Reflexiones Conceptuales sobre Austeridad Republicana

Por Irma Eréndira Sandoval Ballesteros
Recibido 22/11/22 Aceptado 15/04/23

RESUMEN

La "Austeridad Republicana" aplicada por la actual administración es diametralmente opuesta al concepto de "austeridad" utilizado por los gobiernos anteriores. La austeridad de los gobiernos previos desde una perspectiva antiestatal se aplicó principalmente al gasto público y a los programas sociales. En contraste las políticas públicas prevalecientes se han construido sobre la base de un nuevo concepto que recoge lo mejor de la historia de nuestro país. Para demostrar en qué radica la especificidad de la Austeridad Republicana, aquí abordaremos los orígenes teóricos, históricos y políticos de este concepto, así como los desafíos prácticos que su implementación presenta. Abundaremos en la necesaria reforma administrativa y los retos pendientes para profundizar la democracia a través de la desburocratización de la administración pública de México. Concluiremos proponiendo una reforma para contar con una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que honre las mejores tradiciones de la Austeridad Republicana desde la verdadera transformación organizacional.

Palabras Clave: Austeridad Republicana, Reforma Administrativa, Cambio Organizacional, Corrupción, Burocratización

The "Republican Austerity" applied for the current administration is diametrically opposite to the concept of "austerity" put on practice by previous governments. This one had a anti-State perspective and it was functional to be applied mainly to public spending and social programs. In contrast, today's public polices had been built on the basis of a new concept that was built with the best of our patriotic history. To demonstrate the specificity of "Republican Austerity", in this article we will address the theoretical, historic and political origins of this concept just as the practical challenges that its implementation offers. We also elaborate on the necessary administrative reform and the pending defies we need to face to deepen democracy through combating excessive bureaucratization of public administration in our country. We conclude recommending a reform to have a new Organic Law for the Executive Power which could serve to honor the best traditions of the "Republican Austerity" since a truly organizational transformation in Mexico.

Keywords: *Republican Austerity, Administrative Reform, Organizational Change, Corruption Bureaucratization.*

INTRODUCCIÓN

El concepto de Austeridad Republicana viene de lejos. La historia de nuestro país contiene un gran camino andado con este ideario como se desprende del discurso del presidente Benito Juárez el 2 de julio de 1852: "*Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes; no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, resignándose a vivir en la honrosa medianía que proporciona la retribución que la ley haya señalado*"[1]. De este ideario abrevan muchas de las políticas que se han venido implementado en este momento histórico.

El 7 de julio de 1859, durante el periodo de la guerra entre liberales y conservadores, Benito Juárez redactó el documento titulado: "*El Gobierno Constitucional, a la Nación*", en el cual detalló la situación del país: "La Nación se encuentra hoy en un momento solemne, porque el resultado de la encarnizada lucha, que los partidarios del oscurantismo y de los abusos han provocado esta vez contra los más claros principios de libertad y del progreso social, depende todo su porvenir". El discurso señala la estrategia bajo la cual funcionará su gobierno liberal: "Para la provisión de los empleos, el Gobierno atenderá, sobre todo, a la aptitud y honradez y no al favor ciego del espíritu de partido, que tan funestos han sido y serán siempre en la administración de las rentas públicas"[2].

[1] Véase el discurso pronunciado por Benito Pablo Juárez García, Gobernador del Estado de Oaxaca, ante la X Legislatura, al abrir el primer periodo de sus sesiones ordinarias, en Oaxaca, julio 2 de 1852.

[2] Universidad Nacional Autónoma de México. (2022). Museo de las Constituciones. México. Consultado el 22 de marzo de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3ibVvAP

En 1861 comienza la implementación del proyecto juarista. En decretos publicados en abril de 1861, se reducen las secretarías de Estado y algunos gastos del erario como sueldos y cantidades asignadas al fomento de periódicos; y, se reduce el sueldo anual del presidente.

En el Manifiesto y Programa de Gabinete del presidente Benito Juárez, al acompañar y recomendar el cumplimiento de la Ley de Suspensión de Pagos del Gobierno Federal se afirmó que:

> *"… la nación tiene bastantes elementos materiales y morales para no vivir esta vida de congojas y descrédito; no necesita más que de orden, de economía y honradez para salir de ahogos y de vergüenzas…"; se aseveraba también que, "el gobierno tiene resolución firme de extirpar para siempre en el Ejército de la República las mil corruptelas que han hecho del presupuesto militar el tonel de las danaides…".*

El gobierno del presidente Juárez, se enfocó en lograr la cooperación entre los ciudadanos, mediante políticas públicas de Austeridad, a través de instituciones y funcionarios sobrios y moderados. Años después, durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas también encontramos diversos ejemplos de Austeridad Republicana. El General tomó dos decisiones que no han trascendido en la historia, pero que fueron un símbolo de la Austeridad que rigió su gobierno. Primero: el presidente Cárdenas se redujo rebajó el sueldo a la mitad y determinó no vivir en el Castillo de Chapultepec de forma que la ciudadanía pudiera visitarlo con toda libertad. Segundo: en mayo de 1937 el presidente Cárdenas pidió mayor actividad a sus colaboradores inmediatos y se declaraba insatisfecho de lo hecho en el país, sentía desilusión por el trabajo hecho en muchas dependencias y señalaba que para un periodo de gobierno de seis años "*difícilmente se encuentran hombres que después de tres años trabajen como el primer día; cuando no los hay, conviene renovarlos*".

1. AUSTERIDAD REPUBLICANA VS. AUSTERIDAD NEOLIBERAL

El Presidente Andrés Manuel López Obrador buscó precisamente continuar con esta misma lógica y ya desde el 15 de julio de 2018, aun antes de su toma de posesión, hizo públicos los: "*50 lineamientos para combatir la corrupción y aplicar una política de austeridad republicana*". Dicho documento constituyó desde el principio

el compromiso del todavía presidente electo López Obrador con el pueblo de México de ofrecer un uso racional de los recursos que la Federación tiene a su disposición para el logro de sus fines[3]. Asimismo, el presidente auspició la Ley Federal de Austeridad Republicana cuyos trabajos de diseño institucional, normativo y legislativo y por encomienda directa tuve el gran honor de dirigir como su primera Secretaria de la Función Pública desde la época de la transición política entre 2017 y durante 2018 y más claramente al arranque del gobierno en diciembre de 2018. Estas tareas de reflexión, redacción y debate de ideas entorno a la Ley de Austeridad se fueron robusteciendo con el tiempo y durante 2019 presenté y defendí ante las cámaras de senadores y de diputados la iniciativa de Ley en específico (Sandoval 2019b).

En los numerales del 8 al 49 de esos "*50 lineamientos para combatir la corrupción y aplicar una política de austeridad republicana*", se propuso una serie de medidas de austeridad para reorientar el gasto público, entre ellas: que el Presidente de la República obtuviera menos de la mitad de lo que recibió el anterior titular del Ejecutivo Federal; que no se compraran vehículos nuevos; tampoco sistemas de cómputo en el primer año; que se redujera el número de asesores; se eliminaran los bonos y canonjías; que se pusiera un límite a los viáticos; se cancelaran las partidas de gastos de seguros médicos mayores; y que se suprimieran todas las estructuras y programas duplicados, oficialías mayores, oficinas de prensa, áreas de publicaciones, defensorías jurídicas, de compras, etc.

Tales consideraciones después tuvieron un reflejo claro en diversos artículos de la Ley Federal de Austeridad Republicana. Por ejemplo, el Art. 10 de dicha exige límites al gasto que tendrán las personas servidoras públicas en algunos conceptos muy importantes:

> *"**Artículo 10**. En tanto no se autoricen nuevos programas o se amplíen las metas de los existentes, los gastos por concepto de telefonía, telefonía celular, fotocopiado, combustibles, arrendamientos, viáticos, alimentación, mobiliario, remodelación de oficinas, equipo de telecomunicaciones, bienes informáticos, papelería, pasajes, congresos, convenciones, exposiciones y seminarios, necesarios para cumplir la función de cada dependencia y organismo, no podrán exceder de los montos erogados en el ejercicio presupuestal inmediato anterior, una vez considerados los incrementos en precios y tarifas oficiales o la inflación..."*

[3] López Obrador, Andrés Manuel (2018). *Lineamientos General para el combate a la corrupción y la aplicación de una política de austeridad republicana. México*, Disponible en: https://bit.ly/3HYJDNl

El Art. 16 prohíbe entre otras cosas la compra o arrendamiento de vehículos de lujo, las adquisiciones y arrendamientos de equipos y sistemas de cómputo sin previa justificación; la contratación de seguros de ahorro, de separación individualizado, o las cajas de ahorro especiales entre otros productos financieros. De manera muy importante el Art. 17 prohíbe la creación de fideicomisos en materia de salud, educación, procuración de justicia, seguridad social y seguridad pública; y el Art. 22 prohíbe contratar con recursos públicos cualquier tipo de jubilaciones, pensiones y regímenes especiales de retiro, así como seguros médicos privados.

La Austeridad Republicana fue vista, desde el principio de esta administración como una obligación del Estado hacia todos los mexicanos. Y así quedó consagrada en el artículo 4 de la Ley respectiva el concepto:

> *"Conducta republicana y política de Estado que los entes públicos así como los Poderes Legislativo y Judicial, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias, y los órganos constitucionales autónomos están obligados a acatar de conformidad con su orden jurídico, para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados".*

Esta definición clarifica de manera contundente el tipo de conducta que se busca en el ejercicio público y sobre todo el objetivo "combatir la desigualdad social". Asimismo, en la actual administración siempre se auspiciaron políticas contrarias al neoliberalismo y el Plan Nacional de Desarrollo propuso igualmente una "Austeridad de Estado" de corte republicana (PND, 2019). Nuestro país es constitucionalmente una "República", en otras palabras, un cuerpo político orientado a velar por el interés social, comprometido a evitar el despilfarro y la avaricia en el gasto público; considerando que debe ser el detonante para impulsar el interés social. En esa lógica siempre se propuso un concepto de "Austeridad Republicana" que más que adelgazar los programas sociales, adelgazara el gasto burocrático del gobierno, acabara con los gastos innecesarios y onerosos, y que al mismo tiempo respetara y aumentara los derechos sociales de toda la población en el marco del *principio de progresividad* de los derechos fundamentales.

La fundamentación jurídica que este principio *pro homine* es abundante y se encuentra reflejado tanto en nuestra legislación como en la mayor parte de los tratados internacionales de los que México es parte, tales como el "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" (ONU, 1976) o el "Protocolo Adicional a la

Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", (OEA, 1988), el "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966), la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" (OEA, 1969), la Declaración sobre la pandemia de COVID-19 y los derechos económicos, sociales y culturales del 6 de abril de 2020 (CDESC 2020), por citar tan solo algunos ejemplos.

2. GOBIERNO RICO Y PUEBLO POBRE

En términos de burocracias y aparatos organizacionales onerosos, durante muchos años en México existió una alta burocracia dorada. Se trató de una casta de altos funcionarios públicos que con el dinero de los ciudadanos realizaban compras abusivas para su beneficio personal. Desde el relanzamiento de la Secretaría de la Función Pública (Sandoval, 2019a) siempre se buscó poner un alto a este tipo de abusos. Primero con el *Memorándum de Austeridad* del 3 de mayo de 2019 que como Secretaria de la Función Pública y en compañía del Secretario de Hacienda tuve la honra de anunciar y vigilar su implementación[4]. Asimismo, se pusieron en marcha medidas adicionales definidas y anunciadas por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Más tarde con la aprobación de dicha Ley en la Cámara de Diputados el 30 de abril de 2019[5] y con el refrendo de esta por parte del Senado el 2 de julio de 2019[6], adicionalmente a la publicación en el *Diario Oficial de la Federación de la Ley Federal de Austeridad Republicana* el 19 de noviembre de 2019, se prohibieron definitivamente servicios como los celulares de lujo, vehículos blindados, frecuentes viajes al extranjero y transportación en clases ejecutivas.

Sin embargo, a pesar de todos estos avances normativos, la burocracia mexicana es todavía hoy de las mejores pagadas a nivel internacional. De acuerdo con datos de

[4] Gobierno de México, (2019). Función Pública y SHCP dan a conocer medidas adicionales de austeridad republicana. México. Fecha: 3 de mayo de 2019. Disponible en: https://bit.ly/3Cwsg53 *Cfr*. López Obrador, Andrés Manuel (3 de mayo de 2019). Gobierno de México. Memorándum de Austeridad. México. Disponible en: https://bit.ly/34tAlek

[5] La Ley Federal de Austeridad Republicana se aprobó con 387 votos a favor, 33 en contra y cero abstenciones, y posteriormente, en lo particular con 361 votos a favor, 45 en contra y dos abstenciones, tras desechar 15 reservas presentadas por diputados del PRI. https://bit.ly/3JkNcPk

[6] La Ley Federal de Austeridad Republicana se refrendó en el Senado con 74 votos en favor y 29 abstenciones, así el Pleno del Senado de la República aprobó expedir la Ley Federal de Austeridad Republicana. https://bit.ly/3whK7f5

la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)[7] la alta burocracia mexicana es la segunda mejor pagada de toda América Latina, sólo después de Colombia. Aún en 2021 un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación continua ganando más que el presidente de México y sumando las remuneraciones por aguinaldo y pago por riesgo obtiene remuneración incluso mayor que los primeros ministros de Alemania, Francia, Reino Unido o Dinamarca[8]. En 2021 el sueldo de un Director Ejecutivo de una empresa privada fue de aproximadamente 190 mil pesos mensuales mientras que en las altas burocracias en el sector público, como en los órganos constitucionales autónomos, destacadamente el instituto Nacional Electoral, todavía se llegaron a encontrar directores podían ganar hasta 238 mil pesos más prestaciones incluyendo seguros de gastos médicos mayores y otros seguros de vida con altos privilegios[9].

En general los ingresos anuales de los altos funcionarios del gobierno mexicano todavía hoy son más elevados que de los estadounidenses, suizos, franceses, noruegos y de casi todos los países de la Organización para la Cooperación de Desarrollo Económicos (OCDE). Las percepciones de los funcionarios mexicanos solo son superadas por funcionarios colombianos, representando trece (13) veces el Producto Interno Bruto per cápita, mientras que los menos pagados son los funcionarios de países como Islandia y Noruega, representando no más de cuatro (4) veces el Producto Interno Bruto per cápita[10].

Ello lastimosamente contrasta con la situación salarial en nuestro país, México se ubica en un promedio salarial anual de 16, 230 dólares estadounidenses, mientras que el promedio de los países miembros de la OCDE es de 49,165 dólares[11]. De acuerdo con datos del Banco Mundial, el Producto Interno Bruto (PIB) de México equivale a 22, 9

[7] Véase los estudios publicados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) denominado *Government at a glance 2017 y Government at a glance 2021*. Disponible en: https://bit.ly/3qaSDbU y https://bit.ly/3illpCy

[8] DOF, (2021). *Acuerdo por el que se autoriza la publicación del Manual que Regula las Remuneraciones de los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno*. 26 de febrero de 2021. Disponible en: https://bit.ly/3D8tF2d; Forbes, (2022). Cuánto ganan los líderes políticos europeos. Martín Serrano. 16 de febrero de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3tC6nOW

[9] Instituto Nacional Electoral. (2022). Directorio de Personal. Fecha: 14 de marzo de 2022. Consultado el 24 de marzo de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3tzsEgv

[10] OECD. *Government at a glance*, (2017). Chile. Consultado el 8 de marzo de 2022. p. 105. Disponible en: https://bit.ly/38P5FGc

[11] OECD (2020). "Average Wages (indicator)". doi: 10.1787/cc3e1387-en. Consultado el 9 de marzo de 2022. París. Disponible en: https://bit.ly/3HZLuS3; OECD (2022), Average wages (indicator). doi: 10.1787/cc3e1387-en (Accessed on 09 March 2022)

billones de pesos aproximadamente[12]. El crecimiento anual del PIB se encuentra en menos del 2.0%, en cambio, la inflación alcanza el 6.1%[13]. Lo que muestra un diferencial negativo de inflación equivalente a -4.1%, lo que tiene impacto en las finanzas públicas y en el bienestar de los mexicanos.

La Ley General de Desarrollo define a una persona en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social de seis indicadores (rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades[14]. Esta manera de medir a la pobreza hace que ésta sea un fenómeno multidimensional; a su vez, la pobreza se divide en pobreza moderada y pobreza extrema, esta última refleja tres o más carencias de las seis posibles, en caso de presentar al menos una o dos carencias, se considera pobreza moderada.

Durante el periodo de 2008 a 2018 hubo una disminución en el porcentaje de población en situación de pobreza, de un 44.4% disminuyó a 41.9% en diez años, sin embargo, debido a las políticas neoliberales imperantes hubo un aumento en este mismo periodo, con respecto a la cantidad de personas en condiciones de pobreza, pasando de 49.5 millones de personas a 52.4 millones de personas en situación de pobreza. Por otro lado, la pobreza extrema se redujo de 11.0% (12.3 millones de personas) a 7.4% (9.3 millones de personas).

Sin embargo, en el período de 2018 a 2020, con las nuevas políticas de gobierno de la cuarta transformación ocurrió algo muy paradójico porque si bien el gasto público en materia de desarrollo social para 2020 representó el 65.8% del presupuesto ejercido por el Ejecutivo Federal y las Entidades Paraestatales (4,332,871.60 millones de pesos), esto no se tradujo en una disminución franca de la pobreza en nuestro país. Al contrario, entre 2018 y 2020, a pesar de que se hicieron esfuerzos por mantener un crecimiento sostenido de los recursos públicos destinados a la protección social, a la educación y a la salud, la población en condiciones de pobreza se incrementó de

[12] Banco Mundial (2020). Datos PIB de México. Disponible en: https://bit.ly/35OXKaG

[13] Banco Mundial, World Development Indicators database, Country Profile, México. Disponible en: https://bit.ly/36jeGGl

[14] Cámara de Diputados, (2018). *Ley General de Desarrollo Social*. México. Consultado el 24 de marzo de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3NdLEs; *Cfr*. Véase la definición en CONEVAL. Pobreza: "*Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias*". Véase la definición en CONEVAL, Glosario, pobreza. Disponible en: https://bit.ly/3KPXCXv).

41.9% a 43.9%, asimismo, el porcentaje de la población en condiciones de pobreza extrema se incrementó de 7.0% a 8.5%[15].

Esta información coincide con la ofrecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, con datos a 2020, México tiene 53.4 millones de personas viviendo en pobreza[16]. De éstas, el 9.4 millones de personas se encuentran en pobreza extrema, esto equivale como ya señalamos arriba al 8.5% de la población.

Así pues, nuestra administración pública sigue teniendo una deuda histórica con los sectores más desvalidos. Además, todos estos datos contravienen uno de los principios rectores del Plan Nacional de Desarrollo y del eje general de "Bienestar y Desarrollo Económico" de ese mismo documento. Por otro lado, estos dolorosos resultados van contra la nueva ética pública de la actual administración que reza: "no al gobierno rico, con un pueblo pobre".

La OCDE también ha sostenido que: "el crecimiento no ha sido suficientemente incluyente para lograr mejores condiciones de vida para muchas familias mexicanas. Desafortunadamente han aumentado las desigualdades entre una economía moderna muy productiva en el norte y el centro del país y una economía tradicional de menor productividad en el sur de México"[17].

Una transformación normativa y organizacional como la que propusimos al Presidente de la Republica en su momento pudo haber generado grandes ahorros que todavía hoy servirían para reactivar el crecimiento y el desarrollo regional, y llevarían a replantear la prioridad del gasto público respecto de inversión para infraestructura para el sur. Y aquí subrayamos para el sur porque el sureste sí ha sido inicialmente atendido con los proyectos prioritarios y las políticas de desarrollo con inversión en infraestructura que ha impulsado en esa región el actual gobierno. Así, los ahorros producto de las políticas de austeridad estructural se podrían dedicar a enviar mayores recursos para la inversión en políticas de capacitación, salud y reducción de la pobreza en el sur de nuestra patria.

En 2018 los estados con un porcentaje alto de la población en condiciones de pobreza fueron: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tabasco, Morelos y Tlaxcala. Ver Tabla 1

---

[15] Gobierno de México, (2020). "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas", México. Consultado el 24 de marzo de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3wjZQtZ

[16] Cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Disponibles en: https://bit.ly/3tdtIXc

[17] Estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en "Estudios Económicos de la OCDE", México, enero 2017. Comité de Análisis Económico y del Desarrollo de la OCDE.

Tabla 1
Población Mexicana en situación de pobreza, 2018

Entidad Fed.	Miles de Personas	Porcentaje
Chiapas	4, 174.6	76.40%
Guerrero	2,412.2	66.50%
Oaxaca	2,714.7	66.40%
Veracruz	5,088.6	61.80%
Puebla	3,763.7	58.90%
Tabasco	1,320.2	53.60%
Morelos	1,013.3	50.80%
Tlaxcala	645.8	48.40%

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL 2021.

En ese mismo año las entidades con un mayor índice de pobreza extrema fueron, Chiapas con 29.7% de la población, Guerrero con el 26.8%, Oaxaca con el 23.3%, Veracruz el 17.7% y Tabasco con el 12.3%. Ver Tabla 2.

Tabla 2
Población Mexicana en situación de pobreza extrema, 2018

Entidad Fed.	Miles de Personas	Porcentaje
Chiapas	1,623.3	29.70%
Guerrero	971.4	26.80%
Oaxaca	951.8	23.30%
Veracruz	1,457.9	17.70%
Tabasco	302.5	12.30%

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL 2021.

En el 2020, la situación en cuanto a los estados con un mayor porcentaje de su población en condiciones de pobreza repitió patrones muy semejantes: Chiapas con el 75.5% de su población, Guerrero con el 66.4%, Oaxaca con el 61.74%, Veracruz con el 58.6%, Puebla con el 62.4%, Tabasco con el 54.5%, Morelos con el 50.9%, y Tlaxcala con más de la mitad de su población el 59.3%, en situación de pobreza. Ver tabla 3.

Tabla 3
Población Mexicana en situación de pobreza, 2020

Entidad Fed.	Miles de Personas	Porcentaje
Chiapas	4, 218.0	75.50%
Guerrero	2,363.2	66.40%
Oaxaca	2,569.8	61.70%
Veracruz	4,748.6	68.60%
Puebla	4,136.6	62.40%
Tabasco	1,316.1	54.50%
Morelos	1,006.7	50.90%
Tlaxcala	800.4	59.30%

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL 2021.

En condiciones de pobreza extrema para 2020: los estados más sobresalientes son Chiapas (29.0%), Guerrero (25.5%), Puebla (12.7%), Oaxaca (20.6%), Veracruz (13.9%), y Tabasco (13.7%). Cómo se advierte, es necesario replantear la prioridad del gasto público y utilizarlo como un motor para enfrentar la desigualdad social y el (sub)desarrollo regional. Ver Tabla 4.

Tabla 4
Población Mexicana en situación de pobreza extrema, 2018

Entidad Fed.	Miles de Personas	Porcentaje
Chiapas	1,623.1	29.00%
Guerrero	907.6	25.50%
Oaxaca	860.5	20.60%
Veracruz	1,129.8	13.90%
Tabasco	330.8	13.70%
Puebla	844.3	12.70%

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL 2021.

Como se puede observar Chiapas, Guerrero y Oaxaca son las entidades con mayores porcentajes en condiciones de pobreza extrema. Sin lugar a duda, es necesario repensar la manera en cómo se distribuye el gasto público.

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros

Es Doctora en Ciencia Política por la Universidad de California. Cuenta con dos maestrías, la primera en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y la segunda en Ciencia Política por la Universidad de California. Asimismo, es Licenciada en Economía por la Facultad de Economía de la UNAM y Licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana. Es investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde fundó el Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores en el nivel III. Fue Secretaría de la Función Pública desde diciembre de 2018 hasta junio de 2021.

irma.sandoval@sociales.unam.mx

En el Ejercicio Fiscal de 2022 nuestro país recibió ingresos por $7,088,250,300,000 (siete billones ochenta y ocho mil doscientos cincuenta millones trescientos mil pesos 00/100 M.N.), distribuidos de la manera siguiente:

1. Impuestos: 3,944,520.6 (millones), que equivale al 55% del presupuesto.
2. Cuotas y aportaciones a la seguridad social por 411,852.5 (millones), que son el 5.81% del gasto.
3. Contribuciones de mejoras por el 32.6 (millones) que son el 4.5% del total.
4. Derechos por 47,193.5 (millones) que equivalen al 6.65% del total
5. Productos 7,918.8 (millones) que son el 0.11% del total
6. Aprovechamientos 184,864.7 (millones) que son el 2.61% de los ingresos
7. Ingresos por ventas de bienes y servicios 1,205,324.3 (millones) que representan el 17% de los ingresos.
8. Participaciones y aportaciones
9. Transferencias, asignaciones, subsidios y subvenciones 370, 928.1 (millones) que son el 5.2% del total de los ingresos, y
10. Ingresos derivados de financiamientos 915,615.2 que son el 12.9% del total de ingresos [18].

Ver tabla 5.

[18] Cámara de Diputados. DOF. 12-11- 2021. "Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022". México. Consultado el 8 de marzo de 2022. Disponible en: https://bit.ly/35CQy1D

Tabla 5
Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022

Concepto	Monto (Millones de pesos)	Porcentaje
Impuestos	3,944,520.6	55.00%
Cuotas y aportaciones a la seguridad social	411,852.5	5.81%
Contribución de mejoras	32.6	4.50%
Derechos	47,193.5	6.65%
Productos	7,918.8	0.11%
Aprovechamientos	184,864.7	2.61%
Ingresos por ventas de bienes y servicios	1,205,324.3	17.00%
Transferencias, asignaciones, subsidios y subvenciones	370,928.1	5.20%
Ingresos derivados de financiamientos	915,615.2	12.90%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos 2022

En términos estrictos los impuestos federales de 2022 sólo cubren el 55% del presupuesto. Lo que significa que el 45% de los ingresos se complementan con recursos que tienen destino específico[19], como son: cuotas de la seguridad social, contribuciones para mejoras, etc. Sin embargo, el panorama se agrava aún más porque de acuerdo con datos de la CEPAL, México sólo recauda el 17.2% de su PIB en impuestos.

Así pues, si en el Ejercicio Fiscal de 2022 se ejercerá un gasto total de $7,088,250,300,000 (siete billones ochenta y ocho mil doscientos cincuenta millones trescientos mil pesos 00/100 M.N.) de presupuesto, es importante analizar la forma en que estos montos se distribuyen. De este gran total, más del 40% del presupuesto: $2,837,833,999,210 (dos billones ochocientos treinta y siete mil ochocientos treinta y tres millones novecientos noventa y nueve mil doscientos diez pesos 00/100 M.N) se destina a gasto corriente[20]. Es decir, esos recursos se usan para pagar a los empleados públicos, y los bienes y servicios que usa el gobierno, por lo que consideramos que es un gasto que se puede racionalizar.

[19] OECD. Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe. 22 de abril de 2021". Chile. Consultado el 8 de marzo de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3u53eWV

[20] Cámara de Diputados. DOF. 29-11- 2021. "Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022". México. Consultado el 8 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2022.pdf

De acuerdo con la directriz que siempre imprimí en el desarrollo de mis tareas como titular de la Secretaría de la Función Pública para construir una Administración Pública Federal austera donde los recursos públicos se destinasen a elevar el bienestar de los más necesitados, como fue establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, entre otros documentos[21], durante el comienzo del tercer año de la actual administración, preparé con mi equipo de trabajo y la generosa asesoría de grandes expertos en derecho administrativo[22], una propuesta para sustituir la todavía vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por una nueva LOPEF acorde con los principios de la Austeridad Republicana (Sandoval 2023).

3. LA NECESARIA REFORMA ADMINISTRATIVA

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 90 señala que: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso"[23]. La LOAPF es precisamente el ordenamiento jurídico que establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal y data del 24 de diciembre de 1976. La avanzada edad de este importante ordenamiento jurídico explica entre otras cosas que hoy ella genere duplicidades y diversos vicios administrativos que se han visto reflejados en un gobierno obeso con costos excesivos.

Adicionalmente un somero análisis de esta Ley vigente evidencia los numerosos errores que contiene este ordenamiento a partir incluso de su propia denominación. (Sandoval 2023) El nombre de cualquier ley debe referirse a todo lo contenido en ese ordenamiento, y en el presente caso la LOAPF no regula toda la Administración Pública Federal, sino que se concentra en la ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo. La Admi-

[21] Gobierno de México. DOF. 30-08- 2019. "Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024". Secretaría de la Función Pública. México. Consultado el 9 de marzo de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3CMAVAF; Plan Nacional de Desarrollo. DOF 12-07-2019, México, Consultado el 08 de marzo de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3HX6ngs

[22] En esta importante tarea conté con la generosa asesoría del Dr. Jorge Fernández Ruiz, investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJUNAM) y presidente fundador de la Asociación Internacional de Administración Pública.

[23] Cámara de Diputados. DOF. 28-05-2021. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Consultado el 6 de marzo de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3JvFvpi

nistración Pública Federal se distribuye en diversas áreas, a saber: el área del Poder Legislativo: la Cámara de Diputados, el Senado de la República; el área del Poder Ejecutivo –la más extendida y amplia de todas ellas--; el área del Poder Judicial, también muy vasta; el área de cada uno de los organismos y órganos constitucionales a los que la ley confiere autonomía, todos ellos muy complejos y diferenciados entre sí; y finalmente el área de cada una de las universidades públicas autónomas por ejemplo. Adicionalmente el Poder Ejecutivo constituye un gran universo en cuanto a la diversidad de mecanismos de control y gestión para brindar los servicios a la ciudadanía a través de los entes que conforman los organismos públicos centralizados, descentralizados, paraestatales y desconcentrados. (Fernández Ruiz, 2017).

Además, en el texto actual y vigente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal incurre en el error de incluir en la Administración Pública Centralizada a los órganos reguladores coordinados en materia energética, por ejemplo: la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, las cuales cuentan con personalidad jurídica propia y autonomía técnica, operativa y de gestión. Las dependencias de la administración pública centralizada no son personas jurídicas, por lo que estos órganos debieran situarse en la administración paraestatal con el estatus de organismos públicos descentralizados, ya que desde el derecho administrativo y por definición estos órganos son personas jurídicas distintas del Estado.

Estos y otros defectos de diseño, de denominación y de organización de la actual LOAPF tienen como consecuencia una inadecuada estructura de la administración pública federal que redunda en su funcionamiento deficiente, habida cuenta de diversos factores, como el de su excesiva obesidad, derivada del gran número de secretarías de Estado que hace que nuestro país resulte ser el país con mayor número de secretarías de estado o ministerios de estado de los que se han adoptado en el Continente americano en la forma federal de Estado (Fernández Ruíz, 2017).

La Administración Pública Federal Centralizada se integra por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados. Actualmente, dependen del Titular del Ejecutivo Federal la Consejería Jurídica, más un total de 19 Secretarías de Estado. Todas estas secretarias para el despacho de sus asuntos de orden administrativo cuentan con órganos administrativos desconcentrados que les están jerárquicamente subordinados y tienen facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

El presidente Andrés Manuel López Obrador señaló en su conferencia de prensa matutina del 7 de enero de 2021 que su gobierno revisaría la viabilidad de seguir con-

tando con organismos autónomos que generaran duplicidades[24]. El titular del poder Ejecutivo siempre sostuvo desde el inicio de su gobierno que la existencia de los organismos autónomos resultaba muy onerosa para el presupuesto, sobre todo considerando que muchos de ellos, duplican funciones que las propias dependencias del gobierno federal tienen ya establecidas en la ley. El presidente señaló incluso como ejemplo que las tareas del INAI bien podrían ser desarrolladas por la propia Secretaría de la Función Pública[25].

A partir de ese momento y debido a las instrucciones presidenciales para avanzar rumbo a una verdadera reforma administrativa, en la Secretaria de la Función Pública nos volcamos con energía y disciplina a la preparación de un riguroso análisis jurídico, organizacional, presupuestal y administrativo para generar un diagnóstico de las estructuras jurídico-administrativas de las entidades que conforman el poder Ejecutivo, incluyendo además en nuestro estudio a los Organismos Constitucionales Autónomos, aunque particularmente nos concentramos con más profundidad en la Administración Pública Centralizada. De estos análisis jurídicos y exploraciones interdisciplinarias[26], es que surgió nuestra propuesta de contar con una Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal (Sandoval 2023).

4. DESAFÍOS ORGANIZACIONALES Y DE GESTIÓN PÚBLICA

En México durante mucho tiempo se mantuvo un tipo de organización en la Administración Pública Federal de carácter centralizado pero con los años se fue avanzando hacia otro tipo de organización de carácter descentralizado. Este segundo proceso empezó a ganar terreno y caminar en su consolidación a la par del avance de las políticas neoliberales del gobierno que por influencia de visiones teóricas como el *New Public Management* (Guerrero, 2004) o las políticas públicas privatizadoras promovidas por organismos financieros internacionales, tomó un enfoque descentralizador en la administración pública del Estado Mexicano.

Los argumentos de los procesos de descentralización vinieron de la mano con los mecanismos de privatización cuyo objetivo en teoría, fue impactar en la cada vez más

[24] López Obrador, Andrés Manuel, (2021). Versión estenográfica. Conferencia de prensa del Presidente del 7 de enero de 2021. México. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3rAyGMh

[25] López Obrador, Andrés Manuel, (2021). Versión estenográfica. Conferencia de prensa del Presidente del 7 de enero de 2021. México. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3rAyGMh

[26] Secretaría de la Función Pública. (2021) *Análisis Organizacional. Administración Pública Federal*. México. Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF. Noviembre de 2020.

profunda limitación del Estado para intervenir en asuntos económicos por las nuevas ortodoxias teóricas de achicamiento del Estado en las áreas más importantes para el desarrollo y sobre todo por las presiones de los organismos internacionales.

Lamentablemente, en la mayoría de las ocasiones la descentralización administrativa falló en su objetivo para auspiciar procesos para para transferir autoridad y capacidad de decisión a organismos del sector público y establecer entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios para modernizar al Estado, así como garantizarles a estas nuevas entidades verdadera autonomía orgánica y técnica. Estos procesos descentralización más bien provocaron la utilización discrecional del presupuesto otorgado a las instituciones, prácticas que alejaron a las entidades de los fines para lo que fueron creados y otorgaron cada vez más beneficios políticos y hasta lucro personal a los servidores públicos que con visiones patrimonialistas y antidemocráticas, se desempeñaron como titulares de tales instituciones, y que de forma lamentable llegaron a confundir la descentralización y la autonomía con la privatización y la autarquía.

5. DEMOCRACIA Y CORRUPCIÓN ESTRUCTURAL

Nuestro objetivo por transformar normativa y organizacionalmente la Administración Pública Federal no sólo es una búsqueda pragmática orientada simplemente a desburocratizar y modernizar al Estado de forma unilateral, sino que se sustenta en cimientos teóricos y sociológicos profundos y sobre todo busca democratizar de forma verdadera los aparatos que deben estar al servicio del interés público y de la sociedad. Las transformaciones sociales verdaderas deben dirigirse siempre a fortalecer lo social para construir "condensaciones sociales intermedias" (Zermeño 2021) que permitan las rupturas lógicas inherentes a las transformaciones verdaderas y que abran el espacio al surgimiento de nuevas estructuras y actores sociales. Cuando esto no ocurre así, cuando no se reconstruye el tejido social en este caso normativo u organizacional del gobierno después de una verdadera transformación, la sociedad se siente traicionada y ese ambiente societal o esa falta de interacción estado-sociedad es muy problemática para la "densificación de lo social" (Zermeño, 2021). Por ello no debemos caer en lo que Zermeño ha caracterizado como el eclipse de lo social a favor de lo estatal o estatal-gubernamental. Este sociólogo mexicano ha señalado que tradicionalmente: "los grandes eventos de la historia han oscurecido y mantenido en sordina los temas centrales de la democracia social, la igualdad y el bienestar (a través del empoderamiento de los colec-

tivos intermedios) en favor de la tramoya de lo político estatal"[27]. Por ello en nuestro país no podemos seguir auspiciando formas de organización sociopolítica, (o en este caso estructuras organizacionales o administrativas) que sigan fortaleciendo primordialmente al Estado y a costa de la participación de la sociedad.

Esa fue el objetivo que caracterizaron todas y cada una de las tareas, proyectos y esfuerzos realizados desde la Secretaría de la Función Pública durante los años 2018 a 2021. Desde ahí contribuimos a caminar rumbo al empoderamiento ciudadano y la densificación de lo social, siendo uno de los principales objetivos de gobierno, combatir la corrupción y la impunidad. Desde la Secretaría de la Función Pública, siempre conceptualizamos la corrupción como producto de un desequilibrio estructural que se sustenta en el abuso de poder, que se exacerba con la impunidad y que sostiene su inercia por la falta de acción y participación ciudadana. Fieles a nuestro concepto de corrupción estructural (2016), siempre consideramos este fenómeno político como una forma de dominación social bien puede surgir desde las burocracias públicas del Estado, pero también dentro de las organizaciones privadas del mercado, ya que las extorsiones y los sobornos se engarzan en estructuras piramidales que alimentan los esquemas de patronazgo e impunidad (Sandoval, 2016).

Este problema no sólo se manifiesta a través del enriquecimiento de burócratas en lo individual, sino que tiene un efecto perverso sobre el funcionamiento general de los mercados y la merma en la competitividad. Más grave aún, la corrupción gesta un doble fraude: económico y político (Sandoval, 2016). Por un lado, debilita la economía e impide que exista un desarrollo con equidad, lo que ha dejado en la marginación a millones de personas en su mayor parte mujeres y habitantes del sur global, que padecen todos los días los terribles efectos de la pobreza. Y por otro, debilita el arreglo político que existe, porque impide que la ciudadanía participe en la democracia y que traduzca sus preferencias en un arreglo gubernamental distinto, que incluya a las mayorías y vele por su bienestar social.

Por estos motivos, hoy, en todo el mundo, la democracia está en crisis. No sólo en los países en vías de desarrollo, sino también en las democracias más avanzadas. En los últimos años, la democracia ha defraudado a la ciudadanía en distintas latitudes del mundo. Desde la perspectiva latinoamericana, de acuerdo con el Latinobarómetro, entre 2009 y 2018 la satisfacción con la democracia disminuyó de 59% a 48%: menos de la mitad de la población en nuestra región prefiere la democracia al autoritarismo[28].

---

[27] Zermeño y García Granados, Sergio, (2021). *La ceguera de los modernos. Los códigos negados para el bienestar de las sociedades*. México. Editores Siglo XXI. p. 58.

[28] Latinobarómetro, (2018) *Informe 2018. Chile*. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3ErCLaV

Es decir, las democracias liberales se han convertido en regímenes elitistas que han alejado a los gobiernos de sus ciudadanos. Y es precisamente esta concentración del poder, que en la mayor parte de los casos ha coincidido con una mezcla tóxica con la concentración del poder económico, lo que se ha convertido en un caldo de cultivo para la corrupción.

Por ello, durante toda la primera mitad del actual gobierno se fortaleció el poder de los ciudadanos en la vigilancia y el uso de los recursos públicos a través de la visión de la corrupción estructural en la Secretaría de la Función Pública, enfoque que resultó aplicable no sólo para combatir la corrupción y sus efectos devastadores sino también para frenar la impunidad. Cito a continuación tres breves y puntuales ejemplos.

En primer lugar, se impulsó la plataforma de alertadores de la corrupción (SFP, 2019a y Sandoval 2019a), para asegurar que cualquier persona que observa irregularidades o hechos de corrupción, pudiera realizar una denuncia con plena certeza y seguridad de que será anónima y confidencial. Gracias a esta plataforma en los primeros años de nuestra gestión se recibieron más de 5 mil denuncias, que siempre contaron con acompañamiento y medidas de protección para asegurar que ningún acto de corrupción quedase impune.

El *Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción*, fue un reconocimiento al valor de la ciudadanía y los servidores públicos que denuncian, que se oponen a ser cómplices de este arreglo funesto y que apuestan por la integridad y la honestidad como medios para construir un mejor país. Los alertadores lejos de ser simples delatores, durante nuestra gestión en la SFP siempre fueron vistos y tratados como héroes que debían ser protegidos por el Estado. Esto contribuyó a fortalecer a las fuerzas ciudadanas y su participación.

En segundo lugar, en materia de responsabilidades administrativas, construimos un andamiaje jurídico de respaldo en la lucha contra la corrupción y la impunidad. Promovimos con gran éxito una contradicción de tesis ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SFP, 2020b), para hacer valer la actuación de la Secretaría de la Función Pública en los actos de corrupción ocurridos antes de 2017 pero investigados después de la entrada en vigor de la actual Ley General de Responsabilidades Administrativas. La Corte dio la razón a la tesis promovida. El 7 de noviembre de 2019, en mi carácter de Secretaria de la Función Pública denuncié ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la existencia de una contradicción de tesis entre los criterios emitidos por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, que fue exitosamente reconocida por la Corte y que determinó a través del surgimiento de una

Tesis de Jurisprudencia publicada el 8 de julio de 2020, que la SFP sí contaba con atribuciones para sancionar faltas administrativas graves. La Contradicción de Tesis con la que se le devolvieron los dientes a la SFP fue una gran herramienta para nuestras políticas de combate a la impunidad.

El tercer ejemplo que ofrecemos y que conecta de forma directa con el argumento central de estas reflexiones es que se pusieron límites al abuso de poder a través de la redacción, impulso y aprobación de la Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR)[29]. En contraste con la lacerante austeridad neoliberal, que implicó continuos recortes a los programas sociales; surgió la austeridad republicana que hoy en el gobierno federal se ha convertido en un principio ético y moral que ha permitido reorientar el ejercicio presupuestal para el aprovechamiento social colectivo; cerrándole las puertas, al conflicto de interés, al dispendio y a los fenómenos de la puerta giratoria (2019b). Estas acciones intentaron transformar las organizaciones a favor de la sociedad y no sólo a favor del Estado, y con ello poner énfasis en los temas importantes como la democracia social, los derechos fundamentales y la igualdad.

Con la LFAR se recuperó este concepto tan importante y hoy ya no se habla de la austeridad sin adjetivos y ya no se practican las políticas de la austeridad neoliberal que recorta los programas sociales; sino que se defiende con leyes en mano y en beneficio de la ciudadanía la Austeridad Republicana de Estado que eliminó las Direcciones Generales Adjuntas, los gastos superfluos y que fortaleció el presupuesto asignado para atender las necesidades de la gente. Estas acciones inauguraron una nueva forma de entender y, sobre todo, conducir la administración pública con responsabilidad, honestidad y sin dispendio. Con más de 50 millones de personas en la pobreza, casi la mitad del país, el gobierno tenía el cinismo de destinar 8.5% del PIB a la burocracia, y apenas 7.5% al gasto social. Estas acciones buscaron dar un combate sin cuartel contra la corrupción y con las políticas de austeridad, se liberaron millones de pesos para beneficio de los más desprotegidos. Por ejemplo, durante mi gestión como Secretaria de la Función Pública logramos una reducción en el gasto presupuestario estimado de 16.73 millones de pesos mediante la desaparición de 75 plazas de nivel Director General Adjunto y su conversión a Direcciones de Área[30].

[29] Cámara de Diputados. DOF. 19-11-2019. "Decreto por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria". Disponible en: https://bit.ly/3IiIGQ7

[30] Secretaría de la Función Pública (2021). Segundo Informe de Austeridad Republicana. México. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3vsLlSH

De igual forma, cuando presidí la instalación del Comité de Evaluación de la Política de Austeridad Republicana logramos el ahorro de cerca de 560 mil millones de pesos con lo que se pudo hacer frente a la pandemia del Covid-19[31].

Como señalábamos líneas arriba, en la actual estructura organizacional de la administración pública seguimos gastando demasiado recursos humanos y presupuestales y ello hace que la deuda histórica para atender las necesidades los sectores más desvalidos y socialmente vulnerables, prevalezca. Si queremos honrar la máxima de "*no tener un gobierno rico, con un pueblo pobre*" es imperioso hacer un análisis profundo que nos lleve a una transformación administrativa y organizacional.

6. CAMBIOS NORMATIVOS Y BUROCRATIZACIÓN

El papel de la burocracia es un tema clave para las Administraciones Públicas, tanto que algunos autores como Uvalle (2012: 57) hablen de la burocracia como la variable que da energía y anima la operación cotidiana de la gestión pública: "Con la gestión pública se cumplen objetivos, se movilizan y se aplican recursos, además de que se organizan los movimientos que los gobiernos llevan a cabo en la vida comunitaria. No obstante, la gestión pública es variable dependiente de las burocracias, dado que su concreción se enlaza con los tramos de autoridad y las líneas de mando que están vigentes en las instituciones y de las cuales depende el trabajo cooperativo de los gobiernos".

Para algunos otros autores como Ramió (2020), la burocracia es un concepto polémico y contradictorio con dos aristas totalmente contrapuestas. Por una parte, presenta un sentido positivo que en la vieja tradición weberiana se vincula a lograr la racionalidad de los recursos humanos, informativos y materiales; y la neutralidad, la eficacia y la eficiencia de las instituciones públicas. Por otra parte, este concepto también incluye una visión negativa y hasta de connotaciones peyorativas que llevan a vincularla con yerros, disfunciones y corrupción.

Entre quienes han analizado este último sentido de la burocracia cabe destacar a Robert Merton (1938 y 1949), quien analizó las llamadas "disfunciones" burocráticas, entre las cuales destacan irracionalidades y desatinos como: el apego inflexible e irracional a los reglamentos, el culto enfermizo al procedimentalismo y el papeleo excesivo, la resistencia al cambio, la despersonalización de las relaciones humanas y laborales, la jerarquización

[31] Gobierno de México (2020). Secretaria Sandoval Ballesteros preside instalación del Comité de Evaluación de la política de Austeridad Republicana. México. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3uT9T8t

abusiva como base del proceso de toma de decisiones, el apego exagerado a rutinas y procedimientos, la exteriorización excesiva de signos de autoridad, y todos estos vicios, yerros y disfunciones dificultan la atención de ciudadanos y la entrega oportuna de los servicios a los principales beneficiarios de los bienes y servicios producidos a través de lo público y para el público. Por ello, una vez más citando a Uvalle, podemos coincidir en:

> La importancia institucional y operativa de las burocracias es por demás relevante para la comprensión de la gestión pública. Sin aludir a la burocracia, la gestión pública es un ejercicio abstracto, útil para la reflexión en sí, pero incompleto para situar la capacidad de realización de los propios gobiernos en el universo de la pluralidad y diversidad democráticas[32].

Si bien en su momento la Nueva Gestión Pública supuestamente buscó romper con la contradicción entre burocracia opaca y discrecional y prestación de servicios flexible, eficaz y eficiente, es claro que las culturas organizacionales de burocratización excesiva no han podido romper con los vicios y los elementos negativos que dejan tanto a las personas servidoras públicas como a la sociedad en su conjunto a verse expuestas a prácticas clientelares, a la corrupción administrativa y peor aún a la corrupción estructural (Sandoval 2016) que impiden la mejora de la prestación de servicios, todo lo cual ha generado inseguridad económica, jurídica, política y social.

Por eso debemos avanzar en no únicamente preocuparnos por la dimensión estrecha de prestación de servicios de la Administración Pública y olvidarnos de su importante dimensión democratizadora y de aporte al logro de la justicia distribucional y la robustez social y económica. Por ello, respaldamos la idea de Ramió (2020) sobre lo importante que es romper la convivencia conflictiva y desordenada de los dos modelos burocráticos imperantes: el burocrático y el gerencial y apostar por un modelo nuevo que lo trascienda: "El resultado perverso de esta convulsa convivencia entre el modelo burocrático y el gerencial es que puede flexibilizarse la parte burocrática de la Administración y, con ello, generar inseguridad jurídica y, en cambio, puede burocratizar la parte gerencial de la Administración y prestar servicios de manera poco eficaz y eficiente"[33].

---

[32] Uvalle Berrones, Ricardo (2012) *Gobernabilidad y gobernanza: en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. México. Instituto de Investigaciones Sociales. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3EuHBnW

[33] Ramió, Carles, (2020) *La burocracia: origen y destino*. Fundación *esPublico*. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3K7egkN

Para construir por ese necesario nuevo modelo de dimensión democratizadora y de auspicio de la justicia es importante contar con una administración pública austera, honesta, eficiente y profesional que permita la optimización del uso de los recursos públicos y la generación de resultados eficientes. Es impostergable por eso buscar la transformación burocrática hacia un modelo, si bien estandarizado, no irracional, inflexible y abusivo que sea inteligente para detectar y aprender de la excepción, que siempre auspicie la democracia, la austeridad republicana, que siempre apueste por la transformación a favor de los ciudadanos, que permita la *densificación de lo social* y que permita la eliminación, por aprendizaje permanente, de prácticas negativas, abusivas y perjudiciales promovidas por intereses privados y defraudaciones al interés público.

CONCLUSIONES.

Este artículo hemos repasado los orígenes teóricos, históricos y políticos del concepto de Austeridad Republicana y analizado los necesarios beneficios organizacionales y ahorros presupuestales que su aplicación generaría. Estas reflexiones nos han llevado incluso a proponer la creación de una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal que permita cambiar el diseño organizacional y acabe con las múltiples duplicidades y vicios administrativos que han producido un gobierno obeso con costos excesivos.

México ya no puede seguir con "un gobierno rico y un pueblo pobre" por ello en el actual gobierno se impulsó la Austeridad Republicana como el eje de la organización administrativa. Durante muchos años y con más énfasis a partir de la consolidación de las políticas neoliberales se auspició y se mantuvo un tipo de organización en la Administración Pública Federal altamente onerosa, burocratizante y supuestamente "descentralizada" que había estado alejada de la sociedad. Proponemos construir una Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal que honre los principios de la Austeridad Republicana y que acabe con las múltiples duplicidades y vicios administrativos que durante décadas produjeron un gobierno obeso con costos excesivos (Sandoval, 2022a).

La Austeridad Republicana de la actual administración se aleja de la visión y aplicación neoliberal de la austeridad que menoscabó el ejercicio de los derechos sociales y el funcionamiento y operación de los gobiernos y las administraciones públicas. La austeridad neoliberal siempre funcionó bajo la lógica de reducir la justicia social y los gastos de inversión del gobierno. El neoliberalismo avanzó pisoteando derechos y disminuyendo recursos a los programas sociales, con objeto de beneficiar intereses más concentrados en lo financiero y la operación de las corporaciones.

Por ello la "Austeridad Republicana" es diametralmente opuesta al concepto de "austeridad" utilizado por los gobiernos anteriores. La austeridad de los gobiernos previos se aplicaba al gasto público y los programas sociales. Se trató fundamentalmente de una austeridad para las clases subalternas, quienes se tuvieron siempre que "ajustarse el cinturón" frente a la carestía.

Para honrar el proyecto de la austeridad republicana y democratizar el gobierno, es necesario ir más allá de estas medidas de gasto para también atender el problema de manera estructural. Específicamente, se requiere una nueva organización del Poder Ejecutivo Federal y una nueva normativa desburocratizante y austera. La nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal que en su momento (el 19 de mayo de 2021) pusimos a consideración del presidente de la República desde la oficina de la Secretaria de la Función Pública buscó reducir los derroches en el gasto público y combatir la corrupción.

Si bien el neoliberalismo implico el eclipse del Estado a manos del mercado. No podemos reproducir hoy el eclipse de lo social a favor de lo estatal. Durante muchos años y con más énfasis a partir de la consolidación de las políticas neoliberales se auspició y se mantuvo un tipo de organización en la Administración Pública Federal altamente onerosa, burocratizante y supuestamente "descentralizada" que ha estado alejada de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

Coquis Velasco, Francisco Javier (2019) *La necesidad de nuevos modelos de organización administrativa en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. UNAM. Disponible en: https://bit.ly/35oE2mc

Fernández Ruíz, Jorge (2017) *Derecho administrativo*. Colección INEHRM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. UNAM. Disponible en: https://bit.ly/3MC7WUE

Guerrero, Omar (2004) *La Nueva Gerencia Pública*. México. Editores Fontamara. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: https://bit.ly/388wJjB

Juárez García, Benito Pablo (1852) "Gobernador del Estado de Oaxaca, ante la X Legislatura, al abrir el primer periodo de sus sesiones ordinarias, en Oaxaca". México.

Moreno Espinosa, Roberto (2010) *Génesis de la administración pública mexicana. las cuatro secretarías de estado, 1822-1836*. 200 años de la administración pública en México.

Moreno Espinosa, Roberto y Oscar Mauricio Covarrubias Moreno (coords.) (2018). *Los grandes problemas y procesos de nuestro tiempo*. Una visión al futuro. IAPAS.

Moreno, Roberto (2012) *Gobernabilidad y Gobernanza en la administración local*. Instituto de Investigaciones Sociales. México. p.445

Merton K. Robert (1938) *Ciencia, tecnología y sociedad en la Inglaterra del siglo XVII*. Alianza Universidad. Estados Unidos. Consultado el 20 de abril de 2022

Merton K. Robert (1949) *Teoría y Estructura Sociales*. Fondo de Cultura Económica. Estados Unidos. Consultado el 20 de abril de 2022

Morris, Stephen D. (2021) The corruption debates: Left vs. Right - adn Does it Matter- in the Americas. Hardcover

Ramió, Carles (2020) *La burocracia: origen y destino*. Fundación esPublico. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3K7egkN

Rose-Ackerman, S., & Sauca Cano, trad., J. M. (2021) Corrupción y COVID-19. *EUNOMÍA. Revista En Cultura De La Legalidad*, (20), 37-60. https://bit.ly/35ZsPJ8

Ruíz Martínez, Ana María (2015) *Las duplicidades administrativas: ¿tenemos demasiados niveles administrativos?* Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3JONQUt

Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira (2016) "Enfoque de la Corrupción "Estructural": Poder, impunidad y voz ciudadana" en *Revista Mexicana de Sociología*. Instituto de Investigaciones Sociales, Vol. 78, No. 1 Enero-marzo 2016, UNAM. Págs. 119-152. ISSN 0188-2503. http://revistas.unam.mx/index.php/rms/article/view/53484

Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira (2019a). *Objetivos del Relanzamiento de la Secretaría de la Función Pública*. Colección "Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización", Número 29, Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, ISBN: 978-607-30-0247-9. 107 págs. Octubre, 2019. Disponible en: https://bit.ly/3IDLQy5

Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira (2022) "Hacia una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal. Reforma Administrativa y Austeridad Republicana" Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM. Tomo LXXII, Vol. 72, No. 283 Mayo-Agosto 2022. Págs: 149-176. Disponible en: https://bit.ly/3xR2x5A

Uvalle Berrones, Ricardo (2012a) *Servicio Profesional y Nueva Gestión Pública en México*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3jYcEPw

Uvalle Berrones, Ricardo (2012b) *Gobernabilidad y gobernanza: en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. México. Instituto de Investigaciones Sociales. Disponible en: https://bit.ly/3EuHBnW

Zermeño y García Granados, Sergio (2021) *La ceguera de los modernos. Los códigos negados para el bienestar de las sociedades*. México. Editores Siglo XXI. p. 58.

HEMEROGRAFÍA Y DOCUMENTOS OFICIALES

Banco Mundial (2020). Datos PIB de México. Disponible en: https://bit.ly/35OXKaG

Banco Mundial, World Development Indicators database, Country Profile, México. Disponible en: https://bit.ly/36jeGGl

Cámara de Diputados (2019) "Tras tres horas de discusión, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen que expide la Ley Federal de Austeridad Republicana". Consultado el 12 de marzo de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3JkNcPk

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2020) *Declaración sobre la pandemia de COVID-19 y los derechos económicos, sociales y culturales*. 6 de abril de 2020. Disponible en: https://daccess-ods.un.org/tmp/2575539.05248642.html (E/C.12/2020/1).

CONEVAL, Glosario, pobreza. Disponible en: https://bit.ly/3KPXCXv).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Disponibles en: https://bit.ly/3tdtIXc

Diario Oficial de la Federación (2022) "Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022". Cámara de Diputados, DOF. México. Consultado el 8 de marzo de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3J1Lty3

Diario Oficial de la Federación (2022) "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". Cámara de Diputados. DOF. 05-04-2022. México. Consultada el 18 de abril de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3u4ePFR

Diario Oficial de la Federación (2021) "Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022". Cámara de Diputados. DOF. 12-11- 2021. México. Consultado el 8 de marzo de 2022. Disponible en: https://bit.ly/35CQy1D

Diario Oficial de la Federación (2019) "Decreto por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria". Cámara de Diputados. DOF. 19-11-2019. México. Disponible en: https://bit.ly/3IiIGQ7

Diario Oficial de la Federación (2021) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Cámara de Diputados. DOF. 28-05-2021. México. Consultado el 6 de marzo de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3JvFvpi

Diario Oficial de la Federación (2022) "Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022". Cámara de Diputados. DOF. 29-11-2021.México. Consultado el 8 de marzo de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3J1Lty3

Diario Oficial de la Federación (2021) Acuerdo por el que se autoriza la publicación del Manual que Regula las Remuneraciones de los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno. 26 de febrero de 2021. Disponible en: https://bit.ly/3D8tF2d

Diario Oficial de la Federación (2019) *Plan Nacional de Desarrollo*. DOF 12-07-2019, México, Consultado el 08 de marzo de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3HX6ngs

Forbes (2022) Cuánto ganan los líderes políticos europeos. Martín Serrano. 16 de febrero de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3tC6nOW

Gobierno de México (2019) Función Pública y SHCP dan a conocer medidas adicionales de austeridad republicana. México. Fecha: 3 de mayo de 2019. Disponible en: https://bit.ly/3Cwsg53

Gobierno de México (2020)"Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas", México. Consultado el 24 de marzo de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3wjZQtZ

Gobierno de México (2019) DOF. 30-08- 2019. "Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024". Secretaría de la Función Pública. México. Consultado el 9 de marzo de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3CMAVAF

Gobierno de México (2018) *Lineamientos General para el combate a la corrupción y la aplicación de una política de austeridad republicana. México*, Disponible en: https://bit.ly/3HYJDNl

Gobierno de México (3 de mayo de 2019) Gobierno de México. *Memorándum de Austeridad*. México. Disponible en: https://bit.ly/34tAlek

Gobierno de México (2021) *Versión estenográfica Conferencia de prensa del Presidente* López Obrador, Andrés Manuel,*del 7 de enero de 2021*.. México. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3rAyGMh

Instituto Nacional Electoral (2022) Directorio de Personal. Fecha: 14 de marzo de 2022. Consultado el 24 de marzo de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3tzsEgv

Latinobarómetro (2018) *Informe 2018*. Chile. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3ErCLaV

OEA (1969) *Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"* (OEA, San Jose de Costa Rica, 22 de Noviembre de 1969): Organización de las Naciones Unidas (1976).

OECD (2017) *"Estudios Económicos de la OCDE"*, México, enero 2017. Comité de Análisis Económico y del Desarrollo de la OCDE.

OECD (2017) *Government at a glance 2017.* Disponible en: https://bit.ly/3AdLIVl

OECD (2021) *Government at a glance 2021*. Disponible en: https://bit.ly/3qaSDbU

OECD (2020) "Average Wages (indicator)". doi: 10.1787/cc3e1387-en. Consultado el 9 de marzo de 2022. París. Disponible en: https://bit.ly/3HZLuS3;

OECD (2022) Average wages (indicator). doi: 10.1787/cc3e1387-en. https://bit.ly/365wO6H

OECD (2022) *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe*. 22 de abril de 2021". Chile. Consultado el 8 de marzo de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3u53eWV

OECD (2021) *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe*.". Chile. Consultado el 8 de marzo de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3u53eWV

ONU (1976) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. (1976) Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Derechos Humanos. Suiza. Disponible en línea en: https://bit.ly/3hTSk0Q

Secretaría de la Función Pública (2019) "*Versión estenográfica de la comparecencia de la Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, Secretaria de la Función Pública*". 14 de octubre de 2019. México. Senado de la República. disponible en: https://bit.ly/3HYJDNl

Secretaría de la Función Pública (2021a) *Oficio número FP/100/130/2021/ dirigido al Lic. Andrés Manuel López Obrador*. México. Oficina de la C. Secretaria de la Función Pública.

Secretaría de la Función Pública (2021b) *Segundo Informe de Austeridad Republicana*. México. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3vsLlSH

Secretaría de la Función Pública (2021c) *Análisis Organizacional. Administración Pública Federal*. México. Consultado el 18 de abril de 2022.

Secretaría de la Función Pública (2019b) "*Ley Federal de Austeridad Republicana*" en Diario Oficial de la Federación, Secretaría de la Función Pública, Gobierno de México, Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 19 de noviembre de 2019, http://bitly.ws/gD64

Senado de la República (2019a) "*Aprobada la Ley Federal de Austeridad Republicana*". México. Consultado el 8 de marzo de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3whK7f5

Sistema de Administración Tributaria (2021) "R*eunión de la Comisión de Hacienda y Crédito Público*". Realizada en la Cámara de Diputados, para el "Análisis del paquete económico 2022". México. 17 de octubre de 2021, 21 de octubre de 2021. https://bit.ly/3u1RHYw

Universidad Nacional Autónoma de México (2022) *Museo de las Constituciones*. México. Consultado el 22 de marzo de 2022. Disponible en: https://bit.ly/3ibVvAP

Hacia una gestión de redes sociales digitales en la Administración Pública:

Elementos para un modelo de gestión por redes

Por José Luis Ramos Alderete

Recibido 12/02/23 Aceptado 14/04/23

RESUMEN

El artículo parte de presentar estudios sobre la adopción de redes sociales digitales (RSD) en la Administración Pública, que permiten observar patrones sobre el predominante uso que se les da como medios de comunicación unidireccional de información institucional y sobre su limitado aprovechamiento como medios de interacción entre gobierno y ciudadanos que propicien formas de diálogo, participación y colaboración. Para comenzar a hacer frente a esta situación se desarrollan una serie de procedimientos y estrategias orientados a ir concibiendo un modelo de gestión de RSD flexible, en red y afín a su dinámica de interacción para la Administración Pública.

Palabras Clave: Redes Sociales Digitales, Administración Pública, Gobiernos Locales, *Facebook*, *Twitter*

The article starts from presenting studies on the adoption of social media in the Public Administration, which allow us to observe patterns on the predominant use given to them as means of unidirectional communication of institutional information and on their limited use as means of interaction between government and citizens that promote forms of dialogue, participation and collaboration. To begin to deal with this situation, a series of procedures and strategies are developed aimed at conceiving a flexible social media management model, in a network and according to its interaction dynamics for the Public Administration.

Keywords: *Social Media, Public Administration, Local Governments, Facebook, Twitter*

INTRODUCCIÓN

Desde que hicieron su aparición las redes sociales digitales (RSD) los gobiernos y sus administraciones públicas las han tratado de adoptar para apoyar algunas de sus tareas. Sin embargo, el aprovechamiento de su potencial en el sector público ha sido limitado, se han empleado más como un medio de difusión de información institucional, promoción de programas o funcionarios muy en la lógica de lo que se conoce como la comunicación social.

A lo largo de la última década se han venido realizando estudios orientados a conocer la forma cómo las administraciones públicas han comenzado a utilizar las RSD. Los resultados muestran ciertos patrones entre los que destacan que las RSD se están empleando preponderantemente como medios de comunicación complementarios a los que tradicionalmente se ha utilizado. En cambio, se usan de forma incipiente como medios para proveer servicios y no se alcanza a visualizar su potencial como medios para generar espacios o mecanismos de rendición de cuentas, diálogo, participación o colaboración entre gobierno y ciudadanos, como lo han propuesto el Gobierno Abierto (Bertot, Jaeger y Grimes, 2012; Martínez Puón, 2012; Quintanilla y Gil, 2013; Oszlak, 2016;) y la gobernanza pública inteligente (Criado, 2016).

El objetivo de este artículo consiste en aportar datos específicos sobre la forma en que las alcaldías Benito Juárez y Venustiano Carranza de la Ciudad de México utilizan *facebook* y *twitter*, así como presentar resultados de otros estudios que se han formulado en torno a la adopción de RSD en gobiernos locales.

La información y análisis que se presentan permiten advertir que las administraciones públicas están teniendo importantes dificultades para adaptarse a la dinámica de las RSD, las usan para difundir contenidos sobre obras públicas, actividades de funcionarios, efemérides pero muestran bajas capacidades para responder a los comentarios de los ciudadanos, para generar conversación, aprovechar la información que se genera en las RSD, y el potencial participativo de los ciudadanos.

Estas limitaciones llevan a reflexionar respecto a los factores que están provocando esta situación y las formas de cómo comenzar a afrontarlas. La Administración Pública tradicionalmente se ha enfocado en procesos de gestión dentro de sus estructuras ad-

ministrativas, pero las RSD implican esencialmente una interacción con ciudadanos a través de una plataforma tecnológica, por lo que es necesario pensar en formas diferentes de gestión más compatibles con procesos altamente interactivos.

Por lo que en este artículo se plantean ideas que permitan comenzar a configurar procedimientos de gestión más flexibles orientados a atender con mayor eficacia lo que los ciudadanos demandan y expresan RSD, insertarse de mejor forma en las interacciones que generan y aprovechar su potencial para propiciar formas de participación y colaboración. Para ello, se desarrollan una serie de propuestas que tienen el propósito de plantear un esquema general de organización y gestión de las RSD en la Administración Pública con procedimientos y estrategias específicos.

1. FORMAS DE USO DE REDES SOCIALES DIGITALES EN INSTANCIAS DE GOBIERNO DE PRIMER CONTACTO CON CIUDADANOS EN LA CIUDAD DE MEXICO

En México como en otras latitudes poco tiempo después de la aparición de las RSD en el mundo virtual diferentes instancias de gobierno comenzaron a utilizarlas con mayor o menor intensidad. No obstante, en la academia especializada en Administración Pública apenas en los años recientes se ha comenzado a estudiar este tema. En el presente apartado se presentan datos de una investigación[1] orientada a tratar de comenzar a entender las formas de uso de las RSD en el sector público y su grado de aprovechamiento.

Para seleccionar las instancias de gobierno a estudiar en la referida investigación se tomó en cuenta el nivel de desarrollo social y económico de la demarcación territorial en que se desenvuelven (incluyendo tamaño de la población), así como el nivel de desarrollo de su Administración Pública (capacidades institucionales). También se buscó que se ubicaran en un entorno urbano en el que los ciudadanos ya tuvieran un cierto conocimiento de las RSD.

En primer término, la selección se orientó hacia la Ciudad de México por tratarse de la principal urbe del país con una importante dinámica de demandas de los ciudadanos hacia sus autoridades. De esta manera, se seleccionó una alcaldía con un nivel alto (Benito Juárez) y otra con un nivel medio (Venustiano Carranza) de desarrollo so-

[1] El título de la investigación es: *La Administración Pública y el Enfoque de Redes: Hacia un Nuevo Perfil de Gestión por Redes Sociales Digitales* que fue presentada por José Luis Ramos Alderete en octubre de 2020 para obtener el grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

cio-económico y de su Administración Pública, con el fin de poder observar variaciones a partir de los datos que se recabaran de estas alcaldías.

Las RSD que se eligieron fueron *facebook* y *twitter* por ser las más conocidas y de mayor crecimiento en el momento en que se hizo la investigación. La información se recabó de las cuentas oficiales de estas RSD de las alcaldías Benito Juárez y Venustiano Carranza durante un periodo de 30 días entre junio y julio de 2018.

Para ordenar la información recabada se elaboraron varios cuadros en los que se hacen distintas clasificaciones de los datos, que permitieron formular una serie de análisis que dan cuenta de los alcances y limitaciones en el uso y aprovechamiento de las RSD en los casos de estudio. Enseguida se presentan los cuadros con sus respectivos análisis.

En primer lugar, se tiene que durante el periodo estudiado las alcaldías Benito Juárez y Venustiano Carranza hicieron un total de 98 publicaciones considerando tanto *facebook* como *twitter* que se clasificaron en los rubros que se observan en cuadro no. 1.

Cuadro no. 1
Clasificación de las publicaciones en *facebook* y *twitter*
de las alcaldías B. Juárez y V. Carranza

Publicaciones relacionadas con	Benito Juárez		V. Carranza		Total
	Facebook	Twitter	Facebook	Twitter	
Difusión de programas	1	4	3	7	15 (15.30%)
Eventos culturales, deportivos o recreativos	-	-	17	13	30 (30.61 %)
Difusión de información general	8	8	5	4	25 (25.51%)
Avisos a la ciudadanía	-	-	1	8	9 (9.18%)
Acciones	1	1	-	1	3 (3.06 %)
Servicios	-	-	8	8	16 (16.32 %)
Total	10	13	34	41	98 (100%)

Fuente: José Luis Ramos Alderete (2020), *La Administración Pública y el Enfoque de Redes: Hacia un Nuevo Perfil de Gestión de Redes Sociales Digitales* (tesis de doctorado), México, FCPyS, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 287, 288, 300, 316.

Las publicaciones relacionadas con rubros de difusión de programas, eventos o información ascienden 79 (80.61%) mientras que las relacionadas con temas de gestión fueron sólo 19 (19.38%). De manera clara emplean las RSD para publicitar progra-

mas gubernamentales, obras o acciones de las alcaldías, para promocionar eventos recreativos, deportivos o culturales que llevan a cabo, o bien, para dar a conocer efemérides o materiales con contenidos cívicos. Sólo de forma incipiente se utilizan las RSD para atender demandas específicas y gestionar servicios.

Por su parte, los ciudadanos ante las publicaciones sobre programas, obras o acciones que realizan las autoridades reaccionan de forma muy crítica, señalando ineficiencias, trabajos pendientes o falta de atención a otras demandas. Al hacer una clasificación de los comentarios de los ciudadanos por el grado de su aprobación sobre el contenido de las publicaciones de las alcaldías, se observan los siguientes datos:

José Luis Ramos Alderete

Es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y profesor por la misma facultad. Este artículo es parte de la investigación doctoral: *La Administración Pública y el Enfoque de Redes: Hacia un Nuevo Perfil de Gestión por Redes Sociales Digitales*.

jose.ramos@politicas.unam.mx

Cuadro no. 2
Grado de aprobación de los ciudadanos a publicaciones
en *facebook* y *twitter* de las alcaldías B. Juárez y V. Carranza

Alcaldía	Tipo Red Social Digital	Comentarios a publicaciones				
		Totalmente reprobatorios	Reprobatorios	Neutrales	Satisfactorios/ Positivos	Muy satisfactorios/ Muy positivos
Benito Juárez	Facebook	21	3	3	0	0
	Twitter	3	10	0	1	0
Venustiano Carranza	Facebook	0	4	0	1	1
	Twitter	1	5	0	1	0
Total		25 (49.01%)	22 (43.13%)	3 (5.88%)	3 (5.88%)	1 (1.96%)

Fuente: José Luis Ramos Alderete (2020), *La Administración Pública y el Enfoque de Redes: Hacia un Nuevo Perfil de Gestión de Redes Sociales Digitales* (tesis de doctorado), México, FCPyS, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 284, 297, 309, 327.

Es muy evidente que los ciudadanos expresan comentarios muy desaprobatorios. Por una parte, está la lógica de las autoridades de comunicar, difundir o promover programas, obras públicas o acciones que llevan a cabo y, por otra parte, los ciudadanos reaccionan percibiendo que se pretender hacer una cierta labor de promoción de las actividades de las alcaldías en las RSD pero tienen información o experiencias respecto a los problemas cotidianos que enfrentan y que no se atienden o que las autoridades atienden con ineficiencias. En un análisis de las expresiones de los ciudadanos *facebook* y *twitter* se pueden observar datos específicos sobre estas reacciones de los ciudadanos, como las que se muestran en cuadro 3.

Cuadro no. 3
Grado de aprobación de los ciudadanos a publicaciones
en *facebook* y *twitter* de las alcaldías B. Juárez y V. Carranza[2]

Comentarios con	B. Juárez		V. Carranza	
	facebook	twitter	facebook	twitter
Expresiones de reclamo/insatisfacción sobre obras o acciones de gobierno o funcionarios públicos en general	1 (01.88%)	1 01.11	0 0	1 02.00
Expresiones de reclamo/insatisfacción sobre obras o acciones de la alcaldía	16 (30.18%)	26 28.88	19 16.81	11 22
Críticas sobre desempeño/gestión general de la alcaldía	8 (15.94%)	4 04.44	0 0	0 0
Expresiones de aprobación/satisfacción sobre trabajos, eventos realizados	0 (0%)	0 0	7 06.19	1 02.00
Expresiones de apoyo	0 (0%)	4 04.44	4 03.53	1 02.00

Fuente: José Luis Ramos Alderete (2020), *La Administración Pública y el Enfoque de Redes: Hacia un Nuevo Perfil de Gestión de Redes Sociales Digitales* (tesis de doctorado), México, FCPyS, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 341, 343, 344-346.

En las publicaciones que difunden eventos hay comentarios más favorables, de interés hacia éstos e incluso hay expresiones positivas. Las publicaciones con efemérides y contenidos cívicos captan poco interés. No obstante, en los diferentes tipos de publi-

[2] Los porcentajes en este cuadro se calcularon con base al total de comentarios que emitieron los ciudadanos. En *facebook* ascendió a 53 y en *twitter* a 90.

caciones se advierte que, sin importar su contenido, frecuentemente los ciudadanos emplean la posibilidad de hacer comentarios en *facebook* y *twitter* para expresar su malestar en torno a problemas o situaciones que les afectan cotidianamente, hacen críticas, reclamos, plantean sus puntos de vista e incluso externan planteamientos o propuestas. Así mismo, los ciudadanos comienzan a utilizar las referidas RSD para solicitar servicios, información sobre trámites o asuntos específicos. Al hacer una clasificación de los comentarios de acuerdo a su al tipo de planteamiento que hacen los ciudadanos, se obtienen los datos que se muestran en el cuadro no. 4.

Cuadro no. 4
Clasificación de comentarios a publicaciones en *facebook* y *twitter* de las alcaldías B. Juárez y V. Carranza, según su tipo de planteamiento

Alcaldía	Tipo Red Social Digital	Tipo de planteamiento						
		Preguntas	Solicitudes de información	Quejas	Demandas	Denuncias	Propuestas	Total
Benito Juárez	facebook	1	2	9	10	12	17	51
	twitter	4	0	14	26	8	3	55
Venustiano Carranza	facebook	17	2	3	33	0	1	56
	twitter	9	5	3	14	1	2	34
Total		31 (15.81%)	9 (04.59%)	29 (14.79%)	83 (42.34%)	21 (10.71%)	23 (11.73%)	196 (100%)

Fuente: José Luis Ramos Alderete (2020), *La Administración Pública y el Enfoque de Redes: Hacia un Nuevo Perfil de Gestión de Redes Sociales Digitales* (tesis de doctorado), México, FCPyS, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 289, 301, 317, 336.

Las autoridades locales tienden a no responder los comentarios que expresan críticas, reclamos o inconformidades, a hacer caso omiso de los comentarios que plantean sugerencias y en algunas ocasiones tratan de atender los casos en los que se plantean demandas específicas o se solicitan servicios de su ámbito de competencia.

En el cuadro no. 5, se presentan datos sobre el nivel de atención a los planteamientos que los ciudadanos formulan dentro de los espacios para responder/comentar a las publicaciones en *facebook* y *twitter* de las alcaldías estudiadas.

Cuadro no. 5
Nivel de atención a planteamientos de los ciudadanos en las publicaciones en *facebook* y *twitter* de las alcaldías B. Juárez y V. Carranza

Alcaldías	Tipo Red Social Digital	Nivel de atención a planteamientos de los ciudadanos					
		Hubo respuesta gubernamental	Insuficientemente atendidas	Regularmente atendidas	Atendidas	Muy bien atendidas	Tiempo promedio de respuesta
Benito Juárez	facebook	0	0	0	0	0	0
	twitter	3	0	0	3	0	10:52 hrs.
Venustiano Carranza	facebook	24	0	1	21	1	15:45
	twitter	7	1	1	5	0	7 días 18:07 hrs.

Fuente: José Luis Ramos Alderete (2020), *La Administración Pública y el Enfoque de Redes: Hacia un Nuevo Perfil de Gestión de Redes Sociales Digitales* (tesis de doctorado), México, FCPyS, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 289, 302, 319, 337.

Estos datos permiten advertir que prácticamente no existen estrategias o protocolos de respuesta a los ciudadanos. Ante solicitudes similares a veces hay una respuesta pero a veces no hay ningún tipo de atención.

En el siguiente apartado se presenta una serie de estudios que guardan similitudes con los resultados que se acaban de exponer, ya que se enfocan a gobiernos locales de primer contacto con los ciudadanos pero, sobre todo, porque permiten observar formas de uso básicas de las RSD como las expuestas en para los casos de la alcaldías Benito Juárez y Venustiano Carranza de la Ciudad de México.

2. OTRAS EXPERIENCIAS DE USO DE REDES SOCIALES DIGITALES EN GOBIERNOS LOCALES

Entre los primeros estudios sobre RSD en administraciones municipales en Hispanoamérica está el de 2013 desarrollado por Balcells, Padró-Solanet y Serrano (2013), quienes abordaron el uso de *twitter* en una muestra de 93 ayuntamientos catalanes de España. Estos académicos observaron que hay una preminencia por utilizar twitter

como una forma de mantener informados a los ciudadanos sobre los problemas locales, para hacer más visibles las actividades de los ayuntamientos, lo cual se limita a una forma de comunicación unidireccional.

Las funciones orientadas a un uso interactivo de *twitter* tienen muy poco desarrollo por lo que es muy limitada la posibilidad de que los ciudadanos puedan expresar sus demandas y, por lo mismo, no se incentiva la capacidad de respuesta del gobierno local. Únicamente una minoría de las cuentas de *twitter* están destinadas a ser interactivas e informativas al mismo tiempo. En el referido estudio se señala que las RSD tienden a ser utilizadas por las instituciones gubernamentales como una forma de transmitir información en vez de dialogar con las partes interesadas.

Por su parte Estebaranz y Ramilo (2013) realizaron otro estudio en la Comunidad autónoma Vasca específicamente en las diputaciones forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa y los once ayuntamientos vascos de más de 50,000 habitantes, en torno a su presencia en las RSD. Algunas de sus conclusiones tienen ciertas coincidencias con lo expuesto en el apartado anterior ya que señalan que en los casos estudiados:

- Usan las RSD para comunicar de manera unidireccional, sin buscar activamente la interacción con la ciudadanía.
- Son muy bajos los niveles de conversación, la ampliación de los contenidos publicados así como el interés por los contenidos compartidos en los perfiles y páginas de las RSD.
- Hay numerosas cuentas para distintos proyectos con pocas publicaciones, participantes y conversación, lo adecuado sería contar con pocas cuentas y utilizar una etiqueta o *hashtag* para facilitar la difusión, seguimiento y escucha activa de un tema.

Salgado e Ibáñez (2015) aportan otro estudio sobre la estrategia de la presencia en *facebook*, *twitter* y *YouTube* de la Junta de Castilla y León, España. Estos académicos apuntan como una de sus conclusiones que el principal reto y objetivo es conseguir una mayor y más fluida interacción con los ciudadanos, tarea que se abordaría junto con la optimización de las actuaciones que se llevan a cabo en el día a día.

En México, Negrete-Huelga y Rivera-Magos (2018) estudiaron cómo se vinculan las estrategias para la gestión de *twitter* y *facebook* de los gobiernos estatales de Hidalgo y Querétaro con los planteamientos del Gobierno Abierto. En Hidalgo no se observaron actividades relacionadas con la interacción con los ciudadanos, mientras que en Querétaro los encargados de la gestión de sus RSD, además de proponer contenidos, realizan esfuerzos para dar respuesta a los ciudadanos.

En las conclusiones de este estudio se señala que en Hidalgo *twitter* y *facebook* se conciben como medios tradicionales de comunicación, mientras que en Querétaro las actividades reflejan un uso como herramienta de interacción sólo vinculada a trámites y servicios pero no propician prácticas de Gobierno Abierto.

Por su parte, Ure (2015) estudió la comunicación de la Administración Pública en RSD en Buenos Aires, Argentina y Bolonia, Italia. Con base en información que recabó de *facebook*, *twitter* y *Youtube* en octubre y noviembre de 2014 observó que el contrato comunicativo que propone Buenos Aires es netamente unidireccional, en el que domina el "decir". En cambio, en Bolonia el contrato comunicativo es mixto con preponderancia de mensajes unidireccionales pero con importantes elementos conversacionales, como la respuesta y la mención a individuos, o la publicación de logros o actividades promovidas por organizaciones privadas o no gubernamentales.

Así mismo, Ure señala que en Buenos Aires el modelo de gestión de RSD es más abierto e inclusivo mientras que en Bolonia tiende a ser más cerrado y autorreferencial. Otro aspecto a destacar es que en ambas ciudades es marginal el grado de aprovechamiento de las posibilidades de colaboración con los ciudadanos en las RSD.

En una investigación más reciente, Cervi, Lladó y Vila (2022) hicieron un estudio comparativo del uso de *facebook*, *twitter* e *Instagram* en los ayuntamientos españoles de Barcelona, Sabadell y Manresa. La información que recabaron de estas RSD entre septiembre y noviembre de 2020 les permitió observar que ninguno de los referidos ayuntamientos aprovecha las potencialidades que ofrecen las RSD para impulsar la participación ciudadana en los asuntos públicos y practican una comunicación 100% unidireccional. Por lo tanto, el debate entre Administración y ciudadano es nulo, no se promueve la participación e interacción, el uso que hacen de las RSD es meramente informativo.

No obstante, también observaron que los tres ayuntamientos analizados consiguen un alto porcentaje de publicaciones que contienen información de servicio público. Sin embargo, las publicaciones que cosechan un porcentaje más alto de *likes* no coinciden, en su mayoría, con las que se podrían considerar con contenidos sobre el desarrollo de políticas municipales. En las publicaciones analizadas hay información de servicio público, pero se adivina también una voluntad política de poner al líder como autor del logro y protagonista de la noticia.

3. PROCEDIMIENTOS DE MANEJO DE LAS REDES SOCIALES DIGITALES EN LAS ALCALDÍAS BENITO JUÁREZ Y VENUSTIANO CARRANZA

Los estudios que se han expuesto sobre el uso de RSD en la Administración Pública nos dan un panorama general respecto a su limitado aprovechamiento, pero si nos introducimos a los procedimientos más específicos sobre su manejo se pueden observar formas de gestión tradicionales que están encontrando dificultades para adaptarse a la dinámica propia de las RSD que exponen en este apartado.

En la ya citada investigación *La Administración Pública y el Enfoque de Redes: Hacia un Nuevo Perfil de Gestión de Redes Sociales Digitales* se formularon entrevistas semiestructuras a los responsables de las RSD en las alcaldías Benito Juárez y Venustiano Carranza en agosto y septiembre de 2018 respectivamente, que permiten advertir que para dar seguimiento al cúmulo de información que se genera en *facebook* y *twitter*, las áreas de comunicación social de las alcaldías han establecido procedimientos básicos que realizan con recursos humanos limitados.

Estos procedimientos se centran en identificar las demandas relacionadas con los trámites y servicios que proporcionan. Para el resto de la información no existen procedimientos específicos de recopilación, procesamiento y aprovechamiento para algún fin institucional.

En el caso de las demandas específicas de trámites y servicios se suele canalizar al ciudadano a otras instancias de atención fuera de las RSD como páginas *web* o mecanismos tradicionales de atención ciudadana. Otra forma de canalización de las demandas consiste en que el personal que da seguimiento a las RSD las ingresa al Centro de Servicios y Atención Ciudadana (CESAC) o a algún otro sistema informático que han sido diseñados para facilitar la gestión de trámites y servicios en las alcaldías.

Esta descripción de la forma como se gestionan las RSD en las alcaldías estudiadas permite advertir lo siguiente:

- Se procesa sólo una parte de la información que se genera en las RSD que tiene que ver con la demanda de servicios.
- Se han desarrollado sólo procedimientos básicos de seguimiento, procesamiento y aprovechamiento de la información producida en las RSD, los cuales no se encuentran plasmados en documentos institucionales.
- El área administrativa específica es la que conoce la información que se genera en las cuentas institucionales de *facebook* y *twitter*, mientras que para el resto de la estructura de las alcaldías lo que ocurre en las RSD no tiene mucha relevancia.

- No existe una vinculación directa y horizontal de las demandas de trámites y servicios que se generan en las RSD con los sistemas informáticos de gestión con que cuentan las alcaldías.
- Aunque los sistemas informáticos de gestión interna de las alcaldías tienen un diseño para operar de forma horizontal en red, las áreas involucradas en atender las demandas mantienen un esquema organizacional departamental en el que se conserva autonomía de actuación sobre la definición de prioridades y el manejo de los recursos que tienen asignados.
- Fuera de su vinculación mediante determinados sistemas informáticos, las diferentes áreas que integran las estructuras administrativas de las alcaldías se encuentran organizadas de forma jerárquica, con líneas de mando verticales, con funciones y recursos específicos.

Ahora bien, cómo es que se puede comenzar a hacer frente a esta serie de problemas de gestión. En primera instancia, es necesario lograr una mayor vinculación entre lo que sucede en las RSD y las estructuras administrativas. Para lo cual se puede pensar en diseñar un modelo más articulado de conexiones que permita un eficiente flujo de información que se ajuste a la dinámica de generación de publicaciones en las RSD y su canalización hacia las instancias administrativas que pueden darles seguimiento, conversación y respuesta.

Al respecto, es posible ir configurando un modelo de gestión para las RSD basado en un enfoque de redes en el que se establezca un esquema general de organización y gestión, así como líneas generales de operación, procedimientos específicos de gestión y grandes estrategias. En el siguiente apartado se ofrecen una serie de propuestas orientadas a tratar de dar forma a un modelo de gestión propio para las RSD.

4. PROPUESTA GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

En cuanto a la forma de organización, es necesario lograr una mayor y mejor articulación entre las diferentes áreas que componen la estructura administrativa en un gobierno local, lo que implica flexibilizar las líneas jerárquicas de mando y facilitar los procesos de interacción entre unidades administrativas internas, funcionarios y personal operativo.

Es necesario que se relaje la estructura de división departamental y las rígidas líneas de mando que hay al interior de cada unidad administrativa mediante la creación de mecanismos y espacios de comunicación, coordinación de esfuerzos y provisión de recursos.

Lo más conveniente es que estos mecanismos y espacios se normaran y se formalizaran en documentos institucionales y se implementaran con el apoyo de sistemas informáticos, a fin de que tuvieran una plataforma de operación digital que enlazara a todas las áreas administrativas de forma permanente. Este esquema de operación integraría a toda la estructura administrativa en una sola red informáica. A su vez, sería conveniente que una unidad administrativa específica se encargara de la gestión de las RSD la cual se pondría en contacto mediante la red informática institucional con el resto de las áreas de forma directa.

La flexibilización de las estructuras administrativas debe ir acompañada de nuevos procesos de gestión que se pueden ir construyendo a partir de las propuestas que se describen a continuación. Diseñar e implementar procedimientos para:

- El seguimiento y la captación de la información que se genera en las cuentas institucionales abiertas en las RSD.
- La revisión, sistematización y análisis de la información captada de las RSD.
- Canalizar de forma directa (sin intermediarios administrativos) las demandas de trámites y servicios así como las solicitudes de información a los sistemas informáticos con que se cuenta para la atención de éstas.
- Canalizar las quejas, reclamos, críticas, propuestas o planteamientos a las áreas que puedan atender o aportar información sobre las mismas.
- Integrar respuestas a las quejas, reclamos, críticas, propuestas o planteamientos y comunicarlas a los ciudadanos.
- Sistematizar y analizar la información captada de las RSD identificando contenidos que puedan retroalimentar a las políticas, programas y acciones institucionales.
- Crear contenidos específicamente diseñados para hacer publicaciones de interés para los ciudadanos en las RSD con base en la información captada en las cuentas institucionales de las RSD más utilizadas.

Por otra parte, también sería necesario:

- Desarrollar un *software* para llevar a cabo las actividades que implica la implementación de los procedimientos señalados en los puntos anteriores.
- Reclutar personal (o aprovechar el que ya se cuenta) con un perfil profesional adecuado para realizar los trabajos que implican llevar a cabo los procedimientos señalados en los puntos anteriores, capacitarlos en tareas específicas y promover la especialización y la generación de *expertise* en la gestión de RSD en el sector público.

- Crear protocolos para generar y comunicar las respuestas a las diferentes demandas y comentarios que formulan los ciudadanos en las RSD.
- Crear espacios y mecanismos especialmente diseñados para RSD en los que se traten problemas o asuntos de alto impacto o interés para los ciudadanos, orientados a construir un diálogo público en el que las personas expongan sus puntos de vista, las autoridades expresen las complejidades que implican y los recursos con los que se cuentan para atenderlos. En todo caso, lo que se buscaría es aportar elementos para generar consensos, definir prioridades, estrategias y acciones que eventualmente se pudieran tomar.

4.1 ESTRATEGIAS GENERALES

En este sub apartado se desarrollan seis estrategias concatenadas que se orientan a establecer líneas de acción, procesos de gestión, espacios y mecanismos de interacción entre gobierno y ciudadanos para procesar la información que se genera en las RSD, crear espacios de diálogo público, participación y colaboración, así como a establecer procedimientos de aprovechamiento de la información para retroalimentar proyectos, programas o acciones institucionales.

El fin último de estas estrategias es el de evolucionar de un uso de las RSD como medio alternativo de comunicación hacia la construcción de una auténtica gestión de RSD que permita posicionar paulatinamente a los gobiernos y sus administraciones públicas en el espacio público digital en el que se desenvuelven las RSD y en el que actualmente juegan un papel sumamente limitado.

a) Procesar y responder las demandas, sugerencias y críticas bajo un esquema de red

Uno de los principales problemas que se detectó a partir del análisis de la información de *facebook* y *twitter* recabada de las cuentas de las alcaldías Benito Juárez y Venustiano Carranza, así como en otros estudios fue el bajo nivel de respuesta a los comentarios que expresan los ciudadanos.

Esta situación tiene dos grandes consecuencias, por una parte, el ciudadano no encuentra interlocución, se queda hablando solo y, por otra parte, se genera la idea de que se evade dar una respuesta, o bien, que hay una baja o nula capacidad para atender una demanda, crítica o sugerencia. La falta de respuesta impide la construcción de una comunicación entre autoridades y ciudadanos que termina contribuyendo al de-

terioro de la relación entre éstos, así como a reforzar la imagen de falta de eficiencia de las autoridades.

A su vez, los hallazgos de la investigación *La Administración Pública y el Enfoque de Redes: Hacia un Nuevo Perfil de Gestión de Redes Sociales Digitales* (2020), permiten observar que cuando las autoridades dan respuesta a los comentarios de sus seguidores hay una tendencia a mejorar la comunicación y disminuir la tensión que frecuentemente acompaña las expresiones de los ciudadanos en temas o asuntos que les afectan cotidianamente.

Por ello, es necesario establecer como primera estrategia dar respuesta a los comentarios que expresan los ciudadanos en las publicaciones en RSD. Para iniciar, es necesario establecer un procedimiento para captar y clasificar el tipo de reacciones tales como: me gusta, veces compartido o *retweets* y comentarios. Este procedimiento debe estar a cargo de un área administrativa específica que de forma propositiva se puede denominar Unidad de Gestión de Redes Sociales Digitales (UGRSD).

La información sobre me gusta, veces compartido o *retweets* debe separarse y procesarse para conocer el nivel de aprobación e interés de los seguidores respecto a las publicaciones institucionales. Asimismo, esta información se debe tomar en cuenta para diseñar el contenido de las nuevas publicaciones que se difundan en RSD. Por su parte, el contenido de los "comentarios" debe ser sometido a un proceso de clasificación en por lo menos los siguientes rubros:

- Solicitudes de información
- Solicitudes de orientación sobre trámites
- Solicitud de servicios
- Críticas
- Putos de vista o planteamientos sobre problemas o asuntos públicos
- Propuestas o sugerencias sobre problemas o asuntos públicos
- Expresiones de: a) aprobación, b) neutrales y c) generales que no requieren estrictamente de una respuesta.

La UGRSD se encargaría de canalizar el contenido de los comentarios por dos vías: a) para el caso de la solicitud de servicios o la realización de trámites, si se cuenta con algún sistema informático institucional para la gestión de éstos, se deben ingresar de forma directa a dicho sistema, 2) para el caso del resto de los rubros, se remitirían a cada área administrativa los asuntos, temas o contenidos específicos en los que tengan competencia mediante un sistema informático de comunicación interno que se implemente para este fin. Cada área administrativa designaría a un responsable para recibir y

dar respuesta a los contenidos de los comentarios de su competencia en los tiempos que se definieran. Las respuestas se redactarían de acuerdo con un protocolo que se elabore para este fin en el que se cuide la forma de comunicación con los ciudadanos empleando un lenguaje accesible, institucional y cordial.

En caso de que la respuesta fuera de la competencia de una sola área administrativa o proviniera de algún sistema informático de gestión, se transmitiría sin ninguna otra intermediación al ciudadano. Pero si en la respuesta participaran varias áreas, la UGRSD integraría una sola, la pondría a consideración de los funcionarios que tuvieran competencia sobre el tema (mediante el sistema informático de comunicación interno) y posteriormente la remitirían al ciudadano en la red social digital en la que se generó originalmente la demanda. Cuando el ciudadano volviera a generar otro comentario, de nueva cuenta se sometería al procedimiento que se acaba de describir.

En lo que respecta a las expresiones generales, de aprobación o neutrales que no demandan estrictamente de una respuesta, se buscaría clasificarlos en grandes rubros y elaborarles comentarios empáticos hacia las expresiones de los ciudadanos. Estos comentarios se publicarían como una forma de respuesta a lo expresado por los ciudadanos a fin de hacerles notar que fueron escuchados y que se toman en cuenta de alguna forma.

La UGRSD se encargaría de implementar un procedimiento o desarrollar una herramienta informática que conecte los sistemas de gestión institucionales y el sistema de comunicación interno[3] a *facebook* y *twitter*, a fin de que las respuestas se comuniquen de forma eficiente a los seguidores de dichas RSD.

Con esta propuesta de operación en red se buscaría elevar la capacidad para dar respuesta a los comentarios que expresan los ciudadanos en *facebook* y *twitter*, a la vez que se crearían procedimientos para captar y sistematizar la información que se genera en estas RSD. Cada área administrativa se encargaría de crear procedimientos para analizar los contenidos de los comentarios expresados en RSD que les canalice la UGRSD, a fin de tomarlos en cuenta para retroalimentar las funciones, objetivos institucionales, programas y acciones de su competencia.

La UGRSD también crearía procedimientos para analizar la información de RSD y junto con los análisis que generen el resto de las áreas administrativas se integraría una fuente de información para diseñar nuevos contenidos para las publicaciones institucionales en las RSD, completamente orientadas a atender las inquietudes de los ciudadanos y a lo que esperarían obtener de sus autoridades y gobernantes.

[3] Sistema de comunicación interno que se propone diseñar e implementar como parte de los procedimientos para dar respuesta mediante RSD a las demandas de los ciudadanos.

b) Generar un diálogo público

Si bien es importante dar respuesta de forma sistemática a los comentarios que expresan los ciudadanos en RSD, también lo es contribuir a mejorar la calidad de la comunicación, de lo que se publica y se comenta. Las RSD son un mero instrumento tecnológico y se les puede dar diferentes tipos de usos. Desde el sector público lo conveniente sería emplearlas para acercarse a los ciudadanos, crear espacios de conversación que permitan conocer las diferentes perspectivas que existen sobre los problemas o asuntos que interesan e inquietan a los diferentes sectores de la población.

Una mayor comunicación contribuye a bajar la tensión expuesta en los comentarios de los ciudadanos, por lo que resulta estratégico construir de forma permanente un diálogo público entre autoridades y ciudadanos, en el que las primeras podrían tomar el papel de moderador tratando de dar una estructura básica de temas al cúmulo de comentarios de diverso contenido que expresan los ciudadanos en las RSD. Uno de los principales objetivos de este diálogo público sería el de exponer puntos de vista, argumentos, inquietudes de diferentes ciudadanos y de las autoridades en torno a un tema, problema o asunto público, que permitiera generar diagnósticos, identificar recursos con los que cuentan los gobiernos, los que podrían aportar los ciudadanos, así como estrategias y prioridades para su resolución.

La construcción de un diálogo público podría servir para exponer las razones por las que se toman determinadas decisiones, así como los márgenes de acción de las autoridades frente a problemas complejos. Este diálogo público buscaría también mediante la creación de espacios y mecanismos de interacción en las RSD mejorar paulatinamente la calidad de la comunicación así como la construcción de relaciones entre autoridades y ciudadanos que permitieran la generación de procesos de formación de Capital Social que se pudiera aprovechar para atender exigencias y problemas específicos. Esta forma de diálogo público podría paulatinamente contribuir a mejorar la relación entre autoridades y ciudadanos que actualmente atraviesa por diferentes tensiones y que constantemente amenaza o de plano contribuye a deteriorar dicha relación.

A partir del análisis que eventualmente pudieran realizar las diferentes áreas administrativas y la UGRSD[4] de la información que les correspondiera procesar de las RSD, se podrían deducir los temas o problemas específicos de interés para los ciudadanos. Asimismo, a partir de los objetivos, programas y acciones que pretendan llevar a cabo

[4] Unidad administrativa que se propone para la gestión de las RSD.

los gobiernos se podrían derivar temas sobre los que interese captar el punto de vista de los ciudadanos.

Con base en estos temas o problemas específicos se podrían diseñar publicaciones orientadas a generar consultas a manera de foros de discusión. Los ciudadanos expondrían sus puntos de vista, inquietudes, críticas y propuestas. Las autoridades expondrían aspectos técnicos, disponibilidad de recursos, implicaciones y también sus puntos de vista. Si se observa que el tema sigue motivando comentarios se volvería a hacer una publicación sobre el tema durante los días, semanas o meses que fuera necesario, hasta que los comentarios disminuyeran y desaparecieran. En caso de que aparecieran subtemas relevantes, se elaborarían publicaciones dedicadas a recabar comentarios sobre éstos.

Para los temas de alto impacto como la inseguridad sería necesario mantener sus respectivas publicaciones de forma permanente, a fin de captar información que los ciudadanos observan en su vida cotidiana.

c) Crear espacios y mecanismos de participación y colaboración

La información que se recopile de los espacios de diálogo referidos en el apartado anterior se podría sistematizar y analizar con el propósito de identificar planteamientos, temas o problemas específicos. Esta información junto con la que suelen generar las autoridades derivado de las funciones, objetivos, programas y trabajos institucionales que realizan, constituirían un insumo para definir programas y acciones específicamente orientados a atender los temas o problemas de mayor interés o preocupación para los ciudadanos.

Para continuar en la lógica de tomar en cuenta a los ciudadanos, lo más indicado sería hacer consultas mediante las propias RSD. Se podría hacer una publicación por cada tema o problema en la que se exponga su naturaleza, características y la forma en que se puede atender, a fin de que los ciudadanos participen con puntos de vista y sugerencias específicas para resolverlos. Las autoridades aportarían información técnica, señalarían los recursos con los que se cuenta así como la viabilidad de determinadas propuestas. Con base en esta información, las autoridades definirían estrategias, programas y acciones específicas indicando el proceso y los criterios que se siguieron para su definición. Se establecerían periodos específicos para aportar información, las autoridades informarían desde el principio los periodos para participar, definir los programas y para implementarlos.

Previo a la etapa de implementación, se publicaría el programa específico a implementar indicando los objetivos, estrategias, líneas de acción y actividades específicas, así como los diferentes tipos de recursos que requieren. Además de dar a conocer esta información se invitaría a los ciudadanos, agrupaciones y organizaciones sociales a colaborar en el proceso de implementación de la forma en que pudieran hacerlo, ya sea aportando algún recurso material, trabajo, haciendo labor de socialización del programa, invitando a otras instancias a colaborar o de cualquier otra forma que quieran proponer.

Habría un periodo específico para captar este tipo de colaboraciones después del cual se verificaría con qué tipo de recursos y aportaciones se puede contar y en qué aspecto de la implementación del programa se puede aplicar. Finalmente, se llevarían a cabo las actividades o trabajos específicos para lo cual se haría una nueva publicación orientada a dar cuenta de los avances de las diferentes etapas de la implementación, en la cual los ciudadanos podrían dar seguimiento y expresar comentarios, puntos de vista o inquietudes.

La información que se recabe de todo el proceso que se ha descrito serviría para hacer trabajos de evaluación, rendición de cuentas y retroalimentar el diseño e implementación de nuevos proyectos. Este esquema de trabajo permitiría captar de forma concreta la participación y colaboración de la sociedad. La experiencia que se fuera obteniendo permitiría diseñar y poner en práctica nuevos espacios y mecanismos que introduzcan formas de cogestión y co-creación entre autoridades y ciudadanos.

d) Formación de redes intergubernamentales

Por otra parte, resulta necesario señalar que en la información que se recabó de las cuentas de *facebook* y *twitter* de las alcaldías estudiadas, se pudo observar que los ciudadanos expresan críticas o formulan demandas de materias o temas que son responsabilidad de otras instancias de gobierno para las que no tienen competencia para dar respuesta. En estos casos, lo más conveniente sería recurrir a las redes interorganizacionales e intergubernamentales, avanzar hacia la integración de este tipo de formaciones a fin de que los diferentes niveles e instancias de gobierno operen en red. Cada vez es más necesario generar procedimientos de comunicación, de canalización de demandas, intercambio de información y de experiencias. La formación de redes intergubernamentales es lo que permitiría brindar una mejor y más rápida atención a las diversas demandas de los ciudadanos.

Como se puede advertir, los problemas y desafíos que están generando las RSD a la Administración Pública bien se pueden atender mediante la construcción de una gestión por redes, basada en la captación y procesamiento de la información de las RSD mediante procedimientos en red en los que intervengan y colaboren las áreas que tengan competencia. Una gestión por redes permitiría generar respuestas articuladas que se canalicen a los ciudadanos sin que tengan que pasar por los tradicionales procesos burocráticos.

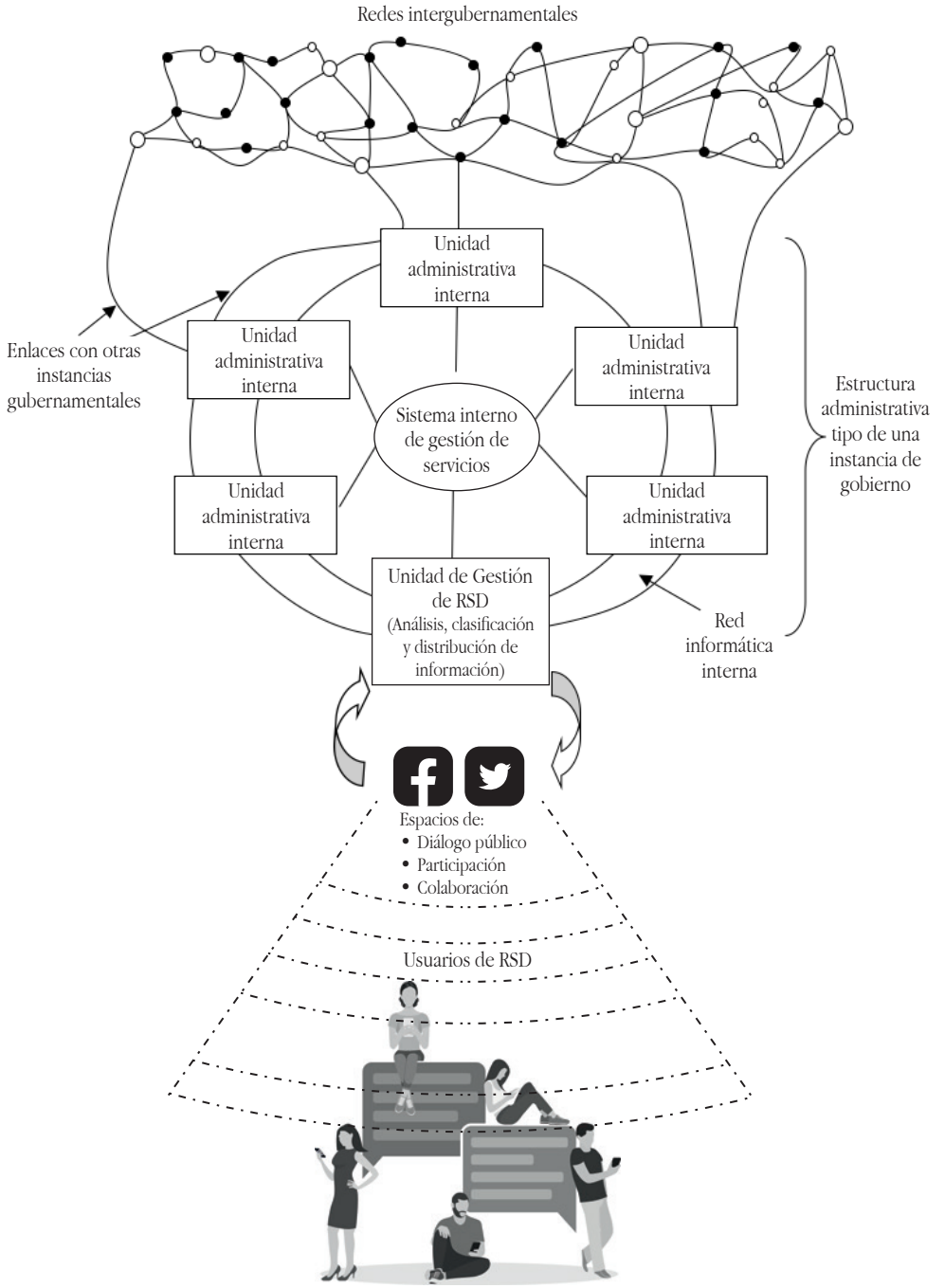
La Administración Pública ya no puede seguir concibiéndose como un conjunto de instancias con funciones, objetivos, recursos y capacidades separadas, que guardan cierta autonomía entre sí, sino como un entramado de organizaciones flexibles que interactúan entre sí, que se coordinan para el logro de objetivos generales, que pueden articular a su personal, recursos, *expertirse* e información para ganar en eficiencia, eficacia y capacidad de respuesta a los cada vez más complejos asuntos y problemas de las sociedades contemporáneas.

El conjunto de las estrategias que se han propuesto: 1) responder las demandas generadas en RSD mediante un esquema de gestión por redes, 2) generar espacios de diálogo público, 3) crear espacios y mecanismos de participación y colaboración, y 4) formar redes intergubernamentales, estarían encaminadas a un fin último: que los gobiernos paulatinamente logren un posicionamiento en el espacio público digital conformado por la *World Wide Web*.

e) Esquema de la propuesta de gestión de rsd en el sector público

Con base en la propuesta de una gestión por redes para las RSD en el sector público desarrollada en los sub apartados anteriores, se elaboró un esquema general con el propósito de mostrar en conjunto sus principales elementos y dar una idea de sus interconexiones e interacciones. En la siguiente ilustración se presenta el esquema de dicha propuesta de modelo general de gestión de RSD para el sector público.

Modelo de gestión de RSD para el sector público



Es necesario señalar que este modelo de gestión de RSD presenta sus elementos básicos. De acuerdo con la instancia de gobierno de que se trate, su estructura administrativa sería más grande y sus procesos de gestión más complejos.

CONCLUSIONES

Es necesario que las instancias gubernamentales salgan del uso elemental de las RSD como medio extensivo de la comunicación social, que adopten una posición más proactiva, que salgan de una posición agazapada en la que sus seguidores tienden a rebasarlos a fin de evolucionar hacia una auténtica gestión de las RSD. De lo contrario, las RSD se pueden convertir cada vez en un factor más de desgaste de la imagen, credibilidad y legitimidad de los gobiernos.

No se debe dejar pasar más tiempo para avanzar hacia posicionar a los gobiernos y sus administraciones públicas en el espacio público digital como opciones efectivas para comunicarse con los ciudadanos, para generar diálogo en torno a asuntos y problemas públicos, gestionar trámites y servicios, crear espacios y mecanismos de participación y colaboración, articular redes de gestión y promover interacciones que formen Capital Social.

Los gobiernos y sus administraciones públicas deben aprender a insertarse en un mundo de redes, en la Sociedad Red (Castells, 2011) adoptando estrategias puntuales para lograr posicionarse como un actor clave dentro de redes sociales y políticas con acciones relevantes en el escenario público. Los gobiernos deben dirigir esfuerzos y recursos a desplegar capacidades para articular redes en torno a los asuntos y problemas que les competen teniendo siempre como parte fundamental de sus estructuras reticulares a los ciudadanos, organizaciones civiles, políticas y del sector privado.

Las administraciones públicas deben aprender de forma rápida a desenvolverse dentro del nuevo entorno de las TIC, de la *Web*, de las redes locales y globales, asumir nuevos roles como promotores de la formación de redes, de espacios y mecanismos de interacción, de formación de Capital Social. De lo contrario se corre un alto riesgo de quedar rebasados no solo por el entorno tecnológico contemporáneo sino por las nuevas dinámicas en que se desenvuelve la sociedad, limitando de forma sustancial su capacidad para dar respuesta a las crecientes y complejas demandas que se generan actualmente, así como para participar de forma relevante en los procesos de desarrollo social, político y económico.

BIBLIOGRAFÍA

Balcells, Joan Albert Padró-Solanet e Ivan Serrano (2013) "Twitter en los ayuntamientos catalanes. Una breve evaluación empírica de usos y percepciones". En J. Ignacio Criado y Francisco Rojas Martín (eds.) *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto*, España, Escola d'Administració Pública de Catalunya, España.

Bertot, J. C., Jaeger & Grimes (2012) "Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government". *Transforming Government People Process and Policy*, Ed. Emerald, USA.

Castells, Manuel (2011) *La sociedad red: una visión global*. Ed. Alianza Editorial, España.

Cervi, Laura, Carles Marín-Lladó y Carmina Oliveras-Vila (2022) "La comunicación de los ayuntamientos en las redes sociales: participación ciudadana, informació de servicio público y campaña permanente". En *adComunica, Revista Científica de Estrategias, Tendencias e Innovación en Comunicación*, no. 23, Castellón de la Plana: Departamento de Ciencias de la Comunicación de la Universitat Jaume I, Barcelona, España.

Criado, J. Ignacio (2016) "Gobernanza inteligente, innovación abierta y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas. ¿Hacia un cambio de paradigma en la gestión pública?". En J. Ignacio Criado (editor), *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*. Ed. INAP de España, España.

Estebaranz González, Javier y Mentxu Ramilo Araujo (2013) "Gobiernos y administraciones locales vascas en las redes sociales". En J. Ignacio Criado y Francisco Rojas Martín (eds.), *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto*. Ed. Escola d'Administració Pública de Catalunya, España.

Martínez Puón, Rafael (2012), "Gobierno Abierto: ¿Más gobierno o más ciudadanía?" En A. Hoffman, A. Ramírez Alujas, y J. A. Bojórquez Pereznieto (coords.). *La promesa del Gobierno Abierto*, Itaip/InfoDF, México.

Negrete-Huelga, Karla y Sergio Rivera-Magos (2018) "Estrategias de comunicación en redes sociodigitales desde la práctica del gobierno abierto". *Cuadernos info*, Nº 42, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.

Oszlak, Oscar (2016) "Gobierno Abierto: el rumbo de los conceptos". En Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieto (coords) *Gobierno Abierto y el valor social de la información pública*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

Quintanilla Mendoza, Gabriela y José Ramón Gil García (2013) *Gobierno abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares*, México, INAP/GLAP/IICA,

Ramos Alderete, José Luis (2020) *La Administración Pública y el Enfoque de Redes: Hacia un Nuevo Perfil de Gestión de Redes Sociales Digitales* (tesis de doctorado), México, FCPyS de la Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Salgado Losada, Alejandro y Antonio Ibáñez Pascual (2015) "*Estrategia de presencia en redes sociales de la Junta de Castilla y León*". En J. Ignacio Criado y Francisco Rojas Martín (eds.) C*asos de éxito en redes sociales digitales de las administraciones públicas*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, España.

Ure, Mariano (2016) "La comunicación de la administración pública en las redes sociales: los casos de las ciudades de Buenos Aires y Bolonia". En *Palabra Clave*, 19 (1), Colombia.

Decisión y riesgo organizacional en los sistemas auditores: una aproximación al manejo de la contingencia

Por Eber Omar Betanzos Torres
Recibido 08/05/23 Aceptado 15/06/23

RESUMEN

El marcado e intenso flujo de olas de inestabilidad que caracterizan la sociedad posindustrial, ha generado la reacción de un grupo de alternativas en forma de instrumentos capaces de contener la sinergia de efectos y los estados de riesgo en las organizaciones, situación que subraya aún más el valor y beneficio de las auditorías[1]. Los sistemas organizacionales, como las auditorias repensadas bajo un modelo de decisión de riesgo, constituyen un conjunto de mecanismos capaces de construir entornos con base en la visibilización de decisión, esto es, a través de nuevos tipos de disposiciones que crearán las condiciones para futuras tomas de decisiones referentes a su aplicación por áreas, por proyectos, por modelos de gestión, además de ser una alternativa frente a las perspectivas de gestión del orden institucional no autorreferentes. Los sistemas organizacionales moldean el entorno como una relación de diferencia entre alternativas y la alternativa elegida que genera dividendos: se concibe la regulación del conflicto como contingencia que define constantemente sus espacios, que son mantenidos mediante las decisiones, las cuales a su vez aumentan la complejidad de la organización, todo lo cual es para mejorar el equilibrio entre la búsqueda de realizaciones y la asunción de riesgos.

Palabras clave: decisión, contingencia, sistema auto-organizado, auditoria, gestión del orden institucional.

The marked and intense flow of waves of instability that characterize the industrial society has generated the reaction of a group of alternatives in the form of instruments capable of containing the synergy of effects and states of risk in organizations, a situation that further underlines the value and benefit of audits. Organizational systems, such as audits rethought under a risk decision model, constitute a set of mechanisms capable of building environments based on decision visibility, that is, through new types of provisions that will create the conditions for future decision making regarding their application by areas, by projects, by management models, as well as being an alternative to non-self-referential institutional management perspectives. Organizational systems shape the environment as a relationship of difference between alternatives and the chosen alternative that generates dividends: the regulation of conflict is conceived as a contingency that constantly defines its spaces, which are maintained through decisions, which in turn increase the complexity of the organization, all of which is to improve the balance between the search for achievements and the assumption of risks.

Keywords: *Decision, Contingency, Self-Organized System, Audit, Institutional Order Management*

[1] "Public sector auditing, as championed by the Supreme Audit Institutions (SAIs), is an important factor in making a difference to the lives of citizens. The auditing of government and public sector entities by SAIs has a positive impact on trust in society because it focuses the minds of the custodians of public resources on how well they use those resources". INTOSAI-P-12- the value and benefits of supreme audit institutions. Making a difference to the lives of citizens. (N.d.). Intosai.org. Retrieved December 30, 2022, from https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_12/INTOSAI_P_12_en_2019.pdf

INTRODUCCIÓN

El estado actual de lo que entendemos por gestión administrativa deriva de las múltiples divisiones funcionales de la sociedad: ello deja a la vista lo difícil que supone anticiparse a las condiciones, sean o no adversas. Si la premisa es encarar lo mejor posible aquello que "altera el orden" de las cosas, entonces el criterio de primera mano debería ser la temporalidad de la respuesta a corto, mediano y largo plazo, a fin de estimar el inevitable impacto. Llámese incertidumbre, perplejidad, inestabilidad etc., todo está fuertemente vinculado con la administración o gestión institucional por cuanto el "surgimiento de nuevas arquitecturas organizacionales más adecuadas a las exigencias de la era postindustrial".

Desde hace tiempo ya se había evaluado precipitadamente la debilidad de la organización burocrática tradicional de las organizaciones estatales, dado los cambios rápidos en los asuntos de gobierno, el crecimiento demográfico, la expansión de las organizaciones y "las actividades que exigen personas con diversas competencias y especializadas, lo cual implica problemas de coordinación y, principalmente, de actualización en función de los cambios acelerados".

En otras palabras, el intenso decurso en el que se ha visto inscrita la sociedad en general, no hace sino remarcar cuán desfasado es recurrir a fórmulas de gerencia ya empleadas con éxito, "sin que se visualice cada situación nueva y diferente". Según esto, "El diagnóstico correcto es más importante que la terapia; saber lo que hacer es más importante que saber cómo hacerlo. En esto radica la esencia de la administración contemporánea: la visión estratégica de cada operación o actividad. En otros términos, la necesidad de visualizar cada tarea y cada actividad en un contexto ambiental más amplio, que cambia en todo momento".[1]

[1] Chiavenato, Idalberto (2010) *Introducción a la teoría general de la administración*. McGraw-Hill Interamericana, México.

Sobra decir que cualquier aserción respecto de esta opinión a propósito del panorama figurado por la hiperconectividad, supera con creces la mera intensión de lograr las metas de una administración más óptima mediante la sola "coordinación", acaso porque hemos aprendido que la información en el ciberespacio es tan preciada como inconmensurable. De hecho, ya se ha comenzado a afinar el terreno de la gestión de los recursos materiales y no materiales bajo un entramado estratégico de evaluación que pondera "la solidez, consistencia, eficiencia y eficacia de las políticas públicas para identificar, bajo criterios objetivos y confiables, las razones de su éxito o fracaso; sus fortalezas y debilidades, así como los aspectos susceptibles de mejora que contribuyan al logro de los fines propuestos en beneficio de la sociedad"[2].

En este trabajo nos proponemos indagar las implicaciones al uso de un modelo de operación organizacional que solo prioriza la optimización adaptativa, es decir, que se propone reaccionar más eficazmente al entorno según la calidad de la ejecución de las actividades realizadas; en tanto que el modelo alternativo por describir, lo hace con base en la autorreferencialidad de la relación de decisiones.

Tal diferenciación puede ayudarnos a sondear alternativas para las instituciones auditoras más allá de criterios que enfatizan aspectos como la relevancia de un dictamen veraz sobre el estado actual de la organización, o bien que se basan en la recolección de evidencias sobre el rendimiento ganado con la experiencia. Pero cabe señalar que dicha perspectiva no necesariamente significa falta de contenido; en realidad la idea es divisar un conjunto de operaciones a partir de los costos que deja entender la actividad organizacional como gestión simple y llana.

La hipótesis a considerar plantea que la administración en general entiende *el sistema que efectúa sus operaciones como existente* y no como quien *se construye* para reducir la complejidad del entorno, lo cual obliga a la selección que, a su vez, conlleva la contingencia, porque:

> Entre más complejo es un sistema y entre más susceptible de estimulación, tanta más variedad se puede permitir el mundo, sin que necesariamente haya una pérdida de realidad. *Entre más complejo es un sistema más podrá operar con negaciones, ficciones, presuposiciones analíticas o estadísticas que se distancian del mundo real como es.* Con ello todas las afirmaciones sobre la realidad ya no se podrán generalizar (trascendentalizar) haciendo una referencia única al sistema[3].

[2] https://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas

[3] Luhmann, Niklas (2000) *La realidad de los medios de masas.* Ed. Anthropos, 2000, p. 10. El subrayado es nuestro.

Poder definir sistemas con nuevos alcances que se precien de organizacionales, es clave para materializar una auténtica economía de esfuerzos, sino es que hasta para el logro de objetivos mediante la mejor identificación de acciones, lo cual conlleva a construir las condiciones de libertad de elección dentro de una serie de posibilidades. Al hablar de complejidad entendemos al conjunto de relaciones comunicantes que se establecen con el entorno para alcanzar un óptimo equilibrio organizacional.

> Con el proceso de observación, el sistema se dinamiza para crear acción, acción que a su vez permite reducir las relaciones que surgen en la interacción de la comunicación sistémica. Ello permite que en caso de tomar una decisión, se incrementen las posibilidades de reducir el tamaño de la estructura del sistema, como consecuencia de una decisión. La toma de decisiones emanadas de las relaciones intenta el mantenimiento del sistema en equilibrio permanente[4].

Es en las acciones que se convierten en prácticas estratégicas donde reside el modelo de decisión de riesgo, mismo que comprende el mantenimiento del sistema por incremento de complejidad. Veamos esto.

1. SUGERENCIA ACERCA DEL MEJORAMIENTO DE LAS PRACTICAS AUDITORAS: PLANTEAMIENTO DE ESTUDIO

Es un hecho que el carácter institucional de las actividades sociales se ha modificado en medio de sinergias que replantean nuevos alcances de los estatutos legales convirtiéndolos en normas proyectivas autorregulables.

Eso deja ver que hay un empeñado esfuerzo por pasar "de la ayuda institucional a la autoayuda", como afirma Chiavenato (2010). En lo tocante al tema de la administración de la vida pública, específicamente desde el buen uso de los recursos hasta la procuración que exige su protección, está contemplado que para lograr el mejoramiento de las organizaciones y el cumplimiento de sus acciones éstas deban desarrollar medidas capaces de producir las condiciones más favorables *por y para sí mismas.*

La idea sería que las organizaciones se entiendan como sistemas de decisiones en donde sus funciones partan de esquemas operativos que descarten decisiones únicas,

[4] Vidal, Josep (2012) "Teoría de la Decisión: proceso de interacciones u organizaciones como sistemas de decisiones", *Cinta moebio: Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, 44: 136-152; 147.

correctas u óptimas, sustentados en desarrollar las condiciones de elección entre varias posibilidades planteadas como alternativas.

En tal sentido, los diferentes sectores propugnarían tanto por la capacidad de control mutuo, como por la coordinación de futuros compartidos, en el entendido de que las tareas institucionales se encuentran sustentadas en medidas no arbitrarias sino creadas sobre procedimientos fundados en normas dinámicas que, mediante una selección diferenciadora, evalúan la comprensión del contexto de la organización, los procesos críticos de las operaciones y los riesgos asociados. De ahí que los procesos de decisión son una medida coyuntural que consiste en la *relación de diferencia entre alternativas y la alternativa elegida*. Dicho de otra forma:

> [...] las decisiones son sucesos que se tematizan a sí mismos como contingentes. Los sistemas organizacionales son sistemas sociales constituidos por decisiones y que atan decisiones mutuamente entre sí [...] Tan sólo esta función de unión temporal es la que permite distinguir en el desarrollo posterior entre continuidad y discontinuidad. También esta función de la unión temporal yace bajo la cuestión normalmente tenida en cuenta de si las burocracias son demasiado conservadoras y no suficientemente proclives a la innovación. Para poder decidir en uno u otro sentido, deben antes producir un sentido que, ante todo, pueda continuar[5].

El paso de una acción a otra es una ganancia que se puede traducir como la conversión de la incertidumbre en riesgo. ¿Por qué? Porque el sistema organizacional, en cuanto instancia modeladora de un régimen de decisiones, emprende un horizonte de posibilidades de elección, o lo que es igual, se hace de una constelación de alternativas en un contexto que le permite desarrollarse así mismo dentro de la continuidad y cambio condicionado por sus propias estructuras. De ahí la razón que conlleva entender los estados críticos como contingencia:

> Contingencia significa por un lado, que las estructuras y prácticas (como es la regulación del conflicto) de un sistema dependen del tipo y del entorno que es relevante para el sistema. Las decisiones son muy sensibles al contexto, y en consecuencia, en contextos cambiantes o poco estables, o sea, afectados por el transcurso del tiempo, porque *la alternativa elegida y la actuación se determinan en la decisión*[6].

[5] Luhmann, Niklas (2005) *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, Barcelona, Antrhopos-Universidad Iberoamericana, págs. 14, 16.

[6] Vidal (2012) "Teoría de la Decisión...", p. 146. El subrayado es nuestro.

Aquello que comprende el manejo de las condiciones operativas trata pues de un proceso orientado sobre la base de la autodeterminación de la contingencia, que no es sino la selectividad de elección.

> Las organizaciones pueden en consecuencia descomponer las decisiones sólo en forma tal que se descompongan en decisiones, afirma Luhmann; ellas pueden mejorar las decisiones sólo de manera que sean mejoradas por decisiones. En las organizaciones sólo se puede conseguir una *mayor profundidad en la comprensión de la realidad mediante el aumento del número de decisiones*, ya que esto se debe dar a través de decisiones. Mejoría quiere decir crecimiento. Pero crecimiento significa a su vez, aumento de la complejidad e intensificación de la selectividad en la asociación de los elementos [7].

En este orden de ideas, las instituciones se abocan a crear órganos capaces de regular los procesos sobre los que se desenvuelven todo tipo de servicios, aplicando principios de racionalización y planeación de actividades operativas, es decir, dando "énfasis en las tareas".

Considérese que en una sociedad compleja pueden existir tantos contextos como interacciones haya, de tal modo que es posible que simultáneamente puedan correr condiciones que propicien cambios en una dirección y a veces en otras, pero que siempre son contingentes y objeto de selección. Esta situación evidencia cómo la espontaneidad de los acontecimientos sumerge a los sectores que componen la sociedad en circunstancias de alcances paralelos, pero que resuenan sobre ellos con distinta intensidad.

La clave para entender el modelo aquí señalado, está en pensar que las organizaciones construyen *premisas como reglas de decisión*, a partir de las cuales determinan hasta dónde su campo de acción permanece consignado a las condiciones de posibilidad que ellas mismas posibilitan. La propuesta reside en entender a una organización como "la realización de la autoridad o de la producción [en la que es posible conceptualizar a partir de] su unidad mediante un esquema racional, y su progreso se evalúa de acuerdo con la medida en que alcanza su ideal" [8].

Entonces, la visión organizacional sustentada en reglas de decisión para la coordinación institucional ha de apelar una métrica distinta a la usual racionalidad de *medios* y *fines*, pues es en esta perspectiva como se siguen definiendo las exigencias de optimización.

---

[7] Luhmann (2005) *Organización y decisión, op. cit.*, pp. 23-24.

[8] *Ibidem*, p. 3

¿Cómo es esto? El predominio de una interpretación que conceptualiza la complejidad como *dificultad para decidir* (resistencia, obstáculo del decidir racional), "impone frente a barreras de la capacidad cognitiva y frente a límites de costos de tiempo",[9] dando lugar a posicionamientos que sostienen la relación proporcional entre causas y efectos: "o sea, entre el momento continuo de la concepción de un proyecto o deseo [...], hasta la satisfacción de este deseo [...]". La contrapropuesta a la que nos remitimos se basa en cuestionar "el punto de vista tradicional de interpretar las decisiones como un acto «libre» que toma la persona, y con ello sobrestimar el momento de la elección y subestimar otros momentos que componen el acto del proceso de la decisión"[10].

Desde hace tiempo se ha dado por sentado que "para llegar a un estado [de solución] determinado [se] debe forzosamente partir de un punto único y seguir un itinerario único"; de lo que se concluye que la resolución de problemas sea un proceso de reflexión basado en el esquema lineal de concepción, deliberación y decisión en las que el pensamiento antecede a la acción. No obstante, los fines en realidad pueden ser vistos como consecuencias de una elección y, por lo tanto, también como una decisión, no tanto la consecuencia de una predefinición que luego se adaptará al entorno en las subsecuentes decisiones.

La distinción es importante porque nos habla de que la racionalidad de la decisión es una *racionalidad de relación*, definiéndose la complejidad como relación entre decisiones, "ya que las decisiones se relacionan unas con otras y funcionan unas para con otras como premisas de decisión"[11]. Dicho de otra forma, "se decide porque se ha decidido o para que se decida. Las decisiones se califican recíprocamente, definen situaciones unas para otras"[12].

A partir de una lectura renovada de los medios y los fines, ya no hay cabida para perspectivas donde la decisión se reduce a un curso de acción entre alternativas de las decisiones. En lugar de esto "las organizaciones tienen que definir constantemente sus espacios, que son mantenidos mediante las decisiones, que a su vez aumentan la complejidad de la organización". He ahí que las organizaciones se comienzan a pensar como construcciones o "sistemas artificiales cuya configuración, forma y estructura se producen a medida de las decisiones que se toman y las interrelaciones entre las decisiones".

---

[9] *Ibidem*, p. 21.

[10] Vidal (2012)"Teoría de la Decisión...", p. 141.

[11] Agüero, Juan Omar, "Niklas Luhmann y los sistemas autopoiéticos", *VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2010, p. 11.

[12] Luhmann, *Organización y decisión, op. cit*., p. 21

Acorde con esta alternativa, se "describe a las organizaciones como comunicaciones de decisiones. Estas entidades están sometidas a decisiones que a su vez conforman su unidad en un contexto de alternativas y caminos posibles por medio de operaciones selectivas"[13].

> Esto significa entonces, que los elementos por relacionar (decisiones) deben ser a su vez presentados como relaciones, por ejemplo como relación entre medio y fin o incluso como relación (óptima) entre varias relaciones posibles entre medios y fin, pero también posiblemente como relación entre principio (regla) y caso, o como relación entre condición desencadenante y acción desencadenada. Pueden entonces hacerse probables estados del sistema en los cuales sólo pueden ser incluidas las decisiones en el modo de una unión oficial, cuando pueden presentarse como racionales (en uno u otro sentido) y cuando pueden externarse los problemas, las fuentes de error, o las consecuencias no deseadas[14].

La perspectiva de una autodeterminación de la contingencia tiene consecuencias de gran alcance para el resguardo de los recursos[15], lo que es altamente conveniente para los sistemas auditores superiores que se perfilan acorde con un modelo de decisión de riesgo, pues en su tarea de vigilancia —a semejanza de las organizaciones que integran la experiencia anterior de conflictos y la evaluación de poder—, "constituyen el nivel de emergencia sobre el cual ellos se basan en sus elementos".

Es decir, se trata de una combinatoria abierta y libre de condicionamiento, en el que las organizaciones no adoptan decisiones por ocupantes de roles, "sino por medio de procesos que son afectados por propiedades de la unidad o unidades en las que ha de tomarse la decisión". Los sistemas organizacionales colocan a sus operaciones en:

> […] una especie de primacía de las orientaciones social y de tiempo frente a la racionalidad real entre medio y fin. Esta situación real es condición de cualquier

[13] Vidal, "Teoría de la Decisión…", pp. 144-145.

[14] Luhmann, *Organización y decisión, op. cit*., p. 23.

[15] "The public-sector audit environment is that in which governments and other public-sector entities exercise responsibility for the use of resources derived from taxation and other sources in the delivery of services to citizens and other recipients. These entities are accountable for their management and performance, and for the use of resources, both to those that provide the resources and to those, including citizens, who depend on the services delivered using those resources. *Public-sector auditing helps to create suitable conditions and reinforce the expectation that public-sector entities and public servants will perform their functions effectively, efficiently, ethically and in accordance with the applicable laws and regulations". Fundamental Principles of Public-Sector Auditing*, ISSAI 100 - p. 10. El subrayado es nuestro. https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Fundamental-Principles-of-Public-Sector-Auditing.pdf

> cálculo de racionalidad real, pero por esto mismo ya no se deja someter a este cálculo. Tiene su propia clase de racionalidad sistémica en el hecho de que permite, donde sea necesario para las relaciones con el entorno, la racionalidad entre medio y fin. Pero no se puede conceptualizar ni poner en práctica el sistema organizacional mismo como medio para sus fines [16].

Para decirlo sucintamente, una decisión "es un proceso de reflexión que sirve de preparación para una acción derivada de la decisión". Siguiendo esta línea argumentativa, el hecho de privilegiar una perspectiva en la que se prioriza la búsqueda de la optimización de las funciones de las organizaciones, en lugar de definir a estas como sistemas con elementos componentes que surgen de sus propias decisiones autorreferenciales, situación que mina el potencial desarrollo que nos puede proveer el modelo de la acción institucional que "produce sus propios códigos y funciones, establecidos a partir de procesos interrelacionados de decisiones continuas o decisiones de decisiones"[17].

2. ENSEÑANZAS QUE SE PUEDEN OBTENER

En vista de que es a través de la interacción de relaciones como la toma de decisiones acondiciona su entorno operativo para lograr un objetivo, sería conveniente hacer una aproximación comparativa entre el modelo de decisión de riesgo organizacional que proponemos, con las experiencias obtenidas de la gestión ordinaria, esto a fin de conocer sus alcances y dar cauce a las aportaciones posibles que aquel pudiera generar. Con base en que *la alternativa elegida y la actuación determinan la decisión*, entonces el paso siguiente de este análisis preliminar es considerar el supuesto de que:

> [...] las organizaciones están constituidas por decisiones, este hecho requiere definir sus relaciones con el entorno, en término de decisiones, o sea, una forma que sea comprensible para las decisiones. Con ello se deduce que las organizaciones procuran relacionarse con organizaciones, o sea, las organizaciones crean organizaciones. En este estadio el papel de la planificación es el de hacer posible el reconocer con rapidez las posibilidades y necesidades de la decisión [18].

[16] Luhmann, *Organización y decisión, op. cit.*, p. 22.
[17] Vidal (2012) "Teoría de la Decisión...", p. 146.
[18] *Ibidem*, p. 148.

Ya que las *organizaciones procuran relacionarse con organizaciones*, se entiende que es necesario su interpenetración, permaneciendo como entorno una para la otra; de ese modo la coordinación del sistema institucional coloca a las partes en una situación de reciprocidad: "es decir, cuando ambos sistemas se posibilitan mutuamente aportar al otro su propia complejidad preconstituida".

Siendo así, los marcos regulatorios de colaboración no deberían definirse como nichos de operación, sino ámbitos de coproducción (autopoiesis) donde cada sistema "realiza en sí mismo al otro como diferencia entre sistema y entorno sin desintegrarse a sí mismo".

Prácticas tan usuales en la gestión de los modelos tradicionales de evaluación al desempeño como las acciones de vigilancia por vía del monitoreo, menoscaban sus alcances en la medida que se comportan expectantes del entorno; es decir, en tanto se reduzcan a responder los estímulos que reciben de acuerdo con la experiencia obtenida.

Si no se considera que al identificar los cambios percibidos también se acarrea la modelación del entorno que le ha irritado, entonces puede dejarse de lado que por más que la contingencia lleve la delantera, el sistema será incapaz de manejar el rumbo de sus decisiones siempre que algo salga de las expectativas.

Aquí la realidad por encarar se limita a la idea de que toda la evidencia posible acerca de un acontecimiento no es otra que la evidencia que proporciona la experiencia de "acumulación de hechos"; sin embargo —como ya se puede inferir—, semejante perspectiva se construye a partir de un mero fenómeno "representacionalista" que prioriza la "descripción exacta" pero no el "análisis" de las condiciones de posibilidad[19]. Así que, en estricto sentido, no se está cumpliendo el criterio de mantener al sistema seguro porque la información que sondea el rendimiento de las acciones está fuera el plan.

La lógica señala que las medidas de control no pueden sustraerse a reacciones adaptativas: un monitoreo por evaluación de la entidad en cuestión, ha de contemplar que su estructura organizacional funciona transformándose constantemente, de tal modo que no basta con ajustarse a aquello que se intentan captar, lo relevante es lo que se logra en la práctica en lugar de *continuar* la forma exacta en que se hace. Todo lo cual exige un marco de alternativas a la hora de conducirse tras definir la decisión por emprender, y solo entonces reformularse hacia el objetivo que remite la situación.

[19] Fraga, Eugenia (2008) "La disputa epistemológica contra el empirismo y la propuesta de la teorización sistemática", *Cinta moebio: Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, 61: 28-40 doi: 10.4067/S0717-554X2018000100028, Universidad de Chile, Chile.

> *What is important to consider, is whether a monitoring system exists and is functioning and not that it is necessarily documented in the annual plan document. As the system appears to be functioning […], it is reasonable to consider the criterion as having been met. The principle of 'substance over form' is relevant for other indicators as well. For example, SAI-22 (ii) asks for a Human Resource strategy in the SAI. If for example human resource aspects are covered in the strategic plan, but not in a separate document called "human resource strategy", the criterion can still be considered met. The task for the assessor would be to apply his/her professional judgement to see if the actions and documentation fulfill the intention of the indicator*[20].

Insistimos, de lo que se trata es tener presente que la alternativa elegida y la actuación determinan la decisión que conduce al objetivo. De ahí que por encima de lo que la contingencia ocasione, el sistema esté funcionando de acuerdo con criterios no generalizables (acumulativos) sino auto-organizados (probabilísticos).

Aunque el avance de esta perspectiva ya había sigo esquematizado, su potencial ha quedado aún poco pormenorizado[21]. Por lo tanto, una decisión de riesgo organizacional es más que una ruta de trabajo, mejor dicho, es el conjunto de operaciones que definen la consistencia de su sistema (conservación del estado de cosas de tipo o sentido propio) respecto al entorno, en razón a que "la toma de decisiones constituye un proceso dinámico en el que interviene el conflicto". Y dado que sin entorno no puede existir sistema, de nada sirve creer que "reaccionar" ante alguna crisis sea suficiente para mantener la subsistencia de cualquier organización.

Todo lo contrario: mientras más producción de complejidad, mayor será la profundidad en la comprensión de la realidad gracias a que el aumento del número de decisio-

---

[20] *Supreme Audit Institutions Performance Measurement Framework Frequently Asked Questions*, (2022) SAI-PMF, International Organization of Supreme Audit Institutions, p. 32. El subrayado es nuestro. https://www.idi.no/elibrary/well-governed-sais/sai-pmf/1006-sai-pmf-faqs-may-2020-english/file

[21] 1) Esforzándose por que sus verificaciones sean más bien materia de negociación/debate con los gestores y sus mandantes, los políticos, antes que fuente de sanciones, comprendidos en éstas los mensajes emitidos con demasiada precipitación a la opinión pública; 2) Mejorando sin cesar sus métodos de trabajo y sus competencias para que estén siempre en armonía con la evolución de las intervenciones públicas. 3) Y, finalmente, practicando la autoevaluación. *Departamento de apoyo al desarrollo y de servicios de gestión el papel de las efs en la lucha contra la corrupción y mala gestión.* Informe del 12º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI sobre Auditoría Gubernamental Viena 21 al 25 de octubre de 1996, p. 70. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news_centre/events/un_int_symposia/reports_un_int_symp/sp/SP_12_Symp_Seminarbericht.pdf

nes mejora e intensifica la selectividad cuando se trata de discernir la asociación de los elementos más convenientes.

Lo opuesto sería una reiterada apuesta a la defensa mecanizada del contenido del sistema "aislándole" en consecuencia. En efecto, no puede hablarse más que de una propensión al aislacionismo porque el sistema en cuestión se asume ajeno a su entorno, cuando en realidad el sistema no solo es el instrumento operativo de la toma de decisiones, también es producto relacional de aquel. De ahí que insistiéramos en que un sistema produce sus propios códigos y funciones, establecidos a partir de procesos interrelacionados de decisiones continuas o decisiones de decisiones.

Tenemos de ejemplo lo que sucede con las defensorías públicas, llámese aquí auditorias superiores, quienes como organizaciones constituyen nuevas reglamentaciones y formas para resolver conflictos y demandas internas y externas por medio de la observación de mecanismos de evaluación proyectiva, así como de las acciones que emanan de los posibles afectados y que se derivan de las decisiones tomadas.

El caso de los sistemas fiscalizadores externos corresponde a las decisiones de decisiones por antonomasia. Tengamos en mente que, para el presente abordaje, al hablar de fines perseguidos por los sistemas organizacionales, los entendemos como consecuencias de una elección y, por lo tanto, también como una decisión, no tanto el producto de una predefinición que luego se adaptará al entorno en las subsecuentes decisiones.

Con esto comprendemos que la auditoría es otra medida proactiva que ayuda a desencadenar una nueva conciencia acerca de las políticas y prácticas de control en el actual ambiente fuertemente regulado. Vale la pena pues rescatar tal proactividad por cuanto conlleva explorar oportunidades y establecer los criterios para definir los rendimientos autorregulados con la toma de decisiones, aún más si forman parte de los fundamentos internos del sistema, así como de los aspectos propiamente legales que sirven para interpelar la contingencia y, en consecuencia, calcular la complejidad.

La materia de estudio puede, por tanto, tomar muchas formas y tener diferentes características en función del objetivo de la auditoría y de los criterios usados como puntos de referencia para la evaluación.

> *Each audit should have criteria suitable to the circumstances of that audit. In determining the suitability of criteria the auditor considers their relevance and understandability for the intended users, as well as their completeness, reliability and objectivity (neutrality, general acceptance and comparability with the criteria used in similar audits). The criteria used may depend on a range of factors, including the objectives and the type of audit. Criteria can be specific or more general, and*

> *may be drawn from various sources, including laws, regulations, standards, sound principles and best practices. They should be made available to the intended users to enable them to understand how the subject matter has been evaluated or measure*[22].

Cuando la vigilancia es definida como medio y fin de la evaluación, puede caerse en el error de la conducta típica de los precarios aparatos organizacionales, quienes se rigen con operaciones jerarquizadas delegando tareas a partir de un único centro vigilante. Imagen gris de lo que hoy diferencia a las acciones auto-organizadas frente a la contingencia crítica.

La experiencia proporcionada por la auditoría externa al pugnar por el mejoramiento de las tareas de los organismos, por ejemplo, delinea aspectos que coadyuvan a facilitar la gestión del orden institucional manteniendo la credibilidad de sus prácticas respecto a los ciudadanos, a la vez que estiman el alcance de sus logros.

La evidencia señala que auditar es un proceso sistemático, documentado, periódico, objetivo e imprescindible para evaluar las actividades y servicios de las entidades. Dado que este conjunto de cualidades no responde a intenciones inquisitoriales sino al campo de alternativas que engloban las decisiones asumidas —decisiones que no son forzosamente por causalidad aun cuando el ambiente propicia las condiciones para elegir entre varias opciones—, estamos hablando de una circularidad entre el sistema y su entorno que no se limita a lo inmediato, sino que se continúa gracias a las consecuencias de generar un ambiente para reconocer con rapidez las posibilidades y necesidades de la decisión.

La explicación está en comprender que con cada alternativa elegida y la actuación que esto supone, se determina el abanico relacional de decisiones que conducen en uno u otro grado a los objetivos visualizados.

> Para alcanzar cada clase de objetivo, los programas apuntan al logro de distintos tipos de efectos: los objetivos inmediatos se traducen en logros fácticos; los objetivos operacionales suponen resultados que requieren una valoración más cualitativa, y los objetivos estratégicos se manifiestan por medio de efectos a largo plazo, cuyo análisis comporta un proceso de evaluación. Los logros, productos y efectos que se enumeran en el marco lógico constituyen los criterios fundamentales para valorar los resultados del programa en cuestión. El grado de complejidad de la evaluación

[22] *Fundamental Principles of Public-Sector Auditing*, ISSAI 100, INTOSAI (2019) p. 14, https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Fundamental-Principles-of-Public-Sector-Auditing.pdf

> del logro de los objetivos varía según su orden de importancia y, en algunos casos —especialmente en lo que se refiere a los efectos previstos—, a menudo supera los límites de una auditoría de los resultados y se acerca más a una evaluación[23].

Las lecciones que pueden extraerse del modelo en cuestión, dejan claro que "In deciding how to work and support an SAI, it is important that an early investment is made in understanding the SAI, understanding the socio-political context in which it is operating, and understanding what prior efforts have been made internally and externally to help develop capacity"[24].

En el terreno de las acciones prioritarias, al hablar del ambiente que circunda el abanico relacional de decisiones para la vida social, la participación de sectores encaminados a una solución integra, evidencian la carta de naturaleza de los hechos.

Por ejemplo, las auditorías externas de gran calado sobre las actividades que recurren a asociados cooperantes para cubrir programas mundiales alimenticios, instan a la optimización de los sistemas de información con la finalidad de disponer de datos fiables; esto solo puede ocurrir a través de medidas específicas para cada categoría de asociado cooperante.

Mejorar el seguimiento y la evaluación del desempeño de los asociados implicados en una tarea vital como la alimentación de zonas precarizadas, debería definir las responsabilidades específicas de supervisión por parte de los despachos regionales de las obligaciones de las oficinas en los países en la esfera de la gestión de los asociados.

No obstante, pese a que los datos están ampliamente disponibles en los sistemas de información de dichos programas, la realidad es que "no se ofrecen datos cuantitativos fiables que permitan saber quiénes son los asociados principales ni qué cantidades de recursos financieros se les transfieren"[25].

Dada la imposibilidad de alcanzar condiciones enteramente controlables para la mejor ejecución de sus actividades, se propone que frente a la vulnerabilidad que orilla la contingencia está la sinergia de acciones coordinadas para subsistir entre un espectro de posibilidades:

I. Sistematizar la capacitación de los asociados cooperantes y, en particular,

---

[23] *Auditoría Externa del Programa Mundial de Alimentos (2021) Informe de auditoría la gestión de los asociados cooperantes*. Ejercicio económico 2021, Informe del Auditor Externo sobre la gestión de los asociados cooperantes, Junta Ejecutiva Período de sesiones anual Roma, 20-24 de junio de 2022, p. 7. https://executiveboard.wfp.org/document_download/WFP-0000139297

[24] OECD (2012) *Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions*, p. 23, https://www.oecd.org/dac/effectiveness/Final%20SAI%20Good%20Practice%20Note.pdf

[25] *Auditoría Externa del Programa Mundial de Alimentos* (2021), p. 4.

sensibilizarlos sobre la importancia de presentar los proyectos de presupuesto antes de que expiren los acuerdos de asociación en vigor.

II. Definir y aplicar una política racional de fortalecimiento de las capacidades de los asociados cooperantes y evaluar anualmente su aplicación.
III. Establecer un plan de formación de los asociados cooperantes nacionales e internacionales en las tareas administrativas relacionadas con la ejecución.
IV. Explicitar la política de fortalecimiento de las capacidades e incorporarla a los procedimientos operativos estándar en materia de asociaciones.

Con la delimitación del asunto por evaluar, lo cual depende de los objetivos que se intentan materializar, el paso subsecuente es adoptar diversas formas de auditoría, formas que no pueden ser generalizables ni deterministas pues el valor de un procedimiento así está en su capacidad de producir sus propios códigos y funciones *establecidos a partir de procesos interrelacionados de decisiones continuas o decisiones de decisiones.*

En efecto, como sabemos la medición sistemática con que se definen y arreglan los criterios para le ejecución de los procedimientos de escrutinio, sirve para recabar elementos probatorios que fundamentan al dictamen de la auditoría, pero también son capaces de translucir el horizonte de expectativas sobre el que gravitan las posturas del sistema auditor superior: "una organización pública significa crear las condiciones para futuras tomas de decisiones referentes a su aplicación por áreas, por proyectos, por modelos de gestión e inversiones de tipo material e inmaterial".

Ser consciente de esta estructura funcional permite al sistema auditor producir entornos sobre los que se pretende replicar medidas operacionales en un nuevo orden de ideas. Esto es clave porque la problematización de la contingencia hecha por los sistemas no tendría razón de ser sin la existencia de organizaciones que necesitaran redefinir sus decisiones cada vez que sus rutas operativas no coincidieran con los marcos lógicos del programa de objetivos.

Entonces, ¿cuál es la finalidad? para "mejorar el equilibrio entre la búsqueda de realizaciones y la asunción de riesgos". En un mismo tenor de ideas, tomando como ejemplo el caso de la calidad dudosa del manejo financiero, lo que la auditoría se propone en su condición de sistema es estimar el riesgo que los impactos suscitan para la actividad óptima institucional. Ello se debe a que "las estructuras y prácticas (como es la regulación del conflicto) de un sistema dependen del tipo y del entorno que es relevante para el sistema".

Mecanismos así desvelan cómo las organizaciones auditadas se moldean en cuanto entorno del sistema que lo monitorea, pero no porque a través de éste se descubran

Eber Omar Betanzos Torres

Es Titular de la Unidad Técnica de la Auditoría Superior de la Federación. Ha sido Secretario de Estudio y Cuenta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Subprocurador de Derechos Humanos en la Procuraduría General de la República y Subsecretario de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal. Maestro en Estudios Humanísticos, en Políticas Públicas y, en Teoría Crítica; maestro y doctor en Derechos Humanos. Realizó un postdoctorado en Gobernanza Pública. Profesor de licenciatura y posgrado en universidades de México y del extranjero. Autor de diversos libros, artículos y conferencias sobre ciencias sociales, humanidades, tecnología cívica y fiscalización. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (SNI I).

miterceraletra@hotmail.com

flancos débiles propicios para amenazas, sino por poner de manifiesto "la existencia de varias formas de dirigir mejor las situaciones, y cómo los gerentes y directivos descubren las diferentes maneras que corresponden a cada situación".

De esta manera se conmina al manejo alternativo de las prácticas institucionales (llámese planes estratégicos o plan presupuestarios), no tanto porque se incrementan los estándares de la gestión, en todo caso porque se visibilizan nuevos tipos de disposiciones que crearán "las condiciones para futuras tomas de decisiones referentes a su aplicación por áreas, por proyectos, por modelos de gestión e inversiones de tipo material e inmaterial" [26].

CONCLUSIONES

Vislumbrar el aparato de escrutinio auditor como un universo capaz de discernir todo lo concerniente a la gestión administrativa —aparentemente dispersa en cuestiones de la transparencia y coordinación de sus prácticas—, realmente puede encontrar el lugar de su unidad en la operación que hemos llamado decisión de riesgo organizacional.

Los resultados que arroja la experiencia auditora hecha a instituciones, particularmente sobre las que se precian de contar con normativas que les permiten guardar y hacer guardar los recursos públicos, señalan que el manejo de toda anomalía por parte de quienes están facultados para manejarlos, carece de la debida autodeterminación, es decir, actúan todo lo contrario a lo que supondría el com-

[26] Vidal (2012) "Teoría de la Decisión…", págs. 139, 145 y 147.

portamiento de auténticas organizaciones (sistemas): toman decisiones que no son resultado de intercambiar información entre sí y el entorno, por lo cual se desenvuelven reactiva y adaptativamente sin redefinir las condiciones de futuras circunstancias: no es que esta práctica sea negativa, sencillamente es parcial.

Hasta ahora, el ejercicio que conlleva la usual evaluación del desempeño, no es tomado muy en cuenta como un conjunto de mecanismos que pretenden regular el conflicto dependiendo del tipo y del entorno que le es relevante. La intervención del conflicto es clave en la toma de decisiones, porque aquí lo contingente no es un simple factor disolutivo o adversativo, sino la condición de posibilidad para aumentar la complejidad de las acciones, porque entre más complejo sea un sistema más podrá operar con presuposiciones que se distancian del mundo real tal como es.

¿Y que se obtiene de esto? Que el sistema auditor construya el proceso que sirve de preparación para una acción derivada de las decisiones, en otras palabras, con la asociación de los elementos más convenientes realiza en sí mismo a la entidad auditada, pero sin desintegrarse.

Las ventajas de esta interpretación apenas pueden divisarse, así que lo propuesto hasta aquí no es más que otra aproximación al fenómeno de la gestión del orden administrativo, con la peculiaridad de ser una apuesta que entiende el sistema auditor y su influencia sobre la institución auditada como la escenificación de la capacidad para orientar y dirigir la acción propuesta, sin perder de vista que para alcanzar cada clase de objetivo, los programas apuntan al logro de distintos tipos de efectos que varían según su orden de importancia. De tal modo que el equilibrio entre la búsqueda de realizaciones y la estimación de riesgos no sea un examen que generaliza causas y efectos, mucho menos porque funjan como premisas dadas que intentan ser alcanzadas (fines protocolizados), sino, como afirma Luhmann, entendiendo que las organizaciones conceptualizan su relación con el entorno (otras organizaciones) como decisión; que al colocarse en situaciones que son abiertas de elección (no hay determinismo), buscan sus problemas y sus fines prosperando "donde existen puntos de apoyo para una tal interpretación del entorno".

La optimización de las funciones auditoras no proviene de sí mismas, sino de su relación con la organización auditada que le estimula: "Así se llega por de pronto a simbiosis con base en la exigencia recíproca de la capacidad de comprometerse con la decisión"[27].

[27] Luhmann, *Organización y decisión, op. cit*., p. 59.

BIBLIOGRAFÍA

Agúero, Juan Omar (2010) "Niklas Luhmann y los sistemas autopoiéticos", VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, Argentina.

Auditoría Externa del Programa Mundial de Alimentos (2021) Informe de auditoría la gestión de los asociados cooperantes. Ejercicio económico 2021, Informe del Auditor Externo sobre la gestión de los asociados cooperantes, Junta Ejecutiva Período de sesiones anual Roma, 20-24 de junio de 2022, p. 7. https://executiveboard.wfp.org/document_download/WFP-0000139297_

Chiavenato, Idalberto (2010) Introducción a la teoría general de la administración. McGraw-Hill Interamericana, México.

Fraga, Eugenia (2018) "La disputa epistemológica contra el empirismo y la propuesta de la teorización sistemática". Cinta de Moebio. *Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, 61: 28-40, Universidad de Chile, Chile.

Fundamental Principles of Public-Sector Auditing, ISSAI 100, INTOSAI (2019) p. 14, https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Fundamental-Principles-of-Public-Sector-Auditing.pdf

https://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas

https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Fundamental-Principles-of-Public-Sector-Auditing.pdf

Informe del 12º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI sobre Auditoría Gubernamental Viena 21 al 25 de octubre de 1996, p. 70. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news_centre/events/un_int_symposia/reports_un_int_symp/sp/SP_12_Symp_Seminarbericht.pdf

INTOSAI-P-12- the value and benefits of supreme audit institutions. Making a difference to the lives of citizens. (N.d.). Intosai.org. Retrieved December 30, 2022, from https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_12/INTOSAI_P_12_en_2019.pdf

Luhmann, Niklas (2000) *La realidad de los medios de masas*. Ed. Anthropos, Barcelona.

Luhmann, Niklas (2005) *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo.* Ed. Antrhopos-Universidad Iberoamericana, Barcelona.

OCDE (2011) Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions, OECD, p. 23,https://www.oecd.org/dac/effectiveness/Final%20SAI%20Good%20Practice%20Note.pdf

Supreme Audit Institutions Performance Measurement Framework Frequently Asked Questions (2022) May 2022, SAI-PMF, International Organization of Supreme Audit Institutions, p. 32. El subrayado es nuestro. https://www.idi.no/elibrary/well-governed-sais/sai-pmf/1006-sai-pmf-faqs-may-2020-english/file

Vidal, Josep (2012) "Teoría de la Decisión: proceso de interacciones u organizaciones como sistemas de decisiones". Cinta de Moebio. *Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, 44: 136-152, Universidad de Chile, Chile.

El *Compliance* Penal en el sector público:

Caso Estado de México en la lucha anticorrupción

Por Susana Libién Díaz González
Recibido 11/05/23 Aceptado 22/067/23

RESUMEN

El presente artículo argumenta, a partir de datos e indicadores de instituciones y organizaciones nacionales e internacionales interesadas en la prevalencia del estado de derecho y la lucha anticorrupción, el área de oportunidad existente en la implementación de programas de *Compliance* de orden penal en el Estado de México, a fin de fortalecer la cultura de la legalidad en la entidad. Asimismo, presenta cuatro corrientes en la materia que dan herramientas y viabilidad a la ejecución del *Compliance* Penal como la política pública necesaria para garantizar la protección legal de las instituciones mexiquenses y las personas servidoras públicas que las integran, aunado a la gestión de riesgos con base en la normatividad vigente, la transparencia y la rendición de cuentas, la prevención de la corrupción y su impacto en la mejora de la eficiencia y eficacia del gobierno y por tanto, la percepción ciudadana. Finalmente, presenta una guía para la detección de riesgos, elaborada a partir de la correlación entre faltas administrativas graves presentes en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México (LRAEM) y los delitos correspondientes en el Código Penal del Estado de México (CPEM).

Palabras Clave: Corrupción, *Compliance*, Penal, Sanción, Indicadores, Impunidad

*This article argues, based on data and indicators from na*tional and international institutions and organizations interested in the prevalence of the rule of law and anti-corruption efforts, the opportunity area for the implementation of criminal compliance programs in the State of Mexico, in order to strengthen the culture of legality in the region.

It also presents four currents in the matter that provide tools and feasibility for the execution of Criminal Compliance as the necessary public policy to ensure the legal protection of mexican institutions and their public servants, in addition to risk management based on in current regulations, transparency, accountability, the prevention of corruption and its impact on improving government efficiency and efficacy, and therefore, citizen perception. Finally, it presents a guide for risk detection, developed based on the correlation between serious administrative offenses present in the Law of Administrative Responsibilities of the State of Mexico (LARSM) and the corresponding crimes in the Penal Code of the State of Mexico (PCSM).

Keywords: *Corruption, Criminal Compliance, Sanction, Indicators, Impunity*

INTRODUCCIÓN

La corrupción es uno de los mayores desafíos que enfrenta la sociedad actual. Desde el ámbito público, hasta el empresarial, la corrupción afecta negativamente a la economía, la democracia y la sociedad en general. En este sentido, el *Compliance* penal es una herramienta esencial para prevenir, detectar y sancionar la corrupción en todas sus formas.

A continuación se mencionan indicadores elaborados por organizaciones de la sociedad civil en la que se denota la percepción de corrupcion que tiene la ciudadanía:

Transparencia internacional (TM, 2023), emitió su Índice de percepción de la corrupción en enero de este año. Nuestro país en el 2023 se encuentra en el lugar 126 de 180 con una calificación de 31/100. Mismo puntaje obtenido en los últimos 3 años. Es el país con la evaluación menor de los integrantes de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el segundo peor evaluado en el 2020, antes que Rusia. Este resultado se vincula a la falta de sentencias firmes en casos detectados por corrupción, es decir la impunidad hace su aparición, la falta de recuperación de fondos, y la falta de garantías para que los denunciantes no reciban represalias.

Recientemente la organización World Justice Project (WJP, 2023), emitió su informe 2022–2023 sobre adhesión al Estado de Derecho en el que ninguna entidad federativa rebasa los 50 puntos de calificación sobre 100 puntos. Este índice mide diversos factores entre los que se encuentran límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, cumplimiento regulatorio y justicia penal. El Estado de México ocupa la posición 29 de 32 entidades con una calificación de 36 sobre 100.

Las calificaciones y lugares en temas relacionados con el *Compliance* son:

Tabla 1. Calificación en Índice de Estado de Derecho Estado de México

Factor	Calificación	Lugar
Ausencia de corrupción.	31/100	29/32
Orden y Seguridad.	25/100	32/32
Cumplimiento Regulatorio.	35/100	21/32
Justicia Penal.	31/100	26/32

Fuente: World Justice Project (2023).

Por otra parte el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO, 2023) emitió su Índice de Competitividad Estatal 2023, calificando diversos subíndices como: Derecho, Gobierno, Infraestructura, Economía, Mercado de Trabajo o Sistema Público. De acuerdo con este Instituto, el Estado de México ocupa la posición 21 de 32 con una competitividad media baja, destacando las siguientes calificaciones, para fines de este artículo y su posición:

Tabla 2. Subíndices de Competitividad Estatal Estado de México

Indicador	Cifra	Posición
Porcentaje de la población que se siente segura.	9.0%	31
Porcentaje que considera que existen prácticas corruptas en el gobierno de manera frecuente o muy frecuente.	90%	28
Porcentaje de delitos no denunciados.	89.2%	13

Derivado de las bajas calificaciones en estos índices que denotan las altas percepciones de corrupción, se ve una inminente necesidad de contar con programas de *Compliance* en específico de orden penal. Por lo tanto, es necesario fortalecer las acciones que se están tomando en la lucha anticorrupción, aún con las acciones que lleva a

cabo, el relativamente reciente Sistema Nacional Anticorrupción, los correlativos estatales y en el caso del Estado de México, los municipales, no han dado un viraje de timón para crear una nueva cultura de apego a la legalidad.

Si seguimos haciendo lo mismo obtendremos los mismos resultados, es por ello que se propone establecer un programa de *Compliance* penal en las organizaciones públicas, no solo para que de forma preventiva, no eviten actos corruptos, sino para que si éstos sean detectados y se llegue hasta las últimas consecuencias diciplinarias y penales, evitando a toda costa la impunidad que lacera la confianza en las instituciones.

En este punto el *Compliance* puede ser una herramienta útil y más aún el *Compliance* penal que buscaría que los actos realizados por servidores públicos se den en cumplimiento del marco normativo y evitar que lleguen a constituirse en delitos.

1. ENFOQUES PARA ESTABLECER EL COMPLIACE EN EL SECTOR PÚBLICO

Existen diversos enfoques para establecer programas de *Compliance* en el sector público.

El primero entiende que el *Compliance* es parte de control interno por compartir componentes como la evaluación de riesgos, el establecimiento de acciones de control para la gestión de los mismos, la comunicación interna y externa, la prevención y mecanismos de transparencia, dentro de este enfoque se pretende que la titularidad del *Compliance* la tengan los órganos de control interno, con la aplicación de la Norma Internacional de Auditoria 315 "Identificación y valoración de riesgo de incorrección material" (IMCP, 2019). Esta norma indica que el auditor debe obtener conocimiento de la entidad, de su entorno y de su sistema de control. Deberá tener procedimientos de valoración de riesgos y actividades relacionadas y dejar documentado su actuar. También tendrá que evaluar el entorno de las tecnologías de la información y los riesgos en su uso para generar, procesar o resguardar información. Bajo este enfoque los sistemas de control dan una seguridad razonable del logro de los objetivos institucionales, de la información confiable generada y del cumplimiento de las disposiciones legales o reglamentarias aplicables. Los sistemas de control deberán tener cinco componentes:

- Entorno de control
- Proceso de valoración de riesgos
- Actividades de control
- Sistema de información y comunicación
- Proceso de seguimiento y monitoreo

La evaluación del control interno con elementos del *Compliance* es fundamental para garantizar la efectividad de las medidas y políticas implementadas en una organización para prevenir y detectar posibles delitos. En este sentido, la evaluación de los controles internos puede ser una herramienta útil para identificar posibles vulnerabilidades y riesgos de incumplimiento normativo. Esto también implica la revisión de las políticas y procedimientos implementados para garantizar el cumplimiento, así como la medición de la efectividad de los controles internos diseñados para prevenir y detectar corrupción. Esta evaluación debe estar respaldada por una metodología rigurosa que permita identificar posibles debilidades y áreas de mejora.

El segundo enfoque tiene su basamento en los modelos de control interno, diseñados por la Auditoria Superior de la Federación en 2015 (ASF, 2015), la Secretaria de la Función Pública en 2016 (SFP, 2016) o el Gobierno del Estado de México primeramente en 2007 (SECOGEM, 2007) y teniendo una última versión en 2021 (SECOGEM, 2021), o bien los modelos que pretenden establecerse por medio de las secretarías ejecutivas de los sistemas anticorrupción; este enfoque es basado en el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) es una entidad que establece estándares para la gestión de riesgos y el control interno en las organizaciones. Por su parte, el *Compliance* se refiere al conjunto de políticas, procedimientos y controles que se implementan para garantizar el cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables. Al respecto hay que decir que la relación entre COSO y *Compliance* es estrecha, ya que ambos se enfocan en la gestión de riesgos y la imple-

Susana Libien Díaz González

Es Doctora en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, Maestra en Administración y Contadora Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) Campus Toluca. Licenciada en Derecho, Universidad Mexicana de Educación a Distancia.Fue Directora General de Manejo Integral de Residuos y de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica en la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México. Directora General de Control y Evaluación en la Secretaría de la Contraloría del Estado de México en los sectores Medio Ambiente, Salud, Finanzas e Infraestructura. Ha sido docente en la Universidad Autónoma del Estado de México, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y la Universidad Mexicana de la Innovación Actualmente es Coordinadora de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Integrante del Consejo Directivo del INAP 2023-2026.

slibiendg@yahoo.com.mx

mentación de controles efectivos para asegurar el cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables en una organización.

La implementación de un programa de *Compliance* eficaz requiere la identificación de los riesgos y vulnerabilidades de la organización, la definición de políticas y procedimientos para prevenir y detectar delitos, la formación y sensibilización del personal y la creación de un sistema de supervisión y control. Estos elementos están estrechamente relacionados con los principios establecidos por COSO, que incluyen la evaluación de riesgos, el control interno y la supervisión continua.

De hecho, la implementación de un programa de *Compliance* puede ser vista como una aplicación práctica de los principios de COSO en el ámbito del cumplimiento normativo. Como señala el informe COSO *Internal Control - Integrated Framework* (2013; p. 3): "el control interno es un proceso diseñado para proporcionar una seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos de la organización en las siguientes categorías: efectividad y eficiencia de las operaciones, confiabilidad de la información financiera y cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables".

En este enfoque la titularidad del Compliance la tendría al interior de la organización un servidor público designado por el titular, es decir, es una persona en funciones quien además de su labor cotidiana, es responsable de llenar una serie de formatos de acuerdo con fechas establecidas; no necesariamente tiene un compromiso con el control interno, el conocimiento a fondo del entorno y de la organización, el entrenamiento para distinguir los riesgos relevantes, la experiencia para establecer controles efectivos, la autoridad o liderazgo para lograr el cumplimiento normativo o para efectuar las denuncias correspondientes.

Un tercer enfoque emula el *Compliance* como una política de integridad. A las entidades privadas en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México (LRAEM, 2017) se les sugiere contar con una política de integridad con los siguientes elementos:

- Manuales de organización y procedimientos
- Códigos de conducta
- Sistemas de control, vigilancia y auditoría
- Sistema de denuncias y sistema de procesos disciplinarios
- Procesos de entrenamiento y capacitación con respecto a la integridad
- Políticas de recursos humanos dirigidas a la prevención para seleccionar y conservar a las personas más aptas
- Mecanismos de transparencia

Bajo este enfoque las organizaciones públicas pueden contar con los elementos que se indican en la política de integridad pero se encuentran dispersos, no están integrados en un programa de *Compliance* y no tienen un responsable único para su seguimiento. Esta desarticulación provoca falta de coordinación para dar continuidad tanto a acciones de control preventivas como a las correctivas, pudiendo ocurrir que los delitos por corrupción no sean denunciados y mucho menos sancionados, creando entornos de impunidad con desaliento para los denunciantes, para la sociedad y para los servidores públicos cumplidos, pues no existe instancia alguna que tenga la visión en conjunto de la política de integridad como un programa de *Compliance*. El Coso 2017 (COSO, 2017), incluye además un análsis de riesgos más riguroso contemplando riesgos de carácter de gobierno, social y ambiental, es conocido como Enterprise Risk Management ERM, por lo que estos modelos gubernamentales estarían, a la luz de las novedades, desactualizados.

Un cuarto enfoque señala que el *Compliance* debe tener una titularidad bajo una nueva figura como el oficial de *Compliance* o de riesgos en una empresa, el cual se encarga de dar seguimiento a la ISO 37301: Sistema de Gestión de cumplimiento, publicado en 2021 (ISO, 2021).

Los principales elementos de esta norma ISO son los siguientes:

- Políticas de cumplimiento de procedimientos, ante riesgos identificados.
- Código de conducta, con actitudes éticas.
- Programa de cumplimiento y su ejecución a través de un oficial de cumplimiento y un comité para tal efecto. Encargados del diseño, implementación, supervisión y manifestación del programa de cumplimiento.
- Capacitación y formación para conocimiento de política, el código de conducta y el programa de cumplimiento, así como capacitación especializada para función.
- Comunicación efectiva. Los integrantes de la organización deben conocer los objetivos de cumplimiento, los resultados, el código de ética, la política, por lo que la selección de los medios para darles a conocer es importante.
- Supervisión, monitoreo y auditoria. La responsabilidad inicial de esta actividad es del oficial de cumplimiento, sin embargo pueden existir auditorías internas o externas. Existen actividades que deben ser supervisadas diariamente, el deber ser o la dividida diligencia (*Due diligence*). La revisión también es responsabilidad de los altos funcionarios.
- Sanciones Disciplinarias. Las infracciones o violaciones a la normatividad deben tener una consecuencia o acción disciplinaria ya sea administrativa o penal.

- Canales de denuncia. Una respuesta oportuna a las desviaciones o acciones inmediatas en control de los infractores de credibilidad al programa.

Cualquiera de estos enfoques tomados con la seriedad, liderazgo y el profesionalismo necesarios, son compatibles en el establecimiento de un programa de *Compliance* penal, que se refiere a un conjunto de medidas y procedimientos que buscan garantizar que las organizaciones cumplan con las leyes y regulaciones aplicables en su sector, para no incurrir en delitos. Además, busca promover una cultura que fomente la ética y la integridad en todas las operaciones y actividades de la organización. La implementación de un programa de *Compliance* efectivo penales esencial para prevenir la corrupción y fomentar la transparencia.

2. SUGERENCIAS PARA APLICAR UN PROGRAMA DE COMPLIANCE PENAL PARA EL SECTOR PÚBLICO

El *Compliance* penal en la administración pública es un conjunto de medidas y procedimientos que tienen como objetivo prevenir y detectar posibles conductas delictivas en el ámbito gubernamental. Este conjunto de medidas y procedimientos se basa en la identificación de los riesgos de corrupción y en la implementación de medidas preventivas para evitarlos.

El *Compliance* penal inicia con el conocimiento de las obligaciones del servidor público marcadas en las Leyes de responsabilidades administrativas. En el caso del Estado de México (LRAEM, 2023) son:

Artículo 7. Todo servidor público sin perjuicio de sus derechos y obligaciones laborales deberá observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:

I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.
II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal

o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización.

III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población.

IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva.

V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades.

VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constituciones Federal y Local, así como en los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

VIII. Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido, tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general.

IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones.

X. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado de México.

El incumplimiento de cualquiera de estas directrices podría llevar al servidor público a tener responsabilidades penales, para empezar el artículo 335 del Código Penal del Estado de México establece (CPEM, 2023) lo relacionado con el delito Abuso de autoridad por realizar un hecho arbitrario o indebido.

La implementación de un programa de *Compliance* penal en el sector público es esencial para prevenir y sancionar la corrupción, garantizar la transparencia y la rendición de cuentas y promover una cultura ética en las instituciones públicas. La corrupción en el gobierno puede tener efectos devastadores en la sociedad, como la falta de

confianza en las instituciones y la pérdida de recursos públicos que podrían destinarse a servicios esenciales para la población.

El *Compliance* penal en la administración pública implica la creación de un programa de cumplimiento normativo que incluya medidas de prevención, detección y corrección de posibles conductas delictivas; se recomienda que el titular nombre a la persona sevidora pública encargada exclusivamente de las actividades relacionadas con éste programa y en su caso de personal auxiliar. Entre los elementos básicos de este programa se encuentran:

- Evaluación de riesgos: Se trata de identificar los riesgos de corrupción en la administración pública y evaluar su probabilidad e impacto. Esta evaluación permite establecer medidas de prevención adecuadas y eficaces.
- Código de ética: Una vez identificados los riesgos y vulnerabilidades, es importante desarrollar un código de ética o bien modificar los códigos de conducta y reglas de integridad existentes, que establezcan los estándares de conducta y los valores que deben guiar la actuación de los servidores públicos
- Políticas y procedimientos: Se deben establecer políticas y procedimientos claros y precisos que indiquen cómo se deben realizar las actividades en la administración pública, evitando situaciones de corrupción y asegurando el cumplimiento de las leyes y normativas aplicables, incluyendo el uso de tecnologias de la información, de la comunicación e inteligencia artificial.
- Capacitación, formación, profesionalización y certificación de competencias laborales: Ademas de capacitación a los servidores públicos en temas relacionados con la ética, *Compliance*, Ley de responsabilidades administrativas y Código Penal, deben ser tener las competencias necesarias para realizar sus funciones.
- Comunicación: Es fundamental la comunicación para que el personal de la organización pública conozca las políticas y procedimientos establecidos y sepan cómo actuar ante situaciones de posible corrupción.
- Monitoreo y revisión: Se debe monitorear y revisar periódicamente el programa de cumplimiento normativo para asegurar su eficacia y actualizarlo de manera constante. Estas actividades son responsabilidad primeramente del oficial de cumplimiento y del titular.
- Auditoría y supervisión: La aplicación de las acciones de control podrán ser auditadas o supervisadas para validar su efectividad o conductas viola-

torias a la normatividad con o sin contenido patrimonial, pudiendo detectarse oportunidades de mejora. Las auditorías o sus equivalentes deberán contar con evidencia suficiente, competente relevante y útil, para que los informes de presuntas responsabilidades administrativas y las denuncias penales tengan soporte.

- Fortalecimiento de mecanismos de quejas o delaciones y su seguimiento. Dando atención oportuna y protección a las personas delatoras.
- Sanción: Si existen conductas corruptas éstas deben ser denunciadas ante las Fiscalías especializadas anticorupción, sé debe dar seguimiento hasta la aplicación de la pena correspondiente y la recuperación de montos desviados. Es importante contar con sanciones y medidas disciplinarias que sean proporcionales a la gravedad de la infracción y se apliquen de manera justa y transparente. Esto garantizará el cumplimiento de las normas y políticas establecidas y promoverá una cultura ética en las instituciones públicas.

El sistema anticorrupción y el *Compliance* penal en la administración pública tienen una relación estrecha, ya que ambos tienen como objetivo prevenir y combatir la corrupción. En este sentido, el *Compliance* penal es una herramienta fundamental para que la administración pública cumpla con las obligaciones legales y evite situaciones de corrupción que puedan afectar su reputación y su estabilidad financiera.

3. GUÍA DE RIESGOS A EVALUAR EN EL ESTABLECIMIENTO DE UN PROGRAMA COMPLIANCE PENAL

La Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México (LRAEM, 2017) estableció en concordancia con en el Sistema Nacional Anticorrupción y la ley general en la materia, las faltas administrativas graves y no graves. En el *Compliance* penal se deberán analizar primordialmente los riesgos correspondientes a cometer una falta grave y su relación directa con el tipo penal que le corresponde conforme al Código Penal del Estado de México (CCEM, 2017).

A continuacion a manera de guía para la deteccion de riesgos se hace un cruce entre las faltas adminsitrativas graves y los delitos que estarían relacionadas con los mismos, cabe mencionar que el procedimiento para una sanción administrativa se realiza con independencia del procedimiento para sancionar por la vía penal

Tabla 3. Faltas graves y delitos

Faltas graves en la Ley de responsabilidades administrativas del Estado de México	Delitos del Código Penal del Estado de México.
COHECHO. **Artículo 53.** Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.	COHECHO **Artículo 347.** Incurre en el delito de cohecho, el servidor público que solicite u obtenga para sí o para otro u otros, de los particulares o de otros servidores públicos, por sí o por interpósita persona, dádivas de cualquier tipo, en numerario o en especie para permitir, realizar u omitir un acto o actos lícitos o ilícitos, relacionados con sus funciones.
PECULADO **Artículo 54.** Incurrirá en peculado el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para su cónyuge, parientes, consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.	**PECULADO** **Artículo 351.** Comete el delito de peculado: I. El servidor público que disponga para su beneficio o el de una tercera persona física o jurídica colectiva, con o sin ánimo de lucro, de dinero, rentas, fondos, valores, fincas o sus rendimientos que tenga confiados en razón de su cargo, pertenecientes al Estado, municipios, organismos auxiliares, empresas de participación municipal mayoritaria, fideicomisos públicos o particulares, los hubiere recibido en administración, depósito, posesión o por otra causa. II. El servidor público, que ilícitamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo 340 de este Código (concesiones, permisos, contratos, supervisión de los mismos, aplicación distinta de fondos), haga uso ilícito de atribuciones y facultades, con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico, o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona. III. Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos, o del disfrute de

Faltas graves en la Ley de responsabilidades administrativas del Estado de México	Delitos del Código Penal del Estado de México.
	los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades. IV. Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público, y estando obligada Legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos, o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.
DESVÍO DE RECURSOS PÚBLICOS Artículo 55. Incurrirá en responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.	No existe tipo penal bajo ese nombre, se mencionan los delitos relacionados **DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PUBLICOS EN AGRAVIO DE LA HACIENDA PÚBLICA ESTATAL O MUNICIPAL Y DE ORGANISMOS DEL SECTOR AUXILIAR** **Artículo 146.** Incurren en la responsabilidad penal, a que se refiere este capítulo, los servidores públicos de la hacienda pública estatal, municipal y de organismos del sector auxiliar en los siguientes casos: I. Los que por imprevisión o negligencia, falta de cuidado por no tomar las precauciones necesarias, ocasionen daño a la hacienda pública estatal, municipal u organismos del sector auxiliar; III. Los que omitan ingresar a la hacienda pública estatal o municipal o a los organismos del sector auxiliar los donativos que cualquier persona les otorgue; IV. Los que hagan uso personal de los fondos de la hacienda pública estatal, municipal o de organismos del sector auxiliar. V. Los que dispongan del patrimonio del Estado, municipios o de organismos del sector auxiliar, ya sea en dinero o en especie sin sujetarse al trámite legal correspondiente. **ABUSO DE AUTORIDAD CON CONTENIDO PATRIMONIAL** **Artículo 338.** Comete el delito de abuso de autoridad con contenido patrimonial, el servidor público que utilice su empleo, cargo o comisión para obtener la entrega de fondos, valores o cualquiera otra cosa que no le haya sido confiada, para aprovecharse o disponer de ella en su favor o de un tercero.

Faltas graves en la Ley de responsabilidades administrativas del Estado de México	Delitos del Código Penal del Estado de México.
	USO ILÍCITO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES **Artículo 340.** Comete el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades: IV. El servidor público, que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación distinta de aquélla a que estuvieren destinados o haga un pago ilegal.
UTILIZACIÓN INDEBIDA DE INFORMACIÓN **Artículo 56.** Incurrirá en utilización indebida de información el servidor público que adquiera para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios para socios o sociedades de las que el servidor público o para las personas antes referidas formen parte, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.	No existe tipo penal bajo ese nombre, se mencionan los delitos relacionados **ASOCIACIÓN DELICTUOSA** **Artículo 178 Bis.** Se impondrá prisión de dos a seis años y de cien a quinientos días multa, al que forme parte de una asociación o banda de tres o más personas para delinquir en la comisión de delitos del fuero común, independientemente de la sanción que le corresponda por el delito que cometa. **ABUSO DE CONFIANZA** **Artículo 303.** Se equipara al delito de abuso de confianza: I. El que en perjuicio de otro disponga de bien mueble propio, que tenga en su poder y del cual no pueda disponer legalmente; IV. Quien no siendo servidor público disponga o distraiga de los bienes públicos en su beneficio o de terceros. **EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES** **Artículo 344.** Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones: II. El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.
ABUSO DE FUNCIONES **Artículo 58.** Incurrirá en abuso de funciones la persona servidora o servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o	No existe tipo penal bajo ese nombre, se mencionan los delitos relacionados. **USURPACION DE FUNCIONES** **Artículo 176.-** Comete este delito el que:

Faltas graves en la Ley de responsabilidades administrativas del Estado de México	Delitos del Código Penal del Estado de México.
inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios para socios o sociedades de las que el servidor público o para las personas antes referidas formen parte o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público; así como cuando realiza por sí o a través de un tercero, alguna de las conductas descritas en el artículo 27 Sexies, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México.	I. Sin ser funcionario público se atribuya ese carácter o ejerza alguna función pública sin derecho; y II. Se atribuya o acepte por cualquier medio el carácter de profesionista o grado académico sin tener título legal o ejerza los actos propios de una profesión sin título o sin autorización legal; Por las conductas contenidas en las fracciones I y II del presente artículo, se impondrán de dos a siete años de prisión y de quinientos a dos mil días multa. **DISCRIMINACION** **VIOLENCIA INSTITUCIONAL** **VIOLENCIA OBSTÉTRICA** **VIOLENCIA A TRAVÉS DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN** **VIOLENCIA LABORAL** **VIOLENCIA POLÍTICA** **FEMINICIDIO**
HOSTIGAMIENTO SEXUAL **Artículo 59.** Comete hostigamiento sexual un servidor público que realiza en forma indebida, por cualquier medio, requerimientos de carácter sexual no consentidos por la persona requerida, y que amenacen o perjudiquen su situación laboral o sus oportunidades en el servicio Público.	**HOSTIGAMIENTO SEXUAL** **Artículo 269.-** Comete el delito de hostigamiento sexual, quien con fines de lujuria asedie a persona de cualquier sexo que le sea subordinada, valiéndose de su posición derivada de sus relaciones laborales, docentes, domésticas o cualquiera otra que implique jerarquía; y se le impondrán de seis meses a dos años de prisión o de treinta a ciento veinte días multa. Si el sujeto activo fuera servidor público y utilizare los medios o circunstancias que el cargo le proporciona, además de la pena señalada, será destituido del cargo y se le inhabilitará para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público de uno a tres años.
ACOSO SEXUAL **Artículo 60.** Comete acoso sexual, quien con fines de lujuria asedie reiteradamente a un servidor público, aprovechándose de cualquier circunstancia que produzca desventaja, indefensión o riesgo inminente,	**ACOSO SEXUAL** **Artículo 269 Bis.-** Comete el delito de acoso sexual, quien con fines de lujuria asedie reiteradamente a persona de cualquier sexo, aprovechándose de cualquier circunstancia que produzca desventaja, indefensión o riesgo inminente, para la víctima.

Faltas graves en la Ley de responsabilidades administrativas del Estado de México	Delitos del Código Penal del Estado de México.
para el servidor público. De igual forma, comete acoso sexual, el servidor público que, sin consentimiento y con propósitos de lujuria o erótico sexual, grabe, reproduzca, fije, publique, ofrezca, almacene, exponga, envíe, transmita, importe o exporte de cualquier forma, imágenes, texto, sonidos o la voz, de un servidor público, sea en forma directa, informática, audiovisual, virtual o por cualquier otro medio.	De igual forma incurre en acoso sexual quien, sin consentimiento del sujeto pasivo y con propósitos de lujuria o erótico sexual, grabe, reproduzca, fije, publique, ofrezca, almacene, exponga, envíe, transmita, importe o exporte de cualquier forma, imágenes, texto, sonidos o la voz, de una persona, sea en forma directa, informática, audiovisual, virtual o por cualquier otro medio.
ACTUACIÓN BAJO CONFLICTO DE INTERÉS Artículo 61. Incurre en actuación bajo conflicto de interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal. El servidor público deberá informar inmediatamente sobre cualquier conflicto de interés que pudiera incurrir, al jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en la atención, tramitación o resolución de los mismos. El jefe inmediato deberá determinar y comunicar al servidor público, a más tardar cuarenta y ocho horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos, así como establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos.	No existe tipo penal bajo ese nombre, se mencionan los delitos relacionados. **EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES** **Artículo 344.** Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones: I. El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ilícitamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o efectúe compras o ventas, o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte. II. El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción. Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, y de treinta a cien días multa, así como la destitución e inhabilitación que corresponda.

Faltas graves en la Ley de responsabilidades administrativas del Estado de México	Delitos del Código Penal del Estado de México.
	Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo, exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa, así como la destitución e inhabilitación que corresponda. **USO ILÍCITO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES** **Artículo 340.** Comete el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades: I. El servidor público que ilícitamente: a) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes del Estado de México o de sus municipios. b) Otorgue permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones de contenido económico. c) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social en general, sobre los ingresos fiscales y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos, o prestados en la administración pública estatal o municipal. d) Otorgue, realice o contrate obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos. e) Contrate deuda o realice colocaciones de fondos y valores con recursos públicos. III. Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia la fracción I del presente artículo, o sea parte en las mismas. IV. El servidor público, que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación distinta de aquélla a que estuvieren destinados o haga un pago ilegal.
CONTRATACIÓN INDEBIDA **Artículos 62.** Será responsable de contratación indebida el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o por disposición legal o inhabilitado por	No existe tipo penal bajo ese nombre, se mencionan los delitos relacionados. **USO ILÍCITO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES** **Artículo 340.** Comete el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades:

Faltas graves en la Ley de responsabilidades administrativas del Estado de México	Delitos del Código Penal del Estado de México.
resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la plataforma digital nacional o estatal.	I. El servidor público que ilícitamente: a) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes del Estado de México o de sus municipios. b) Otorgue permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones de contenido económico. c) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social en general, sobre los ingresos fiscales y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos, o prestados en la administración pública estatal o municipal. d) Otorgue, realice o contrate obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos. e) Contrate deuda o realice colocaciones de fondos y valores con recursos públicos.
ENRIQUECIMIENTO OCULTO U OCULTAMIENTO DE CONFLICTO DE INTERÉS. **Artículo 63.** Incurrirá en enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un conflicto de interés.	No existe tipo penal bajo ese nombre, se mencionan los delitos relacionados. **EN AGRAVIO DE LA HACIENDA PÚBLICA** **Artículo 146.-** Incurren en la responsabilidad penal, a que se refiere este capítulo, los servidores públicos de la hacienda pública estatal, municipal y de organismos del sector auxiliar en los siguientes casos: I. Los que por imprevisión o negligencia, falta de cuidado por no tomar las precauciones necesarias, ocasionen daño a la hacienda pública estatal, municipal u organismos del sector auxiliar; II. Los que autoricen o impriman formas fiscales sin tener facultad para hacerlo; III. Los que omitan ingresar a la hacienda pública estatal o municipal o a los organismos del sector auxiliar los donativos que cualquier persona les otorgue;(Pena de Fraude) IV. Los que hagan uso personal de los fondos de la hacienda pública estatal, municipal o de organismos del sector auxiliar. (Pena de Fraude) V. Los que dispongan del patrimonio del Estado, municipios o de organismos del sector auxiliar, ya sea en dinero o en especie sin sujetarse al trámite legal correspondiente. (Pena de Fraude)

Faltas graves en la Ley de responsabilidades administrativas del Estado de México	Delitos del Código Penal del Estado de México.
	VI. Los que intencionalmente o por omisión notoria, dejen de efectuar la gestión fiscal correspondiente en perjuicio de la hacienda estatal o municipal; y VII. Los servidores públicos que realicen labores de fiscalización, auditoría o glosa y que intencionalmente, por imprevisión, negligencia o por falta de cuidado, propician el ocultamiento de algún delito cometido por los servidores públicos de la hacienda pública estatal, municipal y de organismos del sector auxiliar. **USO ILÍCITO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES** **Artículo 340.** Comete el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades: I. El servidor público que ilícitamente: a) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes del Estado de México o de sus municipios. b) Otorgue permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones de contenido económico. c) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social en general, sobre los ingresos fiscales y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos, o prestados en la administración pública estatal o municipal. d) Otorgue, realice o contrate obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos. e) Contrate deuda o realice colocaciones de fondos y valores con recursos públicos.
TRÁFICO DE INFLUENCIAS **Artículo 64.** Incurre en tráfico de influencias el servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para sus cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.	**TRAFICO DE INFLUENCIAS** **Artículo 345.** Incurre en el delito de tráfico de influencia, el servidor público que por sí o por interpósita persona promueva, gestione o se preste a la tramitación o resolución lícita o ilícita de negocios públicos de particulares, ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión.

Faltas graves en la Ley de responsabilidades administrativas del Estado de México	Delitos del Código Penal del Estado de México.
ENCUBRIMIENTO **Artículo 65.** Incurrirá en encubrimiento el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.	**ENCUBRIMIENTO** **Artículo 149.** Comete el delito de encubrimiento, el que: I. Sin haber participado en el hecho delictuoso, albergue, oculte o proporcione la fuga al inculpado de un delito con el propósito de que se substraiga a la acción de la justicia; II. Sin haber participado en el hecho delictuoso, altere, destruya o sustraiga las huellas o los instrumentos del delito u oculte los objetos o los efectos del mismo para impedir su descubrimiento; y III. Sin haber participado en el hecho delictuoso altere, destruya o sustraiga las huellas o los instrumentos del delito u oculte los objetos o efectos del mismo para evitar o dificultar la investigación o reconstrucción del hecho delictuoso. **INCUMPLIMIENTO, EJERCICIO INDEBIDO Y ABANDONO DE FUNCIONES PÚBLICAS** **Artículo 331.** Comete el delito de incumplimiento de funciones públicas, el servidor público que incurra en alguna de las conductas siguientes: V. Omitir la denuncia o querella de algún ilícito del que tenga conocimiento, cometido en perjuicio o en contra de la Administración Pública Estatal o Municipal.
DESACATO **Artículo 66.** Incurrirá en desacato el servidor público que tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta oportunamente, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.	No existe tipo penal bajo ese nombre, se mencionan los delitos relacionados. **DESOBEDIENCIA** **Artículo 117.-** Comete el delito de desobediencia el que sin causa legítima rehusare prestar un servicio de interés público a que la ley lo obligue. También comete este delito, quien desobedezca una medida cautelar, providencia precautoria o medida de protección dictada por el Ministerio Público o por una autoridad judicial o cualquier mandato legítimo de una autoridad competente. **INCUPLIMIENTO DE FUNCIONES PUBLICAS** **Artículo 331.** Comete el delito de incumplimiento de funciones públicas, el servidor público que incurra en alguna de las conductas siguientes:

Faltas graves en la Ley de responsabilidades administrativas del Estado de México	Delitos del Código Penal del Estado de México.
	II. Impedir el cumplimiento de una ley, decreto, reglamento o resolución judicial o administrativa, o el cobro de una contribución fiscal, o utilizar el auxilio de la fuerza pública para tal objeto. **INCUMPLIMIENTO DE FUNCIONES PUBLICAS** **Artículo 331.** Comete el delito de incumplimiento de funciones públicas, el servidor público que incurra en alguna de las conductas siguientes: II. Impedir el cumplimiento de una ley, decreto, reglamento o resolución judicial o administrativa, o el cobro de una contribución fiscal, o utilizar el auxilio de la fuerza pública para tal objeto. **ABUSO DE AUTORIDAD** **Artículo 335.** Comete el delito de abuso de autoridad, el servidor público que incurra en alguna de las conductas siguientes: I. El que en razón de su empleo, cargo o comisión, realice un hecho arbitrario o indebido.

CONCLUSIONES

Un programa de *Compliance* penal en el sector público radica en que las entidades gubernamentales tienen una responsabilidad especial de cumplir con las leyes y regulaciones aplicables y utilizar adecuadamente los recursos públicos. Algunas de las razones por las que es importante implementar un programa de *Compliance* penal en las instituciones públicas son:

- Protección legal: Un programa de *Compliance* penal en el gobierno ayuda a proteger a las entidades gubernamentales de posibles sanciones legales, multas y daños a la reputación por violaciones a las leyes y regulaciones aplicables.
- Gestión de riesgos: Al implementar un programa de *Compliance* penal, las entidades gubernamentales pueden identificar y gestionar mejor los riesgos asociados con sus actividades y operaciones. Esto puede ayudar a prevenir violaciones a las leyes y regulaciones que pueden tener graves consecuencias.

- Transparencia y rendición de cuentas: Un programa de *Compliance* penal puede promover la transparencia y la rendición de cuentas, al establecer procedimientos claros y responsabilidades para el manejo de los recursos públicos y la toma de decisiones.
- Prevención de la corrupción: Un programa de *Compliance* penal puede ayudar a prevenir la corrupción en el gobierno, al establecer medidas de control interno y supervisión para detectar, sancionar y prevenir actividades ilegales o inapropiadas.
- Mejora de la eficiencia y eficacia: Al implementar un programa de *Compliance* penal, las entidades gubernamentales pueden mejorar la eficiencia y eficacia de sus operaciones, al establecer procedimientos claros y responsabilidades para el manejo de los recursos públicos y la toma de decisiones.

En resumen, un programa de *Compliance* penal en el sector público es importante para proteger a las entidades gubernamentales de posibles sanciones legales, gestionar riesgos, promover la transparencia y la rendición de cuentas, prevenir la corrupción y mejorar la eficiencia y eficacia de las operaciones, mejoraría los indicadores al tener la confianza de la ciudadanía. Nuestro país requiere que los actos corruptos que se tipifican como delitos tengan sentencias que penen a las personas involucradas, pero también requiere de la actuación de funcionarios probos que se desempeñen apegados a principios éticos.

BIBLIOGRAFÍA

Auditoría Superior de la Federación ASF (2015) *Modelo de evaluación del control interno*. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/uploads/182_Metodologias_para_la_Evaluacion/Modelo_de_Control_Interno_en_la_Administracion_Publica_Estatal.pdf

COSO (2013) *Executive Sumary.* Recuperado de https://www.coso.org/Shared%20Documents/Framework-Executive-Summary.pdf

COSO (2017) *Gestión de riesgo empresarial (ERM)*. Recuperado de https://www.coso.org/Shared%20Documents/COSO-Guidance-on-Applying-ERM-to-Environ-Social-Gover-related-Risks-Spanish.pdf

Poder Judicial (2015) *Código Penal del Estado de México CCEM* Recuperado de

https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig006.pdf

Instituto Mexicano de la Competitividad IMCO (2023) *Índice de competitividad estatal.* Recuperado de https://imco.org.mx/indices/indice-de-competitividad-estatal-2023/

Instituto Mexicano de Contadores Públicos IMCP (2021) *Norma Internacional de Auditoría 315.* Recuperado de https://imcp.org.mx/wp-content/uploads/2021/08/Anexo-1-Folio-96.-NIA-315-Revisada-2019-y-modificaciones-de-concordancia-y-en-consecuencia-a-otras-normas-internacionales-que-surgen-de-la-NIA-315-Revisada-2019.pdf

ISO (2021) *ISO 37301*. Recuperado de https://www.escuelaeuropeaexcelencia.com/2021/09/7-elementos-clave-de-un-programa-de-cumplimiento-iso-37301/

Poder Ejecutivo (2015) *Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México LRAEM* Recuperado de https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig241.pdf

Secretaría de la Función Pública SFP(2016) *Modelo estándar de control interno*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5459569&fecha=03/11/2016#gsc.tab=0

Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México SECOGEM (2007) *Modelo integral de control interno*. Recuperado de https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2007/dic145.pdf

Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México SECOGEM (2021) *Sistema de control interno institucional*. Recuperado de https://sma.edomex.gob.mx/sites/sma.edomex.gob.mx/files/files/AcercaDe/MarcoJuridico/Acuerdo/Acuerdo%20Control%20Interno.pdf

Transparencia Mexicana TM (2023) *Índice de corrupción*. Recuperado de https://www.tm.org.mx/ipc2022/

World Justice Project WJP (2023) *Índice de Estado de Derecho*. Recuperado de https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico/#:~:text=El%20%C3%8Dndice%20de%20Estado%20de%20Derecho%20en%20M%C3%A9xico%202022%2D2023,las%2032%20entidades%20del%20pa%C3%ADs

Introducción al concepto de valor público y sus características

Por Carlos Cárdenas González
Recibido 11/05/23 Aceptado 11/06/23

RESUMEN

Este artículo muestra a manera de introducción el concepto de valor público, como una alternativa viable para generar mejores resultados en el servicio público en México, propone su revisión y estudio como un primer paso para acceder a mejores procesos administrativos en la administración pública, así como presentar un tema de interés para quienes estudiantes de administración pública y materias afines.

Palabras Clave: Valor Público, Administración Pública, Mejora en el Servicio Público, Participación Ciudadana, Triángulo Estratégico de Moore

This article shows by way of introduction the concept of public value, as a viable alternative to generate better results in public service in Mexico, proposes its review and study as a first step to access better administrative processes in public administration, as well as present a topic of interest to those students of public administration and related subjects.

Keywords: *Public Value, Public administration, Public Service Improvement, Citizen Participation, Moore's Strategic Triangle*

INTRODUCCIÓN

Reanimar la relación sociedad-gobierno es fundamental, sobre todo después de la pandemia de COVID-19, que la modificó de manera abrupta, con graves efectos al tener que suspender una gran cantidad servicios de atención a la ciudadanía, especialmente y como una manera de evitar los contagios por medio del contacto directo. Debemos tener muy presente que esta pandemia modificó maneras de convivir, formas de trabajar y hasta patrones de comportamiento entre los servidores públicos. Como ejemplos especiales se pueden mencionar los servicios de salud y los servicios educativos.

Corresponderá a otros autores hacer el análisis de lo que sucedió, de cómo fue el manejo de esta crisis, sobre todo es estos dos rubros, por ser especialmente sensibles y erigirse como retos monumentales en México.

Una vertiente que ha causado interés, en el ámbito del estudio de la administración pública y las instituciones en Estados Unidos es el de una forma de hacer las cosas para que se genere lo que se conoce como Valor Público. Por lo que aquí se abordará el tema, de manera introductoria, como una posible alternativa para trazar una ruta atractiva, fácil de entender, para hacer las cosas dentro del paradigmático mundo de la burocracia mexicana.

Los objetivos de este artículo son:

- Refrescar el tema de la Generación de valor público en el sector público y sus instituciones
- Proponer esta vertiente como una posible ruta para la mejora en los servicios
- Dar viabilidad a la generación de valor público como una forma de hacer las cosas, en el quehacer público, con la intención de generar beneficios y satisfacciones a los usuarios, derechohabientes, y ciudadanos en general.

La importancia de proponer una ruta, basada en este concepto, responde a varios factores. Uno de ellos es que hemos visto de manera muy clara el interés que despierta este concepto en los estudiantes de Maestría en Administración Pública y en cursos y seminarios relacionados.

Por otra parte, cada vez más servidores públicos, especialmente los titulares de diversas áreas de gobierno, federal, estatal, municipal, paraestatal, utilizan este término en sus presentaciones y discursos, pero sobre todo al hablar de políticas públicas y los efectos y resultados esperados de la implementación de estas, poniendo especial énfasis en la generación de valor, un valor que la gente ve y percibe y que genera satisfacciones y comentarios positivos.

Los usuarios de los servicios son quienes presumen continuamente cuando una política pública es exitosa y les generó beneficios que comunican entre sus parientes, conocidos, compañeros de trabajo, vecinos, en fin, cuando un servicio genera esta disposición de la ciudadanía a ser partícipe y hablar con plena convicción de que las cosas se están haciendo bien es cuando se está generando valor público.

1. EL VALOR PÚBLICO COMO CONCEPTO Y ENFOQUE

Este concepto fue propuesto por el profesor Mark Moore, de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, con la publicación de su libro "Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público" cuya primera edición en español fue en 1998.

Moore afirma en una entrevista del año 2019, veintiún años después de la publicación de su libro, que en la generación de valor público se requieren ciertas características en las personas que se involucran en el proceso, se trata de ciudadanos que quieren una mejor sociedad, que están preocupados por lo que pasa en su entorno social, en su comunidad, y atentos a cuáles cosas son las que van bien y que otras van mal[1].

Afirma, además, que estas observaciones deben ser hechas a nivel individual, las personas se involucran en ciertos niveles de compromiso, con la sociedad, con la política, con el bienestar, por lo que estos ciudadanos que ven más allá de su situación muy personal son posibles gestores de valor público. Como ejemplos menciona algunos intereses que la gente puede tener, tales como el maltrato a las mujeres por parte de sus parejas, la habilidad de los inmigrantes para poder encontrar un empleo y convertirse en mejores ciudadanos, por citar algunos.

Un aspecto esencial en la creación de valor público es su comparación con la creación de valor en la iniciativa privada, por la naturaleza de los recursos y el entorno de la administración pública. Y es algo que debemos tomar en cuenta, ya que en el servicio

[1] La entrevista está disponible en la plataforma YouTube, https://www.youtube.com/watch?v=cO5g-nFlSi_c&t=339s

público mexicano se podría percibir esto como desvirtuar los objetivos del trabajo en el gobierno, se podría detectar una dirección contraria a la tradición, en la que la iniciativa privada es algo contundentemente separado del servicio público y viceversa, sin embargo, vemos como otras tendencias están influyendo actualmente desde el sector privado al gobierno, tal y como lo es el esquema de compliance empresarial.

De manera precisa Moore afirma, "Como punto de partida déjenme proponer una idea muy simple: el objeto del trabajo directivo en el sector público es crear valor público, del mismo modo en el trabajo directivo del sector privado es crear valor privado" (Moore, 1998). Esta sencilla frase detonó algo importante en el estudio de la administración pública y su aportación es la noción de que el gobierno también puede generar valor, un valor hacia la comunidad y la ciudadanía.

Diversos autores han abordado el tema en México, José Fernández Santillán, señala sobre la visión de Moore en su artículo, "Valor público, gobernanza y Tercera Vía", retomando a John Benington, autor de un artículo titulado "From private Choice to Public Value":

"Así, la perspectiva formal de Weber, acerca de la administración pública fue superada. Moore, en contraste presenta una visión dinámica. El papel del gobierno en la sociedad es creativo; es el de un formador y participante de la esfera pública. Los administradores públicos deben abandonar los rígidos esquemas que les impiden tener contacto con los ciudadanos; deben deshacerse de su anticuado formalismo, según el cual sólo deben obedecer, no pensar por sí mismos y llevar a cabo transformaciones en sus organizaciones. Lo que la teoría del valor público pide de ellos es una inagotable imaginación que busque crear valor y técnicas que ayuden al gobierno a volverse más adaptable a las transformaciones materiales y a las condiciones sociales, y a las cambiantes necesidades y aspiraciones políticas (Fernández-Santillán, 2018)".

Como se puede apreciar, la descripción anterior coincide, con mucho, con los esquemas y el estilo de la manera de trabajar en muchas áreas del servicio público en México, cuya forma es eminentemente vertical, en la que el liderazgo jerárquico impera sobre liderazgos inspiracionales e incluso técnicos, por lo que el reto es cambiar el paradigma vertical hacia uno más horizontal, en el que los administradores públicos propongan soluciones creativas y audaces bajo un esquema colaborativo y de trabajo en equipo, y que las aportaciones e ideas de sus integrantes conformen la materia prima para cambiar el estilo ya rebasado de generar políticas públicas sin ningún tipo de retroalimentación por especialistas o técnicos y aún menos por ciudadanos.

Un aspecto interesante y podríamos decir "fundacional" del Valor Público lo comenta también Fernández Santillán citando a John Benington, "Un aspecto importante que el valor público destacó fue que entre el gobierno y el mercado existe un espacio,

la esfera cívica o esfera pública cuyo compromiso con la idea de que el propio árbitro del valor público es la sociedad como un todo actuando como mejor puede mediante el proceso imperfecto del gobierno representativo" (Fernández-Santillán, 2018).

Mark Moore lo que en realidad propone es un cambio de mentalidad, situación que sigue vigente, desde nuestro punto de vista. Es esta necesidad de enfoque más abierto y flexible para generar el valor que las instituciones requieren reconstruir y algunas, en su caso, crear desde cero, a partir de un cambio de paradigmas.

Por supuesto que debemos tener en cuenta que Moore hizo su propuesta para las instituciones y la sociedad estadounidense, pero la vitalidad del concepto de valor público es aplicable para sociedades de muchos países, especialmente en regímenes democráticos y que aspiran a una mayor participación ciudadana, transparencia y una rendición de cuentas efectiva.

Por último, Ricardo Uvalle Berrones, en su artículo "La importancia de la ética en la formación de valor público" presenta una visión muy completa sobre el valor Público: "El valor público se asocia con lo óptimo, es decir, con lo mejor de la vida democrática y lo mejor implica que la eficiencia social aumenta y que las condiciones de vida superan etapas de vida que se consideraban lo óptimo en otros tiempos. Lo básico del valor público es que se inscribe en fases progresivas que apuntan por constante mejoramiento de las condiciones de vida. Por tanto, se institucionaliza a partir de convenir que la propia democracia ha definido en las últimas dos décadas, valores que tienden a revitalizarla como un sistema pacífico y productivo de convivencia" (Uvalle, 2011).

2. CARACTERÍSTICAS DEL VALOR PÚBLICO Y EL TRIÁNGULO ESTRATÉGICO

Como se mencionó anteriormente, en el sector público se crea valor de una manera diferente que en el sector privado, Moore hace alusión a aspectos esenciales para iniciar el proceso de generación de valor público que son, diálogo comunitario, participación social y respeto a los valores constitucionales y democráticos (Moore, 1998).

Se puede apreciar que se trata de aspectos que obligan a un intercambio de impresiones y retroalimentación entre los actores involucrados en la definición de programas y políticas públicas, toda una práctica que requiere esfuerzo y cooperación, y una actitud de apertura al diálogo con la ciudadanía, asimismo se requieren aptitudes. No todos pueden contar con esa capacidad de relacionarse en un entorno participativo en el que las opiniones cuentan y en el que la negociación es un ejercicio constante y obligado de escucha y de comprensión de las motivaciones de la ciudadanía.

Por esto, es importante saber que es el directivo o el gestor público como lo llama Moore, el encargado de encabezar y guiar estas acciones concertadas, "conducir el diálogo comunitario para la definición y constante evaluación de la gestión pública" (Moore, 1998).

Por lo tanto, la capacidad del directivo o gestor público es determinante para lograr el equilibrio de todos los factores que intervienen en el éxito de las políticas públicas. Son factores externos e internos de la administración, los que debe procesar y con esto alcanzar un ambiente de autorizaciones de pasos y medidas que faciliten las cosas. Esto se dice fácil, pero hay que mencionar que en estilos estrictamente jerárquicos o de micro management esto es simplemente imposible, por la poca capacidad de muchos jefes para delegar o soltar responsabilidades.

Entonces, el gestor público requiere habilidades y herramientas que le permitan diseñar, implementar y operar una gestión estratégica, digamos que un perfil improvisado carecería prácticamente de estas cualidades y capacidades y en la curva de aprendizaje se perdería tiempo valioso, más en administraciones gubernamentales de períodos cortos como lo es la administración municipal en México, que es de tres años, claro, con la posibilidad de reelección.

Se deberá navegar a través del entorno autorizador en el que conviven los factores externos e internos de la administración, y que se refieren a las instancias con las que hay que sentarse en la mesa a negociar y conciliar acuerdos, lo que en su conjunto llevará al proceso a un mandato legítimo, es decir operar una política pública consensuada y autorizada por los grupos interesados.

Hay que destacar que en el entorno norteamericano hay una mayor discrecionalidad para los directivos en contraste con los países hispanos, según lo afirmaron Echevarría y Castanyer en el prólogo de libro de Moore "En el contexto hispánico se echa de menos el reconocimiento institucional y cultural del papel del directivo basado en el reconocimiento de la responsabilidad propiamente directiva, distinta de la legitimidad político – partidista o estrictamente técnica" (Moore, 1998).

Quienes hemos trabajado en la administración pública y a la vez la estudiamos, podemos afirmar que lo anterior es una realidad, especialmente en los puestos directivos de más alta jerarquía, en los que las aspiraciones políticas se sobreponen a la administración, incidiendo en su calidad y sobre todo en su temporalidad, en virtud de que el puesto del directivo se convierte en un trampolín o plataforma de lanzamiento para el período electoral siguiente ya que uno de los obstáculos de la permanencia de gestores públicos es la dependencia del destino de sus jefes y en dónde son colocados al inicio de cada nueva administración, proceso que se repite, invariablemente cada tres

años o seis años, dependiendo de la administración, del orden de gobierno, ya sea municipal, estatal o federal, en el caso de México.

Una característica esencial de la generación del valor público, es la dinamización de las estructuras políticas hacía una relación con la ciudadanía, en la que existan ejercicios de retroalimentación, transparencia en las negociaciones entre los sectores políticos, sociales y económicos. Por esto, un cambio de actitud es necesario, un cambio del paradigma que ha dominado la forma de hacer las cosas en muchos gobiernos, de cualquier orden, en el que los directivos no dan esa oportunidad de transparencia y apertura al diálogo y la retroalimentación, como generadores de información operable para el diseño más depurado y efectivo de la política pública.

Sin duda es un tema difícil, no es fácil cambiar estructuras y formatos de operación política-administrativa cuyo origen es el siglo pasado, sin embargo, ya a finales del siglo XIX, Woodrow Wilson, había detectado la necesidad de separar la política de la administración así como gobernar con la opinión pública, en su Estudio sobre la Administración, una obra verdaderamente fundacional en los Estados Unidos, para el desarrollo y estudio de la administración pública, por lo que esta urgencia de integrar a la sociedad en el proceso de diseño de las políticas públicas, sigue vigente de manera poderosa y aún más la necesidad de formar a la opinión ciudadana para poder expresarse, formarse y pedir cuentas (INAP, 1980).

Un momento importante para el gestor público es cuando se pregunta, asimismo, qué hay que hacer en la situación en la que está, tanto su área de trabajo como él mismo, para generar valor público, ¿Se puede hacer algo? ¿Qué cambios hay que proponer e instrumentar?, por lo que un diagnóstico inicial preciso es el primer paso para generar una mejora en la gestión. Parecería obvio que esto es lo que debe hacer quien llega a dirigir un área de gobierno o una institución pública, sin embargo, la diferencia principal es la pregunta ¿Qué debo hacer, cómo puedo generar valor público, a partir de esta situación? Claro, con la premisa de tomar en cuenta lo que necesita, quiere y pide la ciudadanía, así como los usuarios de los servicios, además de los demás actores involucrados, organizaciones de la sociedad civil, agentes económicos, proveedores, instancias gubernamentales, etc.

Por supuesto que una característica en la generación de valor público es la mejora de la gestión, pero para ir más a fondo y de manera contundente, se requiere una reforma institucional, en la que incluso el lenguaje cambia y se adopta esta visión de valor público, como una concepción alcanzable y operable, en la que el gestor público y quienes trabajan en su equipo tengan bien claro de qué se trata, de los esfuerzos que conlleva y de la necesidad del cambio y superación del paradigma en el que las decisio-

nes son verticales y sin el consenso adecuado, que generan una sensación de que todo se sigue haciendo igual.

Moore estudió casos en los que se generó valor público, de acuerdo a su concepción, y en ellos fueron evidentes tres puntos:

a) La importancia crucial de tener un propósito
b) La necesidad de reconocer la gestión política como la función clave de la gestión pública
c) La necesidad de redefinir nuestras imágenes de la gestión operativa para prestar mayor atención a la innovación de varios tipos

Se detecta en todo momento que el cambio esencial es en la forma de ser de los directivos y gestores públicos, todo un reto de cambios de costumbres, estilos y modos de liderazgo y se propone una forma de pensar, incluso, como la de los directivos del sector privado, pero no idéntica:

"Los directivos públicos se consideran como exploradores que, junto con otros, intentan descubrir, definir y crear valor público. En lugar de limitarse a diseñar los medios para cumplir los propósitos establecidos en los mandatos, se convierten en actores importantes al ayudar a descubrir y definir lo que sería valioso" (Moore, 1998).

Entonces, como innovadores deben ver hacia afuera y encontrar el valor de lo que se está haciendo, ver hacia abajo y detectar eficacia de lo que están operando y las adecuaciones necesarias de los medios con los que se cuentan, por otra parte es necesario que involucren a los políticos que les rodean, que definan el valor público, diseñen la gestión de la organización y logren anticiparse a conflictos políticos y tecnologías cambiantes, situaciones que en el contexto mexicano no son la excepción.

2.1 EL TRIÁNGULO ESTRATÉGICO

Con el fin de presentar de una forma más clara y precisa una ruta para la generación de valor público, los profesores de gestión política de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy en Harvard, diseñaron una concepción básica organizativa adaptada al sector público. En la que intervienen de manera simultánea estos tres aspectos:

a) "Declaración de la misión o propósito general de la organización (construido con base en valores públicos importantes);

b) Explicación de las fuentes de apoyo y legitimidad que se utilizarán para satisfacer el compromiso de la sociedad en dicha tarea;
c) Explicar cómo la tarea se organizará y gestionará para conseguir los objetivos." (Moore, 1998)

De esta forma, los directivos deben alinear estos elementos, satisfaciendo tres pruebas:

a) Una estrategia valiosa en términos sustantivos, es decir, que la organización genera valor para los supervisores, los clientes y los beneficiarios a un coste bajo en términos monetarios y de autoridad.
b) La estrategia debe ser legítima y políticamente sostenible, es decir, la tarea debe ser capaz de atraer continuamente tanto autoridad como dinero del entorno político autorizador al cual el directivo debe rendir cuentas en último término.
c) La estrategia deberá ser operativa y administrativamente viable, es decir, que las actividades autorizadas pueden realizarse a través de la organización existente con la ayuda de otras que pueden ser inducidas a contribuir al objetivo organizativo (Moore,1998).

Figura 1.

Fuente: Elaborado por la UECIRC.

Como podemos apreciar, el triángulo estratégico, es la ruta inicial para planear las políticas públicas que se proponen, siempre y cuando se cumplan con estos tres vértices y que en realidad sean los detonadores para armar una estrategia viable, sustentada con recursos legales, humanos, financieros y materiales, indispensables para conseguir esas condiciones que generarán valor.

La capacidad operacional, por otra parte, es esa parte del triángulo que implica el proceso de aterrizar lo que se puede hacer con los recursos con los que se cuentan, así como la organización de todas las tareas de cada una de las partes involucradas en el desarrollo de las políticas públicas propuestas.

CONCLUSIONES

Pensar en términos de valor público es pensar distinto, la ruta de iniciación para adoptar el concepto y el formato, propuesto por Mark Moore, es algo viable que merece ser estudiado y puesto sobre la mesa.

Sobre la base de diversas experiencias en el servicio público, se detecta que los jefes de alto nivel jerárquico que conocen el concepto de valor público y lo han hecho suyo, cuentan con mucho más disposición a utilizar herramientas más adecuadas para delegar esa capacidad a los integrantes de su equipo, quienes participan de manera más relajada pero responsable para alcanzar la satisfacción de los usuarios de los servicios, de los compañeros de trabajo en un entorno más propositivo en el que la reflexión, el diagnóstico y el análisis se convierten en el caldo de cultivo ideal para generar políticas públicas más efectivas.

Contrasta con lo anterior el estilo vertical de "órdenes hacia abajo", el que los subalternos se limitan a cumplir con ellas, sin necesidad alguna de proponer mejoras verdaderamente sustanciales en los procesos o en la prestación de servicios a la ciudadanía. Precisamente los que están en contacto cotidiano con los usuarios de los servicios son quienes pueden proponer alternativas para generar el valor público, que los usuarios aceptarían de manera gustosa, en virtud de la mejora de la calidad del servicio y las satisfacciones correspondientes.

Hay que señalar que, en todo este proceso, la participación ciudadana es factor determinante. Fomentarla y abrir los espacios para encauzarla hacia la deliberación y retroalimentación de las políticas públicas se convierte en una tarea que debe hacerse, lo que añadirá un ingrediente legitimador de lo que se hace, cómo se hace, y los resultados que se obtienen.

Un aspecto que consideramos fundamental es que se adopte el concepto de valor público en los equipos de trabajo en la administración pública, si bien se detectan algunos esfuerzos unificadores de criterios para la actuación, definitivamente estos han sido encaminados a el combate a la corrupción, mediante los códigos de ética y actuación en los distintos órdenes de gobierno. Por lo que adoptar al valor público en la imaginación de los servidores públicos, podrá ser una ruta hacia un aspecto enfocado, sobre todo, a la satisfacción de derechohabientes, usuarios de los servicios, ciudadanos en general, así como la de los gestores públicos y demás actores que participan en los procesos de las políticas públicas.

Un cambio de actitud y manera de pensar es indispensable, y un semillero ideal son los estudiantes de administración pública, por lo que puede integrarse el tema dentro de alguna materia o módulo, con el fin de aumentar su exposición como concepto y llamar a las cosas por su nombre, tal y como está sucediendo actualmente con tema de compliance que viene precisamente del mundo empresarial.

Otra propuesta necesaria para las instituciones educativas que imparten programas de administración pública es generar un banco de casos de valor público, para poder incluirlos dentro de las mejores prácticas que pueden ser replicadas en distintas administraciones, lo que significaría información muy valiosa, especialmente para ámbitos municipales, en los que el contacto con la ciudadanía es cotidiano y las modificaciones en programas y políticas públicas ven sus efectos con mayor inmediatez que, por ejemplo, en el gobierno federal.

Queda entonces abierto el tema para su análisis como una manera de articular ese gran esfuerzo

Carlos Cárdenas González

Es Maestro en Administración Pública y Política Pública por el Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey, Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesor de Cátedra en la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública (México) y tutor de educación a distancia de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey. Ha ocupado diversos puestos desde hace treinta años en diversas instituciones del Gobierno Federal, en la Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa, Secretaría de Educación Pública, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. En el Poder Legislativo como asesor de la Comisión de Energía, así como en el Gobierno del Estado de Nuevo León.

carlosdcardenas@hotmail.com

que exige la mística del servicio público, su compromiso con la ciudadanía y con el mejor uso de los recursos y los fondos públicos, y como un punto de arranque hacia ese cambio de paradigma en el servicio público, más comprometido, mejor preparado y más inteligente.

BIBLIOGRAFÍA

Fernández-Santillán, José (2018) "Valor público, gobernanza y Tercera Vía". *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*. Ed. UAEM, México. Disponible en https://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v25n78/2448-5799-conver-25-78-175.pdf

Harvard Kennedy School Executive Education (2019, 2 de mayo) "Mark Moore discusses the concept and history of public value"(Video). YouTube, Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=cO5gnFlSi_c&t=339s

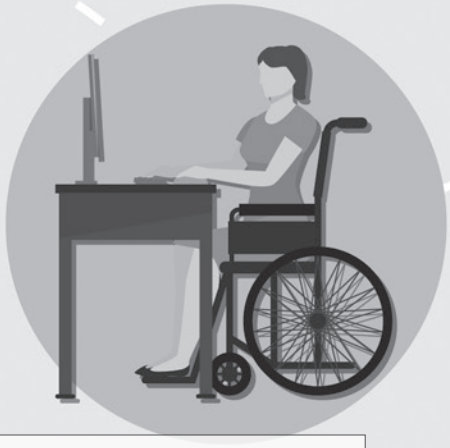
Instituto Nacional de Administración Pública (1980) *Revista de Administración Pública.* "El estudio de la administración" Woodrow Wilson. Disponible en https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/19897/17852

Moore, Mark H (1998) *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Ed. Paidós, Barcelona, España.

Uvalle Berrones, Ricardo (2011) "La importancia de la ética en la formación de valor público". Universidad nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios políticos. Estudios políticos núm. 32, México.

Vivir con discapacidad en México:
manifestaciones de la precariedad

Por Sabina Itzel Hermida Carrillo
Recibido 16/06/23 Aceptado 30/06/2023



RESUMEN

Este trabajo tiene el objetivo de presentar un panorama de la situación de vida de la población con discapacidad en México, sus condiciones de desarrollo y lo que obstaculiza su ejercicio pleno de derechos humanos fundamentales, como educación, salud y trabajo, además del impacto de esas barreras en la consecución del ideal de vida digna. Se basa en el análisis de las observaciones del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), emitidas después de la comparecencia del Estado mexicano en marzo de 2022 y de la preocupación del colectivo de personas con discapacidad ante la prevalencia del modelo de atención asistencialista y las políticas públicas que vulneran sistemáticamente los derechos humanos de ese sector de la población.

Palabras Clave: Discapacidad, Discriminación, Política, Educación, Inclusión, Derechos

This work aims to present a overview of the living conditions of people with disabilities in Mexico; their opportunities for self-development, the barriers that hinder the full exercise of fundamental human rights such as education, health, and work, and the ultimate impact of such obstacles on the attainment of a dignified life. Our work builds on an analysis of the assertions by the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (UN), expressed after the statement of the Mexican authorities in 2022 and the collective concern of disabled individuals regarding the prevalence of a welfare and medical model of disability, as well as the public policies that systematically violate the human rights of this sector of the population.

Keywords: *Disabilitie, Discrimination, Policy, Education, Inclusion, Rights*

INTRODUCCIÓN

Existe una relación muy estrecha entre pobreza y discapacidad. En nuestro país, nacer con alguna deficiencia o limitación significa una condena a la precarización, la exclusión y la discriminación. La pobreza, el nulo o poco acceso a servicios de salud, la alimentación deficiente y los riesgos de trabajo son algunas de las causales de discapacidad; a estas se suman la prevalencia de enfermedades crónicas, el deterioro en la salud mental, la mala calidad de vida y el envejecimiento de la población.

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda (INEGI, 2020), en México viven 20 838 108 personas con discapacidad, resultado de la suma de las 6 179 890 (4.9%) que fueron identificadas como personas con discapacidad, más los 13 934 448 (11.1%) que dijeron tener alguna limitación para realizar actividades de la vida diaria (caminar, ver, oír, autocuidarse, hablar o comunicarse, recordar o concentrarse) y a los 723 770 (0.6%) con algún "problema o condición mental". Esto representa el 16.5 % de la población total del país y derriba la idea de que las personas con discapacidad son un grupo *minoritario*. En cuanto a la distribución por sexo, el censo contabilizó 11 111 237 mujeres (53%) y 9 726 871 hombres (47%); es decir, hay más mujeres con discapacidad. Los tipos de discapacidad o limitación se distribuyen de la siguiente manera:

- Limitación para caminar: 8 096 386 / 38.8%
- Para ver: 12 727 653 / 61.0%
- Para escuchar: 5 104 664 / 24.4%
- Para hablar o comunicarse: 2 234 303 / 10.7%
- Para atender el cuidado personal: 2 430 290 / 11.6%
- Para recordar o concentrarse: 4 956 420 / 23.7%
- Condición mental: 1 590 583 / 7.6%

TOTAL: 20 838 108

Respecto a la relación discapacidad / pobreza, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2020) arroja lo siguiente:

En 1 de cada 5 hogares clasificados como de pobreza extrema vive una persona con discapacidad. Mientras que, de los hogares de clase alta, 6.9% declararon que alguno de sus miembros tiene alguna discapacidad. El porcentaje es de 15% en la clase media y de 22.3% en la clase baja.

La situación empeora si llevamos este análisis al lugar de residencia: la mayor incidencia de discapacidad por hogar se presenta en aquellos de clase baja en el ámbito rural, con un 23.7%. Mientras en casi 7 de cada 100 hogares de clase alta hay algún miembro de la familia con alguna discapacidad, en 24 de cada 100 hogares pobres se presenta esta situación. No sorprende que estados como Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Tabasco y Chiapas alberguen mayor cantidad de población con discapacidad. Según el mismo censo (2020), 21.2% de los hogares urbanos de clase baja afirman tener a algún integrante con discapacidad, mientras en la clase media el porcentaje disminuye a 14.1%.

Es necesario cuestionar las cifras oficiales, es muy probable que comunidades, zonas rurales alejadas y territorios indígenas se hayan quedado fuera de censo debido a la distancia e inaccesibilidad. ¿Cuántas personas con discapacidad habrán sido excluidas de la estadística?

En México y en el mundo el 3 de diciembre y el 3 de mayo tienen algo en común, ambas son fechas importantes y conmemorativas. La primera corresponde al Día Internacional de las Personas con Discapacidad, y la segunda conmemora la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Año con año nos reunimos en diferentes espacios a exponer las demandas del colectivo y revisar cada uno de los artículos de la Convención. Y año con año se evidencia la falta de voluntad e interés del Estado mexicano en dar cumplimiento a lo establecido en ese tratado internacional vinculante. El resultado siempre es el mismo: palmaditas en la espalda, discursos repetitivos, promesas, compromisos que no se cumplen y palabrería sobre inclusión.

Son muchas las leyes, reglamentos, normativas y reformas realizados con el objetivo de garantizar el ejercicio pleno de derechos de aquellos que han sido denominados por el gobierno como “grupos de atención prioritaria” y “grupos en situación de vulnerabilidad”. No son ni una cosa ni la otra; si atenderlos fuera prioridad, su realidad sería distinta. Tampoco son vulnerables, sino vulnerados. Una legislación carente de sanciones claras para quien la incumple y sujeta a disponibilidad presupuestal, que no represente una carga desproporcionada para el Estado, se convierte en letra muerta.

Nacer con o adquirir una deficiencia no convierte automáticamente a los individuos en vulnerables; son las barreras impuestas por la sociedad las que vulneran, excluyen y condenan a la precariedad. Es la sociedad la que discapacita.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación (INEGI, 2022), en los últimos cinco años se registró un aumento de 37% en discriminación hacia personas con discapacidad, siendo los hombres quienes la vivieron más: 55.9 %. En tanto, en las mujeres se registró un 44.5%. Un dato relevante es la discriminación perpetrada por el Gobierno: 1 de cada 3 personas encuestadas manifestó haber sido discriminada por alguno de los niveles de gobierno y, en consecuencia, haber visto obstaculizado el ejercicio de algún derecho. Esto contrasta con los esfuerzos de la administración por distribuir becas, pensiones y programas sociales, pues la gran mayoría señala que se le ha negado acceder a ellos. Denuncias de la población con discapacidad se refieren a que se le ha privado de atención médica, empleo digno, educación de calidad y la posibilidad de recibir un apoyo o ser beneficiaria de algún programa social.

La deficiencia y la discapacidad son fenómenos de impacto expansivo; por cada persona con esta condición hay una familia y un círculo cercano directamente afectados. Pensar en una persona con discapacidad nos obliga a pensar en su familia, cuidadores (en caso de requerirlos), amistades y en todos quienes interactuamos con ella.

Nadie está preparado para vivir con discapacidad, pero nadie está exento de la posibilidad de adquirirla; puede presentarse en cualquier momento como resultado de un accidente o enfermedad. Cuando adquieres una discapacidad, tu vida se transforma de un momento a otro. El proceso se puede comparar con un renacimiento que atraviesa por fases de duelo y reacomodo, que trastoca todas las esferas y lo más profundo de tu ser. Las dinámicas cambian, las prioridades y las posibilidades también.

Considerar a la discapacidad como un fenómeno complejo nos permite analizarla desde diversas perspectivas y territorios. Cada persona y grupo la vive de diferente manera, pues se intersecciona con otras condiciones que impactan: ser mujer, ser indígena, ser migrante, pertenecer a la comunidad LGBTTTIQ+, ser afromexicano, etcétera, que agravan las barreras que se enfrentan. Los territorios, el nivel socioeconómico y el acceso a los servicios básicos también son determinantes de la calidad de vida; no es lo mismo ser una persona con discapacidad que vive en una zona residencial de la Ciudad de México, que ser un indígena con discapacidad de la sierra de Oaxaca.

Un análisis exhaustivo de la situación en la que viven las personas con discapacidad en México requiere de muchas páginas. Afirmar que no hay avances sería una falacia; actualmente tienen presencia, mayor participación y, lo más importante, se les reconoce como sujetos de derechos.

La lucha ha sido ardua y los pendientes del Estado mexicano son muchos, el modelo asistencialista sigue dictando las directrices para la atención de las personas con discapacidad y este gobierno lo ha adoptado e implementado mediante el Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, haciendo una transferencia directa de recursos a un reducido porcentaje de la población. Esto profundiza la exclusión que sufre el colectivo, ya que no beneficia a todos y no garantiza el ejercicio de derechos humanos fundamentales como educación, salud, trabajo y vivienda.

Se trata de una política claramente neoliberal y un significativo adelgazamiento del Estado; ante este panorama cabe cuestionar al denominado Estado del Bienestar impulsado por el presidente Andrés Manuel López Obrador y cuya continuidad está garantizada por lo menos durante el siguiente sexenio.

Es crucial mencionar que la actual administración carece de un programa nacional para la inclusión y atención integral de la población con discapacidad; la muerte por inanición de organismos como el Consejo Nacional para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS), acéfalo desde 2018, es muestra del desinterés de este gobierno en el tema. A poco más de un año de concluir el sexenio, podemos asegurar que no tendremos un plan de desarrollo basado en realidades y necesidades, con presupuesto suficiente para implementarse. Este y todos los gobiernos deben entender que la población con discapacidad requiere de atención, medidas específicas y políticas públicas con perspectiva de discapacidad, cuidados y derechos humanos. No es suficiente con pensiones que, en términos reales, no alcanzan para cubrir todas las necesidades vitales.

Destaca la preocupación por la prevalencia del asistencialismo:

> *En la percepción pública prevalece el modelo de asistencia social y médica, porque los derechos de salud sexual y reproductiva de personas con discapacidad están sujetos a prejuicios, estereotipos y prácticas dañinas. Las campañas del Teletón refuerzan la percepción de que las personas con discapacidad son receptores de la caridad de la sociedad (párr. 25).*

Ante este panorama, cabe mencionar que la Fundación Teletón es la única institución de asistencia privada que recibe financiamiento y recursos del erario; el presidente ha utilizado las conferencias mañaneras para pedir solidaridad con la causa y donativos, reforzando la percepción de las personas con discapacidad como sujetos de caridad y dádivas.

Preocupa la postura del Gobierno federal sobre el Teletón. Los recursos destinados a esa fundación de asistencia privada deberían ser invertidos en el fortalecimiento de la oferta pública para la rehabilitación y atención de las personas con discapacidad, ya que trasladar las responsabilidades del Estado al sector privado implica privatización y un deslinde de parte de un gobierno que alardea constantemente sobre su preocupación por el bienestar social. En este punto, cabe mencionar una de las promesas de campaña del ahora presidente de México: "Menos Teletón y más responsabilidad del Estado".

También es necesario cuestionarnos si el colectivo de personas con discapacidad está listo para salir de la interdicción a la que ha sido sometido desde hace siglos y si es posible romper con el asistencialismo de un Estado protector, paternalista y enfocado en garantizar la supervivencia mínima. Esto requiere un cambio de mentalidad, lucha colectiva y solidaridad entre agrupaciones. Durante la última década han surgido movimientos, organizaciones y grupos de activistas con discapacidad, familias y personas cuidadoras que demandan el cumplimiento del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de Naciones Unidas y el respeto irrestricto a la dignidad de todas las personas.

Antes de hablar de emancipación, debemos exponer cuáles son las condiciones reales de la población con discapacidad en nuestro país, cómo se ha visto beneficiada o perjudicada por las políticas de atención, y dimensionar el impacto de la pandemia en su calidad de vida, tomando en cuenta que hablamos del grupo poblacional más diverso en necesidades. El reconocimiento de las identidades individuales y colectivas es el primer paso para exponer de manera objetiva la situación y las áreas de oportunidad.

Dejar de mirar a la discapacidad desde una silla de ruedas o un bastón es imperioso para entender la complejidad y todas las intersecciones manifiestas en el colectivo; en eso consiste la perspectiva de discapacidad y la verdadera inclusión, en ese reconocimiento y legitimación de los individuos a través del aprendizaje y la participación efectivas y libres de simulaciones.

La transición entre el modelo asistencialista y el de inclusión es una labor titánica y es posible que nunca se concrete, debido a las resistencias del Estado y de la sociedad; mucho se ha escrito sobre los "cómo" para lograr la inclusión de la población con discapacidad, pero, desde mi punto de vista, todos esos "cómo" se resumen en uno: presupuesto suficiente y debidamente invertido en las diferentes áreas de desarrollo.

Una vez explicada la situación por la que atraviesa la discapacidad en el país, tanto en datos como en cuanto a la política de los últimos años, así como la intervención de

diferentes actores, pasaremos a explicar el fenómeno mediante diferentes áreas o enfoques: educación, salud, trabajo, accesibilidad, servicio público y discapacidad.

1. EDUCACIÓN

El lograr acceder a la escuela no significa aprendizaje y participación; se puede estar ahí sin participar. Las escuelas son como un colador para las personas con discapacidad: de cada 100 que ingresan a preescolar, únicamente 1 o 2 lograrán llegar a la educación superior. Es de vital importancia colocar a los sistemas educativos como los principales motores de desarrollo o rezago de la población en situación de discapacidad. Históricamente, las políticas educativas en nuestro país han excluido, discriminado y minimizado a este colectivo, obstaculizando sus trayectorias escolares y reproduciendo el capacitismo y la normalización.

En el inciso f), numeral II del artículo 3° constitucional se establece que el sistema educativo nacional "Será inclusivo, al tomar en cuenta las diversas capacidades, circunstancias y necesidades de los educandos. Con base en el principio de accesibilidad se realizarán ajustes razonables y se implementarán medidas específicas con el objetivo de eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación". La Reforma Educativa de 2019 significó un avance legislativo, mandató la creación e implementación de una Estrategia Nacional de Educación Inclusiva (2019) y dedicó todo un capítulo de la Ley General de Educación a dicha área.

Estos cambios fueron celebrados por las organizaciones defensoras de derechos humanos y utilizados por la Secretaría de Educación Pública para jactarse de incluyente, pero la inclusión se ha reducido a una estadística que considera suficiente la presencia de los alumnos con discapacidad en los salones de clase y excluye de la ecuación al aprendizaje y la participación legítimos.

A cuatro años de la reforma, la inclusión no se ha materializado y las cifras oficiales sobre educación para personas con discapacidad son poco alentadoras: de acuerdo con la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu) (2022), en la actualidad hay 343 000 niñas, niños y adolescentes con discapacidad que no saben leer ni escribir, es decir, 15.2% de la población con discapacidad en edad escolar es analfabeta.

Mejoredu (20229 contabiliza que son 506 455 los alumnos con alguna discapacidad que están escolarizados, lo que representa únicamente el 24% de este grupo; el 76% no accede y muy probablemente no accederá a la educación formal. En 2022 sólo

6 de cada 10 personas con discapacidad de entre 20 y 24 años lograron concluir la educación básica. De ese tamaño es la exclusión.

De manera simple y contundente, "catastrófico" me parece la palabra adecuada para referirme al actuar del sistema educativo nacional en materia de discapacidad; en el fondo, el Estado sigue pensando que el colectivo es ineducable, poco productivo, y que su educación es una pérdida de recursos y no un derecho humano fundamental.

Tanto la integración como la inclusión (ultimas políticas internacionales para la atención de personas con discapacidad) han tenido una disminución en los recursos que se destinan al colectivo y un desmantelamiento paulatino de la oferta pública de servicios educativos y de otras áreas tan importantes como la rehabilitación. Los discursos sobre derechos humanos se contraponen con la realidad que se observa en las escuelas públicas, donde hablar de inclusión, accesibilidad, diseño universal, ajustes, adecuaciones y especialización es hablar un idioma inteligible.

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas (2022) expresó estas preocupaciones:

a) La persistencia de la educación especial;
b) La falta de una estrategia que abarque todos los niveles del Estado para garantizar la educación inclusiva de todos los niños con discapacidad;
c) El alto nivel de abandono del sistema educativo por parte de los niños con discapacidad después de los 15 años;
d) La exclusión generalizada de las mujeres y las niñas con discapacidad de los entornos educativos -tanto en la educación temprana como en la superior- debido, entre otras cosas, a su discapacidad y a su género, a la falta de accesibilidad y de ajustes razonables, y a la falta de conocimiento sobre los requisitos de los estudiantes con discapacidad;
e) La falta de escuelas y materiales didácticos accesibles, incluidos los libros de texto en Braille y la interpretación en lengua de señas.

En el ámbito educativo, la inclusión y la adecuación curricular siguen siendo un desafío, los avances normativos y los esfuerzos para promoverlas resultan insuficientes, limitando las oportunidades de aprendizaje. La falta de recursos, la falta de capacitación de los docentes y la falta de sensibilización sobre la diversidad y las necesidades específicas de las personas perpetúan la desigualdad y el desconocimiento de sus capacidades y potencialidades. Reformas educativas sin recursos y presupuesto constituyen una simulación.

2. SALUD

A Karen le desarticularon una pierna debido a la falta de antibióticos y otros medicamentos en el sector salud. Aunque los médicos hicieron lo posible para que la infección no se extendiera y su familia y amigos buscaron costear el tratamiento por todos los medios, está viva de milagro y su caso no es aislado. La condición de muchas personas con discapacidad se agrava por las deficiencias en los servicios públicos de salud.

¿Es la discapacidad un problema de salud pública? Definitivamente lo es ante la insuficiente cobertura de los servicios del sector y lo precario de la atención que se brinda. La escasez de especialistas, unidades médicas, medicamentos, centros de rehabilitación y servicios médicos generales impacta negativamente en las personas con discapacidad y sus familias.

Como el caso de Karen, hay muchos otros de patologías que se agravan debido a una atención deficiente y a las carencias económicas; vivir con discapacidad es muy caro y el precio lo pagan las personas y sus familias o cuidadores.

Al Comité de la ONU (2022) le preocupan "las graves restricciones que sufren las personas con discapacidad en el acceso a la atención de la salud, incluidos los servicios de salud mental y de salud sexual y reproductiva. Asimismo, inquietan al Comité las excepciones legales al consentimiento libre e informado para las intervenciones médicas, y los informes sobre el incumplimiento del requisito del consentimiento libre e informado con respecto a las personas con discapacidad".

Además de estas dificultades, las personas con discapacidad en México también enfrentan una falta de servicios especializados, pocos profesionales capacitados en rehabilitación y atención integral, insuficientes centros de rehabilitación, terapias adecuadas y programas de atención integral. Todo esto les impide alcanzar su máximo potencial y afecta su bienestar general. Es fundamental que se atiendan estas áreas para mejorar su calidad de vida y promover su plena inclusión en la sociedad.

Con respecto a la desaparición del Seguro Popular, se percibe en el colectivo como un retroceso, ya que la atención médica se volvió más costosa, más inaccesible y más precaria. Durante la pandemia se priorizó atender a los enfermos por covid-19 y se relegó a otras condiciones igual de importantes y urgentes. Las personas con discapacidad vieron deteriorada su atención médica con la cancelación de citas, estudios, operaciones e intervenciones; el desabasto de medicamentos especializados y psiquiátricos sigue siendo un problema y ha agudizado la precariedad de las familias que tienen que costearlos, siendo estos de alto precio.

3. TRABAJO

Tema complejo es la inclusión laboral de la población con discapacidad. El trabajo digno no se reduce a la contratación, sino que implica procesos formativos y de toma de conciencia en los actores involucrados, desde las instituciones gubernamentales hasta el sector empresarial. Se debe tener perspectiva de discapacidad y reconocer el talento y el potencial de toda la población para integrarse al mercado laboral.

En México, las personas con discapacidad ganan 6.6% menos que quienes no pertenecen a este grupo, reveló la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (2022) en su Informe Mensual del Comportamiento de la Economía correspondiente a julio. Además, 64.8% no participa en el mercado laboral y quienes sí cuentan con un empleo remunerado y formal tienen un ingreso promedio mensual de $8422 pesos por 45.12 horas trabajadas semanalmente.

La falta de capacitación, formación y profesionalización para el trabajo del colectivo es preocupante, resultado del sistema educativo y las reducidas opciones de formación para el empleo. El impulso a una reforma laboral en materia de discapacidad debe buscar incidencia en la educación y trabajar en conjunto; de no ser así, tendremos puestos de trabajo para personas con discapacidad, pero muy pocos candidatos con la formación necesaria para ocuparlos y ejercer.

La ruptura con el academicismo es necesaria para la inclusión laboral, pues una de las barreras más comunes es que la población con discapacidad no cuenta con un título universitario y, en muchos casos, ni de educación media superior. Esto la descalifica de procesos de selección. ¿Por qué no pensar en las escuelas de oficios como una alternativa para todas aquellas personas con discapacidad que no pueden acceder a la educación superior?

Este tipo de formación beneficiaría especialmente a personas con discapacidades intelectuales, múltiples, psicosociales y con trastornos del desarrollo, quienes son las más excluidas.

Preocupaciones del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas (2022) en materia laboral:

a) La persistente baja tasa de empleo entre las personas con discapacidad, especialmente entre las mujeres con discapacidad y las personas con discapacidad intelectual y psicosocial;
b) Los informes sobre el trabajo forzoso y la trata con fines de explotación laboral de las personas con discapacidad;
c) La falta de disposiciones legales y medidas específicas para implementar el Programa Nacional de Trabajo y Empleo para Personas con Discapa-

cidad 2021-2024, incluyendo disposiciones sobre medidas de apoyo y ajustes razonables para personas con discapacidad en el empleo público y privado;

d) La falta de programas de educación y formación profesional para las personas con discapacidad.

Son las personas con discapacidad quienes menos acceden a empleos dignos y bien remunerados. Las empresas son renuentes a contratarlos y, si lo hacen, las colocan en puestos consideradas sencillos o de bajo nivel de responsabilidad. La discriminación y los estereotipos son comunes e impiden su plena inclusión, aunados a la falta de accesibilidad en los lugares de trabajo y a la denegación de hacer adecuaciones y ajustes razonables.

Una de las ventajas de la pandemia fue demostrar que el trabajo a distancia o *home office* es posible, Esta modalidad beneficia particularmente a personas con discapacidad que requerirían de muchos apoyos en cuanto a movilidad y traslado a un centro de trabajo; por ejemplo, a quienes padecen enfermedades crónicas discapacitantes y se enfrentan al dolor crónico a diario. La apertura de más puestos de trabajo virtual significaría un avance en inclusión laboral.

En pleno 2023, las personas con discapacidad se siguen enfrentando a prejuicios que los excluyen de las oportunidades laborales, perpetuando la precariedad económica y social. Los incentivos gubernamentales son insuficientes. El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022 (IEPDS 2022), publicado recientemente por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), revela que:

- De cada 10 PcD, 2 de ellas (18.6%) perciben ingresos por debajo de la línea de pobreza extrema.
- De la población mexicana con alguna discapacidad, 49.5% se encuentra en situación de pobreza. La mayor brecha negativa se registra en acceso a la seguridad social (46% no tiene ninguna cobertura, ni siquiera por pensiones no contributivas).
- Más de 74% de los mexicanos y mexicanas con discapacidad carecen de seguridad social directa, una diferencia de 12.5 puntos porcentuales con respecto a las personas sin discapacidad.

¿A qué se dedican y de que viven quienes no cuentan con empleo formal? Trabajan en la informalidad, subsisten de los apoyos gubernamentales cuando tienen acceso a

ellos o son mantenidos por sus familias. Para muchas empresas, emplear a personas con discapacidad representa una inversión que perciben como pérdida, pues se niegan a ver a la persona, sus competencias y habilidades.

4. ACCESIBILIDAD

Desde mi perspectiva, accesibilidad significa que todos pueden entrar, todos pueden usar algo, todos pueden entenderlo y todos pueden ser parte de.

En temas de accesibilidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo (CNDH, 2019) en su artículo 9 señala que:

> *"A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso".*

Todo lo relacionado con accesibilidad implica un problema para los gobiernos poco dispuestos a invertir en infraestructura, transporte, sistemas de comunicación, diseño universal y modificaciones a los entornos para transformarlos y garantizar el acceso a ellos la población con discapacidad. Las barreras arquitectónicas limitan la autonomía, el aprendizaje y la participación de las personas en la vida comunitaria. La falta de accesibilidad es una de las formas más frecuentes de discriminación.

En este sentido, al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2022) le preocupa que "*el actual marco legal del Estado sobre accesibilidad para personas con discapacidad no incluye normas jurídicas vinculantes sobre todas las áreas que cubre el artículo 9 de la Convención, incluyendo los procesos respectivos, los procedimientos de denuncia y los mecanismos de evaluación*".

Por ello, recomienda al Estado mexicano "*Revisar el actual plan nacional de accesibilidad en vista de las nuevas leyes de accesibilidad, y conseguir que se pueda aplicar en el ambiente físico, transporte, información y comunicaciones, incluyendo*

los sistemas de información y comunicación y tecnologías y otros servicios e instalaciones públicas, en particular, para personas con discapacidad que viven en lugares remotos, rurales o en comunidades indígenas" (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2022).

¿Cuántas personas con discapacidad se encuentran excluidas, encerradas en casas y limitadas en su movilidad por la inaccesibilidad de las viviendas, los espacios públicos y privados? ¿Es su deficiencia lo que las limita, o debemos mirar al entorno y a los obstáculos que impone?

5. SERVICIO PÚBLICO Y DISCAPACIDAD

La garantía y el respeto a la dignidad humana debe ser la base de cualquier gobierno y de todas las políticas de Estado. En el caso específico de las personas con discapacidad, se debe trabajar arduamente en saldar la deuda histórica que los gobiernos tienen con ellas y hacerlas partícipes de todas las decisiones que les afectan directamente. El lema "Nada sobre nosotros sin nosotros" debe cumplirse en acciones donde sea el propio colectivo quien marque las pautas y los pasos a seguir para la verdadera inclusión. La democracia exige la participación plena de todos y todas en la construcción de un país más justo, equitativo y solidario. Legitimar las diferencias y responder a las necesidades específicas de cada grupo y persona es la clave para garantizar una vida digna y libre de discriminación.

El servicio público requiere que sus miembros sean formados con perspectiva de discapacidad, género y derechos humanos; necesitamos servidores conscientes de la diversidad, empáticos, respetuo-

Sabina Itzel Hermida Carrillo

Es Maestra, cuidadora, escritora, activista, defensora del derecho a la educación de las personas con discapacidad y de la escuela pública en México. Derivado de sus estudios profesionales, su interés en el fenómeno educativo y sus experiencias personal y familiar fundó el colectivo Educación Especial.. Fue miembro de la colectiva Yo Cuido México, organización que lucha por el reconocimiento del derecho al cuidado digno y el tiempo propio. También forma parte grupo TEIDE, organización conformada por maestros de Educación Especial y otros profesionales de la educación de todo el país, dedicados a la promoción y difusión del campo disciplinar de la educación especializada. Como escritora, es colaboradora y columnista en Yo También AC, sitio especializado en noticias sobre discapacidad; además ha publicado en medios como: Nexos, Animal Político, Educación Futura, Voces Normalistas, Insurgencia Magisterial, Revista Aula y otros.

hermidasabina@gmail.com

sos y dispuestos a proporcionar un trato digno e incluyente. El desconocimiento sobre la condición de discapacidad deriva en la violación constante de derechos humanos.

Una de las medidas más efectivas para la toma de conciencia y la capacitación en derechos humanos consiste en incluir materias o cursos complementarios en los planes y programas de estudio para la formación de servidores públicos, que les proporcionen herramientas básicas para la atención adecuada a grupos en situación de vulnerabilidad. Esto propiciaría que lleguen a las instituciones y centros de trabajo con conocimientos y actitudes correctas acerca de la diversidad y los derechos humanos fundamentales.

La precariedad en la que se encuentran las personas con discapacidad en México es compleja y requiere de un enfoque integral y una acción conjunta de diferentes actores sociales y gubernamentales. Es fundamental promover políticas públicas incluyentes que garanticen los derechos de este grupo y fomenten su plena participación. Se necesitan una toma de conciencia y sensibilización de la sociedad, romper con estereotipos y promover una cultura de respeto, igualdad y oportunidades para todos. Además es necesaria una mayor inversión en infraestructuras accesibles, programas de capacitación y empleo incluyentes, así como servicios de salud y rehabilitación de calidad. Pero que esto no quede en un discurso, sino que se aterrice en los territorios, en actos, no sólo palabras.

CONCLUSIONES

En conclusión, estas reflexiones sobre la precariedad tienen como objetivo exhibir realidades preocupantes y urgentes de afrontar; es imperativo que se tomen medidas concretas para fracturar la relación entre pobreza y discapacidad. Sólo con un enfoque integral y una colaboración activa podremos construir una sociedad más justa, donde las personas con discapacidad puedan vivir de manera plena y digna y donde sean "Todos los derechos, para todas las personas".

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (2022) *Discapacidad y derecho a la educación en México*. www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/Discapacidad-de-2022.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019) *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo*. Ed. CNDH, México. www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Discapacidad-Protocolo-Facultativo%5B1%5D.pdf

Comisión Nacional de Salarios Mínimos (2022) *Informe Mensual del Comportamiento de la Economía*, Julio, Ed. CONASAMI, México.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2022) *Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de México*. México www.yotambien.mx/wp-content/uploads/2022/04/Observaciones-sobre-los-informes-periodicos-segundo-y-tercero-combinados-de-Mexico-1.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2022) Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022. Ed. CONEVAL, México.

Diario Oficial de la Federación (2019) "DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa". 15/05/2019 , México.https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2002) Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2002) *Encuesta Nacional sobre Discriminación*. México. www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENADIS/ENADIS_Nal22.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010) *Cuantificando la Clase Media en México 2010-2020*. México www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/cmedia/doc/cm_desarrollo.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020) *Censo de Población y Vivienda 2020*. México www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2002) Encuesta Nacional sobre Discriminación. Ed. INEGI, México.

Secretaría de Educación Pública (2019) *Estrategia Nacional de Educación Inclusiva*. Ed. SEP, México.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2021) P*rograma Nacional de Trabajo y Empleo para Personas con Discapacidad 2021-2024*. Ed. STPS, México.

La pieza faltante del rompecabezas:

El reconocimiento de la homofobia como actitud ideológica para su combate[1]

Por Bernardo Alonso Aguilar López[2]
Recibido 12/01/2022 Aceptado 03/04/23

[1] Este texto recibió el Mención Honorífica en la décima edición del Concurso de Ensayo Político Alonso Lujambio correspondiente a 2022. El jurado estuvo integrado por Sofía Charvel Orozco, Adriana Ortiz Ortega, Vidal Romero León, Pedro Salazar Ugarte, Arturo Sánchez Gutiérrez, Jesús Silva-Herzog Márquez, Alexandra Uribe Coughlan, Rodolfo Vázquez y Horacio Vives Seg

[2] Quiero agradecer la lectura y comentarios de Héctor Perales a varios borradores de este texto.

RESUMEN

El Estado mexicano está obligado a erradicar la discriminación en todas sus formas, para lograr dicho objetivo en la comunidad LGTB debe eliminar la homofobia. El primer objetivo del ensayo es señalar las deficiencias actuales de la conceptualización estatal de la homofobia en México. Para realizar lo anterior, se subraya la incapacidad de la definición gubernamental de responder tres preguntas: ¿qué es la homofobia?, ¿por qué existe?, y ¿de qué manera se combate? El segundo objetivo es presentar una definición alternativa que responda exitosamente a las preguntas anteriores. Dicha definición, la de Daniel Borrillo, resalta tres elementos: (1) la homofobia es un constructo ideológico, (2) el cual es útil para el orden patriarcal como instrumento de represión y (3) refuerza la masculinidad hegemónica como marcador identitario. Con dichos cambios definitorios y explicativos, este ensayo ofrece los ejes principales en los cuales debe de estructurarse el combate estatal contra la homofobia: el adoctrinamiento debe eliminarse centrándose en deslegitimar el patriarcado y, a su vez, los incentivos individuales que animan a los individuos a ejercer la violencia homofóbica. Del mismo modo, un cambio en los objetivos implica un cambio en los alcances que puede tener la campaña, de manera que se resalta la importancia de la colaboración que el gobierno debe procurar con sectores como la sociedad civil y el empresariado para lograr este nuevo objetivo.

Palabras Clave: Homofobia, CONAPRED, LGTB+, Política Antidiscriminación, Gobierno

The Mexican State is obliged to eradicate discrimination in all its forms, and to achieve this goal in the LGBT community it must eliminate homophobia. The first objective of the essay is to point out the current deficiencies of the state conceptualization of homophobia in Mexico. In order to do so, it highlights the inability of the governmental definition to answer three questions: what is homophobia, why does it exist, and how can it be combated? The second objective is to present an alternative definition that successfully answers the above questions. This definition, that of Daniel Borrillo, highlights three elements: (1) homophobia is an ideological construct, (2) it is useful for the patriarchal order as an instrument of repression, and (3) it reinforces hegemonic masculinity as an identity marker. With such defining and explanatory changes, this essay offers the main axes on which the state's fight against homophobia must be structured: indoctrination must be eliminated by focusing on delegitimizing patriarchy and, in turn, the individual incentives that encourage individuals to exercise homophobic violence. Similarly, a change in the objectives implies a change in the scope that the campaign can have, thus highlighting the importance of the collaboration that the government should seek with sectors such as civil society and business to achieve this new objective.

Keywords: *Homophobia, CONAPRED, LGBT+, Anti-Discrimination policy, Government*

INTRODUCCIÓN

La Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación estipula la responsabilidad del Estado mexicano de eliminar la discriminación basada en orientación sexual y expresión de género. En aras de alcanzar dicho objetivo, el gobierno mexicano pretende combatir de dos maneras la homofobia; causante de la discriminación a la comunidad LGTB+. Se han implementado acciones punitivas: medidas para castigar los delitos y, en cierta medida, disuadir a las personas de cometerlos; por ejemplo, aumentar la pena por delitos de odio; o bien, preventivas: centradas a evitar que los delitos ocurran. No obstante, México está inmerso en una severa crisis de derechos humanos, como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)[3]. La sociedad mexicana enfrenta el alza de la violencia contra la comunidad LGTB+ en los últimos años[4]. En dicho marco, las estrategias punitivas no son efectivas por la impunidad[5]; por lo tanto, la estrategia preventiva es fundamental para combatir la homofobia.

El *spot* televisivo del Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (CONAPRED) titulado "Campaña contra la homofobia y por la inclusión" muestra una pareja homosexual integrante de una familia tradicional mexi-

[3] "México atraviesa una grave crisis de derechos humanos desde hace varios años." CIDH, *Sobre la situación de derechos humanos en México*, (San José, OEA, 2015), 31.

[4] Sólo de 2017 a 2019 hubo un incremento de 200% en los crímenes de odio contra la comunidad LGBT+, pues pasaron de 25 a 75. Hay que tomar en cuenta los efectos de la pandemia para explicar los datos del 2020. Gloria Careaga, *Informe 2020*, (Ciudad de México, Observatorio Nacional de Crímenes de Odio contra las Personas LGBT, 2021), 20.

[5] Los niveles de impunidad en México son estratosféricos. En 2020 el promedio nacional de impunidad –carpetas sin resolución– fue de 94.8%. México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, "Hallazgos 2020. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México", (Ciudad de México, México Evalúa, 2021), 118.

cana[6]. En este anuncio, toda la familia se respeta de forma utópica; la publicidad invita a la aceptación de la diversidad sexual. Ciertamente, las campañas televisivas *antihomofóbicas* en México son un avance en retrospectiva histórica; ahora bien, la estrategia es deficiente. Primero, el anuncio televisivo es la única estrategia gubernamental antidiscriminación preventiva centrada en la sociedad mexicana[7]. Segundo, el argumento es débil en vista de que no menciona por qué una familia mexicana estaría dispuesta a dejar sus prejuicios. Tercero, y quizá lo más grave, la estrategia publicitaria parte del supuesto de que la homofobia es falta de información, cuando no siempre es así. Estas deficiencias apuntan a un profundo desconocimiento de la homofobia como fenómeno social.

Ahora bien, el combate actual está estancado; aunque parte de un enfoque preventivo, se basa en una estrategia de divulgación publicitaria insuficiente para resolver el problema. Actualmente la definición estatal es ineficaz porque excluye las causas sociales del problema, lo que lleva a acciones estatales que contribuyen al estancamiento. Un buen diagnóstico contempla una definición verosímil del fenómeno, capaz de explicarlo y, por lo tanto, también de traducirlo en acciones conducentes para su combate. ¿La virulencia de los ataques puede ser contenida únicamente con *spots* televisivos? ¿Una persona que fue educada toda su vida para odiar homosexuales va a evaporar su antipatía gracias a un anuncio publicitario? Esta estrategia no reconoce la influencia que la homofobia puede tener conduciendo, incluso, hasta el asesinato; esta minimización ocurre por un problema de diagnóstico.

Para mejorar la estrategia preventiva hay que revisar la definición gubernamental de homofobia, ya que es su piedra angular. Así, este ensayo tiene un objetivo doble. Primero, señalar las deficiencias actuales de la conceptualización estatal de la homofobia en México. Para realizar lo anterior, se subraya la incapacidad de la definición gubernamental de responder tres preguntas: ¿qué es la homofobia?, ¿por qué existe?, y ¿de qué manera se combate? Segundo, se presenta una definición alternativa que responde exitosamente a las preguntas anteriores. Dicha definición, la de Daniel Borrillo, resalta tres elementos: (1) la homofobia es un constructo ideológico y tiene dos objetivos: (2) es útil para el orden patriarcal como instrumento de represión y (3) refuerza la masculinidad hegemó-

[6] Vid."Spot Campaña contra la homofobia y por la inclusión", *Canal de YouTube de CONAPRED*, acceso el 29 de agosto de 2022, https://n9.cl/5tx0a.

[7] En el Programa Nacional para la Igualdad y no Discriminación 2021-2024 la única estrategia prioritaria centrada en la sociedad mexicana consiste en campañas publicitarias. Lo demás son estrategias centradas en prevenir la homofobia al interior de instituciones gubernamentales. "Programa Nacional para la Igualdad y no Discriminación 2021-2024", acceso el 28 de agosto de 2022, https://n9.cl/8ug66.

nica como marcador identitario. Esta definición reestructura por completo el combate contra la homofobia y arroja nuevas luces para desestancar la crisis actual.

1. EN BÚSQUEDA DE UNA DEFINICIÓN DE HOMOBOFIA

El objetivo de este primer apartado es señalar las deficiencias de la definición gubernamental actual de homofobia. Para realizar este propósito, se revisa la definición de CONAPRED, siendo la institución encargada de promover la eliminación de la discriminación en nuestro país. En seguida, se hace una lectura crítica sobre dicha definición y se ofrece una definición alternativa que subsane dichas deficiencias.

Las definiciones son importantes porque predisponen las explicaciones. Aunque hay varias definiciones gubernamentales, nos interesa la definición de CONAPRED porque es la institución encargada a nivel federal de la prevención de la discriminación y de la ejecución del Plan Nacional para la Igualdad y No Discriminación[8]. CONAPRED ha acuñado varias definiciones de homofobia, pero utilizaremos la definición contenida en la *Guía para la acción pública contra la homofobia* por ser la más completa:

> "Miedo irracional a la homosexualidad o a las personas con orientación homosexual, o que parecen serlo. Se expresa en rechazo, discriminación, ridiculización y otras formas de violencia, que dan pie a prácticas que pueden ser violatorias de los derechos humanos. Se hace extensivo para incluir el rechazo a todas las expresiones sociales que no cumplen con los roles y las prácticas tradicionales de género[9]".

Esta definición tiene tres componentes principales: (1) la definición directa "miedo irracional", (2) las formas de expresión y (3) la extensión del término donde introduce los niveles de homofobia: lesbofobia, bifobia, transfobia.

El primer problema de esta definición es que considera a la homofobia como un miedo irracional, siendo una continuidad con la definición psiquiátrica de Weinberg, la cual equipara la homofobia a otras fobias[10]. Sea cual sea el tipo de fobia, éstas se carac-

[8] Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación, art 17, frac. II y art. 20, frac. XXII., acceso el 28 de agosto de 2022, https://n9.cl/on1jq.

[9] CONAPRED, *Guía para la acción pública contra la homofobia*, (Ciudad de México, CONAPRED, 2012) 26.

[10] Barry D. Adam, "Theorizing homophobia", *Sexualities*, volumen 1 núm. 4 (1998): 388.

terizan por la irracionalidad[11]. Los enfoques médicos son individualistas, porque la fobia irracional proviene de un trauma individual, e incapaces de explicar a cabalidad la homofobia porque ignoran la parte social[12]. Esta definición predispone una explicación individual del fenómeno, por lo que la solución debe ser individual.

El segundo problema es que en la *Guía* hay una contradicción de explicaciones en la estrategia gubernamental. La definición de homofobia como un "miedo irracional", es decir individual, se opone a la explicación estructural de la homofobia causada por los prejuicios[13], en las que se les define como "creencias aprendidas en la familia, la escuela, la iglesia, el trabajo y otros espacios de convivencia que expresan las ideas, los temores o las fobias de grupos sociales con respecto a otras personas o grupos"[14]; o se es un trauma irracional o se es aprendido en la convivencia. En la literatura especializada se establece una solución a esta contradicción: *Cultural Psychiatry*. Ésta reconoce que la homofobia es producto de factores sociales y psicológicos. En este campo interdisciplinario destaca el trabajo de Ana Flávia Madureira (2007). Ella critica el sentido de la fobia clásica para explicar la homofobia con base en las relaciones de poder dentro del género. Esta discusión no es realizada por el Estado mexicano en la definición que maneja.

El tercer problema es la explicación del origen. Las explicaciones gubernamentales no señalan de dónde provienen los prejuicios. En estrategias anteriores se atribuye a la falta de información, es decir, la homofobia es un problema de ignorancia[15]. Esta postura ha sido reforzada por miembros de la sociedad civil: "Kin Castañeda, presidenta del Comité Orgullo México, subrayó que la homofobia se legitima de manera cotidiana por los usos y costumbres de la sociedad por lo que las campañas de sensibilización son necesarias para atajar y erradicar a esta práctica discriminatoria"[16]. Dentro de esta postura, la información contenida en las campañas puede "erradicar la práctica discriminatoria". En general, lo que hacen estos argumentos es reforzar el individualismo dentro de la estrategia gubernamental.

---

[11] Ana Flávia do Amaral Madureira (2007) "The Psychological Basis of Homophobia: Cultural Construction of a Barrier", Integrative Psychological & Behavioral Science, volumen 41: 233, USA.

[12] David A. B. Murray (2009) *Homophobias. Lust and loathing across time and space*, (Durham, Duke University Press), 3, USA.

[13] CONAPRED, "Guía para la acción", 18.

[14] *ibid*.

[15] CONAPRED-CNDH, "Día Nacional de la Lucha Contra la Homofobia", (Ciudad de México, CONAPRED, 2015) 6. https://n9.cl/8qmv6

[16] "Lanzan campaña contra la homofobia en el metro", Noticias CONAPRED, acceso el 1 de septiembre de 2022, https://n9.cl/3n5tp.

No obstante, hay muchos testimonios que demuestran que la homofobia no es falta de información, sino una actitud consciente y deliberada, como muestra el testimonio de un joven universitario entrevistado para un estudio sobre homofobia entre estudiantes de la Universidad Autónoma Metropolitana: "Yo también intenté hacerlo pero he sido educado por mi familia y por la sociedad de una forma machista [...] cuando veo parejas de dos hombres o dos mujeres, pienso que está mal. [...] Tengo familiares gays [...] transexuales [...] A pesar de que estoy rodeado de mucha gente así, sigo teniendo esos estereotipos [...]"[17]. De lo anterior hay que señalar que el ejercicio de la violencia homofóbica tiene incentivos, porque no es una violencia inconsciente a causa de la ignorancia. En su ambigüedad, porque es contradictoria, la explicación gubernamental es incapaz de comprender de qué manera los prejuicios se convierten en violencia y de explicar cuales son esos incentivos que llevan a los individuos a ejercer dicha violencia. Por ello, es necesario entender la homofobia como ideológica.

La definición que reconoce dicho estatus es la de Borrillo (2000):

> "La homofobia puede ser definida como la hostilidad general, psicológica y social, respecto a aquellos y aquellas a quienes se supone que desean a individuos de su propio sexo o tienen prácticas sexuales con ellos. Forma parte del sexismo, la homofobia rechaza también a todos los que no se conforman con el papel predeterminado por su sexo biológico. Construcción ideológica consistente en la promoción de una forma de sexualidad (hetero) en detrimento de otra (homo), la homofobia organiza una jerarquización de las sexualidades y extrae de ellas consecuencias políticas".

Las ventajas de la definición de Borrillo (2000) es que cumple tres requisitos: (1) considera a la homofobia como un fenómeno social, (2) señala la importancia de la masculinidad hegemónica en el asunto y (3) destaca su carácter ideológico. Sin embargo, es necesario preguntarse: ¿es la homofobia una ideología? Para responder esta pregunta, es necesario revisar la definición de ideología de Teun van Dijk (2017) que se distingue del conocimiento por estar construida sobre valores y normas y no por hechos: "sistemas de creencias socialmente compartidos". Según van Dijk (2017), el es-

[17] Noemí Luján y César García (2017) "Homofobia sutil en espacios universitarios", *REncuentro. Análisis de problemas universitarios*, volumen 28, núm. 74 https://n9.cl/v787k.

quema de la ideología cumple con las siguientes categorías: identidad, actividades, normas y valores, relaciones de grupo y recursos.

Como la ideología es un sistema de creencias, la homofobia no puede ser una ideología en sí misma, ya que es una creencia. El patriarcado sí es una ideología porque se compone de varias creencias como la misoginia, la heteronorma, la cisnorma; no obstante, forma parte de un sistema de creencias basado en normas. Por lo tanto, podemos considerarlo en los términos de van Dijk (2017) como una actitud ideológica, pues "presenta creencias específicas sobre asuntos socialmente importantes en circunstancias específicas".

En resumen, este apartado muestra que la definición gubernamental tiene tres problemas. Primero, considera el problema de la homofobia como algo individual. Segundo, la estrategia es contradictoria porque no armoniza las dos causalidades que enuncia: la individual y la social. Tercero, el gobierno considera que la homofobia proviene de la falta de información. Esto es errado porque hay evidencia de personas homofóbicas que aún con información siguen siendo homofóbicas. Aunado a que la homofobia cumple con la definición de van Dijk (2017) podemos concluir este apartado diciendo que la homofobia es una actitud ideológica y no es ausencia de información.

2. ¿PORQUÉ EXISTE LA HOMOFOBIA?

El objetivo de este apartado es explicar por qué existe la homofobia, tomando como base la definición de Daniel Borrillo (2000). Para ello, es necesario explicar la legitimidad en la que se desarrolla, así como los incentivos estructurales e individuales que la causan. Para lograr dicho propósito, primero se explica que la homofobia es un fenómeno que no surge de la nada: en su contexto, dichos incentivos son claros cuando se analiza la relación resultante de las agresiones homofóbicas.

Para poder entender los incentivos que llevan a los agentes a ejercer la violencia homofóbica hay que entender la legitimidad de dicha violencia. Como se estableció en el apartado anterior, la homofobia forma parte del sistema de creencias denominado patriarcado. Referente a la ideología, el patriarcado explica el mundo jerarquizando a sus individuos: los hombres están en la cima; abajo, las mujeres están al servicio de los hombres; todas las disidencias son marginadas. Dicho orden se basa en los principios de heteronorma: se espera que los individuos tengan una orientación heterosexual; y cisnorma: se espera que los individuos tengan una expresión de género acorde al género asignado por su sexo biológico. ¿Pero qué pasa cuando se cuestiona el orden sexual?

Suzanne Pharr (2002) se interesa en explicar por qué las mujeres independientes son llamadas "lesbianas". De acuerdo con ella, el sexismo mantiene a las mujeres subordinadas ante los hombres por tres medios: la economía, la violencia y la homofobia[18]. Pharr (2002) argumenta que, desde pubertos, a los niños se les enseña que los "desviados de los estándares esperados" son forzados a cuadrarse. Por lo tanto, Pharr (2002) entiende que la homofobia es un instrumento útil para el control del comportamiento sexual y de expresión de género. El argumento de Pharr coincide con la evidencia presentada por el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH sobre la violencia homofóbica en las Américas, el cual reconoce los actos de homofobia registrados como constantes intentos de castigo hacia aquellas personas que rechazan las normas de género[19].

Este marco precondiciona a los individuos a tener ideología homofóbica. Precondiciona porque no es suficiente para desencadenar la violencia homofóbica; es decir, las personas no realizan actos homofóbicos a menos que haya un incentivo. Para ejercer la violencia homofóbica, los individuos tienen que tener incentivos: la autodefinición y/o el ejercicio del poder. Para poder entenderlos hay que explorar el principal resultado de la violencia homofóbica, ya sea en cualquiera de sus presentaciones, que van desde chistes hasta el asesinato: una relación de poder entre el "desviado/castigado" y el "castigador".

La siguiente cita refleja la construcción de una relación de poder homofóbica:

> "Yo saliendo de McDonald's sí soy muy amanerado, porque me siento bien siendo yo, y cuando llegué aquí lo era incluso dentro de[l] restaurante, pero sí me acuerdo que había veces en las que mis compañeros se burlaban de mí o me imitaban. Sé que no era para molestarme y que lo hacían en forma de juego pero sí me sentía incómodo y no decía nada porque quería encajar con todos pero conformé fui subiendo de puesto, fui moderándome un poco en mi forma de ser[20]".
>
> *–Edwin, empleado del área de ventas de McDonalds.*

A pesar de que no había violencia física de por medio, Edwin decidió "moderarse" por las burlas de sus compañeros de trabajo. Aquí están los agentes, sus compañeros de trabajo, quienes cambiaron el comportamiento de Edwin; dejó de ser él mismo por in-

[18] Pharr, Suzanne (2002) *Homophobia: A Weapon of Sexism*, (Chardon Press), 9, USA.

[19] CIDH, *Violencia contra personas LGBTI*, (San José, OEA, 2015), 38. https://n9.cl/x756z.

[20] Tania Loaiza (2019) "Cultura de discriminacion lgbt: ¿una realidad en Mexico?" (tesis de pregrado, UNAM), 87, https://n9.cl/bu5ps.

fluencia de otros que consideran que su comportamiento es digno de caricaturizarse. Esto cumple la definición clásica de poder formulada por Robert Dahl (1969): "A hace que B haga algo que de otra manera no haría". Por lo tanto, cuando se ejerce violencia homofóbica se crea una relación de poder.

De esta relación de poder se desprenden los incentivos: el deseo de poder y la definición masculina. Cuando se ejerce la homofobia se produce una relación de desigualdad donde el violentador ejerce poder sobre el violentado y reafirma su masculinidad. De acuerdo con el sociólogo Pierre Bourdieu (2000), la reafirmación de la masculinidad es una necesidad en vista de la virilidad:

> "La virilidad, entendida como capacidad reproductora, sexual y social, pero también como aptitud para el combate y para el ejercicio de la violencia (en la venganza sobre todo), es fundamentalmente una *carga* [...]. El hombre «realmente hombre» es el que se siente obligado a estar a la altura de la posibilidad que se le ofrece de acrecentar su honor buscando la gloria y la distinción en la esfera pública".

De acuerdo con la cita anterior, el incentivo de la reafirmación identitaria masculina tiene dos elementos. Primero, la virilidad es una carga porque los hombres siempre tienen que demostrar su virilidad porque rehúyen de la feminidad; por eso se sienten obligados a "estar a la altura" para aumentar su honor en la vida pública. "Algunas formas de «valentía» [...] encuentran su principio, paradójicamente, en el miedo a perder la estima o admiración del grupo, de «perder la cara» delante de los «colegas», y de verse relegado a la categoría típicamente femenina de los «débiles», los «alfeñiques», las «mujercitas», los «mariquitas», etc." (Bourdieu, 2000). Segundo, la masculinidad se construye en lo comunitario. Para pertenecer al grupo hay que ejercer violencia, cuando no son capaces de cumplir dichas expectativas son tildados de "mariquitas" y "mujercitas".

En resumen, la homofobia existe porque está legitimada por el orden patriarcal. Es un instrumento para proteger el estatus quo patriarcal que recurre a distintas formas de inhibir la diversidad. Ahora bien, también ofrece incentivos importantes para los agentes porque crea una relación de poder entre el violentador y el violentado, de donde el violentador obtiene el ejercicio del poder y la reafirmación de su identidad frente a los otros hombres. Entonces podemos concluir en este apartado que la violencia homofóbica se produce dentro de un contexto de relaciones de poder donde los individuos actúan por incentivos.

3. REARMANDO EL ROMPECABEZAS CON LA PIEZA FALTANTE

En los apartados anteriores se ha redefinido la homofobia, se ha explicado el marco en el que opera y se explicaron los incentivos que los individuos pueden tener para ejercer violencia homofóbica. Ahora, el objetivo de este tercer apartado es reestructurar, en consecuencia de lo antes expuesto, el combate estatal contra la homofobia con base en la nueva definición y explicación proveídas en este ensayo. Para dicho propósito, se contrastan los objetivos de la estrategia gubernamental y la nueva estrategia; en seguida, los beneficios de considerar la homofobia como una ideología; las limitaciones del Estado en este combate; por último, las consecuencias que tiene esta reformulación en las relaciones de la comunidad LGTB+ con otros grupos disidentes.

El cambio evidente es en el objetivo de la estrategia: en vez de buscar erradicar la falta de información, tenemos que concentrarnos en eliminar la legitimidad que la estructura patriarcal provee a la violencia homofóbica y eliminar los incentivos de los agentes. El combate contra la homofobia es, entonces, un combate contra el patriarcado. Dicho de otra manera, mientras el patriarcado sea legítimo y existan incentivos individuales, la violencia homofóbica va a continuar expresándose en la cotidianidad, discriminando a la diversidad sexual en todos los ámbitos de la vida. En ese sentido, la homofobia impedirá que la comunidad de la diversidad sexual goce plenamente de sus derechos humanos.

Por lo tanto, considerar a la homofobia como una ideología nos ayuda a reestructurar su combate. A primera vista, parece imposible combatir una idea. No obstante, la forma en que se reproducen las ideologías es por el discurso[21]; de modo que para combatir la reproducción de la homofobia, es necesario enfocarse en los lugares de adoctrinamiento patriarcal. De acuerdo con Pharr, quien considera que es en la pubertad en la que mayor presión ejercen los estereotipos, podemos señalar tres principales lugares donde la estrategia tiene que tener acciones: (1) el hogar, (2) la escuela y (3) los medios de comunicación. Ahora bien, es necesario señalar cuáles son las limitaciones que tiene la acción estatal y de qué manera se pueden subsanar.

El principal lugar en el que se aprende la ideología patriarcal, y las actitudes homofóbicas por consiguiente, es en el hogar. Los agentes que llevan a cabo este ejercicio de poder son los familiares, principalmente el núcleo cercano. Desde muy tierna edad se enseña y se hace notar que se espera de los infantes un comportamiento dependiendo de su sexo biológico. La enseñanza de estas reglas de género también deriva en la ense-

[21] Teun van Dijk, "Ideology and Discourse", 176.

ñanza de formas violentas de rechazar la diferencia, es un proceso en donde los niños normalizan escuchar la deshumanización de la disidencia sexual como algo cotidiano en groserías, chistes y albures. Cuando se rompen los comportamientos se regaña o castiga: cuando tenía diez años, a manera de juego, me puse una toalla como si fuera un turbante; mi padre me vio y se echó a reír a carcajadas. Nunca más volví a usar la toalla de esa manera. Debido al adoctrinamiento en el hogar, muchas personas de la diversidad sexual sufren prejuicios contra sí mismos, un fenómeno conocido como *homofobia interna*.

La escuela es el segundo lugar donde la convivencia aplica los valores aprendidos en el hogar. Los agentes son los profesores y otros compañeros del salón de clase. Se ha corrido ya mucha tinta describiendo las lógicas de opresión homofóbica que ocurren en la escuela; sin embargo, es necesario resaltar la construcción identitaria de los hombres, en particular, y el ejercicio de poder de los profesores frente al aula. Para muchas personas LGTB+, los ambientes escolares pueden ser un infierno. Es necesario que se prevenga la homofobia mediante un plan de estudios que no solamente mencione, sino que dedique tiempo al estudio de la diversidad sexual. Para ello, se necesitan profesores capacitados y cambios en los planes de estudio. Es fundamental que se hable de masculinidad hegemónica y masculinidades diversas para que los niños y jóvenes puedan contrastar el discurso único patriarcal que ha sido el más expandido; todo con el objetivo último de que se formen un criterio propio.

Por último, los medios de comunicación son espacios donde los estereotipos homofóbicos son reforzados mediante la repetición continúa de un modelo único de masculinidad, feminidad y homosexualidad. De igual forma que los mecanismos anteriores, en los medios de comunicación se deshumaniza a las personas de la diversidad sexual mediante la normalización de la violencia contra ellas. La estrategia de *spots* televisivos es deficiente porque es esporádica. Una estrategia de confrontación más agresiva podría ser la empleada por Martha Lamas y Carlos Monsiváis cuando buscaron acercar el feminismo a una población más amplia en el programa matutino del payaso Brozo[22]. Aunque fue una estrategia por la que Martha Lamas fue muy criticada, es presumible que haya tenido mayor eficacia que los *spots* de CONAPRED, porque ser entrevistada continuamente en el programa de Brozo le permitía desarrollar argumentos y ofrecer una perspectiva distinta a la de muchas personas ajenas al feminismo.

[22] "Sergio Aguayo con Martha Lamas / 8 de marzo de 2012", acceso el 1 de septiembre de 2022, https://n9.cl/aknmu.

De igual manera, es necesario actualizar las herramientas que se usan en las campañas gubernamentales. Hoy en día es fundamental que las estrategias contemplen el uso y los riesgos de las redes sociales. Por un lado, las redes sociales son una herramienta crucial para llegar a personas jóvenes; por otro lado, en ellas es común encontrar discursos de odio que legitiman la violencia homofóbica. Por ello, es fundamental que el gobierno tome en serio una campaña de información que no se limite a decir "no seas homofóbico", sino que estructure una estrategia que permita reconocer las actitudes ideológicas patriarcales y que ofrezca modelos alternativos donde se aprecie la diversidad sexo-genérica de forma digna.

Reconocer que el Estado tiene la obligación de combatir la homofobia causante de la discriminacion implica también reconocer sus límites. En el caso del hogar, el adoctrinamiento es difícil de prevenir porque muchos padres de familia argumentan la libertad de enseñanza bajo sus techos. Es necesario que se encuentren vías para contrarrestar estos discursos que emanan en el hogar; por lo tanto, el Estado necesita colaborar estrechamente con la sociedad civil y los grupos de medios de comunicación para cumplir sus obligaciones constitucionales estipuladas en el Artículo Primero Constitucional y en la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación.

Con el reconocimiento de una definición distinta de homofobia, es necesario que la comunidad LGTB+ reconfigure sus relaciones con otros grupos disidentes, especialmente las feministas. Las tensiones entre los grupos feministas y de la diversidad sexual han sido tan constantes a lo largo de nuestra historia como los momentos de cooperación[23]. En los últimos años, el distanciamiento ha incrementado por la negativa de ciertos grupos dentro del feminismo abocadas a negar los derechos de las mujeres transexuales y transgénero, lo cual ha generado rechazo entre ambos grupos. Ahora bien, si consideramos que los grupos transfóbicos son minoritarios en la corriente feminista y que tanto el movimiento feminista como el de la diversidad sexual tienen el mismo objetivo, eliminar el patriarcado, entonces una colaboración estrecha es vital.

También hay que reconocer los límites de la estrategia preventiva. La estrategia preventiva, bien planificada y ejecutada, puede contrarrestar la homofobia, por lo que se previene la violencia homofóbica y la discriminación, entendida como inaccesibilidad de derechos; sin embargo, poco puede hacer frente a las personas que ya desarrollaron una actitud ideológica acerca de la diversidad sexual. Es posible que mediante la capacitación, cursos, pláticas, convivencia con personas de la diversidad sexual, algunas personas sean capaces de formarse un criterio frente a la homofobia. No obstante, aun-

[23] Vid. Jones, Cleve (2016) *When we rise. My life in the movement*. Ed. Hachette Books, New York

que se presenten argumentos coherentes y evidencia empírica, no todas las personas homofóbicas están dispuestas a cambiar su visión sobre el mundo. Por ello, es fundamental reforzar las estrategias punitivas, pero eso no se va lograr sin que haya un combate contra la impunidad.

Para fortalecer la estrategia hay que conocer más sobre la homofobia. Los estudios actuales son limitados. Actualmente no existe un consenso sobre una teoría explicativa de homofobia[24]. Dentro de la literatura académica existente encontramos una gran variedad de estudios sobre los efectos que tiene la homofobia en las víctimas, lo cual ha sido fundamental para entender a cabalidad sus consecuencias nocivas. Una laguna que hay que cubrir es la falta de información sobre el violentador homofóbico: ¿Cuáles son sus incentivos?, ¿Cómo contrarrestar esos incentivos? Hace falta un largo camino por recorrer.

En resumen, para combatir la homofobia, entendida como actitud ideológica, es necesario centrarse en los frentes de adoctrinamiento: el hogar, la escuela y los medios de comunicación. El objetivo último tiene que ser que los niños y jóvenes puedan desarrollar un sentido crítico frente al discurso patriarcal y no se puede lograr sin la colaboración estrecha entre el sector gubernamental con los medios de comunicación y la sociedad civil. Así mismo, hay que reconocer que la estrategia preventiva es incapaz, por sí misma, de solucionar el problema por completo, sino que necesita complementarse de la estrategia punitiva, lo cual es imposible si no se combate la crisis de impunidad actual.

CONCLUSIONES

Para desestancar el combate contra la homofobia es necesario cambiar la definición gubernamental actual de homofobia, la cual es incapaz de describir el fenómeno en su totalidad, por una capaz de concebir hojas de ruta para su combate. Así mismo, la explicación actual es limitada porque no puede comprender los múltiples casos de personas que, a pesar de tener conocimiento sobre la violencia homofóbica, mantienen sus actitudes violentas. Por ello, este ensayo ofrece una defensa de la definición propuesta por Daniel Borrillo (2000), pues ayuda a entender el fenómeno de la homofobia como un proceso ideológico. Esta definición nos permite sentar las bases de una explicación fundamentada en incentivos estructurales e individuales.

[24] Plummer, David (2014) "The Ebb and Flow of Homofobia: a Gender Taboo Theory," Sex Roles, vol. 71, (2014): 126. Ed. Griffith, University, Australia.

Con dichos cambios definitorios y explicativos, este ensayo ofrece los ejes principales en los cuales debe de estructurarse el combate contra la homofobia: el adoctrinamiento debe eliminarse centrándose en deslegitimar el patriarcado y, a su vez, los incentivos individuales que animan a los individuos a ejercer la violencia homofóbica. Del mismo modo, un cambio en los objetivos implica un cambio en los alcances que puede tener la campaña, de manera que se resalta la importancia de la colaboración de sectores como la sociedad civil y el empresariado con el gobierno en este objetivo, así como la reestructuración de la relación con las feministas en vista de que compartimos el mismo objetivo. Sólo reconociendo a la homofobia como actitud ideológica dentro del enfoque de combate a la discriminación, la comunidad LGTB+ puede acercarse a un goce pleno de sus derechos humanos.

Bernardo Alonso Aguilar López

Es Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en El Colegio de México. Premio Alonso Lujambio de Ensayo Político 2022 (mención honorífica). Áreas de interés: participación política de la comunidad LGBT+, políticas públicas de la diversidad sexual, homofobia política, Teoría Queer de las Relaciones Internacionales.

beralo.aguilar@gmail.com

BIBLIOGRAFÍA

Adam, Barry D. (1998) "Theorizing homophobia", *Sexualities*, 1 (4). Sage, Journals, USA.

Borrillo, Daniel (2000) *Homofobia*. Ediciones Bellaterra, Barcelona.

Bourdieu, Pierre (2000) *La dominación masculina*. Ed. Anagrama, Barcelona.

Careaga, Gloria (2021) *Informe 2020*. Ed. Observatorio Nacional de Crímenes de Odio contra las Personas LGBT, Ciudad de México.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015a) *Sobre la situación de derechos humanos en México*, Ed. Organización de Estados Americanos, San José de Costa Rica.

CIDH (2015b) *Violencia contra personas LGBTI*. Ed. Organización de Estados Americanos, San José.

Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación/Comisión Nacional de Derechos Humanos (2015) "Día Nacional de la Lucha Contra la Homofobia". Ed. CONAPRED, Ciudad de México. Recuperado de: https://n9.cl/8qmv6

Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación (2012) *Guía para la acción pública contra la homofobia*. Ed. CONAPRED, Ciudad de México.

Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación (2003) "Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación" (2003) *Diario Oficial de la Federación*. 11/06, México.

Dahl, Robert (1969) "The Concept of Power". En P*olitical Power: A Reader in Theory and Research*. Eds. Roderick Bell, David V. Edwards, y Robert Harrison Wagner. Ed. The Free Press, New York.

Dijk, Teun van (2013) "Ideology and Discourse". En *The Oxford Handbook of Political Ideologies*. Eds. Michael Freeden y Marc Stears. Oxford University Press, Oxford.

Jones, Cleve (2016) *When we rise. My life in the movement*. Ed. Hachette Books, New York

"Lanzan campaña contra la homofobia en el metro". 15/05/2008. Recuperado de: https://n9.cl/3n5tp.

Loaiza, Tania (2019) "Cultura de discriminacion lgbt: ¿una realidad en Mexico?" *Tesis*, UNAM, México.

Luján, Noemí y César García (2017) "Homofobia sutil en espacios universitarios", *REncuentro. Análisis de problemas universitarios*, vol. 28, núm. 74, México.

Madureira, Ana Flávia do Amaral. (2007) "The Psychological Basis of Homophobia: Cultural Construction of a Barrier". *Integrative Psychological & Behavioral Science* 41, USA.

México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas (2021) "Hallazgos 2020. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México". Ed. México Evalúa, Ciudad de México.

Murray, David A. B. (2009) *Homophobias. Lust and loathing across time and space*. Ed. Duke University Press, Durham.

Pharr, Suzanne (2002) *Homophobia: A Weapon of Sexism*. Ed. Chardon Press, USA.

Plummer, David (2014) "The Ebb and Flow of Homophobia: A Gender Taboo Theory." *Sex Roles* 71. Ed. Griffith, University, Australia.

"Programa Nacional para la Igualdad y no Discriminación 2021-2024". 14/12/2021. Recuperado de: https://n9.cl/8ug66.

"Sergio Aguayo con Martha Lamas / 8 de marzo de 2012". 10/03/2012. Recuperado de: https://n9.cl/aknmu.