda. 2007. Durante Enero 190 Ejecuciones. Diario Monitor, p. 1-4.

violentas en las principales ciudades Acapulco, Petatlán, Zihuatanejo y Chilpancingo) dato que ha preocupado a las instancias de seguridad pública del Estado. Es importante señalar la importancia de una persecución ocurrida en Acapulco (27 de enero de 2006) donde agentes de la Policía Preventiva Municipal del puerto se enfrentaron a un grupo armado. La policía trató de intervenir ante narcotraficantes y reducir sus actividades en zonas de alta incidencia delictiva, particularmente en la zona denominada La Garita. Como resultado hubo detenidos y muertos. Como consecuencia el 20 de abril, dos elementos de la policía (Mario Núñez Magaña y Alberto Ibarra Velásquez) son secuestrados, desaparecidos, torturados y decapitados. Los sicarios dejaron un mensaje que provocó la desintegración total del grupo policial que participó en el operativo.<sup>18</sup> Posteriormente a este hecho aparecieron 10 cabezas humanas en Acapulco y ocurrieron otras ejecuciones simultáneas descubiertas el 25 de junio cuando aparecieron 8 cadáveres ejecutados con armas AK 47, huellas de tortura y tiro de gracia. En el estado de Guerrero en los primeros meses de 2006 (de enero a junio) se habían registrado 50 personas ejecutadas, en la mayoría con armas de uso exclusivo del ejército incluyendo granadas de fragmentación.<sup>19</sup>

En Michoacán durante 2006 se contabilizaron 546 ejecuciones acreditadas a la delincuencia organizada. Un hecho delictivo de alto impacto ocurrió en Uruapan en septiembre de 2006 cuando un

<sup>18</sup> Entre los casos más impactantes destacan los homicidios del Comandante Mario Núñez Magaña y del Oficial Alberto Ibarra Velásquez, adscritos al Grupo Relámpago de la Policía Preventiva Municipal de Acapulco quienes participaron en el enfrentamiento del 27 de enero de 2006 en La Garita. El 19 de abril fueron levantados (secuestrados sin intención de pedir rescate) torturados y decapitados. Posteriormente el día 20 de abril, sus cabezas fueron colocadas en la reja de la coordinación administrativa de la Secretaría de Finanzas con un anuncio conteniendo la leyenda Para que Aprendan a Respetar. Misael Habana de los Santos. 2006. Van 15 asesinatos en menos de dos semanas. 2006. La Jornada. 26 de junio de 2006. Consulta Internet.

<sup>19</sup> NOTA: El secretario de Seguridad Pública de Guerrero, Juan Heriberto Salinas Altés, afirmó que en 2006 se registraron 21 lanzamientos de granadas con un saldo de dos muertos y 26 heridos.

comando armado irrumpió en un centro nocturno del municipio y tras amagar a las personas que ahí se encontraban y hacer disparos al techo arrojó en la pista de baile 5 cabezas humanas, junto a las cuales colocaron una cartulina con el mensaje: “La familia no mata por paga. No mata mujeres, no mata inocentes, sólo muere quien debe morir, sépanlo toda la gente, esto es justicia divina”. Con éstas, sumaban en ese momento 13 las personas decapitadas en 2006 en ese estado. Para finales del 2006 se registró un total de 17 personas decapitadas. El escenario nacional se complicó cuando el 22 de junio en Rosarito, Baja California fueron encontradas otras cinco cabezas cercenadas, tres de ellas pertenecientes a policías.

Es indudable que la delincuencia ha cambiado, se ha modernizado y actualmente es un fenómeno global donde las instituciones policiales enfrentan nuevas amenazas. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, las fuerzas de seguridad enfrentan a la delincuencia organizada con técnicas tradicionales por lo que las actuales estrategias aún no han resuelto el problema.

En México, la seguridad continúa siendo la mayor preocupación de la ciudadanía, por lo que en el 2007 y en los años subsiguientes, la demanda de recursos humanos en seguridad aumentará debido a las condiciones sociales y riesgos a que estará expuesto el país. La respuesta gubernamental más reciente es la Estrategia Integral para la Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia que conjuntamente instrumenta el Gobierno Federal y los 31 Gobernadores del país y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal quienes acordaron 10 ejes de seguridad y una Cruzada Nacional contra la Delincuencia.

## ***Hacia una nueva estructura curricular en seguridad***

México requiere de una nueva estructura curricular en seguridad integrada con la participación de Universidades, Institutos, Centros Académicos, Instalaciones Estratégicas, sector industrial, empresarial, aeroportuario y empresas dedicadas a la seguridad privada.

La estructura curricular debe responder a nuevas políticas y tener como principales características un enfoque público comparado con el enfoque del pasado basado en la secrecía; una curricula que entrene al capital humano en un sistema que comparte información en substitución del sistema antiguo de basado en un excesivo enfoque en la recolección.

La capacitación debe enfocarse al pensamiento crítico, al desarrollo de habilidades analíticas, entendimiento de otras culturas, énfasis en un enfoque multilateral y multilingüe, basado más en inteligencia de fuentes abiertas que en la obtención de información personal, privada o secreta; desarrollo de capacidades en el manejo de nuevas tecnologías, explotación de bases de datos, acceso técnico a internet, con un enfoque de mayor inversión en expertise humano que en la adquisición de tecnología de punta. Reconocimiento de errores en lugar de esconderlos y una planeación y pensamiento de largo plazo en lugar de la planeación sexenal que ha caracterizado a México. Hasta el momento no existe una oferta académica y de formación que tenga un enfoque de este tipo, por lo que se proponen las principales líneas de acción.

1.- Ante la inseguridad no solo atacar efectos sino las causas que la genera.

La seguridad debe resolverse no solo atacando los efectos sino conforme a las causas que la producen; para México son fundamentales la pobreza, los temas de migración, la globalización y la estabilidad económica; una mejor economía nacional y personal será factor importante para reducir los delitos.

2.- El componente internacional es clave.

A partir de las experiencias y análisis de los ataques del 11 de septiembre en Nueva York, queda claro que el componente internacional es clave para entender los cambios que han ocurrido en las regiones del mundo. Para México es fundamental aprender de lo ocurrido. Si pudiéramos englobar las experiencias en tres grandes rubros, es claro que se requiere capacitación profesional, sistemas para compartir información y la necesidad de proteger instalaciones estratégicas.

3.- Servidores públicos capacitados.

Los sistemas de seguridad requieren servidores públicos preparados. La eficiencia es determinante porque ninguno de los objetivos actuales puede alcanzarse exitosamente si no se establece superioridad técnica en el campo del manejo de la información y su adecuado procesamiento. Los retos de la seguridad que México tendrá que enfrentar en los próximos años son complejos, por ello debemos basar nuestro sistema en la oportunidad, la innovación y la eficiencia.

#### 4.- Estudios Estratégicos.

La carencia de coordinación de análisis e investigaciones en materia de seguridad ha limitado la potencialidad de participación de Universidades, Institutos y centros académicos que podrían contribuir en la conformación de una agenda de Estudios Estratégicos. La información universitaria y la capacidad de su personal académico debe aprovecharse. En la lucha contra las fuerzas de la delincuencia la victoria va a depender mas de la información previa y la operación oportuna que de los actos de fuerza.

#### 5.- Enfoque multidisciplinario en seguridad.

Integrar profesorado especializado en temas que requieren un enfoque interdisciplinario. La migración es un ejemplo claro de la necesidad de enfoques interdisciplinarios que requieren estudios por parte de Institutos y Centros como el Colegio de la Frontera Norte así como por Universidades e Instituciones académicas entre los que destacan el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la UNAM, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Iberoamericana, la Universidad de las Américas (UDLA), la Universidad del Valle de México, la Salle, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), el CIDE y numerosas Universidades de los Estados a efecto de mejorar el trabajo de la Cancillería y Gobernación.

#### 6.- Derechos civiles y humanos.

La curricula debe contener un enfoque de seguridad que privilegie los Derechos Civiles y Humanos, temas básicos relacionados con las

libertades individuales y que ha sido objeto de múltiples reflexiones en la sociedad. Cumpliremos con los estándares internacionales en derechos humanos.

#### 7.- Seguridad para los negocios.

Se debe orientar al sistema de seguridad que garantice la continuidad en el comercio y los negocios. El factor empresarial ha intensificado la relación comercial de México con Canadá, con los Estados Unidos, con Europa y Latinoamérica generando fuertes vínculos. La curricula debe incorporar temas de seguridad empresarial e industrial para proteger los negocios y a los ciudadanos mexicanos y a los de otros países que radican en México o lo visitan en planes de negocios y turismo. Todos ellos requieren seguridad.

#### 8.- Colaboración internacional en seguridad.

La participación de México en foros internacionales de seguridad ONU, OEA debe ser de liderazgo y cumpliendo los compromisos de colaboración multinacional, aspectos operativos y de logística y sobre todo modernizando y apoyando las estructuras a cargo de las Secretarías de la Defensa y Marina.

### ***Conclusiones***

En el 2007 particularmente y en general en el período hasta el 2012, los temas de seguridad pública, migración y justicia tendrán una atención especial en México. Las circunstancias actuales han confrontado la capacidad de respuesta policial y los delitos han impactado en las estructuras de reclusión, introduciendo un nuevo escenario donde

un problema de seguridad pública rápidamente puede escalar a un problema de seguridad nacional y en caso de no atenderse adecuadamente, puede convertirse en un problema de seguridad internacional.

México carece de un sistema formal de capacitación de especialistas en seguridad, esto nos coloca en una enorme desventaja competitiva, por lo tanto se requiere crear un plan nacional educativo en seguridad con un sistema de participación académica conjunta con Universidades e Institutos. Con personal académico del Colegio de la Frontera Norte así como por Instituciones académicas entre las que destacan el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la UNAM, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Iberoamericana (UIA), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Universidad de las Américas (UDLA), la Universidad del Valle de México (UVM), la Salle, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), el CIDE, la Escuela Libre de Derecho y las numerosas Universidades de los Estados y los Institutos incorporados al ANUIES que con personal académico contribuyan en un esfuerzo integral en seguridad para lograr un plan nacional de profesionalización.

- Esquema académico. Desarrollar un sistema de participación de universitarios en materia de seguridad. Las Universidades cuentan con especialistas en todas las ramas y contribuirán en un esquema académico para profesionalizar analistas en universidades, institutos y centros de investigación.
- Participación de Universidades. Crear un sistema educativo nacional para profesionalizar a quienes se dedican al análisis, a la planeación y a la operación de los sistemas de seguridad pública.

- Crear un Instituto que concentre a los especialistas en materia de seguridad que contribuyan en la conformación de una agenda estratégica de largo plazo con enfoque interdisciplinario.
- Comercio y Negocios. Intensificar la relación comercial con nuestros países vecinos, generando vínculos comerciales, económicos, políticos, diplomáticos y de seguridad.
- Información previa. Desarrollar un sistema de inteligencia integrado para dar servicio a las policías estatales para reforzar el combate a la delincuencia organizada. La lucha contra las fuerzas delictivas va a depender mas de la información previa y la operación oportuna que de los actos de fuerza.

Cuadro 1. El nuevo paradigma de la formación de capital humano

Esquema de formación tradicional	Nuevo esquema de formación del capital humano
Curricula con materias y especialidades en cada instancia academias, institutos y centros de formación (PFP, AFI, Policías, ANSP, PGR).	Plan Nacional de Desarrollo curricular del capital humano en seguridad.
Participación eventual de universidades.	Participación integral de universidades, institutos, centros académicos.
Nula participación de empresas de seguridad privada.	Participación integral de empresas de seguridad privada.
Enseñanza sin tecnología GPS.	Enseñanza basada en uso permanente de tecnología GPS.

(continúa)

<b>Esquema de formación tradicional</b>	<b>Nuevo esquema de formación del capital humano</b>
Enseñanza basada en mapas impresos.	Enseñanza basada en atlas de riesgos y mapeo electrónico.
Enfoque Unilateral o Bilateral.	Enfoque Multilateral.
La mayor parte del trabajo basado en análisis de información secreta.	La mayor parte del trabajo de análisis de información basado en fuentes abiertas.
Énfasis en aspectos Técnicos.	Énfasis en aspectos de Capital Humano.
Énfasis en la Recolección de información.	Énfasis en el Análisis de información.
Enfoque mono-lingüe.	Enfoque multi-lingüe.
Políticas de esconder errores.	Políticas de reconocer errores.
Pensamiento y planeación de corto plazo.	Pensamiento y planeación de largo plazo.

(finaliza)

## ***Bibliografía***

### Consultas de Internet

**Agencia para Delitos Serios de la Delincuencia Organizada (Serious Organized Crime Agency, SOCA).** Consulta Internet 2007, [www.soca.gov.uk](http://www.soca.gov.uk)

Federal Research Division, Library of the Congress. 2003. **Organized Crime and Terrorist Activity in Mexico, 1999-2002.** Washington, D. C., versión electrónica [www.loc.gov/rr/frd](http://www.loc.gov/rr/frd)

National Drug Intelligence Center (NDIC). 2007. **National Methamphetamine Threat Assessment.** US, Department of Justice. Consulta Internet 2007 [www.usdoj.gov/ndic](http://www.usdoj.gov/ndic)

National Drug Intelligence Center (NDIC). 2007. **National Drug Threat Assessment.** US, Department of Justice. Consulta Internet 2007 [www.usdoj.gov/ndic](http://www.usdoj.gov/ndic)

ODNI. 2006. ***The US Intelligence Community's Five Year Strategic Human Capital Plan. An Annex to the US National Intelligence Strategy.*** Office of the

Director of National Intelligence. Consulta Internet [www.odni.gov](http://www.odni.gov)

Savoie, J. Bédard F. y Krista Collins. 2006. **Neighbourhood Characteristics and the Distribution of Crime on the Island of Montréal. Crime and Justice Research Paper Series.** Statistics Canada. Canadian Centre for Justice Statistics. Consulta Internet 2007. [www.statcan.ca](http://www.statcan.ca)

Citas, libros y artículos

Arana, A. 2005. **How the Street Gangs Took Central America.** Foreign Affairs. May/June 2005, Volume 84, Number 3.

Castells, M. 2001. **La Conexión Perversa: La Economía Criminal Global.** En: **La Era de la Información. Economía, Economía y Cultura.** Vol, III, Fin de Milenio. Siglo Veintiuno Editores.

Countedrug Intelligence Executive Secretariat. 2003. **The Community Model, A Basic Training Curriculum for Law Enforcement Analysts. Counter Drug Intelligence Coordinating Group.** March, 2003. (CDICG). Documento de Circulación Restringida.

SEGOB, Instituto Nacional de Migración (2005). **Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera Sur de México,** formato electrónico.

### Consulta a medios (Periódicos)

González A., Roberto y José Antonio Román. (2007), **México, incapaz de crear empleos para frenar la migración: Bancomer.** Declaraciones de Cecilia Romero, Comisionada del Instituto Nacional de Migración, INM. 2007. Conferencia Internacional Sobre Migración y Desarrollo: una perspectiva integral desde el sur. La Jornada 15 de febrero de 2007. Consulta Internet 2007.

Joyner, Alfredo y Esperanza Barajas. 2007. **Investigan a Ex Titular de COFEPRISA.** Periódico El Centro 23 de marzo de 2007.

Maceda, Armando. (2007). **Durante Enero 190 Ejecuciones,** Diario Monitor.

Meléndez, José . (2007). **Caen policías en Guatemala por asesinato de Diputados.** El Universal, 23 de febrero de 2007, Consulta Internet 2007.

Misael Habana de los Santos. (2006). **Van 15 asesinatos en menos de dos semanas.** La Jornada. 26 de junio de 2006, Consulta Internet 2007.



## Abstract

*El artículo explica las causas estructurales que dan origen a un problema público de magnitud importante porque se relaciona con la viabilidad financiera de los gobiernos y con el destino de numerosas personas que en los rubros de pensiones y jubilaciones localizados en el seno de la universidad pública estatal, tienen derechos acreditados que no es posible desconocer porque forman parte de relaciones de solidaridad que el Estado mexicano ha formalizado durante largo tiempo y que en el presente plantean el reto de asegurar su cumplimiento para que el contrato social entre gobernantes y gobernados no sea desarticulado ante la falta de recursos en momentos que la economía mexicana no alcanza a generar de modo simultáneo satisfactores económicos y bienestar creciente.*

## Regímenes de jubilaciones y pensiones de las Universidades públicas estatales

**Roberto Salcedo Aquino\***

*Palabras clave: Gobierno, jubilaciones, pensiones, riesgo y universidades.*

*The article explains the structural causes that give origin to a public problem of important magnitude because it is related to the financial viability of the governments and to the destiny of numerous people who in the headings of pensions and retirements located in the university public state, have credited right that is not possible to not know because they comprise of solidarity relations that the Mexican State has formalized during long time and which in the present they raise the challenge to assure his fulfillment so that the social contract between governed and governors is not disarticulated before the lack of resources at moments that the Mexican economy does not reach to generate in a simultaneously way economic progress and increasing well-being.*

*\*Profesor de Carrera de Tiempo Completo por Concurso de Posición en la Facultad de Estudios Profesionales Acatlán, de la Universidad Nacional Autónoma de México.*

*Fue Oficial Mayor en las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología, Relaciones Exteriores y en el Departamento del Distrito Federal.*

*Auditor Especial de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación.*

*Key words: Government, retirements, pensions, risk and universities.*

## ***Introducción***

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene asignada la tarea de fiscalización superior para promover el buen gobierno; impulsar la cultura de la rendición de cuentas, clara y transparente, sobre la administración y aplicación de los recursos federales; evaluar si éstos se ajustaron a la legislación y normatividad que regula su operación, y verificar si se cumplieron los objetivos y metas contenidos en los programas federales con eficiencia, eficacia y economía.<sup>1</sup>

En este marco, la ASF ha pronunciado que en la gestión gubernamental prevalecen segmentos específicos, estratégicos por su relevancia, en donde se requiere abatir diversos grados de opacidad y riesgo, y que se han detectado diversas áreas de oportunidad que requieren ser atendidas, con el fin de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en todos los ámbitos del quehacer público en nuestro país, para afianzar el cambio democrático en México.<sup>2</sup>

Las pensiones y jubilaciones constituyen un área sensible de riesgo, las cuales representan, anualmente, erogaciones crecientes que no son reveladas como pasivos contingentes en la información financiera. Este problema amenaza con estrangular las finanzas públicas del país. El pasivo total por este concepto al 31 de diciembre de 2004 era de 5 billones de pesos.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Auditoría Superior de la Federación, Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículos 3 y 14, México, 2000, pp. 7, 10 y 11.

<sup>2</sup> Auditoría Superior de la Federación, Visión Institucional, Áreas de Oportunidad, México, 2006, pp. 29.

<sup>3</sup> Auditoría Superior de la Federación, Visión Institucional, Áreas de Oportunidad, México, 2006, pp. 30.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2002-2006 señalaron la necesidad de preparar los sistemas de pensiones de los trabajadores que laboran en los estados para el revertimiento de la pirámide demográfica, a fin de evitar problemas de sostenibilidad en el futuro; y la urgencia de una reforma integral para darles viabilidad financiera. Estas obligaciones crecen exponencialmente año con año, y no son reportadas por el Ejecutivo Federal en los informes que rinde a la H. Cámara de Diputados, por lo que la revelación y transparencia de los pasivos contingentes son necesarias para conocer su composición, estructura e impacto actual y futuro en las finanzas públicas.

En este contexto, a partir de 2001 la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)<sup>4</sup> analizaron las dificultades financieras de los regímenes de jubilaciones y pensiones de las universidades públicas estatales (UPES). En el año 2002 la ANUIES dio a conocer los resultados del estudio actuarial estandarizado de 30 UPES, en el que se determinó que el pasivo generado por dichos regímenes era del orden de los 250,000.0 millones de pesos.

En el estudio que realizó la ANUIES se determinó que el pasivo se generó principalmente por la inexistencia en las universidades de un fondo para el financiamiento del pago de sus obligaciones laborales, o bien, en el caso de que contaran con él, por la insuficiencia de recursos financieros para atender estos compromisos.

<sup>4</sup> Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, "Informe del Programa de Fomento a Reformas Estructurales en las Universidades Públicas Estatales", XXIII Sesión Ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines, 21 y 22 de mayo de 2004, Aguascalientes, Ags., págs. 1-3.

En las páginas siguientes se presentan los resultados de la auditoría de desempeño realizada por la entidad de fiscalización superior de la federación, con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2005 a los regímenes de jubilaciones y pensiones de las 28 UPES, que en el periodo 2002-2005, recibieron recursos federales, a fin de evaluar las acciones que éstas llevaron a cabo para atender los problemas estructurales derivados de sus pasivos laborales.

Esta problemática fue originada entre otros factores, por la diversidad de los contratos colectivos de trabajo de las universidades públicas estatales, que se clasifican en cuatro grupos, a fin de identificar las particularidades de sus regímenes: grupo I, régimen sin responsabilidad, dado que la pensión es cubierta al cien por ciento por una institución de seguridad social como el IMSS, ISSSTE o un Sistema Estatal de Seguridad; grupo II, régimen con responsabilidad parcial, en donde un porcentaje del pago de la pensión es cubierto por la universidad y otro por las instituciones de seguridad social; grupo III, régimen de responsabilidad total, las universidades realizan el pago del cien por ciento de la jubilación y/o pensión, y grupo IV, sistema de doble pensión, en donde se ubican las universidades que cuentan con dos sistemas de pensión, es decir, uno bajo la responsabilidad total de la universidad y otro en el que además sus trabajadores reciben pensiones de una institución de seguridad social.

A partir de ese diagnóstico, y para contribuir a revertir la insolvencia de los regímenes de jubilaciones y pensiones de las UPES, el Gobierno Federal, a través de la SEP, transfirió a 28 universidades públicas estatales 3,072.5 millones de pesos durante el periodo 2002-2005.

La hipótesis que guió el proceso de fiscalización sobre los regímenes de jubilaciones y pensiones de las universidades públicas estatales, consideró el cuestionamiento fundamental de comprobar si las acciones implementadas por las universidades para reformar sus sistemas pensionarios, incidieron en la viabilidad financiera de dichos regímenes.

Los elementos que dieron origen a la construcción de la hipótesis, tomados del estudio formulado por la ANUIES,<sup>5</sup> fueron los siguientes:

- La edad a la que se accedía a la jubilación era en promedio de 52 años y la esperanza de vida de 75 años.
- El requisito fundamental para alcanzar la jubilación era el de cumplir, en general, 25 años de servicio, sin tener asociado ningún otro criterio como puede ser la edad.
- Pocas instituciones contaban con un fondo institucional de financiamiento para atender los compromisos de jubilaciones y pensiones.
- Los montos de las pensiones estaban en un “sistema de jubilación dinámica”, por lo que se incrementaban en la misma proporción que los salarios de los trabajadores en activo.
- El monto de la pensión respecto de los salarios variaba entre universidades desde el 25% hasta el 193%.
- El costo de beneficio a los pensionados y a otorgar a los trabajadores actuales y futuros, en porcentaje de la nómina base, variaba para las diferentes universidades, desde el 4.9% hasta el 134%.

<sup>5</sup> Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, “Informe del Programa de Fomento a Reformas Estructurales en las Universidades Públicas Estatales”, XXIII Sesión Ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines, 21 y 22 de mayo de 2004, Aguascalientes, Ags., págs. 1-3.

La ASF se dio a la tarea de verificar la información contenida en 22 valuaciones actuariales con cifras al 31 de diciembre de 2005, de acuerdo con los resultados contenidos en ellas, se identificó y analizó el comparativo del comportamiento de las variables relacionadas con la viabilidad financiera de sus regímenes de jubilaciones y pensiones antes y después de las reformas efectuadas, lo que permitió determinar que las reformas y acciones implementadas lograran incidir de manera positiva en la viabilidad financiera de los regímenes de jubilaciones y pensiones de las universidades públicas estatales.

Los aspectos que se revisaron en la auditoría son los que se presentan en el cuadro siguiente:

**Aspectos Revisados**

28 UPES	22 UPES	16 UPES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativa Laboral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valuaciones actuariales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficiarios y recursos financieros.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenios SEP-UPES.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución de Fideicomisos.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicación de 698.5 millones de pesos de recursos federales.</li> </ul>

***Transferencia de recursos federales***

En el Transitorio Cuadragésimo del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 se estableció que las UPES podrán recibir recursos federales mediante la celebración de Convenios de Colaboración y Apoyo con la SEP. La ASF verificó que el monto que se transfirió a las UPES en 2005 ascendió a 3,703.4 millones de pesos.

En 2005 fueron 16 las UPES que presentaron proyectos (17 en total) para reducir los pasivos de sus regímenes de jubilaciones y pensiones. Del total de recursos federales autorizados en 2005 a las universidades públicas estatales, 698.5 millones de pesos fueron para apoyar la ejecución de 17 proyectos dirigidos a impulsar reformas a los regímenes de jubilaciones y pensiones para reducir la carga financiera de sus pasivos contingentes; y para fortalecer los fondos de financiamiento de los sistemas reformados de jubilaciones y pensiones de 16 UPES, como se presenta en el cuadro 1.

**Cuadro 1. Recursos Federales asignados por la SEP a las universidades públicas estatales en el periodo 2002-2005 para sus regímenes de jubilaciones y pensiones (miles de pesos)**

Núm.	Universidad	2002 <sup>1/</sup>	2003 <sup>1/</sup>	2004 <sup>2/</sup>	2005 <sup>3/</sup>	Total	%
1	Autónoma de Aguascalientes	0.0	85,040.0	20,152.0	25,039.0	130,231.0	4.2
2	Autónoma de Baja California	39,340.0	49,460.0	12,121.0	92,065.4	192,986.4	6.3
3	Autónoma de Baja California Sur	0.0	2,520.0	808.0	4,851.2	8,179.2	0.3
4	Autónoma de Coahuila	78,880.0	11,680.0	18,231.0	0.0	108,791.0	3.5
5	De Colima	8,180.0	19,590.0	0.0	0.0	27,770.0	0.9
6	Autónoma de Chiapas	5,780.0	1,560.0	81.0	6,271.8	13,692.8	0.4
7	Autónoma de Ciudad Juárez	80,520.0	33,890.0	18,044.0	56,793.0	189,247.0	6.2
8	Juárez del Estado de Durango	8,530.0	3,070.0	0.0	0.0	11,600.0	0.4
9	De Guanajuato	43,850.0	4,950.0	7,871.0	5,932.3	62,603.3	2.0
10	Autónoma de Guerrero	50,000.0	30,000.0	0.0	102,303.3	182,303.3	5.9
11	Autónoma del Estado de Hidalgo	68,150.0	27,370.0	14,000.0	9,173.2	118,693.2	3.9
12	De Guadalajara	0.0	200,000.0	74,000.0	0.0	274,000.0	8.9
13	Autónoma del Estado de México	8,440.0	2,030.0	778.0	10,000.0	21,248.0	0.7
14	Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	0.0	0.0	0.0	95,000.0	95,000.0	3.1
15	Autónoma del Estado de Morelos	0.0	1,520.0	0.0	0.0	1,520.0	0.0 <sup>4/</sup>
16	Autónoma de Nayarit	104,460.0	34,740.0	31,476.0	37,437.9	208,113.9	6.8
17	Autónoma de Nuevo León	126,600.0	51,470.0	47,158.0	100,000.0	325,228.0	10.6
18	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	0.0	123,570.0	0.0	50,000.0	173,570.0	5.6
19	Autónoma de Querétaro	115,430.0	33,340.0	26,000.0	0.0	174,770.0	5.7
20	Autónoma de San Luis Potosí	10,240.0	0.0	4,419.0	0.0	14,659.0	0.5
21	Autónoma de Sinaloa	50,000.0	20,430.0	0.0	0.0	70,430.0	2.3
22	De Sonora	13,770.0	3,440.0	0.0	27,879.6	45,089.6	1.5
23	Instituto Tecnológico de Sonora	60,950.0	20,420.0	5,984.0	0.0	87,354.0	2.8
24	Autónoma de Tamaulipas	93,510.0	41,760.0	5,233.0	0.0	140,503.0	4.6
25	Autónoma de Tlaxcala	8,780.0	3,570.0	0.0	0.0	12,350.0	0.4
26	Veracruzana	24,590.0	6,250.0	3,722.0	45,720.4	80,282.4	2.6
27	Autónoma de Yucatán	0.0	116,830.0	51,090.0	0.0	167,920.0	5.5
28	Autónoma de Zacatecas	0.0	71,500.0	32,832.0	30,000.0	134,332.0	4.4
	<b>Total</b>	<b>1,000,000.0</b>	<b>1,000,000.0</b>	<b>374,000.0</b>	<b>698,467.1</b>	<b>3,072,467.1</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Información proporcionada por la Subsecretaría de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública; y la contenida en los **Convenios de Apoyo Financiero y de Colaboración y Apoyo**, celebrados entre la SEP y las Universidades Públicas Estatales.

- 1/ Recursos transferidos a través del Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas (FAEUP).
- 2/ En 2004 el fondo se denominó Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales.
- 3/ Recursos transferidos en el marco de los recursos extraordinarios autorizados en el Artículo Transitorio Cuadragésimo del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005.
- 4/ No significativo.

## ***Clasificación de los regímenes de jubilaciones y pensiones de las Universidades Públicas Estatales***

El Estado garantiza el derecho de los mexicanos a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales para el bienestar individual y colectivo, además del otorgamiento de una jubilación o pensión, a través de los apartados “A” Instituto Mexicano del Seguro Social y “B” Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con dicho postulado jurídico, en los estados de la República Mexicana la seguridad social se da a través de instituciones creadas para otorgar, entre otras prestaciones, el derecho de una pensión o jubilación a sus trabajadores, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en sus ordenamientos legales.

Sin limitar dicho principio constitucional, la seguridad social puede otorgarse directamente, siempre y cuando las prestaciones que se otorguen nunca sean inferiores a lo que establece el 123 Constitucional.

Es por ello, que la seguridad social de los trabajadores<sup>6</sup> de las UPES está convenida en sus Contratos Colectivos de Trabajo, y se otorga a través del IMSS, el ISSSTE e instituciones estatales de seguridad social, y directamente por las propias universidades.

La SEP, de acuerdo con las disposiciones establecidas en los Contratos Colectivos de Trabajo clasificó a las UPES en 4 grupos, que se presenta en el cuadro 2.

<sup>6</sup> Las Universidades Públicas Estatales cuentan con dos clases de trabajadores los Académicos y Administrativos, los primeros encargados de la docencia y los segundos realizan funciones administrativas propias de la universidad.

**Cuadro 2. Clasificación de las universidades públicas estatales**

Núm.	Universidad	Institución de Seguridad Social
Grupo I		
1	Autónoma de Chiapas	ISSSTE
2	Autónoma del Estado de México	ISSEMYM <sup>1/</sup>
3	De Sonora	ISSSTESON <sup>2/</sup>
4	Autónoma de Tlaxcala	IMSS
5	Veracruzana	IPE <sup>3/</sup>
Grupo II		
6	Autónoma de Aguascalientes	IMSS
7	Autónoma de Baja California	IMSS
8	Autónoma de Coahuila	DIPETRE <sup>4/</sup>
9	Juárez del Estado de Durango	ISSSTE
10	De Guanajuato	ISSEG <sup>5/</sup>
11	Autónoma de Guerrero	ISSSTE
12	Autónoma de San Luis Potosí	ISSSTE
13	Instituto Tecnológico de Sonora	ISSSTESON
14	Autónoma de Tamaulipas <sup>6/</sup>	IMSS
15	Autónoma de Zacatecas	ISSSTE
Grupo III		
16	Autónoma de Baja California Sur	Régimen propio
17	Autónoma de Ciudad Juárez <sup>7/</sup>	Régimen propio
18	Autónoma de Nuevo León	Régimen propio
19	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Régimen propio
20	Autónoma de Yucatán	Régimen propio
Grupo IV		
21	De Colima	IMSS
22	Autónoma del Estado de Hidalgo	IMSS
23	De Guadalajara	IMSS
24	Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	IMSS
25	Autónoma del Estado de Morelos	IMSS
26	Autónoma de Nayarit	IMSS
27	Autónoma de Querétaro	IMSS
28	Autónoma de Sinaloa	IMSS

FUENTE: Secretaría de Educación Pública. Información proporcionada mediante oficio núm. **OMAOM/208/2006** del 16 de agosto de 2006.

1/ Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios.

2/ Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora.

3/ Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz.

4/ Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación.

5/ Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato.

6/ El personal de mandos medios no se encuentra afiliado al IMSS.

7/ El personal administrativo se encuentra afiliado al IMSS. Únicamente el personal académico se encuentra en este grupo.

En el grupo I, están las universidades que tienen a sus trabajadores afiliados a alguna institución de seguridad social y la universidad no tiene ninguna responsabilidad en el otorgamiento de la jubilación o pensión, sólo realiza el pago de las cuotas correspondientes y la obligación de pagarla, recae al 100% en las instituciones.

Por lo que hace al grupo II, están las universidades que cuentan con un régimen de jubilaciones y pensiones con responsabilidad parcial, la universidad complementa, lo que otorga la institución de seguridad social.

En el grupo III, se localizan las universidades que cuentan con un régimen bajo su responsabilidad total, otorgan todas las prestaciones de seguridad social a sus trabajadores.

Por último en el grupo IV, se encuentran las universidades que cuentan con un régimen de doble pensión, uno bajo su responsabilidad total y otro en el que además sus trabajadores reciben pensiones de otra institución de seguridad social.

#### Reformas a los regímenes de jubilaciones y pensiones de las Universidades Públicas Estatales

Con la revisión de la información contenida en los 28 Contratos Colectivos de Trabajo celebrados entre las universidades públicas estatales y los sindicatos del personal administrativo y académico al cierre de 2005, se constató que de las 28 universidades 19, pertenecientes a los grupos II, III y IV, se efectuaron reformas y acciones para solucionar sus problemas estructurales de carácter financiero que incidieran en una mayor viabilidad de sus regímenes de jubilaciones y pensiones, en tanto que las 9 universidades restantes no efectuaron reformas legales a sus

regímenes por estar incorporadas a una institución federal o estatal de seguridad social.

Las principales reformas de que fueron objeto los regímenes de jubilaciones y pensiones se muestran en el cuadro 3.

**Cuadro 3. Reformas realizadas a 2005 a los regímenes de jubilaciones y pensiones**

Antes de la reforma	Después de la reforma
De 20 a 25 años de servicio De 55 a 60 años, la edad para que los trabajadores pudiesen obtener el beneficio de una jubilación y/o pensión.	De 25 a 30 años de servicio De 60 a 65 años, la edad para que los trabajadores pudiesen obtener el beneficio de una jubilación y/o pensión.
En algunas universidades los trabajadores no aportaban.	Aportaciones escalonadas tanto de los trabajadores activos como de las universidades, de entre el 1.5% al 29% del salario base de los trabajadores, para el fortalecimiento de sus fondos de jubilaciones y pensiones.
No aportaban.	Aportaciones por parte de los jubilados y pensiones del 10% de su pensión para el fortalecimiento del fondo.
No se otorgaban estímulos.	El otorgamiento de estímulos económicos complementarios al salario base de los trabajadores de entre el 2% y el 10%, para aplazar su jubilación.  Para las nuevas generaciones que ingresen a laborar en las universidades, deberán acreditar 65 años de edad y 30 de servicios, para poder gozar el beneficio de una jubilación y/o pensión.
La pensión la cubría al 100% la universidad.	La transferencia total de la obligación de seguridad social a una institución de seguridad social, para las nuevas generaciones de trabajadores, que ingresen a laborar en la universidad, eliminando con ello, el otorgamiento de una doble pensión por parte de la universidad.

FUENTE: Contratos Colectivos de Trabajo de las Universidades Públicas Estatales, vigentes en 2005.

### ***Principales variables analizadas***

A efecto de conocer la situación de los regímenes de jubilaciones y pensiones de las UPES relativa a beneficiarios y recursos financieros se analizaron las siguientes variables:

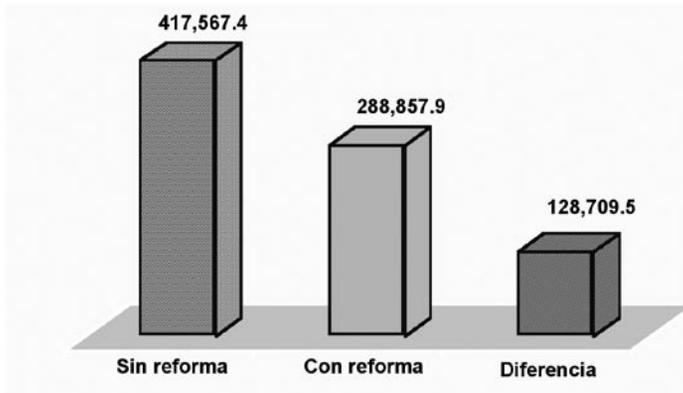
- Las 28 instituciones revisadas contaban en conjunto con 140,137 trabajadores activos y con 18,706 jubilados y/o pensionados, lo que significó una proporción de 7.5 trabajadores activos por jubilado y/o pensionado.
- Los trabajadores jubilables son los trabajadores activos que en 2005 ya habían cumplido con los requisitos para tener derecho a una jubilación, sin ejercerlo, ascendieron a 16,557, los cuales representaron el 88.5% de los jubilados y/o pensionados.
- Por concepto de jubilaciones y pensiones se erogaron en conjunto 3, 041.0 millones de pesos que significaron el 21.2% respecto de los 14,371.0 millones de pesos de la nómina anual de los trabajadores activos.
- Los montos mensuales máximos pagados por concepto de jubilación o pensión, se ubicaron en el rango de 51.2 miles de pesos a 84.3 miles de pesos.
- La edad promedio de los trabajadores activos era de 44.1 años.
- La edad promedio a la que se jubilaron y/o pensionaron los trabajadores, fue de 57.9 años, y osciló entre los 51.5 y los 67.4 años de edad.

- El número de años promedio en que los jubilados recibían la jubilación o pensión, fue de 16.4 años y fluctuó entre los 2.8 y los 30.0 años.

### ***Los pasivos contingentes***

Uno de los principales indicadores para dimensionar la magnitud del problema financiero pensionario de las UPES lo constituye el pasivo contingente.<sup>7</sup> Como resultado de las reformas efectuadas a los regímenes de jubilaciones y pensiones, la ASF verificó que al 31 de diciembre de 2005 los pasivos contingentes de 22 universidades se redujeron en 30.8%, al pasar de 417,567.4 millones de pesos antes de las reformas a 288,857.9 millones de pesos después de las reformas, como se muestra en la grafica 1.

Gráfica 1. Comportamiento de los Pasivos Contingentes a Diciembre de 2005 (Millones de pesos)



FUENTE: Valuaciones Actuariales de 22 universidades públicas estatales, e información proporcionada por la Secretaría de Educación Pública.

<sup>7</sup> Obligaciones derivadas del otorgamiento de pensiones y jubilaciones; pagos únicos a los trabajadores activos, como primas de antigüedad y similares; y, en su caso, los servicios médicos a pensionados y sus derechohabientes.

En cuanto a la conformación de los pasivos contingentes se integran por tres conceptos: obligaciones laborales contraídas con las nuevas generaciones de trabajadores, obligaciones laborales contraídas con la generación actual de trabajadores y pensiones en curso de pago.

El mayor impacto de las reformas se registró en las nuevas generaciones; es decir, en los trabajadores que se contratan bajo las nuevas condiciones laborales de los regímenes reformados, al pasar de representar el 57.4% del pasivo antes de las reformas, al 47.4% después de las reformas.

El menor impacto se observó en los pasivos de las pensiones en curso de pago, que corresponden a los pagos realizados a los extrabajadores y que se jubilaron y/o pensionaron con el esquema laboral vigente antes de las reformas, ya que sólo disminuyeron a 2005 en 2.0%, al pasar de 26,162.9 millones de pesos sin reformas a 25,639.0 millones de pesos con reformas. No obstante dicha disminución, su participación en la conformación de los pasivos pasó de representar el 6.3% al 8.9% ya con las reformas. Con lo anterior se infiere que los beneficios de las reformas no son inmediatos, sino que se reflejarán en años posteriores.

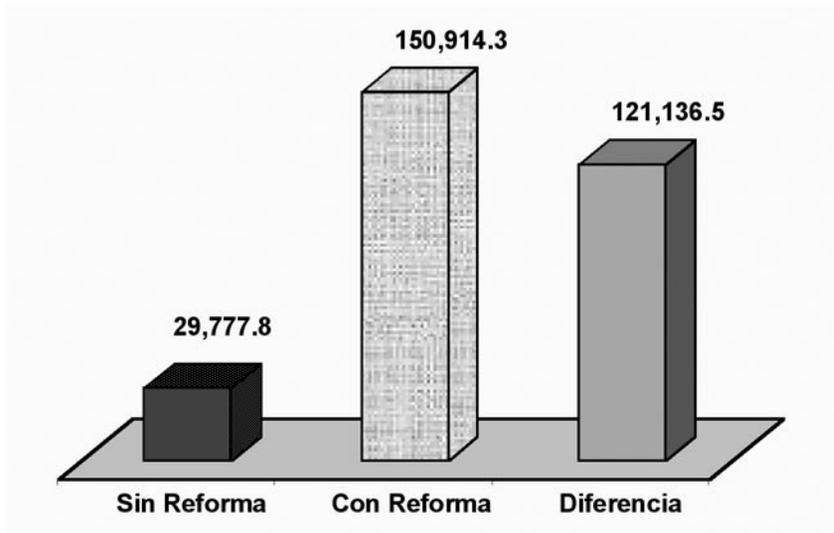
El comportamiento anterior fue también evidente en el pasivo generado por obligaciones laborales contraídas con la generación actual, mismo que si bien disminuyó en 25,590.7 millones de pesos, al pasar de 151,759.3 millones de peso antes de las reformas a 126,168.6 millones de pesos después de las reformas, su peso relativo en el pasivo aumentó del 36.3% al 43.7%.

## ***Activos actuariales***

A 2005 los activos actuariales<sup>8</sup> totales de los regímenes a valor presente se incrementaron en 405.5%, al pasar de 29,777.8 millones de pesos sin reformas, a 150,914.3 millones de pesos con reformas, con lo que se estimó un incremento de 121,136.5 millones de pesos, como se observa en la gráfica 2.

Gráfica 2. Comportamiento de los Activos a Diciembre de 2005

(Millones de pesos)



FUENTE: Valuaciones Actuariales de 22 universidades públicas estatales, e información proporcionada por la Secretaría de Educación Pública.

<sup>8</sup> Se define como los recursos de los cuales dispondrán las universidades para hacer frente a las obligaciones derivadas de sus regímenes de jubilaciones y pensiones, mismo que se integra con las reservas y las diferentes aportaciones que efectúan los trabajadores activos y los pensionados y/o jubilados.

Es importante puntualizar que si bien se estima que las reformas implementadas posibilitan el incremento de los activos para enfrentar las obligaciones laborales, dicha situación por si misma no garantiza ser la solución, un aspecto que condiciona la disminución efectiva de los pasivos es el uso y destino real de dichos activos por parte de las propias instituciones educativas. Al respecto, un elemento fundamental lo constituye la creación de fondos para la inversión y administración de los recursos para que efectivamente respalden el otorgamiento de los pagos a los trabajadores una vez que se jubilen o pensionen.

Las negociaciones entre las universidades con sus diferentes sindicatos de trabajadores, dieron como resultado el establecimiento de aportaciones escalonadas por parte de las universidades, los trabajadores activos y los pensionados, mismas que se ubicaron en los siguientes rangos:

- Universidades: entre el 1.5% y el 29% del salario base de los trabajadores.
- Trabajadores: entre el 1.5% y el 11.5% de su salario base.
- Jubilados: entre el 2% y el 10% de su percepción.

En conjunto las aportaciones aumentaron en 114,146.1 millones de pesos (412.3%), al pasar de 27,687.3 millones de pesos, sin reformas, a 141,833.4 millones de pesos con reformas. En términos absolutos los cambios más importantes fueron dirigidos al personal de las nuevas generaciones, donde las aportaciones se incrementaron en 63,887.4 millones de pesos.

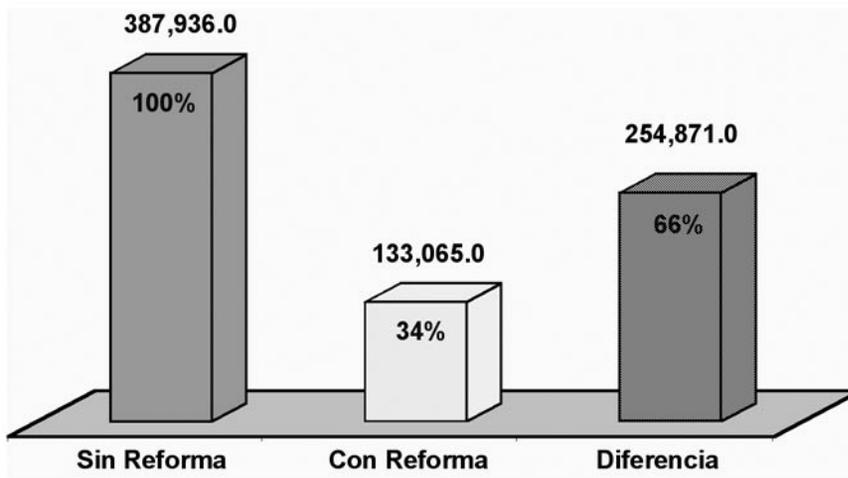
El comportamiento estimado de las aportaciones reflejó el impacto positivo de las reformas implementadas por universidades públicas estatales en la viabilidad financiera de sus regímenes de jubilaciones y pensiones.

### ***Déficit actuarial***

Sin las reformas a los regímenes de jubilaciones y pensiones de las universidades públicas estatales, como se aprecia en la gráfica No. 3, se estimó que su déficit actuarial<sup>9</sup> ascendería en 2005 a 387,936.0 millones de pesos, esto es, aproximadamente el 4.3% del Producto Interno Bruto (PIB) de ese año; en tanto que con las reformas implementadas se estimó que dicho déficit se redujo en 254,871.0 millones de pesos (65.7%), al quedar en 133,065.0 millones de pesos, que representaron el 1.5% del PIB de 2005, lo que significó que con las reformas realizadas por las universidades se logró aminorar su déficit actuarial.

Gráfica 3. Comportamiento del Déficit Actuarial a Diciembre de 2005

(Millones de pesos)



FUENTE: Valuaciones Actuariales de 22 universidades públicas estatales, e información proporcionada por la Secretaría de Educación Pública.

<sup>9</sup> Es la diferencia resultante entre los activos y los pasivos actuariales calculados a valor presente.

En cuanto a la integración del déficit actuarial por tipo de generación de trabajadores, en el cuadro No. 4 se observa que las reformas implementadas a los regímenes de jubilaciones y pensiones incidieron en mayor medida en la disminución del déficit actuarial correspondiente a las nuevas generaciones, el cual disminuyó en 84.4%, mientras que el de la generación actual lo hizo en 41.9%.

**Cuadro 4. Comportamiento de las Aportaciones a Diciembre de 2005**  
(Millones de pesos)

Variable	Déficit sin Reforma	Déficit con Reforma	Diferencia	%
	(1)	(2)	(3=1-2)	(4=3/1)
Total	(387,936.0)	(133,065.0)	(254,871.0)	65.7
Generación actual	(170,648.0)	(99,093.0)	(71,555.0)	41.9
Nuevas Generaciones	(217,288.0)	(33,972.0)	(183,316.0)	84.4

FUENTE: Valuaciones Actuariales de 22 universidades públicas estatales, e información proporcionada por la Secretaría de Educación Pública.

Las reformas implementadas permitieron reducir el déficit actuarial, cuyo impacto fue mayor en las universidades en las cuales el régimen de jubilaciones y pensiones está bajo su responsabilidad, que participaron con el 84.6% de la reducción total. Las cifras mostradas indican el impacto positivo de las reformas implementadas por universidades públicas estatales en la viabilidad financiera de sus regímenes de jubilaciones y pensiones, más no logran en su totalidad eliminar el déficit actuarial y darles la suficiencia de recursos para enfrentar estas obligaciones.

Lo anterior indica que es necesario complementar las reformas con otro tipo de acciones o en su caso, el perfeccionamiento de estas.

### ***Reservas actuariales y periodo de suficiencia***

Al cierre de 2005 las reservas actuariales<sup>10</sup> de pensiones de las universidades públicas estatales se incrementaron en 7,040.7 millones de pesos (422.4%), al pasar de 1,666.9 a 8,707.5 millones de pesos.

El incremento estimado en las reservas actuariales resulta significativo, pero alcanzarlo dependerá de que las condiciones, supuestos e hipótesis consideradas en las valuaciones actuariales se lleven a cabo en la realidad. Al parecer las condiciones para que esto suceda se han establecido, pero aun falta ver si efectivamente se logra el objetivo, situación que dependerá de factores como las tasas de interés estimadas para los fondos de pensiones, el obtener de manera efectiva los recursos de las aportaciones escalonadas negociadas y de la utilización de los fondos exclusivamente para los fines señalados; así como de la aplicación gradual de las reformas relativas al incremento en la edad y años de servicio para acceder a la jubilación y/o pensión.

El periodo de suficiencia<sup>11</sup> para cubrir las obligaciones derivadas de los regímenes de jubilaciones y pensiones, sólo pudo ser analizado en 20 universidades, cuya valuación actuarial contienen el comparativo del comportamiento de este antes y después de la reformas al 31

<sup>10</sup> Representan el saldo estimado que tendría el fondo de pensiones resultante de la diferencia entre los egresos y los ingresos de dicho fondo. Los egresos representan los costos estimados que la institución tendría por el pago de las jubilaciones, pensiones y prestaciones contingentes derivados de sus contratos colectivos de trabajo; por su parte, los ingresos representan las cuotas, aportaciones y rendimientos que se adicionan al fondo de pensiones.

<sup>11</sup> Periodo en el que los recursos disponibles en el fondo de jubilaciones y pensiones garantizan el pago de estas obligaciones laborales.

de diciembre de 2005. Lo anterior, en razón de que los Términos de Referencia autorizados por la SEP para elaborar las valuaciones actuariales estandarizadas no establecían la obligatoriedad para las universidades de presentar dicho comparativo.

El comportamiento del periodo de suficiencia de 20 UPES se muestra en el cuadro 5.

**Cuadro 5. Periodo de suficiencia a 2005 de los regímenes de jubilación y pensiones**

Grupo / Universidad	Sin reforma	Con reforma	Número de años en los que se incrementó la suficiencia de la reserva
<b>Grupo I</b>			
Autónoma de Tlaxcala	2006	2013	7
<b>Grupo II</b>			
Autónoma de Aguascalientes	2006	2019	13
Autónoma de Baja California	2020	2091	71
Autónoma de Coahuila	2006	2009	3
De Guanajuato	2006	2006	0
Autónoma de Guerrero	2006	2006	0
Autónoma de San Luis Potosí	2011	2019	8
Instituto Tecnológico de Sonora	2006	Perenne	Perenne
Autónoma de Tamaulipas	2006	2013	7
Autónoma de Zacatecas	2006	2007	1
<b>Grupo III</b>			
Autónoma de Baja California Sur	2015	2019	4
Autónoma de Ciudad Juárez	2007	2020	13
Autónoma de Nuevo León	2006	2016	10
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	2006	2006	0
Autónoma de Yucatán	2010	2019	9
<b>Grupo IV</b>			
De Colima	2010	2018	8
Autónoma del Estado de Hidalgo	2006	2018	12
De Guadalajara	2007	2033	26
Autónoma del Estado de Morelos	2006	2006	0
Autónoma de Querétaro	2006	2006	0

FUENTE: **Valuaciones Actuariales** e información proporcionada por la Secretaría de Educación Pública, mediante **Oficio No. OM/AOM/208/2006** de fecha 16 de agosto de 2006.

Los resultados demostraron que en 15 universidades las reformas efectuadas al marco reglamentario que rigió las relaciones laborales con sus trabajadores y las acciones específicas para atender los problemas financieros permitieron dar viabilidad financiera a sus regímenes.

La Universidad Autónoma de Zacatecas incrementó la viabilidad financiera de su régimen en el corto plazo, al incrementar su periodo de suficiencia en un año, toda vez que sin las reformas, su régimen garantizaba el pago de las obligaciones laborales hasta el ejercicio 2006, en tanto que con las reformas efectuadas, extendió su viabilidad a 2007. Esta institución efectuó reformas a su régimen de jubilaciones y pensiones en el año 2004, que consistieron en incrementar la edad laboral de jubilación de 25 a 30 años de servicio en hombres y de 25 a 28 años en mujeres.

Ocho instituciones lograron dar viabilidad financiera a sus regímenes de jubilaciones y pensiones en el mediano plazo, al incrementar el periodo de suficiencia de 2 a 10 años, con las principales reformas efectuadas a sus regímenes, entre las que destacan las siguientes: incremento en la edad y años de servicio para que sus trabajadores se jubilen; obligación de los trabajadores activos, jubilados y de nuevo ingreso a realizar aportaciones a sus fondos; otorgamiento de un estímulo económico a aquellos trabajadores que al haber cumplido con los requisitos para jubilarse, retrasan el reclamo de este derecho ante la universidad; y la afiliación de las nuevas generaciones de trabajadores a una institución de seguridad social.

Cinco instituciones lograron incrementar la viabilidad financiera de sus regímenes en el largo plazo, al incrementar en más de 10 años su periodo de suficiencia. Entre estas instituciones destaca el caso de la

Universidad Autónoma de Baja California, cuyo régimen de jubilaciones y pensiones cubría hasta el año 2020 antes de la reforma, y con las reformas implementadas su suficiencia se incrementó en 71 años. Es necesario puntualizar las condiciones propias de la Universidad Autónoma de Baja California, que le permitieron incrementar en tal medida su periodo de suficiencia, como lo fue de que a 2005 registró únicamente 196 jubilados y una proporción de 27 trabajadores activos por jubilado.

En el caso del Instituto Tecnológico de Sonora, los resultados arrojados por la valuación actuarial expresaron que la suficiencia de su régimen antes de la reforma cubría hasta el año 2006 y con las reformas realizadas la suficiencia se tornó perenne. Este instituto estableció como requisito para acceder a la jubilación un mínimo de 30 años de servicio; creó un fondo para jubilaciones y pensiones que antes de las reformas no existía; y de acuerdo con las valuaciones actuariales redujo su déficit actuarial en 91.6%, al pasar de 2,498.0 millones de pesos antes de las reformas a 211.0 millones de pesos con las reformas. Este instituto contó en 2005 con el menor número de trabajadores activos, 520; y registró también uno de los menores números de jubilados, 18.

En el caso de cinco universidades, las reformas al marco reglamentario que rigió las relaciones laborales con sus trabajadores, no incidieron en el incremento del periodo de suficiencia de sus regímenes de jubilaciones y pensiones, al garantizar una liquidez hasta el año 2006, pero sí en la viabilidad financiera relacionada con la disminución de los pasivos contingentes y del déficit actuarial de dichas universidades.

### ***Constitución de los fideicomisos***

Con la revisión de los contratos de fideicomisos celebrados entre las universidades y las instituciones de Banca Múltiple se verificó que a 2005 de las 28 universidades públicas estatales revisadas, 21 constituyeron sus fideicomisos con el propósito de disponer de una reserva de recursos financieros para hacer frente al pago de las jubilaciones y pensiones, en fechas que van del año 1984 al 2003, y en 2 más la obligatoriedad de constituir fondos y fideicomisos no se establece en sus contratos colectivos de trabajo.

Asimismo, las universidades: Autónoma de Guerrero y Michoacana de San Nicolás de Hidalgo no constituyeron el fondo y/o fideicomiso para jubilaciones y pensiones por no tener obligación establecida en sus contratos colectivos de trabajo.

Las universidades Autónoma de San Luis Potosí y Autónoma de Tamaulipas constituyeron el fondo y/o fideicomiso en el ejercicio 2006.

De igual forma, las universidades, de Chiapas, perteneciente al grupo I; Durango y Zacatecas, del grupo II, no constituyeron el fideicomiso antes mencionado.

El saldo de los fondos y/o fideicomisos constituidos por 21 de las 28 universidades públicas estatales, para el régimen de jubilaciones y pensiones al 31 de diciembre de los ejercicios 2002, 2003, 2004 y 2005, se muestra en el cuadro 6.

**Cuadro 6. Saldo de los fondos y/o fideicomisos al 31 de diciembre de los ejercicios de 2002, 2003, 2004 Y 2005**  
(Millones de pesos)

Grupo / Universidad	2002	2003	2004	2005
<b>Total</b>	2,121.0	3,429.9	5,710.3	7,575.2
<b>Grupo I</b>				
Autónoma del Estado de México	1.2	8.8	0.0	1.3
De Sonora	13.8	3.4	0.0	0.0
Autónoma de Tlaxcala	0.0	9.8	14.4	17.2
Veracruzana	0.0	8.0	3.4	0.6
<b>Subtotal grupo I</b>	15.0	30.0	17.8	19.1
<b>Grupo II</b>				
Autónoma de Aguascalientes	0.0	129.7	20.9	50.4
Autónoma de Baja California	140.0	262.7	332.8	469.4
Autónoma de Coahuila	78.9	51.1	21.0	31.4
De Guanajuato	23.7	74.8	90.3	112.9
Instituto Tecnológico de Sonora	40.5	110.7	151.2	195.5
<b>Subtotal grupo II</b>	283.1	629.0	616.2	859.6
<b>Grupo III</b>				
Autónoma de Baja California Sur	90.6	107.1	141.2	168.7
Autónoma de Ciudad Juárez	118.6	215.9	265.4	354.4
Autónoma de Nuevo León	1,382.9	1,845.5	2,888.3	3,610.6
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	0.0	74.0	79.0	120.8
Autónoma de Yucatán	61.5	73.0	200.0	313.2
<b>Subtotal grupo III</b>	1,653.6	2,315.5	3,573.9	4,567.7
<b>Grupo IV</b>				
De Colima	22.3	64.5	113.9	301.5
Autónoma del Estado de Hidalgo	31.5	106.9	147.5	179.2
De Guadalajara	0.0	8.6	862.1	1,215.4
Autónoma del Estado de Morelos	0.0	2.5	4.3	4.7
Autónoma de Nayarit	0.0	124.2	180.1	217.0
Autónoma de Querétaro	115.5	122.5	166.6	209.9
Autónoma de Sinaloa	0.0	26.2	27.9	1.1
<b>Subtotal grupo IV</b>	169.3	455.4	1,502.4	2,128.8

FUENTE: Información proporcionada por las 21 Universidades Públicas Estatales.

## ***Aplicación del gasto***

Dentro de las atribuciones que tiene la ASF para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública se encuentra la de investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales.<sup>12</sup>

En 2005 las universidades Autónoma de Aguascalientes, Autónoma de Baja California, Autónoma de Baja California Sur, Autónoma de Chiapas, Autónoma de Ciudad Juárez, Autónoma del Estado de Hidalgo, Autónoma del Estado de México, Autónoma de Nayarit, Autónoma de Nuevo León, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Veracruzana y Autónoma de Zacatecas aplicaron recursos federales por 245.6 millones de pesos, en los conceptos que se establecen en los proyectos presentados por las universidades públicas estatales

Durante la revisión se recuperaron 1.5 millones de pesos por concepto de pago de intereses generados por el depósito extemporáneo de los recursos destinados a los regímenes de jubilaciones y pensiones, de las universidades que se describen a continuación:

La Universidad de Sonora recibió los recursos trasferidos por la SEP el 13 de febrero de 2006, y depositó los 27.9 millones de pesos para constituir el fideicomiso el 18 de septiembre de 2006; asimismo, depositó los intereses generados desde el momento de su recepción hasta la constitución del mismo por 1.2 millones de pesos se efectuó el 11 de enero de 2007 a dicho fideicomiso.

<sup>12</sup> Auditoría Superior de la Federación, Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículo 16, México, 2000, pp. 11-14.

La Universidad de Guanajuato recibió los recursos transferidos por la SEP el 15 de diciembre de 2005, y depositó 5.9 millones de pesos para constituir el fideicomiso el 13 de octubre de 2006; asimismo, depositó los intereses generados desde el momento de su recepción hasta la constitución del mismo por 0.4 millones de pesos el 22 de diciembre de 2006.

### ***Conclusiones***

Las principales acciones y reformas realizadas por 19 universidades orientadas a dar viabilidad financiera a sus regímenes de jubilaciones y pensiones fueron las siguientes: incrementar la edad y años de servicio para acceder a una jubilación o pensión; constituir o fortalecer su fondo de jubilaciones y pensiones para afrontar en el futuro el pago de estas obligaciones laborales; comprometer a los trabajadores activos, jubilados y/o pensionados y a los nuevos trabajadores que se contrataran con la universidad a realizar aportaciones al fondo constituido; otorgar un estímulo económico a aquellos trabajadores que al cubrir los requisitos para acceder a su jubilación o pensión, retardaran el reclamo de ese derecho, y afiliar a las nuevas generaciones de trabajadores a una institución de seguridad social para gozar de los servicios y prestaciones.

Hemos visto que las acciones realizadas por las universidades públicas estatales para atender los problemas estructurales derivados de sus pasivos laborales, incidieron positivamente en la viabilidad financiera de sus regímenes de jubilaciones y pensiones.

Los datos analizados respaldan la hipótesis planteada respecto de que las reformas estructurales a los regímenes de jubilaciones y pensiones

de las universidades públicas estatales, incidieron en la disminución de sus pasivos laborales y su déficit actuarial, y por lo tanto, en su viabilidad financiera, cumpliendo con el objetivo de la política pública de mejorar la viabilidad financiera de los regímenes de jubilaciones y pensiones.

Sin embargo, es necesario considerar que los regímenes de jubilaciones y pensiones difieren de institución en institución y por lo tanto no es posible definir fórmulas únicas para atender los impactos financieros que se generaran por los regímenes de jubilaciones y pensiones, por lo que si las universidades han marcado un ejemplo a seguir en la implementación de reformas que han incidido positivamente en su viabilidad financiera, no debe limitarse la búsqueda de nuevas soluciones que se complementen con las ya implementadas.

La viabilidad financiera de los regímenes de jubilaciones y pensiones de 28 universidades públicas estatales garantiza a sus 140,137 trabajadores activos y 18,706 jubilados y pensionados, continuar con el derecho a la seguridad social establecido en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás normatividad que rige sus relaciones laborales, lo cual se refleja en la disminución de sus pasivos contingentes en 128,709.5 millones de pesos (30.8%) y en la disminución de su déficit actuarial como porcentaje del PIB, del 4.3% al 1.5% en 2005, lo que representa una disminución de 254,871.0 millones de pesos.

### ***Bibliografía***

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Secretaría de Gobernación, México, 2006.

**Contratos Colectivos de Trabajo celebrados entre las 28 Universidades Públicas Estatales y sus Sindicatos de personal administrativo y académico**, México, 2005.

“Informe del Programa de Fomento a Reformas Estructurales en las Universidades Públicas Estatales”, **XXIII Sesión Ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines**, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Aguascalientes, Ags., 2004.

**Ley de Fiscalización Superior de la Federación**, Auditoría Superior de la Federación, México, 2001.

**Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2001.

**Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006**, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2002.

**Valuaciones Actuariales Estandarizadas de las Universidades e Instituciones de Educación Superior, Valuaciones Actuariales, S.C.**, Saltillo, Coahuila, 2006.

**Visión Institucional**, Auditoría Superior de la Federación, México, 2006.

**www.asf.gob.mx, Informes de Auditoría, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2005**, Poder Ejecutivo, Secretaría de Educación Pública, 05-0-11100-07-113 Regímenes de Jubilaciones y Pensiones de las Universidades Públicas Estatales, México, 2007.



## Evaluación, una tarea pendiente

**Alejandro Oropeza López\***

### Abstract

*El artículo expone la importancia de las tareas de evaluación en el desempeño de las instituciones administrativas y gubernamentales, porque su utilidad es innegable tanto en la construcción de la toma de las decisiones políticas como en la implementación de las políticas públicas, elementos fundamentales para situar la calidad de la gestión institucional, la cual se orienta a generar impactos positivos que han de favorecer la vida de los gobernados a partir de que las autoridades tengan la capacidad de ordenar la utilización de los medios de administración que requieren la búsqueda del crecimiento, el logro del desarrollo y el cumplimiento de las metas del bienestar compartido, situación que obliga a que los gobiernos tengan inventiva para mejorar el cumplimiento de la oferta beneficios que formulan ante la sociedad.*

*Palabras clave: Administración pública, burocracia, capacidades, desempeño y evaluación.*

*The article exposes the importance of the tasks of evaluation in the performance of the administrative and governmental institutions, because its utility is undeniable as much in the construction of the taking of the political decisions like in the implementation of the public policies, fundamental elements to locate the quality of the institutional management, which is oriented to generate positive impacts that are to favor the life of the governed ones from which the authorities have the capacity to order the use of the administration means which they require the search of the growth, the profit of the development and the fulfillment of the goals of the shared well-being, situation that forces the governments to have inventiveness to improve the fulfillment of the supply benefits that formulate to the society.*

*\*Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública y Director de Integración y Análisis de la Política Social en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

*Key words: public Administration, bureaucracy, capacities, performance and evaluation.*

## ***Introducción***

Destacar la evaluación en el contexto de la administración pública conlleva una serie de planteamientos complejos, tanto por su referencia histórica como por el enfoque que le puedan dar los analistas, escuelas o instituciones que abordan el tema. Se han desarrollado orientaciones hacia el desempeño, la gestión, los resultados, el impacto, la eficacia, la eficiencia y la función pública en sí, utilizando diferentes herramientas y parámetros para el análisis. De cualquier manera, el hecho de tener el interés de evaluar debe conllevar un objetivo, ya sea el de corregir el rumbo en un proceso de ejecución de alguna política pública o de calificar los resultados al final del mismo.

Puede afirmarse que en el último tercio del siglo XX se recogen las primeras experiencias que denotan la necesidad de modificar el concepto anquilosado de la administración pública, provisto en buena parte del tono autoritario remanente de setenta años de cambio tecnológico, de crisis económicas, de guerras y de posguerra. El modelo weberiano predominante de burocracia racional y de poder del conocimiento técnico y político debía dar paso al cambio de paradigmas.

No es desconocido que buena parte de las decisiones de gobierno, y concretamente de administración pública conllevan una marcada influencia de gobiernos e instituciones económicamente dominantes sobre aquellos países en vías de desarrollo. Éste es el caso de Estados Unidos, que a partir de la llamada teoría operante del control social, suponía que las acciones programáticas y reguladoras eran los medios apropiados para enfrentar los problemas sociales. Según citan Harmon y Mayer sobre esa época que coincide con el inicio de

este análisis y que parte de los principios de los sesenta, cuando el cumplir con las reglas se consideraba una función positiva del gobierno, mientras que a finales de la década de los setenta se calificó como opresiva.

En esos casi veinte años el gobierno creció, junto con las tasas de interés, la inflación y el desempleo, mientras que su actividad organizacional cayó en el más profundo desencanto, principalmente sus instituciones sociales. El administrador público se convirtió en creador y aplicador de reglas. Tras la promulgación de reglas se encontraba la teoría operante del control social en la que la conducta de los individuos y grupos puede determinarse ordenando y estructurando en las formas predeterminadas sus relaciones mutuas y con el entorno inmediato. El refuerzo negativo para el cumplimiento eficaz de las reglas, se planteaba a través de amenazas de demandas o de sanciones fiscales, expresándose en dos formas básicas: la programática y la regulatoria.

La actividad programática intenta resolver un problema estructurando el entorno social de la zona problemática. El propósito era especificar los objetivos en términos de resultados como función de las características conductuales alteradas y luego dar fondos a los funcionarios investidos con la autoridad de intervenir en la situación problemática. El inicio de un programa abría una esperanza tanto para los que recibían el programa como para el público en general, de que se llegara a los resultados deseados. Sin embargo, frecuentemente sólo se llegaba a la decepción, ya que pocas veces fueron satisfechas las expectativas tan pronto como se había esperado (o nunca), lo

cual a su vez dio lugar a una actitud de cinismo en cuanto a la acción programática.<sup>1</sup>

La actividad regulatoria para estructurar gubernamentalmente el entorno social ha observado un comportamiento similar, racionalizando (y por tanto estabilizando y regularizando) las acciones de individuos y grupos dentro de una configuración social.

Harmon y Mayer señalan que la lógica racionalizadora de lo regulatorio insiste en ordenar y estandarizar los límites de cierto medio y las acciones que ocurren al establecer reglas jerárquicas, estructuradas en términos del poder del Estado para emplear la fuerza legítima con objeto de imponer sus mandatos. Se manifiesta también una jerarquía del conocimiento: se acude a los expertos para hallar soluciones (reglas) generalizadas a problemas cotidianos específicos. En ambos casos, la especificación del problema y su solución se dejan en manos de quienes tienen el poder coercitivo.<sup>2</sup>

De la misma manera, los autores se inclinan por superar las limitaciones en las capacidades de control, así como en lo deseable del control como primer modo de acción gubernamental. En este contexto se suman los aspectos de la responsabilidad administrativa de los administradores públicos:

<sup>1</sup> Se citan la aparición de la Oficina de Oportunidad Económica, de los años de Johnson; la Dirección de Aplicación de la Ley, de los de Nixon; y el Departamento de Energía, de los de Carter.

<sup>2</sup> Harmon, Michael M. y Richard T. Mayer, Teoría de la Organización para la Administración Pública, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Fondo de Cultura Económica, 1ª. Reimpresión, México, 2001. Págs. 455-456.

“La función del administrador consiste en mediar y no sólo en juzgar o resolver problemas; en interponerse entre dos bandos como amigo imparcial de ambos. El administrador media no sólo entre la política del gobierno y los gobernados, sino también entre los intereses que forman los bandos de esa ecuación tradicional. Por ello, desempeñar ese papel esencial exige que sea responsable en tres ámbitos: el profesional, el político y el personal”.<sup>3</sup>

Lo profesional implica no tomar decisiones con criterios subjetivos, además de asumir el estado mental y moral de una responsabilidad profesional, que a su vez conlleva lo ético, lo vocacional y lo culto.

Lo político significa que cualquier decisión tomada por un administrador público que afecte las vidas de la gente (en lo corporativo y en lo individual), por muy técnica y neutra que parezca, siempre formará parte de una decisión política porque asigna recursos públicos a través de la mediación de intereses.

En términos de responsabilidad personal se reconoce que las acciones propias afectan las vidas de las personas. Las responsabilidades profesional, política y personal no son nociones acumulativas ni excluyentes, pero se necesita un equilibrio y un llamado a la negociación constante de las tensiones entre los tres aspectos de la acción administrativa responsable.<sup>4</sup>

Koldo Echebarria agrega el concepto de responsabilización y lo identifica con accountability, como un conjunto de reglas, instrumentos

<sup>3</sup> Idem, pág. 461.

<sup>4</sup> Ibidem, pág. 464.

y dispositivos formales e informales, a través de los cuales los gobernantes deben rendir cuentas por el ejercicio del poder, explicando y justificando su aplicación al servicio de los ciudadanos, dentro del campo de la democracia representativa.<sup>5</sup>

### *Un punto de partida*

Aunque es difícil señalar una fecha sobre la apreciación, concepto y uso de la evaluación, de lo cual procuraré llegar a alguna definición cercana, voy a establecer un punto de partida para el caso de México, que aparece justamente en la búsqueda de información empírica que le diera significado dentro de las acciones de un sistema administrativo. Éste es el caso de un texto que enseguida se presenta, el cual es de naturaleza metodológica y forma parte del tomo de política económica de los dos últimos informes de gobierno de la administración Lópezportillista correspondientes a los años 1981 y 1982, y cuya lectura resulta por demás interesante:

#### *“Evaluación*

“La evaluación presenta un mecanismo de análisis de la medida y la forma en que se cumplen las metas que en el propio Sector Público le fija al Programa. Sin embargo, más que tratarse de un corte en el tiempo que muestre la situación en un momento dado, es un sistema dinámico que se propone mantener un seguimiento permanente del avance en la realización de los programas en función de las metas. Esta tarea continua tiene

<sup>5</sup> Echebarria, Koldo, “Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos”, en Responsabilización y evaluación de la gestión pública, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, Caracas, 2005.

dos resultados complementarios: por una parte, conocer lo que se ha ido obteniendo y los elementos que hicieron posible el éxito; por otra parte, lo que no se alcanzó y las razones de ello.

“Lo anterior se ha podido apreciar con toda evidencia en los ejercicios de autoevaluación, en los que al valorar resultados no sólo se han reconocido los éxitos sino también se ha hecho especial hincapié en señalar aquellos aspectos que no se lograron; con el propósito de tener una plena conciencia de por qué no se obtuvieron, quizá esto constituya lo fundamental del sistema. Lo normal es cumplir las metas, lo anormal es no alcanzarlas; pero este último resultado a menudo se deriva de una serie de acciones o de omisiones que deben corregirse. He ahí la importancia de evaluar.

“En la columna de evaluación, el contenido está redactado de manera que pueda constituir un texto por separado que se explique por sí mismo. Este texto se caracteriza por ser expositivo, comparativo y analítico, para ubicar los programas en el contexto global, para medir el grado de aproximación entre la actividad realmente ejecutada y la programada, pero también para desentrañar las causas que expliquen las coincidencias y las discrepancias y determinar el grado de excelencia en la ejecución.

#### ***“Los criterios para evaluar***

“Desde luego, el cuerpo principal de la evaluación se refiere a los resultados, o sea, al grado y la forma de cumplimiento de las metas, así como al efecto de dichos resultados sobre el programa en cuestión y los restantes programas intrasectoriales o de otros sectores.

“Por lo anterior, es conveniente insistir en que la evaluación, lejos de presentarse como un corte en un momento dado, representa la visión de un proceso ininterrumpido que liga las acciones pasadas con las esperadas en un todo dinámico y dialéctico.

“Del cotejo de objetivos, metas, acciones, recursos e instrumentos, por una parte, y de éstos con los resultados, se desprende una evaluación. Esta valoración se presenta de tal manera que da profundidad a la función evaluatoria y la homogeneizada. En tal virtud, se respetan los cuatro criterios fundamentales de evaluación: selectividad, congruencia, eficiencia y eficacia.

“La selectividad permea todo el proceso de la evaluación y se refleja en la selección de programas prioritarios. Para efecto de los apartados programáticos, todos los programas se evalúan, y la selectividad se aplica para los subprogramas o actividades más representativos del programa.

“Se compara lo propuesto con lo obtenido, midiendo la congruencia entre fines y medios, la eficacia de las decisiones y acciones realizadas y la eficiencia en el uso de los medios para alcanzar los resultados.

“Por congruencia se entiende la correspondencia entre lo que se quiere lograr y la forma de alcanzarlo.

“La congruencia se analiza en dos órdenes: a) El interno de cada programa, en que se considera la consecuencia entre

los distintos componentes programáticos: objetivos, programas propuestos y metas alcanzadas, y b) el de cada programa con relación a los demás, intrasectorial e intersectorial, respecto de los objetivos y metas sectoriales o globales.

“Se habla de eficiencia para referirse a la capacidad de cumplir metas, se fue eficaz cuando se obtuvieron los resultados previstos, porque las decisiones y las acciones fueron adecuadas desde su programación o se fueron adecuando, reprogramando sobre la marcha.

“En cambio, se fue ineficaz cuando no se logró lo propuesto o se consiguió en medida insuficiente con los medios previstos para ello. Ahora bien, la eficiencia puede alcanzarse a costa de un uso excesivo de recursos, del buen desarrollo de otros programas o del logro de objetivos que pudieran ser incluso más importantes que el del programa en cuestión.

“Se plantea entonces un programa de eficiencia, se fue eficiente cuando los objetivos se lograron con un mínimo de recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, o cuando con ciertos medios se obtuvieron los mejores resultados posibles, no sólo en términos del programa en sí sino también en términos de los objetivos prioritarios.

“Los criterios de eficiencia están íntimamente vinculados con los análisis de eficacia y de congruencia pues las deficiencias en éstos la afectan decisivamente.

“La congruencia, la eficacia y la eficiencia se dieron cuando los diversos programas concurren al logro de las metas y objetivos generales y particulares, con oportunidad y suficiencia y con el uso óptimo de los recursos”.<sup>6</sup>

La lectura del texto nos ofrece la idea del funcionamiento y evaluación de las organizaciones de gobierno, de su concepción como un sistema, de la realización de programas, de cumplimiento de metas, de cómo se lograron. Cabe señalar que aún no se emitían los lineamientos propios de la planeación del desarrollo, aunque sí coincide en esos años la publicación del Plan Global de Desarrollo, que precede a todo el contexto de planeación del desarrollo que en la actualidad rige la tarea de gobernar en México.

Así también se observa que difícilmente se hace referencia a los responsables de ejecutar los programas, a los actores dentro del sistema, cuando de hecho la operación de éste se rige por la actuación de los individuos insertos en él, y que están a cargo del desarrollo de funciones diversas, como se percibe en los planteamientos de Parsons sobre la teoría de la acción, en la cual se comprenden actores, una situación, y las orientaciones del actor en esa situación. En este sentido define al actor como un sistema empírico de acción, y puede ser un individuo o una colectividad, pero para nuestros fines no es necesario profundizar en estos aspectos de esa inacabada teoría, sólo haré referencia a los términos afines a este análisis inicial:

<sup>6</sup> López Portillo, José, Quinto Informe de Gobierno 1981, Presidencia de la República, México, septiembre de 1981. López Portillo, José, Sexto Informe de Gobierno 1982, Presidencia de la República, México, septiembre de 1982.

“El modo evaluativo comprende los varios procesos por los cuales un actor distribuye su energía entre las distintas acciones dirigidas a los distintos objetos catectados, en un intento por lograr que sea más óptima la gratificación. Por lo tanto, incluiría los procesos por los que un actor organiza sus orientaciones cognoscitiva y catéctica dentro de un plan inteligente. En el curso de estos procesos se hace uso de normas cognoscitivas (llaves de conocimiento), a fin de distribuir la atención y la acción con respecto a los diferentes objetos y a sus posibles modalidades, a las diferentes ocasiones gratificantes y a las demandas de las diferentes necesidades-disposiciones. La evaluación es funcionalmente necesaria para resolver los conflictos entre distintos intereses y entre interpretaciones cognoscitivas distintas, que no hallan una solución automática, y donde, por lo tanto, se hace necesario elegir, o, al menos, donde se requieren mecanismos selectivos específicos”.<sup>7</sup>

Por su parte, Deutsch también hace una referencia al papel de los actores en el sistema vinculado con los términos eficiencia y eficacia, y a su equiparación de actuación con resultado:

“El concepto de actuación ayuda a un analista de sistemas en su trabajo. Hay pruebas de actuación en todas partes. La actuación en el gobierno es determinada conjuntamente por los sistemas, los individuos que las operan y el ambiente en el que funcionan.

<sup>7</sup> Parsons, Talcott y Shils, Edward A., Hacia una teoría general de la acción, Kapelusz, Buenos Aires, oct. 1968, p. 81. Parsons señala que el modo catéctico comprende los varios procesos por los cuales un actor confiere a un objeto una significación afectiva. En consecuencia, incluiría la catexia positiva o negativa enraizada en los objetos de acuerdo con la capacidad que éstos tienen para gratificar, o privar de gratificación, a las necesidades-disposiciones o a los impulsos del actor.

Actuación es el nombre que damos a cualquier resultado que deseamos, pero que no es probable que se produzca sin un esfuerzo correspondiente. La actuación logra algún resultado que no se obtendría de otro modo. Si un resultado es seguro, nadie tiene que actuar para producirlo. Toda actuación se mide por el resultado obtenido en comparación con los costos y otras condiciones adversas que hacen improbable su realización. En consecuencia, la actuación implica dos dimensiones: la eficacia –hacer que un resultado improbable tenga mayores probabilidades de ocurrir– y la eficiencia –la razón entre el cambio de la probabilidad del resultado y los costos que ello implica–”.<sup>8</sup>

Al final del párrafo anterior encontramos el concepto de eficiencia, en paralelo de importancia con el de eficacia, como parte del contexto de un sistema, sus componentes, su operación y sus resultados.

Se observa también que el término eficiencia predomina en el texto citado de los informes de gobierno. Asimismo forma parte del paradigma burocrático, donde Barzelay explica el proceso en el que la cultura empresarial fluye al servicio público, considerando la reorganización, los sistemas contables, la pericia y el control de costos, junto con el presupuesto por programas, la evaluación de programas y el análisis político. Sin embargo, señala que ello no había sido suficiente, por lo que se dio origen a reformas que incluían la definición de funciones y responsabilidades, las compras centralizadas, el estudio centralizado de estimaciones presupuestarias, la programación del trabajo, los

<sup>8</sup> Deutsch, Karl, Política y gobierno, cómo el pueblo decide su destino, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pág. 231.

sistemas para la presentación de informes y el análisis de métodos, pero sin considerar un concepto clave, el producto.<sup>9</sup>

### ***En el paradigma posburocrático***

Es importante la referencia que Michael Barzelay hace respecto a la idea que sobre la eficiencia se tiene desde principios del siglo XX, cuando los estudiosos de la administración científica enfocaron sus recursos a la teoría sobre las causas, la naturaleza y la importancia de la eficiencia, explicada por el progreso industrial y las fábricas de la época: los reformadores usaban su conocimiento de la administración industrial eficiente para dar forma a su concepto de la administración pública eficiente.

Buena parte de los conceptos vertidos en el texto citado de los informes de gobierno, podemos encontrarlos en el análisis comparativo que sobre la transición del paradigma burocrático al posburocrático hace Michael Barzelay, sin que pretenda hacerse una distinción precisa entre uno y otro, dada la existencia de sus relaciones lineales y de su convivencia histórica, como puede verse en el cuadro siguiente:

<sup>9</sup> Barzelay, Michael, y Armajani, Babak J Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la administración pública, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pág. 179.

### Comparación de paradigmas

<b>BUROCRÁTICO</b>	<b>POSBUROCRÁTICO</b>
Interés público.	Resultados que valoran los ciudadanos.
Eficiencia.	Calidad y valor.
Administración.	Producción.
Control.	Lograr el apego a las normas.
Especificar funciones, autoridad y estructura.	Identificar misión, servicios, clientes y resultados.
Justificar costos.	Entregar valor.
Implantar responsabilidad.	Construir la rendición de cuentas. Fortalecer las relaciones de trabajo.
Seguir reglas y procedimientos.	Entender y aplicar normas. Identificar y resolver problemas. Mejorar continuamente los procesos.
Operar sistemas administrativos.	Separar el servicio del control. Lograr apoyo para las normas. Ampliar las opciones del cliente. Alentar la acción colectiva. Ofrecer incentivos. Evaluar y analizar resultados. Enriquecer la retroalimentación.

Fuente: Barzelay, Michael, y Armajani, Babak J., Op. Cit. Pág. 177.

Aunque estos planteamientos han sido muy completos, posiblemente nuestra experiencia reciente no haga coincidir la recomendación de Barzelay cuando señala que:

“la palabra eficiencia debe eliminarse del léxico de la administración pública, como lo ha sido de las elaboradas teorías

prácticas sobre la manufactura y la administración de empresas de servicios. En su lugar, al deliberar acerca de la naturaleza y del valor de las actividades gubernamentales, los servidores públicos deben recurrir a los conceptos interrelacionados de producto o servicio, calidad y valor, como sus contrapartes de las organizaciones no gubernamentales.”

“En el paradigma posburocrático se debe precisar hasta qué punto, en la práctica, la gente hace uso adecuado de los conceptos de producto o de servicio, calidad y valor, al formular y discutir argumentos a la medida, o ad hoc, sobre el modo de evaluar y mejorar el rendimiento de determinadas organizaciones”.<sup>10</sup>

En las principales teorías de la organización se encuentra implícito el concepto de eficiencia, en el sentido de que se busca que la actividad humana se organice de la mejor manera posible para alcanzar sus metas sociales eficiente y efectivamente, siendo éstos últimos los criterios utilizados normalmente por las organizaciones para medir el éxito. En la teoría moderna de las relaciones humanas se hace la distinción entre organizaciones privadas y públicas en cuanto a los vectores normativos de eficiencia y efectividad. Mientras que a las primeras les deben promover utilidades más altas, una mayor participación en el mercado o simplemente la supervivencia o posicionamiento de la empresa, a las segundas les deben promover el logro de las metas asignadas por mandato público.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Barzelay, pp. 180-181.

<sup>11</sup> Harmon, Michael M. y Richard T. Mayer, Teoría de la Organización para la Administración Pública, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Fondo de Cultura Económica, México, 2001, págs 275-276.

En términos económicos, se encuentra la eficiencia vinculada a la libertad individual y el interés propio, como valores de un sistema capitalista. En el marco de la administración pública, los teóricos de la elección pública interpretan estos valores en una sola posición unificada: eficiencia y eficacia, derechos individuales y lo adecuado de los procesos organizacionales, así como la representatividad y el control de la discrecionalidad. Para esta corriente, una organización gubernamental eficiente se determina por el grado en que la eficiencia (la utilidad del consumidor, o del ciudadano) se maximiza.<sup>12</sup>

En el campo de las teorías emergentes de la administración pública, la dualidad eficiencia y eficacia se convierten en elementos normativos secundarios, ya que se ubican en el contexto de medios y fines del modelo racional de organización, y se les toma como normas instrumentales para medir responsabilidad en la acción organizativa. Los teóricos emergentes, se identifican en mayor medida con el comportamiento del individuo y su participación comunitaria en la vida política y en la organización social.<sup>13</sup>

Podríamos considerar que el paradigma posburocrático comenzó a hacerse evidente en las administraciones públicas de distintos países a partir de los años setenta del siglo XX, por supuesto, sin soslayar ese traslape y convivencia que puede darse con algunos elementos característicos del paradigma burocrático, pero reafirmandose el fenómeno de influencia de las nuevas corrientes de administración iniciadas en la empresa privada hacia la administración pública, y éste

<sup>12</sup> Ibidem, pág. 328.

<sup>13</sup> Harmon y Mayer citan a los autores Mary Parker Follet, Karl Weick, Orion White, Cynthia McSwain y Frederick Thayer como los integrantes de esta corriente de pensamiento, págs. 392-447.

es el caso de la gerencia pública, que a su vez ha desembocado en la gerencia social.

### ***De la administración tradicional hacia el modelo gerencial***

Por su exposición sucinta y precisa, sobre la transición de las diversas corrientes de administración que de alguna manera se convierten en tradicionales hacia el modelo que utiliza las herramientas de la gerencia, me permitiré citar algunas notas que el profesor Ramírez Zozaya presenta en el estudio introductorio de la obra de Bozeman:

“Los orígenes de la gerencia pública, se localizan en el desgaste de la política pública, que se orientó excesivamente al análisis cuantitativo y a la “metapolítica”, con lo cual se perdió el objetivo primordial del proceso gubernamental: la ciudadanía. La gerencia pública surgió entonces como una solución a este modelo; orientada por los principios de la eficiencia, la ciudadanía y lo público, la gerencia pública buscó encontrar desde un principio la satisfacción de las demandas de la sociedad desde una perspectiva radicalmente práctica, orientada a los problemas específicos, bajo una actitud estratégica más que basada en el proceso burocrático ortodoxo.

“Debido a que la teoría de la organización había ignorado los problemas políticos que están presentes en las organizaciones públicas, la gerencia pública tuvo que recurrir al enfoque de la política pública para estudiar las implicaciones de lo público en los programas de gobierno. De esta forma, las ciencias de las políticas resultaban un poderoso instrumento

analítico para ayudar a entender el significado de lo público, inmerso en las políticas, los programas y los objetivos del Estado. Este último enfoque ha contribuido desde dos ángulos:

- a) En el aspecto técnico, las políticas públicas generan un nuevo enfoque para analizar la complejidad del decision-making. A partir de un esquema procesal de la política, que enfatizaba la importancia de la información, la racionalidad y la interdisciplina, la política pública contribuyó a la solución de los problemas y los asuntos públicos.
- b) En un aspecto más político, las políticas públicas destacaron el análisis en los pasos y en los componentes para el acceso a la agenda pública, así como el estudio del desempeño y la composición de los diversos actores en las arenas políticas; aportaron elementos para entender los conflictos que generaban las políticas y orientaban a quienes toman las decisiones (policy-makers) a encontrar mejores salidas por la vía de la negociación, la cooperación y el consenso.

“La gerencia pública encontró un objeto de estudio propio que la distinguiera de la imagen desgastada en que había caído la administración pública: las organizaciones públicas, donde lo más relevante es el carácter público de las organizaciones. De ahí parte la gerencia pública como enfoque de conocimiento, del reconocimiento de que lo público no necesariamente proviene de la exclusividad del gobierno. Lo público está presente ahora en todos los espacios de la vida social: en las labores

altruistas de las empresas privadas, en las labores solidarias de las asociaciones de voluntarios o no gubernamentales y, por supuesto, en las acciones que el Estado emprende en su permanente interacción con la sociedad”.<sup>14</sup>

Sonia Fleury hace una importante acotación respecto a esta corriente de pensamiento en el contexto del proceso de reforma del Estado cuando cita a Crozier (1997) como quien identifica la necesidad de cambio y confirma la incapacidad del paradigma burocrático de gestión para dominar la complejidad creciente de las actividades colectivas. En este sentido se hace necesario que el gerente tenga libertad para tomar decisiones rápidas, lo que requiere más conocimiento e información, más discreción, autonomía, flexibilidad, responsabilización y compromiso con relación a los resultados. Se abre así el camino para “el nuevo gerencialismo” (New Public Management, NPM), o sea, el conjunto de discusiones sobre la transición desde un paradigma burocrático de la administración pública hasta un nuevo paradigma gerencial que considere las transformaciones en el medio e incorpore instrumentos gerenciales probados con éxito en el mercado.<sup>15</sup>

En el caso de México, aun cuando a fines de la década de los setenta no se institucionalizaba el conocimiento de la planeación, se contaba ya con la idea de sus alcances, las posibilidades de éxito en su aplicación como praxis de la administración pública, sin embargo no

<sup>14</sup> Ramírez Zozaya, Juan Miguel, estudio introductorio de la obra de Bozeman, Barry, Todas las organizaciones son públicas, tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Fondo de Cultura Económica, México, 1998, págs. 14-15.

<sup>15</sup> FLEURY, Sonia, Reforma del Estado, documento preparado para el curso “Diseño y Gerencia de Políticas y Programas Sociales” impartido por el Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), diciembre de 2000.

es clara la posición respecto al papel de la evaluación al plantearse el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en el cual se observaban criterios que posiblemente sean distintos a los planteados en los principios metodológicos para la evaluación, como lo veremos en el apartado siguiente.

### ***La evaluación como tarea de gobierno***

Desde que en México se asumió la planeación del desarrollo como metodología para las acciones de gobierno, se incluían las técnicas de programación y presupuesto que hasta la fecha se siguen utilizando con algunas adecuaciones modernizadoras. Éstas últimas derivadas de la planeación estratégica, la cual se ha reconocido como exitosa en el ejercicio de la administración empresarial. Existía entonces la evaluación como parte del proceso de planeación que implicaba además actividades como formulación, programación, presupuestación, información y control, considerando por supuesto, las tareas de la ejecución como implícitas en dicho proceso.

La planeación del desarrollo cuenta con una base jurídica en los artículos 25 y 26 constitucionales, en los que se faculta al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática (SNPD), así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, la reglamentación de estos artículos constitucionales se encuentra en la Ley de Planeación cuyo Artículo 2º señala:

“La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de fines políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

En el Artículo 3º de la misma ley se hace una mayor precisión conceptual:

“Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tienen como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

“Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”.<sup>16</sup>

Los resultados de la planeación tendrán que informarse como lo indica la propia Ley de Planeación en su Artículo 6º:

“El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración

<sup>16</sup> PODER EJECUTIVO FEDERAL, Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983, México.

pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales.

“En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior”.<sup>17</sup>

En su Artículo 9o. se señala que las dependencias de la Administración Pública centralizada y paraestatal deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, siendo relevante para nuestros fines el último párrafo:

“El Ejecutivo Federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada en el logro de los objetivos y metas del Plan y de los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar anualmente y para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos”.<sup>18</sup>

Para efectos de la evaluación de resultados tienen fuerte significado los conceptos constitucionales y reglamentarios de la Ley de Planeación, porque definen claramente los objetivos y disposiciones que obligan

<sup>17</sup> Ibidem,

<sup>18</sup> PODER EJECUTIVO FEDERAL, DECRETO por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación, publicada en el D.O.F. del jueves 10 de abril de 2003, Primera Sección, pág. 59.

a los órganos de gobierno. Los principios metodológicos fueron difundidos a través de un documento, que si bien no es reglamentario de la Ley sí constituye la referencia principal para conceptualizar las tareas del gobierno en el marco de la planeación, como puede verse en la revisión del tema que ahora nos ocupa:

#### “Evaluación

“Es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativamente los resultados de la ejecución del Plan y los Programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del propio sistema. El período normal para llevar a cabo una evaluación es de un año, después de la aplicación de cada programa anual. Es además un instrumento indispensable para conocer la forma y medida en que se van alcanzando los objetivos y metas propuestos.

“La evaluación es un acto reflexivo sobre la actuación de quienes ejecutan una política o aplican un instrumento. A partir del análisis de los resultados obtenidos mediante las acciones emprendidas, en el que se identifican posibles incongruencias, desviaciones, incumplimientos o deficiencias, la evaluación debe cumplir con la función de aportar elementos de juicio sobre lo conseguido en el periodo considerado, de los que se deriven proposiciones para modificar o mantener una política o instrumento dentro del siguiente ciclo de programación anual.

“Con esta concepción no se busca que la evaluación, sea un ejercicio de presentación de resultados a una dependencia fiscalizadora, sino una práctica permanente de todas las entidades y dependencias de la administración pública para

analizar su propia acción. Este esquema incorpora a los responsables de la ejecución en la evaluación de sus acciones y resultados, y plantea actividades similares para los tres niveles de la estructura del Sistema.

“Las actividades fundamentales de la evaluación son: cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final del periodo correspondiente; verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de mediano y corto plazo, a efecto de visualizar la manera en que se va cumpliendo con los objetivos del Plan, y analizar el impacto que tiene en la economía y la sociedad; analizar las causas de las posibles desviaciones que hayan impedido el cumplimiento de las metas propuestas o que hayan provocado que éstas fueran sobrepasadas; y, contribuir al diseño a partir de lo anterior, de propuestas de acciones tendientes a modificar o mantener las estrategias de los programas anuales, las políticas e instrumentos aplicados y los recursos empleados, con miras a que las metas del siguiente ciclo anual sean cumplidas conforme al esquema de planeación.

“En relación al Sistema de Planeación en su conjunto, la evaluación aporta elementos que valoran su funcionamiento, indicando el grado de integración de los niveles, de estructura y la educación de las áreas administrativas de los integrantes, la precisión de las bases jurídicas y el mejoramiento de los servicios de apoyo.

“De acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación, la evaluación tiene lugar al término de cada ciclo anual, cuando

las acciones de ejecución del Plan y de los programas han concluido, y sus tareas deben llevarse a cabo en cada uno de los tres niveles de la estructura institucional del Sistema a través de los distintos instrumentos.

“Se han logrado diferenciar cuatro tipos de evaluación que se llevan a cabo dentro de la Administración Pública Federal (APF) con distintas finalidades e instrumentos.

“Un primer tipo de evaluación es la programático presupuestal y tiene el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) como la fuente de su análisis. En ese documento se determinan las aperturas programáticas y montos presupuestales asignados, se definen los objetivos y se identifica a los responsables de la ejecución de los programas, asimismo se incluyen las metas presupuestarias y de operación. El contenido cualitativo de este tipo de evaluación permite retroalimentar al proceso de planeación, en su fase de programación-presupuestación. Los aspectos que abordan son; a) los avances y obstáculos en el cumplimiento de los objetivos propios de los programas presupuesto; b) el comportamiento de los componentes del gasto y la forma de financiamiento de éste; y, c) cuando es el caso, la incidencia de las acciones gubernamentales en la problemática económica y social.

“El Informe de Gobierno es el documento que por la Ley lleva a cabo este tipo de evaluación, ya que debe informar sobre el estado que guarda la administración pública del país donde se mencionan las decisiones adoptadas para la ejecución del PND (Plan Nacional de Desarrollo) y los programas de mediano plazo.

“En segundo lugar, la evaluación de la gestión de la APF se refiere a los aspectos relacionados con el grado de cumplimiento de las normas y propósitos que rigen a las administración y son el buen uso y manejo eficiente de los recursos y fondos públicos. La Ley Orgánica de la APF atribuye a la Contraloría General de la Federación la obligación de informar anualmente al titular del Ejecutivo los resultados de este tipo de evaluación.

“La evaluación contable, expresada en la cuenta de la Hacienda Pública Federal, se concentra en el uso y destino de los recursos presupuestales. Este tipo de evaluación está cercana a la programático presupuestal, pero se distingue por el énfasis que se pone sobre el análisis contable que muestra los resultados de la gestión financiera del sector público federal controlado presupuestalmente, con referencia a los ingresos públicos y la forma en que se ejerce el presupuesto.

“Por último, está la evaluación económico social referida al análisis de los resultados obtenidos con la ejecución del Plan. Se concentra en la problemática de los sectores productivos y sociales, privilegiando el análisis del estado en que se encuentra la sociedad y sus actividades productivas, independientemente de las decisiones de política adoptadas por la administración pública. Los resultados de este tipo de evaluación constituyen el diagnóstico actualizado de la situación económica, social política del país.

“También respecto a la etapa de evaluación, es importante hacer la distinción entre la evaluación normativa y administrativa, a realizar en el seno del SICEG (Sistema de Control y Evaluación

Gubernamental), y la evaluación económica y social de la SPP (Secretaría de Programación y Presupuesto).

### ***¿Quién lleva a cabo la evaluación?***

“Dentro del SNPD (Sistema Nacional de Planeación Democrática) se ha definido un esquema participativo que incorpora a los responsables de la ejecución en la evaluación de sus acciones, se llevan a cabo en cada uno de los tres niveles de la estructura institucional del Sistema, que son; global, sectorial e institucional.

“En el nivel institucional, las entidades paraestatales deben efectuar sus evaluaciones bajo el marco de los objetivos y prioridades de sus programas institucional y con los correspondientes de los programas de mediano y corto plazo del sector al que están inscritas. Estas evaluaciones son presentadas a los Coordinadores del sector para ser incorporadas en los respectivos informes sectoriales de evaluación.

“En el nivel sectorial, las dependencias que funcionan como coordinadores de sector integran los informes de las entidades coordinadas, evaluando a su vez los resultados de sus propias actividades, para integrar posteriormente el informe de evaluación sectorial. Este informe se debe presentar para la elaboración del documento de cobertura nacional global, o sea el Informe de Ejecución.

“En el nivel global, se lleva a cabo la síntesis de las evaluaciones sectoriales. En estos términos, el informe que se presenta en

el mes de marzo es el documento de evaluación de mayor cobertura en el Sistema Nacional de Planeación Democrática que sin entrar en el detalle de las evaluaciones anteriores, recoge sus conclusiones más relevantes y las integra con una perspectiva nacional y global.

“La evaluación debe ser un instrumento útil para identificar y sistematizar los elementos que ayuden a introducir los ajustes necesarios a las estrategias y líneas de acción que sustentan al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas que lo desagregan por temas estratégicos. Por este motivo es particularmente relevante la idea de que la evaluación se debe concentrar en el análisis de los resultados de la ejecución de las políticas y en la incidencia que éstas han tenido sobre la estructura económica y social del país, constituyéndose en la práctica de todas las entidades y dependencias de la administración pública federal para realizar sus propias actividades con el propósito de reiterar o rectificar el procedimiento seguido para alcanzar los objetivos definidos en el Plan y los programas”.<sup>19</sup>

Si revisamos detenidamente el contenido de los párrafos precedentes podremos darnos cuenta que la evaluación a la que se hace referencia, en cualquiera de sus niveles ahí mencionados, es prácticamente auto evaluación, ya que los documentos en los que deben concentrarse los resultados de la ejecución, que son el Informe de Gobierno o los informes de ejecución, son sólo eso, porque en la realidad reúnen información sobre el ejercicio administrativo sobre las tareas y recursos asignados como parte de la política pública, pero sin que se presenten criterios que den significado a una evaluación.

<sup>19</sup> SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización, México, 1ª. Ed., junio de 1984, págs. 40-42.

En realidad es información que debe ser consistente con el propósito de rendir cuentas, para analizarse y evaluarse, por una autoridad ajena al proceso. Además debe hacerse hincapié en la reiteración que se presenta respecto a informar sobre los avances del Plan y sus programas en dos documentos del Ejecutivo, en los que sólo cambia la fecha de presentación al Congreso.

### *La evaluación en el nuevo milenio*

Si la evaluación de las políticas públicas o programas de gobierno ya existía en el pensamiento metodológico de los estudiosos de la administración, y no se diga en los lineamientos de gobierno asumidos por las autoridades de diversos países, incluso desde la adopción de las técnicas programático presupuestarias, cabría cuestionarse por qué no se ha dado la aplicación consecuente en el proceso de planeación del desarrollo. Pudiera decirse que no es un problema privativo de México, sino que ha requerido de la revisión especial del desarrollo de la política social en diversos países.

En septiembre de 2000 México signó como parte de 189 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, la Declaración del Milenio, donde se conjugan los esfuerzos de los planes nacionales de desarrollo y las estrategias para la reducción de la pobreza de cada país, a través del cumplimiento de compromisos centrados en 8 objetivos y 18 metas, que puede dárseles seguimiento a través de 49 indicadores.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Sólo con fines ilustrativos se enumeran los objetivos del Milenio: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. Lograr la enseñanza primaria universal; 3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer; 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; 5. Mejorar la salud materna; 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

La relevancia de este compromiso estriba en el consenso internacional y en el uso de conceptos y metodologías que permitan el uso comparado de datos que parten de 1990 a 2000 como base estadística y hacer revisiones de los avances cada cinco años hasta el año 2015, establecido como límite para cumplir los objetivos acordados. Se ha adoptado una metodología gerencial con base en resultados de desarrollo y el uso de indicadores nacionales forma parte de la evaluación dentro del ciclo de políticas.<sup>21</sup>

Los resultados de los países participantes en materia de este compromiso pueden revisarse en la página de Naciones Unidas que presenta los avances de los objetivos del Milenio; en el caso de México, además del cuadro de avance respectivo, se encuentra un documento que Presidencia de la República ha preparado específicamente para ese fin, sin embargo, ese documento no se puede consultar a través de la página electrónica de Presidencia de la República, que pudiera ser la primera instancia de difusión.<sup>22</sup>

Karen Mokate, quien se ha distinguido como entusiasta investigadora y creativa sobre evaluación, precisa que la gestión enfocada en resultados en el desarrollo está basada en nociones de causalidad, ya que se reconoce que las políticas y programas públicos son propuestas de algunos medios que parecen tener la capacidad para producir resultados que serán valiosos en el camino hacia un mayor desarrollo. Así también, establece que la actividad gerencial se centra en los

<sup>21</sup> El ciclo de políticas de gestión por resultados inicia con el análisis de la situación actual, le sigue la definición de prioridades y objetivos; el Análisis de bases y opciones para el consenso social; la Selección entre opciones; se gestiona la opción adoptada; y se llega finalmente a la Evaluación (BID-INDES, Taller de Indicadores, 2000).

<sup>22</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Los Objetivos del Milenio en México: Informe de Avance 2005, Resumen Ejecutivo, Gabinete de Desarrollo Humano y Social, México, 2005.

recursos (humanos, físicos, técnicos, etc.), las funciones y procesos que se articulan de tal manera que conduzcan al logro de resultados esperados.<sup>23</sup>

Hace una reflexión acerca de las reformas gerenciales en los ámbitos públicos donde hay cierta tendencia a enfatizar la medición, a costa de los procesos de evaluación que explican o analizan las informaciones recopiladas en el monitoreo, con miras a explicar y contextualizar. Previene que en una reforma para introducir la gerencia por resultados hay un enfoque inmediato en el establecimiento de procesos de monitoreo y en la preparación de informes rutinarios de medición de resultados. Los procesos de monitoreo y evaluación de resultados deben tratarse de manera complementaria.<sup>24</sup>

El conocimiento sobre el enfoque gerencial por resultados para el desarrollo ha implicado todo un despliegue de posiciones de investigación que han merecido un intenso intercambio de opiniones convergentes, así como la creación de instituciones especializadas que dan seguimiento a los temas de transparencia, rendición de cuentas y evaluación, como temas sustantivos de la gobernabilidad. Jordi Segura, justifica la aparición de estos temas en el quehacer de gobierno:

“La múltiple aparición de programas políticos de carácter intergubernamental, los procesos de integración internacional y de descentralización territorial, y la exigencia de participación de

<sup>23</sup> Mokate, Karen, “La Gerencia para Resultados en el Desarrollo”, en Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina, editado por Miguel Vera, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores, Guatemala, enero de 2006, pág. 25.

<sup>24</sup> Ibidem, pág. 40.

agentes no públicos en la gestión de lo público, han dado lugar a un debate social sobre el nuevo rol de los estados y los impactos sociales de la acción política.

“En este contexto, la organización del Estado, como formación orientada a la consecución de fines u objetivos concretos de índole social, económica y ciudadana, no puede estar exclusivamente en la legitimación institucional que proviene de la observancia y cumplimiento del marco legal, sino que también precisa de la legitimación por los rendimientos, entendida ésta como la valoración de la acción gubernamental por los resultados tangibles que se ofrecen a los ciudadanos.

“Esta perspectiva, además, supone una renovación del concepto de ciudadanía, pues se potencia el papel de los ciudadanos como receptores y usuarios de la acción del Estado y, al mismo tiempo, como agentes de control de la eficacia, eficiencia, calidad y pertinencia de los servicios. Se trata de poner el acento en la necesidad de una mayor regulación democrática del orden social y económico, así como de ofertar a la ciudadanía un mayor protagonismo en el conocimiento y en el control de los beneficios tangibles resultantes de las políticas públicas.

“El rendimiento de lo público es por tanto, a mi juicio, una prueba fundamental. Cuando el Estado no la supera, se debilita su legitimidad, y su competencia puede ser puesta en cuestión, de tal forma que los ciudadanos y los grupos de interés pueden buscar otros agentes y fórmulas sustitutivas, así como nuevas ofertas que prometan obtener los resultados deseados.

“Los entornos sociales y políticos en los que se desenvuelven, en la actualidad, la toma de decisión y la ejecución de la acción pública, con la intervención de diferentes niveles de gobierno y de otros actores, económicos y sociales, cuya participación democrática es preciso impulsar, convierten el desarrollo de la evaluación de la política pública en un proceso en modo alguno sencillo, que requiere un sólido compromiso interinstitucional para su progreso”.<sup>25</sup>

Posiblemente nuestra sociedad cada vez más globalizada se encuentre envuelta en un proceso inercial que a primera vista pudiera no percibirse, pero ya no pueden seguirse haciendo tareas de gobierno como si los ojos de la ciudadanía no tuvieran capacidad para valorar las políticas públicas, para exigir la intervención de la autoridad que se incorpora en el mandato que debe cumplir el funcionario público y a su vez, pueda evaluarse el ejercicio y resultado de su capacidad en términos de valor público:

“La evaluación ha de contar con un espacio diferenciado en el ámbito público. La evaluación de políticas públicas constituye una actividad específica y con identidad propia, claramente distinta de otras como la auditoría financiera, el seguimiento o el control de gestión, pero con los cuales mantiene y debe mantener una estrecha relación de complementariedad.

Además de un espacio propio, la evaluación está llamada, también y sobre todo, a ocupar una posición central en el

<sup>25</sup> Sevilla Segura, Jordi, (Prólogo) en Garde, Juan Antonio, Coordinador, La agencia estatal de evaluación de la calidad de los servicios y de las políticas públicas, INAP, Ministerio de Administraciones Públicas, Estudios Goberna, Madrid, abril 2005.

conjunto de las organizaciones públicas. En alguna medida, ello tiene que ver con su carácter transversal e instrumental, que le hace servir de apoyo a distintas actividades o disciplinas. Sin embargo, la principal razón es haberse convertido en un elemento imprescindible en el diseño y puesta en marcha de cualquier programa o servicio público, independientemente de cuál sea la política en la que se encuadren.<sup>26</sup>

### ***Hacia la medición de resultados***

En el camino de cambiar los conceptos de la administración tradicional hacia los de actividad gerencial se ha requerido profundizar en muchos de los implicados en el paradigma posburocrático como es la construcción de mecanismos de rendición de cuentas, entrega de resultados con calidad y valor, que a su vez puedan evaluarse y analizarse, para reiniciar el ciclo de producción. Una sociedad más informada y participativa demanda una actividad gubernamental con una visión gerencial que logre resultados y que no sólo se circunscriba a lo público sino que incorpore en su amplia dimensión lo social. Joyce resume claramente estas condiciones:

“Una preocupación por medir el desempeño del gobierno debiera implicar la preocupación por medirlo correctamente, debido a dos razones. Primero, utilizar medidas inadecuadas podría desinformar gravemente a los políticos; segundo, a una burocracia ya mal vista y a menudo calumniada no debiera pedírsele que presentara datos sobre el desempeño si el

<sup>26</sup> Vanaclocha, Francisco J. Et al, en Garde, op. cit. pág. 112.

sistema político no tiene la capacidad de emplearlos ni interés en hacerlo. Si empleamos medidas erróneas o las exigimos sin planear utilizarlas, el resultado final podría ser peor que si no hubiésemos insistido tanto en medir este desempeño”.<sup>27</sup>

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, se ha planteado el propósito de generar mecanismos para la recolección y evaluación de datos sobre el logro de resultados, lo que generalmente es una tarea que se estima es más difícil que recolectar y analizar datos para productos. Los resultados presentan dificultades que pueden ir aumentando desde los tiempos de atraso en un reporte, las habilidades para medir los efectos de un resultado sobre la sociedad, la economía, el ambiente, o esferas similares, y la incertidumbre acerca de sobre cuánto del efecto del resultado puede atribuirse a programas individuales en un esfuerzo multi-programático.<sup>28</sup>

Como parte de los esfuerzos por encontrar medios para medir y evaluar resultados se crea la metodología del Marco Lógico (LFA).<sup>29</sup> Ésta fue desarrollada a fines de 1979 y principios de la década de 1980 como una herramienta para conceptualizar, diseñar y ejecutar proyectos. Su

<sup>27</sup> Joyce, Philip G., “Medidas de desempeño para el presupuesto federal: propuestas y perspectivas”, en Shafritz Jay M. y Hyde, Albert C., Clásicos de la Administración Pública, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica, México, 1ª. Ed. en español, 1999, págs. 1008-1009.

<sup>28</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, OUTCOMES-FOCUSED BUDGETING/CASE STUDIES, 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris, 21-22 May 2001 [PUMA/SBO/(2001)5, pág. 9].

<sup>29</sup> La metodología fue desarrollada principalmente por la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), la Corporación Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ), la Agencia Noruega de Cooperación en el Desarrollo (NORAD), el Banco Africano de Desarrollo (AFDB), la Comisión de las Comunidades Europeas y la Organización Panamericana de la Salud (PAHO); en la actualidad es un número mayor de usuarios.

propósito es brindar estructura al proceso de planeación de proyectos, relacionar los múltiples objetivos con las actividades de los proyectos, clarificar funciones y responsabilidades y evaluar los resultados esperados contra los resultados reales. Fomenta la participación a través de un riguroso proceso de análisis de las personas y entidades que tienen un interés legítimo en el proyecto.<sup>30</sup>

Puede utilizarse en todas las etapas de preparación del proyecto: programación, identificación, orientación, análisis, presentación ante los comités de revisión, ejecución y evaluación ex-post. Debe elaborarse con la participación inicial del equipo de país, y luego evolucionar con la participación activa del prestatario, de sus consultores, del equipo del proyecto, de la representación y del ejecutor. Se modifica y mejora repetidas veces tanto durante la preparación como durante la ejecución del proyecto. Es por ello que la metodología del marco lógico se incorpora como una herramienta eficaz en el sistema de evaluación del desempeño.<sup>31</sup>

Posiblemente el antecedente inmediato respecto a la implantación en México del Sistema de Evaluación del Desempeño se ubique en el año 1999, a través de la difusión de la Reforma al Sistema Presupuestario, RSP, como consecuencia del evento The Global Competitiveness 1997, World Economic Forum. La RSP se presentó con seis componentes y una iniciativa global para facilitar el cambio, en la cual se consideraba un proceso de difusión, demostración y persuasión sobre las ventajas del

<sup>30</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, "El marco lógico (LFA): Un enfoque estructurado para la planeación de proyectos" en Libro de Consulta sobre Participación, Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas, Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible y la Sección de Desarrollo de Personal, Washington, D.C., enero de 1997.

<sup>31</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, "El marco lógico", Oficina de Evaluación, Washington, D.C., 1994.

cambio. Dichos componentes eran la Nueva Estructura Programática, NEP; el Sistema de Evaluación del Desempeño, SED; el costeo, la normatividad, el servicio civil y la tesorería en línea.

Esto conllevó el interés por modificar el control de gasto público que como sistema de primera generación estaba concentrado en el nivel de flujo de efectivo. Un sistema de control de segunda generación se propuso en la Nueva Estructura Programática, la NEP, el cual se orienta a la medición y control multianual de los costos de las políticas públicas.

El Sistema de Evaluación del Desempeño, SED, se constituye como un sistema de tercera generación, el que además de controlar lo asignado a la NEP, mediante la evaluación del desempeño, vigila que se logren los resultados propuestos.<sup>32</sup>

Es hasta 1999 cuando se presentan en México los primeros intentos para el establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño con base en resultados dentro de la Administración Pública Federal. Se pretende facilitar la observación de resultados y contar con información que permita valorar la actuación del propio sistema y vincular la actuación de las instituciones respecto a la misión asignada. De la misma manera se propone conocer sistemáticamente los resultados de la actuación de la administración pública en términos de eficiencia, costos y calidad.

Se considera la evaluación del desempeño como un insumo para el reinicio de los procesos de planeación y programación, ya que es el

<sup>32</sup> Chávez Presa, Jorge, A., Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público, Fondo de Cultura Económica, México, 1<sup>a</sup>. Reimpresión, 2002, pág. 203.

componente de la reforma al sistema presupuestario que cierra el ciclo de la cadena de valor de la administración pública, y además utiliza toda la información para evaluar y mostrar resultados.<sup>33</sup>

La misión del sistema de evaluación del desempeño consiste en medir el desempeño gubernamental articulando sistemas de indicadores de desempeño, de información, y de seguimiento y monitoreo. Este sistema de evaluación permite la comparación entre objetivos y resultados. Es un instrumento que permite definir acciones correctivas de corto plazo respecto al cumplimiento de metas y a su vez realimentar a las dependencias y entidades en la planeación y programación.

En este proceso se incorporan al presupuesto la planeación estratégica, el enfoque al cliente, indicadores de desempeño y administración por objetivos, aunque con resultados exitosos en algún sentido y totalmente nulos en otro. Para dar consistencia a estos esfuerzos, se retoman y se reflejan en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, como se puede observar en la selección de sus contenidos:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

<sup>33</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Reforma al Sistema Presupuestario, México, 1999-2000, pág. 80.

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

## CAPÍTULO II

### De la Evaluación

Artículo 110. La Secretaría realizará bimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por la Función Pública y las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados.

Para efectos del párrafo anterior, el Ejecutivo Federal enviará bimestralmente a la Cámara de Diputados la información necesaria, con desglose mensual.

Artículo 111. La Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas.

Dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo será obligatorio para los ejecutores de gasto. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes bimestrales, desglosados por mes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley. La Secretaría y la Función Pública emitirán las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las dependencias y entidades; los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración.

Los indicadores del sistema de evaluación del desempeño deberán formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.

Los resultados a los que se refiere este artículo deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos.

#### TRANSITORIOS

SEXTO. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias deberá concluir la implantación del sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 111 de la Ley, a más tardar en el ejercicio fiscal 2008. Este sistema deberá incluir

mecanismos de participación de la Cámara de Diputados, a través de sus Comisiones Ordinarias, coordinadas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Para los efectos de este artículo, la Secretaría deberá presentar a la Cámara su propuesta del sistema de evaluación del desempeño a más tardar en marzo de 2007. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública entregará sus observaciones a la propuesta a más tardar en junio de 2007, para lo cual realizará consultas con las distintas Comisiones ordinarias de la Cámara.<sup>34</sup>

Estas disposiciones dan un giro contundente a las acciones que en materia de evaluación deben darse al interior de la Administración Pública Federal en México y pueden observarse en la selección de los siguientes artículos las que competen al ejercicio del presupuesto de 2007:

Artículo 1. El ejercicio, control y la evaluación del gasto público federal para el año 2007, se realizará conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en las disposiciones que, en el marco de dicha Ley, estén establecidas en otros ordenamientos legales y en este Presupuesto de Egresos.

Artículo 2. La interpretación del presente Decreto, para efectos administrativos y exclusivamente en el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, corresponde a las secretarías de Hacienda

<sup>34</sup> Poder Ejecutivo Federal, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, México, publicada en el Diario Oficial el 30 de marzo de 2006.

y Crédito Público y de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, conforme a las definiciones y conceptos que establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Artículo 16. Las dependencias y entidades deberán cumplir con los compromisos e indicadores del desempeño de las medidas para promover la modernización de la gestión pública en la Administración Pública Federal por medio de acciones que mejoren la eficiencia y eficacia, y reduzcan costos de los servicios públicos. Dichas acciones deberán orientarse a lograr mejoras continuas de mediano plazo que permitan, como mínimo, medir con base anual su progreso.

Los compromisos respecto de las acciones a que se refiere este artículo deberán formalizarse por los titulares de las dependencias y entidades a más tardar en el mes de abril y se reportarán a partir del segundo Informe Trimestral.

Artículo 26. La evaluación de los programas sujetos a reglas de operación y la de otros programas que determinen conjuntamente el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, se sujetará a lo dispuesto en el Título Quinto de la Ley General de Desarrollo Social. El resultado de dichas evaluaciones será público y deberá retroalimentar la acción de la política pública en materia social.

El Consejo, en coordinación con las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, emitirá los lineamientos

para las evaluaciones, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como para la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades a más tardar el último día hábil de marzo. En cuanto a las evaluaciones, dichos lineamientos deberán contener como mínimo los criterios para la elaboración de los términos de referencia, los requisitos mínimos de elegibilidad de los evaluadores, los diferentes tipos de evaluación, el mecanismo de pago a los evaluadores, los mecanismos para dar seguimiento a los resultados y los criterios para la evaluación de nuevos programas, entre otros.

El Consejo podrá realizar las evaluaciones que considere pertinentes por sí mismo o a través de uno o varios organismos evaluadores independientes. Las dependencias y entidades deberán dar a conocer sus objetivos estratégicos y describir la forma en que cada uno de los programas que opera y coordina su sector contribuye al logro de dichos objetivos, a más tardar el último día hábil de junio.<sup>35</sup>

En cumplimiento a las indicaciones de ambos documentos previos Recientemente se han publicado los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, cuyos considerandos registran ampliamente la necesidad de contar con elementos de carácter obligatorio para dar seguimiento al ejercicio del gasto y el desempeño de programas, apoyándose en herramientas confiables, como es el caso de los indicadores estratégicos y de gestión, para verificar el logro de metas y objetivos.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Hacienda y Crédito Público, Secretaría de, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, México, Diario Oficial, 28 de diciembre de 2006.

<sup>36</sup> Función Pública, Secretaría de la, "Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal", Diario Oficial, Primera sección, viernes 30 de marzo de 2007.

Es muy importante la participación institucional de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública, conjuntamente con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para el monitoreo y evaluación de los programas sujetos a reglas de operación y otros programas, a fin de fomentar una gestión basada en resultados, que en realidad si se incorpora el término obligatorio, se iría al cumplimiento de una responsabilidad más allá del fomento.

Se prevé que a través del seguimiento y evaluación de los programas federales, se orienten adecuadamente las actividades relacionadas con el proceso de planeación, como son la programación, presupuestación, ejercicio y control del gasto público federal, así como determinar y aplicar las medidas que se requieran para hacer más eficientes y eficaces los programas federales. Es indispensable sistematizar toda la información programático presupuestaria para sustentar una gestión con base en resultados y para construir y consolidar el Sistema de Evaluación de Desempeño. De ese documento sobre lineamientos para la evaluación me he permitido extraer algunos artículos que ilustran sobre la reglamentación operativa para funcionamiento de este nuevo esquema y que incorpora herramientas operativas para la definición y manejo de los indicadores:

## CAPITULO II

### De la matriz de indicadores

**NOVENO.** Las dependencias y entidades deberán elaborar la matriz de indicadores de cada programa federal, con base en la metodología de marco lógico que determinen el Consejo en el ámbito de su competencia, la Secretaría y la Función Pública, a través de los lineamientos específicos que emitan conjuntamente en el marco del proceso presupuestario, el programa de

mejoramiento de la gestión y el Sistema de Evaluación del Desempeño.

La matriz de indicadores deberá contener, al menos, la siguiente información:

**I. Resumen Narrativo:** descripción de los principales ámbitos de acción del programa federal:

a) **Resultados:** describe la consecuencia directa del programa federal sobre una situación, necesidad o problema específico, denominado “Propósito”, así como la contribución que el programa espera tener sobre algún aspecto concreto del objetivo estratégico de la dependencia o entidad, denominado “Fin” del programa, el cual deberá estar ligado estrechamente con algún objetivo estratégico de la dependencia o entidad. En este apartado se deberá precisar la población objetivo que se busca atender con el programa;

b) **Productos:** describe los bienes y/o servicios que deberán ser producidos y/o entregados, a través del programa, y

c) **Gestión:** describe los recursos financieros, humanos y materiales aplicados en un programa federal para producir y/o entregar los bienes y/o servicios, así como las acciones para el ejercicio de dichos recursos, especificando las actividades de focalización del programa que se llevan a cabo;

**II. Indicadores:** expresión cuantitativa o, en su caso, cualitativa que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros,

reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa federal, monitorear y evaluar sus resultados;

III. Medios de recolección o verificación de información: definición de las fuentes de información utilizadas para obtener los datos que permiten realizar el cálculo y medición de los indicadores. Los medios de verificación pueden estar constituidos por estadísticas, encuestas, revisiones, auditorías, registros o material publicado, entre otros, y

IV. Supuestos: descripción de los factores externos que están fuera del control de las instancias competentes responsables de un programa federal, pero que inciden en el cumplimiento de los objetivos del mismo.

DECIMO CUARTO. La matriz de indicadores formará parte del Sistema de Evaluación del Desempeño, para coadyuvar en la eficiencia, economía, eficacia y calidad en la Administración Pública Federal, y el impacto social del ejercicio del gasto público.

Las dependencias y entidades deberán reportar el avance y resultado de los indicadores de la matriz, conforme a los plazos y términos que se determinen en el Sistema de Evaluación del Desempeño y de acuerdo con las disposiciones aplicables.

DECIMO QUINTO. La Función Pública por sí o a través de los órganos internos de control de las dependencias y entidades, verificará la congruencia y veracidad de los reportes de cada indicador contenido en la matriz.

## TITULO TERCERO

De los tipos de evaluación, el seguimiento a los resultados y la difusión de las evaluaciones

### CAPITULO I

De los tipos de evaluación

**DECIMO SEXTO.** Para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el Sistema de Evaluación del Desempeño, se aplicarán los siguientes tipos de evaluación:

**I. Evaluación de Programas Federales:** las que se aplican a cada programa, las cuales se dividen en:

- a) **Evaluación de Consistencia y Resultados:** analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores;
- b) **Evaluación de Indicadores:** analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados;
- c) **Evaluación de Procesos:** analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión;
- d) **Evaluación de Impacto:** identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal;

- e) **Evaluación Específica:** aquellas evaluaciones no comprendidas en el presente lineamiento y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo, y
- II. **Evaluaciones Estratégicas:** evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

Las evaluaciones a que se refieren las fracciones anteriores se llevarán a cabo por evaluadores externos con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad responsable del programa federal, o por el Consejo en el ámbito de su competencia y cuando éste así lo determine.

La evaluación de los programas federales y sus resultados formarán parte del Sistema de Evaluación del Desempeño así como del programa de mejoramiento de la gestión, y se articularán sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario.

DECIMO SEPTIMO. El Consejo en el ámbito de su competencia, la Secretaría y la Función Pública establecerán conjuntamente un Programa Anual de Evaluación en el que a partir de los tipos de evaluación señalados en el lineamiento anterior, se determinarán qué evaluaciones se llevarán a cabo o comenzarán cada año y a qué programas aplicarán.

Dicho programa se emitirá cada año conforme al calendario de actividades del proceso presupuestario y podrá establecer las acciones de verificación en campo sobre la pertinencia de aquellos indicadores que así lo requieran.

## CAPITULO VII

### De la difusión de las evaluaciones y sus resultados

**VIGESIMO SEXTO.** Las dependencias y entidades deberán dar a conocer de forma permanente a través de sus respectivas páginas de Internet, en un lugar visible y de fácil acceso, los documentos y resultados de todas las evaluaciones externas de sus programas federales dentro de los 10 días hábiles siguientes de haber sido entregados a las instancias a que se refiere el lineamiento vigésimo noveno del presente ordenamiento.

**VIGESIMO SEPTIMO.** Las dependencias y entidades deberán difundir en sus respectivas páginas de Internet la información siguiente:

- I. Sus objetivos estratégicos;
- II. El texto completo, el resumen ejecutivo y los anexos correspondientes de las evaluaciones realizadas a sus programas federales, resaltando la evaluación más reciente;
- III. En un apartado especial, los principales resultados de dichas evaluaciones;
- IV. En su caso, las reglas de operación vigentes de los programas federales, y
- V. En su caso, el convenio de compromisos de mejoramiento de la gestión para resultados.

Adicionalmente, esta información deberá difundirse a través del portal del Sistema de Evaluación del Desempeño, en los términos que para el efecto determine la Secretaría, en coordinación con la Función Pública, y el Consejo en el ámbito de su competencia.

**VIGESIMO OCTAVO.** Para cada evaluación externa, las dependencias y entidades deberán dar a conocer en sus páginas de Internet la siguiente información:

I. Los datos generales del evaluador externo, destacando al coordinador de la evaluación y a su principal equipo colaborador;

II. Los datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación al interior de la dependencia o entidad;

III. La forma de contratación del evaluador externo, de acuerdo con las disposiciones aplicables;

IV. El tipo de evaluación contratada, así como sus principales objetivos;

V. Las bases de datos generadas con la información de gabinete y/o de campo para el análisis de la evaluación;

VI. Los instrumentos de recolección de información: cuestionarios, guión de entrevistas y formatos, entre otros;

VII. Una nota metodológica con la descripción de las técnicas y modelos utilizados, acompañada del diseño muestral, especificando los supuestos empleados y las principales características del tamaño y dispersión de la muestra utilizada;

VIII. Un resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos, las fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas, y las recomendaciones del evaluador externo, y

IX. El costo total de la evaluación externa, especificando la fuente de financiamiento.

De la lectura de esta selección de lineamientos se desprende la visión de un desarrollo metodológico sistémico integral que involucra a todos los actores en el cumplimiento de objetivos, conforme a una dinámica que exige la gestión por resultados. Es importante el señalamiento específico de que los evaluadores son elementos externos al sistema, aun cuando se cubran sus honorarios con recursos presupuestarios. Esto ofrece una garantía en cuanto a la autonomía de que pueden disponer los evaluadores, y de esta manera evitar la creación de instituciones u organismos que pueden ser una carga significativa para el erario en términos de infraestructura y recursos para su operación. Pedro Vázquez Colmenares y el autor de este artículo ya habían hecho planteamientos sobre la creación de un organismo abocado a la evaluación, privilegiando su carácter autónomo.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Oropeza López, Alejandro, La evaluación de la función pública en México, Plaza y Valdés, México, 2005; Vázquez Colmenares G., Pedro, La política no basta, cómo llegar al México que queremos, AGT Editor, S.A., México, 2005.

## ***Fortalecimiento del Estado de Derecho y de la cultura***

La sociedad actual, en general, cubre el requisito de vivir dentro de un Estado, que convencionalmente se ha descrito como la entidad formada por el propio pueblo, el gobierno que ha elegido, y el territorio en que se desenvuelve económica, social y políticamente. Por supuesto, debemos considerar un concepto que en ocasiones se califica de volátil, la gobernabilidad, fundamentada en los principios de acción del gobierno y sus responsabilidades frente a la sociedad.

En este esquema tenemos que preguntarnos si se debe considerar la rendición de cuentas, si el Estado de Derecho forma parte de esas tareas que le hemos asignado al gobierno, tanto la legislación como la procuración del cumplimiento de las leyes; ¿dónde se distorsionan los principios básicos?; ¿dónde y por qué comienza la corrupción?, ¿qué estragos causa ésta en la administración pública?, ¿acaso es influencia de la globalización?, ¿cómo podemos prevenirla?, ¿cómo vamos a combatirla?, ¿Pueden ser opciones la educación, la capacitación, la formación con ética y valores?.

Puede debatirse ampliamente sobre esta temática tan rica y floreciente, que desafortunadamente en nuestra sociedad actual, sin distinción de país desarrollado o emergente, se han tenido manifestaciones poco firmes para generar un cambio paradigmático. De cualquier manera tiene que ocurrir un proceso intenso de socialización de una nueva cultura que modifique el hacer de ahora y el hacer para el futuro, como podemos interpretarlo en las notas de Deutsch:

“Llamamos socialización política a todo el proceso de crecer en una cultura política; recibir la enseñanza de sus conductos en forma explícita o por insinuaciones y sugerencias de los padres, los maestros, los compañeros y los medios de comunicación masiva; aprender lo que se debe y lo que no se debe hacer; y llegar a compartir los sentimientos y expectativas apropiados. La mayor parte de la gente experimenta el proceso durante el periodo de la adolescencia cuando gran parte de toda su personalidad se encuentra todavía en formación. Pero hasta cierto punto puede experimentarse a edad muy temprana en la vida y luego en la escuela primaria. Más raramente otros lo experimentan más tarde en su vida, quizá tras de emigrar a un país nuevo, o al ir a la universidad, o tras de mudarse a una ciudad nueva o un ambiente social nuevo.

“En cualquier caso, la socialización política es el proceso mediante el cual los individuos adquieren sus hábitos de comportamiento político y sus imágenes de la política en forma tal que esos hábitos e imágenes se convierten en parte de su personalidad, la que cambiará poco en el futuro, o sólo lo hará lentamente y con dificultad. Así pues, la socialización política tiende a tener resultados perdurables para muchos individuos; y los patrones prevalecientes de la socialización política tienden a tener efectos perdurables sobre la cultura predominante en un país.

“La cultura política de un país no es fija e inmutable. Los hombres y las mujeres la hacen y la rehacen con su atención o indiferencia, sus acciones u omisiones.

“A medida que el gobierno se vuelve más importante para su pueblo, que una mayor proporción de los bienes y servicio de la sociedad queda sujeta a su asignación mediante el proceso político, el pueblo deseará asociarse con un Estado al que sus miembros puedan llamar “suyo”. Los individuos pueden encontrar esencial vivir en un Estado gobernado por los de su misma clase, administrado en su propio idioma y regido en términos compatibles con su cultura básica. Desean que, en cierto sentido, sea su Estado independientemente de que sea o no un Estado democrático”.<sup>38</sup>

El tener la oportunidad de conocer las políticas y programas de gobierno, de contar con los indicadores que permitan obtener un criterio sobre actuación positiva o deficiente de los actores a cargo del gobierno, que dichos indicadores contribuyan a evaluar la actuación que realicen agentes externos a la organización, y que además se haga una difusión de los resultados de la evaluación, son elementos todos ellos para despertar el interés de la sociedad y hacerla más participativa en la toma de decisiones de gobierno. Es claro que las opiniones serán diversas porque así son también las formaciones culturales en los estratos sociales, y cierro este apartado con una referencia adicional de Deutsch, que plantea esas diferencias en términos de la cultura:

“Claro que el científico social puede aprovechar en alto grado el entrenamiento analítico. Estudia, como es lógico, teoría económica, política y psicológica, y en grado creciente matemática y lógica simbólica. No obstante, todo el trabajo analítico en las ciencias sociales se vincula principalmente

<sup>38</sup> Deutsch, Kart W., Política y gobierno, cómo el pueblo decide su destino, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, págs. 135-136.

con juicios de pertinencia, con la evaluación de realismo de los supuestos y del grado de propiedad de los modelos. Esta capacidad no la adquieren fácilmente los matemáticos en sus periodos de descanso, luego de dedicarse a labores profesionales más arduas, o en los ratos que les quedan libres entre ellas. Y al aconsejar a los científicos sociales más jóvenes que estudien más matemática, no debería dejarse de insistir en que tendrán que juzgar la pertinencia de sus modelos según su acervo de conocimientos fácticos, en tanto son científicos sociales. No existe ningún conocimiento o asesoramiento matemático que pueda aliviarlos de esa tarea”.<sup>39</sup>

Será indispensable utilizar un lenguaje y una exposición que permita transitar de lo técnico a lo coloquial, sin perder la formalidad de los reportes de los evaluadores, de modo que la diferencias en la formación cultural de la población no sea obstáculo para la creación de la nueva cultura de la evaluación de las políticas públicas, con el consecuente soporte y actualización del Estado de Derecho.

### ***Conclusiones***

El recorrido que hemos realizado desde el último tercio del siglo XX, con algunas referencias previas en función del enlace con algunas corrientes de pensamiento, nos permite apreciar un lapso muy prolongado para incorporar elementos de análisis y de solvencia decisoria, -que en algún momento han probado su eficacia- a las tareas implicadas en la definición de políticas públicas, que en última instancia nos llevarán a una mejor gobernabilidad.

<sup>39</sup> Deutsch, Karl W., Los nervios del gobierno, modelos de comunicación y control políticos, Paidós, Buenos Aires, 1971, pág. 74.

Se han realizado ensayos en la administración pública con técnicas que en buena parte no han sido adaptables al contexto mexicano, pero salvo la inclusión de planeación estratégica, la planeación nacional de desarrollo sigue formando parte estructural de las políticas de gobierno de muchos países, México entre ellos. Además, se sigue considerando en sus documentos normativos la existencia del Sistema Nacional de Planeación Democrática, sin redefinirlo, esto es, considerando que los órganos que lo conformaban como estructura se suprimieron en 1985 a consecuencia del Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) que implicaba la reducción del aparato estatal, siendo las áreas de planeación las primeras que desaparecieron.

En paralelo a las técnicas de planeación, entre cuyas tareas se han destacado recientemente aquéllas relativas a la programación presupuestación y a la evaluación por resultados, debe considerarse que forman parte ineludible del ciclo de implementación de la política pública y son elementos de debate en los procesos de reforma del Estado que se han mantenido vigentes en muchos países atentos al cambio paradigmático de sus propias administraciones y de las condiciones de vida de su sociedad.

Sonia Ospina resume todos estos planteamientos, que si bien son conclusiones derivadas de las aportaciones de diversos panelistas sobre el tema en un foro de gran importancia para los interesados en la administración pública, no resta valor al esfuerzo de exponer una realidad que resulta común para los propósitos de gobierno de nuestros días:

“Se plantea entonces la idea de la gestión por resultados no como una opción gerencial para ajustar la administración

pública tradicional al estado del arte de la gestión pública contemporánea, sino como una política de Estado (o sea, como un medio para apoyar otras políticas de Estado relacionadas con la resolución de los grandes problemas del desarrollo).

“- Se habla de la contribución que puede tener esta orientación de la gestión pública, no tanto para promover eficacia, eficiencia, calidad, economía o transparencia por sí mismos, sino que se conciben estos criterios como pre-requisitos para contribuir a la generación de valor público desde las instancias del Estado, y en sintonía con una ciudadanía más conciente y más dispuesta a pedir cuentas. De allí que la orientación hacia una gestión por resultados redunde en una mayor capacidad institucional para generar valor público.

“- En este sentido, queda claro ya para muchos, que ejercicios de construcción de herramientas tales como los indicadores de desempeño, o los sistemas de costos, no son procesos objetivos o neutrales, sino opciones políticas y fruto de procesos de negociación y construcción de sentido y así deben ser abordados. Como bien dijo uno de los panelistas, los modelos, metodologías y sistemas son siempre reduccionistas, mientras que la realidad es multi-facética y compleja. Este reconocimiento cambia totalmente la manera como se entienden los procesos de planificación, presupuestación y evaluación (así como los instrumentos que los apoyan) dentro del contexto de la gestión pública orientada a resultados”.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Ospina, Sonia, Conclusiones del XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en la Ciudad de Guatemala en noviembre de 2006.

Las disposiciones contenidas en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el Presupuesto de Egresos de 2007 y en los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal, conforman el contexto para iniciar el cambio paradigmático hacia una administración con base en resultados. De hecho difícilmente podría atenderse la recomendación del profesor Barzelay en cuanto a eliminar la palabra eficiencia, cuando prácticamente se ha convertido en componente principal de la gestión con base en resultados, junto con eficacia, calidad, rendición de cuentas, y otros que complementan la integración del marco lógico como parte operativa del Sistema de Evaluación de Desempeño cuya implantación se prevé concluir en 2008.

### ***Bibliografía***

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, El marco lógico, Oficina de Evaluación, Washington, D.C., 1994.**

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, “El marco lógico (LFA): Un enfoque estructurado para la planeación de proyectos” en Libro de Consulta sobre Participación, Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas, Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible y la Sección de Desarrollo de Personal, Washington, D.C., enero de 1997.**

**BARZELAY, Michael, Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la administración pública, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Fondo de Cultura Económica, México, 1998.**

**BOZEMAN, Barry, Todas las organizaciones son públicas, tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas, con estudio**

introdutorio de Juan Miguel Ramírez Zozaya, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

**CHÁVEZ PRESA, Jorge A., Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público,** Fondo de Cultura Económica, Sección de Obras de Administración Pública, México, 2002.

**DROR, Yehezkel, La capacidad de gobernar, Informe del Club de Roma,** Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

**ECHEBARRIA, Koldo, “Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos”,** en **Responsabilización y evaluación de la gestión pública,** CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, Caracas, 2005.

**FLEURY, Sonia, Reforma del Estado,** documento preparado para el curso “Diseño y gerencia de políticas y programas sociales” impartido por el Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), diciembre de 2000.

**GARDE, Juan Antonio, Coordinador, La agencia estatal de evaluación de la calidad de los servicios y de las políticas públicas, INAP, Ministerio de Administraciones Públicas, Estudios Goberna, 1<sup>a</sup>. Ed., Madrid, Abril 2005.**

**HARMON, Michael M. y MAYER, Richard T., Teoría de la Organización para la Administración Pública, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Fondo de Cultura Económica, México, 2001.**

**LÓPEZ PORTILLO, José, Quinto Informe de Gobierno 1981, Presidencia de la República, México, septiembre de 1981.**

**LÓPEZ PORTILLO, José, Sexto Informe de Gobierno 1982, Presidencia de la República, México, septiembre de 1982.**

**MOKATE, Karen Marie, “La Gerencia para Resultados en el Desarrollo”, en Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina, editado por Miguel Vera, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores, Guatemala, enero de 2006.**

**NACIONES UNIDAS, Estándares de Evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas, Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG), 29 de abril de 2005.**

**OROPEZA López, Alejandro, La evaluación de la función pública en México, Plaza y Valdés, México, 2005.**

**OSPINA, Sonia, Conclusiones del XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en la Ciudad de Guatemala en noviembre de 2006.**

**SHAFRITZ, Jay M. y Albert C. Hyde, Clásicos de la Administración Pública, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica, Colección Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, 1ª edición en español, México, 1999.**

**VÁZQUEZ Colmenares G., Pedro, La política no basta, cómo llegar al México que queremos, AGT Editor, S.A., México, 2005.**

**VERA, Miguel (Editor), Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina, INAP, BID, INDES, Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, Guatemala, enero de 2006.**

## Documentos oficiales

**FUNCIÓN PÚBLICA, SECRETARÍA DE LA,** “Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal”, **Diario Oficial**, Primera sección, viernes 30 de marzo de 2007.

**HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SECRETARÍA DE,** **Módulo de Construcción de Indicadores Estratégicos**, Subsecretaría de Egresos, México, septiembre de 1999.

**HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SECRETARÍA DE,** **Reforma al Sistema Presupuestario**, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política Presupuestal, México, 1999-2000.

**HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SECRETARÍA DE,** **Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007**, México, **Diario Oficial**, 28 de diciembre de 2006.

**PODER EJECUTIVO FEDERAL,** **Ley de Planeación**, México, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el día 5 de enero de 1983.

**PODER EJECUTIVO FEDERAL,** **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**,

México, publicada en el Diario Oficial el 30 de marzo de 2006.

**PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, SECRETARÍA DE, Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización, México, junio de 1984.**



## Rescatando del olvido

*a Luis de la Rosa:  
Fundador de la administración  
pública en México.*

**José Juan Sánchez González\***

### Abstract

*El artículo explica la relevancia que para la Administración Pública mexicana tiene la obra del Luis de la Rosa, personalidad que, con su aportación conceptual y metodológica, define el estudio científico de la materia administrativa en el país desde 1853, hecho que lo sitúa como una de las mentes más lúcidas del pensamiento moderno, dado que cultiva con método y categorías de análisis, un campo de conocimiento que es importante en el mundo de las ciencias sociales, con lo cual abre un horizonte de reflexión que permite nutrir la comprensión de las cuestiones administrativas con óptica pulcra y precisa, que indica la preocupación por producir ideas sustentadas en premisas, objetos de estudio y argumentación estructurada.*

*Palabras clave: Administración pública, ciencia, historia, método y reflexión.*

*The article explains the relevance that the Mexican Public Administration has in the work of the Luis de la Rosa personality that, with its conceptual and methodological contribution, defines the scientific study of the administrative matter in the country from 1853, done that locates it like one of the most important minds of the modern thought, since it cultivates with method and categories of analysis, a knowledge field that is important in the world of social sciences, with which it opens a reflection horizon that allows to nourish the understanding of the administrative questions with fine optics and needs that indicates the preoccupation to produce sustained ideas in premises, objects of study and structured argumentation.*

*Key words: public Administration, science, history, method and reflection.*

\* Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México.

\*\* El autor desea expresar su agradecimiento al Dr. Alejandro Carrillo Castro, Presidente del INAP por el apoyo bibliográfico brindado para la elaboración de este artículo. Muy en especial al Dr. Gildardo Campero Cárdenas, Coordinador de Investigación del INAP, quien contribuyó de manera directa para acceder a los archivos de nuestra prestigiosa Revista de Administración Pública (RAP).

## ***Presentación***

La historia del estudio de la administración pública mexicana en el siglo XIX, tiene en José Luis de la Santa Rita de la Rosa Oteyza -Luis de la Rosa- a un destacado hombre, que ejerció una fructífera actividad política, social, académica y administrativa en beneficio de México. Fundador de la administración pública en nuestro país con su Ensayo sobre la Administración Pública de México y medios para mejorarla, editada en 1853, es el cimiento conceptual para los cultivadores del campo de estudio.

Acierta Chanes Nieto (2000) cuando al compilar la obra de Luis de la Rosa, titula el primer capítulo “Rescate del olvido”.<sup>1</sup> Entonces la pregunta inicial de este artículo sería: ¿es necesario rescatar a tan ilustre mexicano para la administración pública? La respuesta es afirmativa, debido a que en nuestra disciplina hay una carencia de trabajos e investigaciones que expliquen las enormes aportaciones de De la Rosa a nuestro campo de estudio. Los escasos trabajos que existen apenas logran comprender la trascendencia de su obra,<sup>2</sup> al separar definitivamente a la administración pública del derecho administrativo y fundar una disciplina como ciencia administrativa con identidad y autonomía propia.

El artículo se encuentra organizado en cinco apartados.<sup>3</sup> En el primero se ubica la situación de la administración pública en el siglo XIX, para

<sup>1</sup> José Chanes Nieto. La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos. La obra de Luis de la Rosa. México, IAPEM, 2000.

<sup>2</sup> Luis Miguel Martínez Anzures. “Luis de la Rosa”. Luis Miguel Martínez Anzures (compilador). Antología sobre Teoría de la Administración Pública, México, INAP, 2002.

<sup>3</sup> Este artículo forma parte de una investigación de mayores alcances, que el autor está preparando sobre la historia del estudio de la administración pública en México. Sirva este ensayo como un avance de investigación, todavía en construcción y sujeto a discusiones conceptuales posteriores.

destacar la originalidad de la obra de Luis de la Rosa frente a los trabajos de los cultivadores del campo de estudio en su época. En el segundo, es descrita en forma sucinta la trayectoria política, profesional y académica del autor, en la que se destacan sus principales obras, como un marco referencial del artículo. En el tercer apartado, se analizan sus dos obras administrativas como Ministro de Hacienda: la Memoria que sobre el Estado de la Hacienda Nacional de la República Mexicana presentó a las Cámaras el Ministro del Ramo en julio de 1845; y la Iniciativa dirigida a la Cámara de Diputados por el Exmo. Señor Ministro de Hacienda, sobre arreglo de la deuda de empleados (1845).

En el cuarto apartado se estudian las tres obras teóricas que representan los documentos fundadores de la administración pública en nuestro país:<sup>4</sup> Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas publicada en 1851; el Plan para el establecimiento de una colonia en el Estado de Zacatecas, República de México (1852); y el Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla, editada en 1853. En el quinto apartado son revisados las categorías centrales que son abordados por Luis de la Rosa, los cuales se vinculan al campo de estudio. Por último, se presentan algunas ideas que pueden considerarse como conclusiones y la bibliografía mínima consultada.

<sup>4</sup> En este artículo se sostiene que las obras de Observaciones y el Plan para el establecimiento, aunque no son trabajos teóricos, aportan afirmaciones esenciales que son retomadas por De la Rosa en su Ensayo. Estas dos obras son importantes para entender los alcances de la obra fundadora de la administración pública mexicana.

## ***Situación de la administración pública en México en el siglo XIX***

El panorama del estudio de la administración pública mexicana en el siglo XIX, es tan diverso en autores, obras y temas abordados. Sin embargo, con fines metodológicos se agrupan en cuatro temas relevantes, según Guerrero (1985) son los siguientes estudios: 1) de la burocracia; 2) de la organización y funcionamiento de la administración pública; 3) de la organización administrativa (estatal y municipal); y 4) de la administración financiera.<sup>5</sup>

El primer campo de estudio de los precursores de la administración pública fueron los temas referidos a la burocracia. Dentro de este tema, el asunto del “aspirantismo” y la “empleomanía” señalado por Lorenzo Zavala en 1828;<sup>6</sup> también discutido sobre el tema de la “empleomanía” por José María Luis Mora en 1837;<sup>7</sup> el tema de los empleados por Mariano Otero en la búsqueda del funcionario adecuado en 1847;<sup>8</sup> y el tratado de administración de personal de Díaz Rugama en el año de 1887, que puede considerarse como el primero texto para perfeccionar el ingreso en la administración pública federal.<sup>9</sup>

El segundo campo son los estudios de organización y reorganización administrativa. Destaca por su importancia administrativa, el opúsculo de Lucas Alamán en el año de 1838 en el que se exponen ideas para el

<sup>5</sup> Omar Guerrero. Introducción a la Administración Pública. México, Harla, 1985.

<sup>6</sup> Lorenzo Zavala. Obras. México, Porrúa, 1937.

<sup>7</sup> José María Luis Mora. “Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleo-manía”. RAP. México, INAP, No. 50, abril-junio de 1982.

<sup>8</sup> Mariano Otero. Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847. México, Porrúa, 1967 (1847). Obras, en dos tomos.

<sup>9</sup> Alberto Díaz Rugama. “Guía práctica del empleado en la República Mexicana”. RAP. México, INAP, No. 52, octubre-diciembre 1982.

mejoramiento del aparato gubernamental.<sup>10</sup> Asimismo, el primer trabajo de administración pública comparada corresponde a Emiliano Busto en el año de 1889, en el que realiza un análisis entre el caso mexicano y el francés.<sup>11</sup>

Una tercera orientación son los estudios de administración pública estatal y municipal durante el siglo XIX. El trabajo de Estrada y Zenea cubano radicado en México el cual fue publicado en el año de 1878.<sup>12</sup> En el caso municipal, existe una diversidad de obras: el Manual de providencias económico-políticas para el uso de los habitantes del Distrito Federal de Juan Rodríguez de San Miguel, fue editado en 1834;<sup>13</sup> el Manual de Alcaldes y Jueces de Paz de Luis de Ezeta, publicado en 1845;<sup>14</sup> el Novísimo manual de alcaldes, o sea Instrucción breve y sumaria para los de la capital de México, y para los alcaldes y jueces de paz de los estados de Mariano Galván Rivera, apareció en 1850;<sup>15</sup> el Manual de los Ayuntamientos de Julio Jiménez y Agustín Lozano fue publicado en 1875;<sup>16</sup> el Directorio para los Ayuntamientos, publicado

<sup>10</sup> Lucas Alamán. "Examen de la Organización General de la Administración Pública". RAP. México, INAP, No. 50, abril-junio de 1982.

<sup>11</sup> Emiliano Busto. La Administración Pública en México. Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de Francia y el establecido en México. México, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1979.

<sup>12</sup> Ildelfonso Estrada y Zenea. "Manual de Gobernadores y Jefes Políticos". RAP, México, INAP, No. 50, abril-junio de 1982.

<sup>13</sup> Juan Rodríguez de San Miguel. Manual de Providencias Económico-Políticas para el uso de los habitantes del Distrito Federal. México, Imprenta de Galván, 1834. Hay una versión de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. México, 1980.

<sup>14</sup> Luis de Ezeta. "Manual de Alcaldes y Jueces de Paz". RAP, México, INAP, No. 53, enero-marzo de 1982.

<sup>15</sup> Mariano Galván Rivera. Novísimo manual de alcaldes, o sea Instrucción breve y sumaria para los de la capital de México, y para los alcaldes y jueces de paz de los estados. México, Tipografía de R. Rafael, 1850.

<sup>16</sup> Julio Jiménez y Agustín Lozano. "Manual de los Ayuntamientos". RAP, México, INAP, No. 51, julio-diciembre de 1982.

en 1890, de Miguel León; el Manual de los presidentes municipales de Cosme Garza García, publicado en 1897 en Saltillo, Coahuila.<sup>17</sup>

Un cuarto campo de estudio son los trabajos especializados en materia de administración financiera. Se trata de los primeros trabajos relativos a las finanzas públicas y a temas relativos al manejo y organización del presupuesto público. En esta división, cabe mencionar las obras de tres autores: Guillermo Prieto publicado en 1871,<sup>18</sup> Julio Jiménez del año de 1868, y Manuel López Meoqui que apareció en 1874.<sup>19</sup>

No obstante, las enormes aportaciones en sus escritos de estos cultivadores de la administración pública en el siglo XIX,<sup>20</sup> sólo los trabajos de Luis de la Rosa son considerados como una obra con cuerpo teórico, en la que el autor define de manera precisa el objeto de estudio de la administración pública, describe las actividades propias de la administración pública estatal y local, realiza una necesaria separación del derecho administrativo; asimismo destaca las cualidades de una buena administración para los negocios administrativos del gobierno. Analicemos la importancia de su labor en la disciplina.

<sup>17</sup> Cosme Garza García. "Manual de los presidentes municipales". RAP, México, INAP, No. 53, enero-marzo de 1983.

<sup>18</sup> Guillermo Prieto. "Algunas ideas sobre la organización de la hacienda pública basadas en el presupuesto de 1857". RAP, México, INAP, No. 54, abril-junio de 1983.

<sup>19</sup> M. López Meoqui. "Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública". RAP, México, INAP, No. 51, julio-septiembre de 1982.

<sup>20</sup> José Chanes Nieto. "La Investigación sobre la Administración Mexicana". RAP, Conmemorativa del 25 aniversarios del INAP, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979.

***La relevancia de la obra de Luis de la Rosa en la administración pública en México***

Luis de la Rosa nace en 1804 en Pinos, Estado de Zacatecas.<sup>21</sup> Tiene una larga trayectoria política, académica y administrativa. Muere el 2 de septiembre de 1856 siendo Director del Colegio de Minería, presidente nombrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y diputado por Zacatecas al Congreso Constituyente 1856-1857. En forma breve se enumeran los cargos y distinciones de que fue objeto durante su fructífera vida:

- Diputado Local (1829-1831) y Federal (1832-1834);
- Constituyente en 1842;
- Diputado Federal en 1844-1845;
- Secretario de Hacienda en 1845;
- Diputado nuevamente en 1846;
- Secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos por cuatro días (del 14 al 19 de mayo de 1847);
- Retorno a la diputación (1847);
- Ministerio Universal (1847) ;
- Secretario de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria y Secretario de Hacienda (18 de noviembre de 1847 al 8 de enero de 1848);
- Secretario de Relaciones Interiores y Exteriores y Secretario de Hacienda (9 de enero al 3 de junio de 1848);
- Senador (1848);
- Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de México en Estados Unidos (1848 a 1849);

<sup>21</sup> Existe confusión sobre la fecha de su nacimiento: se señala el 18 de agosto de 1804 y otra fuente afirma que fue el 23 de mayo de 1804.

- Gobernador de Zacatecas (1850, aunque no ocupa el cargo por su responsabilidad como Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario);
- Candidato a la Presidencia de la República (1852);
- Fundador de la Ciencia de la Administración Pública en México (1853);
- Gobernador de Puebla (13 de agosto al 12 de septiembre de 1855);
- Director del Colegio de Minería (24 de septiembre de 1855);
- Secretario de Relaciones Exteriores (13 de diciembre de 1855 al 29 de agosto de 1856);
- Constituyente, Secretario de Relaciones Exteriores y Director del Colegio de Minería (16 de febrero al 11 de julio de 1856);
- Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (14 de agosto de 1856).

Para Guerrero (1985) Luis de la Rosa fue economista, sociólogo y politólogo; sin embargo, sus principales aportaciones fueron para la administración pública, en cuya pluma se fundó como disciplina científica en México.<sup>22</sup> Se ha señalado con razón, que reconstruir su vida, analizar sus obras y revisar su actuación es impostergable, particularmente en momentos de descrédito para el servicio público y sus servidores. La obra de Luis de la Rosa deja huella en el camino hacia la superación y el bienestar del país.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Omar Guerrero. Op. cit. p. 283.

<sup>23</sup> Luis Miguel Martínez Anzures. Op. cit.

En nuestra historia existen servidores públicos ejemplares y dignos de reconocimiento. Luis de la Rosa es uno de ellos. Además plasmó sus conocimientos y experiencias en trabajos fundadores de la ciencia de la administración pública en México.<sup>24</sup>

Luis de la Rosa es sin duda uno de los más prolíficos e importantes autores mexicanos sobre administración pública de la época moderna. Forma parte de esa pléyade de grandes hombres que ejercieron una fructífera actividad política, social y administrativa en beneficio de México. Fue un personaje prominente de una época donde la conducta honorable, la bondad de su carácter y la firmeza de sus decisiones constituyeron las premisas fundamentales de su existencia.<sup>25</sup>

Luis de la Rosa fue estadista y hombre de academia, que cultivó las letras y debemos a su esfuerzo cinco obras de valor extraordinario para nuestra disciplina como son las siguientes:

- 1) Memoria que sobre el Estado de la Hacienda Nacional de la República Mexicana, presentó a las Cámaras el Ministro del Ramo en julio de 1845;
- 2) Iniciativa dirigida a la Cámara de Diputados por el Exmo. Señor Ministro de Hacienda, sobre arreglo de la deuda de empleados (1845);
- 3) Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas, publicada en 1851;

<sup>24</sup> José Chanes Nieto. Op. cit. p. 14.

<sup>25</sup> Samuel Espejel Díaz González. "Presentación". José Chanes Nieto. La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos. La obra de Luis de la Rosa. México, IAPEM, 2000, p. 8.

- 4) Plan para el establecimiento de una colonia en el Estado de Zacatecas, República de México (1852);
- 5) Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla, editada en 1853.

La primera es la memoria sobre la situación prevaleciente en la hacienda pública y que presenta como Secretario del Ramo el 8 de julio de 1845, nombramiento que le fue conferido por José Joaquín de Herrera, Presidente Interino de la República. La segunda es una iniciativa enviada a la Cámara de Diputados el 26 de julio de 1845, para resolver el arreglo de la deuda de empleados públicos del gobierno federal.

La tercera, es un magnífico estudio sobre la administración del Estado de Zacatecas. Se trata del primer tratado acerca de la administración pública estatal realizado en México; además de que ofrece una clara y detallada exposición del país desde el punto de vista de la ciencia de la administración en su sentido más genuino. La cuarta, es uno de los primeros trabajos sobre planeación urbana integral en nuestro país, en el que se describe las actividades para la integración planeada de una colonia en Zacatecas. La quinta obra, es el único tratado puramente administrativo sobre esta disciplina escrito hasta la época de Porfirio Díaz. Aunque Emiliano Busto escribe su obra en la misma época (1889),<sup>26</sup> no logra alcanzar la calidad ni la importancia lograda por De la Rosa en su Ensayo.

<sup>26</sup> Emiliano Busto. La Administración pública en Méjico. Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de Hacienda en Francia y el establecido en Méjico. México, Secretaría de la Presidencia, Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, 1976 (1889).

## ***Los documentos administrativos***

Luis de la Rosa como Ministro de Hacienda elabora dos documentos administrativos que serían un antecedente claro de sus obras teóricas, las cuales pueden ser consideradas como fundadoras de la administración pública en México. El primero, es la Memoria que sobre el Estado de la Hacienda Nacional de la República Mexicana, presentó a las Cámaras el Ministro del Ramo en julio de 1845. Se trata de un documento esencial para descubrir las ideas centrales del autor, sobre la importancia de la organización, manejo, presupuesto y gastos de la administración pública mexicana.

El segundo, es la Iniciativa dirigida a la Cámara de Diputados por el Exmo. Señor Ministro de Hacienda, sobre arreglo de la deuda de empleados (1845). Esta iniciativa muestra la claridad que tenía de la Rosa, para buscar soluciones específicas a problemas propios de la época. Analicemos de manera general su contenido y alcances.

### ***Memoria que sobre el Estado de la Hacienda Nacional de la República Mexicana, presentó a las Cámaras el Ministro del Ramo en julio de 1845***

Luis de la Rosa como Ministro de Hacienda presenta el 8 de julio de 1845 una Memoria que “se refiere a la administración de las rentas públicas durante el año pasado de 1844”, aunque aclara que “yo no entré al ministerio hasta el 29 de marzo del presente año (1845)”.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Luis de la Rosa. “Memoria que sobre el Estado de la Hacienda Nacional de la República Mexicana, presentó a las Cámaras el Ministro del Ramo en julio de 1845”. En José Chanes Nieto. La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos. La obra de Luis de la Rosa. México, IAPEM, 2000, p. 71.

La Memoria que tengo el honor de presentar hoy al congreso, debía dar a los legisladores de la nación una idea clara y exacta del actual estado de la hacienda, y se debían acompañar a ella las iniciativas de ley sobre reformas y mejoras de que las rentas públicas sean susceptibles. Tengo el sentimiento de decir a los representantes de la república que la sencilla exposición (...) está muy lejos de corresponder a los grandes objetos que se propuso la Constitución, al imponer al ministerio el deber de presentar anualmente esta Memoria.<sup>28</sup>

De la Rosa aclara que el objeto de las memorias que presentan los secretarios al Congreso, es proporcionar una idea adecuada de la situación de su ramo. Dentro de su exposición propone crear las Direcciones de Crédito Público y la de Amonedación, Ensaye y Apartado, así como uniformar el método de contabilidad en todos los ramos.

(...) pero dos grandes obstáculos se han opuesto a los esfuerzos con que esos hombres han procurado dirigir y regularizar la hacienda pública; la anarquía, que tan frecuentemente ha destrozado a nuestro país, y la confusión de ideas en materia de economía política, que ha dividido también a los hombres en sectas y partidos, han desorganizado constantemente las rentas públicas, y han hecho de la hacienda un caos en cuya confusión ya no se puede seguir más que este principio: (...)<sup>29</sup>

Adicionalmente, De la Rosa señala que una de las razones más claras del desastre de la hacienda pública en nuestro país en esa época, se debió a que se utilizó la hacienda pública como “sistema de botín”:

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Ibid, p. 72.

No creo que pueda establecerse jamás, un sistema de hacienda, ni que sea posible nivelar los ingresos y egresos del erario, en un país en que cada jefe de partido, al proclamar una nueva revolución, pueda apoderarse del tesoro público como de una presa, y distribuirlo entre sus partidarios, como si fuere su herencia o patrimonio.<sup>30</sup>

Esta situación de catástrofe en la administración pública hacendaria, que tuvo efectos en el manejo y organización de la estructura gubernamental, propició resultados adversos en el sistema tributario, el pago de impuestos y en general en el gasto público.

Así es como se ha perdido en nuestra hacienda, por resultado de la guerra civil, todo sistema, toda regularidad administrativa; así es como se ha hecho olvidar a los ciudadanos el deber de contribuir para los gastos públicos, y se han influido a las clases más numerosas disfrutar de todos los beneficios de la civilización sin contribuir para los gastos que todo gobierno, que toda administración hace necesarios.<sup>31</sup>

Por lo que se refiere a la contabilidad gubernamental y al sistema tributario propone una simplificación jurídica, con el fin de contar con

<sup>30</sup> Ibidem. Dice Luis de la Rosa: “En cada guerra civil, los jefes de ella han impuesto nuevas contribuciones o han abolido las que ya se habían establecido; han variado los métodos de administración; han dispensado el pago de algunos impuestos, o han extorsionado a los ciudadanos con embargos y expropiaciones de todo su dinero que los han empobrecido. En cada guerra civil un cierto número de empleados que tenían a su cargo las rentas públicas, han tomado parte en las revoluciones o las han promovido o las han costado tal vez con los mismos caudales de la nación, únicamente por dilapidar los fondos del erario, o por cubrir las dilapidaciones de que ya se habían hecho responsables”.

<sup>31</sup> Ibid, p. 73.

“un sistema que pueda ser sustituido por otro más benéfico”, debido a que:

Por millares se cuentan ya las leyes de hacienda, las reales cédulas, los decretos, ordenanzas y reglamentos de la materia, y todas estas disposiciones están dispersas, o mezcladas con leyes de otros ramos en colecciones generales de la legislación. Aún no se ha formado una colección completa y especial de las leyes de hacienda, en la que se clasifiquen, se coordinen y se relacionen entre sí todas esas leyes, suprimiendo en ellas cuantas disposiciones hayan sido abolidas o sean ya impracticables.<sup>32</sup>

Después de unas breves “reflexiones preliminares sobre el sistema de hacienda que rige en la República”, Luis de la Rosa trata de los impuestos sobre el comercio exterior, impuestos sobre el comercio interior, impuestos sobre propiedades, rentas y giros, rentas y ramos de giro, renta del tabaco, renta de pólvora, renta de naipes, renta de correos, lotería, papel sellado, bienes nacionales, casas de moneda y apartado, recursos extraordinarios, sistema administrativo, tesorería general, tesorerías de la nación en los departamentos, Comisaría General de Guerra y Marina, pagadurías militares, contabilidad y estado actual de las rentas públicas.

Iniciativa dirigida a la Cámara de Diputados por el Exmo. Señor Ministro de Hacienda, sobre arreglo de la deuda de empleados (1845).

Luis de la Rosa dirige el 26 de julio una iniciativa a la Cámara de Diputados sobre el arreglo de la deuda de empleados, “resultado de

<sup>32</sup> Ibid, p. 74.

los alcances que tienen contra el erario por sueldos y pensiones”.<sup>33</sup> La iniciativa se refiere a empleados civiles, a los que se liquidará por medio de bonos de alcance con un 3% de rédito anual, la amortización se haría por sorteo y se comprarían los bonos premiados.<sup>34</sup>

Como hace muchos años que hay un deficiente de consideración en las rentas públicas, y como el pago de sueldos y pensiones ha quedado insoluto en mucha parte, por resultado de esa deficiente, la deuda de alcances debe haber subido ya a la cantidad de algunos millones de pesos.<sup>35</sup>

Aunque De la Rosa aclara que esta deuda ha disminuido producto de la amortización en algunos préstamos, la considera “cuantiosa”, por lo que no se puede pagar con los “recursos comunes del erario”.

No obstante, el gobierno se ve incesantemente rodeado de empleados de toda clase y jerarquía que cobran los alcances de sus sueldos y pensiones, y no habiendo, como no hay, una ley que arregle la manera con que deben hacerse estos pagos, en la crítica situación en que se halla actualmente el erario público, no se puede adoptar otra regla para el pago de los alcances sino la de dirigirse por principios de equidad y de justicia, que tan difícilmente pueden aplicarse en cada caso y en cada circunstancia, cuando no han sido previamente fijados por las leyes.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Luis de la Rosa. “Iniciativa dirigida a la Cámara de Diputados por el Exmo. Señor Ministro de Hacienda, sobre arreglo de la deuda de empleados”. En José Chanes Nieto. *La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos*. La obra de Luis de la Rosa. México, IAPEM, 2000, p. 89.

<sup>34</sup> *Ibid*, p. 66.

<sup>35</sup> *Ibid*, p. 89.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

El Ministro de Hacienda, Luis de la Rosa propone para resolver el problema del adeudo a empleados, las siguientes acciones administrativas:

1. “El gobierno mandará formar una liquidación exacta y general de alcances de empleados y funcionarios civiles hasta el 30 de junio del presente año;
2. La liquidación de que habla el artículo anterior, comprenderá no solamente los alcances de sueldos, sino también los de jubilaciones, montepío y otras pensiones civiles;
3. Concluida esta liquidación el gobierno consolidará la deuda de empleados, emitiendo bonos de alcance que la representen, y cuyo importe ganará un interés anual que será por ahora el de un tres por ciento;
4. El gobierno designará un fondo o renta, libre de todo gravamen e hipoteca y cuyo producto anual baste para asegurar el pago del interés de aquella deuda, y deje algún sobrante para la amortización;
5. La amortización se hará por el gobierno, comprando los bonos al precio corriente y sorteándolos, cuando la cantidad destinada a la amortización no alcance a cubrir el valor de los bonos que se presentan a amortizarse;
6. El gobierno podrá aplicar el pago de la deuda de empleados y de sus intereses, los créditos activos del erario anteriores a la independencia, y el de las fincas de temporalidades y otras de la nación que no estén dedicadas a algún servicio público”.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Ibid, p. 90.

Posteriormente en el Monitor Republicano se aclara que por “atenciones más graves del Congreso no permitieron que hubiese llegado a discutir una medida cuya necesidad se conocerá más cada día”. De cualquier manera, la propuesta y la forma de presentarla de Luis de la Rosa, es por de más, sujeta de análisis y estudio en la administración pública mexicana.

### ***Los documentos fundadores de la administración pública mexicana***

Luis de la Rosa elabora tres documentos que le permiten sustentar a la administración pública como un instrumento para el desarrollo del país, los estados y los municipios. El primer trabajo son las Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas, publicada en 1851, el cual es considerado como uno de los primeros en materia de administración pública estatal. El segundo trabajo, de menor alcance, pero con sus propias aportaciones, es el Plan para el establecimiento de una colonia en el Estado de Zacatecas, República de México (1852). El tercero, del cual se conserva una parte y se considera el documento que funda la disciplina en nuestro país, es el Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla, editada en 1853.

#### **Observaciones sobre varios puntos concernientes a la Administración Pública del Estado de Zacatecas (1851)**

Durante el siglo XIX hubo en México un desusado interés por la administración municipal. Al menos se conocen seis manuales sobre los ayuntamientos, los que abarcan desde los inicios de la independencia

hasta la época del porfiriato. Ahora bien, las obras de administración estatal son menos numerosas, pero de mayor profundidad que las relativas a los ayuntamientos. Entre los cuales destacan dos de gran interés: la primera, de Luis de la Rosa, escrita en 1851 y denominada Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas;<sup>38</sup> la segunda, escrita en 1878 por el cubano, radicado en México, Ildelfonso Estrada y Zenea, titulada Manual de Gobernadores y Jefes Políticos.<sup>39</sup>

De acuerdo a Guerrero (1985) el opúsculo de Luis de la Rosa es mucho más que un programa de actividades encaminadas hacia la consecución de la gubernatura del estado de Zacatecas, toda vez que la exposición incide constantemente en la situación general del país.<sup>40</sup> El 13 de marzo de 1851 el Sr. José González y Echeverría, entonces gobernador del Estado de Zacatecas, envió una carta a Luis de la Rosa, que en aquellos días se encontraba en la legación mexicana en Estados Unidos para invitarle a encargarse del gobierno de esa entidad federativa. Las Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas, es la respuesta a tal solicitud, y si bien es cierto que Luis de la Rosa nunca se encargó de la gubernatura zacatecana, también lo es que su obra, para beneficio nuestro fue publicada en Baltimore, Estados Unidos, en 1851.

<sup>38</sup> Luis de la Rosa. "Observaciones concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas". En José Chanes Nieto. La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos. La obra de Luis de la Rosa. México, IAPEM, 2000, pp. 215-216.

<sup>39</sup> Ildelfonso Estrada y Zenea. "Manual de Gobernadores y Jefes Políticos". RAP, México, INAP, No. 50, abril-junio de 1982.

<sup>40</sup> Omar Guerrero. Op. cit. p. 284.

El documento se encuentra dividido en dos partes. La primera parte, es la carta en la que Luis de la Rosa contesta al gobernador del Estado de Zacatecas. En la misiva De la Rosa anota una serie de consideraciones relevantes en torno a la administración pública en general y en particular, a la administración municipal. La segunda parte, lo constituyen las propuestas para el mejoramiento de la administración pública del referido Estado.

En la citada carta, De la Rosa se entera de la deplorable situación en que se encuentra el Estado de Zacatecas: “(..) el Estado se halla sin hacienda. (...) en el Estado no hay seguridad pública. (...) que en el Estado no hay enseñanza pública. (...) que en el Estado de Zacatecas no ha quedado ya ninguno de los elementos que constituyen la felicidad de los pueblos y que todo es preciso organizarlo”. Y agrega que la minería está paralizada, la agricultura en decadencia y la población tiende a disminuir.

V.E. se cree embarazado hasta cierto punto para dirigir los negocios de la Administración pública, temiendo, según puedo entender, que si yo llego a encargarme del gobierno del Estado, haga o promueva cambios o reformas que transformen enteramente el sistema administrativo adoptado por V.E. lo que sin duda sería muy perjudicial a los intereses del Estado.<sup>41</sup>

Luis de la Rosa prácticamente concluye la carta enviada al gobernador de Zacatecas, sintetizando su pensamiento y dando pie a la segunda parte del documento en el que expone cada una de sus propuestas.

<sup>41</sup> Ibid, p. 216.

En diferentes puntos de esta comunicación he indicado a V.E. mis deseos de que se introduzcan algunas reformas y mejoras en la Administración Pública del Estado. Aun no he hablado a V.E. de otras también muy importantes, pero ya podrá considerar que habiendo tenido ocasión de examinar en este país un gran número de instituciones o establecimientos útiles, habré hallado en ellos muchas cosas que ansiosamente desearía ver planteadas en la República y principalmente en el Estado de Zacatecas.<sup>42</sup>

En la segunda parte de su documento, el autor propone un conjunto de instituciones de diversa índole, así como el mejoramiento de las que existían en el Estado de Zacatecas. El contenido del documento es el siguiente: a) educación, enseñanza e instrucción pública; b) protección y fomento a la minería; c) comercio interior de los Estados; d) sistema de abastos; e) carros y otros medios de transporte; f) división de la propiedad territorial; g) emigración extranjera a México; h) colonias agrícolas. aumento de la población en la República; i) hospicios y casas de beneficencias; j) robos, salteadores y bandidos; k) fomento y protección de la agricultura; l) robos de animales; ll) desierto de los Estados Unidos; m) fundación de nuevas poblaciones en el Estado; n) derecho de denuncia en las minas; ñ) terrenos realengos o nacionales; o) tierras de comunidad de indios; p) colonias limítrofes de Zacatecas; q) cárceles, casas correccionales y penitenciarias; r) organización de la policía; s) milicia nacional, mala distribución de la riqueza; t) estadística de Zacatecas; u) aumento de población en el Estado; v) catastro de las propiedades, rentas de giro; w) sistema de hacienda en el Estado; x) administración municipal; y) aranceles parroquiales; z) terrenos salinos del Estado.

<sup>42</sup> Ibid, p. 245.

En suma, las Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas, rebasan por sí mismas un programa de trabajo. Se trata de un documento trascendental para la administración pública estatal mexicana y es una fuente para comprender los alcances teóricos del ilustre Luis de la Rosa.

***Plan para el establecimiento de una colonia en el Estado de Zacatecas, República de México (1852)***

Luis de la Rosa era apreciable y respetado, organizador visionario para servir a su país, a sus habitantes, a su estado natal y a sus coterráneos, así como a sus moradores. En Baltimore, el 4 de febrero de 1852, concluyó su Plan para el establecimiento de una Colonia en el Estado de Zacatecas, República de México, y allí fue donde la editó.<sup>43</sup>

Chanes (2000) señala que el Plan para el establecimiento de una colonia en el Estado de Zacatecas, constituye el instrumento para cumplir su promesa. Pasar de las palabras a la acción, dejar de preocuparse para ocuparse en la creación de un nuevo centro de población para las familias menesterosas, repartiendo así la riqueza territorial, al menos la propia y apoyarlas con recursos de toda índole para hacerla productiva.<sup>44</sup>

La ventaja más grande, y verdaderamente inapreciable, que el establecimiento de la colonia proporcionará a los que en ella se avecinden, será la de hacer de los arrendatarios de terrenos, unos cuasi-propietarios, que podrán disponer libremente de los terrenos

<sup>43</sup> Luis de la Rosa. Plan para el establecimiento de una Colonia en el Estado de Zacatecas, República de México, Juan Murphy y Cía., Impresores Libreros, Baltimore, 1852.

<sup>44</sup> José Chanes Nieto. Op. cit. p. 194.

que hayan tomado en arrendamiento; aprovecharles como mejor les pareciere, y dedicarse en ellos a toda clase de tráfico, de industria u ocupación honesta y lucrativa; que podrán en fin dejar a sus hijos sus terrenos con cuantas mejoras hubieran hecho en ellos, sin más que pagar con puntualidad la renta estipulada; renta que no disminuirá jamás por ninguna considera sea la que fuere; pero que jamás subirá o aumentará, sean cuales fueren las obras, plantaciones, construcciones o mejoras que se hicieran en los solares o terrenos de cultivo.<sup>45</sup>

Luis de la Rosa señala que como “La mayor parte de nuestras grandes poblaciones se han fundado sin plan, sin previsión, sin pensar en los progresos o adelantos que podrían hacer en el provenir”,<sup>46</sup> por lo que elabora un plan de desarrollo urbano integral.

El texto parte de un diagnóstico contenido en el apartado I “Idea del terreno en que se ha de formar la colonia, su extensión, su configuración, su clima y sus producciones naturales”. A partir de esta diagnosis se complementa con el análisis de las posibilidades del terreno de la colonia que abarca “al cultivo y cría de animales”, “a la industria, artes y oficios” y al “comercio de la colonia, caminos, medios de conducción y de transporte” (apartados II al IV). Posteriormente, determina la “división del terreno de la colonia, su distribución en suertes de tierra” y el arrendamiento de éstas a los colonos para destinarlas preferentemente al cultivo, “pero que los arrendatarios podrán dedicar a lo que más les

<sup>45</sup> Luis de la Rosa. Plan para el establecimiento de una Colonia en el Estado de Zacatecas, República de México, Op. cit. p. 22. “(...) una sola ventaja no se concedería jamás a ninguna persona o familia que se (estableciera) en la colonia; a nadie se (eximiría) del pago de renta; a nadie se (concederían) excepciones para pagarlas”.

<sup>46</sup> Ibid, p. 16.

conviniere”.<sup>47</sup> En el apartado V, se incluye las reservas territoriales para los servicios públicos:

En el terreno de la colonia que forma la campiña, se reservaran varios solares de bastante extensión y situados en los puntos más convenientes para construir en ellos un Cementerio, un Hospital, un Hospicio, una Cárcel, una Casa de Refugio para corrección de jóvenes delincuentes, cuatro Escuelas de niños y otras tantas de niñas (...) y para el establecimiento de una Escuela Práctica de Agricultura, Artes y Oficios.<sup>48</sup>

Luis de la Rosa es partidario de las reservas territoriales, por la importancia que tienen para una adecuada distribución urbana de la colonia, en la que deberá establecerse instituciones necesarias para una buena administración pública. De acuerdo con el apartado VI “Del caserío de la colonia, su distribución en manzanas y solares, y arrendamiento de éstas”, se señala que:

En la misma plaza se reservará una manzana para la construcción de una Casa Municipal y de una Casa de Detención, y otra manzana para construcción de un Templo y habitaciones del capellán y dependientes. En la misma plaza me propongo construir para mi habitación una casa pequeña y sencilla, pero hermosa; la Dirección y Contaduría y la habitación del Agrimensor

<sup>47</sup> Ibid, p. 10.

<sup>48</sup> Ibid, pp. 12-13. “Todas las necesidades que deben irse desarrollando por los adelantos de la civilización, se irán satisfaciendo cómodamente y sin grandes costos, porque a todo se ha provisto con amplitud, reservándose así en la campiña como en el caserío, y en los puntos convenientes, un gran número de solares para establecimiento de utilidad y beneficencia pública”.

de la colonia. Los demás solares de la plaza se darán al primero que los tome en arrendamiento.<sup>49</sup>

A fin de garantizar la ocupación productiva en la nueva población, en el apartado VII se establecen los medios: “Una tercera parte de los ingresos de las rentas que produzca la colonia, (sin deducción de gastos de recaudación, administración y contabilidad) se empleará exclusivamente en fomento de la colonia, durante cinco años contados desde que se comiencen a percibir las primeras rentas por la Empresa”.<sup>50</sup> El fondo se distribuiría al arbitrio de Luis de la Rosa y de conformidad con sus instrucciones, “publicándose periódicamente una cuenta documentada de los productos e inversión del mismo fondo”. A cuenta de él haría “algunas anticipaciones, ya en dinero, ya en máquinas, instrumentos, materiales de construcción, etc. (...)”.<sup>51</sup>

Finalmente, en el apartado IX, relativo a la “Economía y régimen interior de la colonia”, el autor determina que ésta sería una empresa “a cargo de una Dirección, formada de un Director, un Tesorero-Contador y un Agrimensor, que será también el Ingeniero-Arquitecto de la Colonia”. Con este mecanismo, De la Rosa trataba de aplicar fórmulas de auto-administración y controles para los asuntos comunitarios de la nueva población.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Ibid, p. 14.

<sup>50</sup> Ibid, pp. 16-17.

<sup>51</sup> Ibid, p. 16.

<sup>52</sup> Ibid, p. 23. En el bosquejo del plan, De la Rosa creyó “haber conciliado en él (su) interés personal con el interés público, y sobre todo, con el bienestar de las clases laboriosas”. En consecuencia considerada que “muchos ricos propietarios que pueden disponer de grandes y fértiles terrenos, todavía incultos y despoblados dedicarán una parte de ellos a formar colonias agrícolas, distribuyendo el terreno por solares, entre arrendatarios o enfiteutas”.

En suma, además del reparto de la propiedad rural, se propuso el zacatecano establecer un nuevo centro de población mediante un plan de desarrollo integral, ordenando el espacio y propiciando ocupación, vivienda, educación, así como responsabilidad administrativa para su moradores.

***Ensayo sobre la Administración Pública en México y medios para mejorarla (1853)***

El Ensayo sobre la administración pública de México y medios de mejorarla, es de acuerdo a Guerrero (1985), el estudio más importante escrito sobre la materia durante los siglos XIX y XX.<sup>53</sup> Se trata de la obra fundadora de la administración pública en México, como disciplina científica y con autonomía propia.

Chanes (2000) cita a El Siglo Diez y Nueve que en su sección de avisos anuncia a sus suscriptores la edición de la obra, en diez entregas de 40 páginas y una cubierta de papel rosa: “La obra irá adornada para sólo los suscriptores con una litografía que representa una hermosa vista interior de la penitenciaría de Filadelfia”.<sup>54</sup> El Ensayo como obra fundadora de la ciencia de la administración pública en México, sólo fue posible rescatar las dos primeras entregas del planteamiento general del trabajo. Aunque, posiblemente se interrumpió la publicación del

<sup>53</sup> Omar Guerrero. Op.cit. pp. 272-273.

<sup>54</sup> Luis de la Rosa. “Ensayo sobre la administración pública de México y medios de mejorarla”. En José Chanes Nieto. La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos. La obra de Luis de la Rosa. México, IAPEM, 2000, p. 325. Existe una versión en: RAP. México, INAP, Número 50, abril-junio de 1982. Aquí usamos el texto incluido en la obra de compilación de Chanes Nieto.

Ensayo por la persecución de De la Rosa por parte del gobierno de López de Santa Ana.<sup>55</sup> De la Rosa inicia el Ensayo diciendo:

(...) yo escribí esta obra, y comencé a imprimirla en circunstancias en que, todavía, se podía esperar que la paz y el orden se conservarían por materiales, en fomentar la instrucción pública y en morigerar todas las clases de la sociedad por medio de una buena administración.<sup>56</sup>

Concluye que todo ha fallado y sobre los escombros de las instituciones caerán las obras de utilidad pública, “esas mejoras administrativas que se han realizado ya, o que se iban planteado cada día”.

Confieso que al meditar sobre esto, he dudado si debiera continuar con la impresión de esta obra, y poseído de desaliento mi corazón, más de una vez he dejado la pluma, y he puesto a un lado mis manuscritos, considerándolos extemporáneos o inoportunos en la época de desgracia en que vivimos. Pero después he reflexionado, que no pudiendo existir una sociedad política sin una regular administración, todo lo que es relativo a ella debe tener un grande interés para todas las clases del Estado, sean cuales fueran las instituciones políticas, y aun cuando no haya en el país más instituciones que un poder absoluto, ni otras leyes que la voluntad del hombre que ejerza el poder. Esta consideración me ha animado, y resuelto a continuar

<sup>55</sup> Ibid, p. 326. El 25 de agosto de 1853 fue expedida la “orden al comandante general de México, para que salga dentro de cuarenta y ocho horas para Ixmiquilpan don Luis de la Rosa, que no se separará de ese punto bajo la pena de su traslado como conspirador”.

<sup>56</sup> José Chanes Nieto. Op. cit. p. 333.

la impresión de mi obra, voy a dar una idea sucinta de ella, exponiendo cuál es su objeto, y la distribución de materias que en ella he examinado.<sup>57</sup>

Considera falso que la administración pública haya empeorado luego de la consumación de la independencia, error que declara, se propone combatir. Cree que se han cometido errores que residen no en la novedad, sino en el pasado, y que los mexicanos conservan “muchos errores administrativos del gobierno colonial”. Reconoce que las discrepancias internas entorpecieron el establecimiento de “un sistema completo de administración”, ya que las cuestiones políticas han ido envenenando y confundiendo los mejores talentos del país con cuestiones que “irritan al espíritu” y “extravían las más nobles pasiones”.<sup>58</sup>

Los gobiernos no han podido pensar sino en sostener a toda costa su efímera autoridad, y el tesoro se ha consumado estérilmente en pagar con dificultad los intereses de la deuda, que una buena administración amortizaría tan fácilmente, y en sostener un ejército excesivamente numeroso, excesivamente costoso para nuestro país.<sup>59</sup>

Luis de la Rosa insiste en que: “Muy poco, pues, ha podido hacerse en esa clase de mejoras administrativas, desde que se consumó la independencia hasta nuestros días”.<sup>60</sup> Y sin embargo, considera que fue peor la situación administrativa durante la Colonia, ya que después

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> Ibid, pp. 333-334.

<sup>59</sup> Ibid, p. 334.

<sup>60</sup> Ibidem.

de la independencia ha habido mejoras y progresos en la administración pública mexicana. El demostrarlo es parte de la finalidad del libro:

Él tiene por objeto establecer verdaderos principios de la buena administración, exponer las opiniones más fecundas sobre materias administrativas, que aún no están bien dilucidadas; resumir, en fin, las doctrinas de los escritores más eminentes que en nuestra época han comenzado a formar con sus escritos una nueva ciencia, la ciencia de la administración. Pero no he considerado en este Ensayo la administración como una pura teoría, sino como una ciencia que tiene una aplicación práctica en el estado de cada país. Al tratar sobre cada materia, asiento los principios que creo más seguros, y hallo luego su aplicación a la situación actual de México.<sup>61</sup>

Luis de la Rosa señala que en algunas páginas del Ensayo habla de un escrito como un programa administrativo, aplicable principalmente al Estado de Zacatecas.<sup>62</sup> Aunque debido a las circunstancias políticas del país, ha revisado esta obra y ampliado sus alcances “no solo para los intereses particulares de un solo Estado, sino los intereses generales de la nación”.<sup>63</sup>

En uno de los pasajes menciona que Teodosio Lares publico en 1852 sus Lecciones de derecho administrativo;<sup>64</sup> aclara que su obra no versa sobre esta materia, sino en la ciencia de la administración cuando

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Luis de la Rosa se refiere a su texto: Observaciones concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas. En José Chanes Nieto. La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos. La obra de Luis de la Rosa. México, IAPEM, 2000.

<sup>63</sup> José Chanes Nieto. Op. cit. p. 334.

<sup>64</sup> Teodosio Lares. “El Derecho Administrativo. La Ciencia de la Acción y la Competencia del Poder Ejecutivo”. RAP. México, INAP, Número 50, abril-junio de 1982.

dice: “la obra del Sr. Lares examina las materias legales relativas a la administración; yo me propongo examinar la teoría de la administración pública en su aplicación a la moral y la economía”.<sup>65</sup>

La obra del Sr. Lares será consultada principalmente por los jurisconsultos, por los tribunales y por todos los que se ocupan de cuestiones jurídicas de la administración. Mi Ensayo podrá ser consultado con algún provecho por los funcionarios y agentes de la administración pública, siempre que se trate de mejoras e innovaciones, de mejoras y adelantos en materias prácticas de administración.<sup>66</sup>

De la Rosa en esta parte de su Ensayo, separa la materia del derecho administrativo que se refieren a la aplicación de las leyes a los asuntos del Estado y a la administración pública la concibe como una actividad que cubre las necesidades más apremiantes de la sociedad. A partir de estos supuestos, la administración pública en nuestro país, se abre paso como disciplina separada del derecho, así como una ciencia autónoma.

### ***Planteamientos teóricos en la obra de Luis de la Rosa***

Una vez descrito el contenido general del Ensayo sobre la administración pública de México y medios de mejorarla, los propósitos de Luis de la Rosa en cuanto a sus alcances y objetivos, es conveniente agrupar sus planteamientos centrales en los apartados de análisis que a continuación se enlistan.

<sup>65</sup> José Chanes Nieto. Op. cit. p. 334.

<sup>66</sup> Ibid, p. 336.

**Definición de Administración Pública:** Luis de la Rosa inicia su Ensayo en el aparatado de “Ideas Generales sobre la Administración Pública”, con una precisión conceptual básica que tiene que ver con los fines del gobierno:

Un gobierno tiene por principal objeto difundir y conservar la nacionalidad e independencia del país, mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos, si la constitución es popular, o sostener las prerrogativas o inmunidades de las clases privilegiadas, si el gobierno es una aristocracia.<sup>67</sup>

Posteriormente, aborda a la ciencia de la administración como una disciplina que abraza grandes conocimientos sobre los recursos y necesidades de un país: clima, productos naturales, oro e hidrografía, población, “usos y costumbres y carácter de las diferentes clases de sociedad” y grado de civilización alcanzado. Todo aquello que la ciencia de la administración, antes y después de Bonnin, tiene como objeto de estudio. Por su parte, Luis de la Rosa define a la disciplina de la manera siguiente:

La administración pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda la sociedad: la seguridad personal y las propiedades, el decoro y el honor de las familias; la salubridad y la higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y buenas costumbres; la instrucción pública; el socorro de las miserias y calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas

<sup>67</sup> Ibid, p. 337.

de la sociedad; y si es posible, el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona al hombre la civilización.<sup>68</sup>

La administración pública conlleva un compromiso de mejoramiento social en todos sus aspectos, y debe “poner a la sociedad en un estado de animación, de vida y de progreso”, crear instituciones, construir obras; levantar cárceles y penitenciarias, casas de corrección y una policía eficiente que garantice la vida y las propiedades de la población. Se requiere fomentar la agricultura, el comercio, la industria: “ en fin, que la administración fomente o promueva por lo menos todo lo que puede contribuir al ornato y embellecimiento de un país, así en el campo como en el interior de las poblaciones”.<sup>69</sup>

Es necesario fomentar la agricultura, proteger la industria manufacturera, abrir caminos, expedir los medios de comunicación y de transporte, facilitar el comercio y librarlo de toda especie de trabas y de inútiles restricciones, para que todo esto de por resultado la abundancia de todas las cosas indispensables para la vida. Son necesarios hospicios y otras casas de caridad para acoger en ellas a la indigencia desvalida, para inspirar allí mismo a los indigentes el amor al trabajo y hábitos de sobriedad y economía. Son necesarios hospitales, lazaretos o enfermerías y otras benéficas instituciones (...) Son necesarias escuelas, colegios y academias para instruir a la juventud y a la niñez de uno y de otro sexo; para darles, a más de los conocimientos que ilustran la razón, la enseñanza moral que rectifica el corazón y la enseñanza religiosa que realza el carácter

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> Ibid, p. 338.

del hombre, elevando su alma sobre las miserias y pequeñeces de la tierra.<sup>70</sup>

La “buena administración” que preocupa a De la Rosa no es mera retórica: una sociedad podría subsistir con un gobierno mal organizado si mantiene acertadas relaciones diplomáticas, pero no ocurre lo mismo con una “administración torpe”, pues frena su progreso, la civilización decae y la corrupción se extiende. El caso de México, del que hace una extensa argumentación sobre los efectos de la administración negligente, que él ha vivido y sufrido, corrobora su tesis.

Bajo una mala administración se agotan y esterilizan todos los manantiales de la prosperidad y de la riqueza; tal vez con un clima benigno y en un suelo fértil y fecundo el pueblo está menesteroso y las clases más numerosas de la sociedad plagadas de miseria; los campos están incultos y la tierra árida (...) todo en fin está como esterilizado, todo es improductivo (...).<sup>71</sup>

La sociedad persiste con un mal gobierno, pero no con una mala administración, aunque en ella converjan “la espontánea e ilustrada cooperación de todas las clases del Estado”, porque ambos, gobierno y administración, no son compartimientos estancos sino que están en interacción. Los altos asuntos gubernamentales se transmiten a la sociedad por la vía de la administración pública, lo que afecta al gobierno atañe a la administración pública y a la inversa. Aunque el gobierno “manda y se hace obedecer”, no toca a la administración lo que dirige a la sociedad hacia su prosperidad; la esencia del gobierno, literal y conceptualmente, es dirigir y la de la administración pública servir.

<sup>70</sup> Ibid, p. 337.

<sup>71</sup> Ibid, p. 338.

La ciencia administrativa: Luis de la Rosa reconoce el avance de la administración pública en el mundo, al considerar que en España existe un amplio desarrollo de la disciplina, la cual se enseña y cultiva en diferentes países.

No sólo se han hecho en España grandes e importantes innovaciones y mejoras administrativas, sino que muchos escritores españoles de nuestros días han examinado e ilustrado en escritos generales o tratados especiales de administración, la teoría de la administración pública, que es ya una nueva ciencia y que se enseña como cualquier otra en España y aún en Cuba, como debería enseñarse en la República.<sup>72</sup>

En el punto siete de su Ensayo, de la Rosa expone de manera magistral esta nueva ciencia denominada ciencia de la administración en los siguientes términos:

La ciencia de la administración, como todas las ciencias morales y económicas, se ha ido formando con el tiempo y se ha ido perfeccionando lentamente según que las teorías de esta ciencia han sido confirmadas o desmentidas por los hechos. Por otra parte, la ciencia de la administración, aunque notablemente perfeccionada ya, no es ni será jamás una ciencia tan exacta y segura como la geometría.<sup>73</sup>

Continúa en el mismo párrafo De la Rosa, explicando el porque es indispensable estudiar esta ciencia de la administración en el campo de los negocios administrativos:

<sup>72</sup> Ibid, p. 346.

<sup>73</sup> Ibidem.

Un hombre que se vea en la necesidad de dirigir prácticamente la administración de algún Estado, deberá, pues, estudiar profundamente la ciencia: pero deberá estudiar también las antiguas teorías de la administración, la historia económica y administrativa de las naciones más adelantadas en civilización, y las instituciones administrativas que han planteado esas mismas naciones o que están actualmente ensayando; deberá sobre todo tener presente que las más seguras teorías de la ciencia administrativa deben modificarse hasta cierto punto por la grande influencia que ejercen en cada país (,,).<sup>74</sup>

De la Rosa –según Guerrero (1985)- deberá entender además, que las teorías administrativas se adecuan a cada país incluyendo sus condiciones físicas y naturales: “lo he consultado, pues, al formar mi programa, las teorías más seguras de la administración expuestas principalmente por autores españoles y franceses, he procurado también formarme una idea exacta de los principales planes e instituciones administrativas de Francia, de Bélgica, de España, de Inglaterra y Estados Unidos (...).<sup>75</sup>

Hay que recordar que para De la Rosa la administración pública está estrechamente relacionada con el progreso de la sociedad. Propone que los inventos y las innovaciones sean consideradas por aquélla para cumplir con sus propósitos, y evitar que el gobierno no sea objeto de “especuladores y charlatanes proyectistas”. Muchas teorías administrativas son obsoletas y ahora deben considerarse progresos morales de la “economía industrial”, tales como el vapor, las bombas

<sup>74</sup> Ibidem.

<sup>75</sup> Ibid, pp. 346-347. Señala de la Rosa que en los Estados Unidos “estoy lejos de creer que allí la administración pública haya llegado a la perfección”.

hidráulicas, los pozos artesianos, los ferrocarriles, los telégrafos magnéticos y el alumbrados de gas; así como las mejoras intelectuales y morales, como las escuelas lancasterianas, escuelas para ciegos y sordomudos, casas de partos, cajas de ahorro y nuevos sistemas penitenciarios.

Buena administración pública: Luis de la Rosa introduce en el Ensayo la denominación “buena administración”, en la que establece el perfil de la administración pública deseable en nuestro país. Por ello, es necesario comprender la idea básica de esta apreciación.

Una buena administración se apoya principalmente en la discusión franca e ilustrada, pero pacífica y decorosa, de todo lo que concierne a los grandes intereses de la sociedad; se apoya en la instrucción y en la inteligencia, en la inteligencia e instrucción del que dirige los negocios administrativos, del que da el primer impulso, del que concibe en grande las medidas de interés público y los planes bajo los que han de ejecutarse; en la instrucción e inteligencia de los talentos auxiliares, de los agentes superiores y subalternos de la misma administración (...).<sup>76</sup>

Señala De la Rosa que una “buena administración” no busca el “oscurantismo y la ignorancia”, por lo que debe “emplear y aprovechar en beneficio público todos los talentos”, por lo que la administración pública “debe promover las ciencias y la difusión de todos los conocimientos útiles”, teniendo como base la educación y la enseñanza popular “como el medio más eficaz de preparar la sociedad a las

<sup>76</sup> Ibid, p. 339.

pacíficas mejoras y reformas que en días más felices ejecutará un gobernante benéfico e ilustrado”.<sup>77</sup>

Luis de la Rosa se opone a un “gobierno inmoral” que aunque puede “subsistir por largo tiempo aun al frente de una poderosa nación” tratando de ser astuto, cauteloso y sagaz para no contraer compromiso con los fuertes, “moderado para con aquellos que pueden reprimir su osadía, y osado, ambicioso y agresor para los que no pueden resistirle”,<sup>78</sup> no resistiría en el tiempo.

Pero una buena administración jamás puede apoyarse en la inmoralidad, porque uno de sus principales objetos es hacer respetar la virtud y la probidad, aun cuando sea débil, reprimir el vicio aun cuando sea fuerte y poderoso, evitar el crimen y corregir a los culpables inspirándoles ideas y hábitos de moralidad que no habían conocido.<sup>79</sup>

Luis de la Rosa continua afirmando la importancia de la administración pública, debido a que “tiene bajo su protección la inocencia de la niñez, la sencillez e inexperiencia de la juventud, la debilidad de la mujer”, así como la “buena fe y lealtad de todos los hombres” en sus transacciones civiles, el honor de los hombres y el decoro de las familias.<sup>80</sup>

Buena administración pública y austeridad en el gasto: Adicionalmente a la “buena administración” que define Luis de la Rosa, en el punto cuatro incluye la necesidad de un adecuado manejo de los gastos de la administración pública, para lograr resultados que beneficien a la sociedad.

<sup>77</sup> Ibidem.

<sup>78</sup> Ibid, pp. 339-340.

<sup>79</sup> Ibid, p. 340.

<sup>80</sup> Ibidem.

Una de las grandes dificultades para el establecimiento de una buena administración consiste en los cuantiosos gastos que ella exige. El hombre que dirija la administración pública de un Estado, por vasta que sea su capacidad, no podrá sino concebir en grande los planes administrativos y dictar medidas generales para su ejecución; necesitará siempre, necesitará indispensablemente, por el bien mismo de la sociedad; numerosos agentes cooperadores y auxiliares, a quienes encomiende el desarrollo y ejecución de los planes administrativos de cada ramo (...) Pues bien: todo este personal de la administración debe ser remunerado, y debe serlo competentemente, debe disfrutar sueldos o gratificaciones correspondientes a la importancia de sus servicios y a la capacidad e instrucción que se necesita para desempeñar un destino con acierto.<sup>81</sup>

De la Rosa insiste en señalar que “construir todas las obras de utilidad y beneficencia pública”, así como a todas las instituciones “que exigen las necesidades de la sociedad”, se requiere de “fondos muy cuantiosos”:<sup>82</sup>

(...) estos fondos no pueden salir sino de las contribuciones, y en muy corta parte de los donativos de algunos hombres generosos. Sería en vano esperar la caridad y beneficencia pública bastasen a todas las atenciones de la administración. Es escaso y sobre todo demasiado precario y eventual este recurso para que una administración inteligente y previsora pudiese fundar en él la esperanza y mucho menos la seguridad de realizar grandes mejoras.<sup>83</sup>

<sup>81</sup> Ibidem.

<sup>82</sup> Ibid, pp. 341-342.

<sup>83</sup> Ibid, p. 342.

De acuerdo con Luis de la Rosa, la buena administración pública tiene dos objetivos generales: debe cuidar estos recursos públicos que en la mayoría de los casos son escasos; buscar su mejor aplicación en el interés público, bajo criterios de “legalidad” y “economía”.

En materia de gastos, una buena administración no puede hacer más que proveer a las necesidades de la sociedad con el menor gravamen posible de los contribuyentes, y cuidar sobre todo de que los fondos públicos sean administrados con pureza e invertidos con legalidad y economía.<sup>84</sup>

Por ello, sostiene De la Rosa que en materia de administración pública “si no siempre se pueden hacer los gastos con economía”, también puede ser un error “de que un excesos en estos gastos” pueda perjudicar “los intereses de la sociedad”, por las necesidades que tiene el gobierno de aplicarlos para obras que sean indispensables.

En este contexto, es que De la Rosa realiza una exposición crítica de la administración virreinal y lo hace mediante juicios que demuestran las deficiencias de aquélla, tanto de los Habsburgo como con los Borbones.<sup>85</sup> Dice que no debe sorprender porque la Metrópoli había decido entorpecer el desarrollo de la Colonia, los errores españoles eran comunes en toda Europa durante la segunda mitad del siglo XVIII: aclara que: “España, nuestra maestra e institutora” recibió la situación y ha emprendido mejoras e innovaciones tanto en la Península como en las colinas, en México, sin embargo, mantiene todavía las trabas administrativas heredadas por el virreinato.

<sup>84</sup> Ibidem.

<sup>85</sup> Omar Guerrero. Introducción a la Administración Pública. Op. cit. p. 224.

No podía menos de estar en este horrible desorden todo lo relativo a la administración pública en México bajo el gobierno colonial. Aquel gobierno no empezó a manifestar ideas exactas de administración, hasta que sancionó a fines del siglo anterior las ordenanzas de intendentes. (...) Pero hasta entonces el gobierno español no había concebido plan alguno de administración para un país tan vasto como México.<sup>86</sup>

Esta situación era producto de varios errores, según Luis de la Rosa. Primero, el “gobierno tenía la manía” de pretender arreglar “los negocios de la administración tan minuciosamente”, que prácticamente no dejaban a “sus agentes y funcionarios sino la simple y literal ejecución de sus mandatos”. Segundo, cuando era indispensable “para el arreglo de los más urgentes negocios de la administración municipal en México”, se tenía que recurrir para “pedir licencia y autorización de los virreyes”, entonces cuando se obtenía dicha licencia ya no existía la necesidad planteada.<sup>87</sup>

La administración general de la República: Luis de la Rosa en la segunda parte del Ensayo, señala que una vez que México ha elegido el sistema federal, divide a la administración pública en dos: administración general (federal) y administración particular (interior de los Estados), en los siguientes términos:

Adaptado el sistema federal como base de la organización política de México, ha sido preciso dividir la administración pública en dos ramos principales: administración general de la nación y administración particular e interior de los estados.<sup>88</sup>

<sup>86</sup> Ibid, p. 343.

<sup>87</sup> Ibid, p. 344.

<sup>88</sup> Ibid, p. 348 (sobresaltado mío).

Señala De la Rosa que “se han deslindado” estos “dos objetos” que tiene correspondencia a cada una de las administraciones, por lo que existe mucha confusión y “caos”. Un reflejo claro de esta situación es que “las leyes de la federación son en esta materia absolutamente defectuosas”.<sup>89</sup>

Hasta aquí, casi todo lo relativo a esta administración ha sido un caos, porque no ha habido unidad de plan, ni unidad de acción, ni principios generalmente reconocidos a que atenerse en medio de tantas cuestiones de administración general a que ha dado lugar el choque frecuente del interés general del país con el particular de algunos estados, o la oposición de intereses entre dos o más estados de la confederación.<sup>90</sup>

En este contexto, el autor define de manera precisa los ámbitos de la administración general de la república, así como los ramos que incluye.

(...) todo lo relativo a la administración general de la república puede dividirse en los ramos siguientes: arreglo del comercio exterior, o sea del comercio de los estados entre sí y del comercio que se haga con las tribus de indios salvajes; establecimiento de un sistema uniforme de pesos y medidas en toda la nación; uniformidad en toda la república, en todo lo relativo a la amonedación; igual uniformidad en lo relativo a las leyes sobre bancarrotas; apertura de caminos o canales pertenecientes a la federación; bases para la colonización del país; protección

<sup>89</sup> Ibidem.

<sup>90</sup> Ibidem. Dice Luis de la Rosa: “Este es un mal muy grave, porque el arreglo de la administración interior de los estados, y aun de muchos ramos de la administración municipal depende en gran parte del arreglo que previamente ha debido hacerse de todo lo concerniente a la administración general de la república”.

a la ilustración pública; fomento de los principales ramos de la riqueza nacional.<sup>91</sup>

Incluso, Luis de la Rosa divide a las atribuciones de los poderes federales que señala “son verdaderas atribuciones políticas”, aunque reafirma que están “íntimamente ligadas con las cuestiones relativas a la administración”:

(...) tal es la organización de la milicia nacional, la facultad del congreso general para segregar una parte o sección de un Estado y hacer de ella un nuevo Estado soberano e independiente. Sobre todos esos puntos de administración general, que quedan especificados, y sobre todo que tiene con ellos una íntima conexión (...).<sup>92</sup>

En suma, para Luis de la Rosa es necesario identificar entre la administración general de la República, es decir el nivel federal y por otra parte, la administración particular que es lo relativo al interior de los estados, nivel estatal.

La administración particular (estatal): Por lo que se refiere a los delitos, De la Rosa señala que él de llegar a ser gobernador, evitaría la pena de muerte y haría uso del indulto. Asimismo, piensa que los azotes son una buena forma de castigo y que sería del todo conveniente establecer una penitenciaria para el mejoramiento material y moral de los presos. Opina que el cuerpo de gendarmería es buen complemento del sistema y más eficaz que cualquier milicia rural.

<sup>91</sup> Ibid, p. 349.

<sup>92</sup> Ibidem.

Como por desgracia la mayoría de la población está formada de miserables propietarios que no tienen ni una propiedad raíz, ni un giro, ni un pequeño capital que los arraigue al país y que les dé un vivo interés en conservar el orden, falta en nuestra sociedad una clase media muy numerosa, la base de que se forme la milicia nacional en los países libres.<sup>93</sup>

Por tanto, De la Rosa subraya que sólo en la medida en que la muchedumbre transforme su condición proletaria y su lugar exista una numerosa clase media, se podrá establecer firmemente una milicia nacional. Incluso supone que de encargarse del gobierno del Estado de Zacatecas se compromete a:

(...) promovería con todos mis esfuerzos la sanción de leyes dirigidas a hacer una distribución de terrenos entre militares de familias ahora casi indigentes, pero sin que las tierras se diesen gratuitamente, para no hacer al pueblo perezoso e indolente, y sin herir en los más mínimo los derechos de ningún propietario territorial, ni los de ninguna clase, corporación o establecimiento.<sup>94</sup>

En su propuesta para mejorar el Estado de Zacatecas, Luis de la Rosa define claramente las acciones que debe llevar el gobierno para resolver la precariedad de los asuntos de la administración pública.

Mejorada la situación del erario en el Estado se podrían comprar terrenos en las orillas de los caminos y en los más grandes despoblados, y distribuirlos también entre muchos propietarios

<sup>93</sup> Ibid, p. 215.

<sup>94</sup> Ibid, p. 217.

que los cultivasen. Creo que este sería el único medio de evitar del todo o hacer disminuir muy notablemente los asaltos, robos y ultrajes que se cometen por los bandidos en los despoblados y caminos.<sup>95</sup>

También impulsaría leyes más justas para los ladrones, evitando la pena de muerte y promovería una Penitenciaría, lo considera como una necesidad para “la moralidad pública del Estado”.<sup>96</sup>

(...) hacer uso en todo caso de la facultad de indultar, de tal manera que durante mi administración jamás llegue a haber una ejecución de la pena de muerte en el Estado. Más bien opinaría por la imposición a los ladrones y bandidos de la pena de azotes, ya adoptada en algunos de los estados de la Federación, si este rigor era necesario por dificultarse mucho el establecimiento de una Penitenciaría.<sup>97</sup>

Señalando que el establecimiento de una Penitenciaría general para todo el Estado, no exige gastos que sean superiores a los recursos de un Estado como Zacatecas. Abunda en la absoluta necesidad para conformar “la policía general del Estado” para la persecución y aprehensión de ladrones y bandidos, por lo que es indispensable el establecimiento de “un cuerpo de gendarmes”.

La administración pública municipal: Afirma De la Rosa que: “Siempre he creído que para mejorar muy notablemente la suerte del Estado es necesario comenzar por introducir mejoras muy importantes en la administración municipal”.<sup>98</sup> El bienestar de los municipios es el

<sup>95</sup> Ibid, p. 223.

<sup>96</sup> Ibid, 224.

<sup>97</sup> Ibidem.

<sup>98</sup> Ibid, p. 21.

bienestar del Estado, para lograrlo, el municipio debe contener una multitud de instituciones y servicios: archivos, alhóndigas, graneros, mercados, fuentes, baños, hospitales, escuelas, bibliotecas, imprentas, periódicos, empedrados, jardines, alumbrado, entre otros.

Encuentra que la administración municipal adolece de grandes defectos que se remontan a la época virreinal; primero la intervención de los ayuntamientos en materias puramente políticas, actuando con ellos en asuntos de partidos, falsificando en su obrar la verdadera voluntad popular y sustituyendo el real sistema representativo, aceptable durante la Colonia por la ausencia de derechos políticos. Aunque en el tiempo del autor, en que ya están garantizados, toda vez que el Estado está representado por los senadores y los diputados en el Congreso Nacional, y las municipalidades en el congreso local.

Otro defecto radical que me parece existe en la administración municipal de nuestro país es la excesiva sumisión y dependencia en que están los ayuntamientos con respecto al gobierno del estado.<sup>99</sup>

Establecido el orden jurídico de los municipios, debe dejarse a sus autoridades el mayor margen de acción libre, por ello señala también como gran defecto de la administración municipal, el que consiste en “la escasez de recursos y en ocasiones en la verdadera indigencia a que están reducidos los fondos municipales, estando sumamente restringidos los ayuntamientos aun para emplear estos recursos tan escasos en beneficio público”.<sup>100</sup>

<sup>99</sup> Ibid, p. 22.

<sup>100</sup> Ibidem.

De la Rosa, introduce una seria crítica a la administración pública municipal, señalando las limitaciones y carencias que tiene el municipio con relación a los Estados y por supuesto a la Federación.

Creo que la Administración municipal, tal como se halla organizada actualmente en México, tiene tres grandes defectos introducidos en ella desde en tiempo del gobierno colonial. Considero como el primero, la funesta intervención que se ha dado a los ayuntamientos y demás autoridades municipales en asuntos puramente políticos. (...) Otro defecto radical que me parece existe en la Administración municipal de nuestro país es la excesiva sumisión y dependencia en que están los ayuntamientos con respecto al gobierno del Estado. (...) Otro de los grandes defectos que me parece existe en la Administración municipal consiste en la escasez de recursos y en ocasiones en la verdadera indigencia a que están reducidos los fondos municipales, estando todavía sumamente restringidos los ayuntamientos aun para emplear estos recurso tan escasos en beneficio público.<sup>101</sup>

Son muy pocos los municipios que cuentan con ingresos propios, por lo que la mayor parte tienen que hacer uso de los “arbitrios”, formas inadecuadas de captación de ingresos municipales. Considera que la solución del problema consiste en asignar a los municipios una cuarta parte de las contribuciones directas del Estado, siempre y cuando éstas fueran establecidas, asunto que parece posible en el Estado de Zacatecas.

<sup>101</sup> Ibid, p. 230-231.

## ***Conclusiones***

En la historia del estudio de la administración pública en México, la obra de Luis de la Rosa marca la fundación de la disciplina en el año de 1853, con la publicación de su Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla. Antes de su obra, una diversidad de autores y pensadores, provenientes de diferentes disciplinas y oficios, realizaron significativas contribuciones a la administración pública mexicana. Sin embargo, ninguna de dichas obras, alcanzaron la definición conceptual del campo de estudio, la delimitación del objeto de estudio de la disciplina, así como su posterior sistematización a partir de las categorías usadas por De la Rosa. En nuestro país, hay un antes y un después de su Ensayo.

Tanto sus obras propias del ejercicio administrativo como Secretario de Hacienda –Memoria que sobre el Estado de la Hacienda Nacional de la República Mexicana, presentó a las Cámaras el Ministro del Ramo en julio de 1845; y la Iniciativa dirigida a la Cámara de Diputados por el Exmo. Señor Ministro de Hacienda, sobre arreglo de la deuda de empleados (1845)– que consideramos como un preámbulo para redactar la obra que funda la disciplina. Así como las que denominados teóricas –Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del Estado de Zacatecas, publicada en 1851; el Plan para el establecimiento de una colonia en el Estado de Zacatecas, República de México (1852); y el Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla (1853)– son determinantes en nuestro campo de estudio, para redescubrir y rescatar del olvido la obra de Luis de la Rosa.

De la Rosa establece en su Ensayo las actividades de la administración pública federal –que denomina general– además en sus Observaciones establece las actividades que debe realizar la administración pública estatal –que llama particular– destacando su importancia y la relación que guarda con la administración municipal. Esta convencido de la importancia del Estado mexicano y la necesidad de su fortalecimiento, mediante la creación de instituciones de todo tipo que permitan proporcionar servicios públicos para el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Estamos convencidos que la obra de Luis de la Rosa ha trascendido en el tiempo, por lo que debe ser considerado entre los grandes tratadistas de la administración pública antigua, como el francés Bonnin, los españoles Agustín Silvela, Alejandro Oliván, Manuel Ortiz de Zúñiga, José Posada Herrera, y Manuel Colmiero, así como el colombiano Florentino González, entre los grandes formadores de la disciplina.

En la enseñanza de la administración pública, tanto las generaciones actuales como las futuras de estudiantes, académicos y profesionistas, deben de volver su mirada a la obra de Luis de la Rosa. En él encontrarán a un hombre de su tiempo, comprometido con las mejores causas de la nación, funcionario ejemplar en todos los cargos en que fue requerido, intachable, honesto y ejemplo de rectitud a toda prueba. Adicionalmente, un académico visionario que a pesar de las desgracias y las vicisitudes, logró dedicar un tiempo para compartir sus conocimientos en administración pública.

## ***Bibliografía***

Alamán, Lucas. “Examen de la Organización General de la Administración Pública” **revista de Administración Pública**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 50, abril – junio, 1982.

Busto, Emiliano. **La Administración Pública en Méjico. Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de Hacienda en Francia y el establecido en México**, México, Secretaría de la Presidencia, Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, 1976 (1889).

Chanes Nieto, José. “La investigación sobre la Administración Mexicana, **revista Conmemorativa del 25 aniversario del INAP**, México, Instituto Nacional de administración Pública, 1979.

Chanes Nieto, José. **La Administración Pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2000.

De Ezeta, Luis. “Manual de Alcaldes y Jueces de Paz”, México, **revista de Administración Pública**, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 53, enero – marzo, 1982.

De la Rosa, Luis. “Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla” en José Chanes Nieto, **La Administración Pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2000.

De la Rosa, Luis. “Iniciativa dirigida a la Cámara de Diputados por el Exmo. Señor Ministro de Hacienda sobre arreglo de la deuda de empleados”, en José Chanes Nieto, **La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos. La obra de Luis de la Rosa**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2000

De la Rosa, Luis. “Memoria que sobre el Estado de la Hacienda Nacional de la República Mexicana presentó a las Cámaras el Ministro del Ramo en julio de 1845”, en José Chanes Nieto. **La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos. La obra de Luis de la Rosa**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2000.

De la Rosa, Luis. “Observaciones concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas”, en José Chanes Nieto. **La Administración Pública en**

**México. Nuestros Clásicos. La obra de Luis de la Rosa, México Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2000.**

De la Rosa, Luis. **Plan para el establecimiento de una Colonia en el Estado de Zacatecas, República México, Juan Murphy y Cía, Impresores Libreros, Baltimore, 1852.**

Díaz González Samuel Espejel. “Presentación” de la obra José Chanes Nieto. **La Administración Pública en México, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2000.**

Díaz Rugada, Alberto. “Guía práctica del empleado en la República Mexicana”, **revista de Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 52, octubre – diciembre de 1982.**

Estrada y Zenea, Idelfonso. “Manual de Gobernadores y Jefes Políticos”, **revista de Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 50, abril – junio de 1982.**

Galván Rivera, Mariano. **Novísimo manual de alcaldes, o sea Instrucción breve y sumaria para los de la capital de México y para los alcaldes y jueces de paz de los estados, México, Tipografía de R. Rabel, 1850.**

Garza García, Cosme. “Manual de los presidentes municipales”, **revista de Administración Pública México**, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 53, enero – marzo de 1983.

Guerrero, Omar. **Introducción a la Administración Pública**, México, Editorial Harla, 1985.

Jiménez Julio y Agustín Lozano. “Manual de los Ayuntamientos”, **revista de Administración Pública**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 51, julio – diciembre de 1982.

Lares, Teodosio. “El Derecho Administrativo. La Ciencia de la Acción y la Competencia del Poder Ejecutivo”, **revista de Administración Pública**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm.50, abril – junio de 1982.

López Meoqui, M.. “Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública”, **revista de Administración Pública**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm.51, julio – septiembre de 1982.

Martínez Anzures, Luis Miguel “Luis de la Rosa”. Luis Miguel Martínez Anzures (compilador). **Antología sobre Teoría de la Administración Pública**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.

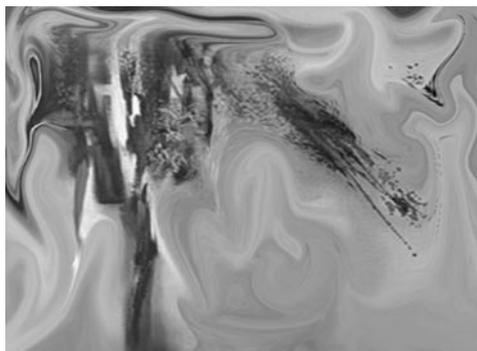
**Mora, José María Luis. “Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía”, revista de Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 50, abril – junio de 1982.**

**Nuestros Clásicos. La obra de Luis de la Rosa, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.**

**Otero, Mariano. Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847, México, Porrúa, 1967 (1847) obra en dos tomos.**

**Rodríguez de San Miguel, Juan. Manual de Providencias Económico – Políticas para el uso de los habitantes del Distrito Federal, México, Imprenta de Galván, 1834. Hay una versión de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1980.**

**Zavala, Lorenzo. Obras, México Editorial Porrúa, 1937.**



## Abstract

### Importancia de la gestión administrativa en la práctica institucional del Poder Legislativo

Juan Francisco Zamudio Tadeo\*

*El autor analiza la importancia de las actividades del Poder Legislativo en México, para que sean apoyadas por una gestión administrativa eficaz, dado que las numerosas operaciones que se relacionan con el funcionamiento del ámbito parlamentario, deben tener como base de apoyo, estructuras y sistemas que permitan el desarrollo fluido de las tareas que tienen a su cargo y que responden desde el punto de vista político, al vínculo dado entre los legisladores y los ciudadanos electores; en este sentido, tanto los elegidos como los electores, dan lugar a agendas de trabajo que deben abordarse con medios de respuesta que sean útiles y eficaces para que los expedientes sobre los asuntos de la ciudadanía sean atendidos, de manera oportuna y puntual.*

*Palabras clave: Ciudadanos, gestión, eficacia, parlamento y política.*

*The author analyzes the importance that the activities of the Legislative Power in Mexico, are supported by an effective administrative management, since the numerous operations that are related to the operation of the parliamentary scope, must have as base of support, structures and systems that allow the flowed development of the tasks that they have to his position and which they respond from the political point of view, to the bond given between the electing legislators and citizens; in this sense, as much the chosen ones as the voters, give rise to work agendas that must be approached with answer means which they are useful and effective so that the files on those of the subjects of the citizenship are taken care of, of opportune and precise way.*

\*Profesor de "Derecho Parlamentario y Gestión Administrativa" y Candidato a Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

*Key words: management, effectiveness, parliament and policy.*

## ***Introducción***

Hoy en día una de las instituciones públicas que se encuentran con mayor atención por parte de la opinión pública es el Poder Legislativo Federal, ahí ambas cámaras, la de diputados y de senadores, ostentan el impacto del sometimiento del que fueran objeto por varias décadas por parte del Poder Ejecutivo y el presidencialismo dominante.

De las funciones atribuidas al Congreso encontramos la más importante: la legislativa; de igual manera están la de control, la presupuestaria, la jurisdiccional y la administrativa. Cada una de ellas ha enfrentado diversos atrasos que se reflejan en el desempeño institucional que hoy los mexicanos corroboramos con más claridad. La administración pública como operadora de la acción de gobierno en el Poder Legislativo encuentra un panorama no muy alentador, dado la estructura funcional que tiene.

Enfrentamos a un Congreso con un exagerado número de integrantes, 500 diputados son una estructura fuera de la operatividad moderna de una institución clave en una nación democrática, por consiguiente, los 128 senadores hacen una Cámara con pesada carga de disensos ya que las fuerzas representadas aún no han desarrollado un ejercicio profesional y menos de carrera legislativa en sus integrantes.

También es notorio como han sido afectadas ambas cámaras por la poca atención académica por parte de las instituciones educativas. Tradicionalmente cuando se alude a la administración pública, abordamos el tema de manera exclusiva para el Poder Ejecutivo,

haciendo a un lado las estructuras de servicio público que también representan los otros poderes.

Por otro lado, resulta interesante encontrar un crecimiento en la observación académica de la vida operativa de nuestras cámaras, atendiéndolas desde talleres sobre prácticas parlamentarias, diplomados sobre parlamentarismo, cursos sobre cabildeo, asignaturas a nivel licenciatura de derecho parlamentario, así como otras modalidades. Esto ha traído esfuerzos para encontrar una gama de fortalezas y debilidades y así ver cómo se genera un fortalecimiento institucional.

El sector gobierno representado por el Poder Legislativo ha sido desatendido y ha hecho que la trascendencia en la vida pública que ostenta afecte de manera considerable la centralidad de su impacto en la sociedad, si bien hoy en día los diputados son las figuras públicas más desprestigiadas, hemos de aceptar que se lo han ganado legítimamente dado que actualmente llevamos diversas legislaturas donde no existe un grupo parlamentario con mayoría absoluta y poco se ha avanzado en fortalecer sus estructuras dentro de la actividad legislativa; las reformas a su marco jurídico han sido mínimas y destaca la ausencia de talento político, de los líderes legislativos y de esquemas transparentes en su interior.

Si bien no se ha generado un impacto positivo y relevante en el desempeño de ambas cámaras, la sociedad espera mucho de ellas; por lo pronto, en este artículo con base en lo comentado, se estructuran diversos puntos centrales en estas problemáticas que influyen en la serie de atenciones urgentes que se deben de dar al poder federal más representativo del país:

Existen muchas maneras de ver la actividad de los representantes puestos en una asamblea, pero de todas, ninguna tiene mayor interés que aquellas actividades que reflejan impactos directos en el acontecer diario de los ciudadanos. Hoy vemos con desaliento en nuestro país la aceptación social que tiene ese ejercicio legislativo, que nuestros representantes tienen un impacto negativo de sus acciones, observo que la institución legislativa en nuestro país tiene como meta desarrollar la modernización de sus estructuras y procesos.

Aquí veremos diversos elementos que permitirán reflexionar sobre la falta de esquemas ágiles para fortalecer al Congreso de la Unión, la problemática de la falta de consensos radica en principio ponerse de acuerdo para ordenar la propia casa, es decir, los legisladores.

En este esfuerzo se pretenden remarcar partes de los problemas que se generan en nuestro Congreso, con una serie de debilidades administrativas en la estructura organizativa del Poder Legislativo, a su vez debilitando los ámbitos de gestión en su interior manteniendo la ausencia de legislaturas más abiertas.<sup>1</sup>

Cuando empleo el término legislaturas más abiertas me refiero al entorno en el cual nuestras cámaras están siendo involucradas en acercamientos ciudadanos al encuentro de las decisiones con impacto legislativo, lo cual viene demostrando la necesidad de que la denominada reingeniería

<sup>1</sup> Para la actividad legislativa la gestión administrativa comprende los procesos de ejecución que involucran las diversas etapas del ejercicio legislativo en donde intervienen tanto diputados, senadores, servidores públicos en general y los ciudadanos, es donde intervienen procesos secuenciales que dan paso a múltiples niveles del ejercicio legislativo.

legislativa estructure un redimensionamiento del ejercicio legislativo para hacerlo más operativo y consensuado.

En Bilbao, España, en el mes octubre de 2005 durante el ejercicio del Primer Foro Parlamentario Iberoamericano el entonces legislador mexicano y presidente de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados participando en la mesa de trabajo denominada “Fortalecimiento democrático e institucional” argumentaba que “debemos realizar un trabajo de reingeniería legislativa tendiente a lograr mayor participación social en la vida pública; respeto a los derechos humanos de los gobernados; auténtico control de la constitucionalidad; rendición oportuna de cuentas y plena transparencia de los actos de los gobernantes; así como eficiencia en el combate a la corrupción pública y privada.”<sup>2</sup> Esta es una opinión en un encuentro internacional que pone de manifiesto la necesidad de asegurar mecanismos que permitan nuevas maneras de tejer el trabajo legislativo de cara a la sociedad, siendo esta organizada y participativa; en consecuencia, deben los congresos y parlamentos del mundo enfrentarse a nuevas demandas de manera responsable y preparadas.

Para atender esta posición es necesario desprender aquellas partes procedimentales que ya hemos señalado y en este espacio nos dedicaremos a realizar propuestas que con base en la experiencia profesional, me permiten hacer señalamientos precisos con la intención de mejorar la gestión administrativa en las múltiples etapas el ejercicio legislativo.

<sup>2</sup> Dirección de Comunicación Social de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El trabajo legislativo debe incorporar la participación social en la vida pública: Heliodoro Díaz Escárraga. Boletín No. 2199 Bis, página Web: [http://comunicacion.diputados.gob.mx/boletines/2005/boltn\\_011005.htm](http://comunicacion.diputados.gob.mx/boletines/2005/boltn_011005.htm)

Mucho se cuestiona que los legisladores poco acuden a sus representados una vez electos, también se llega a señalar en gran medida que no se les consulta cuando los temas de la agenda legislativa están señalados para atenderse en los debates. Cuando vemos la diversidad de grupos organizados acercándose para exigir atención y respuesta, de cierta manera está generándose una atención a los esquemas centrales de estos fenómenos y se fomenta la instauración de nuevas etapas de acuerdos.

Es necesario que además de atender por parte de las legislaturas aspectos tan relevantes como la atención oportuna de los representados, también sean éstas de calidad, de nada sirve que se reciban las peticiones si no existen las siguientes fases que vayan ejerciendo la evaluación de la problemática y definiendo cómo se debe abordar.

La gestión de demandas esta generándose como un elemento esencial en muchas legislaturas; anteriormente se veía mas como parte del juego político y como un manejo de oportunidades que podía ser utilizado conforme al interés de mayor beneficio a obtener tanto por partidos políticos como a título personal.

Las múltiples divergencias que resultan en el entorno de las deliberaciones y de las posturas de los grupos organizados están llevando a los legisladores a mejorar su capacidad política de interpretar los alcances que el legislativo puede ofrecer de mejor manera para representantes y representados. Lo que se quiere dejar claro aquí es que las legislaturas están siendo obligadas a cogenerar junto con la sociedad todas las formas aceptables y legítimas de acercamiento,

diálogo y participación de manera respetuosa para llegar a consensos convertidas en normas.

Consciente estoy de que la apreciación general de nuestro Congreso de la Unión descansa en una generalizada desaprobación; hoy observamos un Congreso tumultuoso, con una cargada agenda de pendientes, saturada de peticiones diversas para generar leyes dentro del ámbito laboral, energético, fiscal, que dan hincapié en detenernos a señalar que necesita una revisión a su actual estructura institucional.

Desde hace varias legislaturas atrás, la observación que podemos hacer es que el entorno de la democracia con la que elegimos a nuestros representantes ha mejorado y se respeta el voto para elegir a nuestros legisladores sin problemas graves; eso es democracia electoral, ahora necesitamos que exista una democracia funcional; esto es, aquella que permita que en el espacio de su ejercicio tenga las condiciones técnico operativas para llevar a cabo sus labores de manera eficiente e institucional. Si el tema en este trabajo es abordar los referentes funcionales del Congreso de la Unión, tenemos el objetivo de señalar tanto aquellas partes que están limitándola como sus posibles alternativas.

### ***La importancia de ciudadanizar el ejercicio legislativo***

Algunas asambleas deliberativas ya cuentan con espacios de atención como manera de acercamiento, pero sus mecanismos aún son débiles, el caso de México es uno de ellos, si bien en la Cámara de Diputados considerada la más representativa existe la Comisión de Gestoría

y Quejas, no es ésta la que tiene la tarea principal de recepción de demandas específicas de atención y dialogo, tan es así, que muchas veces los legisladores ajenos a dicha comisión son los que atienden a los ciudadanos, observo que si bien hay esfuerzos, la medida debe ser estructurada, profesionalizada y con elevado incremento en su capacidad de atención y respuesta.

Es necesario que más allá de estas áreas de atención se estructuren los mecanismos adecuados que depuren la situación de cada tema en turno, que en tiempo y forma exista una respuesta de las demandas. El hecho de que temas como el aumento a la migración por ejemplo en Latinoamérica ha sido recurrente y representa un tema central que organismos no gubernamentales, instituciones académicas y ciudadanos lo atienden como bandera es limitada.

Se ha observado que mucho de esta situación radica en la rigidez del proceso legislativo, un caso claro es el de la reglamentación sobre la temporalidad del estudio, reflexión, consulta, debate y análisis de iniciativas porque no es congruente con la tarea legislativa actual, donde las diferentes fuerzas políticas deben de participar y no únicamente las mayorías. El trabajo en las comisiones tiene un problema que radica precisamente en cómo organiza su trabajo; en México se organizan subcomisiones de trabajo y hay una posición cerrada de atención al tema y la famosa "línea" de las élites legislativas siempre esta presente, desafortunadamente limitando la interacción para el estudio y discusión de las iniciativas.

El Congreso es quien debe legislar y si existe la facultad de iniciativa a otras instituciones, es necesario que exista la flexibilidad, si bien

no obligatoriedad de que las fuerzas al interior de las legislaturas participen, por ello se propone retomar acciones sobre los tiempos de análisis, estudio y reflexión de las iniciativas y proyectos.

1. El proceso legislativo debe de asumir un tiempo acorde a la realidad, temas como el presupuesto o las relaciones internacionales necesitan ciertamente mayor análisis y debate, de igual manera temas, sobre medio ambiente, salud, educación, vivienda, comunicaciones; todos los temas deben detener más allá de los 5 días que señala el Reglamento Interior de nuestro Congreso, debe de haber debate en las comisiones de tal manera que se abra la discusión en ámbitos plurales responsables, no sólo la presentación de un dictamen aprobado de manera cupular por los grupos mayoritarios representados por los partidos políticos.
  
2. También se propone que las legislaturas en ese espacio de reflexión con la inclusión en su marco jurídico no solo la temporalidad suficiente para el debate de los legisladores, sino la que incluya la parte del cabildeo incrementando la reflexión y el estudio de los temas. No ver el cabildeo o el lobbying como enemigo del ejercicio legislativo, es una parte importante del razonamiento y la concertación legislativa donde participan los diferentes actores de la vida política nacional.

En la actualidad algunas legislaturas poco han aportado al trabajo interno de las comisiones; el personal técnico operativo continúa

siendo escaso y falto de experiencia, limitando tanto el crecimiento profesional de los integrantes su crecimiento profesional. Las comisiones no acercan a los académicos y los ciudadanos de manera permanente en el ámbito de las iniciativas a tratar. Aun se cabildea de manera cupular e inmediata que no quiere decir ágil y consensuada.

En suma, lo que se quiere dejar claro es que la actividad legislativa tenga la opción de incorporar participación de otros actores no únicamente cabilderos y los propios representantes. Rousseau señala que “Las leyes buenas condenan a la elaboración de otras mejores; las leyes malas acarrearán otras peores”; por ello es vital que se incorpore la consulta ciudadana, el referéndum, los foros de análisis y cualesquiera otro mecanismo que cumpla el propósito de elevar el contenido socialmente responsable de la tarea legislativa.

Para Luís Rubio “los legisladores desprecian a los votantes. Una tercera parte de ellos ni siquiera fue elegida de manera directa y los ciudadanos ni sus nombres conocen. Pero las decisiones que toman esos legisladores electos por representación proporcional afectan a todos los mexicanos de una manera desproporcionada. Esto podría parecer exagerado, pero es absolutamente cierto. La abrumadora mayoría de los líderes legislativos y las cabezas de las comisiones encargadas de dictaminar las iniciativas de ley, no llegaron ahí por el voto directo de los electores, sino que fueron elegidos por los líderes de sus propios partidos. Esto significa que muchos de los responsables de tomar decisiones fundamentales para el país, no guardan relación alguna con los votantes, nunca se acercaron a ellos ni tienen la menor preocupación por su desarrollo. Si esto no es una perversión de la

democracia, ¿entonces qué lo es?<sup>3</sup> Hay mucha razón en esta opinión, nuestras legislaturas han estado llenas de decisiones cupulares, unilaterales y remarcando el interés político por encima del interés social, si mantenemos esta situación como algo normal y como un derecho adquirido por los representantes, estaremos reconociendo que son omnipotentes y más aún se complicarán las cosas si no tenemos herramientas de vigilancia sobre ellos.

***Formalizar espacios legislativos de participación ciudadana ante una sociedad cada vez más abierta***

La creciente participación social que esta viviendo la actividad de los parlamentos y congresos nos hace proponer una vez de haber observado inclusive desde la propia experiencia profesional, qué es necesario tener como parte del marco de referencia operativa y como parte integrante del proceso legislativo, la creación de más espacios públicos para un mejor entendimiento de las demandas sociales donde se participe de manera organizada y que en ese sentido se vincule a la sociedad con el ejercicio que se atribuye a nuestras instituciones públicas.

Tal como lo señala Juan Carlos León y Ramírez sobre la construcción de espacios públicos “El rasgo fundamental de la formación de la voluntad democrática radica en la densidad organizativa que la construcción de espacios públicos supone y que caracteriza cada vez más las relaciones entre gobierno y sociedad, y que así mismo permite el establecimiento

<sup>3</sup> Rubio, Luís. Reelección, ¿Para qué? ¿Para quién. En periódico Reforma, octubre 24, 2004, página Web: <http://www.cidac.org/vnm/db/modules.php?name=News&file=article&sid=2827>

de un proceso de decisiones colectivamente vinculantes. Espacios públicos de naturaleza autónoma, que operen de manera autoreferente y que surgen de la necesidad de los actores de actuar estratégicamente a partir de una racionalidad construida sobre las bases de la negociación, el cabildeo, la cooperación y la disponibilidad para lograr sus objetivos de manera corresponsable;<sup>4</sup> como resultado de esta reflexión es necesario que tengamos el compromiso permanente tanto legisladores como servidores públicos y ciudadanos de la construcción formal de dichos espacios.

Una propuesta central en la conformación de espacios de enlace ciudadano en la actividad legislativa radicaría en la incorporación de:

- A) Una estructura técnica operativa y profesionalizada al interior del Congreso conformada con diversos especialistas para que participen más allá de la recepción de demandas, que organicen las mismas, garantizando la sistematización de información legislativa.
  
- B) Formalización de Foros Temáticos de Participación y Análisis (regionales y nacionales).
  - Serían adoptados como mecanismos legitimadores que ordenen las propuestas señaladas por los participantes que de manera abierta y ordenada integren como conclusión un “documento resolutivo”.
  - Las comisiones de trabajo tendrán la tarea de conjuntar esfuerzos para su realización y serán las encargadas

<sup>4</sup> León y Ramírez, Juan Carlos. La construcción de Espacios públicos en la democracia. México 2004, UAEM-IEEM, página 123.

de ordenar las ideas plasmadas y llevarlas a la inclusión dentro del proyecto de ley.

- La metodología sería mediante mesas de trabajo, temáticas cuanto sean necesarias por la naturaleza del asunto.
- Los legisladores serían los encargados de moderar la participación y la vigilancia del buen término de estas figuras ponderando siempre la acción representativa de su distrito.

La anterior propuesta esta basada en la observación de la creciente aparición de mecanismos desmedidos y sin ningún orden metodológico y medidas claras de participación, figuras como los coloquios, mesas de trabajo, seminarios, talleres, módulos; todo ello de participación ciudadana referente a uno o varios temas vinculados con proyectos legislativos, están apareciendo y generando mecanismos de “control político” que desvirtúan el interés de participar por parte de todos los ciudadanos interesados, ha sido de gran crecimiento el interés desmedido por simular participación de propuestas por participación manipulada por grupos políticos o sectores productivos no legítimos.

Hoy en día observamos que esta figura no tiene regulación y que la ambigüedad del reglamento interno del Congreso permite excluir esquemas de enlace ciudadano que permiten la participación y escucha de su opinión de manera ordenada y profesional, es más, no observa como parte de la inclusión de la pluralidad del proceso legislativo ni las fases con las que cuenta nuestro proceso legislativo como “ De –Iniciativa, –Discusión, –Aprobación, –Sanción, –Promulgación, –Publicación y –Vigencia.

### ***Evitar rezagos legislativos***

En el marco de acrecentar la funcionalidad de las comisiones de trabajo legislativo hay propuestas que se acercan a una faceta importante del proceso legislativo; este se orienta a resolver la dificultad que ha estado presentado la enorme y desorganizada presentación de iniciativas que se da en las cámaras; la facultad de iniciativa que reconoce la Constitución es bastante benévola ya que permite la presentación sin ningún tipo de control institucional. Si bien los líderes de los grupos parlamentarios dan la aprobación para la presentación de las iniciativas, defienden y llegan a negociar los compromisos políticos adquiridos sin organizar estratégicamente la factibilidad de las iniciativas.

En suma, se propone para evitar la saturación de iniciativas pendientes de dictamen que afectan de manera directa la gestión administrativa y las etapas precisas del proceso legislativo, la existencia de una figura similar a lo que plantea el proceso legislativo francés; no se trata de copiar esquemas ajenos sino tomar experiencia de otras legislaturas y estudiar si pueden adaptarse a las condiciones mexicanas.

Al interior del Congreso se han hecho planteamientos para desahogar el trabajo pendiente (iniciativas por dictaminar), exigiendo la existencia de mayor personal al interior de las comisiones legislativas; sin embargo, no es lo que observo como una respuesta que elimine el rezago, la problemática es la obsoleta visión de no organizar la presentación de temas en el pleno que permitan el turno a las comisiones de manera irresponsable.

No quisiera dejar de reconocer la necesidad de mejorar el personal existente para que en cada legislatura que inicia cuente al menos

con una memoria legislativa de las comisiones de la legislatura inmediata anterior, aunado a eso, se observa que no hay personal suficiente que de manera permanente tenga continuidad en el ejercicio de las comisiones lo que acarrea, en consecuencia, lagunas legislativas.

Se propone que exista en las cámaras el compromiso de que la presentación de una iniciativa tenga viabilidad; que el hecho de presentarse no sea motivo inmediato de turno a comisiones; el punto central es que exista un “Comité de Admisión Legislativa” donde se lleve a cabo una revisión técnica, operativa y presupuestal que de una resolución en dos términos:

1. Se le desecha por inviable, y
2. Se le acepta y da trámite para presentarse a la Mesa Directiva y ésta de lectura y turne a la Comisión.

El objetivo es que el turno a comisiones se haga previo un periodo de análisis que permita estructurar la viabilidad económica y administrativa de la iniciativa, es decir se acepta en la cámara sin embargo sólo sería turnada a comisiones si son consideradas diversas factibilidades (presupuestaria, social y política).

Los beneficios que observo darán fortalecimiento al Congreso y permitirán:

A) Concretar el trabajo de negociación interna entre los grupos parlamentarios.
B) Eliminar la acumulación de iniciativas denominadas de “caprichos legislativos”.
C) Perfeccionar la atención y turno de iniciativas a comisiones.
D) Coordinar las sesiones de trabajo legislativo con precisión y mayor interés.
E) Elevar el nivel de debate en comisiones unificando esfuerzos.
F) Generar certidumbre legislativa.

Todo esto llevaría a mejorar esquemas de gestión administrativa en ambas cámaras. En la siguiente tabla se observa que tan sólo en un periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados casi 400 iniciativas fueron presentadas, lo que representa la magnitud de iniciativas que tienen que ser atendidas y representa un gran movimiento de personal que trabaja en comisiones y fuera de ellas para poder resolverlas. El principal problema radica en que la gran mayoría de ellas serán parte del registro de iniciativas pendiente de dictamen tanto en esa legislatura como en las que vendrán sino se ponen límites procedimentales necesarios que controlen la presentación irresponsable de iniciativas.

**Iniciativas presentadas al Pleno de la Cámara de Diputados  
(Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias  
Segundo Año de Ejercicio de la LIX Legislatura)**

Poder Ejecutivo Federal	2
Senadores	4
Congresos Locales	7
Asamblea Legislativa del Distrito Federal	1
Diputados	369

Total 383

Nota: sin presentarse ante el Pleno hubo 155 iniciativas.

**Otros Datos relevantes Cámara de Diputados  
(Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias  
Segundo Año de Ejercicio de la LIX Legislatura)**

Minutas recibidas del Senado	60
Puntos de Acuerdo	117
Dictámenes aprobados con votación dividida	15
Dictámenes aprobados por unanimidad	54
Dictámenes no aprobados	74
Excitativas	33

Fuente: Balance de los trabajos de la Cámara de Diputados durante el Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio de la LIX Legislatura.

***Legislar o representar en México: Una profesión o ejercicio de ocasión***

Cuántos casos se conocen de vinculación directa de los representantes para atender las causas de sus representados, aunque se reconoce que muchos legisladores acuden a la instalación de oficinas receptoras de demandas, pocos son los que estructuran en su interior equipos organizados de trabajos de gestión y atención, aunque existen algunos rubros presupuestarios en las legislaturas dirigidos de manera adicional a los ingresos económicos de los legisladores (dieta legislativa) bajo conceptos como “Atención Legislativa” “Enlace Legislativo”, es una parte muy lejana al propósito presupuestado.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Véase el artículo de mi autoría “El Poder Legislativo en la actualidad y su actuar inmediato ante la Ley Federal De Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” en revista Prospectiva No 24, México, julio 2003, páginas 21-26. Ahí se muestran las cantidades sobre el rubro presupuestado para los diputados federales de la LIX Legislatura denominado “Atención legislativa”.

Parte de los mecanismos que la actividad legislativa enfrenta como problema operativo es la ausencia de una identificación y vocación del legislador y mucho de ello se debe a la falta de una “cultura representativa-legislativa”. Hay un desorden entre el representar y el legislar, en esa tesitura, hoy se ve con mayor transparencia que nuestros representantes en su mayoría son legisladores de ocasión, mercenarios del oportunismo político y en consecuencia de la decepción de su propio ejercicio.

Es urgente que reorientemos el ejercicio legislativo desde un entorno de profesionalización, actualmente no contamos con características permanentes que permitan que legislar en nuestro país sea una carrera, una profesión reconocida, un proyecto de vida.

Dentro de los estudios realizados sobre las profesiones en México, la que menos aceptación social tiene es el legislador, inclusive por debajo de la policía. El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados realiza apreciaciones sociales con la finalidad de destacar la figura del legislador y sin embargo la realidad nos rebasa; se ha observado que esto es consecuencia no solo de las décadas en las cuales estuvo sometido el Congreso por el Poder Ejecutivo, sino de la ínfima relación social que los legisladores fueron creando durante ese tiempo y que hoy en día es difícil de revertir.

Aunado a la falta de mecanismos eficaces en las etapas del proceso legislativo mexicano, los ciudadanos enfrentan una fórmula peligrosa cuyo ingrediente principal es la improvisación de representantes que no saben consensuar, acordar y en consecuencia, carecen de poder legislar.

Ser diputado o senador tiene un alto peso en contra ya que ha sido un espacio público dominado por lo político y alejado de lo social. Para superar esta problemática de representar y legislar en una fórmula desarrolladora de eficiencia pueden considerarse tres premisas básicas:

1. La representación es un privilegio, pero legislar una obligación de desarrollo institucional y profesional.
2. Permitir la oportunidad de que el Congreso sea más operativo reconsiderando su conformación en la parte cuantitativa (reducir legisladores).
3. Crear la oficina de Atención Legislativa con estructuras fuera de la visión partidista, únicamente apegada a la figura institucional del Congreso con mecanismos uniformes básicos de atención y respuesta de carácter oficial.

Aportar elementos para hacer una evaluación anual de las demandas sociales permitiría que las cámaras y la población en general conocieran las necesidades y demandas nacionales de mayor urgencia. Hacer de oficinas de atención legislativa –en al menos una por cada distrito electoral– una oportunidad de desarrollo legislativo descartando la complicidad con las elecciones sería otra característica que fortalecería la actividad en nuestro Poder Legislativo Federal.

Los 628 legisladores del Congreso de la Unión que existen hoy en día están libres de una obligatoriedad en cuanto a la atención ciudadana de manera ordenada, si bien algunos grupos parlamentarios tienen

“Oficinas de Enlace Ciudadano” o de “Atención Ciudadana” se carece de un respaldo institucional y la mayoría de las que existen caen en el clientelismo político electoral por el ejercicio de gestión y casi nulo el desarrollo de plataformas de trabajo legislativo derivado de demandas ciudadanas.

Permitir de manera formal y obligatoria la existencia de un ámbito de atención ciudadana de manera directa y cercana a los ciudadanos en la zona geográfica representada con esquemas mínimos de operatividad legislativa considero traería los siguientes beneficios:

- Permitiría la obligatoriedad del legislador de contacto directo a demandas locales generalizadas.
- Heredaría diagnóstico importantes a las próximas legislaturas.
- Permitiría una orientación de la gestión (hacia donde se orienta el ejercicio).
- Fomentaría el ejercicio obligado de representantes–representados.
- Generaría certidumbre legislativa al redefinir temas torales para la agenda legislativa.

### ***Visión cuantitativa del Poder Legislativo***

Hoy la opinión pública no descarta la idea de que tenemos un Congreso obeso que lo hace inoperante, la razón por la cual se crearon los 200 diputados plurinominales así como los senadores denominados compañeros de fórmula, de primera minoría y de representación

proporcional, ha sido una caracterización que mantiene a nuestras cámaras en la representación.

Resulta en la actualidad que los representantes plurinominales son los menos representantes sociales, se autentifica la representación de partidos políticos con una asignación en complicidad a los acuerdos o favores políticos, se han convertido en puestos claves para recompensar muchos de los apoyos no ciudadanos. Son espacios donde el ciudadano tiene poco acercamiento una vez que son ocupados por escaños, se considera por muchos que son los que tienen carreras políticas con compensación legislativa.

Hemos observado reiteradamente como luce el salón de plenos de la Cámara de Diputados cuando hay sesión de Congreso General en donde se contemplan diputados y senadores y resulta sorprendente la cantidad de ciudadanos que se formulan la siguiente pregunta respecto a ese aforo de legisladores en el Palacio Legislativo de San Lázaro ¿Habrá manera que todas estas personas que se dicen representarnos se pongan de acuerdo para legislar a favor del país?

Por la importancia de hacer una legislatura cada vez más dinámica y acorde, los distritos electorales estarían recomendando que terminemos con la sobre representación actual de legisladores federales con las siguientes características:

- A) Reducir paulatinamente a los legisladores de representación proporcional en el caso de la Cámara de Diputados hasta permitir que sólo

existan los 300 que representen a los distritos electorales.

- B) Disminuir el número de senadores hasta quedar solo con uno por entidad federativa y el Distrito Federal, es decir, de manera progresiva desalentar los actuales denominados de primera minoría, el de compañero de fórmula y de representación proporcional.

Cabe aclarar que la integración de los grupos parlamentarios con una gran cantidad de legisladores sufre al interior con problemas de integración, los legisladores de esos grandes grupos parlamentarios con frecuencia se quejan porque hay un desinterés resultado de la existencia de cúpulas al interior o mejor conocidas como “burbujas” que son los que organizan, planean y deciden la agenda, oradores, quien encabeza las comisiones. Esta forma que ha sido creciente en las últimas legislaturas y mantiene a legisladores marginados que se dedican con especial interés a otros asuntos no tan específicos a las actividades estrictas de la legislatura.

### ***Necesidad de una sola agenda legislativa***

En Inglaterra, en uno de los actos más solemnes e importantes que se llevan a cabo en su Parlamento, la Reina hace la presentación formal de la agenda legislativa. Además de ser una acción que representa las voluntades institucionales del Monarca así como del Parlamento, también es un reflejo de los compromisos reales que se plantean ante

unas futuras tareas, por un lado se vislumbra el ámbito de trabajo y por otro la certeza de un ejercicio legislativo.

En nuestro país este escenario aún se plantea difícil, la actitud de los grupos parlamentarios (única figura contemplada por la constitución y no como fracciones parlamentarias) es bastante independiente, considero necesario la necesidad de que haya una coordinación mínima en la cual se comprometan los grupos parlamentarios que agrupan a los partidos políticos representados en las cámaras a definir temas afines para que esto se refleje en un ordenamiento legislativo en beneficio del país. Cabe destacar que

En las cámaras del Congreso de la Unión se presentan agendas<sup>6</sup> de manera independiente, si bien hay facultades exclusivas en acuerdo para coordinar esfuerzos de esta naturaleza, se carece de corresponsabilidad al respecto; es necesario que se determinen esfuerzos para que se conjunten las coincidencias para legislar temas de impacto y necesidad nacional

También hay disparidad de metas legislativas en la actividad del Congreso, ya que ambas cámaras con sus respectivos partidos políticos, presentan de manera aislada sus temas específicos que abordan en el ámbito de la agenda legislativa, esto ocasiona una multidirección de proyectos tanto al interior de los grupos parlamentarios tanto como del Congreso logrando que los ciudadanos valoren que existe una desorganización. La LX legislatura del Senado de la República presentó en su primer año de ejercicio y específicamente en su segundo periodo

<sup>6</sup> Para mayor profundidad en el tema véase el artículo de mi autoría “Políticas públicas y la construcción de las agendas legislativas” en el libro colectivo Ciudadanía, democracia y políticas públicas. UNAM-FCPyS, México 2006, páginas 189-215.

Ante lo anterior, la propuesta se basa en las siguientes acciones:

- A) Determinar fechas para que ambas Cámaras presenten un acuerdo de agenda mínima para cada periodo legislativo.
  
- B) Al finalizar cada año de ejercicio legislativo se haga pública la conclusión de lo tratado en el periodo que culmina, haciendo un balance con la agenda previamente presentada.

Es una preocupación que hoy vemos a las cámaras ante ese alejamiento en la coordinación de sus trabajos, al mismo interior de cada una de ellas no existen mecanismos que presenten una manera conjunta y planeada; la negociación en legislaturas como la nuestra, tiene su origen tanto en la ausencia de liderazgos legislativo tanto como una visión de dialogo y consensos, tal parece que les esta siendo más redituable políticamente disponer de posturas contrarias al interés general para mantener ciertos espacios de poder político y electoral; si bien entendemos la naturaleza política de las fuerzas representadas no podemos dejar de perder de vista el origen de su existencia en las cámaras: la representación ciudadana.

### ***Reelección legislativa con precisiones orientadas para profesionalizar a los representantes populares***

Existe un dilema relacionado con este tema, se plantea tanto para presidentes municipales como para legisladores; sin embargo, respecto

al tema nos interesa hacer necesario las siguientes reflexiones con la única finalidad de entender cuáles son las causas que se aprecian en nuestro sistema político para que esto sea una realidad.

En las democracias consolidadas la reelección ha sido un esquema que permite una mayor obligación del representante para acudir a sus electores; “dar la cara” a los ciudadanos es un reclamo en nuestro país, ha sido reiterativo que solamente en las campañas se ve el acercamiento a los aspirantes a un escaño.

Hay quienes consideran que “la reelección de los legisladores es materia de una iniciativa de ley, es crucial considerar el tema en todas sus dimensiones. La reelección, debidamente concebida, podría ser uno de los instrumentos fundamentales para minar la partidización que caracteriza a la política mexicana. En lugar de la democracia, los mexicanos tenemos burocracia partidista que todo lo decide y todo lo determina. La reelección podría contribuir a reducir esa distorsión, pero sólo en la medida en que venga acompañada de un cambio en la estructura del poder legislativo”.<sup>7</sup>

Se propone la reelección para los legisladores por al menos tres periodos y que paulatinamente previa evaluación se fueran aumentando considerando de manera puntual tres ejes que dan origen a la necesidad de esta figura en nuestro sistema electoral:

I. Primeramente se la dará a los ciudadanos la oportunidad de evaluar de manera inmediata y directamente sobre el ejercicio en

<sup>7</sup> Rubio, Luís. Reección, ¿Para qué? ¿Para quién. En periódico Reforma, octubre 24, 2004, página Web: <http://www.cidac.org/vnm/db/modules.php?name=News&file=article&sid=2827>

la legislatura por finalizar cada vez que se ponga antela fuerza de un voto en cada jornada electoral.

II. Se generaría una carrera legislativa estrictamente con base en un ejercicio que además de democracia representativa.

III. Generar Legisladores profesionales y un ámbito de certeza laboral.

Este ámbito de saltar de una cámara a otra debe ser rebasando; las cámaras deben contar con mayores elementos de mérito, desempeño, profesionalización y eficiencia. El lema “Sufragio efectivo no reelección” tuvo su momento histórico y ayudo dándonos una madurez electoral.

Ignorar la falta de certeza laboral que existe en nuestros legisladores es no definir reglas de un trabajo estratégico para el país; desde mi punto de vista, el problema de los legisladores que tenemos en su mayoría es que responden a reglas de un partido combinado con intereses políticos, una fórmula peligrosa y lacerante para países que buscan desarrollo integral de sus instituciones.

La evidente carencia de una vocación de servicio público en nuestros legisladores actuales es catastrófico, sus efectos se ven en los resultados institucionales, basta ver por un lado, que cada vez más las legislaturas que se integran tienen a legisladores cuya experiencia legislativa se da por primera vez y ha sido lamentable la expresión que por los pasillos los diputados que culminan sus tres años expresan “el primer año me pongo a aprender, el segundo le estoy entendiendo y el tercero, ya me voy”. La mencionada falta de vocación de servicio se justifica en observar como en su gran mayoría su actuar responde al

interés de su partido político que le dio el espacio de una candidatura o de una representación proporcional.

Resulta lamentable que en nuestro país dentro de las profesiones, la del legislador sea de las que los mexicanos mas desaprobamos y son las condiciones mismas en las que se ha dado este representante las que determinan su pobreza funcional, siendo esta una actividad de importancia en el impacto nacional, una posición estratégica para el desarrollo del país hoy continúa atado una visión obsoleta que obliga en consecuencia a operar de manera inconveniente para el desarrollo institucional.

Si continuamos con esta situación de no permitir generar el legislador de carrera que esté sujeto a la evaluación ciudadana respaldada por mecanismos como nuestro voto estamos condenando a permitir esa continuidad en nuestro sistema político

### ***Esquema para un proceso legislativo ágil y eficiente***

Parte central aquí es reconocer que el proceso legislativo es la columna vertebral de la vida de nuestro Poder Legislativo y que las etapas que lo conforman nos permiten observar las carencias y estancamientos que permiten. Veremos como es necesario que se le configure de una manera más ágil, pero no será así mientras no se realicen algunas de las reformas que se han planteado, dado que hay que destrabar las partes de este rompecabezas operativo que hace de nuestro Congreso un complejo entramado de relaciones e intereses.

Las etapas del proceso legislativo comprenden la presentación de la iniciativa, la discusión, la discusión en comisiones, la sanción en el Pleno de ambas cámaras, la promulgación y la publicación para que entre en vigencia lo aprobado. Lo anterior hace que la dinámica del ejercicio legislativo tenga condiciones de desarrollo en cada una de las etapas y el entramaje de sus frenos se enfrenta en dos etapas:

- En la etapa de la presentación de iniciativa y hasta la recepción y turno en comisiones porque la facultad de la misma hace que se presenten sendas cantidades que abruman el ejercicio consensuado, cada legislatura tiene una inflación legislativa porque no existen fases de inmersión para iniciativas viables, sobresalen caprichos políticos personales e inclusive de grupo parlamentario en particular.
- En lo que corresponde al estudio y análisis de las mismas existe el otro problema central porque es ahí en donde existe el dilema de la dictaminación, y es que no hay incentivos para los legisladores, las comisiones suspenden con frecuencia sus plenarios porque el desinterés y compromiso hace que no se pueda determinar un ejercicio deliberativo sano y profesional.

## ***Reconocer, ordenar, legislar e institucionalizar el cabildeo***

No podemos negar que en nuestro país la atención de este tema es urgente, ya que ha estado en aumento el recurrir a esta actividad para poder llevar a cabo resoluciones al interior del ejercicio legislativo. En específico en América Latina se hacen esfuerzos para regular esta situación (Argentina, Chile, Perú y Colombia). Canadá es uno de los países que más detallan esta legislación, pero sobretodo argumentan la importancia de que siendo temas públicos los que se abordan en su actividad legislativa se debe tener una transparencia consolidada.

En México las recientes situaciones en que se ha puesto al descubierto la manera clientelar en que se dan acercamientos de legisladores con grandes empresas vía lobbystas o cabilderos para beneficiarse en materia fiscal ha generado que se ponga no solo atención estricta sino una búsqueda de solución al tema.

La complejidad técnica de la legislación requiere de especial atención desde sus causales y exposición de motivos hasta la redacción final con que se somete al Pleno; sin embargo en ese transitar operan diversos actores externos al Congreso que, bajo el anonimato, tienen encuentros “oscuros” con legisladores y sus planteamientos son desconocidos.

El llobysta, cuistor, cabildero o gestor en nuestro país tiene un eje que lo debilita al no darle elementos de acción formal, transparencia y reconocimiento; resulta que esta falta de reglas hace que su posición sea descalificada en la apreciación social, se le vislumbra como un “coyotaje” de favores perversos.

Se propone que el cabildeo o lobbying sea considerada formalmente en el marco jurídico de la actividad legislativa, esto con la idea de transparentar lo pactado, el esquema sería participativo de los sectores involucrados, es decir sería abierto y tendrá un enlace directo de coordinación de conformidad con las propuestas resultantes de la figura. Existen despachos externos y empresas dedicadas a estas acciones, sería benéfico regular tal situación tal como lo hacen Chile y Argentina que con un registro obligatorio a quienes tiene interés en acercarse al ejercicio legislativo para ponderar sus apreciaciones, exponer sus consideraciones en beneficio de sus clientes.

Si existiera un registro donde se pudiera consultar de manera ágil quiénes están tratando temas con qué cámara y qué legisladores en comisiones se desarrollarían ámbitos de certeza legislativa ya que la incertidumbre que genera la intervención de grupos de interés acercándose a las cámaras tratando de influir en la toma de decisiones en espacios pocos claros.

La propuesta se concreta en dos ejes básicos:

- A) Reconocer la presencia del cabildeo con un código que ordene, registre y transparente su actividad.
- B) Regular el tráfico de influencias al no permitir esta figura a ex servidores públicos mientras no cumplan 24 meses de haber dejado el cargo.
- C) Evitar el financiamiento de estas personas a campañas en procesos electorales y a los partidos políticos.

- D) Prohibir la difusión a favor o en contra en medios publicitarios en cualquiera de sus modalidades en algunos de los temas tratados o a tratarse en el ámbito legislativo.
- E) Obligar al lobbyista, cuestor, cabildero o gestor en lo personal, presentar un reporte anual de trabajo efectuado o no, para evaluar injerencias y acciones.

### ***Comisiones legislativas modernas***

Una de las grandes disyuntivas al interior de las cámaras se basa en la estructura de las comisiones pero mas aún respecto a la forma interior de cómo trabajan donde los equipos técnicos operativos en su interior carecen de personal calificado que de manera permanente y profesional asista a los legisladores.

El ejemplo más notorio lo tiene la Cámara de Diputados en donde encontramos que de las mas de 40 comisiones creadas para desahogar su trabajo solo cuentan con un denominado Secretario técnico y dos asesores, fruto de las cuotas de poder dadas de manera proporcional a la representación partidista, que en términos estrictos no representa el interés del trabajo legislativo sino del propio arcaico juego de intereses de los partidos políticos ahí representados.

Si bien las comisiones representan los espacios que ganaron en la elección los partidos políticos, es en estos espacios donde se debe disminuir en gran medida este tipo de injerencias. En las democracias

consolidadas el personal que se incorpora al trabajo de las comisiones de dictamen conforman un eje profesional de colaboradores sin permitir que sobresalga la integración de personal inexperta o improvisada.

Se debe generar la creación de incentivos a los legisladores para asistir a las sesiones ordinarias de trabajo hoy observamos como los pendientes agobian a los presidentes de las mismas por tener un quórum al interior que permita en segunda instancia el análisis y la reflexión. Es necesario instrumentar medidas de evaluación para asegurar la asistencia y participación de los legisladores. Existe una baja productividad que impide llegar a actos resolutivos, hay un bajo nivel de debate y en ocasiones ni existe, como consecuencia de esta situación, se llevan a cabo reuniones ordinarias sin mayor avance. Tal situación desesperante hace ver que más allá de voluntad política hay serios elementos de desinterés.

Actualmente para desahogar los pendientes se crean subcomisiones de trabajo que tienen la encomienda de atender en específico sesiones de análisis para presentar en el Pleno de la Comisión en sesión ordinaria o extraordinaria, estudios resolutivos como efecto de la división del trabajo.

### ***La agenda legislativa: instrumento de prioridades temáticas***

Esta variable resulta ser una de las más importantes figuras que han servido para mostrar organización del trabajo legislativo, de manera inadecuada se ha venido presentando por parte de los actores

legislativos los temas que abordarían en el ejercicio próximo, sin embargo la realidad muchas veces resulta ser distinta. Creciente resulta la necesidad de flexibilizar las agendas, mientras en Inglaterra la reina presenta la agenda legislativa anualizada y difícilmente se abordan temas fuera de ella, en México es asombroso que ni siquiera el ejecutivo con los partidos políticos representados decidan qué temas se atenderán. No hay reglas de cabildeo o consenso que permita dar orden a este instrumento operativo vital.

En consecuencia, al no determinar las temáticas en tiempo y forma lleva a debilitar el trabajo de los representantes y en consecuencia a la institución, me parece que existen vacíos conforme al respeto y organización que merece tener la agenda legislativa. No se entiende una reingeniería de procesos si los elementos como estos están sometidas asombrosamente al vaivén de intereses grupales; la agenda legislativa debería determinarla la sociedad de una manera más cercana a la actividad que sus representantes tienen y que se incorporen en su creación los sectores más representativos, no solamente el ejecutivo con los partidos políticos en las asambleas. “La agenda legislativa constituye un cuerpo de propuestas en donde se concentran la plataforma del partido y los compromisos asumidos por las y legisladores con los ciudadanos que los respaldaron con su voto.

En la agenda se sintetiza un conjunto de propósitos de transformación jurídica, política, económica y social. Es el eje en torno del cual girarán las principales iniciativas y actividades parlamentarias de las y los legisladores”.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Grupo Parlamentario del PRD. Apuntes para la agenda legislativa del PRD 2004, antologías. México 2004, página 9. antologías. México 2004, página 9.

Para el parlamento inglés, la agenda legislativa representa más que un instrumento que da orden a las prioridades nacionales, es la conformación de acuerdos sobre la dinámica de trabajo y la directriz política que la monarquía y el parlamento acuerdan para que inicien los trabajos parlamentarios. Destaca que dentro del protocolo parlamentario inglés es la investidura de la reina quien presenta al iniciar sus trabajos el parlamento.

Un ejemplo de lo que estructura “el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales se integran por una extraña combinación de legisladores electos por voto directo y aquellos que fueron seleccionados por las burocracias partidistas y electos por la figura de la representación proporcional. Los primeros tienen que ganarse la elección, en tanto que los segundos se encargan de liderar las respectivas bancadas. Así es la democracia mexicana”.<sup>9</sup> Esta misma conformación hace que las modalidades mencionadas aquí hayan estado manteniendo características de atrasos que reflejan el entramaje funcional que ha debilitado nuestras cámaras.

### ***A manera de conclusión: las excitativas: reflejo de acciones obsoletas y disfuncionales***

Sobre este tema pondremos de manifiesto una causal que resulta una radiografía de la inflexibilidad del proceso legislativo mexicano, si bien señalamos con anterioridad que desde un inicio para la presentación de las iniciativas encontramos la inviabilidad de las mismas; sin embargo

<sup>9</sup> Rubio, Luís. Reelección, ¿Para qué? ¿Para quién. En periódico Reforma, octubre 24, 2004, página Web: <http://www.cidac.org/vnm/db/modules.php?name=News&file=article&sid=2827>

es la clara manifestación de que al menos el Congreso mexicano debe de flexibilizar su proceso legislativo porque ello está manifestando a la sociedad en general la ausencia de capacidad total del quehacer del Congreso

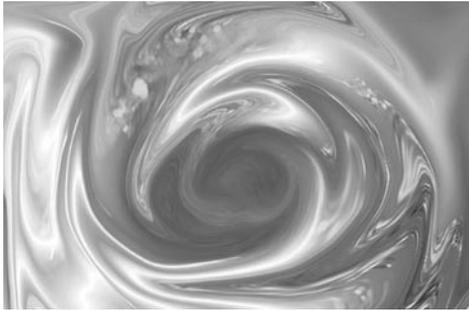
Si la excitativa existe es que hay elementos que lo permiten, esta está siendo una respuesta a la incongruencia de presentar propuestas legislativas de manera irresponsable, muchas veces se confunde una iniciativa de ley con un decreto de una propuesta o un texto de meras buenas intenciones, eso es en parte a la débil formación que los representantes pueden tener,

Resulta interesante comprender las cantidades de iniciativas que aún no llegan a su fase final de debate, las cifras nos demuestran que son números elevados, a lo largo de las últimas tres legislaturas en la Cámara de Diputados hay al menos 3000 iniciativas pendientes de dictamen y peor aún de inclusión del tema en el orden del día de la comisión respectiva.

Lo anterior nos lleva a pensar que algo está pasando de manera desordenada de manera permanente en el ámbito del trabajo legislativo, que hay una latente mala organización administrativa y funcional, permanece la necesidad de analizar por qué sucede esto y ver cómo se puede llegar a una mejoría que permita de inicio seriedad en el trabajo legislativo porque muchas veces se observa que la intención de legislar es muy alejado a la formulación que de origen se está sometiendo a consideración de la institución legislativa, en resumen una falla de procedimientos legislativos bastantes claros y que continúa dándose.

***Necesidad de incorporar procesos incluyentes y transparentes en nuestro proceso legislativo***

Inicio	Recepción	Preacuerdos	Discusión	Aprobación	Sanción	Promulgación	Publicación	Vigencia	Evaluación
Iniciativa Presidente Senadores Diputados Legislativas	COMITE ADMISION	a) Discusión Colectiva Foros d) Cabilderos	COMISIONES COMISIONES	MESA DIRECTIVA PLENO			DOF	Ley	



## Abstract

*El artículo explica las transformaciones institucionales que el Distrito Federal ha tenido desde la perspectiva administrativa y gubernamental, la cual influye de modo importante los procesos electorales, dado que han permitido la elección de los gobernantes a través del voto ciudadano, lo cual refleja una relación política más directa y responsable entre quienes tienen a su cargo la dirección de los asuntos colectivos y los beneficiarios de la acción de gobierno; en este caso, los ciudadanos, porque son el objeto central del quehacer institucional que se desarrolla en los marcos de los procesos democráticos en los cuales México empieza a cultivar nuevas relaciones de cooperación y control para mejorar la gestión pública gubernamental.*

**Gobierno y administración**  
*pública en el contexto electoral.*  
*El Distrito Federal*

**Héctor Ramírez Miranda\***

*Palabras clave: Ciudadanos, democracia, elecciones, gobernantes y políticas públicas.*

*The article explains the institutional transformations that the Federal District has had from the administrative and governmental perspective, which influences of important way the electoral processes, since they have allowed the election of the governors through the citizen vote, which reflects a more direct and responsible political relation between those who the direction of the collective subjects and the beneficiaries of the government action have to their position; in this case, the citizens, because they are the central object of the institutional task that is developed in the marks of the democratic processes in which Mexico begins to cultivate new relations of cooperation and control to improve the governmental public management.*

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Jefe del Departamento de Vinculación con la Sociedad Civil de la Secretaría de Gobernación.

*Key words: Citizens, public democracy, elections, governors and policies.*

## ***Introducción***

Desde hace algunos años, los procesos electorales en México han recibido una atención mayor, principalmente por la sociedad civil organizada y los partidos políticos, esto como resultado de los avances democráticos en materia electoral, lo cual se ve reflejado en la alternancia de poder, el intercambio de ideas, la diversidad y el respeto a la pluralidad política. Los diversos cambios sociales, políticos, económicos ocurridos en México a partir de los avances en materia democrática, cambios políticos y formas de gobernar; alternancia en el poder, acceso a información pública, rendición de cuentas, participación de la sociedad civil organizada en asuntos públicos, redefinición de lo público, constituyen un puente de participación, atención y vinculación de la sociedad con el gobierno.

Un proceso electoral es un acontecimiento o una forma de lograr encontrar una solución política a una problemática que se presenta ante la necesidad de que la gente de una determinada demarcación política-electoral elija, ejerciendo plenamente sus derechos constitucionales, al o la ciudadana que habrá de representarlos y gobernarlos políticamente. En sí misma una elección es la condicionante para que la convivencia civil se desarrolle plenamente tanto en una comunidad como en los partidos políticos, y en la relación de estos con el gobierno.

La puesta en marcha de una elección implica todo un proceso administrativo, desde su planeación, organización, ejecución, supervisión y obtención de resultados; lo que conduce a que todo ese proceso electoral pueda ser analizado para comprender de manera integral lo que lo generó, la forma y métodos para su instrumentación y sus consecuencias y alcances en la búsqueda de sus objetivos.

El estudio del desarrollo político del país en la última década (alternancia política, procesos de descentralización administrativa en los tres niveles de gobierno), permite comprender la necesidad de que el país cuente con autoridades electas directamente por los ciudadanos, con legitimidad y legalidad plena como consecuencia propia del interés y participación cada vez más activas de la sociedad en asuntos públicos. La instrumentación de dicha elección es un proceso que contribuye al desarrollo democrático no sólo de un municipio o estado, sino en su conjunto del país entero.

Como consecuencia de la elección de autoridades, el desarrollo de la administración pública tiene que ser más activa, de interrelación y respuesta inmediata a problemáticas prioritarias. La autoridad electa para su eficiente accionar político-administrativo, debe conocer la problemática política, social y económica, así como las necesidades y prioridades a resolver de la población, por lo que tendrá mayor conocimiento, información y habilidad para conducir su administración con responsabilidad, consciente de que será vigilado y evaluado por quienes lo eligieron para cumplir adecuadamente, con eficiencia, eficacia y responsabilidad las funciones que le son encomendadas de acuerdo con el cargo obtenido.

En el Distrito Federal como entidad política que alberga a los tres poderes de la Federación, las circunstancias electorales son especiales por el régimen de excepción con que se administra la ciudad; en 1994 se expide el Estatuto de Gobierno del DF, producto de la reforma constitucional de 1993 y en una reforma al artículo 122 constitucional en 1996, se modifica dicho Estatuto, quedando el gobierno de la ciudad a cargo de los Poderes Federales y del Jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia del DF. La

reforma constitucional al artículo 122 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, constituyó el punto de partida para la creación de la nueva y actual composición político-administrativa del DF.

La Asamblea Legislativa tiene la facultad de expedir las disposiciones que rijan las elecciones en esta capital por lo que el 5 de marzo de 1999, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal se publicó el Código Electoral del Distrito Federal, el cual en su libro tercero, título primero dispone la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal. El Instituto Electoral del DF es la institución encargada del proceso de elección de Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea, Jefes Delegacionales y de procesos de participación ciudadana como los son el Plebiscito, el Referéndum y las Consultas Vecinales; cabe mencionar que dicha disposición, entró en vigor el 1° de enero del 2000, por lo cual, en 1997, los primeros Jefes Delegacionales antes Delegados políticos, fueron elegidos en forma indirecta, esto a propuesta del Jefe de Gobierno electo y con la aprobación de la Asamblea Legislativa.

### ***El papel de la administración pública en el contexto electoral***

La necesidad de las elecciones en el marco estatal de un desarrollo político, social y democrático, se convierte para el Gobierno y la Administración Pública en una necesidad de atención y profesionalización fundamental de dichos procesos para otorgar seguridad jurídica, social y administrativa a los mecanismos electorales que implemente, mediante los cuales se otorga legitimidad y legalidad a la conformación de gobiernos como parte del cumplimiento de un régimen democrático y del Estado de Derecho.

La Administración Pública como componente del gobierno tiene que responder a necesidades públicas, la resolución de problemas de orden social mediante la creación de condiciones que propicien el bienestar y desarrollo político, económico y social de la población, lo que la convierten en generadora de procesos y mecanismos de orden público encaminados a mantener, desarrollar y satisfacer las necesidades de una ciudadanía que en un nuevo contexto político, social y público, demanda mayores espacios de participación en la toma de decisiones y acciones que directa o indirectamente les aquejen.

La historia de los procesos electorales en nuestro país, hasta antes de crear instituciones autónomas, independientes y profesionales en su desempeño, se caracterizó por haber presentado, condiciones y signos peculiares producto del monopolio en el poder de un sólo partido político, que los convertían en un mero ejercicio de sustitución o relevo personal en la función pública para mantener el poder político; “Como procesos políticos, los procesos electorales son punto que permiten asegurar la retención del poder (...) como reguladores y estabilizadores de la vida política (...) los procesos electorales funcionan como pieza imprescindible para cuidar el poder del Estado”.<sup>1</sup>

Las condiciones reales de competencia estaban asentadas únicamente en lo formal, ya que la real competencia por el poder público no se hacía efectiva en procesos electorales implementados, regulados y sancionados por órganos autónomos, convirtiéndolos en simples ejercicios periódicos gubernamentales sin peso y valoración real como condicionante de un Estado democrático. “En las sociedades democráticas la razón de Estado tiene manifestaciones que tienden

<sup>1</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública, México, Plaza y Valdés Editores, 1993, p. 319.

a la conservación invocando formas políticas para consumir actos que tienen como objetivo evitar el desplazamiento de posiciones de poder”.<sup>2</sup>

Los esfuerzos jurídicos, legislativos y administrativos por lograr que los procesos electorales se conviertan en verdaderas herramientas públicas, transparentes, legales, legítimas y confiables, deben propiciar la tranquilidad social y al mismo tiempo ser catalizadoras de la voluntad de los ciudadanos; ésta es una de las misiones principales que debe buscar la Administración Pública y quienes la integran contribuyendo con la permanencia, el desarrollo y el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Las elecciones, como un asunto de interés público, constituyen un objetivo esencial de todo gobierno por lo que debe dar toda la seriedad, interés y empeño en que su instrumentación desarrollo y resultados sean claros y confiables, ya que de lo contrario, la credibilidad de la sociedad en la conformación del gobierno que los representa, será nula con lo que se pone en riesgo la estabilidad y el desarrollo político, social y económico. Es por lo anterior, que la Administración Pública tiene la autoridad jurídica para organizar y ejecutar elecciones a través de las instituciones que para tal fin se establezcan.

<sup>2</sup> “La razón de Estado el autor la explica como la base medular del Estado moderno, es decir, el eje de la organización y estructura de los distintos regímenes políticos en las sociedades occidentales; la razón de Estado no es ajena a los movimientos y relaciones de poder en una sociedad y por ende subyace a los cambios políticos. El objetivo de la razón de Estado es resguardar y mantener los intereses del Estado mediante el incremento de su potencial y fuerza en base a que el gobernante lo conduzca con certeza, en este sentido, explica, la fuerza del Estado derivará de la aplicación eficaz de sus recursos y medios. La razón de Estado es el sustento teórico para la manutención de un Estado, es quien otorga legitimidad y sentido al poder estatal, rige las decisiones que dirigen a la sociedad a través del poder político. El objetivo principal de la Razón de Estado es resguardar proteger y salvaguardar al Estado mismo, su permanencia se defiende y se conserva en la misma razón de Estado”. *Ibidem* p. 319.

Es la responsable de instrumentar, organizar y ejecutar un sistema electoral que asegure la convivencia social y política; es el Estado a través del gobierno y este mediante la Administración Pública, ya que está ejecuta leyes, códigos, normas, reglamentos y acciones que garantizan la armonía, la convivencia, el desarrollo y el bienestar.

La creación del IFE, en octubre de 1990, a nivel federal y la creación del Instituto Electoral del DF en enero de 1999, en esta capital, fue un gran paso inicial para lograr que todo proceso electoral sea confiable, pero que sea profesional en su desempeño es una condicionante permanente para que su funcionamiento sea el adecuado y cumpla con los fines para lo que se creó. En este sentido, en un esfuerzo por lograr lo anterior, el Servicio Profesional Electoral es fundamental para que los funcionarios públicos que conformen el Instituto sean profesionales en su desempeño y sean constantemente capacitados y evaluados en sus funciones.

### ***Instituto Electoral del Distrito Federal***

La ciudad de México, como capital del país, ha sufrido importantes cambios en su vida política durante los últimos diez años. En 1993 se hace una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enfocada a la creación de un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual permite normar las relaciones políticas de la ciudad. En 1994, el Congreso de la Unión expide el primer Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. A mediados de 1996 la reforma constitucional tuvo un enorme impacto en las estructuras de gobierno de la ciudad; se incrementaron las facultades de la Asamblea Legislativa, la cual ahora está integrada por Diputados, con atribuciones suficientes

para crear y modificar los ordenamientos legales que norman la vida cotidiana de los capitalinos. En 1998 los capitalinos eligen por primera vez una Asamblea de Representantes, que abre el camino para la llegada de nuevas formas de representación política.

Desde entonces, la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del DF, se dio a la tarea de adecuar las normas jurídicas que rigen la vida política de la ciudad y, en noviembre de 1997, aprobó y envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma al Estatuto de Gobierno del DF la cual sentó las bases para la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y del Código Electoral del Distrito Federal. Tal iniciativa fue aprobada y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997. El 5 de enero de 1999 se publica en la Gaceta Oficial del DF el Código Electoral del DF, que entró en vigencia al día siguiente y en su Libro Tercero, Título Primero dispone la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal; estos ordenamientos fundamentan y rigen las actividades de dicho instituto y establecen las normas de participación democrática de la ciudadanía en la toma de decisiones que tienen que ver con la vida política de la ciudad de México.

Los habitantes de la capital carecían, por mandato de ley, de los derechos políticos más elementales como elegir a quién los gobierna; fue el Instituto Electoral del DF quien se encargó de hacer valer ese derecho político y eliminar los temores y sospechas de fraude en la elección de los mandatarios, y el que devolvió la certidumbre y credibilidad al sufragio de millones de ciudadanos de esta capital.

El interés de la ciudadanía por participar en procesos políticos y electorales daba cuenta de la necesidad de nuevos arreglos políticos que necesariamente tenían que ser reflejados con la creación de esa

institución. Para tal efecto, se crea el Instituto Electoral del DF que es, de acuerdo con el artículo 124 del Estatuto de Gobierno del DF, la “autoridad en materia electoral, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño”. Los capitalinos recuperan, en su condición de ciudadanos ese derecho, a través de ese Instituto, además de mecanismos de consulta ciudadana, como el plebiscito, el referéndum y los consejos vecinales estipulados en la Ley de Participación Ciudadana.

Las elección en la Ciudad de México del 2 de julio de 2000 fue la primera vez en que una institución local organiza los comicios en esta capital del país. Durante este proceso electoral se observó un rasgo del electorado capitalino: su creciente nivel de participación, que registró un ligero aumento de 1997 al 2000, al pasar de 67% al 69%, índice superior al de la media nacional que fue de 63.9%; así mismo durante esos comicios, el Instituto Electoral del DF registró algunos yerros que bien podrían atribuirse a la novedad del procedimiento. Los errores de los funcionarios de casilla en el cómputo de los votos, motivaron algunas quejas por parte de los partidos políticos y la aplicación de la cláusula de gobernabilidad, lo cual expresa, inexperiencia y quizás falta de capacitación.

Entre los objetivos del Instituto Electoral del Distrito Federal están el desarrollo de la vida democrática en la ciudad de México, el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, la promoción de los derechos político-electorales de los ciudadanos y el cumplimiento de sus obligaciones así como la promoción del voto y la difusión de la cultura democrática. Para ello, el Instituto debe realizar actividades sustanciales como el desarrollo de programas de capacitación y educación cívica, la vigilancia y aplicación de los derechos y prerrogativas de los partidos

políticos; la regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión con fines electorales.

Así pues el Instituto Electoral del DF no debe limitar sus funciones a la etapa de organización y ejecución de las elecciones que es lo que garantiza su funcionamiento y eficacia en términos de procesos, mecanismos y legislación electorales; su participación debe trascender las urnas y mantener su presencia antes, durante y después de las elecciones; debe estar presente lo mismo en las colonias que en las escuelas a través de programas y proyectos que estimulen y promuevan la cultura democrática de todos los habitantes de la ciudad, en todos sus ámbitos.

***Coordinación entre el IFE y el IEDF para reducir tiempos, eficientar procesos y reducir costos en organización y ejecución de procesos electorales***

Dado que la creación del IFE determina los modelos institucionales en materia electoral, es conveniente señalar que los acuerdos de contribución entre el IFE y el Instituto Electoral del DF son de vital importancia en la búsqueda de la obtención de resultados óptimos en los procesos que ambos institutos realizan, ya que la realización de elecciones concurrentes en esta capital, no deben de producir ningún tipo de irrupción, alteración u obstáculo en la realización de procesos electorales.

Las elecciones que se realizaron en el año 2000, en el ámbito federal (se eligió al Presidente de la República, Senadores y Diputados) coincidieron con la elección del DF (Jefe de Gobierno, Diputados a la

Asamblea Legislativa y la de Jefes Delegacionales), por lo que el IFE apoyó al Instituto Electoral del DF a través de un Convenio de Apoyo y Colaboración<sup>3</sup> que celebraron ambos institutos en marzo de 1999 con el objeto de establecer las bases y mecanismos operativos de las partes mediante los cuales se apoyó la realización de procesos electorales y de participación ciudadana en el DF y de la cooperación del organismo electoral local para la operación de los órganos desconcentrados y el desarrollo de los programas del IFE en el DF.

La utilización por parte del Instituto Electoral del DF del Padrón Electoral, la Lista Nominal y la credencial para votar con fotografía elaborados por el IFE, fue un acuerdo de dicho convenio; de igual manera se acordó instalar en el mismo local designado para recibir la votación, dos mesas receptoras de votación, así como realizar en conjunto el equipamiento y acondicionamiento de dichas casillas (mesas, sillas, lonas) al igual que los materiales electorales.

Una constante en ambos procesos es el desconocimiento o diferenciación de ambas instancias electorales por parte de la ciudadanía, con lo que se confundían al ubicar sus casillas, en cuanto a diferenciar su voto por ambas instancias (federal y local) y votar únicamente en una elección, principalmente. En este sentido, se estableció que cada instituto realizara el procesos de insaculación, la capacitación a los ciudadanos, así mismo ambos organismos acordaron trabajar en coordinación el diseño de las campañas de difusión y diferenciación entre ambos institutos, para promover la participación ciudadana.

<sup>3</sup> Convenio de Apoyo y Colaboración entre el Instituto Electoral del DF y el Instituto Federal Electoral, firmado el 22 de mayo de 1999.

Desde la insaculación de ciudadanos, se da su designación como funcionarios; la producción de las boletas se realiza por separado, es decir, cada instituto se encarga de esos procesos con la finalidad de que el ciudadano distinga entre ambos Institutos, los tipos de elección y cargos a elegir. El conocimiento de las autoridades locales debe ser prioritario para que el ciudadano esté consciente de que puede elegir ahora a sus autoridades locales y continuar haciéndolo por las que antiguamente únicamente lo hacía, es decir por el Presidente y por Legisladores y Senadores.

### *Participación ciudadana*

El proceso electoral local ordinario celebrado el 2 de julio de 2000, representó un gran avance en el desarrollo de la vida democrática del país y principalmente en la ciudad de México; por primera vez se eligió a los Jefes Delegacionales, además del Jefe de Gobierno por un periodo de tres y seis años respectivamente; se renovó la Asamblea Legislativa del DF con la elección de 40 Diputados por el principio de mayoría relativa y 26 por el principio de representación proporcional en los 40 Distritos Electorales uninominales en que se divide electoralmente al Distrito Federal.

Los importantes avances logrados en el proceso de democratización de la capital de la República, requirieron de la creación de un marco legal apropiado y de instituciones propias adecuadas al contexto político-social, como el Instituto Electoral del Distrito Federal, para garantizar la credibilidad, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad de los procesos electorales.

En este marco, los habitantes del Distrito Federal participaron, por primera vez, en un evento de suma importancia, esto es, la elección de las autoridades delegacionales locales, así como la elección del Jefe de Gobierno y Diputados a la Asamblea Legislativa. Ante un evento de esta magnitud y trascendencia histórica, fue necesaria la decidida y entusiasta participación de miles de ciudadanos capitalinos comprometidos con la democracia del país y de su ciudad, participando ya fuera como funcionarios de casilla y/o ejerciendo su derecho al voto. Ya sea como representantes de los partidos políticos, observadores electorales, funcionarios de casilla, instructores, asistentes electorales o integrantes de los órganos electorales, como consejeros electorales, miembros del servicio profesional electoral, personal eventual o de estructura, coadyuvaron con sus acciones y dedicación a lograr el cumplimiento oportuno de todas las actividades inherentes al proceso electoral de 2000. “Si muchos ciudadanos son incapaces de comprender que la democracia exige ciertos derechos fundamentales, o si dejan de apoyar a las instituciones políticas, administrativas y judiciales que protegen esos derechos, la democracia está en peligro”.<sup>4</sup>

La activa y congregada participación de los ciudadanos tuvo un impulso acertado en la elaboración y difusión de políticas y programas, por parte del Instituto Electoral y sus órganos electorales; información e invitación a participar en cada una de las etapas del proceso, mediante campañas de comunicación por radio, televisión, carteles en mercados y plazas públicas y mediante una capacitación electoral acertada a los ciudadanos partícipes lo que evitó; lo anterior representó el haber dotado en la capacitación a los ciudadanos de herramientas teórico,

<sup>4</sup> Dahl, Robert, La Democracia una Guía para los Ciudadanos, México, Ed. Taurus, 1999, p. 62.

prácticas y técnicas lo que se vio reflejado en una mejor calidad en los servicios y cumplimiento de los objetivos del proceso tanto en las mesas directivas de casilla, en los distritos electorales y en general del Instituto.

Se presentó un alto índice de participación ciudadana en la elección de los diferentes cargos de representación, lo cual demuestra el interés de la ciudadanía por ser partícipe; así bien “la participación ciudadana ascendió a 4,295,551 ciudadanos, es decir 68.6 de la Lista nominal de Electores de la entidad”.<sup>5</sup>

***Participación electoral por edad y género en la Delegación Cuauhtémoc***<sup>6</sup>

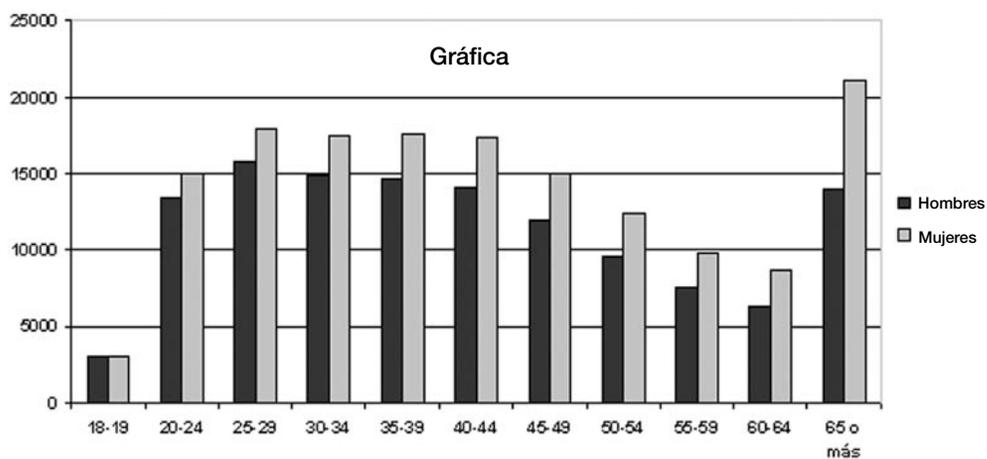
Rango de Edad	18 - 19	20 - 24	25 - 29	30 - 34	35 - 39
Hombres	3,050 – 1.09%	13,372 – 4.76%	15,831 – 5.63%	14,913 – 5.31%	14,669 – 5.22%
Mujeres	3,103 – 1.10%	15,000 – 5.34%	17,915 – 6.37%	17,441 – 6.21%	17,649 – 6.28%

Rango de Edad	40 - 44	45 - 49	50 - 54	55 - 59	60 - 64
Hombres	14,092 – 5.01%	11,958 – 4.26%	9,627 – 3.43%	7,604 – 2.71%	6,631 – 2.25%
Mujeres	17,330 – 6.17%	14,995 – 5.34%	12,451 – 4.43%	9,856 – 3.51%	8,710 – 3.10%

<sup>5</sup> Rodríguez Oscura, Héctor, Organización y Funcionamiento del IEDF en el Proceso Electoral Local del año 2000, Tesina de Licenciatura, F.C.P. y S., México, 2001, p. 40.

<sup>6</sup> Fuente: Instituto Electoral del DF, Estadística de las Elecciones Locales 2000, Secretaría Ejecutiva, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, Dirección de Estadística y Estudios Electorales.

Rango de Edad	65 o más	Total	Gran total
Hombres	14,029 – 4.99%	125, 476 – 44.65%	281,030
Mujeres	21,084 – 7.50%	155,554 – 55.35%	



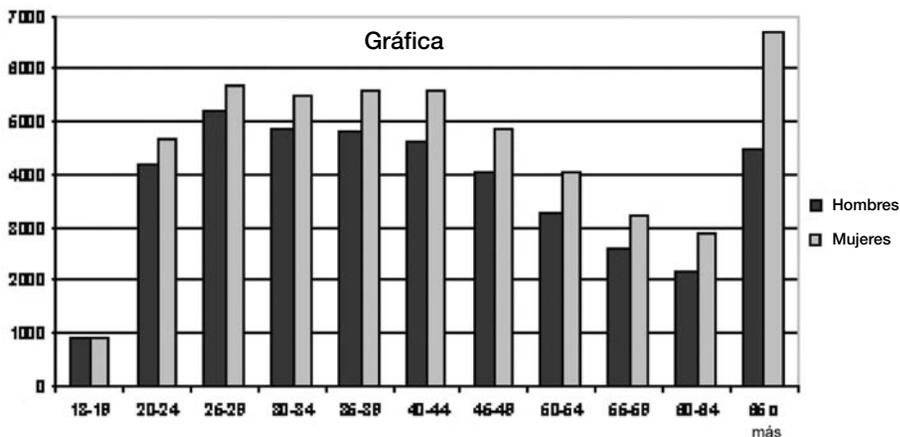
***Participación electoral por edad y género en el Distrito Electoral XIV Cabecera Distrital<sup>7</sup>***

Rango de Edad	18 - 19	20 - 24	25 - 29	30 - 34	35 - 39
Hombres	945 – 1.04%	4,174 – 4.59%	5,191 – 5.71%	4,879 – 5.37%	4,824 – 5.31%
Mujeres	891 – 0.98%	4,684 – 5.16%	5,670 – 6.24%	5,490 – 6.04%	5,576 – 6.14%

<sup>7</sup> *Ibíd.*

Rango de Edad	40 - 44	45 - 49	50 - 54	55 - 59	60 - 64
Hombres	4,606 - 5.07%	4,032 - 4.44%	3,274 - 3.60%	2,609 - 2.87%	2,171 - 2.39%
Mujeres	5,591 - 6.15%	4,889 - 5.38%	4,053 - 4.46%	3,230 - 3.56%	2,902 - 3.19%

Rango de Edad	65 o más	Total	Gran total
Hombres	4,465 - 4.91%	41,170 - 45.32%	90,846
Mujeres	6,700 - 7.38%	49,676 - 54.68%	



### ***Fortalecimiento del régimen político-partidario del Distrito Federal***

Las reformas electorales de 1996, sin duda, permitieron consolidar un marco jurídico el cual a su vez, creó un régimen político-partidario en el Distrito Federal, el que garantiza los derechos y libertades políticas

de los ciudadanos de esta capital; reconoce, valida y respeta el voto ciudadano; reconoce y legitima a las asociaciones, agrupaciones e instituciones políticas. Todo lo anterior se consolida en la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, que para las elecciones del año 2000, fue el encargado directo de la organización y realización de las elecciones (hay que recordar que la elección del primer Jefe de Gobierno y Diputados a la Asamblea, en 1997 estuvieron organizadas por el Instituto Federal Electoral de acuerdo con el COFIPE.

El artículo 41, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a “Los partidos políticos como entidades de interés público; la ley determina las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales” No obstante que en el DF los partidos pueden contender por cargos de elección popular, son aquellos que cuenten únicamente con registro nacional, es de destacar la participación de los partidos políticos, actores centrales del sistema electoral, en las elecciones que con sus representantes ante los órganos electorales, en las mesas directivas de casilla y el registro de sus candidatos, supervisaron y vigilaron, la preparación, organización y desarrollo de las actividades relativas al proceso electoral.

Asimismo la participación de los observadores electorales que con su presencia verificaron el proceso; los consejeros electorales que asumieron con responsabilidad la función encomendada y cumplieron con lo establecido en el Código Electoral del Distrito Federal, con estricto apego a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad que establece el propio Código.

La participación de la ciudadanía y los partidos políticos permitieron la conformación de órganos electorales confiables, capaces de realizar elecciones en esta ciudad las cuales constituyen un punto de referencia para los próximos eventos electorales a realizarse en esta capital del país. Con la creación del Instituto Electoral del DF además de dotar al DF con un órgano autónomo propio en materia electoral, se demostró que dicho Instituto con algunas deficiencias propias de su recién creación, tuvo la capacidad de operación administrativa y sustantiva tanto en su funcionamiento interior, así como en la organización de las elecciones; no obstante es condicionante primordial la profesionalización y perfeccionamiento de los procesos, actividades y funcionarios del Instituto para que garantice los principios por los que se rige.

No obstante para la consolidación plena de los procesos electorales en el DF no sólo es necesario tener con un órgano electoral autónomo y confiable en la materia como lo es el Instituto Electoral del DF, sino también es necesario que los institutos políticos encargados de representar a los ciudadanos con su ideología y plataformas políticas a través de sus candidatos a ocupar los diversos cargos de elección popular, lleguen a consensos, acuerdos y negociaciones que posibiliten la realización de políticas públicas reales, las cuales conduzcan a implementar programas y proyectos en conjunto con las instancias responsables de la ejecución de elecciones como son el Gobierno local, la Asamblea Legislativa y el propio Instituto Electoral del DF.

Fortalecer el régimen de partidos y asociaciones políticas del Distrito Federal, implica que el Instituto Electoral del DF perfeccione sus procedimientos de registro de candidatos de partidos políticos, de ciudadanos, de capacitación tanto de sus funcionarios mediante el Servicio Profesional Electoral, como de los ciudadanos insaculados

y seleccionados para participar en las elecciones del año que corresponda, la administración de las prerrogativas así como el financiamiento de tales procesos, y los recursos que se destinan a los partidos políticos para su financiamiento y transparentar su ejercicio; para lo cual es necesario que el Instituto Electoral del DF se retroalimente de la experiencia adquirida en su estructura operativa, directiva y colegiada del proceso electoral del 2000 y signe convenios de colaboración, intercambio de experiencias con el IFE. Lo anterior se verá reflejado en los próximos procesos electorales locales, en una organización más eficiente en aspectos de coordinación interna, eficacia operativa, costos, transparencia y confianza por parte de la ciudadanía.

El sistema de partidos políticos debe consolidarse como un conjunto de instituciones las cuales mediante su organización, ideología y permanencia en el espectro social funcionen como catalizadoras de las expectativas políticas y sociales de la ciudadanía.

### ***Establecimiento de un vínculo directo entre la población y el Jefe Delegacional***

Una vez que la población de una demarcación elige de manera directa al ciudadano que los gobernará durante determinado periodo, se crea de manera instantánea un cierto compromiso mutuo entre ambos, ya que el ahora Jefe Delegacional cuando realizó proselitismo para ganarse la confianza y simpatía de los electores, se presentó ante ellos en cada uno de sus actos no como un personaje o parapeto designado unilateralmente por un instituto político, intentando llegar a ocupar el puesto, sino que se presenta de manera tal que se muestra como un

ciudadano, una persona más, un vecino, que crea compromiso al ofrecer un determinado plan o estrategia para dirigir en bien de la población y mejorar las condiciones públicas de la demarcación territorial.

La población conoce al candidato no solo por su nombre, al saber que es designado o impuesto por un partido político, sino que ahora el electorado tiene la posibilidad de elegirlo de entre un número de opciones políticas de las cuales le simpatiza o que pertenezca al partido que siempre ha apoyado en elecciones que así se lo permitieran; es decir, el compromiso o pacto que se crea entre el candidato, en primera instancia y ya después gobernante y los ciudadanos se da en función de la oferta política que realiza por un lado, el instituto político y su candidato y por el otro la aceptación (compra) de los ciudadanos del instituto político, de su oferta política o de su candidato, por simpatía, mediante la emisión de su voto en favor de una opción elegida libre y directamente.

La población de una determinada demarcación territorial puede ahora estar más enterada y pendiente de las políticas públicas, los programas, acciones, decisiones que sean para su beneficio o que afecten sus intereses como comunidad, ya que los objetivos y metas propuestas por su gobernante en campaña deben de ser cumplidas. Simultáneamente, el encargado político deberá de estar al tanto de los principales problemas que afecten su demarcación y tomar decisiones ya sean en conjunto, con la población o con otras instancias del gobierno, ya sean de carácter local o federal; la responsabilidad y compromiso político-social del Delegado es mayor en la medida que es un funcionario público electo mediante el proceso electoral el cual valora el derecho político de la ciudadanía para decidir quién debe gobernar.

El vínculo que se establece entre la sociedad y su gobernante queda de manifiesto en su elección y la aprobación de su mandato, al refrendar su voto por el instituto político que lo postuló en las elecciones. Así mismo es interés de la ciudadanía de estar informada, participar en los procesos electorales, seguir el desempeño político de su gobernante, lo que impulsará a las autoridades en la materia a mantener, actualizar y desarrollar permanentemente los instrumentos, mecanismos y procesos electorales que permitan la elección transparente, confiable y legal.

Lo anterior manifiesta que la aplicación de elecciones en un régimen democrático implica que la participación de la ciudadanía es fundamental en la implementación, aplicación, desarrollo y supervisión tanto del proceso electoral como del desempeño político-administrativo del gobierno del Delegado en sus funciones públicas. En este sentido, la relación establecida entre el gobernante y los gobernados se realiza desde el momento en que se inician las campañas electorales por parte de los institutos políticos por un lado, y por otro con la asistencia a esos actos políticos de ciudadanos interesados.

Es innegable que la relación entre ciudadanos de una demarcación territorial y su Jefe Delegacional se construye a partir de la aplicación y administración de las políticas públicas, como acciones de gobierno transparentes y de mayor eficacia, ya que en la medida en que la administración sea eficiente y eficaz en cuanto alcances propuestos en su plataforma de gobierno, los electores de su demarcación responderán de manera tal que su preferencia política estará orientada hacia el candidato del instituto político que satisfaga sus expectativas políticas, sociales, económicas, culturales, educativas, deportivas, entre otros.

Así mismo un reflejo o resultado del compromiso político-social entre gobernante y gobernados, resultante de la reforma política del DF es el hecho de informar ante la Asamblea Legislativa del DF sobre su actuar administrativo en su demarcación territorial; de igual forma la ciudadanía cuenta hoy con instrumentos de participación como el plebiscito<sup>8</sup>, referéndum<sup>9</sup> y la iniciativa popular,<sup>10</sup> mediante los cuales los capitalinos pueden hacer valer su postura política favorable o contraria a decisiones, actos o procedimientos a realizar o que hayan sido ejecutados por el Jefe de Gobierno, titular de una demarcación territorial, en materia pública, los cuales pueden aprobar o no mediante su participación.

El vínculo que se establece entre la población delegacional y el gobernante aparece como una relación más visible en cuanto a compromiso, ya que la interacción de ambos resultará en una mejor aplicación y administración de políticas que estén encaminadas a detectar, atender, resolver o menguar las principales necesidades y problemáticas que aquejan a la población de dicha demarcación territorial. Así mismo la relación se verá renovada, fortalecida o debilitada y hasta interrumpida en función de la decisión de los ciudadanos mediante el refrendo de la preferencia política por el partido político y su candidato o la decisión de cambio en su preferencia política, manifestando así su desacuerdo con el desempeño administrativo realizado por el candidato y su ideología partidista.

<sup>8</sup> Artículo 13 de la Ley de Participación Ciudadana Gaceta Oficial del DF, 21 de diciembre de 1988. La realización de un plebiscito se llevó a cabo por primera vez en esta ciudad el 22 de septiembre de 2002, con la finalidad de que la ciudadanía decidiera la aprobación o negativa, de segundos pisos a Periférico y Viaducto, vialidades de gran importancia para esta ciudad.

<sup>9</sup> Artículo 25 de la Ley de Participación Ciudadana, Gaceta Oficial del DF, 21 de diciembre de 1988.

<sup>10</sup> Artículo 36, Op. Cit.

Es innegable que con las herramientas de participación política que tiene la ciudadanía de esta capital hoy en día, se convierten en elementos determinantes para el buen desempeño del ejercicio del poder delegado al ciudadano que tiene la responsabilidad de influir en la administración de su demarcación, ya que ahora debe de poner atención al hecho de que sus programas y proyectos se someterán a su aprobación, en la implementación y ejecución de éstos debe de tener en cuenta que ahora la ciudadanía tiene el derecho reconocido política y jurídicamente de manifestarse a favor o en contra, esto mediante los diversos mecanismos que para tal efecto le conceden los ordenamientos electorales.

La elaboración de políticas, programas, toma de decisiones, planeación y desarrollo de estrategias dirigidas o encaminadas a la población, estarán implementadas con base en el reconocimiento específico y real del espectro social, de las necesidades y problemáticas a resolver en la materia concreta, esto a partir de un diagnóstico integral de la situación delegacional.

La administración pública delegacional debe impulsar la participación de los ciudadanos en las diversas acciones de gobierno. Lo anterior podrá ser posible como consecuencia de que las acciones deben de ser de gran impacto social-económico, deben estar encaminadas a materias como infraestructura social (salud, educación, vivienda) principalmente; aunado a lo anterior, el Jefe Delegacional al ser un ciudadano residente de dicha demarcación conoce, las problemáticas preponderantes a atender así como las condiciones políticas, sociales, económicas, demográficas, de seguridad, servicios las cuales deben ser elementos y parámetro que le permitan orientar la implementación y aplicación de políticas

públicas<sup>11</sup> acertadas encaminadas a mejorar las condiciones y el accionar administrativo en la demarcación.

El desarrollo político de la demarcación política se verá reflejado en acciones y programas orientados a lo económico, político, social y cultural de la comunidad y que necesitan de atención primaria; en este sentido, al tener la población de la demarcación territorial con un representante político el cual se dedique de manera integral al mejoramiento y desarrollo político-social de esa demarcación, será óptimo en la medida que ejerza eficaz y eficientemente sus atribuciones administrativas; con lo cual el mejoramiento del accionar político-administrativo delegacional se verá reflejado en la mejora de programas, servicios y acciones encaminadas al bienestar de su ciudadanía.

### ***Optimización del funcionamiento de los distritos electorales locales***

Tomando en cuenta que el periodo de renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo del DF coincide a nivel federal, es necesaria una coordinación basada en sistemas de organización electoral permanente entre el Instituto Electoral del Distrito Federal y el Instituto Federal Electoral buscando establecer un vínculo que permita la optimización y eficiencia en la organización de las elecciones locales, ya que el IFE durante el año electoral apoyaría al Instituto electoral del DF y a sus órganos desconcentrados (Distritos Electorales) mediante su

<sup>11</sup> Políticas Públicas entendidas como herramienta del gobierno para atender problemáticas de la sociedad que ameriten la atención y aplicación de políticas, ya que la implementación de éstas requiere de un análisis de los factores y valoraciones de una sociedad lo cual implica y exige conocer el entorno socioeconómico y cultural del que forma parte.

infraestructura, productos (padrón electoral, lista nominal, cartografía) y servicios.

Así mismo durante el año no electoral o postelectoral, el IFE en coordinación directa con el Consejo General del Instituto Electoral del DF, debe efectuar talleres de capacitación con la finalidad de mantener actualizados a los funcionarios de ambos Institutos en el área de responsabilidad conjunta; así mismo la realización en conjunto de una promoción, difusión y desarrollo de las actividades electorales, desde la planeación, convocatorias, selección y capacitación de personal eventual para la celebración de comicios, así como de los ciudadanos insaculados para los procesos electorales.

Al existir una adecuada coordinación entre las autoridades y funcionarios de ambos institutos se debe optimizar la función de los órganos electorales de ambos Institutos, se evita duplicidad de funciones y se disminuirían los costos, así como una mejor capacitación de los ciudadanos seleccionados para llevar a cabo la elección acorde a las formas y tiempos establecidos en los preceptos legales correspondientes.

Un problema que se presentó durante el desarrollo del proceso electoral local fue la definición de los tiempos para desarrollar las diversas actividades referentes a la capacitación electoral, originado por la falta de sincronía entre el período establecido por el Código Electoral del DF para la capacitación de los ciudadanos seleccionados y los periodos para el registro de los candidatos a ocupar a los diversos cargos de elección popular; los tiempos reducidos para la realización de dichas actividades provocó un retraso con los materiales electorales definitivos que se utilizaron en la capacitación, concretamente en el diseño de las actas electorales.

De acuerdo con el inciso q) del artículo 74 del Código Electoral, el Secretario Ejecutivo tiene la atribución de “dar cuenta al Consejo General con los informes que sobre las elecciones reciba de los Consejos Distritales y de los que funjan como cabecera de Delegación”. El Consejo General del IEDF, en sesión el 16 de febrero de 2000 aprobó la creación de la Comisión Provisional de Seguimiento al Sistema de Información del Proceso Electoral del DF, con la finalidad de supervisar, seguir y aprobar la operación de dicho sistema de información.

Para el día de la jornada electoral el Instituto Electoral del DF implementó el sistema de comunicación permanente con los cuarenta distritos electorales para estar en constante comunicación referente a la instalación de casillas, apertura, incidentes en el desarrollo de la jornada, cierre de casilla, cómputos distritales. El Sistema de Información del Proceso Electoral (SIPRE) se instrumentó para cumplir la obligación de informar sobre la organización y desarrollo del curso de las elecciones el día de las votaciones. La instrumentación del sistema, informó desde la apertura de las casillas hasta los resultados de los cómputos distritales, pasando por los incidentes durante el desarrollo de la jornada y los resultados preliminares. El anterior sistema podría unificar técnicas, criterios de atención y solución a problemáticas en el local que se ubiquen las Mesas Directivas de Casilla de ambos institutos.

Para recabar, transmitir procesar y difundir de forma oportuna toda la información referente al proceso electoral, los principales alimentadores de dicho sistema fueron los Asistentes Electorales que lo realizaron mediante reportes, desde el inicio del proceso y principalmente el día de la jornada desde su inicio hasta que se realizaron los cómputos distritales. Todo lo anterior con fundamento en los incisos b) y c) de la fracción I del artículo 185 del Código Electoral del DF.

## ***Hacia la conversión del Distrito Federal en entidad federal***

El avance conseguido hasta la actualidad en derechos políticos constituye un gran logro en la búsqueda de la obtención de espacios públicos y derechos políticos no sólo para los ciudadanos sino también para sus autoridades, ya que el reconocimiento de facultades de la Asamblea Legislativa, principalmente en materia fiscal, serían el reconocimiento y otorgamiento de derechos que constituirían un avance en la búsqueda por obtener un status jurídico igual al de cualquier Estado de la República.

No obstante que el Congreso de la Unión apruebe los montos de endeudamiento del DF los cuales deben incluirse en la Ley de Ingresos del DF,<sup>12</sup> constituye un vínculo legal que limita, en una de las funciones primordiales que tienen los legislativos de los Estados, a la Asamblea Legislativa ya que únicamente le delega la facultad de examinar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos,<sup>13</sup> es decir, la Asamblea no cuenta con la atribución de que sus diputados, establezcan los montos y deuda pública que adquiera el DF, únicamente discuten y aprueban las designaciones y rubros a que habrán de destinarse dichos recursos.

En lo referente a los órganos desconcentrados (Delegaciones) con que cuenta el DF, éstos cuentan “(...) con autonomía funcional en acciones de gobierno (...)”<sup>14</sup> y al frente de cada demarcación territorial existe un Delegado, y para cumplir con las encomiendas que tiene cuenta

<sup>12</sup> Fracción II del artículo 24 del Estatuto de Gobierno del DF, Comité de Asuntos Editoriales de la Asamblea Legislativa del DF I Legislatura, México, 1998.

<sup>13</sup> Fracción II del artículo 42, Op. Cit.

<sup>14</sup> Artículo 104, Op. Cit.

con unidades administrativas las cuales están directamente sujetas a su control. La conformación de los Estados se da en función de Municipios los cuales están integrados y son gobernados, "...por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine".<sup>15</sup> Los ayuntamientos tienen facultades similares a las de los Delegados como disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones.

Lo anterior evidencia que una diferencia notable entre ambas instancias locales de gobierno reside que en los Municipios se vota al igual que por un presidente Municipal, que su equivalente en las Delegaciones del DF sería el Jefe Delegacional, por un Ayuntamiento conformado por regidores y síndicos que constituyen el contrapeso a la autoridad y poder depositado en el Presidente Municipal, lo que no existe en las demarcaciones territoriales del DF, lo que demuestra un contraste marcado entre el DF y los gobiernos estatales en materia administrativa. Lo anterior se puede entender como una falta de facultades, derechos y prerrogativas al régimen político-administrativo del DF.

No obstante es innegable que en la búsqueda y obtención de facultades, derechos y prerrogativas que conviertan y reconozcan al DF como una entidad federativa más, tienen que realizarse cambios en la Constitución Política los cuales permitan al DF seguir siendo la sede de los poderes de la federación y a la vez lo doten de órganos con autonomía y facultades legales necesarias para que pueda derivar en un status igual al de los estados que componen la federación. Se tienen

<sup>15</sup> Título Quinto, artículo 115, fracción I, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

que otorgar más facultades legislativas a la Asamblea, para que pueda dictaminar en materias que competan al DF como una entidad federal más. Es una tarea que tiene que realizarse en conjunto con los poderes de la Unión, pero que además debe tener el apoyo y reconocimiento de los demás gobiernos integrantes de la federación, así como el impulso y negociación de los partidos políticos nacionales.

### ***Conclusiones***

La creación de un instituto electoral, la elección de autoridades locales, la dotación de mayores facultades a representantes locales, la creación de una Ley de Participación Ciudadana propia del DF, producto de diversas reformas políticas y consecuencia de nuevos escenarios políticos y sociales, impulsadas por una ciudadanía con la inquietud y necesidad cada vez mayor de participar directa y activamente en asuntos públicos, son muestra innegable de cambios en las formas de gobernar, en la relación gobierno-sociedad, lo que debe aplicarse en nuevos esquemas y formas de administración pública.

En este escenario el accionar del gobierno debe estar orientado por políticas públicas adecuadas a un contexto actual, en el cual la sociedad cada vez más informada y participativa, exige nuevos espacios de acción y reconocimiento por parte de los gobiernos, tanto locales, estatales y federal; lo anterior como resultado de una nueva relación entre gobierno y sociedad, surgida y fortalecida mediante el reconocimiento institucional de una ciudadanía cada vez mejor organizada y dispuesta a cooperar en campos otrora exclusivos del gobierno.

Así, las reformas en materia jurídica, electoral y política al Distrito Federal son síntomas de cambios en las formas de hacer política, de gobernar, de la relación gobierno-sociedad, de la rendición de cuentas, de la transparencia, del acceso a la información, lo que refleja un nuevo panorama en las formas de ejercer y administrar el poder público.

Lo acontecido en el DF, es sólo una muestra del cambio a nivel nacional (hoy día se cuenta, entre otras, a nivel federal con una Ley de Acceso a la Información Pública, Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, se empieza a reconocer la Ley Federal de Participación Ciudadana), por lo que es tarea de los gobiernos y la administración pública, la redefinición de esquemas, conceptos, formas de acción gubernamental que deben estar en constante renovación e innovación para que mediante la implementación de políticas públicas fundamentadas y orientadas en indicadores políticos, sociales y económicos específicos rindan resultados eficientes a problemáticas cada vez más complejas.

No obstante lo alcanzado en el DF, es necesario una constante revisión conjunta del gobierno y la sociedad del espectro político, social, económico, encaminado a promover mejoras constantes en cuanto a gobierno, administración, normatividad, en las formas de hacer y ejercer la política, por lo que es tarea de todos como ciudadanos cooperar atendiendo el cumplimiento de normas, participar ciudadanamente, cumpliendo con nuestras responsabilidades cívicas y exigiendo, por los canales establecidos, cumpla el gobierno y la administración pública los principios por los cuales debe manejarse y ser responsable del mantenimiento, desarrollo y bienestar de la sociedad en su conjunto.

### ***Bibliografía***

Leyes, Códigos y Reglamentos.

**Código Electoral del Distrito Federal.** IEDF, Secretaría Ejecutiva, México, 2000.

**Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.** IFE, Secretaría Ejecutiva, México, 1999.

**Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.** Comité de Asuntos Editoriales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal Legislatura, México, 2000.

**Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.** Comité de Asuntos Editoriales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 2000.

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** México, Ed. Porrúa, 2000.

**Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.**

Comité de Asuntos Editoriales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal Legislatura, México, 1988.

Poder Ejecutivo Federal, Poder Legislativo Federal.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Secretaría de Gobernación, México, 2000.

**Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.** México, Comité de Asuntos Editoriales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 2000.

**Libros**

Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg. **La reforma electoral de 1996, una descripción general.** México, FCE, 1997.

**Características de los 40 Distritos Electorales.** México, IEDF, 2002.

Guerrero Orozco, Omar, **Introducción a la Administración Pública.** Editorial Harla, México, 1985.

Herrera Peña, José, e Ignacio Ramos Espinosa. **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado**. Secretaría de Gobernación, Raíz Universitaria México, Grupo Editorial, 1991.

**Memoria General del Proceso Electoral Ordinario 2000**, México, IEDF, 2001.

**Memoria Técnica del Proceso Electoral Ordinario 2000**. México, IEDF, 2001.

Salazar Toledano, **La Reforma Política del Distrito Federal**. México, INAP, 1996.

Sánchez Ruiz, Humberto. **Creación y funciones del departamento del Distrito Federal a través de sus delegaciones**. México, UNAM 1990.

Sartori, Giovanni. **Teoría de la Democracia**. México, Editorial Patria, 1991.

Uvalle Berrones, Ricardo, **La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública**. Plaza y Valdés Editores, México, 1993.

#### Hemerografía

Diario Oficial de la Federación 10 agosto/1987. 22/agosto/1996. 4/diciembre/1997.

**Gaceta Oficial del Distrito Federal 5/enero/1999.**

**La Jornada 4, 5, 6/julio/2000.**

**Reforma 4, 5, 6/julio/2000.**

**Páginas Web**

**Gobierno del Distrito Federal**

<http://www.df.gob.mx>

**Instituto Federal Electoral**

<http://www.ife.org.mx>

**Instituto Electoral del Distrito Federal**

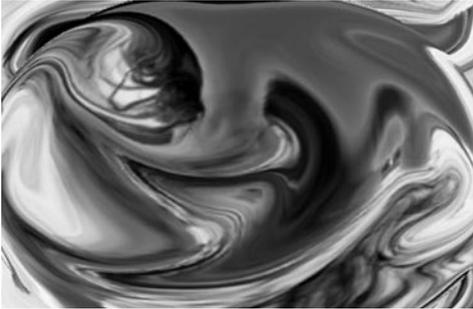
<http://www.iedf.org.mx>

**Instituto Nacional de Estudios Políticos AC**

<http://www.inep.org>

**Instituto Nacional de Administración Pública**

<http://www.inap.org>



## Abstract

*El autor explica cómo las transformaciones mundiales dan lugar a relaciones de poder en las cuales los Estados pierden capacidad de movimiento ante los mercados y cómo el auge de éstos da lugar a que las empresas transnacionales tengan un papel cada vez más activo en la definición y el rumbo de las políticas a cargo de los gobiernos, hasta asumir un protagonismo imparables que da lugar a la modificación de los espacios público y privado, lo cual provoca que el ámbito de lo individual le gana terreno a la esfera de lo estatal en un proceso que destaca las virtudes de lo mercantil sobre las capacidades colectivas del Estado, hasta estructurar vínculos de rivalidad y competencia entre dos formas que deben adoptarse para organizar y aprovechar los recursos de la sociedad.*

**Globalización,  
mundialización, planetización  
y las tendencias hacia la  
descomposición del Estado  
Nacional**

*(Una contribución crítica a la  
privatización globalizada de lo  
público)*

**Roberto D. Vilchis García\***

*Palabras clave: Mercado, Estado, poder, privado y público.*

*The author explains how world-wide transformations give rise to relations to be able in which States lose mobility of troops before markets and how height of these gives rise to that the transnational companies more and more have an active paper in the definition and the course of the policies in charge of the governments, until assuming an unstoppable protagonism that gives rise to the modification of the public spaces and prevailed, which causes that the scope of the individual thing takes terrain to him to the sphere of the state thing in a process that emphasizes the virtues of the mercantile thing on the collective capacities of the State, until structuring bonds of rivalry and competition between two forms that must be adopted to organize and to take advantage of the resources the society.*

\* Maestro en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas.  
Doctorado por la Universidad de Paris-Dauphine.  
Profesor-Investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

*Key words: Market, State, power, deprived and public.*

## ***Introducción***

“Small is beautiful”, solemos pensar y decidir los espíritus que hoy hemos revalorado el aquende, lo local, lo aldeano, yuxtaponiéndolo pero no necesariamente contraponiéndolo, al allende, lo global, lo planetario. Ciertamente, este es un ensayo que trata más de esto último que de aquéllo, más de lo aparentemente remoto que de lo ciertamente próximo y es que partimos de la hipótesis, con presunción de tesis, de que hoy más que nunca lo local entrañable depende de lo global alienígena y, aquí y ahora, nada hay más planetario que las crecientes megaestructuras y megaprosesos conducidos por las corporaciones transnacionales, en devastadores movimientos megaprivatizadores contra las cada vez más menguantes acciones públicas de los Estados Nacionales; se trata de una guerra a muerte de los intereses y poderes privados contra las necesidades y valores públicos, de los de fuera contra los de dentro, de las de arriba contra los de abajo; en fin, del egoísmo contra el altruismo.

En una serie de cuidadosas hipótesis, o al menos de prudentes dudas fundadas, reflexionamos en lo que sigue sobre esta guerra en sus vertientes historiográfica, geográfica, jurídica, administrativa, económica, tecnológica, financiera, geoestratégica, geopolítica y de seguridad internacional, sin dejar de tratar, por supuesto, la vertiente sobre el real o al menos hipotético rol activo que juegan las corporaciones transnacionales en las actividades criminales y terroristas.

Se trata de un ensayo, sobre esta guerra entre el creciente Armagedon megaprivatizador y el menguante Leviathán minipúblico; se trata de una reflexión esencial para quienes buscamos la felicidad a través del Dios de las pequeñas cosas.

### ***Introducción etimológica***

Lo que a continuación presentaré se trata de un escrito en el que desarrollo de manera aproximativa, imprecisa y conjetural ciertas ideas de intención científica para las cuales no tengo necesidad de mostrar erudición en ciencia o arte alguno. Tengo, de antiguo, una obsesión por la etimología en tanto disciplina del “significado verdadero”, esto es, del origen de las palabras y de la razón de su existencia.

En el inicio del tercer Milenio constato que globalidad; mundialidad, planetidad, así como los supuestos verbos globalizar mundializar, planetizar y los todavía más sofisticados y pedantes neologismos globalización, mundialización y planetización, no aparecen registrados en la Enciclopedia Británica, específicamente en su Diccionario enciclopédico Lexipedia y tengo para mí que, salvo los que se vinculan con globo, todavía no se encuentran ni en el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, ni tampoco en el de María Molliner, por solo citar dos auténticas autoridades lingüísticas y gramaticales.

Así, entonces, para la Lexipedia, globo es un cuerpo esférico y con los adjetivos planetario, terráqueo o terrestre, uno se refiere al mundo en que vivimos. La palabra global es también un adjetivo que significa: tomado en conjunto.

La Real Academia define globalizar simplemente como universalizar y a la globalización como la megatendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales.

Por cuanto toca a mundo, la primera fuente lo caracteriza como el conjunto de las cosas creadas; la totalidad del género humano también llama mundo a la vida secular, enemiga del alma, con sus delicias, pompas y vanidades terrestres. La palabra mundial adjetiviza lo relativo o perteneciente al mundo.

Finalmente, en lo que respecta a planeta, nuestra Lexipedia define etimológicamente la palabra derivándola del griego errante, porque así es nuestro cuerpo celeste, opaco, que sólo brilla por la luz refleja del sol, alrededor del cual se mueve propia y periódicamente en órbita más o menos elíptica. La palabra planetario adjetiviza lo perteneciente o relativo al planeta.

Por tanto, desde el punto de vista gramatical, todas estas expresiones parecerían ser metonimias, esto es, tropos consistentes en nombrar una cosa con el nombre de otra; o bien, en el mejor de los casos, trataríanse de metáforas, tropos de la retórica consistentes en trasladar el sentido recto de la expresión, a otro figurado, en virtud de una comparación tácita.

Para nuestra propia preferencia lingüística, usaremos indistintamente los citados neologismos, dándole prioridad a planetario, por ser el que más se identifica con el movimiento la dinámica y, por ende, la errabunda complejidad del inicio del milenio. Pero, más que esos aspectos etimológicos, gramaticales, lingüísticos, o hasta semánticos, en tanto signos lingüísticos sincrónicos o diacrónicos de las palabras, que pudieran parecer excesivamente ampulosos y pedantes, me interesa más incursionar, prima facie, en la vertiente semiológica, por el lado de su impacto y significación en la vida social actual en la así llamada “nueva cultura planetaria” del naciente siglo XXI.

¿Qué significación cultural tienen, hoy en día, para el contexto nacional y mundial, por ejemplo, los neologismos “globalidad”, “globalizar” y “globalización”?; Yo creo que bien podríamos hacerlos sinónimos de los también neologismos “yankeelidad”, “norteamericanizar” y “estadounidización” o, dicho de manera más “world class” y planetaria, podríamos constituir una metáfora cultural compulsiva amante del “american way of life”, el “american dream” y también, y peor, del “manifest destiny”, como una suerte de “megatendencias culturales” de las cuales, afortunadamente, parecería estar todavía a salvo una amplia parte del México profundo y sus también amplios contextos regionales, estatales y municipales.

El agudo y fino cronista del México contemporáneo, Carlos Monsiváis, es harto más contundente, con su devastadora crítica e ironía; “Desde fines del siglo XIX por lo menos, en México la resistencia a la americanización resulta inútil porque su poder de seducción no es ideológico: ¿cómo decirle que no al confort y a las sensaciones de vida contemporánea? Y si se acepta la tecnología se termina pactando con la ideología, donde la moral es variable de la comodidad... la americanización, razonan los burgueses, es la única estrategia conocida que nos permite incorporarnos a lo que sucede y vale la pena. El mundo gira en torno de un gran estilo de vida y Nueva York, Houston y Dallas y los Ángeles bien valen la renuncia a una idiosincrasia cada vez más vaga ...” (1997).

Lo que voy a exponer a continuación pretende ser un “puente” entre conocimientos teóricos y conocimientos empíricos, quizá porque yo mismo soy un especie de teórico incurable, pero quizá también porque en el estado actual en que se encuentran la mayor parte de las cosas de la empiria, esto es, de la realidad concreta, nada parece hoy ser

tan práctico como el intento de contribuir a configurar una buena y ordenada teoría de la vida cultural, social, económica y política de las megatendencias planetarias.

### ***Lo perverso en el comienzo del milenio***

La impronta más profunda característica de la vida planetaria actual, en la mayoría de las sociedades, es la tendencia a la contingencia, al riesgo, la incertidumbre, la turbulencia, el peligro, el conflicto, la violencia, el siniestro, el daño, la tragedia y , más aún, la desgracia, la catástrofe, el holocausto, la guerra, el Apocalipsis. En un mundo aparentemente pacificado, como herencia principal del fin de la bipolaridad, paradójicamente, por todos lados encontramos la cara de la guerra: *polemos pater paton*, guerra es el padre de todas las cosas, habría dicho Heráclito.

Así, situados a cierta distancia del siglo XX, el siglo de la “destrucción creativa” indubitablemente el más violento y bestial de la historia de la Humanidad, y ante el inercial comienzo del tercer milenio de la era cristiana, primeramente nos preguntamos ¿Qué pasó dentro del así llamado *Mundo Comunista?*. Muy dudosamente, somos privilegiados testigos de la desestructuración sociohistórica, así como de esa especie de muerte-renacimiento étnico, religioso y cultural en esas sociedades hoy convulsionadas, hechos sorprendentes predominantemente endógenos en esas mismas sociedades que a su vez han desencadenado los fenómenos marcadamente exógenos del derrumbe económico y la devastación políticoinstitucional de un “modo de producción” y unas “formaciones sociales” que, en la reflexión ulterior habrán de denominarse, simple y quizás técnicamente, como las sociedades del social-burocratismo del siglo XX.

En este contexto, todavía sin enemigo identificado al frente, el *Mundo Capitalista* parece devenir hegemónico, agresivo y peligroso como nunca, contra éste, nuestro mundo de la adversidad, el hoy más que ampliado mundo del subdesarrollo, la dependencia y, la subordinación y sus más de 5,000 millones de habitantes diseminados, por rápido y erróneo reduccionismo geográfico al hablar, en el austral planetario, en el mundanal sur.

No obstante, con la misma incorrección geográfica al hablar, en el boreal planetario, en el global septentrión, la estrategia axial en la lucha inmediata, hipócrita pero implacable, será del *capitalismo contra el capitalismo mismo*. En todo este contexto, tenemos que identificar y conocer los hoy por hoy dominantes “modelos” del capitalismo, por un lado el “modelo norteamericano”, que reivindicaba el buen éxito individual, la competencia y el conflicto despiadado y la lucha por la utilidad y la ganancia aquí y ahora; solo el presente cuenta y nada importa si la victoria económica se logra con el saqueo, el destrozo y la devastación sobre los perdedores y con la depreciación y la insustentabilidad económica, social y cultural en el futuro. Por otro lado, el “modelo rehnano-germano”, sustentado sobre el mejor éxito colectivo, el consenso y la preocupación por el mediano y largo plazos, la sustentabilidad y racionalidad medio ambiental, económica, social y cultural.

El primero es mas funcional al egoísmo, el segundo más seductor a un peculiar altruismo. <sup>1</sup> El paradigma presente de este modelo rehnano-germano, lo constituye la Unión Europea, cuya “misión global” la sintetiza

<sup>1</sup> Ideas que hemos hecho nuestras a partir de la magistral exposición de Michel, Albert. En Capitalismo contra capitalismo.

magistralmente Joseph E. Stiglitz, premio Nobel (2007). La motivación principal de los fundadores de la UE fue alcanzar una paz duradera; el aumento de la interdependencia haría impensable el resurgimiento de los conflictos. El segundo valor en importancia es la justicia social. Como individuos somos parte de un círculo de comunidades cada vez más amplio, y podemos realizar nuestro potencial solo si vivimos en armonía los unos con los otros, un sentido de la responsabilidad y de la solidaridad; la obligación de ayudar a los menos afortunados. Europa ha dado ejemplo al prestar más ayuda a los países en vías de desarrollo que cualquier otro país; poder blando, el poder y la influencia de las ideas y del ejemplo, promoción de un conjunto de valores que, aunque esencialmente europeos son al mismo tiempo universales; flexibilidad de las normas que regulan la información, y unos medios de comunicación vivos y diversificados que no estén sometidos al control ni del Estado ni de un reducido grupo de oligarcas. Sólo Europa puede hablar con credibilidad sobre la cuestión de los derechos humanos; el proyecto europeo trata de fomentar, vivir con armonía con el medio ambiente, el más escaso de todos nuestros recursos, especialmente en lo que respecta al calentamiento global. Más importante que eso fue la infraestructura institucional que comprende el compromiso vinculante con la democracia, necesidad de reducir el desempleo y de impulsar el dinamismo de la economía real.

Persiste, sin embargo, la siempre científica duda metódica: ¿será ya el “triumfo definitivo del capitalismo”?, ¿será ya “la derrota total del socialismo”?; ¿estaremos ya presenciando el “fin de la historia”?

## ***Los Estados nacionales en occidente y en “occidentalia”***

Es imprescindible transitar, momentáneamente, de la teoría a la historia. Es preciso hacer conciencia de que, aquí y ahora, en el final de la edad contemporánea industrial y en el inicio de la por mi denominada edad post industrial de la comunicación y el control, cibernético electrónico; a la *historia de Occidente*, (esto es, a la historia del conjunto de países que, independientemente del continente donde se encuentren, tienen su comunidad de origen y destino en las culturas judeo-cristiana, greco-romana y europea, se ha yuxtapuesto la *historia de Occidentalia*” (esto es, la comunidad o diversidad de origen y destino, que forman parte del mundo subdesarrollado; todo el resto del mundo, con las solas probables excepciones, casos especialísimos, de China, Japón e India y más recientemente algunos enclaves diseminados en el extremo oriente de Asia, notablemente de etnia china.

En la historia de occidente, al final de la edad media y al inicio de la edad moderna, la victoria del rey como encarnación de la naciente institución del estado nacional, fue dirigida contra las tres potestades que le habían venido disputando el poder terrenal: la eclesiástica institución judeo-cristiana del Papado, los restos de la institución greco-romana del Imperio y la Institución comunal, foral y patrimonial del señor feudal. Ese estado nación de occidente nació en el “cinquecento”, creció hasta 1600, se desarrolló formidablemente hacia 1700, realizó su reproducción en los estados nacionales de Occidentalia, y a su vez inició su declive en los 1800 y entró en franca decadencia hacia los 1900.

Por cierto, con relación a la institución comunal foral y patrimonial del feudalismo, casi siempre tienden a destacarse sus estructuras,

procesos, funciones y aspectos de índole negativa y, a contrario sensu, a disminuirse los de índole positiva, particularmente los que han tenido que ver con la ampliación, profundización y desarrollo de la vida de las localidades y comunidades. Las instituciones feudales lograron organizarse a partir de la desintegración de los imperios de la antigüedad y permanecer y desarrollarse y convertirse en receptáculos de la vida y el destino de la mayor parte de los habitantes del mundo durante miles de años, al menos por lo que toca a la historia de Occidente y algo más de mil años si nos referimos a la historia de Occidentalia, sin querer disminuir el valor de la interpretación histórica, en lo que toca a las civilizaciones prehispánicas de mesoamérica y Sudamérica, del llamado modo de producción asiático: Las sociedades agrícolas hidráulicas, vía la institución de la variante americana del despotismo oriental, constituyen, de suyo mismo, toda otra vertiente del estudio de las comunidades locales.

De ésta manera nació, creció, se reprodujo, se desarrolló, se estabilizó e inició su declive el estado nación europeo y posteriormente sus réplicas (réplicas clónicas para estar en la moda biológica) de los estados de Norte América (excepto México) y algunos más de los Common Wealth Británica. Hoy, ese estado parece iniciar una crisis deletérea y terminal ¿Por qué?.

Una de mis hipótesis va a construirse en el sentido de que , en los albores del tercer milenio en occidente, pero sobre todo en “Occidentalia”, se está presentando una tendencia mayor: los procesos de integración económica están, paradójicamente, estimulando los procesos de desintegración político institucional y social. En tanto que las economías mercantiles, físicas y financieras se acercan, las naciones, las regiones. los landers, las autonomías, los municipios, las localidades, las

comunidades rurales e interurbanas, los caseríos, barrios y vecindades se apartan, se alejan; “los lazos familiares se rompen, la autoridad local establecida es socavada y los lazos de las comunidades se han dislocado. Los líderes del “estado-nación” están perdiendo control de su propio territorio porque las transnacionales ya se encuentran adentro” (Jalife-Rahme 1996).

Los estados nacionales de occidente, pero, sobre todo, los a veces remedos grotescos de estado de occidentalía, están insertándose muy rápidamente en una anunciada muerte, ocasionada por fuerzas y potestades inversamente proporcionales a las que antes he descrito: la nueva institución eclesíástica cuyo papa Juan Pablo II ha sido el paradigma del Big Brother de las comunicaciones planetarias instantáneas y totalitarias; la nueva institución imperial representada por la economía virtual especulativa (y en muchas ocasiones criminal) de las transacciones y transferencias financieras, también instantáneas, y las nuevas instituciones feudales representadas hoy por las sociedades y economías reales de carácter macro, meso y micro regional.

Las nuevas soberanías planetarias: las corporaciones transnacionales

La desestructuración de la fuerza y la soberanía estatal nacional, tanto en Occidente como en Occidentalía, está siendo contrarrestada por una reestructuración de la fuerza y soberanía corporativa transnacional.

### ***1. Noción de corporación transnacional***

A partir de la relectura y reflexión de la obra todavía no superada en el ámbito latinoamericano de F. Fajnzylber y T. Martínez Tarragó (1976) exponemos: la noción y las dimensiones jurídica, económica,

tecnológica y administrativa de las corporaciones transnacionales. Uno de los primeros obstáculos con que se enfrenta el estudioso de la temática sobre corporaciones transnacionales, es el que representa su conceptualización unívoca y operativa: parece no haber acuerdos mínimos entre los distintos autores que tratan sobre el problema. No obstante, de manera aproximativa y conjetural, entendemos a la corporación transnacional como aquella empresa cuyo origen, dirección (control) y propiedad corresponde a residentes de un país desarrollado de economía de mercado y que realiza actividades productivas a escala internacional. Se adoptó la expresión transnacional para distinguirla de las empresas multinacionales definidas en el marco del acuerdo de Cartagena y en acuerdos bilaterales de países latinoamericanos, y que son aquéllas cuyo capital provendría de varios países de la región y actuarían en el ámbito latinoamericano e internacional.

Esta noción tiene que ser necesariamente ampliada con el objeto de considerar otras situaciones, además del origen, dirección, control y propiedad a través de las cuales el capital foráneo puede influir y/o llegar a determinar y regular un sector, una región y aun la economía del país que funge como huésped, y ponerlo así al servicio de una estrategia de exploración y dominación mundiales.

## ***2. Dimensión jurídica***

- 1) Conforman conjuntos de sociedades que actúan simultáneamente bajo diferentes leyes y jurisdiccionales;
- 2) Su base legal, por tanto, se fracciona en tantas partes como países en los que se establecen;

- 3) El laberinto jurídico resultante parece colocar sus actividades en la “tierra de nadie” con respecto a su sujeción y control;
- 4) “... los acuerdos y carteles entre empresas de sectores oligopólicos funcionan como tratados internacionales que reparten los mercados, asignan tipos y volúmenes de producción, fijan los precios de las exportaciones; los sistemas de precios de transferencia entre firmas de un mismo grupo determinan en la práctica el efecto de los aranceles aduaneros, los tipos de cambio y las tasas impositivas” (White y Correa 1976, p.p. 177-178);
- 5) En general, existe una contradicción básica entre la gran velocidad de cambio y adaptación de las estructuras y procesos productivos y administrativos de esas corporaciones, y la lentitud de cambio en las estructuras y procesos jurídicos intra y extranacionales que, presumiblemente, tienen que someterlos a regulación.

### ***3. Dimensión económica, tecnológica y administrativa***

#### **3.1 Caracterización Económica**

- 1) Funcionan simultáneamente en un número considerable de países, pero bajo una estrategia global de planeación y control económicos;
- 2) Poseen una gran participación en las transacciones y el mercado internacional y propenden, obviamente, a formar parte de un oligopolio o de un monopolio;

- 3) Consideran estratégico el control directo de las fuentes de producción de materias primas, independientemente de los intereses del país huésped;
- 4) Al instalarse en un país huésped, superan así la escasez de factores de producción del país de origen, entendida esta escasez como el mayor costo de la fuerza de trabajo (manual o intelectual), la materia prima y aun el mismo capital financiero (aunque suene paradójico, los países huéspedes, particularmente los atrasados y dependientes, constituyen excelentes “presas” para succión de recursos financieros). De esta manera, lógicamente, se hace muy competitivo el producto o servicio en cuestión;
- 5) Complementando el inciso anterior, se instalan en los países en donde las tasas de interés y el rendimiento de su capital, cuando lo arriesgan, es mayor;
- 6) Sobrefacturan las exportaciones de bienes de capital, materias primas y productos intermedios enviados desde la matriz a las subsidiarias;
- 7) Asimismo, subfracturan las exportaciones de productos terminados en el comercio efectuado de la empresa (tanto de una sucursal a la casa matriz como entre las sucursales del mismo sistema);
- 8) Prefieren “asociarse” con el capital privado nacional que con el capital gubernamental y, además, dado el primer caso, propician la atomización en la participación de las acciones cedidas a los nacionales;

- 9) Para continuar su expansión, adquieren empresas locales en plena producción, con lo cual la “inversión” realizada “... no representa una adición al capital del país receptor sino que desplaza el capital nacional” (Alejo, et al 1976, p. 62);
- 10) “Contribuyen a la descapitalización del país huésped mediante la transferencia de excedentes asociada a los pagos por servicio de capital y por servicios tecnológicos... (Ibid., pp. 62-63);
- 11) Debido a su extraordinaria proliferación geográfica, siempre compensan las eventuales pérdidas derivadas de crisis o recesiones económicas en algún país, con fabulosas ganancias obtenidas en muchos países.

### 3.2 Caracterización Tecnológica

- 1) Concentran los beneficios reales de la investigación tecnológica en el país de la casa matriz;
- 2) Registran y monopolizan las patentes y las marcas en el país receptor de la inversión foránea.

### 3.3 Caracterización Administrativa

- 1) Controlan los puestos ejecutivos y financieros de cada subsidiaria mediante incondicionales y testaferros, preferentemente nacionales del país de la casa matriz;
- 2) Poseen un gran conocimiento de las ventajas y desventajas de los regímenes fiscales, prácticamente a nivel mundial;

- 3) Mediante su instalación en países en los que impera el proteccionismo, logran superar las barreras impuestas a la producción extranjera;
- 4) Generalmente tienen ubicada una representación en uno de tantos “paraísos fiscales” esparcidos en el mundo (un país pequeño o alguna isla de reciente independencia);

Son celosos defensores del derecho al secreto, particularmente en lo que respecta a las actividades de sus subsidiarias y en lo que toca a sus transnacionales bancarias *non sanctas*, al estilo suizo.<sup>2</sup>

#### **4. Dimensión geoeconómica y geofinanciera**

Por lo que se refiere a la dimensión económica planetaria:

- a) “... el nuevo orden global es encabezado por algunas centenas de corporaciones gigantes ( inclusive, mayores que los países soberanos) que controlan la energía humana, el capital y la tecnología.
- b) “ Las corporaciones económicas y privadas, en contrapunto

<sup>2</sup> Al respecto es muy ilustrativo el párrafo siguiente: “... en Luxemburgo existen 3,918 compañías que no practican actividades industriales ni comerciales, sino que actúan como “holding companies” de las acciones de otras empresas, y se dedican a la emisión de bonos, al manejo y obtención de patentes, al licenciamiento de las tecnologías y al otorgamiento de créditos. El número de semejantes compañías (apartados postales en muchos casos), en Suiza llega diez mil. En Liechtenstein hay casi 20,000. A esas cifras habrá que añadir otros miles y miles de empresas en Gibraltar, Antillas Holandesas, Bermudas y las pequeñas islas “ financieramente autónomas de las aguas territoriales de la Gran Bretaña” (Wionczek 1973, p. 1146).

a las políticas y públicas, se están convirtiendo en los imperios mundiales del siglo XXI.

“Las transnacionales son las primeras instituciones seculares que piensan y planifican a escala global.

- c) “ Existe un abismo inmenso entre los beneficiarios y los excluidos. Una inmensa y creciente proporción de seres humanos no son requeridos y nunca serán necesitados para crear bienes o proveer servicios ... el caníbal down-sizing, o empequeñecimiento empresarial es el talón de Aquiles de la globalización: el prospecto absurdo de quedarse sin productores ni consumidores, ambos castrados en el altar de la eficiencia tecnológica automatizada.
- d) “La riqueza de cada día (aire respirable, agua salubre, salud, desarrollo de la infancia, trascendencia cultural, valores humanos, civilización global) está siendo sacrificada por la espurea “riqueza” simbólica de papel digitalizado” (Jalife-Rahme, 1996).
- e) “ ... a diferencia del globalizador del siglo XIX, Gran Bretaña, que había sido acreedor y exportador de capitales, el globalizador moderno, los Estados Unidos, juegan un papel diametralmente opuesto: el de mayor deudor que absorbe alrededor de tres cuartas partes de los ahorros del mundo...las dos globalizaciones no son similares – la del siglo XIX fue industrial, estimulante del empleo (la producción a gran escala) y permisiva de los flujos migratorios, mientras la actual es criminalmente financierista, abusivamente computacional ( por su asombrosa “conectividad”

instantánea, que con el teclazo de una computadora mueve capitales que arrodian a los países dependientes) y lesivamente antilaboral y antimigratoria” (Jalife- Rahme, 2005).

En lo que respecta a la dimensión financiera planetaria, quizás estemos insistiendo al inicio de la Tercera Guerra Mundial con armas financieras. “Aun en la peor anarquía se conserva un mínimo de orden y nada mejor que la (teoría del caos) explica la anarquía financiera especulativa. Bajo los ingredientes de “condiciones iniciales” de hipersensibilidad...” ((Jalife- Rahme, 1998).

¿Cuáles han sido esas “condiciones iniciales” en el pasado reciente? A riesgo de ser omisos, o insuficientes, consideremos lo siguiente:

- a) el rompimiento de la “regla financiera del oro”, del sistema impuesto por las potencias ganadoras de la segunda guerra mundial en Bretton Woods: la regulación de las paridades monetarias con arreglo a las reservas de oro en los bancos centrales, regla quebrada unilateralmente por Richard Nixon en 1971, para intentar reordenar el desastre de Viet-Nam, lo cual, cuando menos ha venido propiciando una inflación planetaria estructural y, paralelamente, sometiendo a presión y debilitamiento a la divisa imperial, el dólar, desde entonces.
- b) El establecimiento del denominado, por “Daddy” Bush, “Nuevo Orden Mundial” desde finales de los ochenta y principios de los noventa del siglo XX; liquidación del Welfare State Keynesiano en todo el Orbe capitalista y en América Latina al través del específico establecimiento y profundización del decálogo de políticas económicas neoliberales del denominado “Consenso

de Washington”, a saber: “liberalización” del comercio exterior, los sistemas financieros y la inversión extranjera; orientación de las economías nacionales a los mercados externos; privatización vía malbaratamiento y depredación de las empresas públicas; “desregulación” de todas las actividades económicas; equilibrio ingreso / gasto público vía estricta disciplina fiscal, acompañado de la eliminación de los desequilibrios fiscales previos; reformas fiscales y laborales hiperregresivas y protección de los derechos de propiedad transnacionales, dándoles la prioridad como si se tratara de propiedad de nacionales (Cfr. Williamson 1990 y Calva 2004).

- c) “... explosión exponencial de los ominosos “derivados de contabilidad invisibles” (off-balance sheets) y sus engendros monstruosos, los “hedge funds” (fondos de cobertura), además de la libre convertibilidad cambiaria y la instantánea entrada/salida de capitales con un teclazo de computadora en un planeta que padece insomnio financiero y adicción especulativa que mueve por metástasis cancerígena, 143 trillones de dólares anuales (¡ más de cinco veces el PNB de la economía global!); 85-90% es especulación de paridades y el resto de intercambios reales de bienes y servicios ) “ (Jalife- Rahme, 1998).
- d) “... las firmas (des) calificadoras Moody’s y Standard and Poos “se han lanzado al asalto contra Latinoamérica para despedazar su infraestructura financiera y luego arrebatarse sus joyas tecnoindustriales y sus materias primas estratégicas a precios de remate. Es la misma fórmula replicable por doquier en la periferia del desorden” (Ibidem).

- e) Las denominadas “redes financieras globales” auténticos tiburones de la megaespeculación geo-financiera, se comportan en realidad como una cadena de casinos de juego: trillones de dólares se transfieren en una infernal danza de ida y vuelta sin fin, en los mercados especulativos y de divisas. Así por ejemplo “días antes de los atentados terroristas del 11 de septiembre, entre otros bancos de inversiones como Merrill Lynch y Morgan Stanley, el insigne banco Citigroup (no pocas veces señalado como participante activo en el lavado transnacional de dinero), realizó operaciones de “opciones”, un subtipo de “derivados” [en los que sobresalen los ya mencionados hedge funds] vinculados a los seguros del siniestro del World Trade Center y de los aviones estrellados” (Jalife- Rahme, 2002 (a).) Más adelante, en la dimensión geopolítica y estratégico-planetaria de las transnacionales, veremos las consecuencias espantosas y terroríficas de estas acciones.
- f) Es, en fin, el nuevo orden del desorden; el cosmos dentro del caos, acercándonos así a la nueva disciplina científica de la naturaleza global de los sistemas y del comportamiento universal de la complejidad, en este caso, la complejidad planetario-financiera, donde los megaespeculadores observan reglas de orden, allí donde la gente común y corriente no ve más que lo azaroso, lo errático y lo impredecible (Cfr. Jalife-Rahme, 1999).

La acción planetaria de las corporaciones transnacionales está profundizando la planetización económica y está hiperprofundizando la planetización financiera. Por todo lo que acabamos de analizar es plausible plantear que parecen estarse dando procesos de

incompatibilidad creciente entre lo económico y lo financiero, hipótesis que desarrollaremos en otro momento. Por ahora solo plantearemos que:

- a) en una vertiente positiva, la tecnología informático-cibernético electrónica ha transformado revolucionariamente las anteriores nociones de tiempo y espacio, por un lado y ha transformado la educación, la ciencia y la cultura para dar origen a la economía del cuarto sector, la economía del conocimiento, incluyendo estándares, tecnologías, patentes y otros derechos de autor, una suerte de software para la producción;
- b) en una vertiente negativa para los países periféricos dependientes, subordinados y subalternos, ha profundizado la división entre economías de países “cerebrales” y economías de países “musculares” (Cfr. Jalife-Rahme, 2006).

***5. Dimensión geopolítica y estratégica-planetaria.  
Un caso antiparadigmático: el 11 de septiembre  
de 2001 y el rol probable de las transnacionales  
en el terrorismo***

En la medida en que este trabajo constituye solamente una primera, vaga y un tanto desordenada colección de apuntamientos para caracterizar a las corporaciones transnacionales, para esta parte hemos optado por un estudio de caso, un caso, emblemático y terrorífico a la vez, que permite entender de manera nítida la poderosa capacidad de destrucción que para los Estados Nacionales significa el enfrentamiento y el conflicto con las corporaciones transnacionales y su rol en eventos terroristas.

Los siniestros atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y sus catastróficas consecuencias planetarias, no solo por tradición, educación y cultura judeo-cristiana, pueden calificarse de holocáusticos y apocalípticos; fueron actos que le dieron pleno significado y sentido a estas palabras, ya que el “estilo” apocalíptico se plasmó en acciones misteriosas, oscuras, enigmáticas y llenas de amenazas de devastación y exterminio, por un lado y, por otro lado, implicó una holocáustica quemazón y matanza de muchos seres humanos, a quienes les llegó su “fin del mundo” de una manera espantosa y terrorífica.

¿Es legítimo que un espíritu crítico, en búsqueda de la verdad racional, la verdad de tiempo, lugar y circunstancias sobre acontecimientos de carácter planetario, pueda y deba preguntarse si un evento infausto, infeliz y aciago, un evento terrorista pues, hubiera podido ser planificado, organizado, instrumentado y ejecutado sin contar con el soporte y los recursos humanos, materiales, tecnológicos y simbólicos de índole militar, económico, financiero y geopolítico de fuerzas corporativas transnacionales gigantescas?.

¿De quién es la verdadera autoría de los eventos terroristas, cuyos efectos han sido catastróficos para el planeta entero, eventos todavía no superados por el mejor entre los mejores montajes cinematográficos hollywoodenses; eventos representados tanto por los secuestros sospechosos de cuatro aviones comerciales en “el espacio aéreo más vigilado y seguro del mundo”, cuanto por el subsiguiente estrellamiento, en apariencia vigilado, escoltado y consentido por aviones caza militares, de dos de ellos en las Twin Towers de Ney York City, el de un tercero en el emblemático Pentágono de Washington D.C. y el de un cuarto avión probablemente hecho estallar en pleno vuelo y que aparentemente habría tenido como misión impactar en la Casa Blanca,

misión que finalmente habría sido abortada; representados en fin, por el derrumbe de las torres símbolo del poder económico financiero y de parte del símbolo militar más poderoso del planeta?.

Antes de aventurar cualquier género de hipótesis de presunción científica o al menos de verosimilitud plausible, es decir, hipótesis creíbles por no ofrecer carácter alguno de falsedad, no podemos resistirnos a evocar el pensamiento sobre el significado de la verdad racional, en dos auténticos estadistas, juzgados ya como tales por el implacable juicio de la Historia, a saber:

“Nunca se miente más que antes de las elecciones, durante la guerra y después de la cacería” atribuido a Otto Von Bismarck, “Canciller de Hierro” de Prusia (Alemania) y “A Veces la verdad es tan valiosa, que tiene que ser acompañada con un guardaespaldas de mentiras”, que habría sido hecho por Sir Winston Churchill, héroe de la Primera y Segunda guerras mundiales.

A mayor abundamiento, cabría recordar también las frases populares, llenas también de sabiduría: Parfraseando a Descartes, se puede sentenciar: “miento, luego existo” y, finalmente, una que habría nacido en el transcurso de la Primera Guerra Mundial: “Cuando empieza la guerra, la primera víctima es la verdad”.

Partamos pues de una “hipótesis de guerra financiera planetaria”. A todo lo largo del primer semestre de 2001, se había agudizado la estrepitosa caída de la denominada “nueva economía tecnológica” Clintoniana, representada financieramente en New York por el índice Nasdaq, caída que amenazaba contagiar y arrastrar a la “vieja economía industrial” Bushiana, cuyo emblema financiero neoyorkino lo constituía

el índice Dow Jones. A lo anterior, habría que agregar, en el ámbito político-gubernativo, el mediocre desempeño realizado en el mismo periodo por la naciente administración de “Baby” Bush, originado en su muy probable y presumible elección fraudulenta, auspiciada y apoyada por su hermano “Jeff” Bush, a la sazón gobernador del Estado de Florida, territorio que imprimió entonces, la imagen en la opinión pública nacional y mundial, de gobernarse (?) como una república Bananera africana o centroamericana.

Al comienzo del segundo semestre de 2001, tanto las gigantescas corporaciones transnacionales del petróleo, como la que consideraban su gerencia planetaria, el gobierno de los Estados Unidos, necesitaban una guerra más, ya que su riqueza simbólica virtual, el dólar, estaba siendo seriamente presionada hacia una devaluación abrupta, cuando los capitales extranjeros habían empezado a sacar sus recursos de New York; esto estaba convirtiendo en el último frente de batalla financiera a la compleja economía estadounidense que rápidamente estaba siendo desplazada por el incremento potencial económico de la Unión Europea, entonces de los 15, y por el “riesgo europeo”, que habría de suceder prontamente, el inminente nacimiento y posterior expansión de su divisa financiera, el desde entonces poderoso euro.

Luego entonces, “E.U. necesitaba una guerra ¿Contra quien? Contra quien fuere. ¡ Qué mejor que sea el saudita y ex agente de la CIA Osama Ben Laden y su transnacional terrorista islámica Al Qaida (La Base) (Jalife- Rahme, 2001 (a)).

“Si el califa de la transnacional del terror islámico, Osama Ben Laden, un producto teratológico [monstruoso] y lógico de la CIA, no hubiese existido, las transnacionales petroleras... lo hubieran inventado “Ibid 2001 (b).

Pero las transnacionales petroleras, representantes conspicuos de la “vieja economía industrial,” también combatían y combaten, en el frente interno. Al parecer existía, y existe, una guerra larvada interna a los propios Estados Unidos entre dos “nebulosas corporativas” de intereses económicos, financieros, geopolíticos y simbólicos, “lo que pudiera arrojar intesa luz sobre la verdadera autoría terrorista del 11 de septiembre: el eje financiero Hollywood-medios de comunicación-Wall Street, cercano al grupo Clinton-Rubin [“la nueva economía”] y el complejo militar-industrial-cartel petrolero-derecha fundamentalista religiosa que gobierna mediante Bush-Cheney [“la vieja economía”] Ibid (2001 (c)).

Como se ve, no es fácil establecer la trama y la urdimbre de construcción de la red del montaje bélico de las transnacionales petroleras, en esta difícil coyuntura.

Lo que sí quedó claro es que, un efecto innegable de los acontecimientos del 11 de septiembre, fue el desencadenamiento de la maquinaria de la “economía de guerra” para sacar una vez más en su vasta historia documental , a los Estados Unidos de la recesión y, de paso, ofrecer jugosos dividendos a las corporaciones transnacionales petroleras.

Más difícil aún es sustentar y comprobar la hipótesis de la autoría terrorista del 11 de septiembre ejecutada por el Mossad, los servicios secretos de Israel; lo que sí es fácilmente comprobable es el hecho, cuando menos curioso y sospechoso, de que, en esa fecha, alrededor de 4,000 empleados hebreos de las corredurías de Wall Street no acudieron a laborar, dándose como una todavía más sospechosa explicación de que les aquejó una repentina epidemia de gripe ¿Habrán sido alertados con antelación?.

En todo caso, con relación a la hipótesis sobre la autoría terrorista del Mossad de los eventos del 11 de septiembre de 2001, se puede afirmar que esta hipótesis es verosímil no solo por lo que acaba de ser reseñado, sino porque se trata de una hipótesis configurada por los servicios secretos franceses; más precisamente, se trata de “escalofriantes filtraciones francesas sobre la verdadera autoría del 11 de septiembre y los genuinos manipuladores de Osama, que apuntan a un atentado doméstico” (Jalife- Rahme, 2001 (b) y 2001 (d)).

Existen hechos y datos duros, así como una abundante sistematización científica y profunda reflexión metodológica sobre los mismos en lo que se refiere al atentado en el complejo inmobiliario del Pentágono. Habla Thierry Meyssan (2002): “Recapitemos la versión oficial: un Boeing desviado habría despitado a Fanthoms-16 lanzados en su persecución y habría desbaratado el sistema de defensa antiaéreo de Washington. Habría aterrizado verticalmente en el estacionamiento del Pentágono, permaneciendo horizontal [?]. Habría chocado contra la fachada a la altura de la planta baja...el fuselaje se habría desintegrado en el interior. Una de sus alas, tal vez ambas se habrían incendiado en el exterior...” A continuación, añade: “nadie vió el menor pedazo de avión, ni siquiera el tren de aterrizaje, sólo fragmentos de metal no identificables. En cuanto a las cámaras de videovigilancia del estacionamiento del Pentágono, éstas tampoco vieron el Boeing en ningún momento y desde ningún ángulo. Muchas personas conducían su automóvil por la autopista que bordea al Pentágono, escucharon el ruido de un avión que pasaba sobre sus cabezas. El ruido era estridente, como el de un avión caza, no el de un avión comercial. Algunos dicen haber visto el aparato; lo describen como un pequeño avión de ocho o diez pasajeros, no como un Boeing 757... dados la velocidad y su capacidad de maniobra, no podía ser un avión comercial sino sólo un aparato militar. Todos estos testimonios y

observaciones podrían corresponder al disparo de un misil de última generación del tipo AGM provisto de ... uranio empobrecido del tipo BLU, guiado por GPS”.

Finalmente, Thierry Meyssan concluye su hipótesis verosímil, la que podríamos bautizar como “fuego amigo”: “... solo un misil del ejército de los Estados Unidos de América que emita un código conocido puede entrar en el espacio aéreo del Pentágono sin desencadenar el disparo de los antimisiles. Este atentado no pudo haber sido cometido más que por militares estadounidenses contra otros militares estadounidenses. Si la administración Bus falsificó el atentado del Pentágono para enmascarar problemas internos ¿no pudo ocultar también algunos elementos de los atentados ocurridos en el World Trade Center?”.

Pero regresemos a Osama Ben Laden. ¿Cómo pudo ser posible que este antiguo socio de la familia petrolera de los Bush, anterior agente de la CIA, caído en desgracia a los ojos de Occidente, haya tenido la capacidad manifiesta para planificar, organizar, instrumentar y ejecutar al magno atentado terrorista, desde una cueva permanentemente sitiada , asediada y bombardeada desde los años ochentas del siglo pasado entre Afganistán y Pakistan?. Al respecto, el estadounidense Joseph John HreynaK afirmó en un artículo provocador y desestabilizador aparecido en el moscovita Pravda, lo siguiente: “ Al Qaeda no existe y nunca ha existido. Se trata de un enemigo fabricado que ha sido creado por la administración Bus como justificación para librar una guerra por el control de los recursos mundiales del petróleo” (citado en Jalife- Rahme, 2004 (a)).

Para cerrar esta serie de reflexiones críticas sobre hipótesis alternativas que podrían explicar la verdad racional de lo ocurrido en los actos

terroristas del 11 de septiembre de 2001 y partiendo de los sabios consejos que, desde niño, recibí de mis padres, a saber: “Cuando no entiendas una situación compleja, busca el camino del dinero” y, a reserva de hacer una investigación de carácter estructural y megaeconómico, geo-político y estratégico-planetario, por ahora solo me preguntaría: ¿Quiénes fueron los beneficiarios inmediatos en dólares contantes y sonantes en la coyuntura que se dio con los desastrosos eventos terroristas de ese auténtico septiembre negro?. Ya thierry Meyssan tiene su propia opinión: “Washington afirma que los aviones fueron desviados por dos grupos de cinco individuos, ofrece nombres y todo, pero resulta que los nombres de los piratas del aire no figuran en la lista de nombres que enviaron las compañías aéreas en sus listas de pasajeros. Para mí, fueron varias las personas que organizaron esos atentados y esa gente se encontraba en el interior del aparato de Estado de los Estados Unidos...están los grupos de poder, entre ellos los diversos lobbys: petróleo [Condoleeza Rice], farmacéutico [Donald Rumsfeld], y de seguros [cuyo máximo beneficiario pareció ser el antiguo presidente de la Federación de Filantropías Judías de New York, Larry Abraham Siverstein]... Estados Unidos se inventó un nuevo adversario, fabricaron completamente ese monstruo de “terrorismo islámico” y están reorganizando totalmente las relaciones internacionales en torno suyo y alrededor de ese mito” (Ibid. 2002).

En este recuento de hipótesis críticas sobre la verdad racional en la autoría de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, es harto ilustrativo el seguimiento que se ha venido haciendo sobre los beneficiarios inmediatos de la reclamación y el pago de los seguros a causa del derrumbe de las Twin Towers. Resulta que “siete semanas previas a la destrucción del WTC, Larry Abraham Silverstein apuntalado con un caudal de inversionistas, firmó un contrato de arrendamiento por 99 años.

Aún permanecen en secreto los nombres de tan sabios inversionistas que siete semanas después de su participación cobraron los colosales seguros por tres mil quinientos millones de dólares. Silverstein, conocido desarrollador de bienes raíces en New York , ya poseía la propiedad del 7WTC, un anexo comercial de las torres que también fue destruido el mismo 11 de septiembre unas ocho horas más tarde de los ataques, en forma por demás extraña... con base en un oscuro contrato, el Grupo Silverstein reclama unos tres mil seiscientos millones de dólares adicionales, ya que el ataque de dos aviones constituye, a su juicio dos ataques terroristas separados, es decir, existe el doble de lo asegurado, como si el WTC hubiera sido destruido dos veces en su totalidad, lo cual, naturalmente, se encuentra en litigio en la Corte” (Jalife- Rahme, 2004 (b)).

Las Twin Towers habían sido construidas bajo la responsabilidad y los recursos de la “Autoridad del Puerto de NYC y New Jersey” , la cual, en el verano de 2001, las arrendó con la justificación de privatizar “las funciones no fundamentales” de ese ente público-gubernamental. La operación de arrendamiento por 99 años “fue por tres mil doscientos millones de dólares “a pagar en abonos” y contaba con “comisiones” por ochocientos millones de dólares, entre los que figuraban cien millones de “anticipo”, de los cuales Silverstein puso catorce millones de su propio dinero. El pago anual de arrendamiento era por 115 millones de dólares. Silverstein ha entablado un juicio por siete mil cien millones de dólares por los seguros del siniestro. Si entendemos bien, Silverstein con solamente 14 millones de dólares de inversión en siete semanas (junto con otros cien millones vertidos por la General Motors(?) que luego se resarciría con creces) recibirá por las Twin Towers un mínimo de tres mil quinientos millones o un máximo de siete mil cien millones de dólares (en caso de ganar el juicio) ¡vaya negociazo! “(Jalife- Rahme, 2004 (c)). ¿Qué

rol jugaron el dirigente de la Autoridad del Puerto Lewis M. Einsensberg, el alcalde Rudolf Giuliani y el gobernador George Pataki en este acto presumiblemente constitutivo de un delito de tráfico de influencias y los que se le relacionen? Parece que todavía no es posible conocerlo; lo cierto es que, a partir de entonces, los tres políticos se transformaron en miembros prominentes de la Coalición de Judíos Republicanos.

Hasta aquí, por ahora, nuestras hipótesis sobre las transnacionales y su probable rol en el terrorismo, en tanto arma geopolítica y estratégico-planetaria.

### ***Corporación transnacional versus Estado y desarrollo nacionales***

Una vez expuestos los apuntamientos anteriores, a manera de reflexión, creemos que es pertinente esbozar algunas ideas sobre la lucha y el conflicto ineludibles que existe entre corporación transnacional, por un lado, y el Estado nacional y logro del desarrollo nacional, por el otro. "...el Estado ha perdido su posición de actor único y exclusivo en las relaciones internacionales. Si bien los Estados son todavía los protagonistas más importantes en la política internacional, especialmente en la medida en que siguen monopolizando casi todo el uso de la fuerza, las últimas décadas han asistido al surgimiento de otros factores internacionales significativos, al menos en tanto constituyen organizaciones de alguna manera autónomas que controlan recursos sustanciales y participan en relaciones políticas con otros actores a través de los límites estatales". (White y Correa, op.cit., p. 175. Citando a Robert Kehone y Joseph Naje: *Transnational relative World Politics*. Harvard 1973, Introducción p. XXIV).

Para que un Estado nacional pueda preservarse como tal como auténtico representante y defensor de las mayorías efectivas de la población de un país (especialmente de un país atrasado y dependiente, como lo son la totalidad de los latinoamericanos), el Estado nacional tendrá que enfrentarse al imperialismo encarnado en las corporaciones transnacionales a través del establecimiento, logro y defensa, defensa “a muerte” de auténticos objetivos sociales y populares, algunos de los cuales presentamos (desordenadamente) aquí (obviamente, se trata de objetivos relacionados vis a vis las corporaciones transnacionales):

- 1) Entablar una lucha constante y sistemática contra la enajenación cultural e ideológica, o sea, contra las tradiciones e innovaciones endógenas, pero sobre todo contra las exógenas, que favorecen la irrupción de un modo de vida social deformado y dependiente, que no tiene raíces en las condiciones nacionales de existencia y que prevalece como opresor y rector del destino nacional propio;
- 2) la permanente creación, absorción y adaptación de las innovaciones tecnológicas y organizacionales. En este renglón, es muy importante conservar el máximo de independencia respecto a la importación indiscriminada de los medios de producción tales como el capital, la tecnología y el management organizacional para la empresa económica;
- 3) lograr una combinación “conveniente” de las actividades económicas de inversión y más adelante, se reducirá al mínimo el crecimiento industrial que, por un lado, propicie el consumo dispendioso y, por otro, corrompa el equilibrio medioambiental, básico para una existencia biológica sana. Además, bajo la

pena de desencadenar el Apocalipsis del hambre generalizada y crónica, cuyos estragos ya son terribles en los países muy pobres, en ningún caso y por ningún motivo debe sacrificarse el desarrollo agropecuario en aras de un simple crecimiento industrial “diversificado” pero innecesario;

- 4) una mayor independencia (o menor dependencia) respecto a la colocación de la producción en el exterior. Además, no deberán exportarse los productos de primera necesidad (en especial, alimentos y materias primas), en tanto no se hayan satisfecho los requisitos básicos para el suministro del aparato económico y de la gran mayoría de la población intranacional;
- 5) la generación constante de empleos productivos y permanentes dentro del marco de una política económica autónoma capaz de ocupar plenamente a toda la fuerza de trabajo manual e intelectual disponible y que, lógicamente, erradique el desempleo y el subempleo (sobreterciarización) crónicos;
- 6) como aspecto más fundamental, lograr y mantener una propagación “justa” de la mayor parte del producto económico nacional, es decir, redistribuir la riqueza y el ingreso entre la mayoría estadística de la población: los diferentes estratos socio ocupacionales, los sectores económicos y las regiones de la nación;
- 7) finalmente, la diferenciación y la especialización de las estructuras políticas, con el objeto de incrementar su capacidad de servicio a las necesidades, intereses y valores de las mayorías populares,

mediante el eficiente desempeño de funciones gubernamentales y administrativas en expansión y cada vez más diversificadas.

Una conclusión: ¿Están los procesos planetarios acelerando la descomposición-privatización de lo público?

¿De qué manera debería de ser planteado el problema referente al “nuevo rol” del Estado y el Gobierno en la regulación de los procesos planetarios de privatización de la actividad de prácticamente todos los sistemas económicos de una parte de Occidentalía llamada América Latina?.

En primera instancia, valdría la pena preguntar si hemos sido capaces de aprender las lecciones de la historia universal<sup>3</sup> o al menos de la historia universal de este siglo. En efecto, las tendencias y tentaciones globalizantes y privatizadoras no son ninguna novedad. Teniendo presente que deberá estudiarse con toda profundidad la historia de la vida privada en las sociedades occidentales o, como la nuestra, occidentalizadas, podemos recordar el ejemplo cimero de los propios Estados Unidos de Norteamérica (que para muchos continúa siendo el modelo a seguir): la política Roosveltiana-Keynesiana del New Deal de los años treinta del siglo XX que se puso en marcha, a consecuencia de una devastadora tendencia anterior de aproximadamente treinta y cinco a cuarenta años, en la que se dio rienda suelta a una dinámica de acumulación sustentada en el “motor” económico que significó la

<sup>3</sup> A reserva de emprender un estudio sistemático sobre el asunto, habría que recordar que, luego del descubrimiento-conquista de América, la posterior colonización tuvo diferentes estrategias económicas; por ejemplo, en tanto que para los portugueses ésta fue planteada como una misión bajo la conducción y los recursos públicos y gubernamentales, para los españoles el planteamiento fue de una pleyade de iniciativas de empresas privadas de saqueo, mediando como regulador el correspondiente tributo del quinto real; así al menos se actuó durante el primer siglo colonial.

transferencia bestial, salvaje y masiva de riqueza pública y gubernamental a manos privadas, bajo la conducción del primer Roosevelt (Teodoro) y que se conoce en la historia económica reciente como el “Robber Barons process”, algo así como el proceso saqueador de los ladrones de alcurnia. (Cfr. Meyer, Lorenzo, en varios ensayos aparecidos en Reforma entre 1990 y 1997).

En segunda instancia, deberíamos reconocer que, aún habiendo hechos esfuerzos loables de investigación teórica, metodológica y empírica por esforzados científicos, tecnólogos y profesionistas latinoamericanos, que han tenido como marco los correspondientes esfuerzos realizados en los países del capitalismo post-industrial; no parece haber llegado aún el momento de reconocer que existe un cúmulo de conocimientos propio, latinoamericano, indo-americano, afro-americano, lusitano-americano, franco-americano, hispano-americano que nos permitiera, en la hora actual, dar tratamientos y resolución a la problemática del nuevo rol del Estado y del Gobierno ante la regulación de los procesos de globalización y de privatización compulsivas que se tienen en curso en la mayor parte de los sistemas económicos latinoamericanos. La práctica planetaria privatizadora parece estar avanzando ciega, sin la luz y la guía que pudiera proporcionarles la reflexión teórica y metodológica, así como la acción prospectiva y estratégica correspondientes.

En tercera instancia, la mayor parte de los sedicentes gobernantes que, especialmente en los últimos años, han ejercido la dominación sobre los pueblos de América latina, han dejado de lado la riqueza de la memoria social, económica y política generada en la región, han abandonado la riqueza del conocimiento histórico y del análisis científico y, paralelamente, parecen haberse retrotraído y refugiado en la asimilación y aplicación de

una especie de pensamiento mágico-religioso y maniqueo, el cual es reduccionista hasta el absurdo de la frase siguiente: “la acción pública equivale al infierno y la acción privada equivale al paraíso”. Estas afirmaciones, que han trascendido ya del plano axiológico e ideológico para instalarse en el plano doctrinario y dogmático, se nos ha venido dosificando a los individuos y a las colectividades en América latina, de suerte tal que, en el momento actual constituyen “principios” y “reglas”, creencias y enfoques que intentan ser “verdades primeras, infinitas y eternas”. Así, los mercatólatras sustituyeron a los estatólatras.

De esta manera en esta parte de Occidentalía de nuestros afectos y amores, en esta América Latina que, como decía Rubén Darío, en su mayoría todavía habla en español y todavía reza a Jesucristo, el impacto de la aplicación de ese pensamiento mágico-religioso y maniqueo, ha llevado a esos sedicentes gobernantes, a esos dominadores-saqueadores privados y públicos, a destruir sobre todo en los últimos años, lo que ellos mismos han llamado el altar del Estado, y a intentar construir lo que yo mismo llamo el altar del mercado, altar que continúa y, velozmente, exige ofrendas y sacrificios que hieren y ofenden a segmentos cada vez más amplios de la población latinoamericana; construcción, por cierto, con una grave falla estructural de ingeniería ya que pretende edificar una “nueva sociedad” sin la mayoría de la población, que pretende privilegiar a los especuladores y jugadores de la economía-casino, y a veces a los criminales económicos, en detrimento de los productores y de los consumidores; en síntesis, que pretenden una sociedad de mercado sin mercado.

Es ésta la esencia que debe ser puesta de relieve en el tratamiento y en el intento de resolución de una teoría política crítica sobre el gobierno y su regulación social y económica. Así, mediante el estudio y la revisión,

dentro de las teorías políticas y económicas de sustento ideológico social-demócrata y liberal-democrático, de los diferentes enfoques sobre los valores, las pasiones, las necesidades y los intereses de la mayoría estadística de la población, así como sobre el hecho social del individualismo posesivo y sus distintas expresiones y configuraciones en “derechos” de propiedad sobre las riquezas naturales y sociales, entre ellos el de propiedad privada, se deberá construir un marco de teoría empírica para dar un tratamiento de pretensión científica. Al megaproceso que, como espectro de moda, parece recorrer a todas las sociedades en este principio de milenio: el fantasma de la globalización y la privatización del mundo.

Estas reflexiones iniciales, necesariamente provisionales, conjeturales aproximativas, imprecisas y sujetas a la controversia y la polémica, pretenden sustentar la hipótesis-guía, de que, al menos desde que fue inventado por las muy antiguas civilizaciones asiático-africanas y sistematizado y universalizado por las menos antiguas civilizaciones europeas-occidentales, el asunto de lo nacional y lo planetario y de lo privado y lo público constituyen dos binomios del conocimiento y de la acción humanos con un carácter indisociable, siempre en una relación turbulenta y conflictiva pero siempre también en una relación estructural indestructible. De esta suerte, ambos conjuntos de acciones constituyen el zócalo, la base de la regulación y la gobernación sociales; el atentar contra una u otra, es atentar contra los pilares y fundamentos de toda sociedad civilizada. Lo público y lo planetario no tienen esencia ni existencia más que en función de lo privado y lo nacional esto es, de lo económico social concreto; lo privado no puede tener esencia ni existencia más que en función de lo público, esto es, lo institucional lo político y lo histórico.

Podríamos establecer como pretensión o intento de hipótesis de nuestra preocupación de aquí y ahora (*ici et maintenant, hic et nunc*), el problema fundamental de que la regulación social se centra y se habrá de ocupar en buscar y encontrar una fuente de equilibrio homeostático entre la acción pública y la acción privada en el logro y perfeccionamiento de la justicia como utilidad, la justicia como imparcialidad, la justicia conmutativa y la justicia distributiva del bien colectivo, pero especialmente del bien de los menos favorecidos de las sociedades dependientes y subordinadas, de los pobres, hoy globalizados.

A esta hora de la reflexión, ¿No será que a las dimensiones planetario-nacional, global-local, y de lo público y lo privado; nos ha faltado introducir las dimensiones ricos y pobres, arriba y abajo, humillación y dignidad?. A este respecto, existen espléndidos pensamientos de mujeres y hombres en lo público, lo privado y lo social de incuestionable autoridad y estatura moral y política. Recordemos algunos.

El primer pensamiento, proveniente del superdesarrollo de los Estados Unidos: “Y me ha golpeado la palabra que los musulmanes usan a menudo para definir su situación: humillación. No dicen pobreza, marginalidad, sino humillación, un término cultural...Davos, es decir, la globalización por todo lo alto, ha muerto. Porto Alegre, en cambio, sobrevivirá, precisamente porque es la respuesta desde abajo” (Rifkin 2001).

El segundo pensamiento, generado en el infradesarrollo de la India: “La única forma de tener bajo control el poder, es oponérsele, nunca buscar tenerlo. La oposición es permanente. La única cosa que vale la pena globalizar es el disenso” (Roy, Arundhati 2004 (a)).

“La inmanejable frustración generada por el incesante empobrecimiento y despojo del proyecto de *globalización empresarial* aviva la violencia de los pobres contra los pobres – la perfecta cortina de humo para mantener las estructuras de poder intactas y sin ser cuestionadas.

“... creo que las batallas deben ser libradas estratégicamente desde posiciones de fuerza, no de debilidad... ser pobre no es lo mismo que ser débil. La fortaleza de los pobres no está dentro de los edificios de oficinas y de las cortes. Está afuera, en los campos, las montañas, los valles, las calles de las ciudades y los campos universitarios ... Ahí es dónde deben llevarse a cabo las negociaciones; ahí es donde se debe librar la batalla.

“Necesitamos mirar hacia arriba y discutir urgentemente estrategias de resistencia, enfocarnos en blancos reales, librar batallas reales e infligir un daño real”. (Roy, Arundhati 2004 (b)).

El tercer pensamiento, en fin, producto de la más alta dignidad latinoamericana: “En nuestro mundo reina el caos dentro y fuera de las fronteras. Leyes ciegas son presentadas como normas divinas que traerán la paz, el orden, el bienestar y la seguridad que tanto necesita nuestro planeta... Nada de lo que existe en el orden económico y político sirve para los intereses de la humanidad. No puede sostenerse. Hay que cambiarlo. Basta recordar que somos ya más de 6 mil millones de habitantes, de los cuales, el 80 por ciento es pobre” (Fidel Castro Ruz, 2000).

Con estos pensamientos concluyo; con sus ideas habré de comenzar pues, bien miradas las cosas de la investigación teórica y empírica “busquemos como quienes van a encontrar y encontremos como

quienes aun han de buscar, pues cuando el hombre ha terminado algo, entonces es cuando empieza” (San Agustín De la Trinidad\_cap. IX).

### ***Conclusión***

En el frente interno, una prueba de la guerra entre el creciente Armagedón megaprivatizador representado por las corporaciones transnacionales y el menguante Leviathán minipúblico caracterizado por los Estados nacionales, la proporciona la dolorosa situación vivida por nuestro país a propósito del denominado rescate bancario Fobaproa IPAB, en el sexenio de Ernesto Zedillo:

“Nadie ha sido la mejor presa de la alquimia financiera que el “México neoliberal” que ha transmutado hasta el cansancio su química petrolera. El “México neoliberal” , para no variar, había sido, cuatro años antes de las turbulencias asiáticas, el conejillo de indias de la experimentación de la banca israelí-anglosajona con el *efecto tequila* mediante el cual se despachó con la cuchara grande el banco de inversiones Goldman Sachs con los hermanos Werner Wainfeld (Martín y Alejandro, firmante y pagador, respectivamente, de los infames pagarés Fobaproa/IPAB en la Secretaría de Hacienda desde sus funciones de desmantelamiento financiero como preámbulo de la captura del petróleo por la puerta trasera fiscal donde la química petrolera es transmutada en alquimia financiera. Luego de concluir su exitoso desmantelamiento financiero en México, el israelí-argentino-”mexicano” Martín Werner Wainfeld pasó de inmediato a laborar a la matriz neoyorquina de Goldman Sachs.” (Jalife Rahme 2007).

En el frente externo, y ante el declive tendencial definitivo del dólar, el siglo XXI revaloriza dos binomios harto tangibles: petróleo, gas oro y plata.

La influencia geo-financiera está tratando, a nuestro juicio infructuosamente, de apuntalar la hegemonía unipolar de un decadente dólar, transmutando la química petrolera en el vil papel chatarra, que es la esencia de la globalización financiera del corte transnacional privado y controlada por la banca israelí-anglosajona.

Con la crónica de una derrota largamente anunciada de los Estados Unidos en Irak, los escenarios por venir anuncian cinco consecuencias mayúsculas.

“1) se derrumba la “contención” a China – de lo que se trataba, según la Guía Política de Planeación, de 1992 del Pentágono bajo la firma de Paul Dundes Wolfowitz, subsecretario de Dick Cheney, cuando EU iniciaba su imperio unipolar, un año después de la disolución de la URSS -- al contrario, Pekín se asienta como una nueva potencia de primer orden; 2) detiene la globalización financiera y da pie al progreso de su desglobalización; 3) pierde su hegemonía el dólar y desnuda la vulnerable realidad geofinanciera y geoeconómica de EU; el único imperio deudor en la historia de la humanidad; 4) la multipolaridad, “nuevo orden hexapolar”, [septapolar sí además de la Unión Europea, los Estados Unidos, Brasil, Rusia, India y China, se incluye también a Japón] sustituye la efímera unipolaridad que no aportó gobernabilidad global ni prosperidad compartida, sino sangre y fuego para beneficiar en última instancia a la plutocracia neoliberal global; y 5) emerge la teocracia de los ayatolas de Irán como la nueva potencia regional en el

**Golfo Pérsico: un efecto totalmente indeseable para la tripleta de EU, Gran Bretaña e Israel. “ (Jalife Rahme 2007).**

**La nueva etapa, en esta guerra planetaria despiadada parece estarse configurando: la globalización financiera controlada por el Armagedón transnacional privado contra la naciente globalización petrolera gasera de corte estatal geopolítico por parte de los actores del nuevo orden septapolar.**

### ***Bibliografía y hemerografía***

Albert, Michel 1995. **Capitalisme contre Capitalisme**. Ed Albin Michel. Paris.

Alejo;Franciso Javier, René Villareal “Economía y Comercio Internacional” y Saúl Trejo Reyes 1976. **Derecho Económico Internacional**, FCE, México.

Calva, José Luis 2004. “Hacia la tercera década perdida”. **El Universal**, 16 de enero de 2004.

Castro, Ruz Fidel 2000. “Cumbre del Milenio”. Discurso ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. **Milenio Diario**, 7 de septiembre de 2000.

Fajnzylber, Fernando y Trinidad”. Las Empresas transnacionales. Martínez Tarragó 1976. **Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana**, FCE, México.

Jalife Rahme Alfredo 1996. “Globalización económica y desglobalización política”. **El Financiero (E.F.)**, 31 de agosto de 1996.

Jalife Rahme Alfredo 1998. "... la metástasis global." E.F., 5 de septiembre de 1998.

Jalife Rahme Alfredo 1999. "Filibusterismo. financiero, megaespeculación y teoría del Caos". E.F., 23 de enero de 1999.

Jalife Rahme Alfredo 2001. (a). "La agenda oculta de Afganistán: Sostener el dólar por medio del petróleo". E.F., 15 de octubre de 2001.

Jalife Rahme Alfredo 2001. (b). "La trampa de Bush: mafias petroleras y talibanes bárbaros". E.F. 29 de octubre de 2001.

Jalife Rahme Alfredo 2001. (c). "Globalización financiera: ¿aliada invisible del terrorismo global?" E.F., 5 de noviembre de 2001.

Jalife Rahme Alfredo 2001. (d) "Del condominio energético bipolar ruso-estadounidense al colapso texano de la gasera Enron". E.F., 3 de diciembre de 2001.

Jalife Rahme Alfredo 2002. (a) "Enronitis: ¿quién califica a las trampas californianas?". E.F., 24 de noviembre de 2002.

Jalife Rahme Alfredo 2002. (b) "Las cláusulas MAC: la "contabilidad hamburguesa" de Greenspan. E.F., 11 de marzo de 2002.

Jalife Rahme Alfredo 2002. (c) "El presidente Goerge W. Bus ¡sí sabía!". La jornada (L.J), 19 de mayo de 2002.

Jalife Rahme Alfredo 2002. (d) "La desinformación, arma global de destrucción masiva". L.J., 24 de noviembre de 2002.

Jalife Rahme Alfredo 2004. (a) "De Chechenia a Indonesia: el terrorismo geopolítico". L.J., 12 de septiembre de 2004.

Jalife Rahme Alfredo 2004 (b) "New York: los dueños del World Trade Center". L.J., 26 de septiembre de 2004.

Jalife Rahme Alfredo 2004 (c) "Movimientos bursátiles y catastrales previos al 9/11. El negociazo de las catástrofes prefiguradas" L.J., 3 de octubre de 2004.

Jalife Rahme Alfredo 2005. "¿Se acabó la globalización?" L.J., 6 de abril de 2005.

Jalife Rahme Alfredo 2006. "¿Incompatibilidad de la "globalización económica" con la "globalización financiera"? L.J., 15 de noviembre de 2006.

Jalife Rahme Alfredo 2007. "De la alquimia financiera a la química petrolera". L.J., 11 de abril de 2007.

Meyer, Lorenzo 1990 a 1997. Varios ensayos en Reforma.

**Meysan, Thierry 2002. 11 de septiembre de 2001. La Terrible Impostura. Ningún avión se estrelló en el Pentágono. Ed. El ateneo. 2002 (véase también la entrevista hecha por Auxilio Alcantar a este autor “Las mentiras Oficiales”, Reforma El Angel, 8 de septiembre de 2002.**

**Monsivais, Carlos 1997. “El que desertificare al certificador” Excelsior, 16 de marzo de 1997.**

**Rifkin, Jeremy. 2001. “El 11 de septiembre se acabó la idea de un mundo sin fronteras”. La Jornada, 18 de noviembre de 2001.**

**Roy, Arundhati 2004. (a) “La sonrisa de Arundhati Roy” Masiosare. La Jornada, 22 de febrero de 2004.**

**Roy, Arundhati 2004. (b) “Reimaginar la desobediencia civil” Masiosare. La Jornada, 30 de mayo de 2004.**

**Stiglitz, Joseph E. 2007. “La mision global de la UE”. El País, 8 de abril de 2007.**

**Vilchis García, Roberto Da. 1975. El Enfoque de Sistemas en el estudio de la estructura y el proceso del Gobierno y la Administración Pública. Vinculación entre Organización, Cibernética, Sistema Social Y Subsistema Político. Ed. Del autor. México.**

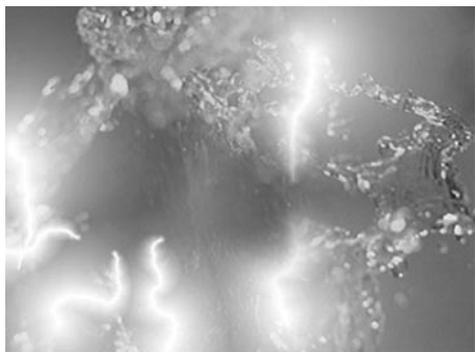
**Vilchis García, Roberto Da. 1990. “¿Tamaño del Estado? Estado, economía y Empresa Pública”. La**

**Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Año II, No. 3, Julio de 1990.**

Williamson, John 1990. **The Progress of policy reform in Latin America.** Institute for International Economics, Washington D.C., 1990.

White, Eduardo y Carlos Correa 1976. “El control de las Empresas Transnacionales y la Carta de derechos y deberes de los Estados”, en **Derecho Económico Internacional**, FCE, México.

Wionczek, Miguel S. 1973. “Las Empresas Transnacionales; paraísos de felicidad y de otros juegos”. **Revista Comercio Exterior**, noviembre 1973, México.



## Abstract

### El gestor municipal en México. ¿Nuevo actor, viejos problemas?

**Juan Manuel Barrera Grageda\***

*El autor expone las ventajas institucionales para que la figura del gestor municipal sea adoptada en México con el fin de profesionalizar el desempeño de las responsabilidades administrativas locales, considerando la importancia de las políticas públicas y la prestación de los servicios públicos a partir de un eje central que articule la coordinación de los esfuerzos comunitarios; asumiendo una labor de mediación entre los ciudadanos y las autoridades, teniendo además a su cargo, actividades relacionadas con la selección del personal, el presupuesto, los gastos a realizar, la definición de los objetivos comunitarios, la comunicación con los líderes locales, así como la elaboración del plan maestro de las acciones que se deben realizar.*

*Palabras clave: Coordinación, gobierno local, gestor, política pública y servicios públicos.*

*The author exposes the institutional advantages so that the figure of the municipal manager is adopted in Mexico with the purpose of professionalizing the performance of the local administrative responsibilities, considering the importance of the public policies and the benefit of the services public from a central axis that articulates the coordination of the communitarian efforts; assuming a work of mediation between the citizens and the authorities, having in addition to its position, activities related to the selection of the personnel, the budget, the expenses to make, the definition of the communitarian objectives, the communication with the local leaders, as well as the elaboration of the masterful plan of the actions that are due to make.*

\* Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Funcionario público en la Secretaría de Gobernación y profesor de la FES Acatlán. Mención Honorífica del Premio IAPEM 2005.

*Key words: Coordination, political local, managing government public and services public.*

## ***Introducción***

Los temas municipales en México han experimentado un importante proceso de revaloración en los últimos años. Conforme se han instaurado prácticas propias de regímenes democráticos en los tres ámbitos de gobierno, los municipios han ocupado un lugar cada vez más trascendente en el debate público nacional. De forma gradual han dejado de ser un elemento meramente discursivo y prescindible, convirtiéndose en un actor central que genera preocupaciones sobre sus problemas recurrentes, sus dinámicas internas y sus escenarios futuros.

Este redescubrimiento, sin embargo, no sólo ha representado un nuevo impulso en las tareas que desempeñan los principales actores involucrados en el tema. También ha sido el medio por el que han quedado al descubierto diversas carencias ancestrales en estas esferas. La alta dependencia financiera y política hacia los ámbitos estatal y federal de gobierno, la falta de continuidad de los escasos programas de mediano y largo plazo, la rigidez en los modelos de administración y la precaria profesionalización del funcionariado municipal, entre otros, han sido problemas comunes y recurrentes en la historia de los gobiernos locales del país.

Lo anterior ha originado un fenómeno de dos vertientes. Por un lado, los habitantes municipales se han percatado de los beneficios que implica acceder a diversas opciones políticas y de gestión a través de elecciones confiables y competidas. Por el otro, han experimentado un preocupante proceso de desencanto, evidente en los reducidos niveles de confianza hacia sus autoridades, debido a la ineficiencia que un alto porcentaje de los funcionarios electos muestra al momento de afrontar sus responsabilidades cotidianas.

En este escenario, el principal reto del municipio mexicano radica en consolidar su papel como ámbito de gobierno más cercano a la población, promotor primario del desarrollo económico y base de la identidad cultural de los ciudadanos.

Este artículo, el cual forma parte de una investigación más amplia, busca contribuir en este debate desde la perspectiva de la administración pública. El tema a analizar se centra en la figura del Gestor Municipal en los ayuntamientos, estrategia de organización administrativa aplicada con anterioridad en diversos países, pero cuya utilización en México ha sido inédita. El objetivo es conocer y analizar los retos y las oportunidades, los alcances y los límites que implicaría adoptar esta modalidad de organización interna en el ámbito local mexicano.

Como el título del trabajo sugiere, se busca estar en condiciones de afirmar si la posible incorporación de un nuevo funcionario local, denominado Gestor Municipal, representaría una mejora significativa en la administración y provisión de servicios locales, o bien, si dicha propuesta mantendría la realidad municipal tal y como hasta ahora se conoce.

### ***La problemática municipal en México***

Los municipios mexicanos enfrentan actualmente una situación extremadamente desigual, aunque con rasgos y problemas comunes. Diversas encuestas e investigaciones han dado constancia de la condición en la que se encuentran los gobiernos locales del país desde inicios de la década de 1990. El signo más evidente es la heterogeneidad, es decir la enorme brecha que existe entre los municipios con mayores

índices de desarrollo y bonanza, y sus contrapartes atrapadas en terrenos anquilosados,<sup>1</sup> así como al amplio universo que oscila entre ambas orillas.

La Encuesta de Gestión Municipal realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) en 1993,<sup>2</sup> así como la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, elaborada por el INEGI y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL),<sup>3</sup> han comprobado que la mayor parte de los municipios presentan problemas respecto a la integración y funcionamiento eficaz de sus ayuntamientos, así como al escaso financiamiento que poseen para la atención de sus múltiples responsabilidades y tareas cotidianas. Asimismo, que muestran serias limitaciones respecto a los recursos humanos disponibles, a los métodos de participación y vigilancia ciudadana, y a la aplicación de técnicas eficientes de gestión pública.

Con el fin de revertir esta situación se han aplicado en los últimos años diversas estrategias que pueden agruparse en cuatro grandes áreas:

<sup>1</sup> De acuerdo con el estudio "Índice de Desarrollo Humano Municipal en México", realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el país cohabitan gobiernos locales con un grado de desarrollo humano y calidad de vida similares a los presentados en Alemania, España e Italia (por ejemplo, San Pedro Garza García, N.L., Cuernavaca, Mor., y la delegación Benito Juárez en el Distrito Federal), con aquellos cuyas condiciones semejan a Tanzania y Guinea en África (Metlatónoc, Gro., Coicoyán de las Flores, Oax., y Tehuipango, Ver.). Lo anterior se ha derivado del análisis de los indicadores relativos a la esperanza de vida, la tasa de alfabetización, la matrícula escolar y el Producto Interno Bruto per cápita en 2 mil 426 municipios y 16 delegaciones políticas.

<sup>2</sup> Encuesta de Gestión Municipal CIDE-INEGI 1993, citada en Rodolfo García del Castillo, *Los Municipios en México. Los Retos ante el Futuro*, México, CIDE / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1999, pp. 237-238.

<sup>3</sup> Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, México, INEGI / INDESOL, 2000. Leticia Santín del Río (Coord.), *Perfil y Perspectivas de los Municipios Mexicanos para la Construcción de una Política Social de Estado*, México, SEDESOL / INDESOL / FLACSO, 2002.

reformas jurídicas, reformas electorales, la reforma municipal y la gerencia pública.

En la primera, los esfuerzos se han enfocado a clarificar las atribuciones y funciones de los ayuntamientos dentro del marco jurídico que los rige. Sin embargo, en opinión de diversos académicos, dichas enmiendas constitucionales “no aportaron las reglas ni los incentivos correctos para afrontarlos”.<sup>4</sup> Los municipios cuentan con mayores responsabilidades, en efecto, pero carecen de las herramientas y recursos necesarios para abordarlas de forma exitosa.

Las reformas electorales –tanto federales como estatales– han buscado dotar de mayores niveles de legitimidad y gobernabilidad a los municipios a través de distintas formas de elección de sus autoridades, aunque el impacto de esta medida no se ha reflejado de manera necesaria en la conformación de administraciones públicas eficientes.

La reforma municipal ha sido un tema largamente explorado y debatido en diversos foros, pero escasamente consolidado. De esta forma, aún están pendientes, entre otros temas, la ampliación del mandato constitucional de los ayuntamientos a cuatro o seis años, la sincronización de los calendarios electorales para hacer concurrentes las elecciones de las autoridades estatales y locales, y la incorporación de la reelección consecutiva de los alcaldes

Por último, la gerencia municipal ha sido un tema de reciente incorporación en la discusión de los temas locales. Su característica ha sido la inclusión de nuevos métodos de gestión en la dotación de los

<sup>4</sup> Mauricio Merino, *Los Gobiernos Municipales de México: el Problema del Diseño Institucional*, México, CIDE, Documento de trabajo núm. 145, 2004, p. 1.

servicios públicos. Los resultados han sido exitosos en determinados casos, sobre todo en términos de calidad y eficiencia. Sin embargo, también han propiciado rechazo e inercias en la ciudadanía, en especial por el incremento de los costos y por la pérdida de referentes políticos al momento de identificar a los responsables de los servicios.

Estas estrategias han mostrado su utilidad en determinados contextos sociales y etapas históricas. En contraste, conforme los requerimientos ciudadanos se han hecho cada vez más complejos y sofisticados, a medida que nuevos retos se suman a los tradicionales rezagos, ha surgido la necesidad de buscar nuevas alternativas de gestión.

Es en este punto donde se intenta hacer hincapié. En analizar un tema escasamente abordado y que implicaría una nueva estrategia para el ámbito local: el replanteamiento de la estructura interna del ayuntamiento mediante la introducción del Gestor Municipal.

### *El gestor municipal*

El término Gestor Municipal es la traducción que se utiliza en este trabajo para denominar la figura del City Manager dentro del Council-Manager Plan de Estados Unidos, referente inmediato de la propuesta analizada. La palabra gestor ha sido tomada de la voz original en inglés manager, la cual también ha sido traducida como “gerente”, “administrador” o “director”.<sup>5</sup> Sin embargo, se ha optado por “gestor” siguiendo las consideraciones de Mark H. Moore en el sentido de que, al igual que el gerente, el primero implica a un funcionario calificado,

<sup>5</sup> De hecho, las traducciones más comunes para identificar al City Manager han sido “Gerente Municipal”, “Administrador Municipal” y “Administrador de la Ciudad”.

profesional y experto, pero que se diferencia de éste al no descuidar el aspecto político en su desempeño dentro de la administración pública.<sup>6</sup> De esta forma, el término intenta mantener las características básicas del manager (como la maximización del potencial humano y la coordinación de esfuerzos para alcanzar objetivos institucionales predeterminados),<sup>7</sup> pero reteniendo un referente político debido a la naturaleza de su actividad en el sector público.

El objetivo de este modelo es eficientar la gestión de los gobiernos locales a través de la profesionalización de los cargos públicos y la complementación de las funciones políticas y administrativas del municipio. Bajo esta lógica, los trabajos políticos y administrativos deben ser realizados por personas capacitadas para ello. El Gestor Municipal, entonces, es un funcionario con el carácter de “experto” y “profesional”, designado por los miembros electos del Ayuntamiento, y cuya labor se concentra en las responsabilidades administrativas locales.

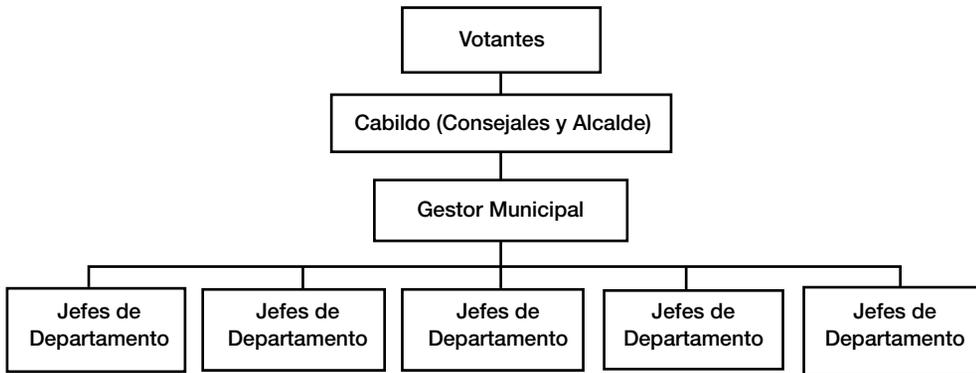
Así, mientras el Cabildo se ocupa de los aspectos estrictamente políticos –como la elaboración y priorización de la agenda pública, la movilización ciudadana y el logro de acuerdos entre los actores municipales, entre otros– el Gestor Municipal se encarga de la ejecución de las políticas públicas y la provisión de los servicios. El poder se concentra en el Ayuntamiento, el alcalde asume un papel de

<sup>6</sup> Este es uno de los debates que rodean a la investigación. Esto se debe, básicamente, al enfoque teórico bajo el cual se evalúa la actuación de este funcionario en la administración pública. Lo ideal es que no sólo sea un mero ejecutor neutral de políticas, sino que participe y contribuya en la formación de la agenda pública sin perder su característica de elemento altamente calificado. Mark H. Moore, *Gestión Estratégica y Creación del Valor en el Sector Público*, Barcelona, Paidós, 1998, p. 20.

<sup>7</sup> Jerry Kinard, *Management*, Lexington, D.C. Heath and Company, 1988, p. 5.

liderazgo, coordinador y activista, y el Gestor Municipal administra las operaciones cotidianas.<sup>8</sup>

Cuadro 1. Estructura local típica en el sistema del Gestor Municipal



Fuente: Elaboración propia.

Este modelo intenta delimitar y complementar la política y la administración bajo el criterio de clarificar lo que a cada una corresponde para su mejor despacho. El gobierno se entiende como el liderazgo moral y político sobre una comunidad, mientras que la administración como las actividades concretas y cuantificables que requieren capacidades y conocimientos específicos. Esto busca responder a diversas experiencias que han demostrado las limitaciones que los políticos locales evidencian al momento de ejercer la administración y viceversa.

<sup>8</sup> William H. Hansell Jr., "El gobierno concejo-gerente: una modalidad de gobierno cuyo momento es propio... de nuevo", en Ciudades Internacionales, número IV, tomo VIII, USA, ICMA, 1996, pp. 1-2.

En suma, el modelo del Gestor Municipal consiste en una organización administrativa de los gobiernos locales con el fin de eficientar la entrega de servicios públicos a la comunidad. Su esencia consiste en un modelo en el que la ciudadanía elige a sus representantes concentrados en el Cabildo, pero que designa a un funcionario capacitado profesionalmente para operar las actividades cotidianas del gobierno local.<sup>9</sup>

El objetivo de complementar ambas actividades ha sido el origen de las principales controversias teóricas sobre el tema. Su vinculación con los postulados del new public management, así como el debate sobre la dicotomía política-administración han motivado la divergencia de posiciones respecto a la propuesta. La discusión se ha centrado en torno a que estas características la alejan de los sustentos de la administración pública y, por lo tanto, no significan una alternativa viable para el entorno gubernamental.

### ***La nueva gerencia pública***

Esta corriente ha cuestionado a la administración pública tradicionalmente conocida al afirmar que su desempeño es ineficiente y costoso, sus resultados poco notables, sus prácticas arcaicas y sus integrantes improductivos y carentes de liderazgo creativo. Basada en la escuela de la elección pública (public choice) y el gerencialismo

<sup>9</sup> Dentro del modelo Alcalde-Ayuntamiento (vigente en México) se elige al Cabildo como cuerpo legislativo y al Alcalde como jefe de gobierno, el cual cuenta con una importante autoridad administrativa. Asimismo, los funcionarios electos en las urnas son responsables tanto de la definición como del manejo de los asuntos administrativos del gobierno local. En el modelo del Gestor Municipal se complementan ambas esferas –política y administrativa– al definir al Cabildo como el órgano que determina las políticas públicas prioritarias, mientras que el Gestor es el encargado de operar y desarrollar tales disposiciones cotidianamente.

clásico, la Nueva Gerencia Pública (NGP) se plantea como políticamente neutra y a favor de modificar el paradigma burocrático, consistente en la delegación específica de autoridad y en la ejecución de procedimientos y reglas de manera uniforme.

El tema central es la “reinención” del gobierno y de su relación con la ciudadanía a través de la adopción de criterios y dinámicas de uso común en el sector privado (como la descentralización de las organizaciones, la creación de estructuras planas y flexibles, la desburocratización, la competencia, la evaluación por resultados, entre otros). Su objetivo es redefinir a la burocracia mediante la transición de los funcionarios tradicionales en managers, así como de los organismos burocráticos en estructuras competitivas.

En contraste, estas propuestas han sido criticadas desde su aparición tanto por el desprecio que ha mostrado hacia el factor político dentro de la gestión pública, como por la carencia de un sustento teórico que constituya una opción tangible frente a la antigua ciencia de la administración pública.

En efecto, diversos autores han señalado que la NGP sólo se ha preocupado por las implicaciones técnicas y los resultados administrativos, en detrimento de las capacidades políticas de la gobernabilidad.<sup>10</sup> De esta manera, ha ignorado sistemáticamente que el sector público no puede funcionar con la misma lógica que su contraparte privada, ya que éste crea valor de forma diferente y se caracteriza por la presencia de la política en cada una de sus fases.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> José Juan Sánchez, *Gestión Pública y Governance*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002, p. 294.

<sup>11</sup> Mark H. Moore, *Gestión Estratégica...* op. Cit., p. 16.

Por otro lado, los señalamientos sobre la debilidad teórica de la NGP se deben a que sus propuestas, presentadas en su mayoría como ejemplos de caso, son “buenas intenciones simplistas que ponen en blanco y negro la actuación de las administraciones públicas frente a la iniciativa privada”.<sup>12</sup> Es decir, no consideran que los programas intergubernamentales implican la coordinación y confrontación de numerosos intereses y grupos.

En conclusión, los preceptos de la NGP de “reinventar el gobierno” mediante la aplicación de un “paradigma posburocrático” han tenido aceptación porque sus conceptos son llamativos a primera vista. En contraste, teórica y metodológicamente no han sido lo suficientemente sólidos para enfrentar y sustituir a la ciencia de la administración pública. Este argumento sirve para fortalecer la elección del término gestor frente al de gerente.

### ***Dicotomía política-administración***

La segunda controversia académica sobre el sistema es la delimitación entre política y administración con el fin de mejorar la gestión local. La discusión del tema es antigua, tanto como la aparición de los estudios sobre administración pública. Aún antes de los trabajos de Woodrow Wilson, Frank Goodnow y William Willoughby, considerados clásicos en la materia, diversos autores europeos ya habían abordado la necesidad de clarificar ambas funciones y ámbitos con la finalidad de facilitar el ejercicio del gobierno y la administración.

<sup>12</sup> Dilulio y Kettl, citados en David Arellano Gault, “Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte”, en *Gestión y Política Pública*, núm. 1, vol. IV, México, CIDE, 1995, pp. 128-129.

Alexandre Vivien, en el texto *Études Administratives* de 1845, afirmó que conforme una sociedad se vuelve más compleja es un imperativo dividir los poderes. Esto propicia que dentro del Poder Ejecutivo se formen tanto la rama política, entendida como la dirección moral de los intereses generales de la nación, como la administrativa encargada de la provisión de los servicios públicos.<sup>13</sup> En esta perspectiva, la política se asumía como la “cabeza” y la administración como los “brazos”.

Esta posición se apoyó en el argumento de la doble composición gubernamental: por un lado, voluntad para concebir; por el otro, fuerza para ejecutar. En resumen, política y administración. En este contexto, el gobierno imprime una dirección moral a la sociedad y la administración engloba los principios o reglas que determinan las relaciones entre el Estado y sus miembros.<sup>14</sup>

Estas posiciones fueron defendidas posteriormente por Wilson, quien en 1887 afirmó que no sólo la administración estaba fuera de la política, sino que la política está fuera de la administración, así como por Frank Goodnow, quien planteó que las funciones primarias de todo Estado son la expresión y la ejecución de su voluntad. Dicha voluntad se forma antes de que la acción la lleve a cabo y se ejecuta después de que ha sido formulada. Así, la política se relaciona con las políticas públicas (o expresiones de la voluntad del Estado) y la administración con la ejecución de las mismas.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Alexandre Francois Vivien, citado en Omar Guerrero, *Teoría Administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000, p. 122.

<sup>14</sup> Estos postulados fueron expuestos también por el español Manuel Colmeiro en su obra *“Derecho administrativo español”* (1850), el italiano Errico Presutti en *“Lo stato parlamentare ed suoi impiegati amministrativi”* (1899) y el mexicano José María del Castillo Velasco con *“Ensayo de derecho administrativo mexicano”* (1874-1875). *Ibidem*, pp. 122-124.

<sup>15</sup> Frank Goodnow, *Politics and administration*, citado en *Ibidem*, pp. 126-127.

En oposición a estos argumentos, diversos autores han defendido la unión política-administración bajo la lógica de que ambas son actividades indivisibles y mutuamente dependientes. Entre los principales defensores de esta posición se encuentran John Gaus, quien afirmó que la teoría de la administración pública significa también una teoría de la política, así como Wallace Sayre, para quien la administración pública era un problema de la teoría política. Por su parte, Luther Gulick señaló que la política era la acción relacionada con el control de los gobernantes, por lo que no puede retirarse de la administración, mientras que para Charles Merriam la administración pública era parte de la política porque se encuentra delimitada por las categorías propias del Estado.<sup>16</sup>

Dwight Waldo destacó en su obra *The Administrative State* (1948) la necesidad de rescatar las raíces políticas de la administración pública debido a que el objeto de ésta, es decir el gobierno en acción, también es uno de los aspectos esenciales del objeto de la ciencia política: el poder.<sup>17</sup>

Como puede observarse, la propuesta analizada ha contribuido en este viejo debate al plantear la delimitación de ambos campos para contar con mejores administraciones públicas locales. Por lo anterior, y con el fin de conciliar ambas posiciones, se ha escogido el término Gestor Municipal ya que, por un lado, se retienen los aspectos de profesionalización y eficiencia en el servidor público y, por el otro, se cubre el déficit del factor político que tradicionalmente ha sido vinculado al concepto “gerente” y a la NGP.

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 133-135.

<sup>17</sup> Dwight Waldo, *Teoría Política de la Administración Pública*, Madrid, Tecnos, 1961, p. 59.

### ***Actividades del gestor municipal***

Con el fin de tener un panorama sobre el impacto de un Gestor en el ámbito local es necesario revisar de manera breve las actividades que suele desempeñar de manera cotidiana.

A pesar de que en el ámbito teórico los Gestores sólo desarrollan actividades que tienen que ver con la administración local, en la realidad estos también suelen involucrarse en algunos temas políticos.

Dentro de los primeros, los Gestores realizan una serie de funciones que son constantes en la mayoría de las administraciones públicas locales. Entre ellas destacan la selección y reclutamiento del personal para cada puesto; la organización de los empleados públicos de acuerdo a los objetivos programáticos del municipio; la identificación, presupuestación y gasto de los recursos disponibles según las capacidades y prioridades de la comunidad; el mantenimiento de vínculos activos con los agentes políticos locales; y el aseguramiento de una infraestructura mínima para el buen funcionamiento del gobierno municipal.

El trabajo de los Gestores Municipales suele iniciar definiendo qué quiere y hacia dónde desea dirigirse el municipio en el futuro. Para ello, evalúa y pondera los deseos y aspiraciones tanto de las autoridades electas como de la población en general. Este lugar intermedio los convierte en elementos fundamentales en el diseño de la visión amplia de la comunidad. El papel de los Gestores consiste en asistir y guiar a las autoridades electas y a los ciudadanos en la elaboración del Plan Maestro, el cual es un documento de planeación y visión de largo aliento que coadyuva en el seguimiento de planes y programas proyectados a futuro.

Los Gestores realizan también las funciones de presupuestación municipal, la cual debe ser supervisada y aprobada por los Cabildos. Por su parte, en el punto más importante de su responsabilidad, son los encargados de definir cómo se concretarán las aspiraciones de la ciudadanía y las autoridades mediante la provisión efectiva de servicios públicos. Las técnicas que comúnmente utilizan en esta labor son las vinculadas con el proceso de elaboración de políticas públicas (establecimiento y formulación de la agenda pública, implementación y evaluación).

En el segundo campo, los Gestores suelen participar en política debido a la naturaleza del propio sector en el que prestan sus servicios. Entre las actividades que comúnmente pueden encontrarse están, como ya se ha mencionado, la de intermediación entre la ciudadanía y las autoridades. A través de este vínculo la población transmite sus necesidades y el Ayuntamiento confía en el Gestor la resolución efectiva de los asuntos técnicos.

Esto impacta en la administración local tanto en los niveles de participación ciudadana obtenidos como en el mantenimiento de la gobernabilidad. A pesar de que el Gestor no es un funcionario público electo, su papel es crucial por este tipo de intermediación, el cual está acotado –en última instancia– a su dependencia hacia el Ayuntamiento.

Al respecto, debe notarse que los Gestores están sujetos a ser despedidos en cualquier momento por el Cabildo si la mayoría de sus miembros consideran que no han cumplido con las expectativas de eficiencia. Asimismo, esta clase de funcionarios deben apegarse en todo momento al Código de Ética que ICMA (International City/County

Manager Association), ha determinado para no “contaminar” su naturaleza de funcionario profesional, capacitado e imparcial.<sup>18</sup>

Dentro de las rasgos más comunes de su perfil se encuentra un nivel académico universitario, generalmente en ámbitos como las administraciones pública y privada, así como en ciencias políticas, aunque al inicio de su operación se privilegió la contratación de ingenieros civiles y contadores públicos. El puesto ha estado dominado por hombres, mayores de 50 años. En los últimos años se ha incrementado la presencia de mujeres (de uno por ciento en 1974 a 12 en 2000) y de Gestores hispanos y asiáticos (de uno por ciento en 1989 a cinco en 2000).<sup>19</sup>

### *El gestor municipal en el entorno mexicano*

El gestor municipal ha logrado incidir en la planeación de mediano y largo plazo, en la participación ciudadana, en la profesionalización de los cargos públicos locales, en la eficiencia en la dotación de servicios y, de manera general, en la gobernabilidad del ámbito municipal. Todos estos aspectos forman parte de los retos actuales del gobierno local en México.

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, a finales de la década de 1990 el porcentaje

<sup>18</sup> ICMA es la organización profesional de ejecutivos administrativos designados en gobiernos locales. Fue fundada en 1914 bajo la denominación de International City Manager's Association en Springfield, Ohio. Actualmente cuenta con una representación para América Latina con sede en Guadalajara, Jal. El Código de Ética de ICMA fue adoptado por los miembros de esta organización en 1924, reformándose en mayo de 1998.

<sup>19</sup> Encuesta “State of the Profesión”, citada en William H. Hansell, “Leading a manager's life”, en Chardean Newell (Ed.), *The Effective Local Government Manager, USA*, ICMA, 2004, p. 210.

de alcaldes con estudios universitarios fue casi el mismo que el de aquellos que sólo cubrían la educación media superior (39.1 contra 37.58, respectivamente).<sup>20</sup>

Respecto a la movilidad de los funcionarios locales mexicanos, Enrique Cabrero ha demostrado que, a finales de la década pasada, alrededor de 60 mil funcionarios de confianza eran afectados por los cambios de gobierno cada tres años, lo cual lo cual ha tenido un impacto contradictorio en la continuidad de los planes y programas municipales de largo aliento. Este hecho contrasta con la esencia del modelo del Gestor, el cual está diseñado, al menos en teoría, para trabajar durante largos periodos de tiempo con diversos Cabildos y actores políticos.

Otro aspecto destacable y que tiene una amplia relación con la eficiencia de un gobierno local lo constituye la experiencia en el ejercicio de gobierno y administración. En México, el ámbito inmediato del cual proviene la mayoría de los funcionarios municipales ha sido el de los negocios particulares (36.84 por ciento).<sup>21</sup> Este dato se complementa por el número de alcaldes que desarrollan otra actividad remunerada de manera simultánea a su responsabilidad pública (71.23 por ciento en negocios propios).<sup>22</sup> Así, al tiempo en que fungen como autoridades públicas, los presidentes municipales –y en algunos casos, su equipo cercano– también desempeñan otro tipo de actividades. Los Gestores deben dedicar tiempo completo al cumplimiento de sus responsabilidades.

<sup>20</sup> El porcentaje de Gestores en Estados Unidos con grados universitarios ha pasado de 70 en 1971 a 90 en la década de 1990 de acuerdo a la Encuesta “State of the Profesión”, citada en *Ibidem*.

<sup>21</sup> Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, INEGI-INDESOL.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

Por otra parte, diversos teóricos han señalado que los Ayuntamientos deben contar –al menos– con 10 áreas tipo ideal para el buen desarrollo de sus actividades.<sup>23</sup> La Encuesta de INDESOL mostró que los déficits más notables de estas áreas estratégicas en los gobiernos locales mexicanos se ubicaron en las funciones de planeación (62.59 por ciento no cuentan con esta oficina en su organigrama), evaluación (80.02), promoción de la participación social (60.57) y personal (64.28). A pesar de que las consideradas “cruciales” sí están presentes en un mayor porcentaje, estos datos sugieren que las cuatro mencionadas se realizan de manera experimental o contingente.

Finalmente, los servicios públicos que los propios alcaldes identificar como los más problemáticos dentro y fuera de la cabecera municipal, de acuerdo con el mismo instrumento de medición, han sido la dotación de agua potable, el drenaje y el alcantarillado, el alumbrado público, la seguridad pública y la limpieza y recolección de basura.<sup>24</sup>

En los últimos dos ejemplos, lo que se busca destacar es que, las áreas donde tradicionalmente el Gestor Municipal ha significado un apoyo a las administraciones locales, mantienen puntos de coincidencia con aquellas en las cuales existen posibilidades de mejora en México.

Sin embargo, con el fin de establecer un diagnóstico realista es necesario considerar aquellos puntos en los cuales la probable incorporación de esta clase de funcionario designado generaría resistencias o inercias

<sup>23</sup> Las unidades administrativas sugeridas son: la Secretaría del Ayuntamiento, la Oficialía Mayor, la Tesorería y la Contraloría Municipal, así como las áreas de servicios públicos, desarrollo urbano, planeación, evaluación, participación social y de personal. Rodolfo García del Castillo y Gerardo Rivera Navarro, “La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo”, en Leticia Santín del Río (Coord.), Perfil y Perspectivas de los Municipios Mexicanos..., op. Cit.,p. 132.

<sup>24</sup> Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000... op. Cit.

y, en su caso, tendría repercusiones contrarias a su objetivo central. Diversas experiencias han demostrado que la importación tajante de modelos extranjeros en nuestro país no suelen tener los resultados esperados, por lo que deben ser analizados de manera cuidadosa para no sólo imitar, sino innovar.

Un aspecto es el marco jurídico. A pesar de que éste no tendría que ser modificado para permitir la incorporación de Gestores, sobre todo después de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 31 de mayo de 2005, la cual ha dotado a los Cabildos de atribuciones semi-legislativas, la carencia de una normatividad actualizada en los municipios es notable y afectaría el desempeño de estos funcionarios (como afecta el de los que se encuentran actualmente laborando). De hecho, a pesar de que exista, esto no es un sinónimo de que sea aplicada en su totalidad.<sup>25</sup>

Por otra parte, los Gestores se enfrentarían a ciertas resistencias del orden de la cultura política municipal debido a que –por lo regular– estos no son extraídos de los municipios a los cuales sirven. A pesar de que sobre este hecho no existe una bibliografía amplia, reportes periodísticos han dado testimonio del rechazo que han generado algunos funcionarios locales “foráneos”, los cuales son considerados por la ciudadanía como ajenos a su comunidad y Ayuntamiento.

De igual forma, podría preverse la inconformidad de algunos grupos de poder al interior de las administraciones locales, los cuales considerarían al Gestor como una amenaza al mantenimiento de sus intereses, ya que

<sup>25</sup> Al respecto, véase el estudio de José Mejía Lira sobre las modalidades administrativas en los municipios mexicanos publicado por el CIDE.

los criterios para la contratación, mantenimiento, ascenso y despido de funcionarios serían establecidos por este último con base en la meritocracia. Este hecho se complementaría con dos de las principales críticas que se han hecho al sistema de manera tradicional: a) que el Gestor Municipal resta poder al alcalde y a los demás miembros del Ayuntamiento y b) que concentra más poder que una autoridad electa.

### *¿Nuevo actor, viejos problemas?*

Los gobiernos locales mexicanos son susceptibles de la implementación de estrategias de mejora en el corto y mediano plazos. Tal y como lo ha demostrado la experiencia municipal reciente, este ámbito ha sido un terreno fértil para el establecimiento de novedosas prácticas políticas y administrativas que, posteriormente, han sido incorporadas a los escenarios estatal y nacional.

Sin embargo, el signo de la realidad local en México sigue siendo la desigualdad. Esta es una de las razones por las cuales se deben seguir explorando nuevas opciones que ayuden a contar con administraciones públicas locales más eficientes.

La estrategia descrita de manera breve en este texto ha sido la introducción del funcionario denominado Gestor Municipal en la estructura administrativa local. El aliciente ha sido el resultado que éste ha tenido en su lugar de origen, los ayuntamientos norteamericanos, en donde ha servido por casi un siglo en la búsqueda de la profesionalización de los funcionarios, la disminución de la corrupción y la provisión efectiva de servicios públicos.

Estos hechos no exentan, sin embargo, la consideración de las peculiares condiciones socioeconómicas y políticas de aquel país para comprender el funcionamiento del sistema. Es poco probable afirmar que un Gestor Municipal sería la solución para todos los ayuntamientos en cualquier momento, ya no sólo mexicanos, sino de cualquier país que estuviera interesado en su incorporación.

De esta forma, para estar en posición de contestar a la pregunta inicial de este artículo, y luego de haber descrito y comparado en forma sintética las características del sistema y su probable utilidad en el caso mexicano, la respuesta a la pregunta guía del trabajo es afirmativa: el Gestor sí sería un actor de cambio y una estrategia de mejora de los gobiernos locales mexicanos, pero con la condicionante de que, en primera instancia, sólo sería aplicable a una cantidad limitada de casos.

Debido a la carencia de estudios de caso concretos en el país, más allá de los dos intentos que ha realizado el municipio de Tijuana en los últimos 15 años,<sup>26</sup> los criterios establecidos para conocer qué gobiernos locales mexicanos serían susceptibles de una primera fase de aplicación han sido establecidos de acuerdo a los datos estadísticos que muestran casos exitosos en sus homólogos norteamericanos.

Así, lo que se ha detectado es que este sistema muestra mayor eficiencia en comunidades cuya densidad poblacional se encuentra dentro del rango de 50 y 99 mil habitantes,<sup>27</sup> así como cuyos cuerpos gobernantes no exceden el total de 15 miembros.

<sup>26</sup> La primera durante la administración 1992-1995 bajo la denominación de “Coordinador de Direcciones” y la segunda durante el trienio 2001-2004 con el título de “Administrador Municipal”.

<sup>27</sup> Ver las estadísticas anuales de The Municipal Year Book de ICMA.

Esta clase de municipios muestran algunas características cruciales en la posible incorporación de este funcionario. Por un lado, cuentan con una infraestructura básica cubierta que ayudaría a la operación del Gestor (niveles aceptables de pavimentación, drenaje, alcantarillado). Por el otro, no representan metrópolis en las que es más complicado mantener el control sobre los asuntos locales y en donde la ciudadanía sigue prefiriendo la identificación de un liderazgo político fuerte.

Al momento de realizar la extrapolación al ámbito municipal mexicano debe considerarse que estos datos se encuentran en constante movimiento. A finales de 2005, con cifras disponibles tanto del INEGI como del Instituto Nacional para el Desarrollo del Federalismo de la Secretaría de Gobernación, se han podido identificar 42 municipios en 19 entidades federativas que cumplían con estas características.<sup>28</sup> Sin embargo, en este texto lo que se desea destacar no son los nombres de los mismos, sino las condiciones mínimas que deberían tener aquellas localidades interesadas en su aplicación.

La respuesta afirmativa a la pregunta guía de la investigación conduce a la necesidad de delinear un perfil básico de los primeros funcionarios mexicanos que se denominarían Gestores Municipales. Los criterios a los que se recurre en este caso se desprenden –de nueva cuenta– de las experiencias del modelo observados en Estados Unidos. Así, la valoración de un alto sentido pragmático, la formación académica en campos de conocimiento de las ciencias sociales, la experiencia previa dentro del trabajo municipal, así como determinados rasgos de

<sup>28</sup> Para mayor información consultar Juan Manuel Barrera Grageda, *El Gestor Municipal, ¿Nuevo Actor, Viejos Problemas*, Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

la personalidad de los ocupantes del cargo, han ayudado a definir una primera aproximación de los candidatos a este puesto.

Los requisitos que deben cubrir los prospectos de Gestor Municipal son más rigurosos que los de los funcionarios convencionales. Esto se debe a que las responsabilidades a su cargo y el nivel de exigencia son mayores. Su designación e incorporación a las estructuras locales se lleva a cabo mediante concurso abierto, cuya búsqueda no se limita a la circunscripción de la comunidad que desea este servicio, por lo que la competencia y la comparación de habilidades y destrezas son indispensables en el proceso de contratación.

De acuerdo con la experiencia norteamericana de principios del siglo XX, los primeros Gestores fueron –en su mayoría– ingenieros. Esto se debió a una necesidad mayor de generar y conducir la infraestructura básica de los gobiernos locales de la época. En México este hecho puede repetirse aunque también permite pensar en la utilización de profesionales egresados de áreas de las ciencias sociales y la administración pública. En el cuadro 2 se sintetizan los rasgos que definirían el perfil idóneo de los Gestores Municipales mexicanos.

Los factores académicos y de experiencia laboral son cruciales al momento de contratar a un probable Gestor Municipal. Sin embargo, estos elementos no descartan los silenciosos factores críticos de éxito consistentes en la empatía y la personalidad de los candidatos a los puestos. Es posible que puedan seleccionarse a los concursantes con mayores méritos teóricos pero que, en el ejercicio de sus funciones, muestren una mala o deficiente integración con los demás actores municipales, entre ellos los medios de comunicación, los grupos organizados, los miembros del Cabildo y la ciudadanía en general.

Dentro del ámbito municipal la capacidad técnica puede ser rebasada por la experiencia empírica. En este sentido, no debe perderse de vista que la estrategia retiene una dosis de incertidumbre más allá de las previsiones organizacionales más complejas.

**Cuadro 2. Perfil idóneo de los primeros Gestores Municipales mexicanos**

<b>Rasgo</b>	<b>Requerimiento</b>	<b>Rasgo</b>	<b>Requerimiento</b>
Sin filiación partidista.	Indispensable	Referencias laborales.	Opcional
Licenciatura o equivalente en Ciencias Sociales, Ciencias Políticas, Administración Pública, Economía, Derecho Contabilidad e Ingeniería.	Indispensable	Afiliación a ICMA.	Opcional en primera instancia
Posgrado en Ciencias Sociales, Ciencias Políticas y Administración Pública.	Opcional	Pertenencia a organizaciones sociales.	Opcional
Experiencia laboral en el sector público.	Opcional en primera instancia	Edad.	Opcional (30-55 años)
Experiencia laboral en una administración municipal sin importar el puesto.	Opcional en primera instancia	Vecino o permanencia mínima en el municipio.	No relevante

(continúa)

Experiencia laboral en una administración municipal en puestos directivos.	Opcional	Género.	No relevante
Experiencia laboral en el sector privado en áreas directivas.	Opcional	Credo.	No relevante
<b>Habilidades administrativas en:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderazgo.</li> <li>• Supervisión.</li> <li>• Organización laboral.</li> <li>• Ejecución de políticas.</li> <li>• Planeación.</li> <li>• Presupuestación.</li> <li>• Comunicación con el Cabildo.</li> <li>• Comunicación oral.</li> <li>• Comunicación escrita.</li> <li>• Productividad.</li> <li>• Relación con el Cabildo.</li> <li>•</li> </ul>	Indispensables	<b>Habilidades externas en:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relación con medios.</li> <li>• Relación con grupos.</li> <li>• Relaciones</li> </ul>	Indispensables
		<b>Características personales:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetividad.</li> <li>• Manejo de tiempos.</li> <li>• Criterio.</li> <li>• Integridad.</li> <li>• Confianza.</li> <li>• Actitudes.</li> <li>•</li> </ul>	Indispensable

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia basada en Sample Performance Evaluation, City of Garden City, Kansas, y The Effective Local Government Manager, ICMA.

### ***Consideraciones finales***

El análisis de la situación municipal en México es apasionante y genera la idea de renovar algunas estructuras administrativas con el

fin de convertirlos en organizaciones más eficientes y de las cuales los ciudadanos se sientan orgullosos. El modelo actual, basado en el esquema multipropósito de resolución de tareas, ha sido y sigue siendo eficiente en un considerable número de casos.

El aspecto a destacar radica en que, a pesar de su innegable importancia, aún permanecen aspectos pendientes dentro de los municipios, los cuales se han incrementado conforme la realidad política y social del país se ha vuelto más compleja. En este escenario, determinado por la diversidad que se encuentra en los 2 mil 439 municipios mexicanos, la exploración de nuevas alternativas de gestión se convierte en un tema necesario y recomendable.

La heterogeneidad de este ámbito muestra que no todos los ayuntamientos pueden cumplir las mismas funciones ni seguir las mismas políticas. Sin embargo, existen retos compartidos en la mayoría de ellos como las limitaciones en materia de recursos humanos, la ausencia de técnicas eficientes de gestión pública, la baja continuidad de los funcionarios locales en sus puestos y la deficiente cobertura de servicios, entre otros.

En estos temas el Gestor Municipal tiene la posibilidad de generar un impacto positivo. El punto a considerar es que esto sólo podrá corroborarse hasta el momento en que comience a operar de manera efectiva.

En suma, la incorporación del Gestor Municipal se presenta como un tema factible en el mediano plazo para algunos municipios del país. Su aprobación y expansión dependerá en gran medida de los resultados que obtengan los primeros ayuntamientos que lo incorporen

en sus estructuras. Si esta estrategia local logra demostrar que es una herramienta útil para mejorar la gestión interna y la dotación de servicios públicos a la ciudadanía en el ámbito mexicano, su futuro puede ser promisorio. Algo que el tiempo comprobará o rechazará.

## ***Bibliografía***

Arellano Gault, David, “Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte”, en **Gestión y Política Pública**, núm. 1, vol. IV, México, CIDE, primer semestre de 1995.

Cabrero Mendoza, Enrique, “Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México”, en [www.municipio.org.mx/agenda\\_adm1.htm](http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm)

Chávez, Octavio E. y Jaime Villasana, **El Administrador Municipal**, México, ICMA, 2004.

**Ciudades Internacionales**, número IV, tomo VIII, USA, ICMA, 1996.

**Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000**, INEGI-INDESOL.

García del Castillo, Rodolfo y Gerardo Rivera Navarro, “La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo”, en Leticia Santín del Río (Coord.), **Perfil y Perspectivas**

**de los Municipios Mexicanos para la Construcción de una Política Social de Estado, México, INDESOL / SEDESOL / FLACSO Sede México, 2002.**

-----, **Los Municipios en México. Los Retos ante el Futuro, México, CIDE / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1999.**

**Guerrero, Omar, Teoría administrativa del Estado, México, Oxford University Press, 2000.**

**Hansell Jr., William H., “El gobierno concejo-gerente: una modalidad de gobierno cuyo momento es propio... de nuevo”, en Ciudades Internacionales, número IV, tomo VIII, USA, ICMA, 1996.**

**Kinard, Jerry, Management, Lexington, D.C. Heath and Company, 1988.**

**Mejía Lira, José, Modalidades Administrativas de los Municipios Mexicanos, Documento de Trabajo número 10, México, CIDE, 1992.**

**Merino, Mauricio, Los Gobiernos Municipales de México: el Problema del Diseño Institucional, México, CIDE, Documento de trabajo núm. 145, 2004.**

**Moore, Mark H., Gestión Estratégica y Creación del Valor en el Sector Público, Barcelona, Paidós, 1998.**

**Newell, Charldean (Ed.), The Effective Local Government Manager, USA, ICMA, 2004.**

**Sánchez, José Juan, Gestión Pública y Governance, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.**

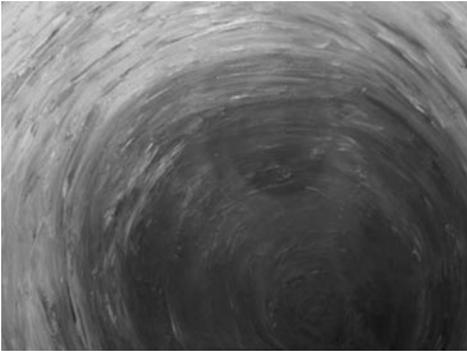
**Santín del Río, Leticia (Coord.), Perfil y Perspectivas de los Municipios Mexicanos para la Construcción de una Política Social de Estado, México, SEDESOL / INDESOL / FLACSO, 2002.**

**The Municipal Year Book, Washington, ICMA.**

**United States Bureau of the Census, County and City Data Book: 1994, Washington, US Government Printing Office, 1994.**

**United States Census Bureau, “2002 Census of governments. Governmental units in 2002”, en Statistical Abstract of the United States: 2002, Washington, USA, Census Bureau, 2002.**

**Waldo, Dwight, Teoría Política de la Administración Pública, Madrid, Tecnos, 1961.**



## **Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**

### **TÍTULO PRIMERO DE LAS DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, y se aplicará a las Dependencias, Entidades, Trabajadores al servicio civil, Pensionados y Familiares Derechohabientes, de:

**I.** La Presidencia de la República, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, incluyendo al propio Instituto;

**II.** Ambas cámaras del Congreso de la Unión, incluidos los diputados y senadores, así como los Trabajadores de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación;

**III.** El Poder Judicial de la Federación, incluyendo a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces, así como consejeros del Consejo de la Judicatura Federal;

**IV.** La Procuraduría General de la República;

**V.** Los órganos jurisdiccionales autónomos;

**VI.** Los órganos con autonomía por disposición constitucional;

*Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007.*

*Nota: Los artículos 42, 75, 101, 140, 193 y 199 de esta Ley, entrarán en vigor el día 1º de enero de 2008.*

*Fuente: Diario Oficial de la Federación.*

**VII.** El Gobierno del Distrito Federal, sus órganos político administrativos, sus órganos autónomos, sus Dependencias y Entidades, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, incluyendo sus diputados, y el órgano judicial del Distrito Federal, incluyendo magistrados, jueces y miembros del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, conforme a su normatividad específica y con base en los convenios que celebren con el Instituto, y

**VIII.** Los gobiernos de las demás Entidades Federativas de la República, los poderes legislativos y judiciales locales, las administraciones públicas municipales, y sus Trabajadores, en aquellos casos en que celebren convenios con el Instituto en los términos de esta Ley.

**Artículo 2.** La seguridad social de los Trabajadores comprende:

**I.** El régimen obligatorio, y

**II.** El régimen voluntario.

**Artículo 3.** Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros:

**I.** De salud, que comprende:

- a) Atención médica preventiva;
- b) Atención médica curativa y de maternidad, y
- c) Rehabilitación física y mental;

**II.** De riesgos del trabajo;

**III. De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y**

**V. De invalidez y vida.**

**Artículo 4.** Se establecen con carácter obligatorio las siguientes prestaciones y servicios:

**I.** Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;

**II.** Préstamos personales:

a) Ordinarios;

b) Especiales;

c) Para adquisición de bienes de consumo duradero, y

d) Extraordinarios para damnificados por desastres naturales;

**III.** Servicios sociales, consistentes en:

a) Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar;

b) Servicios turísticos;

c) Servicios funerarios, y

d) Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;

**IV. Servicios culturales, consistentes en:**

a) Programas culturales;

b) Programas educativos y de capacitación;

c) Atención a jubilados, Pensionados y discapacitados, y

d) Programas de fomento deportivo.

**Artículo 5.** La administración de los seguros, prestaciones y servicios establecidos en el presente ordenamiento, así como la del Fondo de la Vivienda, del PENSIONISSSTE, de sus delegaciones y de sus demás órganos desconcentrados, estarán a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, que tiene como objeto contribuir al bienestar de los Trabajadores, Pensionados y Familiares Derechohabientes, en los términos, condiciones y modalidades previstos en esta Ley.

**Artículo 6.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Administradora, las administradoras de fondos para el retiro;

II. Aportaciones, los enteros de recursos que cubran las Dependencias y Entidades en cumplimiento de las obligaciones que respecto de sus Trabajadores les impone esta Ley;

III. Aseguradora, las instituciones de seguros autorizadas para operar los seguros de Pensiones derivados de las leyes de seguridad social;

**IV. Cuenta Individual**, aquélla que se abrirá para cada Trabajador en el PENSIONISSSTE o, si el Trabajador así lo elige, en una Administradora, para que se depositen en la misma las Cuotas y Aportaciones de las Subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro de largo plazo, y se registren las correspondientes al Fondo de la Vivienda, así como los respectivos rendimientos de éstas y los demás recursos que puedan ser aportados a las mismas;

**V. Cuotas**, los enteros a la seguridad social que los Trabajadores deben cubrir conforme a lo dispuesto en esta Ley;

**VI. Cuota Social**, los enteros a la seguridad social que debe realizar el Gobierno Federal, con base en las disposiciones establecidas en esta Ley;

**VII. Dependencias**, las unidades administrativas de los Poderes de la Unión, la Procuraduría General de la República, los órganos jurisdiccionales autónomos, los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal, así como las unidades administrativas de las Entidades Federativas y municipios que se incorporen al régimen de esta Ley;

**VIII. Derechohabiente**, a los Trabajadores, Pensionados y Familiares Derechohabientes;

**IX. Descuento**, las deducciones ordenadas por el Instituto a las percepciones de los Trabajadores o Pensionados con motivo de las obligaciones contraídas por éstos, que deberán aplicar las Dependencias, Entidades o el propio Instituto, a través de sus nóminas de pago;

**X. Entidades, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y demás instituciones paraestatales federales y del Gobierno del Distrito Federal, así como los organismos de las Entidades Federativas o municipales y organismos públicos que por disposición constitucional cuenten con autonomía, que se incorporen a los regímenes de esta Ley;**

**XI. Entidades Federativas, a los estados de la República y el Distrito Federal;**

**XII. Familiares Derechohabientes a:**

**a) El cónyuge, o a falta de éste, el varón o la mujer con quien, la Trabajadora o la Pensionada con relación al primero, o el Trabajador o el Pensionado, con relación a la segunda, ha vivido como si fuera su cónyuge durante los cinco años anteriores o con quien tuviese uno o más hijos(as), siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el Trabajador o el Pensionado, tiene varias concubinas o concubenarios, según sea el caso, ninguno de estos dos últimos sujetos tendrá derecho a los seguros, prestaciones y servicios previstos en esta Ley;**

**b) Los hijos del Trabajador menores de dieciocho años;**

**c) Los hijos del Trabajador o Pensionado mayores de dieciocho años, cuando no puedan mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padecen, lo que se comprobará mediante certificado médico expedido por el Instituto y por medios legales procedentes; o hasta la edad de veinticinco años, previa comprobación de que están realizando estudios del nivel medio superior o superior, de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos, y que no tengan un trabajo, y**

**d) Los ascendientes que dependan económicamente del Trabajador o Pensionado.**

Los familiares que se mencionan en esta fracción tendrán el derecho que esta Ley establece si reúnen los requisitos siguientes:

**1) Que el Trabajador o el Pensionado tenga derecho a los seguros, prestaciones y servicios señalados en esta Ley, y**

**2) Que dichos familiares no tengan por sí mismos derechos propios a los seguros, prestaciones y servicios previstos en esta Ley, o a otros similares en materia de servicios de salud, otorgados por cualquier otro instituto de seguridad social;**

**XIII. Fondo, los recursos en efectivo o en especie que se integran, invierten y administran para garantizar los seguros, prestaciones y servicios a cargo del Instituto y respaldar sus Reservas;**

**XIV. IMSS, al Instituto Mexicano del Seguro Social;**

**XV. Instituto, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;**

**XVI. Monto Constitutivo, la cantidad de dinero que se requiere para contratar una Renta o un Seguro de Supervivencia con una Aseguradora;**

**XVII. Pensión o Jubilación, la Renta o Retiro Programado;**

**XVIII. Pensionado, toda persona a la que esta Ley le reconozca tal carácter;**

**XIX.** Pensión Garantizada, aquélla que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos para obtener una Pensión por cesantía en edad avanzada o vejez, cuyo monto mensual será la cantidad de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, moneda nacional, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor;

**XX.** PENSIONISSSTE, el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, órgano desconcentrado del Instituto creado en los términos de esta Ley;

**XXI.** Renta, el beneficio periódico que reciba el Trabajador durante su retiro o sus Familiares Derechohabientes, por virtud del contrato de Seguro de Pensión que se celebre con la Aseguradora de su preferencia;

**XXII.** Reserva, el registro contable en el pasivo del Instituto que refleja la cuantificación completa y actualizada de sus obligaciones contingentes y ciertas;

**XXIII.** Retiro Programado, la modalidad de obtener una Pensión fraccionando el monto total de los recursos de la Cuenta Individual, para lo cual se tomará en cuenta la esperanza de vida de los Pensionados, así como los rendimientos previsibles de los saldos;

**XXIV.** Salario Mínimo, el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal;

**XXV.** Seguro de Pensión, el derivado de las leyes de seguridad social, que tenga por objeto, el pago de las Rentas periódicas durante la vida del Pensionado o el que corresponda a sus Familiares Derechohabientes;

**XXVI. Seguro de Supervivencia**, aquel que contratarán los Pensionados por, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, a favor de sus Familiares Derechohabientes para otorgarles a éstos la Pensión que corresponda, en caso de fallecimiento del Pensionado;

**XXVII. Subcuenta**, cualquiera de las Subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, del Fondo de la Vivienda, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro a largo plazo que integran la Cuenta Individual;

**XXVIII. Sueldo Básico**, el definido en el artículo 17 de esta Ley, y

**XXIX. Trabajador**, las personas a las que se refiere el artículo 1o. de esta Ley que presten sus servicios en las Dependencias o Entidades, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluidas en las listas de raya de los Trabajadores temporales, incluidas aquéllas que presten sus servicios mediante contrato personal sujeto a la legislación común, que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios por contrato, o que estén incluidos en las listas de raya, siempre y cuando hayan laborado una jornada completa de acuerdo con las condiciones generales de trabajo y el contrato sea por un periodo mínimo de un año.

**Artículo 7.** Las Dependencias y Entidades, deberán remitir al Instituto de manera mensual en los términos que determine el reglamento respectivo, toda la información referente a los movimientos afiliatorios, sueldos, modificaciones salariales, Descuentos, Derechohabientes, nóminas, recibos, así como certificaciones e informes y en general, todo tipo de información necesaria para el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios del Instituto.

Dicha información deberá enviarse a través de medios electrónicos, magnéticos, digitales, ópticos o de cualquier naturaleza, en los términos que determine la Junta Directiva del Instituto conforme al reglamento respectivo.

En todo tiempo, las Dependencias y Entidades deberán expedir los certificados e informes que les soliciten tanto los interesados como el Instituto y proporcionar los expedientes y datos que el propio Instituto les requiera de los Trabajadores, extrabajadores y Pensionados, así como los informes sobre la forma en que se integran los sueldos de los Trabajadores cotizantes, sus Aportaciones y Cuotas, y designarán a quienes se encarguen del cumplimiento de estas obligaciones.

El Instituto se reserva la facultad de verificar la información recibida. En caso de negativa, demora injustificada o cuando la información se suministre en forma inexacta o falsa, la autoridad competente fincará la responsabilidad e impondrá las sanciones que correspondan en los términos de las leyes aplicables.

**Artículo 8.** Los Trabajadores están obligados a proporcionar al Instituto y a las Dependencias o Entidades en que presten sus servicios:

I. La información general de las personas que podrán considerarse como Familiares Derechohabientes, y

II. Los informes y documentos probatorios que se les pidan, relacionados con la aplicación de esta Ley.

Los Trabajadores tendrán derecho a exigir a las Dependencias o Entidades el estricto cumplimiento de las obligaciones que les impone el artículo anterior, así como el que el Instituto los registre al igual que a sus Familiares Derechohabientes.

**Artículo 9.** El Instituto expedirá a todos los Derechohabientes de esta Ley, un medio de identificación para ejercer los derechos que la misma les confiere.

Para estos efectos, las Dependencias y Entidades estarán obligadas a proporcionar al Instituto los apoyos necesarios de acuerdo con los lineamientos que éste emita.

**Artículo 10.** El Instituto definirá los medios para integrar un expediente electrónico único para cada Derechohabiente.

El expediente integrará todo lo relativo a vigencia de derechos, historial de cotización, situación jurídica, historia clínica, historia crediticia institucional, así como otros conceptos que se definan en el reglamento respectivo.

Los datos y registros que se asienten en el expediente electrónico serán confidenciales y la revelación de los mismos a terceros, sin autorización expresa de las autoridades del Instituto y del Derechohabiente respectivo o sin causa legal que lo justifique, será sancionada en los términos de la legislación penal federal vigente.

El personal autorizado para el manejo de la información contenida en el expediente electrónico, así como los Derechohabientes tendrán acceso a la información de sus expedientes mediante los mecanismos y normas que establezca el Instituto.

La certificación que el Instituto emita en términos de las disposiciones aplicables, a través de la unidad administrativa competente, con base en la información que conste en el expediente electrónico a que se refiere este artículo, tendrá plenos efectos legales para fines civiles, administrativos y judiciales.

El Trabajador y el Pensionado deberán auxiliar al Instituto a mantener al día su expediente electrónico y el de sus Familiares Derechohabientes. Para el efecto, la Junta Directiva incluirá en el reglamento respectivo, disposiciones que los incentiven a presentarse periódicamente a las instalaciones que el Instituto determine para cumplir con esta disposición.

**Artículo 11.** Para que los Derechohabientes puedan utilizar los seguros, prestaciones y servicios que les corresponden en términos de esta Ley, deberán cumplir los requisitos aplicables.

**Artículo 12.** Las Dependencias o Entidades deberán enterar al Instituto las Cuotas y Aportaciones tomando como Sueldo Básico mínimo el límite inferior previsto en el artículo 17 de esta Ley, aun en el caso de Trabajadores que tengan un ingreso inferior a dicho límite.

**Artículo 13.** El Instituto contará con medios electrónicos que le permitan crear una base de datos institucional, que contendrá los respectivos expedientes de sus Derechohabientes, misma a la que deberá dar acceso continuo a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y a las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR reguladas en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, con excepción de lo relacionado con la información médica de los Derechohabientes, la cual estará reservada al Instituto.

Tanto las Dependencias y Entidades, como los Derechohabientes, tendrán la obligación de proporcionar la información que permita mantener actualizados los expedientes a que se refiere este artículo, conforme lo establezca el reglamento que regule las bases de datos de Derechohabientes.

Asimismo, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro podrá solicitar a las Dependencias y Entidades, directamente o a través de las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, la información necesaria para proveer a la operación del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

La información que se entregue al Instituto, a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y a las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR será confidencial, por lo que la revelación de ésta a terceros sin autorización expresa de las autoridades del Instituto y del Derechohabiente o sin causa legal que lo justifique, será sancionada en los términos de la legislación penal federal vigente.

**Artículo 14.** El Instituto recopilará y clasificará la información sobre los Derechohabientes, a efecto de formular escalas de sueldos, promedios de duración de los servicios que esta Ley regula, tablas de mortalidad, morbilidad y, en general, las estadísticas y cálculos actuariales necesarios para encauzar y mantener el equilibrio financiero de los recursos y cumplir adecuada y eficientemente con los seguros, prestaciones y servicios que por ley le corresponde administrar. Con base en los resultados de los cálculos actuariales que se realicen, deberán proponerse al Ejecutivo Federal las modificaciones que fueran procedentes.

**Artículo 15.** El Instituto diseñará y pondrá en operación, un sistema de evaluación del desempeño, con base en el cual podrá definir las políticas y mecanismos de otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios.

**Artículo 16.** El Pensionado que traslade su domicilio al extranjero, continuará recibiendo su Pensión, siempre que los gastos

administrativos de traslado de los fondos respectivos corran por cuenta del Pensionado.

Esta disposición será aplicable a los seguros de riesgos del trabajo, invalidez y vida, y retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

## **TÍTULO SEGUNDO DEL RÉGIMEN OBLIGATORIO**

### **CAPÍTULO I SUELDOS, CUOTAS Y APORTACIONES**

**Artículo 17.** El Sueldo Básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley, será el sueldo del tabulador regional que para cada puesto se haya señalado.

Las Cuotas y Aportaciones establecidas en esta Ley se efectuarán sobre el Sueldo Básico, estableciéndose como límite inferior un Salario Mínimo y como límite superior, el equivalente a diez veces dicho Salario Mínimo.

Será el propio Sueldo Básico, hasta el límite superior equivalente a diez veces el Salario Mínimo del Distrito Federal, el que se tomará en cuenta para determinar el monto de los beneficios en los seguros de riesgos del trabajo e invalidez y vida establecidos por esta Ley.

Las Dependencias y Entidades deberán informar al Instituto anualmente, en el mes de enero de cada año, los conceptos de pago sujetos a las Cuotas y Aportaciones que esta Ley prevé. De igual manera deberán comunicar al Instituto cualquier modificación de los conceptos de pago, dentro del mes siguiente a que haya ocurrido dicha modificación.

**Artículo 18.** Los Trabajadores que desempeñen dos o más empleos en las Dependencias o Entidades cubrirán sus Cuotas sobre la totalidad de los Sueldos Básicos que correspondan, mismos que se tomarán en cuenta para fijar las Pensiones y demás beneficios de los seguros de riesgos del trabajo e invalidez y vida.

El cómputo de los años de servicio se hará considerando uno solo de los empleos, aun cuando el Trabajador hubiese desempeñado simultáneamente varios, cualesquiera que fuesen; en consecuencia, para dicho cómputo se considerará por una sola vez el tiempo durante el cual haya tenido o tenga el interesado el carácter de Trabajador.

**Artículo 19.** La separación por licencia sin goce de sueldo, y la que se conceda por enfermedad, o por suspensión de los efectos del nombramiento conforme a la legislación federal aplicable, se computará como tiempo de servicios en los siguientes casos:

I. Cuando las licencias sean concedidas por un periodo que no exceda de seis meses;

II. Cuando el Trabajador sufra de prisión preventiva seguida de fallo absolutorio, mientras dure la privación de la libertad;

III. Cuando el Trabajador fuere suspendido en los términos del párrafo final del artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, por todo el tiempo que dure la suspensión y siempre que por laudo ejecutoriado, se le autorice a reanudar labores;

IV. Cuando el Trabajador fuere suspendido en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

Públicos, por todo el tiempo que dure la suspensión y siempre que por resolución firme, se revoque la sanción o la medida cautelar respectiva, y

**V.** Cuando el Trabajador obtenga laudo favorable ejecutoriado, derivado de un litigio laboral, por todo el tiempo en que estuvo separado del servicio.

En los casos señalados en las fracciones I y II anteriores, el Trabajador, deberá pagar la totalidad de las Cuotas y Aportaciones establecidas en esta Ley durante el tiempo que dure la separación. Si el Trabajador falleciere antes de reanudar sus labores y sus Familiares Derechohabientes tuvieren derecho a Pensión y quisieren disfrutar de la misma, deberán cubrir el importe de esas Cuotas y Aportaciones.

Las Aportaciones y Cuotas a que se refiere el párrafo anterior son las señaladas en esta Ley, excepto las del seguro de salud y las del Fondo de la Vivienda.

Por lo que se refiere a las fracciones III, IV y V, las Dependencias y Entidades, al efectuar la liquidación por sueldos dejados de percibir, o por salarios caídos, deberán retener al Trabajador las Cuotas correspondientes, y hacer lo propio respecto de sus Aportaciones enterando ambas al Instituto y, por lo que se refiere al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, al PENSIONISSSTE o a la Administradora que opere la Cuenta Individual del Trabajador.

Las Aportaciones y Cuotas a que se refiere el párrafo anterior son las señaladas en esta Ley, excepto las del seguro de salud.

**Artículo 20.** Cuando no se hubieren hecho a los Trabajadores o Pensionados los Descuentos procedentes conforme a esta Ley, el Instituto mandará descontar hasta un treinta por ciento del sueldo o

Pensión mientras el adeudo no esté cubierto. En caso de que la omisión sea atribuible al Trabajador o Pensionado, se le mandará descontar hasta un cincuenta por ciento del sueldo.

**Artículo 21.** Las Dependencias y Entidades sujetas al régimen de esta Ley tienen la obligación de retener de los sueldos del Trabajador el equivalente a las Cuotas y Descuentos que éste debe cubrir al Instituto, de conformidad con las disposiciones administrativas que al efecto se emitan. Si las Cuotas y Descuentos no fueren retenidas al efectuarse el pago del sueldo, los obligados a hacerlo sólo podrán retener de éste el monto acumulado equivalente a dos cotizaciones; el resto de los no retenidos será a su cargo.

El entero de las Cuotas, Aportaciones y Descuentos, será por quincenas vencidas y deberá hacerse en entidades receptoras que actúen por cuenta y orden del Instituto, mediante los sistemas o programas informáticos que se establezcan al efecto, a más tardar, los días cinco de cada mes, para la segunda quincena del mes inmediato anterior, y veinte de cada mes, para la primera quincena del mes en curso, excepto tratándose de las Cuotas y Aportaciones al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y al Fondo de la Vivienda.

El entero de las Cuotas y Aportaciones al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y al Fondo de la Vivienda será por bimestres vencidos, a más tardar el día diecisiete de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año y se realizará mediante los sistemas o programas informáticos que, al efecto, determine la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Las Dependencias o Entidades están obligadas a utilizar los sistemas o programas informáticos antes referidos para realizar el pago de las Cuotas, Aportaciones y Descuentos.

El Instituto se reserva la facultad de verificar la información recibida. En caso de encontrar errores o discrepancias que generen adeudos a favor del Instituto, deberán ser cubiertos en forma inmediata con las actualizaciones y recargos que correspondan, en los términos de esta Ley.

**Artículo 22.** Cuando las Dependencias y Entidades sujetas a los regímenes de esta Ley no enteren las Cuotas, Aportaciones y Descuentos dentro del plazo establecido, deberán cubrir a partir de la fecha en que éstas se hicieren exigibles en favor del Instituto o, tratándose del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, en favor del Trabajador, intereses moratorios a razón de uno punto veinticinco veces la tasa de los Certificados de la Tesorería de la Federación con vencimiento a veintiocho días. Asimismo, deberán cubrir la actualización de dichas Cuotas, Aportaciones y Descuentos, en los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación.

Los titulares de las Dependencias y Entidades, sus oficiales mayores o equivalentes, y los servidores públicos encargados de realizar las retenciones y Descuentos serán responsables en los términos de Ley, de los actos y omisiones que resulten en perjuicio de la Dependencia o Entidad para la que laboren, del Instituto, de los Trabajadores o Pensionados, independientemente de la responsabilidad civil, penal o administrativa en que incurran.

Las omisiones y diferencias que resultaren con motivo de los pagos efectuados, el Instituto las notificará a las Dependencias y Entidades, debiendo éstas efectuar la aclaración o el pago, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de la notificación, en caso contrario, deberán pagar la actualización y recargos a que se refiere este artículo.

Las Dependencias y Entidades mencionadas en este artículo tendrán un plazo de diez días hábiles a partir del requerimiento formulado

por el Instituto, para realizar ante el Instituto las aclaraciones correspondientes.

Posteriormente, el Instituto requerirá a la Tesorería de la Federación, los pagos correspondientes por los adeudos vencidos que tengan las Dependencias y Entidades con cargo a su presupuesto. La señalada Tesorería deberá comprobar la procedencia del adeudo y en su caso, hacer el entero correspondiente al Instituto en un plazo no mayor de cinco días hábiles.

En el caso de los adeudos de las Entidades Federativas, de los municipios, o de sus Dependencias o Entidades, se podrá hacer el cargo directamente a las participaciones y transferencias federales de dichas Entidades Federativas.

En ningún caso se autorizará la condonación de adeudos por concepto de Cuotas, Aportaciones y Descuentos, su actualización y recargos.

**Artículo 23.** Los ingresos provenientes de las Cuotas, Aportaciones y Descuentos no se concentrarán en la Tesorería de la Federación, deberán ser enterados al Instituto. Tratándose de las Cuotas y Aportaciones correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, se depositarán en la Cuenta Individual del Trabajador.

**Artículo 24.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluirá en las partidas necesarias el concepto de Cuotas y Aportaciones de este ordenamiento al tiempo de examinar los proyectos anuales de presupuestos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará el oportuno entero de los recursos por parte de las Dependencias y Entidades, en los términos de esta Ley.

**Artículo 25.** En caso de que alguna Dependencia o Entidad incumpla por más de seis meses en el entero de las Cuotas, Aportaciones y Descuentos previstos en esta Ley, el Instituto estará obligado a hacer público el adeudo correspondiente.

Transcurridos doce meses, consecutivos o dentro de un periodo de dieciocho meses, de incumplimiento parcial o total del entero de Cuotas, Aportaciones y Descuentos, el Instituto podrá suspender, parcial o totalmente, los seguros, prestaciones y servicios que correspondan al adeudo, para lo cual bastará con una notificación por escrito al titular de la Dependencia o Entidad respectiva con sesenta días de anticipación. La Junta Directiva y el Director General del Instituto decidirán sobre el ejercicio de la suspensión dispuesta en el presente párrafo.

En el caso previsto en el párrafo anterior, la Dependencia o Entidad morosa asumirá la responsabilidad y las consecuencias legales que resulten por la suspensión de los beneficios previstos en esta Ley.

**Artículo 26.** En caso de que las Dependencias y Entidades realicen el pago de Cuotas y Aportaciones en exceso, deberán compensar el monto del exceso contra el monto del siguiente entero de Cuotas y Aportaciones. Lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades en que hubieran incurrido los funcionarios de la Dependencia o Entidad. Tratándose del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, el pago de Cuotas en exceso no se deberá revertir.

En caso de que las Dependencias y Entidades realicen el pago de Cuotas y Aportaciones sin justificación legal, la devolución se sujetará al procedimiento que determine el Instituto. Tratándose de las Cuotas y Aportaciones al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y a la Subcuenta de ahorro solidario, se deberá estar al procedimiento que determine la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, y

en ningún caso procederá la devolución de actualizaciones o cualquier accesorio diferente al monto nominal de las cantidades pagadas sin justificación legal.

## **CAPÍTULO II SEGURO DE SALUD**

### **Sección I Generalidades**

**Artículo 27.** El Instituto establecerá un seguro de salud que tiene por objeto proteger, promover y restaurar la salud de sus Derechohabientes, otorgando servicios de salud con calidad, oportunidad y equidad. El seguro de salud incluye los componentes de atención médica preventiva, atención médica curativa y de maternidad y rehabilitación física y mental.

**Artículo 28.** El Instituto diseñará, implantará y desarrollará su modelo y programas de salud en atención a las características demográficas, socioeconómicas y epidemiológicas de sus Derechohabientes, y creará las herramientas de supervisión técnica y financiera necesarias para garantizar su cumplimiento.

Para el efecto, la Junta Directiva aprobará los reglamentos en materia de servicios médicos; medición y evaluación del desempeño médico y financiero de los prestadores de servicios de salud del Instituto; incentivos al desempeño y a la calidad del servicio médico; financiamiento de unidades prestadoras de servicios de salud a través de acuerdos de gestión; surtimiento de recetas y abasto de medicamentos; oferta de capacidad excedente; Reservas financieras y actuariales del seguro de salud y los demás que considere pertinentes.

**Artículo 29.** El Instituto desarrollará una función prestadora de servicios de salud, mediante la cual se llevarán a cabo las acciones amparadas por este seguro, a través de las unidades prestadoras de servicios de salud, de acuerdo con las modalidades de servicio previstas en las Secciones III y IV del presente Capítulo. Esta función procurará que el Instituto brinde al Derechohabiente servicios de salud suficientes, oportunos y de calidad que contribuyan a prevenir o mejorar su salud y bienestar.

El Instituto desarrollará también una función financiera de servicios de salud, que administrará este seguro, con base en un sistema de evaluación y seguimiento que calificará lo mencionado en el párrafo anterior, propondrá asignaciones presupuestarias por resultados y procurará su equilibrio financiero.

**Artículo 30.** La Junta Directiva del Instituto emitirá disposiciones reglamentarias para la regionalización de los servicios de salud, considerando criterios demográficos, de morbilidad, de demanda de servicios, de capacidad resolutive y de eficiencia médica y financiera, entre otros. Asimismo, se establecerán normas y procedimientos para el debido escalonamiento de los servicios, referencias y contrarreferencias, subrogación de servicios y otros que se consideren pertinentes.

**Artículo 31.** Los servicios médicos que tiene encomendados el Instituto en los términos de los capítulos relativos a los seguros de salud y de riesgos del trabajo, los prestará directamente o por medio de convenios que celebre con quienes presten dichos servicios, de conformidad con el reglamento respectivo. Los convenios se celebrarán preferentemente con instituciones públicas del sector salud.

En tales casos, las instituciones que hubiesen suscrito esos convenios, estarán obligadas a responder directamente de los servicios y a

proporcionar al Instituto los informes y estadísticas médicas o administrativas que éste les solicite, sujetándose a las instrucciones, normas técnicas, inspecciones y vigilancia establecidas por el mismo Instituto.

El Instituto, previo análisis de la oferta y la demanda y de su capacidad resolutive, y una vez garantizada la prestación a sus Derechohabientes, podrá ofrecer a las instituciones del sector salud la capacidad excedente de sus unidades prestadoras de servicios de salud, de acuerdo con el reglamento respectivo.

En estos casos, el Instituto determinará los costos de recuperación que le garanticen el equilibrio financiero.

## **Sección II**

### **Del Comité de Evaluación y Seguimiento de los Servicios de Salud**

**Artículo 32.** El Instituto establecerá un plan rector para el desarrollo y mejoramiento de la infraestructura y los servicios de salud, que deberá ser aprobado y revisado periódicamente por la Junta Directiva.

Para este efecto se establecerá un Comité de Evaluación y Seguimiento de los servicios de salud, que se integrará de manera paritaria con tres representantes de las áreas médica, administrativa y financiera del Instituto y tres representantes de las organizaciones de Trabajadores.

El comité tendrá las funciones de evaluar los resultados y de proponer medidas para la óptima prestación de los servicios médicos; plantear recomendaciones para que las unidades prestadoras de servicios de salud tengan los recursos necesarios y aseguren el equilibrio financiero, atendiendo prioritariamente las cuestiones de equipo, infraestructura y recursos humanos; así como proponer reconocimientos por desempeño,

de conformidad con lo que establezca el reglamento que para este propósito apruebe la Junta Directiva.

### **Sección III**

#### **Atención Médica Preventiva**

**Artículo 33.** El Instituto proporcionará servicios de atención médica preventiva tendientes a proteger la salud de los Derechohabientes.

**Artículo 34.** La atención médica preventiva, conforme a los programas que autorice el Instituto sobre la materia, atenderá:

- I. El control de enfermedades prevenibles por vacunación;
- II. El control de enfermedades transmisibles;
- III. Los programas de autocuidado y de detección oportuna de padecimientos;
- IV. Educación para la salud;
- V. Programas de combate a la drogadicción, el alcoholismo y el tabaquismo;
- VI. Salud reproductiva y planificación familiar;
- VII. Atención materno infantil;
- VIII. Salud bucal;
- IX. Educación nutricional;

**X. Salud mental;**

**XI. Atención primaria a la salud;**

**XII. Envejecimiento saludable;**

**XIII. Prevención y rehabilitación de pacientes con capacidades disminuidas, y**

**XIV. Las demás actividades que determine como tales la Junta Directiva de acuerdo con las posibilidades financieras del seguro de salud.**

#### **Sección IV**

#### **Atención Médica Curativa y de Maternidad y Rehabilitación Física y Mental**

**Artículo 35.** La atención médica curativa y de maternidad, así como la de rehabilitación tendiente a corregir la invalidez física y mental, comprenderá los siguientes servicios:

**I. Medicina familiar;**

**II. Medicina de especialidades;**

**III. Gerontológico y geriátrico;**

**IV. Traumatología y urgencias;**

**V. Oncológico;**

**VI. Quirúrgico, y**

## VII. Extensión hospitalaria.

**Artículo 36.** En caso de enfermedad el Trabajador y el Pensionado tendrán derecho a recibir atención médica de diagnóstico, de tratamiento, odontológica, consulta externa, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación que sea necesaria desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo máximo de cincuenta y dos semanas para la misma enfermedad. El Reglamento de Servicios Médicos determinará qué se entiende por este último concepto.

En el caso de enfermos ambulantes, cuyo tratamiento médico no les impida trabajar, y en el de Pensionados, el tratamiento de una misma enfermedad se continuará hasta su curación.

**Artículo 37.** Al principiar la enfermedad, tanto el Trabajador como la Dependencia o Entidad en que labore, darán aviso por escrito al Instituto, de acuerdo con las disposiciones que al efecto emita éste.

Cuando la enfermedad imposibilite al Trabajador para desempeñar su actividad laboral, tendrá derecho a licencia con goce de sueldo o con medio sueldo pagado por la Dependencia o Entidad en que labore, conforme a lo siguiente:

I. A los Trabajadores que tengan menos de un año de servicios, se les podrá conceder licencia por enfermedad no profesional, hasta quince días con goce de sueldo íntegro y hasta quince días más con medio sueldo;

II. A los que tengan de uno a cinco años de servicios, hasta treinta días con goce de sueldo íntegro y hasta treinta días más con medio sueldo;

**III. A los que tengan de cinco a diez años de servicios, hasta cuarenta y cinco días con goce de sueldo íntegro y hasta cuarenta y cinco días más con medio sueldo, y**

**IV. A los que tengan de diez años de servicios en adelante, hasta sesenta días con goce de sueldo íntegro y hasta sesenta días más con medio sueldo.**

Si al vencer la licencia con medio sueldo continúa la imposibilidad del Trabajador para desempeñar su labor, se concederá al Trabajador licencia sin goce de sueldo mientras dure la incapacidad, hasta por cincuenta y dos semanas contadas desde que se inició ésta, o a partir de que se expida la primera licencia médica. Durante la licencia sin goce de sueldo el Instituto, con cargo a la Reserva correspondiente del seguro de salud, cubrirá al Trabajador un subsidio en dinero equivalente al cincuenta por ciento del Sueldo Básico que percibía el Trabajador al ocurrir la incapacidad.

Para los efectos de las fracciones anteriores, los cómputos deberán hacerse por servicios continuados, o cuando la interrupción en su prestación no sea mayor de seis meses.

La licencia será continua o discontinua, una sola vez cada año contado a partir del momento en que se tomó posesión del puesto. A partir de ese momento, el pago estará a cargo de la Dependencia o Entidad conforme a las fracciones que anteceden.

Si al concluir el periodo de cincuenta y dos semanas previsto en el párrafo tercero del presente artículo el Trabajador sigue enfermo, el Instituto prorrogará su tratamiento hasta por cincuenta y dos semanas más, previo dictamen médico. De estas últimas el Instituto sólo cubrirá

el subsidio a que se refiere el párrafo anterior hasta por veintiséis semanas.

A más tardar, al concluir el segundo periodo de cincuenta y dos semanas, el Instituto deberá dictaminar sobre la procedencia de la invalidez del Trabajador, que lo hiciere sujeto de una Pensión en los términos de la presente Ley. Si al declararse esta invalidez el Trabajador no reúne los requisitos para tener derecho a una Pensión por invalidez, podrá optar por retirar en una sola exhibición, el saldo de su Cuenta Individual, en el momento que lo desee.

**Artículo 38.** Cuando se haga la hospitalización del Trabajador en los términos del reglamento respectivo, el subsidio establecido en el artículo anterior se pagará a éste o a los Familiares Derechohabientes señalados en el orden del artículo 41 de esta Ley.

Para la hospitalización o intervención quirúrgica se requiere el consentimiento expreso del enfermo o de algún familiar responsable, a menos que en los casos graves o de urgencia o cuando por la naturaleza de la enfermedad se imponga como indispensable esa medida. La hospitalización de menores de edad y demás incapaces, precisa el consentimiento de quienes ejerzan la patria potestad o la tutela o, en su defecto, del Ministerio Público o autoridad legalmente competente.

Se suspenderá el pago del subsidio en caso de incumplimiento a la orden del Instituto de someterse el enfermo a hospitalización, o cuando se interrumpa el tratamiento sin la autorización debida.

**Artículo 39.** La mujer Trabajadora, la pensionada, la cónyuge del Trabajador o del Pensionado o, en su caso, la concubina de uno u otro, y la hija del Trabajador o Pensionado, soltera, menor de dieciocho años que dependa económicamente de éstos, según las condiciones del artículo siguiente, tendrán derecho a:

I. Asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que el Instituto certifique el estado de embarazo. La certificación señalará la fecha probable del parto para los efectos del artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional;

II. Ayuda para la lactancia cuando, según dictamen médico, exista incapacidad física o laboral para amamantar al hijo. Esta ayuda será proporcionada en especie, hasta por un lapso de seis meses con posterioridad al nacimiento, y se entregará a la madre o, a falta de ésta, a la persona encargada de alimentarlo, y

III. Con cargo al seguro de salud, una canastilla de maternidad, al nacer el hijo, cuyo costo será señalado periódicamente por el Instituto, mediante acuerdo de la Junta Directiva.

**Artículo 40.** Para que la Trabajadora, Pensionada, cónyuge o hija menor de dieciocho años y soltera, o en su caso, la concubina, tengan derecho a las prestaciones que establece el artículo previo, será necesario que, durante los seis meses anteriores al parto, se hayan mantenido vigentes sus derechos o los del Trabajador o Pensionado del que se deriven estas prestaciones.

En el caso de que la Trabajadora no cumpla con el requisito de seis meses de antigüedad, la Dependencia o Entidad de su adscripción, cubrirá el costo del servicio de acuerdo con el tabulador que autorice la Junta Directiva.

**Artículo 41.** También tendrán derecho a los servicios del seguro de salud en caso de enfermedad, los Familiares Derechohabientes del Trabajador o del Pensionado que en seguida se enumeran:

I. El cónyuge, o a falta de éste, el varón o la mujer con quien, la Trabajadora o la Pensionada con relación al primero, o el Trabajador o

el Pensionado, con relación a la segunda, ha vivido como si fuera su cónyuge durante los cinco años anteriores a la enfermedad o con quien tuviese uno o más hijos(as), siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el Trabajador o Pensionado tiene varias concubinas o concubenarios, según sea el caso, ninguno de estos dos últimos sujetos tendrá derecho a recibir la prestación;

II. Los hijos menores de dieciocho años de ambos o de sólo uno de los cónyuges, siempre que dependan económicamente de alguno de ellos;

III. Los hijos solteros mayores de dieciocho años, hasta la edad de veinticinco, previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio superior o superior, de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos, y que no tengan un trabajo;

IV. Los hijos mayores de dieciocho años incapacitados física o psíquicamente, que no puedan trabajar para obtener su subsistencia, lo que se comprobará mediante certificado médico expedido por el Instituto y por los medios legales procedentes, y

V. Los ascendientes que dependan económicamente del Trabajador o Pensionado.

Los familiares que se mencionan en este artículo tendrán el derecho que esta disposición establece si reúnen los siguientes requisitos:

a) Que el Trabajador o el Pensionado tenga derecho a los servicios de atención médica curativa y de maternidad, así como de rehabilitación física y mental, y

b) Que dichos familiares no tengan por sí mismos derecho a las prestaciones señaladas en el inciso anterior.

## **Sección V**

### **Régimen Financiero**

**Artículo 42.** El seguro de salud se financiará en la forma siguiente:

**I.** A los Trabajadores les corresponden las siguientes Cuotas:

a) Una Cuota de dos punto setenta y cinco por ciento del Sueldo Básico para financiar al seguro de salud de los Trabajadores en activo y Familiares Derechohabientes, y

b) Una Cuota de cero punto seiscientos veinticinco por ciento del Sueldo Básico para financiar al seguro de salud de los Pensionados y Familiares Derechohabientes;

**II.** A las Dependencias y Entidades les corresponden las siguientes Aportaciones:

a) El equivalente al siete punto trescientos setenta y cinco por ciento del Sueldo Básico financiará al seguro de salud de los Trabajadores en activo y sus Familiares Derechohabientes, y

b) El equivalente al cero punto setenta y dos por ciento del Sueldo Básico para financiar el seguro de salud de los Pensionados y sus Familiares Derechohabientes;

**III.** El Gobierno Federal cubrirá mensualmente una Cuota Social diaria por cada Trabajador, equivalente al trece punto nueve por ciento del salario mínimo general para el Distrito Federal vigente al día primero de julio de mil novecientos noventa y siete actualizado trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor al día de la entrada en vigor de esta Ley. La cantidad inicial que resulte, a su vez,

se actualizará trimestralmente, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Estos porcentajes incluyen gastos específicos de administración del seguro de salud.

### **CAPÍTULO III CONSERVACIÓN DE DERECHOS**

**Artículo 43.** El Trabajador dado de baja por cese, renuncia, terminación de la obra o del tiempo para los cuales haya sido designado, así como el que disfrute de licencia sin goce de sueldo, pero que haya prestado servicios ininterrumpidos inmediatamente antes de la separación, durante un mínimo de seis meses, conservará en los dos meses siguientes a la misma, el derecho a recibir los beneficios del seguro de salud establecidos en el Capítulo anterior. Del mismo derecho disfrutarán, en lo que proceda, sus Familiares Derechohabientes.

### **CAPÍTULO IV DE LAS PENSIONES**

**Artículo 44.** El derecho al goce de las Pensiones de cualquier naturaleza, comenzará desde el día en que el Trabajador o sus Familiares Derechohabientes cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley para ello.

**Artículo 45.** En aquellos casos en que se dictamine procedente el otorgamiento de la Pensión, el Instituto estará obligado a otorgar la resolución en que conste el derecho a la misma en un plazo máximo de noventa días, contados a partir de la fecha en que reciba la solicitud con

la totalidad de la documentación respectiva, así como la constancia de licencia prepensionaria, o en su caso, el aviso oficial de baja.

Si en los términos señalados en el párrafo anterior no se ha otorgado la resolución, el Instituto estará obligado a efectuar el pago del cien por ciento del último Sueldo Básico del solicitante que estuviere separado definitivamente del servicio con cargo a sus gastos de administración, sin perjuicio de continuar el trámite para el otorgamiento de la resolución en que conste el derecho a Pensión y de que se finquen las responsabilidades en que hubieren incurrido los servidores públicos del Instituto y los de las Dependencias o Entidades que en los términos de las leyes aplicables estén obligados a proporcionar la información necesaria para integrar los expedientes respectivos, los cuales deberán restituir al Instituto las cantidades erogadas, así como sus accesorios.

**Artículo 46.** Cuando el Instituto hubiese realizado un pago indebido por omisión o error en el informe rendido por la Dependencia o Entidad, se resarcirá el propio Instituto con cargo al presupuesto de éstas.

**Artículo 47.** Cuando un Pensionado reingresare al servicio activo, no podrá renunciar a la Pensión que le hubiere sido concedida para solicitar y obtener otra nueva, salvo el caso de inhabilitados que quedaren aptos para el servicio.

El Pensionado por invalidez e incapacidad total que reingresare al servicio activo deberá notificar al Instituto en un plazo no mayor a diez días hábiles, a efecto de que se suspenda temporalmente su Pensión.

**Artículo 48.** Las Pensiones a que se refiere esta Ley son compatibles con el disfrute de otras Pensiones que se reciban con el carácter de Familiar Derechohabiente.

**Artículo 49.** La edad y el parentesco de los Trabajadores y sus Familiares Derechohabientes se acreditará ante el Instituto conforme a los términos de la legislación civil aplicable, y la dependencia económica mediante informaciones testimoniales que ante autoridad judicial o administrativa se rindan o bien, con documentación que extiendan las autoridades competentes.

**Artículo 50.** El Instituto podrá ordenar en cualquier tiempo, la verificación y autenticidad de los documentos y la justificación de los hechos que hayan servido de base para conceder una Pensión. Asimismo, se podrá solicitar al interesado o a las Dependencias o Entidades, la exhibición de los documentos que en su momento se pudieron haber presentado para acreditar la Pensión. Cuando se descubra que los documentos son falsos, el Instituto, con audiencia del interesado, procederá a la respectiva revisión y en su caso, denunciará los hechos al Ministerio Público para los efectos que procedan.

**Artículo 51.** Es nula toda enajenación, cesión o gravamen de las Pensiones que esta Ley establece. Las Pensiones devengadas o futuras, serán inembargables y sólo podrán ser afectadas para hacer efectiva la obligación de ministrar alimentos por mandamiento judicial y para exigir el pago de adeudos con el Instituto, con motivo de la aplicación de esta Ley.

**Artículo 52.** El monto mensual mínimo de las Pensiones para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez será el señalado en el artículo 92 de esta Ley. Para el seguro de invalidez y vida, el monto mensual mínimo de las Pensiones será el previsto en el artículo 121 de esta Ley.

**Artículo 53.** Toda fracción de más de seis meses de servicios se considerará como año completo, para los efectos del otorgamiento de las Pensiones.

**Artículo 54.** El Trabajador o sus Familiares Derechohabientes que adquieran el derecho a disfrutar de una Pensión proveniente de algún plan establecido por su Dependencia o Entidad, que haya sido autorizado y registrado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, debiendo cumplir los requisitos establecidos por ésta, tendrá derecho a que el PENSIONISSSTE o la Administradora que opere su Cuenta Individual, le entregue los recursos que la integran antes de cumplir las edades y tiempo de cotización establecidas en el Capítulo VI de esta Ley, situándolos en la entidad financiera que el Trabajador designe, a fin de adquirir una Renta vitalicia o bien entregándoselos en una sola exhibición, cuando la Pensión de que disfrute sea mayor al menos en un treinta por ciento a la Garantizada.

## **CAPÍTULO V SEGURO DE RIESGOS DEL TRABAJO**

### **Sección I Generalidades**

**Artículo 55.** Se establece el seguro de riesgos del trabajo en favor de los Trabajadores y, como consecuencia de ello, el Instituto se subrogará en la medida y términos de esta Ley, en las obligaciones de las Dependencias o Entidades, derivadas de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional y de la Ley Federal del Trabajo, por cuanto a los mismos riesgos se refiere.

**Artículo 56.** Para los efectos de esta Ley, serán reputados como riesgos del trabajo los accidentes y enfermedades a que están expuestos los Trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo.

Se considerarán accidentes del trabajo, toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte producida repentinamente en el ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste, así como aquéllos que ocurran al Trabajador al trasladarse directamente de su domicilio o de la estancia de bienestar infantil de sus hijos, al lugar en que desempeñe su trabajo o viceversa.

Asimismo, se consideran riesgos del trabajo las enfermedades señaladas por las leyes del trabajo.

Los riesgos del trabajo pueden producir:

I. Incapacidad temporal, que es la pérdida de facultades o aptitudes que imposibilita parcial o totalmente a una persona para desempeñar su trabajo por algún tiempo;

II. Incapacidad parcial, que es la disminución de las facultades o aptitudes de una persona para trabajar;

III. Incapacidad total, que es la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibilita para desempeñar cualquier trabajo por el resto de la vida, y

IV. Muerte.

**Artículo 57.** Las prestaciones en dinero que concede este Capítulo serán cubiertas íntegramente con la Aportación a cargo de las Dependencias y Entidades que señala la Sección III del mismo.

Las prestaciones en especie que concede este Capítulo serán cubiertas íntegramente por el seguro de salud.

**Artículo 58.** Los riesgos del trabajo serán calificados técnicamente por el Instituto, de conformidad con el reglamento respectivo y demás disposiciones aplicables. En caso de desacuerdo con la calificación el afectado inconforme tendrá treinta días naturales para presentar por escrito ante el Instituto, su inconformidad avalada con un dictamen de un especialista en medicina del trabajo. En caso de desacuerdo entre la calificación del Instituto y el dictamen del especialista del afectado, el Instituto propondrá una terna de médicos especialistas en medicina del trabajo, para que de entre ellos, el afectado elija uno.

El dictamen del especialista tercero resolverá en definitiva sobre la procedencia o no de la calificación y será inapelable y de carácter obligatorio para el interesado y para el Instituto, esto último sin perjuicio de la obligación del afectado de someterse a los reconocimientos, tratamientos, investigaciones y evaluaciones que ordene el Instituto para verificar la vigencia de sus derechos periódicamente.

**Artículo 59.** No se considerarán riesgos del trabajo:

- I. Si el accidente ocurre encontrándose el Trabajador en estado de embriaguez;
- II. Si el accidente ocurre encontrándose el Trabajador bajo la acción de algún narcótico o droga enervante, salvo que exista prescripción médica y que el Trabajador hubiese puesto el hecho en conocimiento del jefe inmediato, presentándole la prescripción suscrita por el médico;
- III. Si el Trabajador se ocasiona intencionalmente una lesión por sí o de acuerdo con otra persona;
- IV. Los que sean resultado de un intento de suicidio o efecto de una riña

en que hubiere participado el Trabajador u originados por algún delito cometido por éste, y

**V.** Las enfermedades o lesiones que presente el Trabajador consideradas como crónico degenerativas o congénitas y que no tengan relación con el riesgo de trabajo, aun cuando el Trabajador ignore tenerlas o se haya percatado de la existencia de éstas, al sufrir un riesgo del trabajo.

**Artículo 60.** Para los efectos de este Capítulo, las Dependencias y Entidades deberán avisar por escrito al Instituto, dentro de los tres días siguientes al de su conocimiento, en los términos que señale el reglamento respectivo y demás disposiciones aplicables, los accidentes por riesgos del trabajo que hayan ocurrido. El Trabajador o sus familiares también podrán dar el aviso de referencia, así como el de presunción de la existencia de un riesgo del trabajo.

Al servidor público de la Dependencia o Entidad que, teniendo a su cargo dar el aviso a que se refiere este artículo, omitiera hacerlo, se le fincarán las responsabilidades correspondientes en términos de ley.

El Trabajador o sus Familiares Derechohabientes deberán solicitar al Instituto la calificación del probable riesgo de trabajo dentro de los treinta días hábiles siguientes a que haya ocurrido, en los términos que señale el reglamento respectivo y demás disposiciones aplicables.

No procederá la solicitud de calificación, ni se reconocerá un riesgo del trabajo, si éste no hubiere sido notificado al Instituto en los términos de este artículo.

**Artículo 61.** El Trabajador que sufra un riesgo del trabajo tiene derecho a las siguientes prestaciones en especie:

**I. Diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica;**

**II. Servicio de hospitalización;**

**III. Aparatos de prótesis y ortopedia, y**

**IV. Rehabilitación.**

**Artículo 62.** En caso de riesgo del trabajo, el Trabajador tendrá derecho a las siguientes prestaciones en dinero:

**I.** Al ser declarada una incapacidad temporal, se otorgará licencia con goce del cien por ciento del sueldo, cuando el riesgo del trabajo imposibilite al Trabajador para desempeñar sus labores. El pago se hará desde el primer día de incapacidad y será cubierto por las Dependencias o Entidades hasta que termine la incapacidad cuando ésta sea temporal, o bien hasta que se declare la incapacidad permanente del Trabajador.

Para los efectos de la determinación de la incapacidad producida por riesgo del trabajo, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo por lo que respecta a los exámenes trimestrales a que deberá someterse el Trabajador y en la inteligencia de que si a los tres meses de iniciada dicha incapacidad no está el Trabajador en aptitud de volver al trabajo, él mismo o la Dependencia o Entidad, podrán solicitar en vista de los certificados médicos correspondientes, que sea declarada la incapacidad permanente. No excederá de un año, contado a partir de la fecha en que el Instituto tenga conocimiento del riesgo, el plazo para que se determine si el Trabajador está apto para volver al servicio o bien procede declarar su incapacidad permanente, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en las fracciones siguientes;

**II.** Al ser declarada una incapacidad parcial, se concederá al incapacitado una Pensión calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidades de la Ley Federal del Trabajo, atendiendo al Sueldo Básico que percibía el Trabajador al ocurrir el riesgo y los aumentos posteriores que correspondan al empleo que desempeñaba hasta determinarse la Pensión. El tanto por ciento de la incapacidad se fijará entre el máximo y el mínimo establecido en la tabla de valuación mencionada, teniendo en cuenta la edad del Trabajador y la importancia de la incapacidad, según que sea absoluta para el ejercicio de su profesión u oficio aun cuando quede habilitado para dedicarse a otros, o si solamente hubiere disminuido la aptitud para su desempeño. Esta Pensión será pagada mediante la contratación de un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta, en los términos de la fracción siguiente.

Cuando el Trabajador pueda dedicarse a otras funciones por que sólo haya disminuido parcialmente su capacidad para el desempeño de su trabajo, las Dependencias y Entidades podrán prever su cambio de actividad temporal, en tanto dure su rehabilitación. Si la pérdida funcional o física, de un órgano o miembro es definitiva, su actividad podrá ser otra de acuerdo con su capacidad.

Si el monto de la Pensión anual resulta inferior al veinticinco por ciento del Salario Mínimo elevado al año, se pagará al Trabajador o Pensionado, en substitución de la misma, una indemnización equivalente a cinco anualidades de la Pensión que le hubiere correspondido;

**III.** Al ser declarada una incapacidad total, se concederá al incapacitado una Pensión vigente hasta que cumpla sesenta y cinco años, mediante la contratación de un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta, igual al Sueldo Básico que venía disfrutando el Trabajador al presentarse el riesgo, cualquiera que sea el tiempo que hubiere estado en funciones.

La cuantía de este beneficio será hasta por un monto máximo de diez veces el Salario Mínimo.

Los Pensionados por riesgos del trabajo tendrán derecho a una gratificación anual igual en número de días a las concedidas a los Trabajadores en activo de la Administración Pública Federal, según la cuota diaria de su Pensión. Esta gratificación deberá pagarse, a elección del Pensionado:

a) En una sola exhibición, pagadera antes del quince de diciembre de cada año, o

b) Conjuntamente con cada mensualidad del pago de la Renta, incrementándose cada exhibición con la doceava parte de la gratificación anual.

**Artículo 63.** El Trabajador contratará el Seguro de Pensión con la Aseguradora que elija, para gozar del beneficio de Pensión. El Instituto calculará el monto necesario conforme a las reglas que para tal efecto, expida la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para la contratación del Seguro de Pensión y el propio Instituto, entregará dicha suma a la Aseguradora elegida por el Trabajador.

La Renta otorgada al Pensionado incapacitado deberá cubrir:

I. La Pensión, y

II. Las Cuotas y Aportaciones a la Cuenta Individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en los términos de la presente Ley.

Terminada la vigencia del contrato de Seguro de Pensión, el Trabajador que reúna los requisitos correspondientes tendrá derecho

a recibir su Pensión de vejez. El Trabajador que no reúna los requisitos correspondientes recibirá la Pensión Garantizada.

**Artículo 64.** La Aseguradora elegida por el Pensionado deberá proceder como sigue:

I. Pagará mensualmente la Pensión;

II. Depositará bimestralmente las Cuotas y Aportaciones correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en la Cuenta Individual del Pensionado, y

III. Pagará una gratificación anual al Pensionado.

**Artículo 65.** Los Trabajadores que soliciten Pensión por riesgos del trabajo y los Pensionados por la misma causa, están obligados a someterse a los reconocimientos y tratamientos que el Instituto les prescriba y proporcione en cualquier tiempo, con el fin de aumentar o en su caso disminuir su cuantía y en su caso revocar la misma en virtud del estado físico que goce el pensionista, así como a las investigaciones y evaluaciones necesarias para verificar la vigencia de sus derechos por este concepto y, en caso de no hacerlo, no se tramitará su solicitud o se le suspenderá el goce de la Pensión.

La suspensión del pago de la Pensión sólo requerirá que el Instituto lo solicite por escrito a la Aseguradora correspondiente.

El pago de la Pensión o la tramitación de la solicitud se reanudará a partir de la fecha en que el Pensionado se someta al tratamiento médico, sin que haya lugar, en el primer caso, al reintegro de las prestaciones que dejó de percibir durante el tiempo que haya durado la suspensión. Asimismo, el Instituto solicitará a la Aseguradora que esté pagando la

Renta contratada por el Pensionado, la devolución de la Reserva del Seguro de Pensión, correspondiente al plazo que dure la suspensión.

**Artículo 66.** La Pensión por incapacidad parcial podrá ser revocada cuando el Trabajador se recupere de las secuelas que deje el riesgo del trabajo, previa valoración que se le realice en términos del artículo anterior. En este supuesto, el Trabajador continuará laborando, y el único efecto será la cancelación de la Pensión correspondiente.

La Pensión por incapacidad total será revocada cuando el Trabajador recupere su capacidad para el servicio. En tal caso, la Dependencia o Entidad en que hubiere prestado sus servicios el Trabajador recuperado, tendrá la obligación de restituirlo en su empleo si de nuevo es apto para el mismo, o en caso contrario, asignarle un trabajo que pueda desempeñar, debiendo ser cuando menos de un sueldo y categoría equivalente a los que disfrutaba al acontecer el riesgo. Si el Trabajador no aceptare reingresar al servicio en tales condiciones, o bien estuviese desempeñando cualquier trabajo, le será revocada la Pensión. En este caso, la Aseguradora con la que se hubiere contratado el Seguro de Pensión deberá entregar al Instituto la reserva, por la cancelación anticipada del Seguro de Pensión.

El Instituto notificará la revocación de la Pensión por escrito a la Aseguradora correspondiente.

Si el Trabajador no fuere restituido a su empleo o no se le asignara otro en los términos del párrafo segundo de este artículo por causa imputable a la Dependencia o Entidad en que hubiere prestado sus servicios, seguirá percibiendo el importe de la Pensión con cargo al presupuesto de ésta. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el Titular de la Dependencia o Entidad, el cual deberá restituir los montos erogados por concepto del pago de la Pensión.

**Artículo 67.** Cuando el Trabajador fallezca a consecuencia de un riesgo del trabajo, los familiares señalados en la sección de Pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida en el orden que establece, gozarán de una Pensión equivalente al cien por ciento del Sueldo Básico que hubiese percibido el Trabajador en el momento de ocurrir el fallecimiento y la misma gratificación anual que le hubiere correspondido al Trabajador como Pensionado por riesgos del trabajo. En este caso, el Instituto cubrirá el Monto Constitutivo a la Aseguradora, con cargo al cual se pagará la Pensión a los Familiares Derechohabientes.

Los Familiares Derechohabientes elegirán la Aseguradora con la que deseen contratar su Seguro de Pensión con los recursos relativos al Monto Constitutivo de la Pensión a que se refiere el párrafo anterior.

Por lo que se refiere a los recursos de la Cuenta Individual del Trabajador fallecido, sus Familiares Derechohabientes podrán optar por:

I. Retirarlos en una sola exhibición, o

II. Contratar Rentas por una cuantía mayor.

**Artículo 68.** Cuando fallezca un Pensionado por incapacidad permanente, total o parcial, se aplicarán las siguientes reglas:

I. Si el fallecimiento se produce como consecuencia directa de la causa que originó la incapacidad, a los sujetos señalados en la sección de Pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida en el orden que la misma establece, se les otorgará en conjunto una Pensión equivalente al cien por ciento de la que venía disfrutando el Pensionado a cuyo efecto, el Instituto entregará el Monto Constitutivo a la Aseguradora que elijan los Familiares Derechohabientes para el pago de la Renta correspondiente, y

**II.** Si la muerte es originada por causas ajenas a las que dieron origen a la incapacidad permanente, sea total o parcial, se entregará a los familiares señalados por esta Ley y en su orden, el importe de seis meses de la Pensión asignada al Pensionado con cargo a la Renta que hubiere sido contratada por el Instituto para el Pensionado, sin perjuicio del derecho de disfrutar la Pensión que en su caso les otorgue esta Ley.

Por lo que se refiere a los recursos de la Cuenta Individual del Pensionado fallecido, sus Familiares Derechohabientes podrán optar por:

- a) Retirarlos en una sola exhibición, o
- b) Contratar Rentas por una cuantía mayor.

**Artículo 69.** La seguridad y salud en el trabajo, en las Dependencias y Entidades, se normará por la legislación aplicable, así como por las disposiciones que en esta materia se fijen en las Condiciones Generales de Trabajo o los Contratos Colectivos que rijan la relación laboral en las Dependencias y Entidades.

**Artículo 70.** Para la división de la Pensión derivada de este Capítulo, entre los familiares del Trabajador, así como en cuanto a la asignación de la Pensión para el viudo, concubinario, hijos, ascendientes, o quien, en su caso, tenga derecho a la ministración de alimentos, se estará a lo previsto en la sección de Pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida.

**Artículo 71.** Las Dependencias y Entidades estarán obligadas a realizar acciones de carácter preventivo con objeto de abatir la incidencia de las enfermedades y accidentes del trabajo. El Instituto se coordinará con las Dependencias, Entidades, organismos e instituciones que considere necesarios para la elaboración de programas y el desarrollo

de campañas tendientes a prevenir accidentes y enfermedades de trabajo.

El Instituto podrá evaluar la actuación de las Dependencias y Entidades en materia de seguridad y salud en el trabajo a efecto de emitir recomendaciones que se estimen pertinentes.

En caso de que exista una relación directa entre un accidente de trabajo y el incumplimiento de la Dependencia o Entidad de una acción preventiva, el Instituto deberá dar aviso a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y a la Secretaría de la Función Pública para efectos de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Cuando las Dependencias y Entidades, durante el ejercicio fiscal respectivo, cuenten con recursos presupuestarios asignados a los programas y campañas y no hayan llevado a cabo las acciones a que éstos se refieren, el Instituto informará de esto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que se realicen los ajustes presupuestarios que, en su caso, procedan.

**Artículo 72.** Las Dependencias y Entidades deberán:

I. Llevar a cabo y, en su caso, facilitar la realización de estudios e investigaciones sobre las posibles causas de accidentes y enfermedades de trabajo y adoptar medidas adecuadas para su control;

II. Informar al Instituto sobre la ocurrencia de accidentes o enfermedades de trabajo de su ámbito de competencia;

III. Proporcionar al Instituto datos e informes para la elaboración de estadísticas sobre accidentes y enfermedades de trabajo;

**IV.** Difundir e implantar en su ámbito de competencia, las normas preventivas de accidentes y enfermedades de trabajo;

**V.** Integrar y operar con regularidad las Comisiones de Seguridad y Salud en el Trabajo brindando las facilidades necesarias a sus integrantes para el adecuado desarrollo de sus funciones;

**VI.** Elaborar, con base en los lineamientos que para tal efecto emita el Instituto, su programa de prevención de enfermedades y accidentes del trabajo, así como implantarlo conforme a las disposiciones que establezca;

**VII.** Capacitar a los Trabajadores sobre la prevención de enfermedades y accidentes del trabajo, atendiendo a la naturaleza de las actividades que se llevan a cabo en los centros de trabajo, y

**VIII.** Llevar a cabo aquellas otras acciones que se establezcan en los reglamentos en la materia.

**Artículo 73.** Corresponde al Instituto promover la integración y funcionamiento de las Comisiones de Seguridad y Salud en los centros de trabajo de las Dependencias y Entidades y, a las propias comisiones, atender las recomendaciones que el Instituto formule en materia de seguridad y salud en el trabajo.

El Instituto deberá asimismo, promover la integración y funcionamiento de una Comisión Consultiva Nacional y de Comisiones Consultivas de las Entidades Federativas de Seguridad y Salud en el Trabajo del Sector Público Federal.

## **Sección II Incremento Periódico de las Pensiones**

**Artículo 74.** La cuantía de las Pensiones por incapacidad parcial o total permanente será actualizada anualmente en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al año calendario anterior.

Las Pensiones a los Familiares Derechohabientes del Trabajador por riesgos del trabajo serán revisadas e incrementadas en la proporción que corresponda, en términos de lo dispuesto en el párrafo anterior.

## **Sección III Régimen Financiero**

**Artículo 75.** Las Dependencias y Entidades cubrirán una Aportación de cero punto setenta y cinco por ciento del Sueldo Básico por el seguro de riesgos del trabajo.

## **CAPÍTULO VI SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ**

### **Sección I Generalidades**

**Artículo 76.** Para los efectos del seguro a que se refiere este Capítulo, es derecho de todo Trabajador contar con una Cuenta Individual operada por el PENSIONISSSTE o por una Administradora que elija libremente. La Cuenta Individual se integrará por las Subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, del Fondo de la Vivienda, de ahorro solidario,

de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro a largo plazo.

Los Trabajadores que coticen simultánea o sucesivamente al Instituto y al IMSS deberán acumular los recursos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de ambos regímenes en una misma Cuenta Individual. Lo anterior, sin perjuicio de que se identifiquen por separado mediante Subcuentas.

En el caso de cotización simultánea o sucesiva en el Instituto y en otros sistemas de seguridad social, la acumulación de recursos seguirá los criterios y mecanismos fijados en el convenio de portabilidad que, en su caso, se suscriba.

**Artículo 77.** Durante el tiempo en que el Trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral, éste tendrá derecho a:

I. Realizar depósitos a su Cuenta Individual, y

II. Retirar de su Subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, la cantidad que resulte menor entre setenta y cinco días de su propio Sueldo Básico de los últimos cinco años, o el diez por ciento del saldo de la propia Subcuenta, a partir del cuadragésimo sexto día natural contado desde el día en que quedó desempleado.

El derecho consignado en esta fracción, sólo podrán ejercerlo los Trabajadores, que acrediten con los estados de cuenta correspondientes, no haber efectuado retiros durante los cinco años inmediatos anteriores a la fecha citada. El Trabajador deberá presentar la solicitud correspondiente.

**Artículo 78.** Los beneficiarios legales del Trabajador titular de una Cuenta Individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez serán los Familiares Derechohabientes que establece la sección de Pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida.

En caso de fallecimiento del Trabajador, si los beneficiarios a que se refiere el párrafo anterior, ya no tienen derecho a Pensión por el seguro de invalidez y vida, el PENSIONISSSTE o la Administradora respectiva entregarán el saldo de la Cuenta Individual en partes iguales a los beneficiarios legales que haya registrado el Trabajador en el Instituto.

El Trabajador, deberá designar beneficiarios sustitutos de los indicados en el párrafo anterior, única y exclusivamente para el caso de que faltaren los beneficiarios legales. El Trabajador podrá en cualquier tiempo cambiar esta última designación. Dicha designación deberá realizarla en el PENSIONISSSTE o en la Administradora que le opere su Cuenta Individual.

A falta de los beneficiarios legales y sustitutos, dicha entrega se hará en el orden de prelación previsto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo. Cualquier conflicto deberá ser resuelto ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

**Artículo 79.** Los Pensionados por retiro, cesantía en edad avanzada o de vejez, que reingresen al régimen obligatorio abrirán una nueva Cuenta Individual, en el PENSIONISSSTE o en la Administradora que elijan. Una vez al año, en el mismo mes calendario en el que adquirió el derecho a la Pensión, podrá el Trabajador transferir a la Aseguradora, al PENSIONISSSTE, o a la Administradora que le estuviera pagando su Pensión, el saldo acumulado de su Cuenta Individual, conviniendo el incremento en la Renta vitalicia o Retiros Programados que se le esté cubriendo.

**Artículo 80.** Los Trabajadores tendrán derecho a un seguro de retiro antes de cumplir las edades y tiempo de cotización establecidas en el presente Capítulo, siempre y cuando la Pensión que se le calcule en el sistema de Renta vitalicia sea superior en más del treinta por ciento a la Pensión Garantizada, una vez cubierta la prima del Seguro de Supervivencia para sus Familiares Derechohabientes. La Renta vitalicia se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

El Pensionado tendrá derecho a recibir el excedente de los recursos acumulados en su Cuenta Individual en una o varias exhibiciones, solamente si la Pensión que se le otorgue es superior en más del treinta por ciento a la Pensión Garantizada, una vez cubierta la prima del Seguro de Supervivencia para sus Familiares Derechohabientes. La disposición de la cuenta así como de sus rendimientos estará exenta del pago de contribuciones.

Para efecto de ejercer el derecho a que se refiere este artículo, el Trabajador podrá acumular los recursos de la Subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez aportados bajo cualquier régimen, los de la Subcuenta de ahorro solidario, los de la Subcuenta de aportaciones complementarias de retiro, los de la Subcuenta de aportaciones voluntarias y los de la Subcuenta de ahorro a largo plazo.

Asimismo, el Trabajador Pensionado en los términos de este artículo, tendrá derecho a recibir servicios del seguro de salud por parte del Instituto.

**Artículo 81.** Con cargo a los recursos acumulados de la Cuenta Individual del Trabajador, el Pensionado por cesantía en edad avanzada o vejez adquirirá en favor de sus Familiares Derechohabientes, en el momento de otorgarse la Pensión, un Seguro de Supervivencia, en los términos

que al efecto determine la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, oyendo a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, en las mismas condiciones que para tal efecto establece la sección de Pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida.

**Artículo 82.** La disposición que realice el Trabajador de los recursos de su Cuenta Individual por cualquiera de los supuestos previstos por esta Ley, disminuirá en igual proporción a los años de cotización efectuados.

La mencionada disminución se calculará dividiendo el monto acumulado de los recursos de la Cuenta Individual entre el número de años cotizados hasta el momento de realizarse la disposición de dichos recursos. El monto retirado se dividirá entre el cociente resultante de la anterior operación. El resultado se le restará a los años cotizados.

**Artículo 83.** Los recursos depositados en la Cuenta Individual de cada Trabajador son propiedad de éste con las modalidades que se establecen en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

Los recursos depositados en la Subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y en la Subcuenta de ahorro solidario serán inembargables.

Los recursos depositados en las Subcuentas de aportaciones voluntarias, complementarias de retiro y de ahorro a largo plazo serán inembargables hasta por un monto equivalente a veinte veces el Salario Mínimo elevado al año por cada Subcuenta, por el importe excedente a esta cantidad se podrá trabar embargo.

## **Sección II**

### **Pensión por Cesantía en Edad Avanzada**

**Artículo 84.** Para los efectos de esta Ley, existe cesantía en edad avanzada cuando el Trabajador quede privado de trabajo a partir de los sesenta años de edad.

Para gozar de las prestaciones de cesantía en edad avanzada se requiere que el Trabajador tenga un mínimo de veinticinco años de cotización reconocidos por el Instituto.

El Trabajador cesante que tenga sesenta años o más y no reúna los años de cotización señalados en el párrafo precedente, podrá retirar el saldo de su Cuenta Individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir los años necesarios para que opere su Pensión.

**Artículo 85.** La contingencia consistente en la cesantía en edad avanzada, obliga al Instituto al otorgamiento de:

I. Pensión, y

II. Seguro de salud, en los términos del Capítulo II de este Título.

**Artículo 86.** El derecho al goce de la Pensión por cesantía en edad avanzada comenzará desde el día en que el Trabajador cumpla con los requisitos señalados en esta Sección, siempre que solicite el otorgamiento de dicha Pensión y acredite haber quedado privado de trabajo, si no fue recibido en el Instituto el aviso de baja.

**Artículo 87.** Los Trabajadores que reúnan los requisitos establecidos en esta Sección podrán disponer de su Cuenta Individual con el objeto

de disfrutar de una Pensión de cesantía en edad avanzada. Para tal propósito podrán optar por alguna de las alternativas siguientes:

I. Contratar con la Aseguradora de su elección un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta vitalicia, que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, o

II. Mantener el saldo de su Cuenta Individual en el PENSIONISSSTE o en una Administradora y efectuar con cargo a dicho saldo, Retiros Programados.

Ambos supuestos se sujetarán a lo establecido en esta Ley y en las disposiciones administrativas que expida la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

El Pensionado que opte por la alternativa prevista en la fracción II podrá, en cualquier momento, contratar una Renta vitalicia de acuerdo con lo dispuesto en la fracción I. El Pensionado no podrá optar por la alternativa señalada si la Renta mensual vitalicia a convenirse fuera inferior a la Pensión Garantizada.

### **Sección III** **Pensión por Vejez**

**Artículo 88.** El seguro de vejez da derecho al Trabajador al otorgamiento de:

I. Pensión, y

II. Seguro de salud, en los términos del Capítulo II de este Título.

**Artículo 89.** Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el Trabajador o Pensionado por riesgos del trabajo o invalidez haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidos por el Instituto un mínimo de veinticinco años de cotización.

En caso que el Trabajador o Pensionado tenga sesenta y cinco años o más y no reúna los años de cotización señalados en el párrafo precedente, podrá retirar el saldo de su Cuenta Individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir los años necesarios para que opere su Pensión.

**Artículo 90.** El otorgamiento de la Pensión de vejez sólo se podrá efectuar previa solicitud del Trabajador y se le cubrirá a partir de la fecha en que haya dejado de trabajar o termine el plazo de la Renta que venía disfrutando por estar Pensionado por riesgos del trabajo o invalidez, siempre que cumpla con los requisitos señalados en el artículo anterior.

**Artículo 91.** Los Trabajadores que reúnan los requisitos establecidos en esta Sección podrán disponer de su Cuenta Individual con el objeto de disfrutar de una Pensión de vejez. Para tal propósito podrá optar por alguna de las alternativas siguientes:

I. Contratar con una Aseguradora de su elección un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta vitalicia, que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor,  
o

II. Mantener el saldo de su Cuenta Individual en el PENSIONISSSTE o en una Administradora y efectuar con cargo a dicho saldo, Retiros Programados.

Ambos supuestos se sujetarán a lo establecido en esta Ley y en las disposiciones administrativas que expida la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

El Pensionado que opte por la alternativa prevista en la fracción II podrá, en cualquier momento, contratar un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta vitalicia de acuerdo con lo dispuesto en la fracción I. El Trabajador no podrá optar por la alternativa señalada si la Renta mensual vitalicia a convenirse fuera inferior a la Pensión Garantizada.

#### **Sección IV De la Pensión Garantizada**

**Artículo 92.** Pensión Garantizada es aquélla que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados para obtener una Pensión por cesantía en edad avanzada o vejez y su monto mensual será la cantidad de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, moneda nacional, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

**Artículo 93.** El Trabajador referido en el artículo anterior, cuyos recursos acumulados en su Cuenta Individual resulten insuficientes para contratar una Renta vitalicia o un Retiro Programado que le asegure el disfrute de una Pensión Garantizada en forma vitalicia y la adquisición de un Seguro de Supervivencia para sus Familiares Derechohabientes, recibirá del Gobierno Federal una Aportación complementaria suficiente para el pago de la Pensión correspondiente.

En estos casos, el PENSIONISSSTE o la Administradora continuarán con la administración de la Cuenta Individual del Pensionado y se efectuarán retiros con cargo al saldo acumulado para el pago de

la Pensión Garantizada, en los términos que determine la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

**Artículo 94.** El Gobierno Federal con recursos propios complementarios a los de la Cuenta Individual correspondiente, cubrirá la Pensión Garantizada, en la forma y términos que al efecto determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Trabajador deberá solicitar la Pensión Garantizada al Instituto y acreditar tener derecho a ella. Por su parte, la Administradora está obligada a proporcionar la información que el propio Instituto le requiera para este efecto.

Agotados los recursos de la Cuenta Individual, la Administradora, notificará este hecho al Instituto. En este caso, la Pensión será cubierta con los recursos que para tal efecto proporcione el Gobierno Federal.

**Artículo 95.** A la muerte del Pensionado por cesantía en edad avanzada o vejez que estuviere gozando de una Pensión Garantizada, el Gobierno Federal, por conducto de quien determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá contratar una Renta que cubra la Pensión correspondiente a favor de los Familiares Derechohabientes con la Aseguradora que éstos elijan o pagar las Pensiones conforme al mismo procedimiento utilizado para el pago de la Pensión Garantizada.

En caso de optar por la contratación de Rentas, los Familiares Derechohabientes del Pensionado fallecido y el Instituto, cuando tuviere conocimiento de este hecho, deberán informar del fallecimiento al PENSIONISSSTE o a la Administradora que, en su caso, estuviere pagando la Pensión, y observarse lo siguiente:

**I. El PENSIONISSSTE o la Administradora deberá entregar al Instituto los recursos que hubiere en la Cuenta Individual del Pensionado fallecido, los cuales se destinarán al pago del Monto Constitutivo de la Renta de los Familiares Derechohabientes, y**

**II. El Gobierno Federal, por conducto de quien determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá aportar los recursos faltantes para el pago del Monto Constitutivo de la mencionada Renta.**

**Artículo 96.** El pago de la Pensión Garantizada será suspendido cuando el Pensionado reingrese a un trabajo sujeto al régimen obligatorio de esta Ley o de la Ley del Seguro Social.

El Pensionado por cesantía en edad avanzada o vejez que disfrute de una Pensión Garantizada no podrá recibir otra de igual naturaleza.

La Pensión que corresponda a los Familiares Derechohabientes del Pensionado fallecido, se entregará a éstos aun cuando estuvieran gozando de otra Pensión de cualquier naturaleza.

## **Sección V De la Cuenta Individual**

**Artículo 97.** A cada Trabajador se le abrirá una Cuenta Individual en el PENSIONISSSTE o, si así lo elije, en una Administradora. Los Trabajadores podrán solicitar el traspaso de su Cuenta Individual al PENSIONISSSTE o a una Administradora diferente a la que opere la cuenta en los casos previstos en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

**Artículo 98.** Los Trabajadores no deberán tener más de una Cuenta Individual, independientemente de que se encuentren sujetos a diversos

regímenes de seguridad social. Si tuvieran varias Cuentas Individuales deberán hacerlo del conocimiento del PENSIONISSSTE o de la o las Administradoras en que se encuentren registrados, a efecto de que las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR a que se refiere la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro promuevan los procedimientos de unificación o traspaso correspondientes que establezca la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Asimismo, cuando se encuentren abiertas en el PENSIONISSSTE o en una misma Administradora varias Cuentas Individuales de un mismo Trabajador, las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR deberán unificar de oficio dichas Cuentas Individuales.

El Trabajador que tenga abierta una Cuenta Individual y que cambie de régimen o simultáneamente se encuentre sujeto a dos o más regímenes de seguridad social deberá integrar todos los recursos que se depositen a su favor, en la Cuenta Individual que tuviera abierta. Lo anterior, sin perjuicio de su derecho a traspasar su Cuenta Individual de conformidad con las disposiciones que emita la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro tendrá, respecto de las Cuentas Individuales, las entidades que administren éstas, las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR y las comisiones que se cobren a los Trabajadores por la administración de las Cuentas Individuales, las facultades a que se refiere la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en lo que no se opongan a las disposiciones del presente ordenamiento.

Las Dependencias y Entidades deberán informar bimestralmente a los Trabajadores, sobre las Aportaciones hechas a su favor, sin perjuicio de

que dicha información sea entregada a los sindicatos o, en su caso, a cualquier otra organización representativa de los Trabajadores.

**Artículo 99.** Las Dependencias y Entidades serán responsables de los daños y perjuicios que se causaren al Trabajador o a sus Familiares Derechohabientes, cuando por falta de cumplimiento de la obligación de inscribirlo al Instituto o de avisar su Sueldo Básico o los cambios que sufriera éste, no pudieran otorgarse las prestaciones consignadas en este Capítulo, o bien dichas prestaciones se vieran disminuidas en su cuantía.

## **Sección VI**

### **Del Ahorro Solidario para el Incremento de las Pensiones**

**Artículo 100.** Los Trabajadores podrán optar por que se les descuenta hasta el dos por ciento de su Sueldo Básico, para ser acreditado en la Subcuenta de ahorro solidario que se abra al efecto en su Cuenta Individual.

Las Dependencias y Entidades en la que presten sus servicios los Trabajadores que opten por dicho Descuento, estarán obligados a depositar en la referida Subcuenta, tres pesos con veinticinco centavos por cada peso que ahorren los Trabajadores con un tope máximo del seis punto cinco por ciento del Sueldo Básico.

A efecto de lo anterior, las Dependencias y Entidades deberán enterar las cantidades a su cargo conjuntamente con el ahorro que realice el Trabajador, sin que las mismas se consideren Cuotas o Aportaciones.

Los recursos acumulados en la Subcuenta de ahorro solidario, estarán sujetos a las normas aplicables a la Subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

## **Sección VII**

### **Régimen Financiero**

**Artículo 101.** Las Cuotas y Aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se recibirán y se depositarán en las respectivas Subcuentas de la Cuenta Individual de cada Trabajador, de conformidad con las disposiciones que emita la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

**Artículo 102.** Las Cuotas y Aportaciones a que se refiere este Capítulo serán:

I. A los Trabajadores les corresponde una Cuota de seis punto ciento veinticinco por ciento del Sueldo Básico;

II. A las Dependencias y Entidades les corresponde una Aportación de retiro de dos por ciento, y por cesantía en edad avanzada y vejez, de tres punto ciento setenta y cinco por ciento del Sueldo Básico, y

III. El Gobierno Federal cubrirá mensualmente una Cuota Social diaria por cada Trabajador, equivalente al cinco punto cinco por ciento del salario mínimo general para el Distrito Federal vigente al día primero de julio de mil novecientos noventa y siete actualizado trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor al día de la entrada en vigor de esta Ley. La cantidad inicial que resulte, a su vez, se actualizará trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, conforme al Índice Nacional del Precios al Consumidor.

Para efecto de las Cuotas y Aportaciones de los Pensionados por riesgos del trabajo o invalidez, las cotizaciones antes mencionadas se realizarán con base en el monto de la Pensión que reciban.

Los recursos a que se refiere este artículo se depositarán en las Subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

### **Sección VIII Del PENSIONISSSTE**

**Artículo 103.** Se crea el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, denominado PENSIONISSSTE, el cual será un órgano público desconcentrado del Instituto dotado de facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la presente Ley.

**Artículo 104.** El PENSIONISSSTE tendrá a su cargo:

I. Administrar Cuentas Individuales, y

II. Invertir los recursos de las Cuentas Individuales que administre, excepto los de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda.

**Artículo 105.** El PENSIONISSSTE tendrá las facultades siguientes:

I. Abrir, administrar y operar las Cuentas Individuales de los Trabajadores en los mismos términos que las Administradoras;

II. Recibir las Cuotas y Aportaciones de seguridad social correspondientes a las Cuentas Individuales y los demás recursos que en términos de esta Ley puedan ser recibidos en las Cuentas Individuales, excepto las de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda;

III. Individualizar las Cuotas y Aportaciones destinadas a las Cuentas Individuales, así como los rendimientos derivados de la inversión de las mismas;

**IV.** Invertir los recursos de las Cuentas Individuales en las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro que administre;

**V.** Constituir y operar sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro;

**VI.** Cobrar comisiones a las Cuentas Individuales de los Trabajadores, con excepción de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda. Estas comisiones estarán destinadas a cubrir los gastos de administración y operación del PENSIONISSSTE que sean inherentes a sus funciones.

En todo caso, las comisiones no podrán exceder del promedio de comisiones que cobren las Administradoras. La Junta Directiva podrá ordenar que se reinvierta el remanente de operación en las Cuentas Individuales de los Trabajadores del PENSIONISSSTE, favoreciendo a los trabajadores de menores ingresos, una vez satisfechos sus costos de administración, necesidades de inversión y constitución de reservas;

**VII.** Enviar, por lo menos dos veces al año, al domicilio que indiquen los Trabajadores, sus estados de cuenta y demás información sobre sus Cuentas Individuales y el estado de sus inversiones, destacando en ellos las Aportaciones de las Dependencias y Entidades, del Estado y del Trabajador, y el número de días de cotización registrado durante cada bimestre que comprenda el periodo del estado de cuenta, así como las comisiones cobradas;

**VIII.** Establecer servicios de información y atención a los Trabajadores;

**IX.** Entregar los recursos a la Aseguradora o Administradora que el Trabajador o sus Familiares Derechohabientes hayan elegido, para

la contratación de Rentas vitalicias, del Seguro de Supervivencia, o Retiros Programados;

X. Contratar cualquier tipo de servicios requeridos para la administración de las Cuentas Individuales y la inversión de los recursos, y

XI. Las demás que le otorguen ésta u otras leyes.

**Artículo 106.** El PENSIONISSSTE estará sujeto para su operación, administración y funcionamiento, a la regulación y supervisión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, debiendo cumplir con las disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y las reglas de carácter general que emita dicha Comisión aplicables a las Administradoras.

Asimismo, los servidores públicos del PENSIONISSSTE estarán sujetos a las responsabilidades y sanciones establecidas en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro para los funcionarios de las Administradoras.

**Artículo 107.** El PENSIONISSSTE elaborará su presupuesto asegurando que los costos de administración sean cubiertos únicamente con el producto de las comisiones cobradas por la administración de los recursos del Fondo.

**Artículo 108.** Los recursos para la operación del PENSIONISSSTE se integrarán:

I. Con las comisiones que se cobren por la administración de los recursos de las Cuentas Individuales, con excepción de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda, y

**II. Con los demás bienes y derechos que adquiriera por cualquier título.**

**Artículo 109.** La Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE deberá establecer el régimen de inversión de los recursos cuya administración se encuentre a cargo del PENSIONISSSTE.

El régimen deberá tener como principal objetivo otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los Trabajadores. Asimismo, el régimen de inversión tenderá a incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones. A tal efecto, proveerá que las inversiones se canalicen preferentemente, a través de su colocación en valores, a fomentar:

**I. La actividad productiva nacional;**

**II. La construcción de vivienda;**

**III. La generación de energía, la producción de gas y petroquímicos, y**

**IV. La construcción de carreteras.**

El PENSIONISSSTE deberá invertir en valores, documentos, efectivo y los demás instrumentos que se establezcan en el régimen de inversión determinado por su Comisión Ejecutiva, el cual deberá observar en todo momento las reglas de carácter general que establezca la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro para la inversión de los recursos invertidos en las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro.

**Artículo 110.** La dirección y administración del PENSIONISSSTE estará a cargo de una Comisión Ejecutiva integrada por dieciocho miembros como a continuación se indica:

- I. El Director General del Instituto, quien la presidirá;
- II. El Vocal Ejecutivo, el cual será nombrado por la Junta Directiva a propuesta del Director General del Instituto;
- III. Tres vocales nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; dos vocales nombrados por el Banco de México, y un vocal nombrado por cada una de las siguientes instituciones: la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de la Función Pública, y
- IV. Nueve vocales nombrados por las organizaciones de Trabajadores.

Por cada vocal propietario se designará un suplente que actuará en caso de faltas temporales del propietario, debiendo tratarse de un funcionario con el rango inmediato inferior al del vocal propietario. En el caso de los representantes de las organizaciones de Trabajadores, la designación del suplente se hará en los términos de las disposiciones estatutarias aplicables.

Los integrantes de la Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE no podrán ser miembros de la Junta Directiva del Instituto, con excepción del Director General.

Para ocupar el cargo de vocal se requiere ser mexicano, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y ser de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa.

Los vocales de la Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE durarán en sus funciones por todo el tiempo que subsista su designación y podrán ser removidos libremente a petición de quienes los hayan propuesto.

**Artículo 111.** La Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE sesionará por lo menos una vez cada dos meses.

Las sesiones de la Comisión Ejecutiva serán válidas con la asistencia de por lo menos diez de sus miembros, de los cuales uno será el Presidente de la Comisión Ejecutiva, cuatro representantes del Gobierno Federal y cinco de las organizaciones de Trabajadores al servicio del Estado. Las decisiones se tomarán por mayoría de los presentes y en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.

**Artículo 112.** La Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

I. Resolver sobre las operaciones del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al servicio del Estado, excepto aquéllas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Junta Directiva, la que deberá acordar lo conducente;

II. Presentar a la aprobación de la Junta Directiva por conducto del Vocal Ejecutivo, los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamiento, así como los estados financieros y el informe de labores formulados por el Vocal Ejecutivo;

III. Proponer a la Junta Directiva del Instituto la estrategia de inversión de los recursos de Pensiones observando lo establecido en el artículo 109 de esta Ley, y

IV. Las demás que señale la Junta Directiva.

**Artículo 113.** El Vocal Ejecutivo del PENSIONISSSTE tendrá las obligaciones y facultades siguientes:

- I. Asistir a las sesiones de la Junta Directiva del Instituto con voz, pero sin voto, para informar de los asuntos del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al servicio del Estado;**
- II. Ejecutar los acuerdos de la Junta Directiva del Instituto y de la Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE, relacionados con el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado;**
- III. Convocar a las sesiones de la Comisión Ejecutiva;**
- IV. Presentar anualmente a la Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE, dentro de los dos primeros meses del año siguiente, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior;**
- V. Presentar a la Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE a más tardar el último día de septiembre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamiento para el año siguiente;**
- VI. Presentar a consideración de la Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE, un informe bimestral sobre las actividades de la propia Comisión Ejecutiva;**
- VII. Presentar a la Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE para su consideración, la estrategia de inversión de los recursos de Pensiones;**
- VIII. Proponer al Director General los nombramientos y remociones del personal técnico y administrativo del PENSIONISSSTE, y**
- IX. Las demás que le señalen esta Ley y sus disposiciones reglamentarias.**

## **CAPÍTULO VII**

### **SEGURO DE INVALIDEZ Y VIDA**

#### **Sección I**

##### **Generalidades**

**Artículo 114.** Los riesgos protegidos en este Capítulo son la invalidez y la muerte del Trabajador o del Pensionado por invalidez, en los términos y con las modalidades previstas en esta Ley.

**Artículo 115.** El otorgamiento de las prestaciones establecidas en este Capítulo requiere del cumplimiento de periodos de espera, medidos en años de cotización reconocidos por el Instituto, según se señala en las disposiciones relativas a cada uno de los riesgos amparados.

Para los efectos de este artículo, para computar los años de cotización por lo que se refiere al seguro contenido en este Capítulo, se considerarán los periodos que se encuentren amparados por el dictamen médico respectivo.

**Artículo 116.** El pago de la Pensión de invalidez se suspenderá durante el tiempo en que el Pensionado desempeñe un trabajo que le proporcione un ingreso mayor al referido en el artículo 118 de esta Ley.

**Artículo 117.** Si un Trabajador o sus Familiares Derechohabientes tiene derecho a cualquiera de las Pensiones de este Capítulo y también a Pensión proveniente del seguro de riesgos del trabajo, siempre y cuando se trate de una incapacidad parcial previa al estado de invalidez, percibirá ambas sin que la suma de sus cuantías exceda del cien por ciento del Sueldo Básico mayor, de los que sirvieron de base para determinar la cuantía de las Pensiones concedidas. Los ajustes

para no exceder del límite señalado no afectarán la Pensión proveniente de riesgos del trabajo.

## **Sección II**

### **Pensión por Invalidez**

**Artículo 118.** Para los efectos de esta Ley, existe invalidez cuando el Trabajador activo haya quedado imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo igual, una remuneración superior al cincuenta por ciento de su remuneración habitual, percibida durante el último año de trabajo, y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesional. La declaración de invalidez deberá ser realizada por el Instituto.

La Pensión por invalidez se otorgará a los Trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido con sus Cuotas al Instituto cuando menos durante cinco años. En el caso que el dictamen respectivo determine el setenta y cinco por ciento o más de invalidez sólo se requerirá que hubiesen contribuido con sus Cuotas al Instituto cuando menos durante tres años.

El estado de invalidez da derecho al Trabajador, en los términos de esta Ley, al otorgamiento de:

I. Pensión temporal, o

II. Pensión definitiva.

**Artículo 119.** La Pensión temporal se concederá con carácter provisional, por un periodo de adaptación de dos años durante los cuales será pagada con cargo a las Reservas de este seguro por parte del Instituto.

Transcurrido el periodo de adaptación, la Pensión se considerará como definitiva debiéndose contratar un Seguro de Pensión que le otorgue la Renta a que se refiere el artículo siguiente, y su revisión sólo podrá hacerse una vez al año, salvo que existieran pruebas de un cambio sustancial en las condiciones de la invalidez. El derecho al pago de esta Pensión comienza a partir del día siguiente al de la fecha en que el Trabajador cause baja motivada por la inhabilitación.

**Artículo 120.** La Pensión definitiva comienza a partir del día siguiente del término de la Pensión temporal y estará vigente hasta que el Pensionado cumpla sesenta y cinco años y veinticinco años de cotización. La Pensión se cubrirá mediante la contratación de un Seguro de Pensión con una Aseguradora.

**Artículo 121.** La cuantía de la Pensión por invalidez será igual a una cuantía básica del treinta y cinco por ciento del promedio del Sueldo Básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del Trabajador. Dicha cuantía no será inferior a la Pensión prevista en el artículo 170 de la Ley del Seguro Social a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor. La cuantía de este beneficio será hasta por un monto máximo de diez veces el Salario Mínimo.

Los Pensionados por invalidez tendrán derecho a una gratificación anual igual en número de días a las concedidas a los Trabajadores en activo de la Administración Pública Federal, según la cuota diaria de su Pensión. Esta gratificación deberá pagarse, a elección del Pensionado:

I. En una sola exhibición, pagadera antes del quince de diciembre de cada año, o

**II.** Conjuntamente con cada mensualidad del pago de la Renta, incrementándose cada exhibición con la doceava parte de la gratificación anual.

**Artículo 122.** El Trabajador contratará el Seguro de Pensión con la Aseguradora que elija, para gozar del beneficio de Pensión definitiva. El Instituto calculará el monto necesario, conforme a las reglas que para tal efecto expida la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para la contratación del Seguro de Pensión y, el propio Instituto entregará dicha suma a la Aseguradora elegida por el Trabajador.

La Renta otorgada al Pensionado por invalidez deberá cubrir:

**I.** La Pensión, y

**II.** Las Cuotas y Aportaciones a la Cuenta Individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en los términos de la presente Ley.

Terminada la vigencia del contrato de Seguro de Pensión, el Trabajador que reúna los requisitos correspondientes tendrá derecho a recibir su Pensión de vejez. El Trabajador que no reúna los requisitos correspondientes recibirá la Pensión Garantizada.

**Artículo 123.** La Aseguradora elegida por el Pensionado deberá proceder como sigue:

**I.** Pagará mensualmente la Pensión;

**II.** Depositará bimestralmente las Cuotas y Aportaciones correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en la Cuenta Individual del Pensionado, y

### **III. Pagará una gratificación anual al Pensionado.**

**Artículo 124.** El otorgamiento de la Pensión por invalidez queda sujeto a la satisfacción de los siguientes requisitos:

**I. Solicitud del Trabajador o de sus legítimos representantes, y**

**II. Dictamen de uno o más médicos o técnicos designados por el Instituto, que certifiquen la existencia del estado de invalidez de conformidad con el reglamento respectivo. En caso de desacuerdo con la dictaminación, el afectado inconforme tendrá treinta días naturales para presentar por escrito ante el Instituto, su inconformidad avalada con un dictamen de un médico especialista en la materia. En caso de desacuerdo entre la dictaminación del Instituto y el dictamen del especialista del afectado, el Instituto propondrá una terna de médicos especialistas para que de entre ellos el afectado elija uno.**

El dictamen del perito tercero resolverá en definitiva sobre la procedencia o no de la dictaminación y será inapelable y de carácter obligatorio para el interesado y para el Instituto, esto último sin perjuicio de la obligación del afectado de someterse a los reconocimientos, tratamientos, investigaciones y evaluaciones que ordene el Instituto para verificar la vigencia de sus derechos periódicamente.

**Artículo 125.** No se concederá la Pensión por invalidez:

**I. Si la invalidez se origina encontrándose el Trabajador en estado de embriaguez;**

**II. Si la invalidez ocurre encontrándose el Trabajador bajo la acción de algún narcótico o droga enervante, salvo que exista prescripción médica**

y que el Trabajador hubiese puesto el hecho en conocimiento del jefe inmediato presentándole la prescripción suscrita por el médico;

**III.** Si el Trabajador se ocasiona intencionalmente una lesión por sí o de acuerdo con otra persona;

**IV.** Si la invalidez es resultado de un intento de suicidio o efecto de una riña, en que hubiere participado el Trabajador u originados por algún delito cometido por éste, y

**V.** Cuando el estado de invalidez sea anterior a la fecha del nombramiento del Trabajador.

**Artículo 126.** Los Trabajadores que soliciten Pensión por invalidez y los Pensionados por la misma causa están obligados a someterse a los reconocimientos y tratamientos que el Instituto les prescriba y proporcione y, en caso de no hacerlo, no se tramitará su solicitud o se les suspenderá el goce de la Pensión.

**Artículo 127.** La Pensión por invalidez o la tramitación de la misma se suspenderá:

**I.** Cuando el Pensionado o solicitante esté desempeñando algún cargo o empleo, y

**II.** En el caso de que el Pensionado o solicitante se niegue injustificadamente a someterse a los reconocimientos y tratamientos que el Instituto le prescriba y proporcione en cualquier tiempo, así como a las investigaciones y evaluaciones necesarias para verificar la vigencia de sus derechos por este concepto, o se resista a las medidas preventivas o curativas a que deba sujetarse, salvo que se trate de una persona afectada de sus facultades mentales. El pago de la Pensión o

la tramitación de la solicitud se reanuda a partir de la fecha en que el Pensionado se someta al tratamiento médico, sin que haya lugar, en el primer caso, a recibir las prestaciones que dejó de percibir durante el tiempo que haya durado la suspensión.

La suspensión del pago de la Pensión, sólo requerirá que el Instituto lo solicite por escrito a la Aseguradora correspondiente. Asimismo, el Instituto solicitará a la Aseguradora, la devolución de la Reserva del Seguro de Pensión, correspondiente al plazo que dure la suspensión.

**Artículo 128.** La Pensión por invalidez será revocada cuando el Trabajador recupere su capacidad para el servicio. En tal caso, la Dependencia o Entidad en que hubiere prestado sus servicios el Trabajador recuperado, tendrá la obligación de restituirlo en su empleo si de nuevo es apto para el mismo, o en caso contrario, asignarle un trabajo que pueda desempeñar, debiendo ser cuando menos de un sueldo y categoría equivalente a los que disfrutaba al acontecer la invalidez. Si el Trabajador no aceptare reingresar al servicio en tales condiciones, o bien estuviese desempeñando cualquier trabajo, le será revocada la Pensión. En este caso, la Aseguradora con la que se hubiere contratado el Seguro de Pensión deberá entregar al Instituto la reserva, por la cancelación anticipada del Seguro de Pensión.

La revocación de la Pensión se llevará a cabo en los mismos términos que se señalan para la suspensión, en el último párrafo del artículo anterior.

Si el Trabajador no fuere restituido a su empleo o no se le asignara otro en los términos del párrafo primero de este artículo por causa imputable a la Dependencia o Entidad en que hubiere prestado sus servicios, seguirá percibiendo el importe de la Pensión con cargo al presupuesto de ésta. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad en

que incurra el titular de la Dependencia o Entidad, el cual deberá restituir los montos erogados por concepto del pago de la Pensión.

### **Sección III**

#### **Pensión por Causa de Muerte**

**Artículo 129.** La muerte del Trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al Instituto por tres años o más, dará origen a las Pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso, según lo prevenido por esta Ley.

En este caso, las Pensiones se otorgarán por la Aseguradora que elijan los Familiares Derechohabientes para la contratación de su Seguro de Pensión. A tal efecto, se deberá integrar un Monto Constitutivo en la Aseguradora elegida, el cual deberá ser suficiente para cubrir la Pensión y las demás prestaciones de carácter económico previstas en este Capítulo. Para ello, el Instituto cubrirá el Monto Constitutivo con cargo al cual se pagará la Pensión y las demás prestaciones de carácter económico previstas en este Capítulo, por la Aseguradora.

En caso de fallecimiento de un Pensionado por riesgos del trabajo o invalidez, las Pensiones a que se refiere este artículo se cubrirán por el Instituto, mediante la entrega del Monto Constitutivo a la Aseguradora que elijan los Familiares Derechohabientes para el pago de la Renta correspondiente.

El saldo acumulado en la Cuenta Individual del Trabajador o Pensionado por riesgos del trabajo o invalidez fallecido, podrá ser retirado por sus Familiares Derechohabientes en una sola exhibición o utilizado para contratar un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta por una suma mayor.

**Artículo 130.** El derecho al pago de la Pensión por causa de muerte se iniciará a partir del día siguiente al de la muerte de la persona que haya originado la Pensión.

**Artículo 131.** El orden para gozar de las Pensiones a que se refiere este artículo por los Familiares Derechohabientes será el siguiente:

I. El cónyuge supérstite sólo si no hay hijos o en concurrencia con éstos si los hay y son menores de dieciocho años o que no sean menores de dieciocho años pero estén incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar; o bien hasta veinticinco años previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan trabajo;

II. A falta de cónyuge, la concubina o concubinario solo o en concurrencia con los hijos o éstos solos cuando reúnan las condiciones señaladas en la fracción anterior, siempre que la concubina hubiere tenido hijos con el Trabajador o Pensionado o el concubinario con la Trabajadora o Pensionada, o vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su muerte y ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir el Trabajador o Pensionado tuviere varias concubinas o la Trabajadora o Pensionada tuviere varios concubinarios, ninguno tendrá derecho a Pensión.

Para efectos de esta Ley, para considerarse como tales los concubinos deberán acreditar haber vivido en común con el Trabajador en forma constante y permanente por un periodo mínimo de cinco años que precedan inmediatamente a la generación de la Pensión o haber tenido por lo menos un hijo en común;

**III.** A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario la Pensión se entregará a la madre o padre conjunta o separadamente y a falta de éstos a los demás ascendientes, en caso de que hubiesen dependido económicamente del Trabajador o Pensionado;

**IV.** La cantidad total a que tengan derecho los deudos señalados en cada una de las fracciones, se dividirá por partes iguales entre ellos. Cuando fuesen varios los beneficiarios de una Pensión y alguno de ellos perdiese el derecho, la parte que le corresponda será repartida proporcionalmente entre los restantes, y

**V.** Los hijos adoptivos sólo tendrán derecho a la Pensión por orfandad, cuando la adopción se haya hecho por el Trabajador o Pensionado antes de haber cumplido cincuenta y cinco años de edad.

**Artículo 132.** Los Familiares Derechohabientes del Trabajador o Pensionado fallecido, en el orden que establece la sección de Pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida, tienen derecho a una Pensión equivalente al cien por ciento de la que hubiese correspondido al Trabajador por invalidez o de la Pensión que venía disfrutando el Pensionado, y a la misma gratificación anual a que tuviera derecho el Pensionado. La cuantía de este beneficio será hasta por un monto máximo de diez veces el Salario Mínimo.

**Artículo 133.** Si otorgada una Pensión aparecen otros familiares con derecho a la misma, se les hará extensiva, pero percibirán su parte a partir de la fecha en que sea recibida la solicitud en el Instituto, sin que puedan reclamar el pago de las cantidades cobradas por los primeros beneficiarios. A efecto de lo anterior, el Instituto deberá solicitar por escrito a la Aseguradora con la que se hubiere contratado el Seguro de Pensión, que se incluya a los beneficiarios supervenientes en el pago de la Pensión.

En caso de que dos o más interesados reclamen derecho a Pensión como cónyuges supérstites del Trabajador o Pensionado, exhibiendo su respectiva documentación se suspenderá el trámite del beneficio hasta que se defina judicialmente la situación, sin perjuicio de continuarlo por lo que respecta a los hijos, reservándose una parte de la cuota a quien acredite su derecho como cónyuge supérstite.

Cuando un solicitante, ostentándose como cónyuge supérstite del Trabajador o Pensionado reclame un beneficio que ya se haya concedido a otra persona por el mismo concepto, sólo se revocará el anteriormente otorgado, si existe sentencia ejecutoriada en la que se declare la nulidad del matrimonio que sirvió de base para la concesión de la Pensión. Si el segundo solicitante reúne los requisitos que esta Ley establece, se le concederá Pensión, la cual percibirá a partir de la fecha en que se reciba la solicitud en el Instituto, sin que tenga derecho a reclamar al Instituto las cantidades cobradas por el primer beneficiario.

**Artículo 134.** Si el Pensionado por orfandad llegare a los dieciocho años y no pudiere mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad duradera, defectos físicos o enfermedad psíquica, el pago de la Pensión por orfandad se prorrogará por el tiempo que subsista su inhabilitación, previa comprobación anual mediante dictamen medico emitido por el propio Instituto para efecto de determinar su estado de invalidez, haciéndose acreedor, en caso contrario, a la suspensión de la Pensión; asimismo continuarán disfrutando de la Pensión los hijos solteros hasta los veinticinco años de edad, previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan un trabajo.

**Artículo 135.** Los derechos a percibir Pensión se pierden para los Familiares Derechohabientes del Trabajador o Pensionado por alguna de las siguientes causas:

**I. Llegar a cumplir dieciocho años de edad los hijos e hijas del Trabajador o Pensionado, salvo lo dispuesto en el artículo anterior, siempre que no estén incapacitados legalmente o imposibilitados físicamente para trabajar;**

**II. Porque la mujer o el varón Pensionado contraigan nupcias o llegasen a vivir en concubinato. Al contraer matrimonio la viuda, viudo, concubina o concubinario, recibirán como única y última prestación el importe de seis meses de la Pensión que venían disfrutando.**

La divorciada o divorciado no tendrán derecho a la Pensión de quien haya sido su cónyuge, a menos que a la muerte del causante, éste estuviese ministrándole alimentos por condena judicial y siempre que no existan viuda o viudo, hijos, concubina o concubinario y ascendientes con derecho a la misma. Cuando la divorciada o divorciado disfrutasen de la Pensión en los términos de este artículo, perderán dicho derecho si contraen nuevas nupcias, o si viviesen en concubinato, y

**III. Por fallecimiento.**

**Artículo 136.** No tendrá derecho a Pensión el cónyuge supérstite, en los siguientes casos:

**I. Cuando la muerte del Trabajador o Pensionado acaeciera antes de cumplir seis meses de matrimonio;**

**II. Cuando hubiese contraído matrimonio con el Trabajador después de haber cumplido éste los cincuenta y cinco años de edad, a menos que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del matrimonio, y**

**III.** Cuando al contraer matrimonio el Pensionado recibía una Pensión de riesgos del trabajo o invalidez, a menos de que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del matrimonio.

Las limitaciones que establece este artículo no regirán cuando al morir el Trabajador o Pensionado, el cónyuge compruebe tener hijos con él.

**Artículo 137.** Si un Pensionado desaparece de su domicilio por más de un mes sin que se tengan noticias de su paradero, los Familiares Derechohabientes con derecho a la Pensión, disfrutarán de la misma en los términos de la sección de Pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida con carácter provisional, y previa la solicitud respectiva, bastando para ello que se compruebe el parentesco y la desaparición del Pensionado, sin que sea necesario promover diligencias formales de ausencia. Si posteriormente y en cualquier tiempo, el Pensionado se presentase, tendrá derecho a disfrutar él mismo su Pensión y a recibir las diferencias entre el importe original de la misma y aquél que hubiese sido entregado a sus Familiares Derechohabientes. Cuando se compruebe el fallecimiento del Pensionado, la transmisión será definitiva.

**Artículo 138.** Cuando fallezca un Pensionado, la Aseguradora que viniese cubriendo la Pensión entregará a sus deudos o a las personas que se hubiesen hecho cargo de la inhumación, el importe de ciento veinte días de Pensión por concepto de gastos de funerales, sin más trámites que la presentación del certificado de defunción y constancia de los gastos de sepelio. En caso de que el Pensionado hubiese disfrutado de dos o más Pensiones los gastos del funeral se pagarán únicamente con base en la más alta.

Si no existiesen parientes o personas que se encarguen de la inhumación, el Instituto lo hará, limitado al importe del monto señalado

en el párrafo anterior, mismo que le deberá ser entregado por la Aseguradora referida.

#### **Sección IV Incremento Periódico de las Pensiones**

**Artículo 139.** La cuantía de las Pensiones por invalidez será actualizada anualmente en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al año calendario anterior.

Las Pensiones a los Familiares Derechohabientes del Trabajador por el seguro de invalidez y vida serán revisadas e incrementadas en la proporción que corresponda, en términos de lo dispuesto en el párrafo anterior.

#### **Sección V Régimen Financiero**

**Artículo 140.** Las prestaciones del seguro de invalidez y vida, se financiarán en la forma siguiente:

I. A los Trabajadores les corresponde una Cuota de cero punto seiscientos veinticinco por ciento del Sueldo Básico, y

II. A las Dependencias y Entidades les corresponde una Aportación de cero punto seiscientos veinticinco por ciento del Sueldo Básico.

## **Capítulo VIII**

### **De la Transferencia de los Derechos**

#### **Sección I**

#### **De la Transferencia de Derechos entre el Instituto y el IMSS**

**Artículo 141.** Los Trabajadores que hubieren cotizado al Instituto y que por virtud de una nueva relación laboral se inscriban al IMSS, podrán transferir a este último los derechos de los años de cotización al Instituto. De la misma manera los Trabajadores inscritos en el IMSS que inicien una relación laboral que los sujete al régimen de esta ley podrán transferir al Instituto los derechos de sus semanas de cotización.

Para efectos de la transferencia de derechos prevista en el presente artículo se considerará que un año de cotización al Instituto equivale a cincuenta y dos semanas de cotización del régimen de la Ley del Seguro Social. Asimismo, el Instituto deberá señalar en las constancias de baja que expida a los Trabajadores el número de años de cotización incluyendo, en su caso, la última fracción de año cotizado.

En caso de que la fracción de año cotizado sea equivalente a más de seis meses, se considerará cotizado el año completo.

**Artículo 142.** La asistencia médica a que tienen derecho los Pensionados por el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez que hayan cotizado al Instituto y al IMSS, será prestada siempre y cuando hubieren cotizado cuando menos durante quince años en alguna de estas dos Entidades o veinticuatro años en conjunto, de acuerdo con lo previsto en el artículo anterior.

En este caso, la asistencia médica deberá ser prestada por aquél Instituto en el que el Pensionado hubiere cotizado durante mayor tiempo.

El Instituto donde hubiere cotizado por menor tiempo el Pensionado, deberá transferir las Reservas actuariales correspondientes al seguro de salud, a aquél que prestará el servicio de salud de conformidad con los lineamientos que, al efecto, acuerden el Instituto y el IMSS.

**Artículo 143.** Los Trabajadores que por tener relación laboral con dos o más patrones coticen simultáneamente al Instituto y al IMSS, tendrán derecho a recibir atención médica y demás servicios del seguro de salud por parte de ambos.

**Artículo 144.** Los Trabajadores que lleguen a la edad de pensionarse bajo los supuestos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez previsto en esta ley y que a su vez tengan recursos acumulados en su Cuenta Individual conforme al régimen de la Ley del Seguro Social, podrán solicitar que estos últimos se acumulen para la contratación de su Seguro de Pensión o Retiro Programado y el Seguro de Supervivencia para sus Familiares Derechohabientes, en los términos de la presente ley.

El Pensionado tendrá derecho a recibir el excedente de los recursos acumulados en su Cuenta Individual en una o varias exhibiciones, sin distinguir si fueron acumulados conforme al régimen de la Ley del Seguro Social o el de la presente ley, solamente si la Pensión que se le otorgue es superior en más del treinta por ciento de la Pensión Garantizada, una vez cubierta la prima del Seguro de Supervivencia para sus Familiares Derechohabientes.

Para tener derecho a la Pensión Garantizada los Trabajadores deberán tener reconocidos un mínimo de veinticinco años de cotización, exclusivamente en el Instituto. Tratándose de Trabajadores que se encuentren cotizando al Instituto, que hayan transferido al mismo los derechos de sus semanas de cotización del IMSS y que éstas,

conjuntamente con sus años de cotización al Instituto, acumulen veinticinco años de cotización, tendrán derecho a recibir la Pensión Garantizada establecida en la Ley del Seguro Social.

**Artículo 145.** Los Trabajadores que lleguen a la edad para pensionarse por cesantía en edad avanzada o vejez, podrán transferir sus periodos de cotización no simultáneos al IMSS y al Instituto, en los términos de lo previsto por los artículos 141 y 148 de la presente ley, a efecto de cumplir con el mínimo de años de cotización requerido.

En este caso, además de sus periodos de cotización, se sumarán los recursos acumulados en sus Subcuentas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, constituidas bajo los dos regímenes mencionados, para integrar el monto con el que se financiará su Pensión y el Seguro de Sobrevivencia para sus Familiares Derechohabientes.

**Artículo 146.** Los Trabajadores que tengan derecho a pensionarse bajo los supuestos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez previsto en esta ley y que, a su vez, coticen conforme al régimen de la Ley del Seguro Social, podrán continuar cotizando bajo este último régimen, y una vez al año, en el mismo mes calendario en el que adquirió el derecho a la Pensión, podrá el Pensionado transferir a la Aseguradora que le estuviera pagando la Renta vitalicia, al PENSIONISSSTE o a la Administradora que estuviere pagando sus Retiros Programados, el saldo acumulado de su Cuenta Individual, conviniendo el incremento en su Pensión, o retirar dicho saldo en una sola exhibición.

**Artículo 147.** El Pensionado que goce de una Pensión de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez bajo el régimen de la Ley del Seguro Social no podrá obtener otra Pensión de igual naturaleza bajo el régimen de la presente ley. Asimismo, el Pensionado que goce de una Pensión de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en los términos del presente

ordenamiento no podrá obtener otra Pensión de igual naturaleza bajo el régimen de la Ley del Seguro Social, en ambos casos el Trabajador tendrá derecho a incrementar el monto de su Pensión de acuerdo con el procedimiento señalado en el artículo anterior.

**Artículo 148.** Tratándose de los periodos de cotización para tener derecho a pensionarse bajo cualquier régimen o a recibir servicios médicos, no se acumularán aquellos periodos en los que el Trabajador hubiera cotizado simultáneamente al Instituto y al IMSS.

Se entenderá por periodo de cotización simultáneo aquél en el que al mismo tiempo se enteren Cuotas y Aportaciones correspondientes al Trabajador bajo el régimen obligatorio de esta ley y el de la Ley del Seguro Social.

## **Sección II**

### **De la Transferencia de Derechos al Instituto provenientes de otros Institutos de Seguridad Social**

**Artículo 149.** El Instituto, previa aprobación de su Junta Directiva y opinión favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá celebrar convenios de portabilidad con otros institutos de seguridad social o con Entidades que operen otros sistemas de seguridad social compatibles con el previsto en la presente ley, mediante los cuales se establezcan:

I. Reglas de carácter general y equivalencias en las condiciones y requisitos para obtener una Pensión de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, e invalidez y vida, y

II. Mecanismos de traspaso de recursos de las Subcuentas que integran la Cuenta Individual.

Los convenios de portabilidad a que se refiere esta Sección establecerán el tratamiento que se dará, en su caso, a los recursos de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda.

Asimismo, para la celebración de dichos convenios de portabilidad, se deberá contar con dictamen de un actuario independiente en que conste la equivalencia de la portabilidad de derechos que se pretenda convenir, así como la suficiencia de las Reservas que se deban afectar para hacer frente a las obligaciones que resulten a cargo del Instituto.

**Artículo 150.** La portabilidad consistirá en transferir derechos obtenidos en otros regímenes de seguridad social al sistema previsto en la presente ley.

Los institutos de seguridad social o Entidades que operen otros regímenes de seguridad social que celebren convenio de portabilidad con el Instituto deberán señalar en las constancias de baja que expidan a los Trabajadores el número de años de cotización y su equivalente en número de semanas.

Para hacer equivalente la portabilidad de derechos que se menciona en el presente artículo, se considerará por un año de cotización del Instituto el equivalente a cincuenta y dos semanas de cotización en otro sistema de seguridad social.

**Artículo 151.** Los Trabajadores que, por tener relación laboral con dos o más patrones, coticen simultáneamente al Instituto y a otro instituto de seguridad social o entidad que opere un régimen de seguridad social, tendrán derecho a recibir atención médica y demás servicios del seguro de salud por parte de ambos.

**Artículo 152.** Los Trabajadores que lleguen a la edad de pensionarse bajo los supuestos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez previsto en esta Ley o en un seguro o régimen equivalente con el que se hubiere celebrado convenio de portabilidad, podrán aplicar los recursos de su Cuenta Individual y periodos de cotización en los mismos términos previstos en los artículos 144 y 148 de esta ley.

**Artículo 153.** El Pensionado que goce de una Pensión equivalente a la de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez bajo un régimen de seguridad social con el que se hubiere celebrado convenio de portabilidad, no podrá obtener una Pensión de igual naturaleza bajo el régimen de la presente ley, en ambos casos el Trabajador tendrá derecho a incrementar el monto de su Pensión de acuerdo con el procedimiento señalado en el artículo 146 de esta ley.

### **Sección III**

#### **De la Transferencia de Derechos entre el Instituto y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores**

**Artículo 154.** Los Trabajadores que hubieren cotizado al Instituto y que por virtud de una nueva relación laboral se inscriban al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, podrán transferir a este último los recursos acumulados en la Subcuenta del Fondo de la Vivienda. De la misma manera, los Trabajadores inscritos en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores que inicien una relación laboral que los sujete al régimen de esta Ley podrán transferir al Instituto los recursos de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda respectiva.

Para efectos de la transferencia de derechos prevista en el presente artículo, se estará a las reglas que, para tal efecto, expida cada uno de los institutos de seguridad social mencionados.

**Artículo 155.** Los Trabajadores que obtengan un crédito de vivienda bajo el régimen del Instituto o del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y que tengan recursos acumulados por concepto de vivienda en su Cuenta Individual conforme al régimen de los dos institutos antes citados, podrán solicitar que se acumulen para aplicarse como pago inicial de su crédito y que las Aportaciones sucesivas a cualquiera de los institutos o a ambos, sean destinadas a reducir el saldo insoluto a cargo del propio Trabajador.

**Artículo 156.** Los Trabajadores que se encuentren amortizando un crédito de vivienda otorgado por el Instituto o por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y que, por virtud de una nueva relación laboral, cambien de régimen de seguridad social deberán seguir utilizando sus Aportaciones de vivienda para el pago del crédito correspondiente.

A efecto de lo anterior, el Instituto y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores podrán celebrar convenio para determinar el procedimiento para la transferencia de las Aportaciones de vivienda entre ambos institutos.

## **Capítulo IX**

### **Del Sistema Integral de Crédito**

#### **Sección I**

#### **Préstamos Personales**

**Artículo 157.** El Sistema Integral de Crédito está compuesto por los siguientes tipos de préstamos:

## I. Préstamos personales, y

## II. Préstamos hipotecarios.

**Artículo 158.** El Fondo de préstamos personales para el otorgamiento de créditos estará constituido por el importe de la cartera total institucional de dichos créditos, más la disponibilidad al último día del ejercicio anterior y los rendimientos que generen los préstamos. Los recursos del Fondo únicamente se destinarán al otorgamiento de esta prestación.

Los ingresos que generen los intereses de los préstamos otorgados y sus disponibilidades financieras no afectarán el techo presupuestal del Instituto y se integrarán al propio Fondo de préstamos personales.

**Artículo 159.** La cartera institucional más el remanente de disponibilidad señalados en el artículo anterior, así como los intereses correspondientes, integrarán el capital inicial de trabajo para la operación del Fondo.

**Artículo 160.** Los recursos del Fondo, en tanto no se destinen a préstamos personales, deberán ser invertidos bajo criterios prudenciales en aquellos instrumentos financieros del mercado que garanticen la más alta rentabilidad, el menor riesgo posible y la mayor transparencia para la rendición de cuentas, de conformidad con las disposiciones que expidan para el efecto la Junta Directiva del Instituto.

El Instituto, previa aprobación de la Junta Directiva y contando con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizará las operaciones financieras necesarias sin afectar o comprometer recursos presupuestales, con respaldo en los derechos sobre la cartera vigente de préstamos personales, con el fin de allegarse de recursos adicionales para ampliar la cobertura de esta prestación.

La Junta Directiva del Instituto será responsable de que el Fondo conserve cuando menos su valor real.

**Artículo 161.** Los gastos por concepto de administración general del Fondo se financiarán con sus propios recursos de acuerdo con el presupuesto anual que apruebe la Junta Directiva del Instituto.

**Artículo 162.** Los préstamos personales se otorgarán a los Trabajadores y Pensionados de acuerdo con el programa anual que autorice la Junta Directiva del Instituto, con base en la revolvencia del propio Fondo y conforme a lo siguiente:

I. Sólo a quienes tengan un mínimo de seis meses de antigüedad de incorporación total al régimen de seguridad social del Instituto;

II. Los préstamos se otorgarán dependiendo de la disponibilidad financiera del Fondo y de conformidad con las reglas que establezca la Junta Directiva del Instituto, y serán de cuatro tipos, a saber:

a) Ordinarios. Su monto será hasta por el importe de cuatro meses del Sueldo Básico, de acuerdo con la antigüedad de quien lo solicite;

b) Especiales. Su monto será hasta por el importe de seis meses del Sueldo Básico, de acuerdo con la antigüedad de quien lo solicite;

c) Para adquisición de bienes de uso duradero. Su monto será hasta por el importe de ocho meses de Sueldo Básico, de acuerdo con la antigüedad de quien lo solicite, y

d) Extraordinarios para damnificados por desastres naturales. Su monto será establecido por la Junta Directiva del Instituto;

**III.** El Instituto determinará trimestralmente la tasa de interés aplicada a los créditos personales, de tal manera que el rendimiento efectivo del monto prestado no sea inferior a uno punto veinticinco veces la tasa de los Certificados de la Tesorería de la Federación con vencimiento a veintiocho días. En caso de que desapareciera este indicador, se tomará el que lo sustituya;

**IV.** Para garantizar la recuperación de los créditos otorgados, con cargo a los mismos se deberá integrar una Reserva de garantía, con la que se cubrirá el monto insoluto de los préstamos, en los casos de invalidez e incapacidad total permanente, muerte e incobrabilidad, conforme lo establezca el reglamento que para el efecto emita la Junta Directiva del Instituto, y

**V.** El monto del préstamo y los intereses deberán ser pagados en parcialidades quincenales iguales, en un plazo no mayor de cuarenta y ocho quincenas en el caso de los ordinarios y los especiales, y de setenta y dos quincenas en el caso de los de bienes de consumo duradero. En el caso de los créditos extraordinarios para damnificados por desastres naturales, estos tendrán un plazo de hasta ciento veinte quincenas, según acuerdo especial de la Junta Directiva.

**Artículo 163.** Las Dependencias y Entidades estarán obligadas a realizar los Descuentos quincenales en nómina que ordene el Instituto para recuperar los créditos que otorgue y a enterar dichos recursos conforme a lo establecido en el presente ordenamiento. Asimismo las Dependencias y Entidades estarán obligadas a entregar al Instituto quincenalmente la nómina de sus Trabajadores con la información y en los formatos que ordene el Instituto.

En los casos en que la Dependencia no aplique los Descuentos, los Trabajadores deberán pagar directamente, mediante los sistemas que

establezca el Instituto, sin perjuicio de las actualizaciones y recargos que se establezcan en el reglamento correspondiente.

Cuando las Dependencias omitan el entero de estos Descuentos al Instituto, deberán cubrirlas adicionando el costo financiero previsto en el artículo 22 de esta ley.

**Artículo 164.** Los préstamos se deberán otorgar de manera que los abonos para reintegrar la cantidad prestada y sus intereses sumados a los Descuentos por préstamos hipotecarios y a los que deba hacerse por cualquier otro adeudo en favor del Instituto, no excedan del cincuenta por ciento del total de las percepciones en dinero del Trabajador, y se ajustarán al reglamento que al efecto expida la Junta Directiva.

**Artículo 165.** Cuando un Trabajador tenga adeudo con el Fondo de préstamos y solicite licencia sin goce de sueldo, renuncie o sea separado de la Dependencia o Entidad, deberá cubrir en un plazo no mayor de noventa días, el monto total de su adeudo. En su caso, la Dependencia o Entidad retendrá al acreditado el monto total del saldo insoluto de los pagos por finiquito laboral a que tenga derecho el Trabajador. De persistir algún adeudo, el Instituto realizará las gestiones administrativas y legales conducentes para recuperarlo. Transcurrido un año desde la separación del acreditado y habiéndose agotado las gestiones administrativas de cobranza, el adeudo del capital e intereses correspondientes se cancelarán contra la Reserva de garantía de créditos otorgados en los términos que se establezca en los lineamientos y políticas de administración de la cartera que para el efecto emita el Instituto. En caso de que el Trabajador reingrese al régimen de la presente Ley, el Instituto ordenará el Descuento del adeudo actualizado para resarcir a la Reserva de garantía.

**Artículo 166.** No se concederán nuevos préstamos especiales ni para bienes de consumo duradero mientras permanezca insoluto el anterior. En el caso de los préstamos ordinarios sólo podrán renovarse cuando se haya cubierto el pago de cuando menos el cincuenta por ciento del monto del crédito que fue concedido, cubiertos los abonos para dicho periodo y el deudor pague la prima de la Reserva de garantía, cubra el saldo insoluto y la aportación de renovación con cargo al nuevo crédito.

## **Sección II**

### **Del Crédito para Vivienda**

**Artículo 167.** El Instituto administrará el Fondo de la Vivienda que se integre con las Aportaciones que las Dependencias y Entidades realicen a favor de los Trabajadores.

El Instituto contará con una Comisión Ejecutiva, que coadyuvará en la administración del Fondo de la Vivienda de acuerdo con el reglamento que emita la Junta Directiva.

El Fondo de la Vivienda tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los Trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria en los casos que expresamente determine la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda. Estos préstamos se harán por una sola vez.

El Instituto podrá celebrar convenios de coordinación y colaboración con las autoridades federales, Entidades Federativas y municipios, según corresponda, para el mejor cumplimiento del objeto del Fondo de la Vivienda. Asimismo, para el ejercicio de las funciones del Fondo de la Vivienda se podrá contratar cualquier tipo de servicios.

**Artículo 168.** Los recursos para la operación del Fondo de la Vivienda se integran con:

I. Las Aportaciones que las Dependencias y Entidades enteren al Instituto a favor de los Trabajadores;

II. Los bienes y derechos adquiridos por cualquier título, y

III. Los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos a que se refieren las anteriores fracciones.

**Artículo 169.** Los recursos afectos al Fondo de la Vivienda se destinarán:

I. Al otorgamiento de créditos a los Trabajadores que sean titulares de las Subcuentas del Fondo de la Vivienda de las Cuentas Individuales y que tengan depósitos constituidos a su favor por más de dieciocho meses en el Instituto. El importe de estos créditos deberá aplicarse a los siguientes fines:

a) A la adquisición o construcción de vivienda;

b) A la reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones,  
y

c) A los pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos anteriores;

Asimismo, el Instituto podrá descontar con las entidades financieras que cuenten con la respectiva autorización emitida para tal efecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los créditos que hayan otorgado para aplicarse a los conceptos señalados en los incisos anteriores;

**II.** Al pago de capital e intereses de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda de los Trabajadores en los términos de ley;

**III.** A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo de la Vivienda conforme a esta Ley;

**IV.** A la inversión de inmuebles destinados a sus oficinas y de muebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus fines, y

**V.** A las demás erogaciones relacionadas con su objeto.

**Artículo 170.** La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda estará integrada por dieciocho miembros, como a continuación se indica:

**I.** El Director General del Instituto, quien la presidirá;

**II.** El Vocal Ejecutivo, el cual será nombrado por la Junta Directiva a propuesta del Director General del Instituto;

**III.** Tres vocales nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y un vocal nombrado por cada una de las siguientes instituciones: la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de la Función Pública y la Comisión Nacional de Vivienda, y

**IV.** Nueve vocales nombrados por las organizaciones de Trabajadores.

Por cada vocal propietario se designará un suplente que actuará en caso de faltas temporales del propietario, debiendo tratarse de un funcionario con el rango inmediato inferior al del vocal propietario. En el caso de los representantes de las organizaciones de Trabajadores, la

designación del suplente se hará en los términos de las disposiciones estatutarias aplicables.

**Artículo 171.** Los integrantes de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda no podrán ser miembros de la Junta Directiva del Instituto, con excepción del Director General del Instituto. Igualmente será incompatible esta designación con el cargo sindical de Secretario General de la Sección que corresponda al Fondo de la Vivienda.

Para ocupar el cargo de vocal se requiere ser mexicano, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y ser de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa.

**Artículo 172.** Los vocales de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda durarán en sus funciones por todo el tiempo que subsista su designación y podrán ser removidos libremente a petición de quienes los hayan propuesto.

**Artículo 173.** La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda sesionará por lo menos una vez cada dos meses. Las decisiones se tomarán por mayoría de los presentes y en caso de empate su presidente tendrá voto de calidad.

Las sesiones de la Comisión Ejecutiva serán válidas con la asistencia de por lo menos diez de sus miembros, de los cuales uno será el Presidente de la Comisión Ejecutiva, cuatro representantes del Gobierno Federal y cinco de las organizaciones de Trabajadores al servicio del Estado. Las decisiones se tomarán por mayoría de los presentes y en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.

**Artículo 174.** La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

- I. Resolver sobre las operaciones del Fondo de la Vivienda, excepto aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Junta Directiva, la que deberá acordar lo conducente dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente;**
- II. Examinar, en su caso aprobar y presentar, a la Junta Directiva por conducto del Vocal Ejecutivo, los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamientos, así como los estados financieros y el informe de labores formulados por el Vocal Ejecutivo;**
- III. Presentar por conducto del Vocal Ejecutivo a la Junta Directiva para su aprobación, el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo de la Vivienda;**
- IV. Proponer a la Junta Directiva, el programa de constitución de Reservas, las reglas para el otorgamiento de créditos y el programa de inversión de los recursos de vivienda, y**
- V. Las demás que le señale la Junta Directiva.**

**Artículo 175.** El Vocal Ejecutivo tendrá las obligaciones y facultades siguientes:

- I. Asistir a las sesiones de la Junta Directiva con voz, pero sin voto, para informar de los asuntos del Fondo de la Vivienda;**
- II. Ejecutar los acuerdos de la Junta Directiva y de la Comisión Ejecutiva, relacionados con el Fondo de la Vivienda;**
- III. Convocar a las sesiones de la Comisión Ejecutiva y presidir las mismas en ausencia del Director General;**

**IV.** Presentar anualmente a la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda dentro de los dos primeros meses del año siguiente, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior;

**V.** Presentar a la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, a más tardar el último día de septiembre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamientos para el año siguiente;

**VI.** Presentar a la consideración de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, un informe mensual sobre las actividades de la propia Comisión;

**VII.** Presentar a la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda para su consideración y en su caso aprobación, los programas de crédito a ser otorgados por el Instituto;

**VIII.** Proponer al Director General los nombramientos y remociones del personal técnico y administrativo de la Comisión, y

**IX.** Las demás que señalen esta Ley y sus disposiciones reglamentarias.

**Artículo 176.** Al momento en que el Trabajador reciba crédito para vivienda, el saldo de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda de su Cuenta Individual se aplicará como pago inicial de alguno de los conceptos a que se refiere la fracción I del artículo 169 de esta Ley.

Durante la vigencia del crédito concedido al Trabajador, las Aportaciones a que se refiere esta Sección a su favor se aplicarán a reducir el saldo insoluto a cargo del propio Trabajador.

El Trabajador que obtenga un crédito de alguna entidad financiera para aplicarlo al pago de la construcción o adquisición de su habitación, podrá utilizar como pago inicial para la construcción o adquisición, el saldo de su Subcuenta del Fondo de la Vivienda. Asimismo, las Aportaciones que se efectúen a la Subcuenta citada con posterioridad al otorgamiento del crédito se aplicarán a cubrir el saldo insoluto.

El Fondo de la Vivienda podrá otorgar créditos a los Trabajadores en cofinanciamiento con entidades financieras o con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en cuyo caso, el Trabajador también podrá utilizar los recursos de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda como pago inicial. Las Aportaciones que se efectúen a la Subcuenta citada con posterioridad al otorgamiento del crédito se aplicarán a cubrir el saldo insoluto del crédito que haya otorgado el Fondo de la Vivienda.

En el supuesto de cofinanciamiento a que se refiere el párrafo inmediato anterior, el Fondo de la Vivienda deberá otorgar crédito al Trabajador cuando el crédito que reciba de la entidad financiera de que se trate, se otorgue en base a fondos de ahorro establecidos en planes de previsión social que reúnan los requisitos de deducibilidad que se establezcan en las disposiciones fiscales correspondientes.

En el caso de que el Trabajador obtenga crédito de alguna entidad financiera en términos de lo dispuesto en el párrafo inmediato anterior o de que el Trabajador obtenga crédito del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y el Fondo de la Vivienda no pueda otorgar crédito, el Trabajador tendrá derecho a que durante la vigencia de dicho crédito, las subsecuentes Aportaciones a su favor se apliquen a reducir el saldo insoluto a cargo del propio Trabajador y a favor de la entidad financiera de que se trate o del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Previo convenio con la entidad financiera participante o el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Fondo de la Vivienda podrá incluir en el porcentaje de Descuento que la Dependencia o Entidad efectúe al sueldo del Trabajador acreditado, el importe que corresponda a los créditos otorgados en los términos del presente artículo.

**Artículo 177.** Las Aportaciones al Fondo de la Vivienda previstas en esta Ley, se deberán registrar en la Subcuenta del Fondo de la vivienda.

El saldo de las Subcuentas del Fondo de la Vivienda pagará intereses en función del remanente de operación del Fondo de la Vivienda.

Para tal efecto, la Comisión Ejecutiva procederá al cierre de cada ejercicio, a calcular los ingresos y egresos del Fondo de la Vivienda, de acuerdo con los criterios aplicables y ajustándose a sanas técnicas contables y a las disposiciones emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para determinar el remanente de operación. Se considerará remanente de operación del Fondo de la Vivienda a las cantidades que existan al finalizar cada ejercicio fiscal una vez que se hayan constituido las Reservas que con cargo al propio Fondo de la Vivienda deban constituirse, en razón de los estudios actuariales respectivos y las disposiciones de esta Ley.

La Comisión Ejecutiva efectuará, a más tardar el quince de diciembre de cada año, una estimación del remanente de operación del Fondo de la Vivienda para el año inmediato siguiente a aquél al que corresponda. El cincuenta por ciento de la estimación citada se abonará como pago provisional de intereses a las Subcuentas del Fondo de la Vivienda, en doce exhibiciones pagaderas el último día de cada mes. Una vez determinado por la Comisión Ejecutiva, el remanente de operación del Fondo de la Vivienda en los términos del párrafo anterior, se procederá

en su caso, a efectuar el pago de intereses definitivo, lo que deberá hacerse a más tardar en el mes de marzo de cada año.

Una vez que la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda haya fijado tanto la estimación, como determinado el remanente de operación a que se refiere este artículo, deberá publicarlos en periódicos de amplia circulación en el país a más tardar el quinto día hábil siguiente al de la fijación de la estimación, así como al de la determinación del remanente citado.

La Comisión Ejecutiva deberá observar en todo momento una política financiera y de créditos, dirigida a lograr que los ahorros individuales de los Trabajadores, conserven permanentemente por lo menos, su valor real de conformidad con la fórmula que al efecto determine.

**Artículo 178.** El Trabajador tendrá el derecho de elegir la vivienda nueva o usada, a la que se aplique el importe del crédito que reciba con cargo al Fondo de la Vivienda.

**Artículo 179.** Los créditos a que se refiere esta Sección se otorgarán y adjudicarán tomando en cuenta, entre otros factores, la oferta y demanda regional de vivienda, el número de miembros de la familia de los Trabajadores, los saldos de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda del Trabajador de que se trate y el tiempo durante el cual se han efectuado Aportaciones a la misma, si el Trabajador es propietario o no de su vivienda, así como su sueldo o el ingreso conyugal si hay acuerdo de los interesados.

La Junta Directiva expedirá las reglas operativas conforme a las cuales se otorgarán los créditos a que se refiere el párrafo anterior.

Los Trabajadores podrán recibir crédito del Fondo de la Vivienda por una sola vez.

**Artículo 180.** La Junta Directiva del Instituto, mediante disposiciones de carácter general que al efecto expida, determinará:

I. Los montos máximos de los créditos que otorgue el Fondo de la Vivienda, en función de, entre otros factores, la capacidad de pago de los Trabajadores, y

II. Los métodos para la asignación aleatoria en grupos de Trabajadores que reúnan iguales condiciones de elegibilidad, con objeto de dar transparencia, equidad y suficiencia, al otorgamiento de créditos.

**Artículo 181.** Los créditos que se otorguen con cargo al Fondo de la Vivienda deberán darse por vencidos anticipadamente si los deudores, sin el consentimiento del Instituto, enajenan las viviendas, gravan los inmuebles que garanticen el pago de los créditos concedidos o incurren en las causas de rescisión consignadas en los contratos respectivos.

**Artículo 182.** Los créditos que se otorguen estarán cubiertos por un seguro para los casos de invalidez, incapacidad total permanente o de muerte, que libere al Trabajador o Pensionado o a sus respectivos beneficiarios, de las obligaciones derivadas de los mismos. El costo de este seguro quedará a cargo del Fondo de la Vivienda.

Los Trabajadores o Pensionados podrán manifestar expresamente y por escrito su voluntad ante el Instituto a través del Fondo de la Vivienda en el acto del otorgamiento del crédito o posteriormente, para que en caso de muerte, la adjudicación del inmueble se haga a quien hayan designado como beneficiarios. Para que proceda el cambio de beneficiario, el Trabajador o Pensionado deberá solicitarlo

igualmente por escrito acompañado de dos testigos ante el Fondo de la Vivienda; una vez presentada dicha solicitud, éste deberá comunicar al Trabajador o Pensionado su consentimiento y el registro de los nuevos beneficiarios en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días calendario. En caso de controversia el Instituto procederá exclusivamente a la liberación referida y se abstendrá de adjudicar el inmueble.

A falta de beneficiario designado, la adjudicación del inmueble deberá hacerse conforme al orden de prelación que establece la sección de Pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida.

El Fondo de la Vivienda solicitará al Registro Público de la Propiedad correspondiente, efectuar la inscripción de los inmuebles en favor de los beneficiarios, cancelando en consecuencia la que existiere a nombre del Trabajador o Pensionado con los gravámenes o limitaciones de dominio que hubieren.

**Artículo 183.** Cuando un Trabajador deje de prestar sus servicios a las Dependencias o Entidades sujetas al régimen de beneficios que otorga esta Ley y hubiere recibido un préstamo a cargo del Fondo de la Vivienda, se le otorgará una prórroga sin causa de intereses en los pagos de amortización que tenga que hacer por concepto de capital e intereses. La prórroga tendrá un plazo máximo de doce meses y terminará anticipadamente cuando el Trabajador vuelva a prestar servicios a alguna de las Dependencias o Entidades o ingrese a laborar bajo un régimen con el que el Instituto tenga celebrado convenio de incorporación.

Para los efectos del párrafo anterior, también se entenderá que un Trabajador ha dejado de prestar servicios cuando transcurra un periodo mínimo de doce meses sin laborar en ninguna de las Dependencias o Entidades por suspensión temporal de los efectos del nombramiento o

cese, a menos que exista litigio pendiente sobre la subsistencia de su designación o nombramiento.

Las Dependencias y Entidades a que se refiere esta Ley seguirán haciendo los depósitos para el Fondo de la Vivienda, sobre los sueldos de los Trabajadores que disfruten licencia por enfermedad en los términos del artículo 111 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional y 37 de la presente Ley, así como de los que sufran suspensión temporal de los efectos de su nombramiento conforme a las fracciones I y II del artículo 45 de la citada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, debiendo suspenderse dicho depósito a partir de la fecha en que cese la relación de trabajo.

La existencia del supuesto a que se refiere este artículo deberá comprobarse ante el Instituto.

**Artículo 184.** En los casos de Trabajadores que a la fecha de pensionarse presenten saldo insoluto en su crédito de vivienda se descontarán de su Pensión los subsecuentes pagos al Fondo de la Vivienda.

**Artículo 185.** El saldo de los créditos otorgados a los Trabajadores a que se refiere la fracción I del artículo 169 de esta Ley se revisará cada vez que se modifiquen los Salarios Mínimos, incrementándose en la misma proporción en que aumente el Salario Mínimo.

Asimismo, los créditos citados devengarán intereses sobre el saldo ajustado de los mismos a la tasa que determine la Junta Directiva. Dicha tasa no será menor del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos.

Las cantidades que se descuenten a los Trabajadores con motivo de los créditos a que alude el presente artículo, no podrán exceder del treinta

por ciento de su Sueldo Básico, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de esta Ley.

Los créditos se otorgarán a un plazo no mayor de treinta años.

**Artículo 186.** Todos los inmuebles adquiridos o construidos por los Trabajadores para su propia habitación con los recursos del Fondo de la Vivienda, quedarán exentos a partir de la fecha de su adquisición o construcción de todos los impuestos federales por el doble del crédito y hasta por la suma de diez veces el Salario Mínimo elevado al año, durante el término que el crédito permanezca insoluto.

Gozarán también de exención los convenios, contratos o actos en los que se hagan constar las correspondientes operaciones, los cuales tendrán el carácter de escritura pública para todos los efectos legales y se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad respectivo, incluyendo la constitución del régimen de propiedad en condominio que haga constar el Instituto en relación con los conjuntos que financie o adquiera, sin menoscabo de que el Trabajador pueda acudir ante Notario Público de su elección en las operaciones en que sea parte. Los gastos que se causen por los referidos conceptos serán cubiertos por mitad entre el Instituto y los Trabajadores; para tal efecto la Junta Directiva tomando como base el arancel que establece los honorarios de los notarios, determinará el porcentaje de reducción de los mismos, sin que dicha reducción pueda ser inferior al cincuenta por ciento. Las exenciones quedarán insubsistentes si los inmuebles fueran enajenados por los Trabajadores o destinados a otros fines.

El Instituto gestionará los convenios correspondientes con los gobiernos de las Entidades Federativas y municipios, para que los Trabajadores protegidos por esta Ley gocen de las exenciones de impuestos que correspondan a la propiedad raíz, en los términos de este artículo.

**Artículo 187.** El Instituto no podrá intervenir en la administración, operación o mantenimiento de conjuntos habitacionales, ni sufragar los gastos correspondientes a estos conceptos.

**Artículo 188.** Las Aportaciones al Fondo de la Vivienda, así como los intereses de las Subcuentas del Fondo de la Vivienda, estarán exentos de toda clase de impuestos.

**Artículo 189.** Las Aportaciones al Fondo de la Vivienda, así como los Descuentos para cubrir los créditos que otorgue el Instituto, que reciban las entidades receptoras conforme a esta Ley, deberán ser transferidas a la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto por lo que respecta al Fondo de la Vivienda, en los términos y conforme a los procedimientos que se establezcan en el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Dichos recursos deberán invertirse, en tanto se aplican a los créditos a favor de los Trabajadores a que se refiere esta Sección, en valores a cargo del Gobierno Federal, a través del Banco de México e Instrumentos de la Banca de Desarrollo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar que los recursos del Fondo de la Vivienda se inviertan en valores diversos a los señalados, siempre que sean de alta calidad crediticia, o se bursatilice la cartera del Fondo de la Vivienda.

Sin perjuicio de lo anterior, el Instituto, con cargo a dicha cuenta, podrá mantener en efectivo o en depósitos bancarios a la vista las cantidades estrictamente necesarias para la realización de sus operaciones diarias con respecto al Fondo de la Vivienda.

**Artículo 190.** El gobierno federal, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, ejercerán el control y evaluación de la inversión de los recursos del Fondo de la Vivienda,

vigilando que los mismos sean aplicados de acuerdo con lo que establece la presente ley.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores estará facultada para supervisar las operaciones y la contabilidad del Fondo de la Vivienda, contando para ello con las mismas facultades de dicha comisión respecto de las instituciones de banca de desarrollo, incluida la de establecer reglas prudenciales a las que deberá sujetarse el Fondo de la Vivienda.

**Artículo 191.** Son obligaciones de las Dependencias y Entidades:

I. Inscribir a sus Trabajadores y beneficiarios en el Fondo de la Vivienda, y

II. Efectuar las Aportaciones al Fondo de la Vivienda y hacer los Descuentos a sus Trabajadores en su salario.

El pago de las Aportaciones y Descuentos señaladas en la fracción II de este artículo, será por bimestres vencidos, a más tardar el día diecisiete de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año conjuntamente con las Cuotas y Aportaciones al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Los servidores públicos de las Dependencias o Entidades responsables de enterar las Aportaciones y Descuentos, en caso de incumplimiento, serán sancionados en los términos de lo dispuesto en el Título Sexto de la presente Ley.

**Artículo 192.** Los recursos de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda que no hubiesen sido aplicados para otorgar créditos a favor de los Trabajadores de acuerdo a lo dispuesto en esta Sección, serán

transferidos al PENSIONISSSTE, las Administradoras o Aseguradoras para la contratación de la Pensión correspondiente o su entrega en una sola exhibición, según proceda, en los términos de lo dispuesto por esta Ley.

A efecto de lo anterior, el Instituto deberá transferir los recursos de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda al PENSIONISSSTE, las Administradoras o Aseguradoras a más tardar el segundo día hábil siguiente a que le sean requeridos.

### **Sección III Régimen Financiero**

**Artículo 193.** Las prestaciones relativas a préstamos personales se financiarán con el Fondo constituido al efecto en el Instituto.

**Artículo 194.** El Fondo de la Vivienda se constituirá con una Aportación del cinco por ciento del Sueldo Básico.

## **CAPÍTULO X De los Servicios Sociales y Culturales**

### **Sección I Servicios Sociales**

**Artículo 195.** El Instituto atenderá de acuerdo con esta Ley, a las necesidades básicas del Trabajador y su familia a través de la prestación de servicios que contribuyan al apoyo asistencial, a la protección del poder adquisitivo de sus salarios, con orientación hacia patrones racionales y sanos de consumo.

**Artículo 196.** Para los efectos del artículo anterior, el Instituto, de acuerdo con las posibilidades financieras del Fondo de servicios sociales y culturales, proporcionará a precios módicos los servicios sociales siguientes:

**I.** Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar;

**II.** Servicios turísticos;

**III.** Servicios funerarios;

**IV.** Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, y

**V.** Los demás que acuerde la Junta Directiva, siempre que no se afecte la viabilidad financiera en el corto, mediano o largo plazo.

## **Sección II Servicios Culturales**

**Artículo 197.** El Instituto proporcionará servicios culturales, mediante programas culturales, recreativos y deportivos que tiendan a cuidar y fortalecer la salud mental e integración familiar y social del Trabajador, y su desarrollo futuro, contando con la cooperación y el apoyo de los Trabajadores.

**Artículo 198.** Para los fines antes enunciados, el Instituto, de acuerdo con las posibilidades financieras del Fondo de servicios sociales y culturales, ofrecerá los siguientes servicios:

**I.** Programas culturales;

**II. Programas educativos y de capacitación;**

**III. De atención a jubilados, Pensionados y discapacitados;**

**IV. Programas de fomento deportivo, y**

**V. Los demás que acuerde la Junta Directiva, siempre que no se afecte la viabilidad financiera en el corto, mediano o largo plazo.**

### **Sección III Régimen Financiero**

**Artículo 199.** Los servicios sociales y culturales se financiarán en la forma siguiente:

**I.** A los Trabajadores les corresponde una Cuota de cero punto cinco por ciento del Sueldo Básico, y

**II.** A las Dependencias y Entidades les corresponde una Aportación de cero punto cinco por ciento del Sueldo Básico.

En adición a lo anterior, para los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, las Dependencias y Entidades cubrirán el cincuenta por ciento del costo unitario por cada uno de los hijos de sus Trabajadores que hagan uso del servicio en las estancias de bienestar infantil del Instituto. Dicho costo será determinado anualmente por la Junta Directiva.

## **TÍTULO TERCERO DEL RÉGIMEN VOLUNTARIO**

### **CAPÍTULO I CONTINUACIÓN VOLUNTARIA EN EL RÉGIMEN OBLIGATORIO**

**Artículo 200.** El Trabajador que deje de prestar sus servicios en alguna Dependencia o Entidad y no tenga la calidad de Pensionado, podrá solicitar la continuación voluntaria en todos o alguno de los seguros del régimen obligatorio, con excepción del seguro de riesgos del trabajo y, al efecto, cubrirá íntegramente las Cuotas y Aportaciones que correspondan conforme a lo dispuesto por el régimen financiero de los seguros en que desee continuar voluntariamente. Las Cuotas y Aportaciones se ajustarán anualmente de acuerdo con los cambios relativos que sufra el Sueldo Básico en la categoría que tenía el interesado en el puesto que hubiere ocupado en su último empleo.

Para el caso del seguro de salud se requerirá que el Trabajador acredite haber laborado, cuando menos, cinco años en alguna Dependencia o Entidad incorporada al Instituto.

El pago de las Cuotas y Aportaciones se hará por bimestre o anualidades anticipados.

**Artículo 201.** La continuación voluntaria deberá solicitarse por escrito al Instituto dentro de los sesenta días siguientes al de la baja del empleo.

**Artículo 202.** La continuación voluntaria terminará por:

I. Declaración expresa del interesado;

II. Dejar de pagar las Cuotas y Aportaciones en los plazos a que se refiere el artículo 200 de esta Ley, y

III. Ingresar nuevamente al régimen obligatorio de esta Ley.

**Artículo 203.** El registro de Familiares Derechohabientes y las demás reglas de los seguros contratados se ajustarán a las disposiciones aplicables previstas en esta Ley.

## **CAPÍTULO II INCORPORACIÓN VOLUNTARIA AL RÉGIMEN OBLIGATORIO**

**Artículo 204.** El Instituto podrá celebrar convenios con los gobiernos de las Entidades Federativas o de los municipios y sus Dependencias y Entidades, a fin de que sus Trabajadores y Familiares Derechohabientes reciban los seguros, prestaciones y servicios del régimen obligatorio de esta Ley. La incorporación deberá ser total y, en ningún caso, el Instituto podrá otorgar seguros, prestaciones o servicios que no estén previstos en el convenio correspondiente.

Las disposiciones a que deben sujetarse las Dependencias y Entidades previstas en la presente Ley también serán aplicables a las respectivas Dependencias y Entidades de las Entidades Federativas y municipios, en lo que sea conducente y en términos de los convenios referidos en el párrafo anterior que, al efecto, se celebren.

Para la celebración de estos convenios de incorporación, las Dependencias y Entidades de carácter local antes mencionadas, deberán garantizar incondicionalmente el pago de las Cuotas y Aportaciones y la suficiencia presupuestal necesaria y autorizar al Instituto a celebrar

en cualquier momento las auditorías que sean necesarias para verificar dicha suficiencia presupuestal.

Asimismo, los convenios a que se refiere este artículo deberán sujetarse al texto que apruebe la Junta Directiva del Instituto, el cual deberá contener el otorgamiento de la garantía incondicional de pago de las Cuotas y Aportaciones correspondientes, previéndose, en su caso, la afectación de sus participaciones y transferencias federales, en términos de las disposiciones federales y locales aplicables, para cubrir el adeudo, así como la forma en que se realizará la liquidación de los derechos de los Trabajadores a la terminación del convenio.

En caso de que las participaciones federales afectadas no fueren suficientes para cubrir el adeudo, el Instituto deberá requerir a las Entidades Federativas y municipios morosos y ejercer las vías legales procedentes para hacer efectivos los adeudos. En este caso, el Instituto hará públicos los adeudos en el periódico de mayor circulación en la localidad y en un periódico de circulación nacional.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus atribuciones, llevará a cabo, cuando así proceda, la afectación de las participaciones y transferencias federales en el supuesto a que se refiere el presente artículo. A efecto de lo anterior, los convenios de incorporación deberán contar con la previa opinión de dicha Secretaría.

**Artículo 205.** Los convenios de incorporación deberán prever que los seguros, servicios y prestaciones que se proporcionen a los Trabajadores incorporados al Instituto por virtud del convenio sean iguales a los que se brindan a los Trabajadores incorporados en términos de lo previsto en el artículo 1o. de esta Ley.

A tal efecto, a los Trabajadores incorporados les será aplicable el Sueldo Básico calculándose sus años de cotización a partir de la celebración del convenio, salvo en el caso previsto en el párrafo siguiente.

En los convenios de incorporación que incluyan reconocimiento de antigüedad deberán pagarse o garantizarse previamente las Reservas que resulten de los estudios actuariales para el puntual cumplimiento de los seguros, prestaciones y servicios que señala esta Ley y realizarse las Aportaciones necesarias a las Cuentas Individuales de los Trabajadores incorporados para que su saldo sea equivalente a la antigüedad que se les pretenda reconocer.

Igualmente, en los casos de sustitución de régimen de seguridad social, las Reservas constituidas deberán transferirse en favor del Instituto en la forma y términos en que se convenga.

Los gobiernos de las Entidades Federativas, los municipios, sus Dependencias y Entidades, así como sus Trabajadores que se incorporen voluntariamente al régimen de esta Ley, cubrirán las Cuotas y Aportaciones para los seguros, prestaciones y servicios que resulten de los estudios actuariales correspondientes que para cada caso realice el Instituto, que en ningún caso podrán ser menores a las que se prevén en esta Ley para los respectivos seguros.

En los convenios de incorporación se deberá garantizar que las Dependencias y Entidades incorporadas cuenten con la infraestructura tecnológica necesaria para la administración y el intercambio automatizado de la información que le requiera el Instituto.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo será causa de responsabilidad en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

### **CAPÍTULO III DISPOSICIONES ESPECIALES**

**Artículo 206.** El Instituto se reserva el derecho de contratar los seguros, prestaciones y servicios a que se refiere el presente Título, así como de dar por terminada la vigencia de los mismos anticipadamente, en caso de que existan causas o motivos suficientes a juicio del Instituto que pongan en peligro la adecuada y eficiente prestación de los servicios, el equilibrio financiero del propio Instituto o la preservación de los seguros, prestaciones y servicios del régimen obligatorio.

Igual disposición se observará en lo relativo a las incorporaciones señaladas en las fracciones VII y VIII, del artículo 1o. de esta Ley.

Para la terminación anticipada de algún convenio de incorporación voluntaria o respecto del régimen de continuación voluntaria de algún Trabajador, bastará una resolución de la Junta Directiva y la notificación de dicha resolución a la Dependencia o Entidad, o en su caso, a los interesados de que se trate, con un plazo mínimo de ciento ochenta días anteriores a la terminación.

## **TÍTULO CUARTO DE LAS FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO**

### **CAPÍTULO I FUNCIONES**

**Artículo 207.** El Instituto tendrá personalidad jurídica para celebrar toda clase de actos y contratos, así como para defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos, y para ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competen. Para desistirse de las

acciones intentadas o de los recursos interpuestos, así como para dejar de interponer los que las leyes le concedan, cuando se trate de asuntos que afecten al erario federal, se deberán afectar los gastos de administración del Instituto por la cantidad correspondiente según conste en acuerdo expreso de la Junta Directiva del Instituto.

**Artículo 208.** El Instituto tendrá las siguientes funciones:

- I. Cumplir con los programas aprobados para otorgar los seguros, prestaciones y servicios a su cargo;
- II. Emitir las resoluciones que reconozcan el derecho a las Pensiones;
- III. Determinar, vigilar, recaudar y cobrar el importe de las Cuotas y Aportaciones, así como los demás recursos del Instituto, por lo que se refiere al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, el entero de las Cuotas y Aportaciones correspondientes, se realizará mediante los sistemas o programas informáticos que determine la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro;
- IV. Invertir los Fondos de las Reservas de acuerdo con las disposiciones de esta Ley;
- V. Adquirir o enajenar los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines;
- VI. Establecer la estructura y funcionamiento de sus unidades administrativas conforme a su presupuesto aprobado y el estatuto orgánico que al efecto emita la Junta Directiva;
- VII. Administrar los seguros, prestaciones y servicios previstos en esta Ley;

**VIII. Difundir conocimientos y prácticas de previsión social;**

**IX. Expedir los reglamentos para la debida prestación de los servicios y de organización interna;**

**X. Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requieran los seguros, prestaciones y servicios previstos en esta Ley, y**

**XI. Las demás funciones que le confieran esta Ley y sus reglamentos.**

El financiamiento de los gastos generales de administración del Instituto que no estén estrictamente relacionados con la prestación de algún seguro, prestación o servicio no deberá rebasar del equivalente a la cantidad que resultaría de la aplicación de una Aportación de uno punto cinco por ciento del Sueldo Básico al total de los Trabajadores.

## **CAPÍTULO II ÓRGANOS DE GOBIERNO**

**Artículo 209.** Los órganos de gobierno del Instituto serán:

**I. La Junta Directiva;**

**II. El Director General;**

**III. La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda;**

**IV. La Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE, y**

**V. La Comisión de Vigilancia.**

**Artículo 210.** La Junta Directiva se compondrá de diecinueve miembros como a continuación se indica:

- I. El Director General del Instituto, el cual presidirá la Junta Directiva;
- II. El titular y dos subsecretarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como el titular de las Secretarías de Salud, de Desarrollo Social, del Trabajo y Previsión Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de la Función Pública y el Director General del IMSS, y
- III. Nueve representantes de las organizaciones de Trabajadores.

Por cada miembro de la Junta Directiva, se nombrará un suplente que actuará en caso de faltas temporales del propietario, debiendo tratarse de un funcionario con el rango inmediato inferior al del miembro propietario.

**Artículo 211.** Los miembros de la Junta Directiva no podrán ser al mismo tiempo servidores públicos de confianza del Instituto, salvo el Director General.

**Artículo 212.** Los miembros de la Junta Directiva durarán en sus cargos por todo el tiempo que subsista su designación. Sus nombramientos podrán ser revocados libremente por quienes los hayan designado.

**Artículo 213.** Para ser miembro de la Junta Directiva se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y
- II. Ser de reconocida competencia y honorabilidad.

**Artículo 214.** Corresponde a la Junta Directiva:

**I.** Autorizar los planes y programas que sean presentados por la Dirección General para las operaciones y servicios del Instituto;

**II.** Examinar para su aprobación y modificación, el programa institucional y los programas operativos anuales de acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación, así como los estados financieros del Instituto;

**III.** Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto;

**IV.** Aprobar las políticas de inversión del Instituto, a propuesta del Comité de Inversiones, excepto tratándose del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y el programa anual de Reservas actuariales y financieras que deban constituirse para asegurar el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios que determina esta Ley, así como el cumplimiento de sus fines;

**V.** Conocer y aprobar en su caso, en el primer bimestre del año, el informe del estado que guarde la administración del Instituto;

**VI.** Aprobar el estatuto orgánico y los reglamentos necesarios para la operación del Instituto propuestos por el Director General;

**VII.** Establecer o suprimir delegaciones del Instituto en las Entidades Federativas;

**VIII.** Autorizar al Director General a celebrar convenios con los gobiernos de las Entidades Federativas o de los municipios o sus Dependencias o Entidades, a fin de que sus Trabajadores y Familiares Derechohabientes

aprovechen los seguros, prestaciones y servicios que comprende el régimen de esta Ley;

**IX.** Dictar los acuerdos y resoluciones a que se refiere el artículo 219 de esta Ley;

**X.** Dictar los acuerdos que resulten necesarios para otorgar los beneficios previstos en los seguros, prestaciones y servicios establecidos en esta Ley;

**XI.** Constituir a propuesta del Director General, un Consejo Asesor Científico y Médico;

**XII.** Nombrar y remover al personal de confianza del primer nivel del Instituto, a propuesta del Director General, sin perjuicio de las facultades que al efecto le delegue;

**XIII.** Conferir poderes generales o especiales, de acuerdo con el Director General;

**XIV.** Otorgar premios, estímulos y recompensas a los servidores públicos del Instituto, de conformidad con lo que establece la ley de la materia;

**XV.** Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de reformas a esta Ley;

**XVI.** En relación con el Fondo de la Vivienda:

a) Examinar y, en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como los programas de labores y de financiamiento del Fondo de la Vivienda para el siguiente año;

**b) Examinar y, en su caso, aprobar, en el primer bimestre del año, el informe de actividades de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y, dentro de los cuatro primeros meses del año, los estados financieros que resulten de la operación en el último ejercicio;**

**c) Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos;**

**d) Examinar y, en su caso, aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo de la Vivienda, los que no deberán exceder del cero punto setenta y cinco por ciento de los recursos totales que maneje;**

**e) Aprobar los programas de inversión y de Reservas que deben constituirse para asegurar la operación del Fondo de la Vivienda y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del mismo;**

**f) Vigilar que los créditos y los financiamientos que se otorguen se destinen a los fines para los que fueron programados, y**

**g) Las demás funciones necesarias para el cumplimiento de los fines del Fondo de la Vivienda;**

#### **XVII. En relación con el PENSIONISSSTE:**

**a) Examinar y, en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como los programas de labores y de inversión del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado;**

**b) Examinar y, en su caso, aprobar en el primer bimestre del año, el informe de actividades de la Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE y, dentro de los cuatro primeros meses del año, los estados financieros que resulten de la operación en el último ejercicio;**

c) Examinar y, en su caso, aprobar a propuesta de la Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE, la estrategia de inversión de los recursos;

d) Examinar y, en su caso, aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del PENSIONISSSTE;

e) Examinar y, en su caso, aprobar a propuesta de la Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE, el programa de Reservas que deben constituirse para asegurar la operación del PENSIONISSSTE y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del mismo;

f) Autorizar la constitución de sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, y

g) Las demás funciones necesarias para el cumplimiento de los fines del PENSIONISSSTE;

**XVIII.** Aprobar mecanismos de contribución solidaria entre el Instituto y sus Derechohabientes;

**XIX.** Presentar al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y al Congreso de la Unión, a más tardar el 30 de junio de cada año, un informe dictaminado por auditor externo, que incluya, al menos, los siguientes elementos:

a) La situación financiera de cada uno de los seguros ofrecidos por el Instituto, y actuarial de sus reservas, aportando elementos de juicio para evaluar si las primas correspondientes son suficientes para cubrir los gastos actuales y futuros de los beneficios derivados de cada seguro;

b) Los posibles riesgos, contingencias y pasivos que se están tomando en cada seguro y la capacidad financiera del Instituto para responder a ellos en función de sus ingresos y las reservas disponibles;

c) Estimaciones sobre las posibles modificaciones a las Cuotas y Aportaciones de cada seguro, en su caso, que se puedan prever, para mantener la viabilidad financiera del Instituto, y de las fechas estimadas en que dichas modificaciones puedan ser requeridas, y

d) La situación de sus pasivos laborales totales y de cualquier otra índole que comprometan su gasto por más de un ejercicio fiscal.

Para los propósitos anteriores la Junta Directiva informará sobre las tendencias demográficas de sus Derechohabientes, incluyendo modificaciones en la esperanza de vida; tendencias en la transición epidemiológica, y cambios en la composición de género de la fuerza laboral, entre otros factores. La estimación de riesgos, a su vez, considerará factores derivados del ciclo económico, de la evolución del costo de los tratamientos y medicamentos, los costos laborales, de la situación macroeconómica, así como cualquier otro factor que afecte la capacidad del Instituto para cumplir con sus compromisos. En todos los casos, la estimación sobre riesgos y pasivos laborales y de cualquier otro tipo, se formulará con estricto apego a los principios de contabilidad generalmente aceptados por la profesión contable organizada en México.

El informe, asimismo, deberá contener información sobre el estado que guardan las instalaciones y equipos del Instituto, particularmente los dedicados a la atención médica, para poder atender de forma satisfactoria a sus derechohabientes, y

**XX.** En general, realizar todos aquellos actos y operaciones autorizados por esta Ley y los que fuesen necesarios para la mejor administración y gobierno del Instituto.

**Artículo 215.** La Junta Directiva sesionará una vez cada tres meses, pudiendo además celebrar las sesiones extraordinarias que se requieran.

Para la validez de las sesiones de la Junta Directiva se requerirá la asistencia de por lo menos diez de sus miembros, cinco de los cuales deberán ser representantes del Estado.

**Artículo 216.** La Junta Directiva será auxiliada por un Secretario, por el Comité de Inversiones y por los demás comités técnicos de apoyo que apruebe la propia Junta, cuyas funciones serán determinadas por la normatividad correspondiente.

**Artículo 217.** Los acuerdos de la Junta Directiva se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes. En caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.

**Artículo 218.** A falta del Presidente de la Junta, las sesiones serán presididas por uno de los representantes del Estado que se elija entre los presentes.

**Artículo 219.** Las resoluciones de la Junta Directiva que afecten intereses particulares, podrán recurrirse ante la misma dentro de los treinta días siguientes.

**Artículo 220.** El Director General representará legalmente al Instituto y tendrá las obligaciones y facultades siguientes:

**I. Ejecutar los acuerdos de la Junta Directiva del Instituto y representar a éste en todos los actos que requieran su intervención;**

**II. Convocar a sesiones a los miembros de la Junta Directiva;**

**III. Someter a aprobación de la Junta Directiva:**

**a) El programa institucional;**

**b) El programa de administración y constitución de Reservas;**

**c) El programa operativo anual de acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación;**

**d) El programa anual de préstamos;**

**e) Los estados financieros del Instituto, y**

**f) El informe financiero y actuarial;**

**IV. Presentar a la Junta Directiva un informe anual del estado que guarde la administración del Instituto;**

**V. Someter a la Junta Directiva los proyectos de estatuto orgánico y reglamentos previstos en esta Ley;**

**VI. Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público así como las disposiciones y lineamientos normativos distintos a los reglamentos expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal, necesarios para la operación del Instituto;**

**VII. Proponer a la Junta Directiva el nombramiento y, en su caso, la remoción de los servidores públicos de primer nivel del Instituto y**

nombrar a los Trabajadores de base y de confianza de los siguientes niveles, sin perjuicio de la delegación de facultades para este efecto;

**VIII.** Resolver, bajo su inmediata y directa responsabilidad, los asuntos urgentes a reserva de informar a la Junta Directiva sobre las acciones realizadas y los resultados obtenidos;

**IX.** Formular el calendario oficial de actividades del Instituto y conceder licencias al personal, vigilar sus labores e imponer las correcciones disciplinarias procedentes conforme a las condiciones generales de trabajo, sin perjuicio de la delegación de facultades;

**X.** Presidir las sesiones del Comité de Control y Auditoría;

**XI.** Firmar las escrituras públicas y títulos de crédito en que el Instituto intervenga, representar al Instituto en toda gestión judicial, extrajudicial y administrativa, y llevar la firma del Instituto, sin perjuicio de poder delegar dichas facultades;

**XII.** Informar bimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el incumplimiento en el pago de Cuotas y Aportaciones;

**XIII.** Hacer pública, la información del incumplimiento de Cuotas y Aportaciones;

**XIV.** Ejercitar y desistirse de las acciones legales;

**XV.** Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos del Instituto y presentarlos para su aprobación a la Junta Directiva;

**XVI.** Establecer los mecanismos de evaluación de desempeño del Instituto;

**XVII.** Establecer las medidas que aseguren la solidez financiera a largo plazo del Instituto;

**XVIII.** Presidir las sesiones de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y del PENSIONISSSTE, facultad que podrá ser delegada en el Vocal Ejecutivo respectivo;

**XIX.** Proponer a la Junta Directiva el nombramiento de los Vocales Ejecutivos del Fondo de la Vivienda y del PENSIONISSSTE, y

**XX.** Las demás que le fijen las leyes o los reglamentos y aquellas que expresamente le asigne la Junta Directiva.

**Artículo 221.** El Director General será auxiliado por los servidores públicos de confianza que al efecto señale el estatuto orgánico.

**Artículo 222.** La Comisión de Vigilancia se compondrá de once miembros, con voz y voto, como a continuación se indica:

**I.** Dos representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

**II.** Dos representantes de la Secretaría de la Función Pública;

**III.** Un representante de la Secretaría de Salud;

**IV.** Un representante del Instituto, designado por el Director General que actuará como Secretario Técnico, y

**V.** Cinco representantes designados por las organizaciones de Trabajadores.

La Junta Directiva cada doce meses designará de entre los miembros de la Comisión de Vigilancia representantes del Gobierno Federal, a quien deba presidirla. La Presidencia será rotativa; en caso de inasistencia del Presidente y su suplente, el Secretario Técnico presidirá la sesión de trabajo.

Por cada miembro de la Comisión de Vigilancia, se nombrará un suplente que actuará en caso de faltas temporales del titular debiendo tratarse de un funcionario con el rango inmediato inferior al del miembro propietario.

**Artículo 223.** La Comisión de Vigilancia se reunirá en sesión cuantas veces sea convocada por su Presidente o a petición de dos de sus miembros.

La Comisión de Vigilancia presentará un informe anual a la Junta Directiva sobre el ejercicio de sus atribuciones. Los integrantes de la Comisión de Vigilancia podrán solicitar concurrir a las reuniones de la Junta Directiva, para tratar asuntos urgentes relacionados con las atribuciones de la Comisión.

**Artículo 224.** La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes atribuciones:

I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables al Instituto;

II. Verificar que las inversiones y los recursos del Instituto se destinen a los fines previstos en los presupuestos y programas aprobados;

III. Disponer la práctica de auditorías en todos los casos en que lo estime necesario, pudiendo auxiliarse con las áreas afines del propio Instituto;

**IV.** Proponer a la Junta Directiva o al Director General, según sus respectivas atribuciones, las medidas que juzgue apropiadas para alcanzar mayor eficacia en la administración de los seguros, prestaciones y servicios;

**V.** Examinar los estados financieros y la valuación financiera y actuarial del Instituto, verificando la suficiencia de las Cuotas y Aportaciones y el cumplimiento de los programas anuales de constitución de Reservas;

**VI.** Analizar la información relativa al entero de Cuotas y Aportaciones;

**VII.** Designar a los auditores externos que auxilien a la comisión en las actividades que así lo requieran;

**VIII.** Conformar, a través de la Secretaría Técnica, los grupos de trabajo que estime necesarios, para el cumplimiento de las fracciones I, II y III del presente artículo, y

**IX.** Las que le fijen el estatuto orgánico del Instituto y las demás disposiciones legales aplicables.

**Artículo 225.** El Ejecutivo Federal establecerá las bases para determinar las organizaciones de Trabajadores que deberán intervenir en la designación de los miembros de los órganos de gobierno del Instituto.

### **CAPÍTULO III COMITÉ DE INVERSIONES**

**Artículo 226.** El Instituto deberá constituir un Comité de Inversiones que se compondrá por cinco miembros, de los cuales cuando menos dos serán personas independientes con experiencia mínima de cinco años

en la materia. Los otros tres miembros del Comité, serán designados respectivamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por el Banco de México y por el propio Instituto, correspondiendo a este último presidirlo.

**Artículo 227.** El Comité de Inversiones tendrá a su cargo analizar y hacer recomendaciones respecto de la inversión de los Fondos de las Reservas que constituya el Instituto de conformidad con las disposiciones de la presente Ley.

#### **CAPÍTULO IV PATRIMONIO**

**Artículo 228.** El patrimonio del Instituto lo constituirán:

- I. Sus propiedades, posesiones, derechos y obligaciones;
- II. Las Cuotas, Aportaciones y Cuota Social al seguro de salud que se enteren en los términos de esta Ley, a excepción de las del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y al Fondo de la Vivienda, que junto con los intereses y rendimientos que generen, son patrimonio de los Trabajadores;
- III. El importe de los créditos e intereses a favor del Instituto, con excepción de los afectos al Fondo de la Vivienda;
- IV. Los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que se obtengan de las inversiones que conforme a esta Ley haga el Instituto;
- V. El importe de las indemnizaciones, pensiones caídas e intereses que prescriban en favor del Instituto;

**VI.** El producto de las sanciones pecuniarias derivadas de la aplicación de esta Ley;

**VII.** Las donaciones, herencias y legados a favor del Instituto;

**VIII.** Los bienes muebles e inmuebles que las Dependencias o Entidades destinen y entreguen para los servicios y prestaciones que establece la presente Ley, así como aquéllos que adquiera el Instituto y que puedan ser destinados a los mismos fines, y

**IX.** Cualquiera otra percepción respecto de la cual el Instituto resulte beneficiario.

**Artículo 229.** Los Trabajadores o Pensionados y sus Familiares Derechohabientes, no adquieren derecho alguno, individual o colectivo, sobre el patrimonio del Instituto, sino sólo a disfrutar de los beneficios que esta Ley les concede.

**Artículo 230.** Los bienes muebles e inmuebles que pertenezcan al Instituto gozarán de las franquicias, prerrogativas y privilegios que sean concedidos a los fondos y bienes de la Federación.

Dichos bienes, así como los actos y contratos que celebre el Instituto estarán exentos de toda clase de impuestos y derechos, y aquellos en los que intervenga en materia de vivienda no requerirán de intervención notarial, sin menoscabo de que el Trabajador pueda acudir ante notario público de su elección en las operaciones en que sea parte.

El Instituto se considerará de acreditada solvencia y no estará obligado a constituir depósitos o fianza legal de ninguna clase.

**Artículo 231.** Los remanentes, excedentes o utilidades de operación, así como los ingresos diversos que generen o hayan generado el Instituto, o sus órganos de operación administrativa desconcentrada, deberán incrementar las Reservas de operación para contingencias y financiamiento en los términos que determine la Junta Directiva.

Si llegare a ocurrir en cualquier tiempo que los recursos del Instituto no bastaren para cumplir con las obligaciones a su cargo establecidas por la Ley, el déficit que hubiese, será cubierto por el Gobierno Federal y los gobiernos o Dependencias y Entidades de las Entidades Federativas o municipales que coticen al régimen de esta Ley en la proporción que a cada uno corresponda.

En caso de que el informe financiero y actuarial que anualmente se presente a la Junta Directiva, arroje como resultado que las Cuotas y Aportaciones son insuficientes para cumplir con las obligaciones de uno o varios de los seguros y servicios a cargo del Instituto, el Director General deberá hacerlo del conocimiento del Titular del Ejecutivo Federal, del Congreso de la Unión y del público en general.

## **CAPÍTULO V RESERVAS E INVERSIONES**

### **Sección I Generalidades**

**Artículo 232.** El Instituto, para garantizar el debido y oportuno cumplimiento de las obligaciones que contraiga, derivadas del pago de beneficios y la prestación de servicios y seguros que se establecen en esta Ley, deberá constituir y contabilizar por cada seguro y para el rubro

de servicios, la provisión y el respaldo financiero de las Reservas que se establecen en este Capítulo, en los términos que el mismo indica.

Las Reservas formarán parte del pasivo del Instituto y sólo se podrá disponer de ellas para cumplir los fines previstos en esta Ley y garantizar su viabilidad financiera en el largo plazo. El incumplimiento a lo dispuesto por el presente artículo será causa de responsabilidad en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**Artículo 233.** En caso de que se determine realizar incrementos en las Reservas financieras y actuariales o en la Reserva general financiera y actuarial, estos incrementos deberán registrarse en las provisiones de pasivo, afectarse el gasto devengado y de flujo de efectivo y efectuarse las aportaciones a las Reservas que las respalden. Las Aportaciones para su incremento o reconstitución deberán hacerse trimestral o anualmente, según corresponda, y establecerse en definitiva al cierre de cada ejercicio.

**Artículo 234.** El Instituto constituirá las siguientes Reservas:

- I. Reserva de operación;
- II. Reserva de operación para contingencias y financiamiento;
- III. Reservas financieras y actuariales, y
- IV. Reservas general financiera y actuarial.

Los recursos afectos a las Reservas señaladas quedan fuera de las disposiciones de anualidad presupuestal, por lo que podrán financiar obligaciones y contingencias más allá de un solo ejercicio fiscal.

Del manejo multianual que haga el Instituto de estos Fondos deberá informarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a más tardar el día veintiocho de febrero del año siguiente.

## **Sección II**

### **De las Reservas de los Seguros**

**Artículo 235.** Se establecerá una Reserva de operación, que financie las operaciones e inversiones presupuestadas para cada ejercicio en todos los seguros y servicios.

La Reserva de operación recibirá la totalidad de los ingresos por Cuotas, Aportaciones y Cuota Social del seguro de salud, que corresponda administrar al Instituto, así como la transferencia del Gobierno Federal para cubrir las Cuotas y Aportaciones que éste debe de enterar. Sólo se podrá disponer de esta Reserva para hacer frente al pago de seguros, servicios, prestaciones, gastos administrativos y de inversión, y para la constitución de las Reservas de operación para contingencias y financiamiento, financieras y actuariales y general financiera y actuarial.

Al cierre del ejercicio fiscal esta Reserva no deberá registrar ningún saldo.

**Artículo 236.** En el caso del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, del Fondo de la Vivienda y del Fondo de préstamos personales, se estará a lo dispuesto por los Capítulos correspondientes de esta Ley.

**Artículo 237.** Las Reservas financieras y actuariales se constituirán por cada uno de los seguros, excepto el de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y la Subcuenta del Fondo de la Vivienda, y por cada

una de las coberturas, a través de una aportación trimestral calculada sobre los ingresos de los mismos, que consideren las estimaciones de sustentabilidad financiera de largo plazo contenidas en el informe financiero y actuarial que se presente anualmente a la Junta Directiva. Cada una de esas Reservas podrá ser dividida y manejada conforme a la naturaleza de los riesgos que afecten a cada seguro y coberturas. Esta separación buscará el mejor equilibrio entre las fuentes y características del riesgo y los recursos necesarios para su financiamiento.

**Artículo 238.** La Reserva general financiera y actuarial deberá constituirse, incrementarse o reconstituirse a través de una aportación anual a estimarse en el informe financiero y actuarial que se presente anualmente a la Junta Directiva, para enfrentar efectos catastróficos o variaciones de carácter financiero de significación en los ingresos o incrementos drásticos en los egresos derivados de problemas epidemiológicos o económicos severos y de larga duración que provoquen insuficiencia de cualquiera de las Reservas financieras y actuariales.

**Artículo 239.** El Instituto deberá constituir la Reserva de operación para contingencias y financiamiento a que se refiere este Capítulo separándola en tres renglones, previsión, catastrófica y especiales:

I. El renglón de previsión podrá ser utilizado para financiar gastos de inversión física cuando condiciones económicas desfavorables dificulten el avance planeado en los proyectos de inversión física;

II. El renglón de catastrófica podrá ser utilizado para enfrentar los gastos de cualquier tipo para enfrentar desastres naturales o causas de fuerza mayor que por su naturaleza no hayan sido aseguradas, y

**III.** El renglón de especiales podrá utilizarse para enfrentar casos especiales previstos al momento de su constitución.

Para el uso de estos recursos deberá contarse con la aprobación de la Junta Directiva del Instituto y deberá darse aviso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público antes de su aplicación, la cual tendrá diez días hábiles para suspender el uso de estos recursos si a su juicio no existen las condiciones requeridas.

**Artículo 240.** La Reserva de operación para contingencias y financiamiento se constituirá, incrementará o reconstituirá trimestralmente hasta alcanzar un monto equivalente a sesenta días naturales del ingreso total del Instituto en el año anterior, excluyendo los recursos correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y al Fondo de la Vivienda.

Además de los ingresos ordinarios por Cuotas y Aportaciones, a la Reserva de operación para contingencias y financiamiento podrán afectarse los recursos que de manera extraordinaria obtenga el Instituto. La Junta Directiva dictará, en su caso, el acuerdo respectivo, mismo que, automáticamente, modificará el programa anual de administración y constitución de Reservas.

El Instituto, previa autorización de la Junta Directiva, podrá disponer de los recursos afectos a la Reserva de operación para contingencias y financiamiento, para sufragar la contingencia hasta por un monto equivalente a noventa días de ingreso promedio del año anterior del seguro o servicio que requiera el financiamiento.

Para ejercer los recursos de la Reserva de operación para contingencias y financiamiento, se entenderá por contingencia en algún seguro

o servicio, algún hecho que hubiese sido imposible programar y presupuestar con oportunidad, que presione el gasto del Instituto por única vez dentro de un ejercicio fiscal y que, de no enfrentarse, ponga en riesgo el cumplimiento de las obligaciones legales del Instituto.

Cuando se presente alguna de estas situaciones, el Director General deberá hacerlo del conocimiento del Titular del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión.

Los recursos destinados a financiar contingencias se deberán reintegrar con los correspondientes intereses, en los términos del reglamento respectivo, en un plazo no mayor a tres años.

**Artículo 241.** Las Reservas financieras y actuariales y la Reserva general financiera y actuarial, se constituirán en la forma, términos y plazos que se establezcan por la Junta Directiva, conforme al reglamento correspondiente, considerando el informe que el Instituto le envíe.

**Artículo 242.** El Instituto podrá disponer de las Reservas financieras y actuariales de cada seguro y cobertura sólo para cubrir las necesidades que correspondan a cada uno de ellos, previo acuerdo de la Junta Directiva a propuesta del Director General, y sólo para enfrentar caídas en los ingresos o incrementos en los egresos derivados de problemas económicos de duración mayor a un año, así como para enfrentar fluctuaciones en la siniestralidad mayores a las estimadas en el estudio actuarial que se presente anualmente a la Junta Directiva o para el pago de beneficios futuros para los que se hubiera efectuado la provisión correspondiente.

### **Sección III**

#### **Del Programa Anual de Administración y Constitución de Reservas**

**Artículo 243.** A propuesta del Director General, con base en el proyecto de presupuesto para el siguiente ejercicio y en los estudios financieros y actuariales que se presenten cada año a la Junta Directiva, ésta deberá aprobar anualmente en forma previa al inicio del ejercicio fiscal un programa anual de administración y constitución de Reservas, conforme al reglamento correspondiente, el cual confirmará o adecuará en lo conducente, una vez que se conozca el presupuesto de gastos definitivo del Instituto. Este programa contendrá como mínimo los siguientes elementos:

- I. Un informe sobre la totalidad de los recursos financieros en poder del Instituto, separándolos por tipo de Reservas conforme a esta Ley;
- II. Proyecciones de ingresos y egresos totales en efectivo, y de la Reserva de operación para el siguiente ejercicio fiscal;
- III. Los montos trimestrales y anuales que se dedicarán a incrementar o reconstituir cada una de las Reservas en el siguiente ejercicio fiscal; proyección de las tasas de interés que generarán dichas Reservas y montos esperados de las mismas al final del ejercicio, y
- IV. Los recursos anuales que en forma trimestral prevea afectar a la Reserva de operación para el siguiente ejercicio fiscal.

La Junta Directiva, a propuesta del Director General, podrá modificar en cualquier momento la asignación de recursos contenida en el programa de administración y constitución de Reservas, con excepción de los montos de incremento de las Reservas financieras y actuariales y de la Reserva general financiera y actuarial comprometidos, cuando

los flujos de ingresos y gastos a lo largo del ejercicio así lo requieran. La propuesta del Director General deberá describir el impacto que esa modificación tendrá en el mediano y largo plazo.

#### **Sección IV**

##### **De la Inversión de las Reservas y de su Uso para la Operación**

**Artículo 244.** El Instituto deberá contar con una unidad administrativa que de manera especializada, se encargará de la inversión de los recursos del Instituto y los mecanismos que deberá utilizar para ello, conforme al reglamento correspondiente, bajo criterios de prudencia, seguridad, rendimiento, liquidez, diversificación de riesgo, transparencia y respeto a las sanas prácticas y usos del medio financiero nacional, procurando una revelación plena de información.

Dicha unidad administrativa deberá contar con una infraestructura profesional y operativa que permita un proceso flexible, transparente y eficiente.

**Artículo 245.** La Reserva de operación y la Reserva de operación para contingencias y financiamiento, deberán invertirse en valores emitidos o garantizados por el Gobierno Federal; o en su caso, oyendo previamente la opinión del Comité de Inversiones, en valores de alta calidad crediticia o en otros instrumentos financieros.

**Artículo 246.** Las inversiones de las Reservas financieras y actuariales y la Reserva general financiera y actuarial, previstas en este Capítulo, sólo podrán invertirse en los valores, títulos de crédito y otros derechos, que se determinen por la Junta Directiva, oyendo previamente la opinión del Comité de Inversiones, conforme al reglamento correspondiente.

Los intereses o rendimientos que genere cada Reserva deberán aplicarse exclusivamente a la Reserva que les dé origen.

## **Sección V De la Contabilidad**

**Artículo 247.** Los ingresos y gastos de cada seguro, prestación y servicio, así como de las Reservas, se registrarán contablemente por separado. Los gastos comunes se sujetarán a las reglas de carácter general para distribución de costos, al catálogo de cuentas y al manual de contabilización y del ejercicio del gasto que al efecto autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El catálogo de cuentas y el manual de contabilización y del ejercicio del gasto deberán tomar como base los equivalentes que al efecto se establezcan por las autoridades competentes para las Entidades de la Administración Pública Federal adecuándolos, para efecto de rendición de cuentas, a las características y necesidades de una institución que cumple una función social.

## **TÍTULO QUINTO DE LA PRESCRIPCIÓN**

**Artículo 248.** El derecho a la Pensión es imprescriptible. Las Pensiones caídas y cualquier prestación en dinero a cargo del Instituto que no se reclame dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que hubieren sido exigibles, prescribirán a favor del Instituto.

**Artículo 249.** Los créditos respecto de los cuales el Instituto tenga el carácter de acreedor, cualquiera que sea su especie, prescribirán en diez años, a partir de la fecha en que el propio Instituto pueda, conforme a la Ley, ejercitar sus derechos.

**Artículo 250.** Las obligaciones que en favor del Instituto señala la presente Ley, prescribirán en el plazo de diez años contados a partir de la fecha en que sean exigibles. La prescripción se interrumpirá por cualquier gestión de cobro.

**Artículo 251.** El derecho del Trabajador y, en su caso, de los beneficiarios, a recibir los recursos de su Cuenta Individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en los términos de la presente Ley, prescribe en favor del Instituto a los diez años de que sean exigibles.

## **TÍTULO SEXTO DE LAS RESPONSABILIDADES Y SANCIONES**

**Artículo 252.** Los servidores públicos de las Dependencias y Entidades, que dejen de cumplir con alguna de las obligaciones que les impone esta Ley, serán responsables en los términos de las disposiciones aplicables.

**Artículo 253.** El Instituto tomará las medidas pertinentes en contra de quienes indebidamente aprovechen o hagan uso de los derechos o beneficios establecidos por esta Ley, y ejercitará ante las autoridades competentes las acciones que correspondan, presentando las denuncias o querellas, y realizará todos los actos y gestiones que legalmente procedan, así como contra quien cause daños o perjuicios a su patrimonio o trate de realizar cualquiera de los actos anteriormente enunciados.

**Artículo 254.** La interpretación de los preceptos de esta Ley, para efectos administrativos, corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de los artículos 42, 75, 101, 140, 193 y 199, los cuales entrarán en vigor el día primero de enero de dos mil ocho.

Lo dispuesto en las fracciones I, V y VI del artículo décimo transitorio les será aplicable a todos los Trabajadores hasta que ejerzan el derecho previsto en el artículo quinto transitorio.

**SEGUNDO.** A partir de la entrada en vigor de esta Ley, se abroga la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el día veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y tres con sus reformas y adiciones, con excepción de los artículos 16, 21, 25 y 90 Bis B, mismos que estarán vigentes hasta el día treinta y uno de diciembre de dos mil siete.

**TERCERO.** Se mantendrán en vigor todas las disposiciones reglamentarias y administrativas que no se opongan a la presente Ley, hasta en tanto se expidan las normas relativas al presente ordenamiento.

## **DERECHOS DE LOS TRABAJADORES**

**CUARTO.** A los Trabajadores que se encuentren cotizando al régimen del Instituto a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, se les reconocen los periodos cotizados con anterioridad.

**QUINTO.** Los Trabajadores tienen derecho a optar por el régimen que se establece en el artículo décimo transitorio, o por la acreditación de Bonos de Pensión del ISSSTE en sus Cuentas Individuales.

**SEXTO.** Para los efectos señalados en el artículo anterior, dentro de un plazo que no excederá del treinta y uno de diciembre de dos mil siete, se realizará lo siguiente:

I. El Instituto acreditará el tiempo de cotización de cada Trabajador de acuerdo con la información disponible en sus registros y bases de datos, así como con la que se recabe para este fin, de conformidad con los programas y criterios que estime pertinentes;

II. Con base en la información relativa al tiempo de cotización acreditado de cada Trabajador, el Instituto entregará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cálculo preliminar de los importes de los Bonos de Pensión del ISSSTE que les correspondan;

III. A través de los mecanismos que estimen pertinentes, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto harán del conocimiento de los Trabajadores el cálculo preliminar de sus Bonos de Pensión, así como la información sobre las opciones a que tengan derecho conforme a lo dispuesto en este ordenamiento, y

IV. Las Dependencias y Entidades deberán colaborar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto en todo lo necesario para integrar la documentación e información requeridas para la acreditación del tiempo de cotización, el Sueldo Básico y el cálculo del Bono de Pensión de los Trabajadores, así como para informar a éstos sobre las opciones y derechos correlativos.

**SÉPTIMO.** A partir del día primero de enero de dos mil ocho, los Trabajadores tendrán seis meses para optar por el régimen previsto en el artículo décimo transitorio o por la acreditación de Bonos de Pensión del ISSSTE.

Dentro de ese plazo, en caso de que el Trabajador considere que su Sueldo Básico o tiempo de cotización son diferentes a los que le sean acreditados como base para el cálculo preliminar de su Bono de Pensión, tendrá derecho a entregar al Instituto, para que realice la revisión y ajuste que en su caso correspondan, las hojas únicas de servicio que para este efecto le expidan las Dependencias y Entidades en que haya laborado, con el propósito de que los ajustes procedentes le sean reconocidos en el cálculo del Bono de Pensión, como parte de los elementos necesarios para sustentar su decisión.

La opción adoptada por el Trabajador deberá comunicarla por escrito al Instituto a través de las Dependencias y Entidades, en los términos que se establezcan y se le hayan dado a conocer, y será definitiva, irrenunciable y no podrá modificarse. El formato que se apruebe para ejercer este derecho deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Cuando el Trabajador no manifieste la opción que elige dentro del plazo previsto, se le deberá hacer saber en los términos que establezca el reglamento respectivo conforme al cual se respetará lo conducente a los Trabajadores que no manifiesten su elección.

**OCTAVO.** Los Trabajadores que hubieran optado por el régimen del artículo décimo transitorio, en ningún caso tendrán derecho a la acreditación de Bonos de Pensión del ISSSTE.

**NOVENO.** El valor nominal de emisión expresado en unidades de inversión de los Bonos de Pensión del ISSSTE que se calculará a cada Trabajador será el que se determine conforme a la tabla siguiente:

### Edad del trabajador

Edad	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	
15	0.64																														
16	0.68	1.28																													
17	0.67	1.26	1.92																												
18	0.61	1.24	1.89	2.56																											
19	0.60	1.22	1.86	2.52	3.20																										
20	0.59	1.20	1.83	2.48	3.16	3.84																									
21	0.59	1.18	1.80	2.44	3.11	3.78	4.48																								
22	0.57	1.16	1.77	2.40	3.08	3.73	4.42	5.12																							
23	0.56	1.14	1.74	2.36	3.01	3.67	4.35	5.02	5.76																						
24	0.55	1.12	1.71	2.32	2.95	3.61	4.28	4.97	5.69	6.31																					
25	0.54	1.09	1.68	2.28	2.89	3.51	4.21	4.89	5.59	6.31	7.04																				
26	0.52	1.07	1.64	2.24	2.85	3.48	4.14	4.81	5.51	6.21	6.94	7.68																			
27	0.52	1.05	1.61	2.18	2.79	3.42	4.09	4.73	5.41	6.11	6.83	7.57	8.32																		
28	0.52	1.05	1.57	2.14	2.74	3.38	3.99	4.64	5.32	6.01	6.72	7.45	8.20	8.95																	
29	0.52	1.05	1.57	2.10	2.69	3.29	3.92	4.59	5.27	5.95	6.63	7.32	8.01	8.70	9.39																
30	0.52	1.05	1.57	2.10	2.69	3.14	3.67	4.29	4.92	5.55	6.18	6.82	7.46	8.10	8.74	9.38															
31	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61														
32	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21													
33	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81												
34	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81	11.41											
35	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81	11.41	12.01										
36	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81	11.41	12.01	12.61									
37	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81	11.41	12.01	12.61	13.21								
38	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81	11.41	12.01	12.61	13.21	13.81							
39	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81	11.41	12.01	12.61	13.21	13.81	14.41						
40	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81	11.41	12.01	12.61	13.21	13.81	14.41	15.01					
41	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81	11.41	12.01	12.61	13.21	13.81	14.41	15.01	15.61				
42	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81	11.41	12.01	12.61	13.21	13.81	14.41	15.01	15.61	16.21			
43	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81	11.41	12.01	12.61	13.21	13.81	14.41	15.01	15.61	16.21	16.81		
44	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81	11.41	12.01	12.61	13.21	13.81	14.41	15.01	15.61	16.21	16.81	17.41	
45	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81	11.41	12.01	12.61	13.21	13.81	14.41	15.01	15.61	16.21	16.81	17.41	18.01
46	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81	11.41	12.01	12.61	13.21	13.81	14.41	15.01	15.61	16.21	16.81	17.41	18.01
47	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81	11.41	12.01	12.61	13.21	13.81	14.41	15.01	15.61	16.21	16.81	17.41	18.01
48	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81	11.41	12.01	12.61	13.21	13.81	14.41	15.01	15.61	16.21	16.81	17.41	18.01
49	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81	11.41	12.01	12.61	13.21	13.81	14.41	15.01	15.61	16.21	16.81	17.41	18.01
50	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81	11.41	12.01	12.61	13.21	13.81	14.41	15.01	15.61	16.21	16.81	17.41	18.01
51	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81	11.41	12.01	12.61	13.21	13.81	14.41	15.01	15.61	16.21	16.81	17.41	18.01
52	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81	11.41	12.01	12.61	13.21	13.81	14.41	15.01	15.61	16.21	16.81	17.41	18.01
53	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81	11.41	12.01	12.61	13.21	13.81	14.41	15.01	15.61	16.21	16.81	17.41	18.01
54	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81	11.41	12.01	12.61	13.21	13.81	14.41	15.01	15.61	16.21	16.81	17.41	18.01
55	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.82	5.42	6.04	6.63	7.24	7.84	8.42	9.02	9.61	10.21	10.81	11.41	12.01	12.61	13.21	13.81	14.41	15.01	15.61	16.21	16.81	17.41	18.01
56	0.51	1.02	1.54	2.05	2.55	3.07	3.59	4.10	4.61	5.12	5.63	6.15	6.66	7.17	7.68	8.19	8.70	9.21	9.72	10.23	10.74	11.25	11.76	12.27	12.78	13.29	13.80	14.31	14.82	15.33	15.84
57	0.50	1.00	1.50	2.00	2.50	3.00	3.50	4.00	4.50	5.00	5.50	6.00	6.50	7.00	7.50	8.00	8.50	9.00	9.50	10.00	10.50	11.00	11.50	12.00	12.50	13.00	13.50	14.00	14.50	15.00	15.50
58	0.48	0.98	1.46	1.95	2.44	2.93	3.42	3.90	4.38	4.88	5.37	5.85	6.34	6.83	7.32	7.81	8.30	8.79	9.28	9.77	10.26	10.75	11.24	11.73	12.22	12.71	13.20	13.69	14.18	14.67	15.16
59	0.48	0.95	1.43	1.90	2.38	2.85	3.33	3.80	4.28	4.76	5.24	5.72	6.20	6.68	7.17	7.65	8.13	8.61	9.09	9.57	10.05	10.53	11.01	11.49	11.97	12.45	12.93	13.41	13.89	14.37	14.85
60	0.48	0.93	1.39	1.85	2.31	2.78	3.24	3.70	4.17	4.64	5.11	5.58	6.05	6.52	6.99	7.46	7.93	8.40	8.87	9.34	9.81	10.28	10.75	11.22	11.69	12.16	12.63	13.10	13.57	14.04	14.51
61	0.45	0.93	1.35	1.80	2.24	2.70	3.16	3.59	4.05	4.51	4.97	5.43	5.89	6.35	6.81	7.27	7.73	8.19	8.65	9.11	9.57	10.03	10.49	10.95	11.41	11.87	12.33	12.79	13.25	13.71	14.17
62	0.44	0.92	1.31	1.74	2.18	2.62	3.06	3.50	3.92	4.37	4.82	5.27	5.72	6.17	6.62	7.07	7.52	7.97	8.42	8.87	9.32	9.77	10.22	10.67	11.12	11.57	12.02	12.47	12.92	13.37	13.82
63	0.43	0.92																													

## RÉGIMEN DE LOS TRABAJADORES QUE NO OPTEN POR EL BONO

**DÉCIMO.** A los Trabajadores que no opten por la acreditación de Bonos de Pensión del ISSSTE, se les aplicarán las siguientes modalidades:

I. A partir de la entrada en vigor de esta Ley hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil nueve:

a) Los Trabajadores que hubieren cotizado treinta años o más y las Trabajadoras que hubieran cotizado veintiocho años o más, tendrán derecho a Pensión por Jubilación equivalente al cien por ciento del promedio del Sueldo Básico de su último año de servicio y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el Trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja;

b) Los Trabajadores que cumplan cincuenta y cinco años de edad o más y quince años o más de cotización al Instituto, tendrán derecho a una Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios equivalente a un porcentaje del promedio del Sueldo Básico de su último año de servicio que se define en la fracción IV, de conformidad con la siguiente Tabla:

15 años de servicio.....	50 %
16 años de servicio.....	52.5 %
17 años de servicio.....	55 %
18 años de servicio.....	57.5 %
19 años de servicio.....	60 %
20 años de servicio.....	62.5 %
21 años de servicio.....	65 %
22 años de servicio.....	67.5 %
23 años de servicio.....	70 %
24 años de servicio.....	72.5 %

25 años de servicio.....	75 %
26 años de servicio.....	80 %
27 años de servicio.....	85 %
28 años de servicio.....	90 %
29 años de servicio.....	95 %

c) Los Trabajadores que se separen voluntariamente del servicio o que queden privados de trabajo después de los sesenta años de edad y que hayan cotizado por un mínimo de diez años al Instituto, tendrán derecho a una Pensión de cesantía en edad avanzada, equivalente a un porcentaje del promedio del Sueldo Básico de su último año de servicio, de conformidad con la siguiente Tabla:

60 años de edad 10 años de servicios	40%
61 años de edad 10 años de servicios	42%
62 años de edad 10 años de servicios	44%
63 años de edad 10 años de servicios	46%
64 años de edad 10 años de servicios	48%
65 o más años de edad 10 años de servicios	50%

El otorgamiento de la Pensión por cesantía en edad avanzada se determinará conforme a la tabla anterior, incrementándose anualmente conforme a los porcentajes fijados hasta los sesenta y cinco años, a partir de los cuales disfrutará del cincuenta por ciento fijado;

## II. A partir del primero de enero de dos mil diez:

a) Los Trabajadores que hubieren cotizado treinta años o más y las Trabajadoras que hubieran cotizado veintiocho años o más, tendrán derecho a Pensión por jubilación conforme a la siguiente tabla:

Años	Edad Mínima de Jubilación Trabajadores	Edad Mínima de Jubilación Trabajadoras
2010 y 2011	51	49
2012 y 2013	52	50
2014 y 2015	53	51
2016 y 2017	54	52
2018 y 2019	55	53
2020 y 2021	56	54
2022 y 2023	57	55
2024 y 2025	58	56
2026 y 2027	59	57
2028 en adelante	60	58

La Pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al cien por ciento del sueldo que se define en la fracción IV y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el Trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja;

b) Los Trabajadores que cumplan 55 años de edad o más y quince años de cotización o más al Instituto, tendrán derecho a una Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios.

El monto de la Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios será equivalente a un porcentaje del sueldo que se define en la fracción IV, de conformidad con los porcentajes de la tabla siguiente:

15 años de servicio.....	50 %
16 años de servicio.....	52.5 %
17 años de servicio.....	55 %
18 años de servicio.....	57.5 %
19 años de servicio.....	60 %

20 años de servicio.....	62.5 %
21 años de servicio.....	65 %
22 años de servicio.....	67.5 %
23 años de servicio.....	70 %
24 años de servicio.....	72.5 %
25 años de servicio.....	75 %
26 años de servicio.....	80 %
27 años de servicio.....	85 %
28 años de servicio.....	90 %
29 años de servicio.....	95 %

La edad a que se refiere este inciso, se incrementará de manera gradual conforme a la tabla siguiente:

Años	Edad para pensión por edad y tiempo de servicios
2010 y 2011	56
2012 y 2013	57
2014 y 2015	58
2016 y 2017	59
2018 en adelante	60

c) Tendrán derecho a Pensión por cesantía en edad avanzada, los Trabajadores que se separen voluntariamente del servicio o que queden privados de trabajo después de los sesenta años de edad y que hayan cotizado por un mínimo de diez años al Instituto.

La Pensión a que se refiere esta fracción será equivalente a un porcentaje del sueldo que se define en la fracción IV, aplicando los porcentajes que se especifican en la tabla siguiente:

60 años de edad 10 años de servicios	40%
61 años de edad 10 años de servicios	42%

- 62 años de edad 10 años de servicios 44%
- 63 años de edad 10 años de servicios 46%
- 64 años de edad 10 años de servicios 48%
- 65 o más años de edad 10 años de servicios 50%

El otorgamiento de la Pensión por cesantía en edad avanzada se determinará conforme a la tabla anterior, incrementándose anualmente conforme a los porcentajes fijados hasta los sesenta y cinco años, a partir de los cuales disfrutará del cincuenta por ciento fijado.

La edad mínima para pensionarse por cesantía en edad avanzada se incrementará de manera gradual conforme a la tabla siguiente:

Años	Edad para pensión por cesantía en edad avanzada
2010 y 2011	61
2012 y 2013	62
2014 y 2015	63
2016 y 2017	64
2018 en adelante	65

Las Pensiones a que tengan derecho las personas a que se refiere la tabla anterior iniciarán en cuarenta por ciento en cada renglón y se incrementarán en dos por ciento cada año de edad hasta llegar a la Pensión máxima de cincuenta por ciento;

III. El cómputo de los años de servicio se hará considerando uno solo de los empleos, aun cuando el Trabajador hubiese desempeñado simultáneamente varios empleos cotizando al Instituto, cualesquiera que fuesen; en consecuencia, para dicho cómputo se considerará, por una sola vez, el tiempo durante el cual haya tenido o tenga el interesado el carácter de Trabajador;

**IV.** Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por Pensión, se tomará en cuenta el promedio del Sueldo Básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del Trabajador, siempre y cuando el Trabajador tenga una antigüedad mínima en el mismo puesto y nivel de tres años. Si el Trabajador tuviere menos de tres años ocupando el mismo puesto y nivel, se tomará en cuenta el sueldo inmediato anterior a dicho puesto que hubiere percibido el Trabajador, sin importar su antigüedad en el mismo;

**V.** Los Trabajadores a que se refiere este artículo, en caso de sufrir un riesgo del trabajo, y sus Familiares Derechohabientes, en caso de su fallecimiento a consecuencia de un riesgo del trabajo, tendrán derecho a una Pensión en los términos de lo dispuesto por el seguro de riesgos del trabajo previsto en esta Ley. Para tal efecto, el Instituto, con cargo a los recursos que a tal efecto le transfiera el Gobierno Federal, contratará una Renta vitalicia a favor del Trabajador, o en caso de fallecimiento, el Seguro de Supervivencia para sus Familiares Derechohabientes;

**VI.** Los Trabajadores a que se refiere este artículo, en caso de invalidez, estarán sujetos a un periodo mínimo de cotización de quince años para tener derecho a Pensión, misma que se otorgará por un porcentaje del promedio del Sueldo Básico disfrutado en el último año inmediato anterior, conforme a lo siguiente:

15 años de servicio.....	50 %
16 años de servicio.....	52.5 %
17 años de servicio.....	55 %
18 años de servicio.....	57.5 %
19 años de servicio.....	60 %
20 años de servicio.....	62.5 %
21 años de servicio.....	65 %
22 años de servicio.....	67.5 %

23 años de servicio.....	70 %
24 años de servicio.....	72.5 %
25 años de servicio.....	75 %
26 años de servicio.....	80 %
27 años de servicio.....	85 %
28 años de servicio.....	90 %
29 años de servicio.....	95 %

Los Familiares Derechohabientes del Trabajador fallecido, en el orden que establece la sección de Pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida, tienen derecho a una Pensión equivalente al cien por ciento de la que hubiese correspondido al Trabajador, aplicándose el periodo mínimo de quince años de cotización para tener derecho a la Pensión.

**DÉCIMO PRIMERO.** Las Cuotas y Aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de los Trabajadores que opten por el régimen previsto en el artículo anterior serán ingresados en la tesorería del Instituto, excepto la Aportación del dos por ciento de retiro, la cual se destinará a la Subcuenta de ahorro para el retiro de las Cuentas Individuales de estos Trabajadores que serán administradas exclusivamente por el PENSIONISSSTE.

**DÉCIMO SEGUNDO.** Estarán a cargo del Gobierno Federal las Pensiones que se otorguen a los Trabajadores que opten por el esquema establecido en el artículo décimo transitorio, así como el costo de su administración.

El Gobierno Federal cumplirá lo previsto en el párrafo anterior mediante los mecanismos de pago que determine a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los que en ningún caso afectarán a los Trabajadores.

El Instituto transferirá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los recursos a que se refiere el artículo anterior, en los términos que se convengan.

### **DE LOS TRABAJADORES QUE OPTEN POR EL BONO**

**DÉCIMO TERCERO.** Para los Trabajadores que hayan elegido la acreditación de los Bonos de Pensión del ISSSTE, para el ejercicio del derecho previsto en el artículo 80 de esta Ley, durante los periodos que a continuación se indican deberán cumplir los siguientes requisitos de edad o tiempo de cotización al Instituto:

**I.** Durante el año 2008 tener cumplidos por lo menos cincuenta y cinco años de edad, o haber cotizado al Instituto durante treinta o más años;

**II.** Durante el año 2009 tener cumplidos por lo menos cincuenta y cuatro años de edad, o haber cotizado al Instituto durante veintinueve o más años;

**III.** Durante el año 2010 tener cumplidos por lo menos cincuenta y tres años de edad, o haber cotizado al Instituto durante veintiocho o más años;

**IV.** Durante el año 2011 tener cumplidos por lo menos cincuenta y dos años de edad, o haber cotizado al Instituto durante veintisiete o más años, y

**V.** Durante el año 2012 tener cumplidos por lo menos cincuenta y un años de edad, o haber cotizado al Instituto durante veintiséis o más años.

A partir del año 2013, estos requisitos dejarán de ser exigibles.

**DÉCIMO CUARTO.** Los Trabajadores que a la fecha de entrada en vigor de esta Ley tengan derecho a pensionarse conforme a la Ley que se abroga y hubieren elegido los beneficios de la presente Ley, pero que deseen seguir laborando, recibirán, en lugar de Bonos de Pensión del ISSSTE, un depósito a la vista denominado en unidades de inversión en el Banco de México, con la misma tasa de interés real anual utilizada para el cálculo de los mencionados Bonos de Pensión del ISSSTE prevista en el artículo vigésimo primero transitorio, el cual pagará intereses mensualmente.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará la forma y términos en que los recursos de dicho depósito podrán ser utilizados por el PENSIONISSSTE o, en su caso, las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro que elija el Trabajador para la inversión de los recursos de su Cuenta Individual.

El monto del depósito a que se refiere este artículo se determinará de conformidad con la tabla prevista en el artículo noveno transitorio.

Las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR deberán llevar el registro individual de estos depósitos hasta que sea entregada la información al PENSIONISSSTE.

**DÉCIMO QUINTO.** Los Trabajadores que habiéndoseles acreditado Bonos de Pensión del ISSSTE, estén laborando a la fecha de amortización de dichos Bonos, la cantidad liquidada por la amortización, se podrá invertir en nuevos Bonos de Pensión del ISSSTE.

**DÉCIMO SEXTO.** Los Trabajadores que a la fecha de entrada en vigor de esta Ley se encuentren separados del servicio y posteriormente reingresaren al mismo, y quisieren que el tiempo trabajado con anterioridad se les compute para obtener los beneficios de esta Ley, deberán reintegrar, en su caso, la indemnización global que hubieren

recibido. Asimismo, deberán laborar por lo menos durante un año contado a partir de su reingreso.

Una vez transcurrido un año a partir del reingreso, el Trabajador deberá acreditar su antigüedad con sus hojas únicas de servicio y le serán acreditados los Bonos de Pensión del ISSSTE que le correspondan.

Los beneficios que se les otorguen a los Trabajadores referidos en este artículo se calcularán sobre el promedio del Sueldo Básico, del año anterior a su separación del servicio público.

**DÉCIMO SÉPTIMO.** Los ciudadanos que hubieren servido como Diputados o Senadores propietarios al Congreso de la Unión y que no se hubieren incorporado voluntariamente al régimen de la Ley que se abroga durante su mandato constitucional, tendrán derecho a solicitar al Instituto su incorporación al mismo, mediante el pago de las Cuotas y Aportaciones que estuvieren vigentes durante el periodo en que hubieren servido. Este derecho deberán ejercerlo dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley.

El ejercicio del derecho a que se refiere este artículo dará lugar al otorgamiento de los beneficios previstos en el presente ordenamiento.

#### **DERECHOS DE LOS PENSIONADOS A LA FECHA DE ENTRADA EN VIGOR DE ESTA LEY**

**DÉCIMO OCTAVO.** Los Jubilados, Pensionados o sus Familiares Derechohabientes que, a la entrada en vigor de esta Ley, gocen de los beneficios que les otorga la Ley que se abroga, continuarán ejerciendo sus derechos en los términos y condiciones señalados en las disposiciones vigentes al momento de su otorgamiento.

**DÉCIMO NOVENO.** Para la administración de las Pensiones en curso de pago, el Instituto deberá llevar por separado la contabilidad de los recursos que reciba para este fin. Los recursos que destine el Gobierno Federal al Instituto para cubrir dichas Pensiones no se considerarán ingresos de este último.

Anualmente, el Instituto transferirá al Gobierno Federal, en los términos que convenga con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para tal efecto, los recursos de las Cuotas y Aportaciones de los seguros de riesgos del trabajo e invalidez y vida de los Trabajadores que optaron por el régimen previsto en el artículo décimo transitorio.

### **CARACTERÍSTICAS DE LOS BONOS DE PENSIÓN DEL ISSSTE**

**VIGÉSIMO.** Los Bonos de Pensión del ISSSTE reunirán las siguientes características:

- I. Serán títulos emitidos por el Gobierno Federal en términos de las disposiciones legales aplicables, que constituirán obligaciones generales directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Tendrá, cada uno, un valor nominal de cien unidades de inversión;
- III. Serán títulos cupón cero emitidos a la par y tendrán un valor nominal constante en unidades de inversión;
- IV. Serán títulos no negociables;
- V. La conversión de las unidades de inversión se realizará conforme al valor de éstas al día del vencimiento de los títulos;

**VI.** Los títulos se emitirán en series con vencimientos sucesivos, conforme al perfil que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

**VII.** El monto y plazo de vencimiento de cada serie corresponderá al que resulte del perfil de Jubilación del Trabajador. Esto es, cuando suceda el primero de los siguientes eventos, que el Trabajador cumpla cincuenta y cinco años de edad o treinta años de cotizar al Instituto, y

**VIII.** Podrán ser amortizados previamente a su fecha de vencimiento, cuando el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo considere conveniente o cuando el Trabajador tenga derecho a pensionarse anticipadamente. En estos casos, se aplicará la fórmula de redención anticipada prevista en el artículo vigésimo primero transitorio.

Con base en el cálculo preliminar del importe de los Bonos de Pensión del ISSSTE que el Instituto proporcione al Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta deberá determinar el número de series, así como las demás características de los Bonos de Pensión del ISSSTE y de la emisión de los mismos.

A más tardar el treinta de septiembre de dos mil ocho, el Instituto deberá informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el monto exacto de cada serie de Bonos de Pensión del ISSSTE, acompañando el soporte respectivo, en los términos que en su caso estén previstos en las disposiciones reglamentarias o administrativas correspondientes.

El Banco de México tendrá a su cargo las funciones de custodia, administración y servicio de los Bonos de Pensión del ISSSTE.

**VIGÉSIMO PRIMERO.** Los Bonos de Pensión del ISSSTE podrán ser redimidos antes de su vencimiento, cuando el Gobierno Federal, por

conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo considere conveniente o cuando el Trabajador tenga derecho a pensionarse. En estos casos, el Trabajador recibirá la cantidad que representen sus Bonos de Pensión del ISSSTE a la fecha de redención anticipada conforme a la fórmula siguiente:

$$VR_t = \left( \frac{VN}{(1.035)^n} \right) * Udi_t$$

Donde:

t = El día en el que se evalúa el valor de redención anticipada del Bono de Pensión del ISSSTE.

Udit = Valor de la unidad de inversión en el día t.

VR = Valor de redención anticipada expresado en pesos al día t.

VN = Valor nominal de emisión del Bono de Pensión del ISSSTE, expresado en unidades de inversión.

n = Número de años faltantes para el vencimiento del Bono de Pensión del ISSSTE, expresado como el número de días para el vencimiento, dividido entre trescientos sesenta y cinco.

Esta fórmula utiliza los mismos supuestos de cálculo utilizados para determinar el valor de los Bonos de Pensión del ISSSTE acreditados al Trabajador.

De conformidad con la fórmula de pago anticipado, el valor de redención expresado en unidades de inversión de los Bonos de Pensión del ISSSTE a la fecha de su emisión será el siguiente:

Edad del trabajador

Años de servicio

15	0.24	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30		
16	0.23	0.48																															
17	0.23	0.48	0.78																														
18	0.22	0.47	0.75	1.05																													
19	0.22	0.46	0.72	1.02	1.33	1.68																											
20	0.22	0.46	0.72	1.02	1.33	1.68																											
21	0.21	0.45	0.71	1.00	1.31	1.66	2.03																										
22	0.21	0.44	0.70	0.98	1.28	1.63	2.00	2.40																									
23	0.21	0.43	0.69	0.97	1.27	1.61	1.97	2.37	2.80																								
24	0.20	0.43	0.67	0.95	1.25	1.58	1.94	2.33	2.76	3.22																							
25	0.20	0.42	0.66	0.93	1.23	1.55	1.91	2.29	2.71	3.17	3.66																						
26	0.19	0.41	0.65	0.91	1.20	1.52	1.88	2.26	2.67	3.12	3.61	4.14																					
27	0.20	0.40	0.63	0.89	1.18	1.50	1.84	2.22	2.63	3.07	3.55	4.07	4.64																				
28	0.21	0.41	0.62	0.88	1.16	1.47	1.81	2.18	2.58	3.02	3.50	4.01	4.57	5.17																			
29	0.21	0.43	0.64	0.90	1.13	1.44	1.74	2.14	2.54	2.97	3.44	3.95	4.50	5.09	5.73																		
30	0.22	0.44	0.67	0.90	1.11	1.41	1.74	2.14	2.54	2.97	3.44	3.98	4.53	5.01	5.65	6.23																	
31	0.23	0.46	0.69	0.92	1.15	1.38	1.70	2.05	2.44	2.86	3.32	3.82	4.35	4.84	5.46	6.14	6.75																
32	0.24	0.48	0.74	0.98	1.18	1.43	1.68	2.01	2.39	2.81	3.26	3.75	4.28	4.85	5.47	6.04	6.66	7.31															
33	0.25	0.49	0.74	0.98	1.23	1.48	1.78	2.17	1.87	2.34	2.78	3.26	3.81	4.20	4.77	5.38	5.95	6.55	7.20	7.89													
34	0.25	0.51	0.76	1.02	1.27	1.53	1.78	2.18	2.57	2.73	3.07	3.53	4.04	4.58	5.19	5.78	6.34	6.98	7.68	8.38	9.16												
35	0.26	0.53	0.79	1.05	1.32	1.58	1.88	2.11	2.37	2.73	3.07	3.53	4.04	4.58	5.19	5.78	6.34	6.98	7.68	8.38	9.16												
36	0.27	0.55	0.82	1.09	1.36	1.64	1.97	2.18	2.45	2.85	3.00	3.46	3.96	4.51	5.01	5.65	6.23	6.86	7.54	8.26	8.99	9.74											
37	0.28	0.56	0.85	1.13	1.41	1.69	1.97	2.28	2.54	2.92	3.21	3.59	3.98	4.51	5.01	5.65	6.23	6.86	7.54	8.26	8.99	9.74											
38	0.29	0.60	0.91	1.21	1.51	1.81	2.12	2.36	2.62	2.72	3.02	3.42	3.81	4.34	4.83	5.46	6.04	6.67	7.34	8.06	8.80	9.57											
39	0.30	0.60	0.91	1.21	1.51	1.81	2.12	2.36	2.62	2.72	3.02	3.42	3.81	4.34	4.83	5.46	6.04	6.67	7.34	8.06	8.80	9.57											
40	0.31	0.63	0.94	1.23	1.56	1.88	2.19	2.58	2.82	3.13	3.44	3.76	4.07	4.58	4.89	5.21	5.72	6.32	7.02	7.71	8.45	9.20	10.00	10.83	11.68	12.13							
41	0.31	0.63	0.94	1.23	1.56	1.88	2.19	2.58	2.82	3.13	3.44	3.76	4.07	4.58	4.89	5.21	5.72	6.32	7.02	7.71	8.45	9.20	10.00	10.83	11.68	12.13							
42	0.32	0.65	0.97	1.30	1.65	2.01	2.32	2.68	2.91	3.24	3.58	3.92	4.26	4.68	4.89	5.21	5.72	6.32	7.02	7.71	8.45	9.20	10.00	10.83	11.68	12.13							
43	0.32	0.65	0.97	1.30	1.65	2.01	2.32	2.68	2.91	3.24	3.58	3.92	4.26	4.68	4.89	5.21	5.72	6.32	7.02	7.71	8.45	9.20	10.00	10.83	11.68	12.13							
44	0.33	0.66	1.01	1.34	1.68	2.04	2.35	2.72	2.95	3.28	3.62	3.96	4.30	4.64	4.85	5.16	5.66	6.26	6.96	7.65	8.34	9.03	9.74	10.45	11.16	11.87	12.34						
45	0.33	0.66	1.01	1.34	1.68	2.04	2.35	2.72	2.95	3.28	3.62	3.96	4.30	4.64	4.85	5.16	5.66	6.26	6.96	7.65	8.34	9.03	9.74	10.45	11.16	11.87	12.34						
46	0.33	0.66	1.01	1.34	1.68	2.04	2.35	2.72	2.95	3.28	3.62	3.96	4.30	4.64	4.85	5.16	5.66	6.26	6.96	7.65	8.34	9.03	9.74	10.45	11.16	11.87	12.34						
47	0.34	0.38	0.72	1.15	1.54	1.97	2.31	2.68	2.98	3.28	3.58	3.88	4.18	4.48	4.78	5.07	5.37	5.67	5.97	6.27	6.57	6.87	7.16	7.46	7.76	8.06	8.36	8.66	8.96	9.26	9.57	9.87	
48	0.40	0.80	1.19	1.59	1.99	2.38	2.78	3.18	3.58	3.98	4.38	4.78	5.17	5.57	5.97	6.37	6.77	7.16	7.56	7.96	8.36	8.76	9.16	9.56	9.96	10.36	10.76	11.16	11.56	11.96	12.36		
49	0.44	0.82	1.24	1.65	2.06	2.47	2.88	3.29	3.71	4.12	4.53	4.94	5.35	5.77	6.18	6.59	7.00	7.41	7.81	8.22	8.63	9.04	9.45	9.86	10.27	10.68	11.09	11.49	11.89	12.30			
50	0.44	0.82	1.24	1.65	2.06	2.47	2.88	3.29	3.71	4.12	4.53	4.94	5.35	5.77	6.18	6.59	7.00	7.41	7.81	8.22	8.63	9.04	9.45	9.86	10.27	10.68	11.09	11.49	11.89	12.30			
51	0.46	0.91	1.37	1.83	2.28	2.74	3.20	3.65	4.11	4.57	5.03	5.48	5.94	6.39	6.85	7.19	7.54	7.88	8.22	8.56	8.91	9.25	9.59	9.93	10.28	10.63	11.01	11.34	11.68	12.02	12.36		
52	0.47	0.95	1.42	1.89	2.36	2.84	3.31	3.78	4.25	4.72	5.20	5.67	6.14	6.62	7.09	7.44	7.80	8.15	8.51	8.86	9.22	9.57	9.91	10.28	10.63	11.01	11.34	11.68	12.02	12.36			
53	0.48	0.98	1.47	1.96	2.45	2.94	3.42	3.91	4.40	4.89	5.37	5.87	6.36	6.85	7.34	7.71	8.07	8.44	8.81	9.17	9.54	9.91	10.28	10.63	11.01	11.34	11.68	12.02	12.36				
54	0.51	1.01	1.52	2.03	2.53	3.04	3.54	4.05	4.56	5.06	5.56	6.06	6.56	7.06	7.56	7.97	8.37	8.73	9.11	9.48	9.87	10.25	10.67	11.01	11.38	11.74	12.09	12.41	12.71	13.01			
55	0.52	1.05	1.57	2.10	2.62	3.14	3.67	4.19	4.72	5.24	5.76	6.28	6.81	7.34	7.86	8.35	8.84	9.22	9.60	9.99	10.37	10.71	11.14	11.52	11.89	12.25	12.58	12.88	13.18	13.48	13.78		
56	0.51	1.02	1.54	2.05	2.56	3.07	3.59	4.10	4.61	5.12	5.63	6.15	6.66	7.17	7.68	8.05	8.42	8.84	9.22	9.60	9.99	10.37	10.71	11.14	11.52	11.89	12.25	12.58	12.88	13.18	13.48		
57	0.50	1.00	1.50	2.00	2.50	3.00	3.50	4.00	4.50	5.00	5.50	6.00	6.50	7.00	7.50	7.88	8.25	8.63	9.00	9.38	9.75	10.13	10.76	10.88	11.25	12.00	12.75	13.50	14.25	15.00			
58	0.48	0.98	1.46	1.95	2.44	2.93	3.42	3.90	4.39	4.88	5.37	5.85	6.34	6.83	7.32	7.69	8.05	8.42	8.79	9.15	9.51	9.88	10.25	10.61	10.98	11.31	12.04	12.77	13.51	14.24	14.97		
59	0.48	0.95	1.43	1.91	2.38	2.86	3.33	3.80	4.28	4.76	5.23	5.71	6.18	6.66	7.13	7.49	7.85	8.20	8.56	8.92	9.27	9.63	9.99	10.34	10.70	11.01	11.81	12.54	13.27	14.00	14.73		
60	0.46	0.95	1.43	1.91	2.38	2.86	3.33	3.80	4.28	4.76	5.23	5.71	6.18	6.66	7.13	7.49	7.85	8.20	8.56	8.92	9.27	9.63	9.99	10.34	10.70	11.01	11.81	12.54	13.27	14.00	14.73		
61	0.45	0.96	1.35	1.80	2.25	2.70	3.15	3.60	4.05	4.56	5.07	5.57	6.07	6.57	7.07	7.47	7.87	8.10	8.44	8.78	9.12	9.45	9.79	10.13	10.51	11.48	12.16	12.83	13.51	14.18	14.85		
62	0.44	0.97	1.31	1.75	2.19	2.62	3.06	3.50	3.94	4.37	4.77	5.17	5.57	6.07	6.57	7.07	7.47	7.87	8.20	8.53	8.86	9.19	9.51	9.84	10.50	11.15	11.81	12.47	13.12	13.78	14.44		
63	0.42	0.96	1.27	1.71	2.12	2.55	2.97	3.40	3.82	4.24	4.66	5.08	5.50	5.92	6.34	6.76	7.18	7.54	7.96	8.28	8.60	8.91	9.23	9.55</									

Para determinar el monto de los Bonos de Pensión del ISSSTE en cada caso particular, se deberá multiplicar el numeral que corresponda en la tabla a los años de cotización y edad del Trabajador, por el Sueldo Básico mensual, elevado al año y expresado en unidades de inversión, que estuviere percibiendo el Trabajador al último día del año anterior a que entre en vigor esta Ley.

A efecto de cumplir con las obligaciones generadas con los Trabajadores conforme a lo dispuesto en la presente Ley, se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a celebrar los actos jurídicos necesarios para emitir y pagar los Bonos de Pensión del ISSSTE, así como, en su caso, a contratar, ejercer, y autorizar créditos, empréstitos y otras formas del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, para el financiamiento de las obligaciones del Gobierno Federal asociadas a esta Ley. Asimismo, se autoriza al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar los ajustes correspondientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación a efecto de que se reconozca como gasto el mismo importe de las obligaciones a cargo del Gobierno Federal a que se refiere esta Ley.

**VIGÉSIMO SEGUNDO.** Los procedimientos para acreditar en las Cuentas Individuales los Bonos de Pensión del ISSSTE y su traspaso al PENSIONISSSTE o a las Administradoras se deberán sujetar a las disposiciones que emita la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

El PENSIONISSSTE y, en su caso, las Administradoras, deberán incorporar en los estados de cuenta que expidan a los Trabajadores el valor nominal de sus Bonos de Pensión del ISSSTE en unidades de inversión y en pesos, así como el valor de pago anticipado de los Bonos en unidades de inversión y en pesos, a la fecha de corte del estado de

cuenta, de conformidad con las disposiciones que emita al efecto la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

### **DEL PENSIONISSSTE**

**VIGÉSIMO TERCERO.** El Instituto dispondrá de un plazo de doce meses a partir de la vigencia de esta Ley, para que en el orden administrativo establezca lo necesario para la creación y el funcionamiento del PENSIONISSSTE debiendo proveer los recursos humanos, materiales y presupuestales que se requieran desde el inicio de operaciones del PENSIONISSSTE hasta que éste reciba recursos por concepto de comisiones.

El Gobierno Federal deberá apoyar al Instituto, proveyendo los recursos necesarios, para el inicio de operaciones del PENSIONISSSTE.

**VIGÉSIMO CUARTO.** Durante el periodo que transcurra entre la entrada en vigor de esta Ley y que el PENSIONISSSTE tome a su cargo la administración de las Cuentas Individuales de los Trabajadores, las Cuotas y Aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se depositarán en la cuenta que lleve el Banco de México, al Instituto.

Los recursos depositados en la mencionada cuenta se invertirán en valores o créditos a cargo del Gobierno Federal, y causarán intereses a una tasa de dos por ciento anual, pagaderos mensualmente mediante su reinversión. El cálculo de estos intereses se hará sobre el saldo promedio diario mensual, ajustado en una cantidad igual a la resultante de aplicar a dicho saldo, la variación porcentual del Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el Banco de México, correspondiente al mes inmediato anterior al del ajuste.

Las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR deberán llevar el registro de las Cuotas y Aportaciones enteradas y su individualización, incluyendo la relativa a las Aportaciones al Fondo de la Vivienda, para su entrega al PENSIONISSSTE.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá las demás características de la cuenta que lleve el Banco de México al Instituto.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro deberá establecer el procedimiento para que se registre la información de las Cuotas y Aportaciones y se opere la apertura de las Cuentas Individuales en el PENSIONISSSTE.

**VIGÉSIMO QUINTO.** El PENSIONISSSTE administrará las Cuentas Individuales de los Trabajadores afiliados o que se afilien al Instituto durante los treinta y seis meses siguientes a su creación. Los Trabajadores que ingresen al régimen a partir de la entrada en vigor de esta Ley, y tengan abierta ya una Cuenta Individual en una Administradora, podrán elegir mantenerse en ella.

Una vez concluido el plazo antes mencionado, los Trabajadores a que se refiere el párrafo anterior podrán solicitar el traspaso de su Cuenta Individual a cualquier Administradora, o permanecer en el PENSIONISSSTE sin trámite alguno. Asimismo, a partir de esa fecha, el PENSIONISSSTE podrá recibir el traspaso de Cuentas Individuales de Trabajadores afiliados al IMSS o de Trabajadores independientes.

Los Bonos de Pensión del ISSSTE no deberán ser considerados por las Administradoras para el cálculo de las comisiones que estén autorizadas a cobrar a las Cuentas Individuales.

Tratándose de Trabajadores que a la entrada en vigor de la presente Ley hayan elegido que su Cuenta Individual sea operada por una

Administradora y opten por la acreditación de Bonos de Pensión del ISSSTE en términos del artículo quinto transitorio, dicha Cuenta Individual seguirá siendo operada por la Administradora que hubieren elegido y los Bonos de Pensión del ISSSTE deberán ser acreditados en las Cuentas Individuales operadas por dichas Administradoras.

**VIGÉSIMO SEXTO.** Los recursos acumulados en las Cuentas Individuales abiertas bajo el sistema de ahorro para el retiro vigente a partir del primer bimestre de mil novecientos noventa y dos hasta la fecha de entrada en vigor de esta Ley, deberán ser transferidos al PENSIONISSSTE dentro del mes siguiente a que inicie operaciones, y se mantendrán invertidos en créditos a cargo del Gobierno Federal en el Banco de México.

A los Trabajadores que hayan elegido la acreditación de Bonos de Pensión del ISSSTE, se les abrirá la Cuenta Individual a que se refiere esta Ley, en la que acumularán los recursos a que se refiere el párrafo anterior.

**VIGÉSIMO SÉPTIMO.** Las Cuentas Individuales del sistema de ahorro para el retiro, se transferirán y serán administradas por el PENSIONISSSTE.

### **FORTALECIMIENTO INTEGRAL DEL INSTITUTO**

**VIGÉSIMO OCTAVO.** El capital inicial de operación del Fondo de préstamos personales al primer día de la entrada en vigor de la presente Ley, se constituirá por el valor de la cartera vigente de préstamos personales, capital más intereses y el valor de los recursos disponibles de este Fondo al día anterior de la entrada en vigor de la presente Ley.

El Gobierno Federal, para el fortalecimiento del Fondo suministrará adicionalmente, por una sola vez, la cantidad de dos mil millones

de pesos, dentro de los sesenta días siguientes a que entre en vigor esta Ley. El Instituto devolverá esta cantidad al Gobierno Federal, en los plazos y términos que convenga con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**VIGÉSIMO NOVENO.** De manera extraordinaria, el Gobierno Federal deberá aportar al seguro de salud la cantidad de ocho mil millones de pesos, en los términos que convengan el Instituto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**TRIGÉSIMO.** La Cuota Social del seguro de salud, será cubierta por el Gobierno Federal a partir del día primero de enero del año dos mil ocho. En ese año, el Gobierno Federal aportará la cantidad que resulte suficiente para cubrir la Cuota Social del cincuenta y siete punto dos por ciento del total de los Trabajadores y Pensionados a esa fecha. El Gobierno Federal incrementará las Aportaciones por concepto de Cuota Social del seguro de salud en un catorce punto tres por ciento de los Trabajadores y Pensionados cada año a partir de dos mil nueve, hasta cubrir el cien por ciento de los Trabajadores y Pensionados en el año dos mil once.

**TRIGÉSIMO PRIMERO.** La Cuota por el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez correspondiente a los Trabajadores se deberá ajustar a lo dispuesto en la tabla siguiente:

<b>Años</b>	<b>Cuota a cargo del Trabajador</b>
A la entrada en vigor de esta Ley	3.5%
2008	4.025%
2009	4.55%
2010	5.075%
2011	5.6%
2012 en adelante	6.125%

## DISPOSICIONES GENERALES

**TRIGÉSIMO SEGUNDO.** El Instituto proporcionará a los Derechohabientes el medio de identificación a que se refiere el artículo 9o. de esta Ley, dentro de un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la misma, sin perjuicio de que durante dicho plazo sigan siendo válidos los medios de identificación expedidos por el Instituto a los Derechohabientes.

**TRIGÉSIMO TERCERO.** A efecto de instrumentar las diversas obligaciones a cargo de las Dependencias y Entidades previstas en esta Ley, se deberá crear un Comité de Oficiales Mayores o sus equivalentes en las Entidades y órganos desconcentrados, presidido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de un plazo de treinta días naturales contados a partir de su entrada en vigor.

El Instituto y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro deberán participar en dicho Comité como asesores en el ámbito de sus respectivas competencias.

**TRIGÉSIMO CUARTO.** Las Dependencias y Entidades, y el propio Instituto, a más tardar el día treinta y uno de diciembre de dos mil siete, deberán ajustar a las normas y criterios de esta Ley los mecanismos de administración, los sistemas informáticos y los formatos de sus bases de datos; los sistemas de recaudación y entero de Cuotas y Aportaciones; y los procedimientos de dispersión e intercambio de información, de tal modo que garanticen a satisfacción del Instituto la capacidad de operación para la gestión de los seguros, servicios y prestaciones.

Los procedimientos relativos al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez deberán sujetarse a las disposiciones que emita la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. Hasta en tanto

inicien operaciones los sistemas o programas informáticos a que se refiere esta Ley, las Dependencias y Entidades deberán enterar las Cuotas y Aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez a través de los medios utilizados para el pago de las Aportaciones al sistema de ahorro para el retiro previsto en la Ley que se abroga.

**TRIGÉSIMO QUINTO.** El cálculo del Sueldo Básico señalado en esta Ley, en ningún caso podrá dar por resultado una cantidad menor al Sueldo Básico establecido en la Ley que se abroga para el cálculo de las Cuotas y Aportaciones al Instituto.

**TRIGÉSIMO SEXTO.** En un plazo que no excederá de seis meses contado a partir del día primero de enero de dos mil ocho, el Instituto deberá adecuar la inversión de sus Reservas, al régimen previsto en el presente ordenamiento.

En cuanto a la constitución de los Fondos afectos a la Reserva de operación para contingencias y financiamiento, el Instituto tendrá un plazo máximo de cinco años contados a partir de la entrada en vigor de este ordenamiento para constituir dicha Reserva.

**TRIGÉSIMO SÉPTIMO.** El Instituto y los gobiernos de las Entidades Federativas o municipios, así como sus Dependencias y Entidades, deberán adecuar los convenios que hubieren celebrado con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, a los términos previstos en el presente ordenamiento, en un plazo que no excederá del día treinta de junio de dos mil ocho.

Los convenios de incorporación parcial al régimen obligatorio celebrados antes de la entrada en vigor de esta Ley, podrán renovarse como convenios parciales, con la obligación de ajustarse al régimen de esta Ley.

En los casos en que no se cumpla con lo previsto en los párrafos anteriores, y que los gobiernos de las Entidades Federativas o municipios, y sus Dependencias y Entidades no pudieren convenir la garantía incondicional del pago de las Cuotas y Aportaciones a su cargo, los convenios de incorporación se deberán rescindir dentro de los seis meses siguientes al término del plazo previsto en el primer párrafo de este artículo.

**TRIGÉSIMO OCTAVO.** El Instituto publicará en el Diario Oficial de la Federación en un plazo no mayor al día treinta y uno de julio de dos mil siete, la relación de Dependencias y Entidades que a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, tengan adeudos por concepto de Aportaciones, Cuotas y recuperación de créditos a corto y mediano plazo a los Derechohabientes, dando a conocer los estímulos establecidos en esta Ley para el pago de sus adeudos.

Las Dependencias y Entidades que voluntariamente regularicen adeudos con el Instituto, gozarán por única vez del beneficio de la condonación parcial o total de recargos, sin que ello se considere como remisión de deuda para efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta de acuerdo con las siguientes bases específicas:

**A.**

<b>Fecha</b>	<b>Porcentaje de Condonación</b>
1. Antes del 30 de junio de 2008	80%
2. 1° de julio al 31 de diciembre de 2008	60%
3. 1° de enero al 30 de junio de 2009	40%
4. 1° de julio al 31 de diciembre de 2009	30%

**B.** Las Dependencias y Entidades que reconozcan antes del treinta de junio de dos mil ocho, el total de sus adeudos generados con

anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, y opten por saldar sus adeudos mediante la formalización de un convenio de reconocimiento de adeudo y forma de pago a plazos, tendrán el beneficio de la condonación del veinte por ciento del total de los recargos generados. Estos convenios deberán someterse a la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público previamente a su celebración.

La regularización de adeudos operará contra el pago de quincenas vencidas completas y en ningún caso se condonará la actualización del principal omitido.

Quedan exceptuados de cualquier condonación por la regularización de adeudos el principal, los recargos o actualización a que haya lugar por las Aportaciones del dos por ciento del sistema de ahorro para el retiro y el cinco por ciento a la Subcuenta del Fondo de la Vivienda, previstos en la Ley que se abroga.

**TRIGÉSIMO NOVENO.** Cuando por disposición de leyes como la de Veteranos de la Revolución o cualesquiera otras que deban aplicarse concomitantemente con la presente Ley, se establezcan beneficios superiores a favor de los Trabajadores computándoles mayor número de años de servicio o tomando como base un sueldo superior al Sueldo Básico para la determinación de la Pensión, el pago de las diferencias favorables al Trabajador será por cuenta exclusiva de la Dependencia o Entidad pública a cuyo cargo determinen esas leyes las diferencias. Sin embargo, para que puedan otorgarse esos beneficios complementarios a los Trabajadores, se requerirá que previamente se hayan cumplido los requisitos que la presente Ley señala para tener derecho a Pensión.

**CUADRAGÉSIMO.** Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 31 de la presente Ley, el Instituto contará con un año, a partir de la entrada en vigor de esta Ley para realizar los estudios que correspondan

y definir las condiciones en las que podrá intercambiar seguros de salud con instituciones públicas federales y estatales del sector salud.

**CUADRAGÉSIMO PRIMERO.** Los Trabajadores y Pensionados que a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, tengan derecho a la prestación de préstamos personales, continuarán gozando de dicho beneficio de acuerdo con el programa anual que autorice la Junta Directiva y de conformidad con las reglas que establezca la misma.

**CUADRAGÉSIMO SEGUNDO.** El reglamento para el otorgamiento de préstamos deberá ser expedido en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

**CUADRAGÉSIMO TERCERO.** A las personas que presten sus servicios a las Dependencias o Entidades mediante contrato personal sujeto a la legislación común, que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios por contrato, o que estén incluidos en las listas de raya, siempre y cuando hayan laborado una jornada completa de acuerdo con las condiciones generales de trabajo y hayan laborado por un periodo mínimo de un año, se les incorporará integralmente al régimen de seguridad social con la entrada en vigor de esta Ley.

Asimismo, se les incorporará con los Tabuladores aplicables en la Dependencia o Entidad en que presten sus servicios mediante un programa de incorporación gradual, que iniciará a partir del primero de enero del 2008 dentro de un plazo máximo de cinco años. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá los lineamientos para su incorporación.

**CUADRAGÉSIMO CUARTO.** Las viviendas propiedad del Instituto que a la fecha de entrada en vigor de esta Ley tenga en arrendamiento se regularán por las disposiciones que, al efecto, emita la Junta Directiva del Instituto.

**CUADRAGÉSIMO QUINTO.** Las organizaciones de Trabajadores orientarán a sus agremiados en lo relativo al ejercicio de los derechos que les otorga esta Ley.

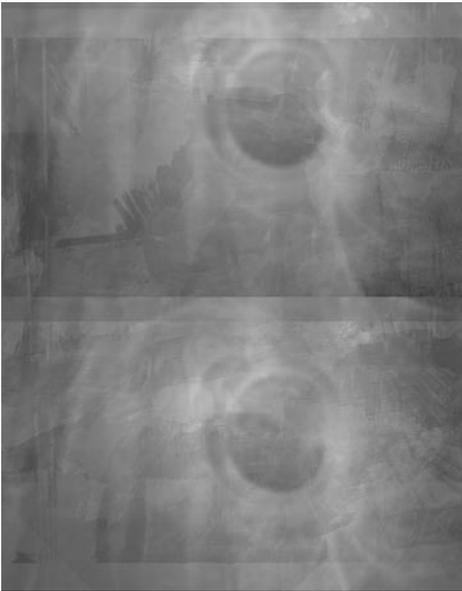
**CUADRAGÉSIMO SEXTO.** Adicionalmente a lo previsto en el artículo 14 de la presente Ley, para garantizar que ésta beneficie a los Trabajadores y a sus familias, así como para asegurar el cumplimiento de sus objetivos y la viabilidad futura del Instituto, este ordenamiento será revisado por la Junta Directiva cada cuatro años. Los resultados obtenidos deberán sustentarse en estudios actuariales y, en su caso, promoverse las reformas o adiciones legales necesarias.

**CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO.** El Instituto, el PENSIONISSSTE y el Fondo de la Vivienda estarán sujetos a lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como a su Reglamento y demás disposiciones emitidas con fundamento en dicha Ley.

México, D.F., 28 de marzo de 2007.- Dip. **Jorge Zermeño Infante**, Presidente.- Sen. **Manlio Fabio Beltrones Rivera**, Presidente.- Dip. **Lilia Gpe. Merodio Reza**, Secretaria.- Sen. **Ludivina Menchaca Castellanos**, Secretaria.- Rúbricas.”

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de marzo de dos mil siete.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Francisco Javier Ramírez Acuña**.- Rúbrica.





**Total de asegurados en**  
*el Instituto Mexicano del Seguro Social*

(Personas)

Periodo	Total	Permanentes	Eventuales
<b>2002</b>	15 516 699	13 824 838	1 691 861
<b>2003</b>	15 749 567	14 050 948	1 698 619
<b>2004</b>	16 288 232	14 556 677	1 731 555
<b>2005</b>	17 052 418	14 915 786	2 136 632
<b>2006</b>	18 285 200	15 658 480	2 626 720
<b>2007</b>			
Enero	18 328 629	15 647 738	2 680 891
Febrero	18 445 892	15 701 894	2 743 998
Marzo	18 528 083	15 714 368	2 813 715
Abril	18 572 898	15 732 696	2 840 202
Mayo	<b>18 615 962</b>	<b>15 758 780</b>	<b>2 857 182</b>

FUENTE: Instituto Mexicano del Seguro Social. Informe Mensual de Población Derechohabiente.

**Otros grupos de asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social**

(Personas)

Periodo	Total	Seguro facultativo ind., col. e IMSS	Estudiantes	Trabajadores independientes	Continuación voluntaria	Seguro de salud para la familia
2002	3 103 398	126 137	2 558 449	11 560	70 256	336 996
2003	3 427 240	124 371	2 860 855	12 103	65 377	364 534
2004	3 706 613	118 170	3 149 928	13 213	61 530	363 772
2005	3 881 457	119 765	3 315 892	13 902	61 282	370 616
2006	4 218 957	124 646	3 636 301	14 124	64 562	379 324
<b>2007</b>						
Enero	4 242 795	125 087	3 658 306	13 948	64 768	380 686
Febrero	4 235 394	124 444	3 650 755	13 873	64 665	381 657
Marzo	4 173 170	125 748	3 583 269	14 038	64 823	385 292
Abril	4 168 572	125 881	3 577 082	13 982	64 929	386 698
Mayo	<b>4 155 121</b>	<b>126 489</b>	<b>3 561 368</b>	<b>14 041</b>	<b>65 187</b>	<b>388 036</b>

FUENTE: Instituto Mexicano del Seguro Social. Informe Mensual de Población Derechohabiente.

## Patrones en el Instituto Mexicano del Seguro Social según actividad

(Patrones)

Periodo	Total	Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	Industrias extractivas	Industrias de transformación	Industria de la construcción	Industria eléctrica, y suministro de agua potable	Comercio	Transportes y comunicaciones	Servicios para empresas, personas y hogar	Servicios sociales y comunales
2002	811 244	27 094	1 612	132 263	93 746	1 176	247 979	49 887	209 116	48 371
2003	807 655	26 249	1 606	128 825	93 313	1 187	247 404	49 261	210 151	49 659
2004	803 902	26 100	1 635	126 338	91 152	1 209	246 752	49 145	210 513	51 058
2005	803 202	26 295	1 694	124 026	92 304	1 220	246 118	48 979	210 247	52 319
2006	814 341	26 579	1 823	123 634	95 232	1 245	247 948	49 683	214 106	54 091
2007										
Enero	815 447	26 558	1 815	123 666	94 894	1 246	248 338	49 880	214 823	54 227
Febrero	813 657	26 485	1 826	123 328	94 647	1 251	247 582	49 727	214 527	54 284
Marzo	819 258	26 663	1 831	123 745	97 044	1 253	248 312	49 970	215 831	54 609
Abril	819 068	26 716	1 834	123 705	96 772	1 260	248 186	49 960	215 921	54 714
Mayo	823 338	26 863	1 855	124 086	98 229	1 260	248 995	50 150	217 001	54 899

Nota: Las cifras se refieren a las modalidades 10 (ordinario urbano), 13 (trabajadores asalariados del campo) y 17 (revisión de cuotas por subrogación de servicios).

FUENTE: Instituto Mexicano del Seguro Social. Informe Mensual de Patrones y Cotizantes.

**Asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social según  
división de actividad económica social**

(Personas)

Periodo	Total	Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	Industrias extractivas	Industrias de transformación	Construcción	Industria eléctrica y captación y suministro de agua potable	Comercio	Transportes y comunicaciones	Servicios para empresas, personas y hogar	Servicios sociales y comunales	Otros grupos
2002	15 361 177	404 785	64 066	3 838 593	859 133	149 112	2 435 674	659 241	2 471 276	1 375 899	3 103 398
2003	15 649 700	384 904	65 756	3 665 327	885 614	150 485	2 427 474	660 044	2 539 055	1 443 801	3 427 240
2004	16 288 232	432 765	67 534	3 724 349	908 555	150 820	2 454 141	673 952	2 669 004	1 500 499	3 706 613
2005	17 052 418	448 878	69 997	3 802 994	1 014 485	154 223	2 599 250	706 386	2 895 152	1 479 596	3 881 457
2006	18 285 200	456 699	75 940	3 967 915	1 161 886	159 027	2 769 389	739 735	3 189 633	1 546 019	4 218 957
2007											
Enero	18 328 629	473 925	76 826	4 002 300	1 167 780	157 406	2 726 558	740 573	3 184 209	1 556 257	4 242 795
Febrero	18 445 892	483 386	77 705	4 032 665	1 193 847	158 011	2 741 808	743 696	3 214 648	1 564 732	4 235 394
Marzo	18 528 083	489 026	78 406	4 054 594	1 220 769	159 007	2 755 176	749 845	3 271 184	1 576 906	4 173 170
Abril	18 572 898	487 538	79 484	4 062 650	1 224 750	158 746	2 771 482	752 509	3 287 576	1 579 591	4 168 572
Mayo	18 615 962	462 690	82 258	4 072 079	1 249 017	158 781	2 783 990	757 385	3 313 170	1 581 471	4 155 121

Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social. Informe Mensual de Población Derechohabiente.

## Total de trabajadores asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social

(Personas)

Periodo	Total	Permanentes			Eventuales		
		Suma	Urbano	Del campo	Suma	Urbano	Del campo
2002	12 424 861	10 733 000	10 493 527	239 473	1 691 861	1 492 582	199 279
2003	12 334 430	10 635 811	10 422 798	213 013	1 698 619	1 554 981	143 638
2004	12 594 832	10 863 277	10 651 144	212 133	1 731 555	1 646 149	85 406
2005	13 184 863	11 048 231	10 835 378	212 853	2 136 632	2 037 794	98 838
2006	14 080 367	11 453 647	11 244 256	209 391	2 626 720	2 511 911	114 809
2007							
Enero	14 099 782	11 418 891	11 210 272	208 619	2 680 891	2 548 110	132 781
Febrero	14 224 371	11 480 373	11 271 319	209 054	2 743 998	2 602 895	141 103
Marzo	14 368 951	11 555 236	11 346 380	208 856	2 813 715	2 666 599	147 116
Abril	14 418 308	11 578 106	11 370 154	207 952	2 840 202	2 692 556	147 646
Mayo	14 474 882	11 617 700	11 409 775	207 925	2 857 182	2 733 653	123 529

Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social. Informe Mensual de Población Derechohabiente.

## Cotizantes en el Instituto Mexicano del Seguro Social según actividad económica

(Personas)

Periodo	Total	Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	Industrias extractivas	Industrias de transformación	Industria de la construcción	Industria eléctrica, y suministro de agua potable	Comercio	Transportes y comunicaciones	Servicios para empresas, personas y hogar	Servicios sociales y comunales
2002	12 001 229	248 922	66 101	3 995 469	1 021 398	155 369	2 509 132	680 653	2 543 481	780 704
2003	11 990 935	242 327	69 365	3 839 555	1 056 538	157 149	2 525 246	681 115	2 625 239	794 401
2004	12 369 710	284 947	70 888	3 897 450	1 085 081	160 042	2 555 767	697 559	2 771 352	846 624
2005	12 966 702	366 394	71 354	3 953 576	1 187 136	161 779	2 684 038	728 971	2 922 858	890 596
2006	13 572 894	336 124	77 363	4 029 516	1 309 661	165 154	2 799 807	752 730	3 169 412	933 127
2007										
Enero	13 808 723	348 138	78 661	4 129 455	1 320 691	165 699	2 807 696	766 937	3 250 064	941 382
Febrero	13 599 789	342 719	78 856	4 069 682	1 293 103	165 425	2 761 719	759 348	3 188 942	939 995
Marzo	13 882 936	360 366	79 975	4 118 180	1 366 748	165 925	2 791 876	769 447	3 279 876	950 543
Abril	13 811 845	349 452	80 487	4 096 301	1 344 573	166 684	2 791 476	767 938	3 264 993	949 941
Mayo	14 016 371	354 904	83 860	4 132 622	1 399 184	166 313	2 822 519	777 480	3 322 365	957 124

NOTA: Las cifras se refieren a las modalidades 10 (ordinario urbano), 13 (trabajadores asalariados del campo) y 17 (revisión de cuotas por subrogación de servicios).

El IMSS cuenta con dos cifras de población asegurada: cotizante y asegurada. Ambas no son coincidentes, debido a que responden a diferentes objetivos. La Unidad de Incorporación al Seguro Social, para garantizar la recaudación de sus cuotas, estructura la cifra de cotizantes, quienes son definidos como "aquellos trabajadores que en el curso de un mes cotizan por lo menos una semana" y un trabajador es cotizante tantas veces como empleos tenga en las empresas para los cuales se elabore la "Factura de Emisión Anticipada". En cambio, a fin de controlar la impartición de los Servicios Médicos y Prestaciones en Dinero, se tiene que actualizar el "Catálogo de Vigencia de Derecho" por lo que se contabiliza una sola vez a cada trabajador.

FUENTE: Instituto Mexicano del Seguro Social. Informe Mensual de Patronos y Cotizantes.



El tiempo actual es de transformaciones, cambios y transiciones dinámicas que inciden en la sociedad contemporánea a través de fenómenos económicos, políticos, sociales y culturales que afectan directamente su organización y funcionamiento, esos fenómenos desafían el logro de los niveles satisfactorios de convivencia, conservación y desarrollo en términos de igualdad, seguridad y libertad en un contexto democrático y competitivo que propicie la sana relación entre la vida pública y la vida privada entendidas como universos diferenciados pero interconectados.

**De la burocracia  
al management, del  
management a la gobernanza.  
Las transformaciones de las  
administraciones públicas de  
nuestro tiempo**

**Noé Pérez Bello\***

La nueva relación de la sociedad y el Estado en un mundo cambiante, hace imprescindible una revisión analítica de las realidades entendidas como problemas para comprender y entender las dimensiones, efectos y retos que plantean los nuevos problemas que se manifiestan como demandas, carencias y exigencias públicas, los cuales rebasan las demarcaciones de las organizaciones políticas nacionales y que deben abordarse con carácter urgente antes de que las capacidades y agendas gubernamentales sean insuficientes y provoquen

*\*Profesor de la Carrera de Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.*

riesgos peligrosos para las instituciones de la sociedad y los gobiernos contemporáneos.

En las actuales circunstancias, el Estado es la institución más importante para asumir las decisiones públicas que deben traducirse en capacidades de gestión que potencien los recursos y la autoridad para asegurar el control y el manejo positivo de las transformaciones, siempre y cuando, también asuma un nuevo perfil institucional que responda al actual escenario mundial para que actúe como catalizador, habilitador, protector, orientador, negociador, mediador y constructor de consensos, es decir, como gestor de la interdependencia funcional que demandan la sociedad y la economía de mercado.

En ese sentido, los gobiernos y las administraciones públicas deben modificar su estructura, organización y acción para enfrentar los desafíos que impone la interdependencia global; su reforma es impostergable, ya que los procesos políticos, económicos y sociales son más dinámicos, amplios, plurales e inciertos y de una complejidad que trasciende las fronteras nacionales.

En consecuencia, el tema de las administraciones públicas y el tratamiento de las transformaciones contemporáneas es el referente fundamental de este libro que contiene un estudio novedoso, profundo, analítico y sugerente del cambio de la burocracia como paradigma de racionalidad universal a la nueva gestión pública y la transición de ésta a la gobernanza, en un contexto de globalización que absorbe de manera creciente a las sociedades y economías por medio de procesos interrelacionados en condiciones de cambio, incertidumbre riesgo y oportunidades de realización.

De la burocracia al management, del management a la gobernanza, libro publicado por el Instituto Nacional de Adinistración Pública de Madrid, es una obra de investigación profunda, estricta, interpretativa y argumentativa que tiene un importante valor intelectual, académico y profesional, porque aborda los problemas públicos contemporáneos desde enfoques novedosos que sugieren una revitalizada acción gubernamental y administrativa.

El autor de este libro es Joan Prats i Catalá, connotado profesor universitario de amplia y reconocida trayectoria académica y profesional dedicado al estudio de los gobiernos y las administraciones públicas a nivel global-local. Su obra publicada es vasta y diversa en temas relativos a la gobernabilidad, donde manifiesta su preocupación por la necesaria integración, coordinación y regulación de los bienes y servicios; también por las ideas, reglas, conocimiento, información y personas, por lo cual propone como exigencia sustantiva las acciones de gobernar y administrar de manera metódica y eficiente para solucionar los problemas colectivos.

La estructura del libro consta de cuatro capítulos vinculados de forma coherente y lógica que nos muestran de manera esclarecedora la comprensión del interesante tema sobre las transformaciones de las administraciones públicas contemporáneas en circunstancias dinámicas, ritmos acelerados y realidades inciertas.

En el primer capítulo: Los desafíos que la globalización plantea a la política y la gestión pública, el autor analiza los cambios que el fenómeno globalizador está provocando en las sociedades y economías y los procesos interrelacionados que sustentan los roles, organización y estructura de los Estados, la política y la gestión pública en asuntos

medulares como la descentralización, las regulaciones económicas, el sustrato cultural/nacional, la revolución tecnológica, el reacomodo de los intereses generales, la transformación de la política y los nuevos derroteros de la gestión pública.

Asimismo, destaca que el Estado es y continuará siendo la arena política más visible donde actúan los principales grupos de la sociedad civil y la institución más potente para gobernar positivamente las transformaciones, pero tiene que modificar su papel protagónico por el de gestor, articulador, coordinador y constructor de consensos de los grupos sociales a través de la gobernanza global para fortalecer su acción exterior, su relación con la sociedad, los ciudadanos y los organismos internacionales; en esto tienen participación relevante y trascendente las administraciones públicas por medio de las políticas públicas, a fin de enfrentar con mejores capacidades de respuesta los riesgos que desafían el orden social y político de la democracia.

Concluye este capítulo con el estudio de la globalización y la reforma del Estado en América Latina, contexto geográfico donde todavía incide el pasado colonial y condiciona el presente y futuro y donde perviven los sistemas patrimonialista burocrático, clientelar, caudillista, corporativo y de inseguridad jurídica, mismos que debilitan a los Estados para formular e implementar políticas públicas a favor del desarrollo con equidad y para construir mercados internos eficientes y competitivos que impulsen proyectos nacionales con base en la integración mundial.

En el segundo capítulo, «Veinticinco años de transformaciones en las administraciones públicas», Prats i Catalá estudia los cambios vividos por las administraciones públicas de Europa y América Latina durante

los últimos cinco lustros, donde las principales reformas se inspiraron en la Nueva Gestión Pública, y en este sentido, el caso Español, es ejemplo fehaciente de la adaptación de su administración pública a los cambios de la sociedad y el Estado durante este proceso histórico.

Por otra parte, analiza comparativamente la transición democrática que han logrado quince países europeos, con base en indicadores elaborados por el Banco Mundial como son: participación y responsabilidad, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad de los gobiernos, calidad regulatoria, Estado de derecho y control de la corrupción, los cuales corroboran que dicha transición es el mejor logro que han conseguido no sólo España, sino la Europa contemporánea al elevar el nivel de vida en correspondencia con el bienestar y el desarrollo humano.

De igual forma explica las transformaciones en América Latina con criterios históricos y culturales diferentes en un panorama desalentador respecto a las variables institucionales y los indicadores del Banco Mundial, donde las reformas a las administraciones públicas se han identificado de manera sobresaliente con los valores, procesos y prácticas de la Nueva Gestión Pública.

En el tercer capítulo, «Sentido de las transformaciones: de la burocracia a la gerencia; de la gerencia a la gobernanza», el autor analiza de manera magistral los fundamentos históricos y actuales del paradigma burocrático weberiano, así como las características esenciales que potencian su capacidad adaptativa al sistema capitalista en términos de racionalidad, legalidad y eficacia, teniendo como base la democracia liberal a través de las premisas de la participación y la representación políticas.

Durante las décadas de los cincuenta y sesenta se manifiestan y critican las insuficiencias y límites del paradigma burocrático, sobretodo su resistencia al cambio acelerado y continuo. Sin embargo, es hasta los años setenta cuando debido a la presión de las crisis y las transformaciones crecientes cuando las administraciones públicas deciden sustituir el modelo organizativo burocrático por otro fincado en la importancia de los procesos de gestión; son los tiempos de transición de una era, en la que se entreveran la sociedad industrial y la sociedad del conocimiento. Por tanto, se imponen las reformas administrativas con el concurso de la Nueva Gestión Publica acompañada de la agenda liberal que influye en la organización y operación del sector público.

El movimiento de la gerencia pública propone la ciudadanización del poder por medio de los representantes políticos, con el objetivo de desplazar del mismo a los burócratas y grupos de interés que promueven las relaciones corporativistas y así modificar el control y la responsabilidad por el cumplimiento de las normas y los procedimientos, por el control y la responsabilidad por resultados teniendo como referente los criterios de eficacia y eficiencia.

En la década de los noventa, emerge una nueva concepción en relación a los modos y la acción gubernamental donde se privilegian el estudio y la reforma de las organizaciones administrativas en el ámbito de las interacciones entre lo público y lo privado; se alude a la gobernanza como el paradigma que «sirve para comprender positivamente y reformar normativamente la estructura y procesos de la gobernación en todos aquellos ámbitos en que la burocracia o la nueva gerencia pública resultan inapropiadas». Después de clarificar los conceptos de gobernación, gobernabilidad y gobernanza, se extiende a esta última para analizar su construcción europea, plantear sus principios de justificación y su acción como gestión de redes.

Un aspecto importante en el discurso de la gobernanza es el relativo al republicanismo cívico, que el autor encuentra como alternativa a la democracia liberal y que consiste en reconocer a los ciudadanos sus libertades y derechos bajo las virtudes cívicas y las acciones políticas responsables, es decir, que «sin comportamientos cívicos, no hay buena administración que resista». Este republicanismo es la forja de una política práctica y democrática que Joan Prats defiende y elogia.

Por último y para concluir este análisis riguroso, en el capítulo cuarto, expone de manera amplia algunas expresiones de la gobernanza como son las relativas y visualizadas específicamente en un sistema educativo, un sistema regulador, la transformación de roles de las ciudades y regiones, así como la ayuda al desarrollo.

De este modo, la obra forma un todo coherente y lógico que da sentido a la comprensión de las transformaciones de las administraciones públicas contemporáneas y pone a disposición del lector una herramienta insustituible para entender la realidad de nuestro tiempo que combina grandes desafíos para los gobiernos; proporciona además, ideas y conceptos que fortalecen el conocimiento y metodología de los fenómenos sociales, políticos y económicos vinculados al gobierno y la Administración pública.

Por tanto, el libro es un referente obligado de consulta para los interesados en la investigación, la docencia, la práctica profesional y el conocimiento de la acción administrativa y gubernamental para institucionalizar los problemas colectivos tanto a nivel global como local.



# Criterios para colaborar en la Revista IAPEM



La Revista IAPEM tiene como propósito fundamental desde su fundación en 1989, difundir ensayos científicos especializados en Administración Pública Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamientos jurídicos, reseñas, convocatorias e información relevante sobre administración pública y disciplinas afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 2007-2010, a través de este medio, invita a los asociados y docentes del Instituto, servidores públicos, estudiantes y estudiosos de nuestra disciplina, a participar en la Revista IAPEM, entregando o remitiendo ensayos y colaboraciones para tal fin, mismas que deberán cumplir con los siguientes criterios básicos:

1. Los ensayos deberán abordar preferentemente alguna de las siguientes temáticas:

- *Planeación Municipal y Proyectos de Inversión Local*
- *Políticas Públicas Estatales y Municipales*

- *Administración Pública Municipal*
- *Innovaciones en Sistemas de Organización e Información para la Gestión Pública Local*
- *Administración Pública Local y Reforma Fiscal*
- *Programas Sociales Gubernamentales*
- *Gobierno Electrónico*
- *Gestión Pública y Medios*
- *Administración Local y Procuración de Justicia*
- *Participación Social y Gestión Pública Local*
- *Finanzas Públicas Locales*
- *Actualización del Marco Jurídico y Normativo de la Administración Pública Local*
- *Ética en el Servicio Público*
- *Rendición de Cuentas*
- *Nuevas Tecnologías en la Administración Pública Local*
- *Nuevas Modalidades de Prestación de Servicios Públicos Locales*
- *Calidad y Productividad en el Servicio Público*
- *Colaboración y Cooperación Intergubernamental*
- *Federalismo y Municipalismo*

**2. Los ensayos serán inéditos, no habiéndose publicado en cualquier medio impreso. El incumplimiento de este criterio, será únicamente responsabilidad del autor o autores que entreguen o remitan los trabajos.**

**3. Los ensayos deberán cumplir las siguientes características: claridad en el lenguaje; calidad y actualidad de la información, rigor metodológico, originalidad y relevancia de las aportaciones teóricas y prácticas a la gestión pública local.**

4. Los ensayos deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, incluidas en ellas anexos y bibliografía, escritos en español en hojas tamaño carta, a doble espacio, en letra Arial de 11 puntos con interlineado de 18 puntos, con el margen superior, inferior e izquierdo de 3 cm. y el margen derecho de 2.5 cm. Las reseñas seguirán los mismos criterios, pero tendrán como extensión máxima 5 cuartillas.

5. Los ensayos y colaboraciones se entregarán, además de su versión impresa, en disquete de 3.5 para computadora, en Word para Windows versión reciente. No se devolverán originales.

6. La carátula debe incluir, en la parte superior, el título correcto del ensayo, el que no excederá de dos renglones, así como el nombre completo del autor o autores, y en la parte inferior, en nota al pie de página, datos de identificación relevantes como: si son asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; cargo actual; actividad profesional; último(s) grado(s) académico(s); obras publicadas, y las actividades académicas y profesionales más relevantes.

7. Las referencias que se utilicen en el texto, serán estrictamente las necesarias e irán como notas, al pie de la página, como se ejemplifica a continuación:

( ) Guerrero Orozco, Omar. (Preparación y Estudio introductorio). Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi. Toluca, México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1996. p. LVI.

8. Las referencias generales o bibliografía no excederán de 20 y se incluirán al final del trabajo, conteniendo los elementos básicos de identificación de una publicación, como enseguida se muestra:

Chanes Nieto, José. La Obra de Luis de la Rosa. Toluca, México. Ed. IAPEM. 2000. 461 pp. (Colección La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos).

Braibant, Guy. "Reflexiones actuales sobre Administración Pública", en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Número 16. Octubre-diciembre. 1992. Toluca, México. IAPEM. pp. 87-101.

9. Los términos técnicos o conceptos que aparezcan en el texto deberán definirse con claridad en la primera mención, al igual que las abreviaturas. La inclusión de cuadros, gráficas o tablas se realizará sólo en caso de que faciliten la comprensión del texto y se citarán las fuentes originales que sirvieron de base para su elaboración.

10. Los trabajos se acompañarán de un resumen curricular de los autores.

11. El Comité Editorial del IAPEM verificará que se cumplan los puntos establecidos en estos criterios; dictaminará qué trabajos serán publicados, y podrá exigir a los autores de los mismos, si así lo requiere el caso, que atiendan sus recomendaciones y observaciones. Asimismo, el IAPEM podrá hacer corrección de estilo y adecuaciones editoriales.

12. El Instituto entregará al autor o autores de cada uno de los ensayos, un total de 3 ejemplares del número de la Revista IAPEM, en que sus trabajos fueron publicados.

13. Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

(Nota. Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM).

Mayores informes:

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.  
[www.iapem.org.mx](http://www.iapem.org.mx)

Coordinación de Investigación  
Paseo Matlazincas 2008,  
Barrio La Teresona,  
Toluca, México.  
Tels.: (01 722) 167 10 03, 167 10 05 y  
167 10 06.  
e-mail: [instituto@iapem.org.mx](mailto:instituto@iapem.org.mx)  
[investigacion@iapem.org.mx](mailto:investigacion@iapem.org.mx)  
[abazan@iapem.org.mx](mailto:abazan@iapem.org.mx)





**indetec**  
Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

## CONTENIDO

<p><b>INGRESOS Y FINANZAS NACIONALES</b></p> <p>3 La Banca de Desarrollo como Elemento Impulsor del Crecimiento Económico <i>Agustín Castañel Castanos</i></p> <p>7 La Reforma Fiscal en México: Perspectiva Internacional <i>José Ángel García Treviño</i></p> <p><b>COORDINACIÓN Y PARTICIPACIONES</b></p> <p>12 El Federalismo Fiscal desde su Concepción Teórica <i>Ana Isabel López Mequí</i></p> <p><b>PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO</b></p> <p>21 Políticas Presupuestarias y Gestión Pública por Resultados: Reseña del Curso Internacional <i>José de Jesús Guzmán Jiménez</i></p> <p>34 El Marco Lógico en la Programación por Resultados <i>Vicente Manuel Hernández Solís</i></p> <p>41 Banco de Proyectos: Valiosa Estrategia para la Calidad en el Gasto <i>Emilio Nolasco Barro</i></p> <p><b>INGRESOS Y FINANZAS LOCALES</b></p> <p>54 Soluciones a la Problemática de Derechos por Alumbrado Público DAP <i>Sébastian Sotomayor León</i></p> <p>63 Plan Estratégico de la Dirección de Ingresos de la Secretaría de Finanzas del Estado de Chihuahua</p> <p>102 Facultades para las Entidades Federativas en Remate de Bienes Conforme al C.F.F. <i>Sonia Gallardo Méndez</i></p> <p><b>MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN</b></p> <p>73 Reemplazamiento Electrónico 2006: La Experiencia del Estado de Yucatán</p> <p><b>DEUDA</b></p> <p>77 Programa de Innovación Financiera y Reestructuración de la Deuda Pública Directa del Estado de Quintana Roo <i>César Rodríguez León</i></p>	<p><b>COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA</b></p> <p>87 Facilidades al Régimen de REPECOS <i>Manuel Hernández Álvarez</i></p> <p>90 Legitimación para Presentar el Recurso de Revisión <i>Jorge Zavala Ríos</i></p> <p>97 Dedución de Pagos por Consumo de Combustibles <i>César Humberto López Velasco y Gustavo Adolfo Aguilar Espinosa de los Monteros</i></p> <p>117 Condensación de Multas y Recargos por Colaboración Administrativa <i>Fernando Tapia Larios</i></p> <p>127 El Acuerdo Nacional contra la Piratería <i>Raúl Chileno Guillén y Gustavo Adolfo Aguilar Espinosa de los Monteros</i></p> <p>131 Represión de Oficio del Procedimiento de Visita Domiciliaria <i>León Edmundo Sandoval Galindo</i></p> <p><b>ADMINISTRACIÓN HACENDARIA LOCAL</b></p> <p>142 Gestión por Competencias Reto para las Entidades Federativas <i>Andrés Miramón Espinosa</i></p> <p><b>SECCIÓN DE OPINIÓN</b></p> <p>154 Distribución de Competencias Tributarías entre Ámbitos de Gobierno en los Estados Unidos de Norteamérica <i>Rosario Concepción Ortega</i></p> <p>163 Responsabilidad Penal del Interventor de Negociaciones en el Embargo en la Vía Administrativa <i>León Roberto Torres Figueroa</i></p> <p><b>INFORMACIÓN Y ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS</b></p> <p>168 SHE - INDETEC: Estimación y Comportamiento de los Ingresos por Impuestos según las Leyes de Ingresos de las Entidades Federativas para 2007</p>
--	--



Contenido	
El Sistema Fiscal de la India: ¿Podría una Reforma Estimular el Crecimiento? .....	11
<i>Hélène Porson</i>	
Evaluación de la Reforma Tributaria en Brasil .....	41
<i>Rogério L. F. Werneck</i> <i>Traducción: Lic. Carlos Martín Gutiérrez</i>	
El Impuesto Uniforme o Tasa Única: Principios y Evidencia .....	71
<i>Michael Keen, Yitae Kim y Ricardo Varsano</i> <i>Traducción: Rebeca Elizalde Hernández y Víctor Hernández Saldaña</i>	
Los Impuestos Subnacionales en el Marco de una Reforma Fiscal .....	141
<i>Richard M. Bird</i>	
Federalismo Fiscal en Canadá, los Estados Unidos y Alemania .....	215
<i>Robin Boadway y Ronald L. Watts</i> <i>Traducción: Rebeca Elizalde Hernández</i>	
La Reforma Fiscal en México: Una Asignatura Pendiente .....	239
<i>Alejandro M. Werner y José F. Urrutia</i>	
Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público .....	277
<i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, 2004.</i>	
El Efecto Inflacionario de la Reforma al Impuesto al Valor Agregado de 1995 .....	353
<i>Fernando Aportela y Alejandro Werner</i>	
Reforma Fiscal en México .....	395
<i>Horacio Sobarzo</i>	
Negociación de un Nuevo Pacto Fiscal en México .....	421
<i>Steven B. Webb y Christian Y. González</i>	
El Federalismo y los Límites Políticos de la Redistribución .....	465
<i>Alberto Díaz-Cayeros</i>	
Ideas y Lineamientos para la Reforma Tributaria .....	493
<i>Carlos Grau Pérez, Fernando Lorenzo y Gabriel Oddone</i>	
Descentralización Fiscal .....	569
<i>José Laros, Betty Alvarado y Elena Contorno</i>	
Aumento de la Carga Tributaria y Retos de la Política Fiscal en Centroamérica .....	647
<i>Juan Alberto Fuentes</i>	

**Perfiles Latinoamericanos** 29  
Enero-Junio 2007  
Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México

**SECCIONES VARIAS**

*El sistema de partidos en México: fragmentación y consolidación*  
IRMA MÉNDEZ DE HOTOS

*Notas sobre el clientelismo político en la ciudad de México*  
MARÍA MAGDALENA TOSONI

*Política económica, deslegitimación democrática y reconstrucción social en Argentina*  
DANIEL VÁZQUEZ Y VALERIA FALLETI

*Identidades políticas: el enfoque histórico y el método biográfico*  
LAURA LOEZA REYES

*El agua en la ciudad de México y el factor de fragmentación política*  
KARINA KLÖSTER Y FELIPE DE ALBA

**VIVO**

*La nanociencia y la nanotecnología: una revolución en curso*  
GUADALUPE MÉNDOZA URIBE  
Y JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ LÓPEZ

*La transición a la democracia en el TIGAY: un significativo paso*  
ARIADNA ESTÉVEZ-LÓPEZ

*Diversidad religiosa y conflicto en Chiapas: actores, actúan y sentidos*  
POR JORGE UZTEA ITURBIDE

*MedioMarblein. Comunicación política e interactividad en democracia*  
de José Luis Estré  
POR VÍCTOR HUGO MARTÍNEZ GONZÁLEZ

**Índice**

**SECCIÓN VARIAS**

**7** *El sistema de partidos en México: fragmentación y consolidación*  
IRMA MÉNDEZ DE HOTOS

**47** *Notas sobre el clientelismo político en la ciudad de México*  
MARÍA MAGDALENA TOSONI

**71** *Política económica, deslegitimación democrática y reconstrucción social en Argentina*  
DANIEL VÁZQUEZ Y VALERIA FALLETI

**111** *Identidades políticas: el enfoque histórico y el método biográfico*  
LAURA LOEZA REYES

**137** *El agua en la ciudad de México y el factor de fragmentación política*  
KARINA KLÖSTER Y FELIPE DE ALBA

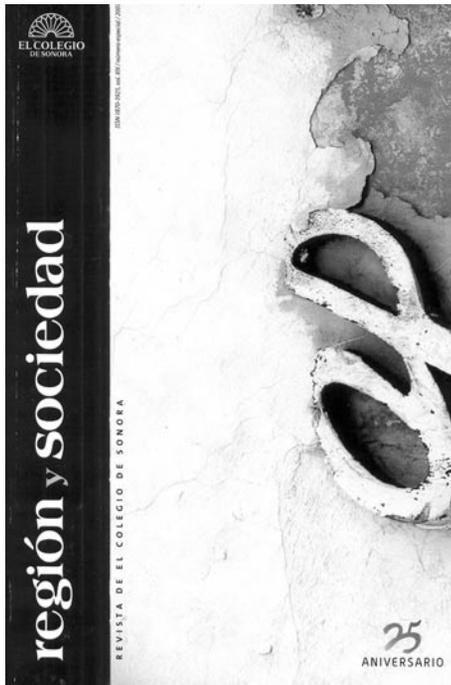
**ENSAYO**

**161** *La nanociencia y la nanotecnología: una revolución en curso*  
GUADALUPE MÉNDOZA URIBE  
Y JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ LÓPEZ

**187** *La transición a la democracia en el TIGAY: un significativo paso*  
ARIADNA ESTÉVEZ-LÓPEZ

## Índice

<b>RESEÑA</b>	<i>Diversidad religiosa y conflicto en Chiapas. Intereses, utopías y realidades</i> de Carolina Rivera Farfán, María del Carmen García Aguilar, Miguel Lisboa Guillén, Irene Sánchez Franco y Salvador Meza Díaz POR JORGE UZETA ITURBIDE
<b>219</b>	
	<i>MediaMorfosis. Comunicación política e ingobernabilidad en democracia</i> de José Luis Exeni POR VÍCTOR HUGO MARTÍNEZ GONZÁLEZ
<b>225</b>	
<b>228</b>	Fe de erratas en <i>¿Qué ocurrió realmente en Bolivia?</i> , Perfiles Latinoamericanos 28



EL COLEGIO DE SONORA

# región y sociedad

Vol. xix / número especial / 2007

## ÍNDICE

- 3 Presentación  
IGNACIO ALMADA BAY
- 5 Las elecciones locales en Sonora 1997-2006.  
Los alcances de la competitividad electoral  
JUAN POGM MEDINA
- 27 Especialización económica en Sonora.  
Características y retos al inicio del nuevo milenio  
BLANCA LARA, LORENA VELÁSQUEZ, LIZ ILEANA RODRÍGUEZ
- 51 La nueva agricultura sonorense:  
historia reciente de un viejo negocio  
ÁLVARO BRACAMONTE SIERRA, NORMA VALLE DESSENS,  
ROSANA MENDOZ BARRÓN
- 71 Evolución de las maquiladoras en México.  
Política industrial y aprendizaje tecnológico  
ÓSCAR F. CONTRERAS, LUIS FELIPE MUNGUÍA
- 89 Construcciones y demoliciones.  
Participación social y deliberación pública  
en los proyectos del acueducto de El Novillo  
y de la planta desaladora de Hermosillo, 1994-2001  
NICOLÁS PINEDA PABLOS

- 117 Adultas y adultos mayores en Sonora:  
¿dependientes, autosuficientes o proveedores?  
GABRIELA GRUJALVA MONTEVERDE, MERCEDES ZÚÑIGA ELIZALDE,  
MARÍA DE JESÚS ZUPO JIMÉNEZ
- 147 Salud en Sonora desde una perspectiva de género.  
Retos y propuestas  
CATALINA A. DENMAN, MA. DEL CARMEN CASTRO V.,  
PATRICIA ARANDA
- 171 Perspectivas del movimiento ambiental  
en la frontera entre México y Estados Unidos.  
Acciones y necesidades  
MARIO ALBERTO VELÁZQUEZ GARCÍA
- 199 Migración y transnacionalismo.  
Experiencias de inmigrantes en el transporte público  
de San Diego, California, 2004  
GLORIA CIRIA VALDEZ-GARDEA, HELENE BALSLEV CLAUSEN
- 219 Globalización y diversidad cultural  
en el Sonora contemporáneo.  
Variaciones sobre región, etnia y lenguaje  
MIGUEL MANRIQUEZ DURÁN, TONATLH CASTRO SILVA
- 237 Hacia una nueva interpretación del régimen  
colonial en Sonora. Descubriendo a los indios  
y redimensionando a los misioneros, 1681-1821  
IGNACIO ALMADA BAY, JOSÉ MARCOS MEDINA BUSTOS,  
MARÍA DEL VALLE BORRERO SILVA



Revista Venezolana de Gerencia (RVG)  
Centro de Estudios de la Empresa  
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales  
Universidad del Zulia (LUZ)  
Maracaibo - Venezuela

Año 12, No. 37

Enero-Marzo 2007

ISSN 1315-9984

Depósito Legal pp. 199602ZU40

Publicación Trimestral

#### Contenido

<b>Editorial.</b> Guillermo Rodríguez Medina	5
• González Álvarez, Tania Elena (Universidad Autónoma de México) <b>Redes de cooperación empresarial internacionales vs redes locales</b> International Networks of Enterprise Cooperation vs Local Networks	9
• Contreras, José J.; Cocho Ariza, Alejandro y Pionista Blanco, Claudia (UJA-Venezuela) <b>Del fracaso del desarrollo al desarrollo endógeno sustentable: La nueva Organización de Desarrollo Regional</b> The Failure of Development and Sustainable Endogenous Development: A New Organization for Regional Development	27
• Añez Hernández, Carmen y Soromé, María (LUZ-Venezuela) <b>Relaciones laborales y sindicatos en el contexto adverso de la globalización</b> Labor Relations and Labor Unions in the Adverse Context of Globalization	50
• Barboza Pérez, Maribel (LUZ-Venezuela) <b>De actores cooperados a actores suprimidos: Desde Duraway a la teoría crítica de la gerencia</b> From Co-Opted to Suppressed Actors: From Duraway to the Theory of Management Criticism	66
• Arzoo, Minerva y Mejías, Agustín (Universidad de Carabobo-Venezuela) <b>Modelo conceptual para gestionar la innovación en las empresas del sector servicios</b> A Conceptual Model for Innovative Management in Service Sector Companies	80
• Fernández, Norika, Delgado, Francis, Ortega, Ega y Castaña, Edixon (LUZ-Venezuela) <b>SERBILUZ: Transitiendo hacia un modelo gerencial innovador</b> SERBILUZ: Moving Towards an Innovative Managerial Model	99
• Sigala Paparella, Luis E.; León Darder, Fidel y Pla Barber, José (UCLA-Venezuela, Universidad de Valencia-España) <b>Factores determinantes de los roles de filiales de empresas multinacionales: Caso Venezuela</b> Determining Factors in Multinational Corporation Affiliates: the Venezuelan Case	113
<b>REVISTAS</b>	139
<b>EVENTOS</b>	
IV Reunión Nacional de Gestión de Investigación y Desarrollo	143
XII Seminario de Gestión Tecnológica ALTEC 2007	145
<b>NORMAS, FORMATO DE ARBITRAJE E INSTRUCCIONES PARA LOS ÁRBITROS</b>	147

colofón

