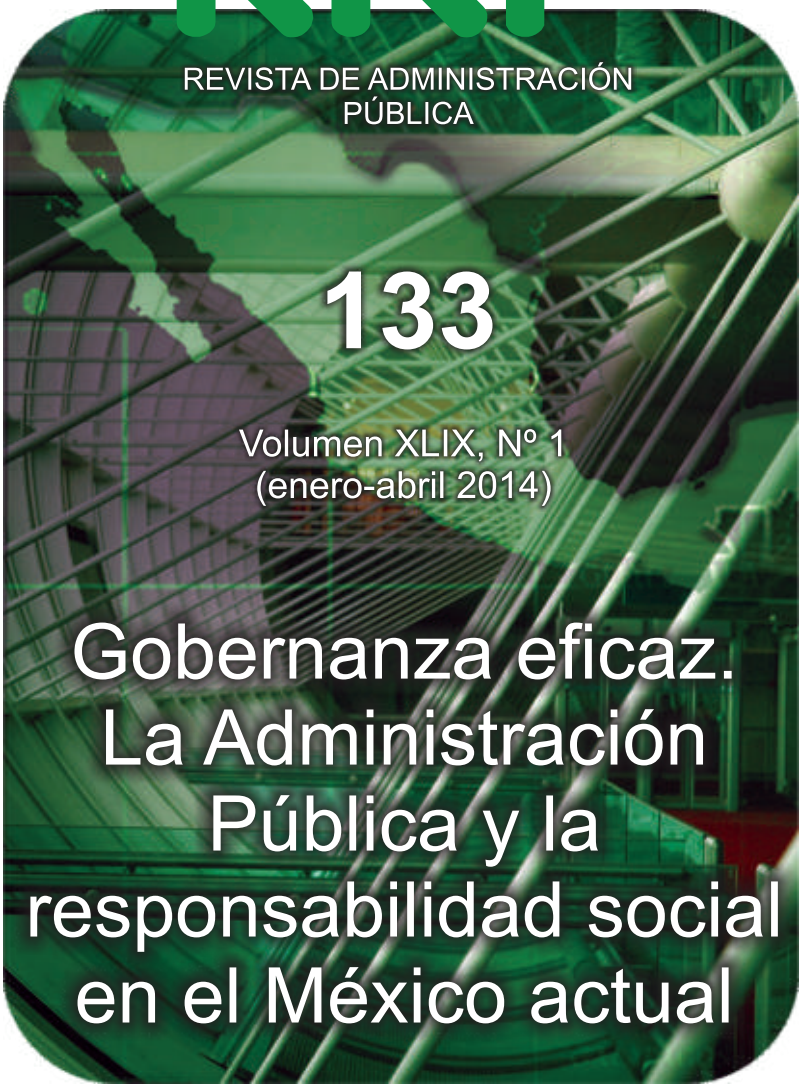


RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

133

Volumen XLIX, Nº 1
(enero-abril 2014)

Gobernanza eficaz. La Administración Pública y la responsabilidad social en el México actual

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

ISSN 0482-5209 www.inap.org.mx
Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151,
Col. Palo Alto, 05110, Cuajimalpa, D. F. México
Tel. 5081 2635, e-mail: contacto@inap.org.mx

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

133

Volumen XLIX, Nº 1
(enero-abril 2014)

Gobernanza eficaz. La Administración Pública y la responsabilidad social en el México actual

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

© Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa
México, Distrito Federal
Teléfono (55) 41 50 20 84
http://www.inap.org.mx
inap.rap@gmail.com

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
Vicepresidente para Asuntos Internacionales

Diego Valadés
Vicepresidente

Adriana Camacho Pimienta
Vicepresidenta para los IAP's de los estados 2012-2014

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz
Carlos Almada López
José Fernando Franco González Salas
Benjamín González Roaro
Sergio Hidalgo Monroy Portillo
Mauricio Merino Huerta
María de los Ángeles Moreno Uriegas
Arturo Núñez Jiménez
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nueva Época
Revista cuatrimestral publicada por el
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Director

Héctor Zamitiz Gamboa

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

133

Volumen XLIX, No. 1
(enero-abril 2014)

Gobernanza eficaz. La Administración Pública y la responsabilidad social en el México actual

ÍNDICE

Presentación
José R. Castelazo 13

ANÁLISIS

Las reformas transformadoras de México.
Enrique Peña Nieto 17

Reforma política y eficacia de la administración pública.
Miguel Ángel Osorio Chong 39

El camino para transformar a México: Las reformas estructurales a un año de gobierno.
Luis Videgaray Caso 49

La Reforma Educativa.
Emilio Chuayffet Chemor 63

Las razones de la Reforma Energética.
Pedro Joaquín Coldwell 75

El Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018: una herramienta eficaz para transformar el mundo laboral en México.
Alfonso Navarrete Prida 91

La responsabilidad social de la Administración Pública
José R. Castelazo 111

Presente y futuro de la profesionalización del gobierno en México.
Manuel Quijano Torres 125

RESEÑAS

Roberto Arias de la Mora (2013).
Democracia y gestión pública municipal. México, INAP,
El Colegio de Jalisco. Primer Lugar del XXXVII
Premio del Instituto Nacional de Administración Pública.
Juan Montes de Oca M. 143

Effective Governance. Public Administration and Social responsibility in the Modern Mexico

Presentation
José R. Castelazo 149

ANALYSIS

The transforming reforms in Mexico
Enrique Peña Nieto 153

Political reform and management efficiency
Miguel Ángel Osorio Chong 173

The road to transform Mexico: Structural reforms
to one year from government
Luis Videgaray Caso 183

Educational Reform
Emilio Chuayffet Chemor 197

Reasons for the Energy Reform
Pedro Joaquín Coldwell 207

The Sectorial Program of Labor and Social Welfare
2013-2018: an effective tool to transform the world
of work in Mexico
Alfonso Navarrete Prida 221

The social responsibility of the Public Administration
José R. Castelazo 239

Present and future of Mexico's government professionalization
Manuel Quijano Torres 253

REVIEWS

Roberto Arias de la Mora (2013).
Democracy and municipal public management. México, INAP, El Colegio de Jalisco. First place of the XXXVII Prize of the Instituto Nacional de Administración Pública.
Juan Montes de Oca M. 269

Instrucciones para los Colaboradores 273

Instructions for Collaborators 277

Revista de Administración Pública

INAP

Presentación

Durante el primer año de gestión del actual gobierno se advirtió como prioridad efectuar las reformas estructurales, a partir de las cuales se impulse el desarrollo de nuestro país, en un escenario complejo, cuyos desafíos exigen la aplicación eficaz de la capacidad institucional del Estado mexicano.

Aunque la mayoría de sus leyes secundarias están en proceso, en las que habrán de concretarse el sentido y profundidad de los cambios constitucionales que modificarán social, económica y políticamente el país, el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. considera de primordial importancia abordar su análisis y valoración en la *Revista de Administración Pública*, que hemos intitulado: "Gobernanza eficaz. La Administración Pública y la responsabilidad social".

Consideramos pertinente, en primer lugar, conocer los motivos sobre la naturaleza transformadora de dichas reformas, formulada por la Presidencia de la Republica, por lo que se presenta un extracto de los discursos pronunciados en ocasión de su promulgación de cada una de ellas, por el Titular del Ejecutivo, Enrique Peña Nieto.

El artículo inicial se intitula "Reforma política y eficacia en la administración", cuyo autor es el Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, en el que profundiza sobre los alcances de las reformas constitucionales en materia político-electoral, las cuales se inscriben en un largo proceso de transformación que se explica a partir de la genealogía y el método: reformas de largo aliento, mediante el diálogo democrático, que pasan de una concepción de democracia no limitada a las formas de acceso al ejercicio del poder, sino que entiende las formas en que se ejerce éste.

El artículo explica que la reforma político-electoral de finales del 2013 fueron acuerdos que se enmarcaron en "El Pacto por México", que después de superar una etapa de desencuentros se convirtieron en reformas constitucionales, que consideran las demandas de revisar las condiciones de la competencia electoral, como respuesta de los partidos políticos a la insatisfacción ciudadana. Los principales elementos de reforma tienen

sus implicaciones en el régimen de gobierno, en el sistema de planeación democrática, en el rediseño de la Procuraduría General de la República y en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; en la revisión y actualización de reglas y procedimientos electorales, puesto que el Instituto Federal Electoral se transforma en Instituto Nacional Electoral, así como otras disposiciones de reforma que tienen implicaciones en los partidos políticos y en la regulación de las contiendas políticas, cuyo objetivo es sentar las bases para una mejor gobernabilidad.

El segundo artículo lleva por título "El camino para transformar a México: las reformas estructurales a un año de gobierno", en el que el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Luis Videgaray Caso, a partir de la pregunta ¿Por qué no crece México?, explica las razones para impulsar dichas reformas y presenta con claridad cuáles son los objetivos que como país México requiere alcanzar.

También explica la reforma social y hacendaria aprobada, que parte del principio de que el régimen fiscal debe constituirse en un elemento de redistribución y justicia, y de que el sistema de protección social debe lograr la suficiencia para cubrir las necesidades básicas de la población, procesos que se orientan al fortalecimiento del Estado.

La reforma educativa enfrenta uno de los problemas más importantes para la sociedad: la calidad de la educación, por lo que el Secretario de Educación Pública, Emilio Chuayfett Chemor, explica su contenido, su valor y sus principios rectores, que buscan modificar un escenario en el que los enormes esfuerzos realizados para ampliar la cobertura educativa en todos los niveles, se veían contrarrestados por elevados índices de abandono escolar, situación a la que se añadían la insuficiente profesionalización del personal docente, rezagos y deterioro en la infraestructura, baja calidad y marcadas diferencias en el acceso a la educación, en específico para la población con más bajos ingresos del país.

Pedro Joaquín Coldwell, Secretario de Energía, en su artículo "Las razones de la Reforma Energética" describe la reforma en la materia, promulgada el 20 de diciembre de 2013 por el titular del Ejecutivo, para lo cual diagnostica los enormes retos que ha enfrentado el sector energético que no contaba con un marco jurídico adecuado para hacerles frente, y explica las razones de carácter técnico para la creación de un nuevo marco jurídico que le permita al sector aprovechar las oportunidades que tiene para hacer del sector energético (Exploración y extracción de Petróleo y gas natural; refinación, petroquímica, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y sus derivados y electricidad), un motor de desarrollo a partir de esquemas nuevos en los que habrá participación privada.

El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Alfonso Navarrete Prida, nos presenta un artículo que tiene como propósito acercar a los ciudadanos al contenido del Programa Sectorial a su cargo, para el periodo 2013-2018; programa que es considerado como una herramienta eficaz para transformar el mundo laboral en México, el cual se enmarca en los ejes de la Política laboral del Gobierno federal, a saber: a) Impulso a la creación de empleos formales de calidad, b) Democratizar la productividad, c) Salvaguardar los derechos de los trabajadores, y d) Conservar la paz laboral. Los 4 ejes del programa son desglosados en forma integral, y en cada uno de ellos se presenta un diagnóstico de la situación y sus problemáticas, para después definir las estrategias para alcanzar los objetivos que, en conjunto, se proponen alcanzar las autoridades laborales, los cuales requieren la participación decidida de los sectores productivos.

En el artículo de mi autoría reflexiono sobre el nuevo papel del Estado, el cual debe estimular la participación de la sociedad, ser corresponsable de la justicia social y promover equilibradamente el desarrollo. Lo anterior, supone identificar las circunstancias económicas, políticas, sociales y culturales imperantes que se derivan de una globalidad concentradora del poder en unos cuantos polos en el mundo, los cuales poseen la tecnología y el conocimiento, por lo que son dominantes en la llamada era de la información, al grado de crear circunstancias proclives a expandir su dominio trasnacional de los mercados financieros y de bienes y servicios, basados en el paradigma de cimentar el bienestar colectivo en un desarrollo individual, soslayando el desarrollo integral y socioeconómico equilibrado. En este contexto se requiere revalorar el Estado social y de derecho como responsabilidad en el que la Administración Pública se enfrenta al reto del replanteamiento del espacio público como responsabilidad compartida y su gobernanza, en el que los atributos de la agenda de dicha responsabilidad es la vocación, la profesionalización, el interés público y la rendición de cuentas.

Manuel Quijano Torres en su ensayo: “Presente y futuro de la profesionalización del gobierno en México” nos presenta un recuento de poco más de medio siglo en la definición del perfil de los servidores públicos que, en su profesionalización, ha buscado atender dos vertientes: la técnico-administrativa y la ético-política, en un contexto en el que se relaciona la democracia, la función pública y la profesionalización, para lo cual describe su marco normativo y las instituciones que preparan a los profesionales del servicio público. Después reflexiona sobre las ideas y valores que deben prevalecer y aquellos que supone la complejidad en la Administración Pública en el futuro, en el que la formación, capacitación y educación continua son elementos imprescindibles en lo que deberá ser el arquetipo del servidor público.

Esperamos que nuestros lectores tengan como referencia este conjunto de documentos informativos y explicativos, que ofrecen la visión de una

política gubernamental que, además de proporcionar información y datos oficiales de las problemáticas que enfrenta cada uno de los sectores, establecen compromisos y metas, complementando así, los establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, para lograr un desarrollo con responsabilidad social en nuestro país.

José R. Castelazo
Presidente

Revista de Administración Pública

INAP

Las Reformas Transformadoras de México.

Lic. Enrique Peña Nieto

I. La Reforma Político-Electoral.[1]

"Con la Reforma Político-Electoral, México avanza de forma decidida hacia la consolidación de su democracia.

A partir de 1977, el país emprendió una serie de reformas que alentó y dio cauce institucional a su pluralidad, que amplió y fortaleció los derechos políticos de los ciudadanos, y que creó instituciones electorales sólidas, garantes del voto libre y secreto de los mexicanos.

Gracias a estos cambios, al andamiaje legal, la Nación pudo vivir momentos emblemáticos en su acontecer político.

Me refiero a las primeras alternancias de partido en los gobiernos locales, a un Ejecutivo Federal sin mayoría en el Congreso de la Unión, a partir de 1997, incluso, a una alternancia partidista en la Presidencia de la República en el año 2000.

Finalmente, en 2012, el país vivió una nueva alternancia en democracia.

Sin embargo, junto a este prometedor escenario, nuestro país también vivía una aguda parálisis legislativa, en la que se dejaron de aprobar reformas necesarias e importantes para elevar la calidad de vida de las familias mexicanas.

México contaba con una efectiva democracia electoral, pero que no necesariamente se traducía en mayores resultados para la población.

[1] Fragmentos seleccionados del Discurso del Presidente de la República con motivo de la Promulgación de Reforma Política-Electoral, 31 de enero de 2014. Los textos se tomaron del sitio: www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos.

Las reglas electorales vigentes durante la transición democrática, no siempre favorecían al diálogo ni a los acuerdos entre las distintas fuerzas políticas.

Ante este escenario, los actores políticos coincidimos en la necesidad de transformar a México, de asumir compromisos concretos para darle un renovado impulso al desarrollo nacional.

Y fue así, como en este lugar, precisamente, signamos lo que diera lugar al Pacto por México.

Gracias a la agenda común que permitió definir este gran acuerdo nacional, y a la madurez política de los legisladores, hicimos de 2013 el año de las reformas.

Entre todos, colocamos los cimientos para transformar a México.

La actitud y conducta republicana de Diputados y Senadores, y dirigentes políticos, demostraron que sí es posible mover a México, que sí es posible alcanzar reformas de fondo.

Sin embargo, no obstante lo mucho que se había logrado, era evidente la necesidad de institucionalizar las condiciones que hacen posibles los acuerdos.

Era necesario enriquecer las reglas de nuestra democracia para incentivar a los partidos políticos al diálogo, y a la unión de esfuerzos.

Con la Reforma Político-Electoral que hoy promulgo, México contará con nuevos instrumentos institucionales para facilitar los cambios de fondo que requiera el país en los siguientes años.

Además, al dar mayor certidumbre a los procesos electorales, tanto Federales, como locales, la reforma evitará que la natural competencia electoral erosione el diálogo político.

Quiero reiterar los principales elementos de esta reforma:

Primero. Permite establecer gobiernos de coalición. Figura que alienta la corresponsabilidad entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

La fuerza política triunfante en las elecciones presidenciales y otras fuerzas políticas, podrán impulsar un programa de Gobierno conjunto, que será respaldado por una mayoría legislativa estable.

En este modelo, el Senado de la República ratificará los nombramientos que el Ejecutivo haga de la mayoría de los Secretarios de Estado.

El gobierno de coalición es un gran avance en el sistema democrático de nuestro país que incentiva el diálogo, el acuerdo y la eficacia.

Segundo. La reforma da un paso fundamental hacia la equidad de género, al reconocer el papel central que deben tener las mujeres en la toma de decisiones de nuestro país.

Los partidos políticos tendrán que garantizar que las mujeres ocupen el 50 por ciento de las candidaturas a legisladores Federales y locales, y esta decisión de los legisladores es un gran avance para que las mujeres ejerzan el papel que les corresponde en nuestra vida política.

Tercero. Se aprobó también la reelección legislativa consecutiva hasta por 12 años.

Por su parte los congresos locales estarán facultados para establecer la reelección consecutiva para los cargos de presidente municipal, regidor o síndico por un periodo adicional.

Cuarto. Se logra la autonomía de dos importantes instituciones.

En este marco, la Procuraduría se convierte en la Fiscalía General de la República.

La autonomía de esta institución le permitirá desplegar una política de procuración de justicia más eficaz y de largo plazo, así como profundizar en su profesionalización; además, contará con fiscalías especializadas, una, para delitos electorales y, otra, para combatir la corrupción en todos los órdenes de Gobierno.

A su vez, el Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social, el CONEVAL, también será autónomo, garantizando la imparcialidad en el cumplimiento de sus funciones.

Quinto. La reforma también fomenta una relación más equilibrada entre poderes. Aún en el caso de que no se opte por un gobierno de coalición, el Secretario de Relaciones Exteriores deberá ser ratificado por el Senado, mientras que el Secretario de Hacienda y Crédito Público lo deberá ser por la Cámara de Diputados.

Como se puede apreciar, la reforma en su aspecto político rompe paradigmas para consolidar una Presidencia democrática y un Poder Legislativo más dinámico y con mayor corresponsabilidad.

Y sexto punto. Los legisladores han establecido nuevas reglas electorales más justas, eficientes y transparentes, en beneficio de nuestra democracia y los ciudadanos.

De esta forma, se crea el Instituto Nacional Electoral (INE), el cual ejercerá las facultades del actual Instituto Federal Electoral y, además, realizará otras que fortalecen su participación en la organización de elecciones locales y su relación con los organismos electorales estatales.

El Consejo General del INE, conformado por 11 Consejeros, será imparcial, objetivo, autónomo y ciudadano, y tendrá facultad para atraer asuntos de la competencia de los órganos electorales locales, incluso la organización total de las elecciones en los casos que establezca la ley reglamentaria respectiva.

Sin duda, el INE tiene un reto muy alto y un compromiso superior con todos los ciudadanos, que es continuar con los buenos resultados que el IFE le ha brindado a México.

Aprovecho esta ocasión para hacer un reconocimiento especial a los actuales Consejeros del IFE que, en condiciones adversas, están cumpliendo cabalmente con su responsabilidad institucional.

El Gobierno de la República celebra la Reforma Político-Electoral que han concretado los legisladores, ya que consolida nuestra vida democrática y fortalece la capacidad del Estado para alcanzar acuerdos transformadores. Con la Reforma Político-Electoral ganan los ciudadanos.

La certidumbre en las elecciones regirá en todos los órdenes de Gobierno. Habrá mejor rendición de cuentas y equilibrio entre Poderes y, sobre todo, habrá más gobiernos que den resultado a los mexicanos, al contar con instrumentos constitucionales que faciliten el diálogo y los acuerdos.

La Reforma Político-Electoral es un paso importante y trascendental hacia la consolidación de la democracia en México."

II. La Reforma Hacendaria.[2]

"Desde el inicio de esta Administración, el Gobierno de la República trabaja para construir un México próspero; es decir, un México que tenga mayor crecimiento y oportunidades para los mexicanos.

Así como, también, un México incluyente donde el desarrollo beneficie y alcance a todos.

La iniciativa de Reforma Hacendaria que envié a la Cámara de Diputados trae muy buenas noticias para los mexicanos.

[2] Fragmentos seleccionados del Discurso del Presidente de la República con motivo de la Presentación de la Iniciativa de Reforma Hacendaria, 8 septiembre de 2013. Los textos se tomaron del sitio: www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos.

En primer lugar. La Reforma Hacendaria es una reforma social, con ella se propone reformar los Artículos 4 y 123 de la Constitución, para incluir el derecho a una Pensión Universal y a un Seguro de Desempleo para los trabajadores formales.

Esta iniciativa tiene como propósito transitar de la seguridad social, como un derecho laboral, a la seguridad social, como un derecho humano.

Eso significa, pasar de la seguridad social condicionada a un empleo formal, a la seguridad social con cobertura para todos, dejando atrás el enfoque asistencialista de los programas de apoyo a la tercera edad.

La Pensión Universal beneficiará a todos los mexicanos de 65 años o más, con un ingreso básico para su sustento. Esta medida refleja el principio de solidaridad que debe prevalecer en una sociedad que respeta y valora a sus mayores.

Por su parte, el Seguro de Desempleo protegerá a los trabajadores y su familia, con un ingreso temporal cuando enfrenten la difícil situación de perder el trabajo.

Estos dos esquemas de protección son componentes fundamentales del nuevo Sistema de Seguridad Social Universal, un anhelo largamente esperado por nuestra sociedad.

A ellos, se sumarán las medidas para garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud, mediante la portabilidad de coberturas y la convergencia en la calidad de las instituciones del sector que pondré a consideración del Congreso en los próximos meses.

La Reforma Hacendaria es una reforma social, porque también permitirá invertir más en la educación de nuestros niños y jóvenes.

Con la Reforma Hacendaria se dará sustento financiero a la Reforma Educativa recién aprobada. Así, habrá más Escuelas de Tiempo Completo, donde los niños dedicarán más horas al estudio, deporte, actividades de esparcimiento y culturales.

Adicionalmente, en las localidades con mayor marginación, los alumnos recibirán alimentos sanos y nutritivos para su adecuado desarrollo y aprovechamiento escolar.

La reforma, esa que estamos proponiendo, también, permitirá un incremento en la cobertura de educación media superior y superior, así como un mayor respaldo presupuestal a las universidades públicas.

Igualmente, habrá un renovado Programa Nacional de Becas que apoyará a un mayor número de estudiantes, así como un nuevo Programa de Escuelas de Excelencia, que se propone cuente con más de ocho mil 500 millones de pesos para apoyar a las entidades federativas con mayor rezago educativo, tal y como lo anuncié el pasado 2 de septiembre.

La Reforma Hacendaria es, también, una reforma para elevar el crecimiento económico del país. Con mayor crecimiento habrá más empleos y mejor remunerados, elevando así la calidad de vida de las familias mexicanas.

Con la Reforma Hacendaria habrá más recursos para invertir en la construcción y ampliación, y modernización de la infraestructura que requiere el país, para lograr que sea más competitiva.

Esto quiere decir que habrá más carreteras, más autopistas, puertos, aeropuertos, hospitales e infraestructura hidráulica en favor del desarrollo regional.

Además, se ampliará la inversión en ciencia, tecnología e innovación, que son áreas determinantes para seguir creciendo en el futuro.

Sin embargo, los mexicanos demandan que el país crezca desde ahora.

Por ello, estoy proponiendo al Congreso de la Unión, junto a la Reforma Hacendaria, un Programa de Aceleración del Crecimiento Económico.

Este programa responde al insuficiente desempeño de la economía nacional, durante este primer semestre del año. Busca dinamizar el mercado interno y apoyar el empleo entre los mexicanos.

El programa, este programa propone un déficit de 0.4 por ciento del PIB en el año 2013, el que está en curso, para evitar recortes en el gasto público ante la reducción de los ingresos fiscales.

De igual manera, con base en el fortalecimiento de las finanzas públicas, a raíz de esta Reforma Hacendaria, se propone un déficit de 1.5 por ciento en 2014, a fin de estimular decididamente la economía nacional.

Estos déficits transitorios, y así lo quiero subrayar, reconocen la desaceleración de la economía nacional ante factores externos e internos, y son una propuesta consistente en el manejo responsable de las finanzas públicas.

Además, este programa prevé acelerar la ejecución del gasto, reasignando recursos hacia aquellos proyectos de rápida instrumentación.

Adicionalmente, incluye medidas de apoyo a la vivienda, a la construcción, mayores recursos para la Banca de Desarrollo, así como para incrementar el consumo e inversión del sector privado.

La Reforma Hacendaria es una reforma integral, que permitirá establecer un sistema justo, simple y transparente.

La reforma es justa, porque no afectará a los mexicanos que menos tienen. La economía está creciendo a un ritmo menor al esperado y, en consecuencia, un impuesto a insumos básicos en este momento tendría un efecto adverso en el consumo y bienestar de la gente.

Por ello, y tomando en cuenta que las familias más pobres dedican más de la mitad de sus ingresos a la compra de alimentos, he decidido que en la Propuesta de Reforma Hacendaria, que envío al Congreso de la Unión, no haya IVA en alimentos y medicinas.

Ésta es una decisión socialmente justa y económicamente responsable en esta coyuntura.

Asimismo, además de no aplicar el IVA en alimentos y medicinas, también he propuesto que no se incremente la tasa de este impuesto y se mantenga en 16 por ciento.

Igualmente, la propuesta considera que continúen las exenciones en el Impuesto al Valor Agregado, a servicios médicos, al transporte urbano, en libros y revistas.

La Reforma Hacendaria es una reforma justa, porque es altamente progresiva; es decir, pagarán más los que más ganen.

En este sentido, entre otras medidas, se cobrarán impuestos sobre las ganancias que las empresas pagan a sus dueños, así como las utilidades obtenidas de la Bolsa de Valores.

Igualmente, se propone eliminar tres cuartas partes de los tratamientos preferenciales y prácticamente la mitad de los regímenes especiales, sólo se mantendrán los que representan amplios beneficios sociales y los de probada eficacia para apoyar el crecimiento de la economía.

Con la Reforma Hacendaria se acabarán los privilegios que no tienen justificación, ni razón de ser.

En cumplimiento al compromiso 72 del Pacto por México, también se propone eliminar el Régimen de Consolidación Fiscal.

El objetivo es que todos los contribuyentes. El objetivo de esta propuesta en particular, es que todos los contribuyentes sin excepciones, ni ventajas para nadie, aportemos al país en la medida de nuestras posibilidades.

La Reforma Hacendaria es una reforma que simplifica y facilita el pago de impuestos.

Para ello, propone una nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta mucho más sencilla, corta y clara.

Se reducen para ilustrar la propuesta que estamos haciendo, se reducen los 295 artículos de la ley actual a sólo 186.

Sin embargo, para realmente simplificar el Sistema Tributario es necesario eliminar los impuestos que lo hacen particularmente costoso y complejo.

En este sentido, la reforma propone desaparecer el Impuesto Empresarial a Tasa Única, mejor conocido como el IETU, así como el Impuesto a los Depósitos en Efectivo, conocido como el impuesto IDE.

Con estas medidas, los emprendedores reducirán a la mitad los tiempos y cálculos contables para su declaración de impuestos, elevando así, su productividad.

Adicionalmente, el Servicio de Administración Tributaria, el SAT estará obligado a ofrecer un sistema digital abierto y gratuito para el cumplimiento fiscal de las personas físicas y de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Queremos que cada emprendedor o empresario, que cada trabajador o profesionista pueda presentar su declaración fiscal sin salir de su casa o su negocio e, incluso, sin la necesidad de contratar a un contador.

Otro aspecto relevante de la Reforma Hacendaria es que promueve la formalidad de la economía.

Se trata de un verdadero cambio de paradigma. Al crearse nuevas reglas se inducirá a las empresas y a los trabajadores a incorporarse al sector formal.

Para ello se establece un régimen de incorporación fiscal para nuevos emprendedores, o para los negocios informales que decidan regularizarse, en el que inicialmente no pagarán impuestos en su incorporación al sistema, y sus obligaciones sólo habrán de incrementarse de manera gradual.

Mientras tanto, sus trabajadores contarán con los beneficios del IMSS, con un subsidio en el pago de sus cuotas, gozarán de la protección del nuevo Seguro de Desempleo y, además, tendrán acceso al crédito para la vivienda.

Por su parte, las micro, pequeñas y medianas empresas, que son las que generan el mayor empleo en nuestro país, que decidan adoptar este régimen de incorporación, podrán acceder a créditos de la Banca de Desarrollo, así como a apoyos y financiamientos del nuevo Instituto Nacional del Emprendedor.

Otra medida para impulsar la formalidad es disminuir las cuotas de seguridad social para los trabajadores de bajos ingresos, ya que actualmente llegan a pagar hasta casi 30 por ciento de su sueldo, lo cual resulta verdaderamente insostenible e injusto para los trabajadores que menos ganan.

En síntesis. El régimen de incorporación es una propuesta para cambiar los incentivos en favor de la formalidad. Por los beneficios que ofrece, convendrá más a los negocios ser formales que mantenerse en la informalidad.

La Reforma Hacendaria es una reforma que apoya, también, el medio ambiente y la salud de los mexicanos. Para ello, se establecerán impuestos verdes que promueven el cuidado del medio ambiente, al gravar el consumo de combustibles con carbono y los plaguicidas.

Es decir, se instrumentará un impuesto especial por unidad de carbono emitida, a fin de desincentivar las emisiones que afectan nuestro medio ambiente y agravan el cambio climático.

En materia de gasolinas y diésel, se propone eliminar el subsidio de manera gradual, pero con incrementos mensuales menores a los actuales, a fin de aminorar el impacto.

Asimismo, habrá un impuesto en apoyo a la salud de los mexicanos, al gravarse las bebidas azucaradas con el fin de desincentivar su consumo y, con ello, reducir índices de obesidad, especialmente, en nuestros niños.

La Reforma Hacendaria es, también, una reforma que fortalece a Petróleos Mexicanos. Con ella, PEMEX tendrá un nuevo, o se propone, tenga un nuevo régimen fiscal, como el de cualquier otra empresa petrolera del mundo, lo que le permitirá hacer mayores inversiones en favor del desarrollo nacional.

La Reforma Hacendaria es una reforma responsable, que promueve finanzas sanas y el ejercicio eficiente y transparente del gasto. Con ella,

se fortalece el manejo responsable de las finanzas públicas como política de Estado al establecerse límites al gasto de la burocracia.

Asimismo, se establece una meta de gasto que privilegie a la inversión en educación e infraestructura y no al crecimiento del gasto corriente, la cual se reflejará en una nueva regla de balance estructural.

Esta regla permitirá que por ley, en tiempos de elevado crecimiento económico y altos ingresos tributarios, se tenga un ahorro para usarse en los momentos de menor dinamismo económico, así como establecer un fondo de ahorro de largo plazo.

En pocas palabras, a nuestra solidez financiera le estaríamos agregando estabilizadores automáticos, a fin de que los ciclos económicos sean menos pronunciados y la economía crezca de manera sostenida de acuerdo a su potencial de largo plazo.

Asimismo, se establecerán nuevos mecanismos institucionales, para transparentar y asegurar la eficacia del gasto público, especialmente de aquél destinado a educación y salud en las entidades federativas.

Finalmente, la Reforma Hacendaria es una reforma que fortalece la protección de los derechos de los contribuyentes. En este sentido, la autoridad estará obligada a informar a los trabajadores y empresas, sobre el curso de las auditorías que lleve a cabo; asimismo, establece reglas y límites al embargo de cuentas bancarias por parte del Servicio de Administración Tributaria.

En concreto, la Reforma Hacendaria, insisto, y lo quiero claramente dejar señalado, es una reforma social, que establece la Seguridad Social Universal y aumenta la inversión pública en sectores estratégicos como la educación y la infraestructura.

Es una reforma que promueve el crecimiento económico y la formalidad, y el fortalecimiento de la empresa que es de todos los mexicanos y lo seguirá siendo: PEMEX.

Es una Reforma que establece un sistema hacendario más justo, simple y transparente en favor de todos los mexicanos.

La Reforma Hacendaria, en su conjunto, contribuirá a reducir los elevados niveles de desigualdad entre los mexicanos, con ella pagarán más los que ganan más y también tendrán mayores beneficios quienes menos tienen.

Con la Reforma Hacendaria, reflejada en el Paquete Económico 2014, se estima incrementar la recaudación en 1.4 por ciento del Producto Interno

Bruto para el próximo año y llegar a 3 por ciento para el 2018, del cual un punto porcentual se canalizará a los estados y a los municipios del país.

Estos recursos adicionales se destinarán a rubros fundamentales para el desarrollo del país.

El Gobierno de la República, insisto, privilegiará la inversión en educación, en infraestructura y en la creación del Sistema de Seguridad Social Universal en beneficio de todos los mexicanos.

Los ingresos adicionales no se reflejarán en mayor gasto para la burocracia. De hecho, se aplicarán medidas encaminadas a compactar unidades administrativas y no, precisamente, a crear plazas, así como para realizar más compras y contrataciones consolidadas de materiales y servicios, a fin de generar mayores ahorros. Todo ello bajo los estándares más estrictos de transparencia y rendición de cuentas.

Los recursos obtenidos de la Reforma Hacendaria deben servir a dos propósitos centrales:

Uno. Detonar un mayor crecimiento económico.

Y dos. Hacer efectivos los derechos sociales de los mexicanos.

La Reforma Hacendaria es por México y por cada uno de los mexicanos."

III. La Reforma Energética.[3]

"La energética es una de las reformas más trascendentes de las últimas cinco décadas, que ayudará a México a enfrentar con éxito los retos del Siglo XXI.

Es una Reforma que mantiene y asegura la propiedad de la Nación sobre PEMEX, CFE, los hidrocarburos y la renta petrolera; al tiempo que abre nuevas oportunidades para el país.

Con esta Reforma, PEMEX y CFE se fortalecen y modernizan.

Serán empresas productivas del Estado, eficientes, con capacidad y flexibilidad necesarias para cumplir su misión en beneficio de toda la sociedad mexicana.

---

[3] Fragmentos seleccionados del Discurso del Presidente de la República con motivo de la Promulgación de Reforma Energética, 20 de diciembre de 2013. Los textos se tomaron del sitio: www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos.

Los trabajadores de estos dos pilares de la economía nacional pueden estar seguros de que sus derechos laborales están salvaguardados y serán plenamente respetados.

Para quienes trabajan en el sector energético, la reforma significará más y mejores opciones de desarrollo laboral y profesional.

Es una reforma transformadora, que moderniza el marco constitucional para abrir el sector energético a la inversión, a la tecnología y a la competencia, permitiendo que el país cuente con más energía a menores costos.

Con esta reforma se fortalecerá la soberanía nacional y se incrementará la seguridad energética de México.

Con esta decisión podremos explotar en beneficio de los mexicanos los abundantes yacimientos de hidrocarburos que hasta ahora no han sido rentables para PEMEX o a los que aún no tenemos acceso, como los que están en aguas profundas o en las lutitas, como el *shale gas*.

Con la reforma, el país contará con más recursos financieros del sector privado y tecnologías de punta, para aprovechar sus vastos recursos energéticos sin endeudar al país.

Gracias a la reforma, aumentaremos la producción de petróleo y gas, y lograremos tasas de restitución de reservas probadas superiores al 100 por ciento.

Pero, lo más importante, la reforma permitirá que México crezca más rápido, generando oportunidades de desarrollo y empleo para cientos de miles de mexicanos.

La Reforma Energética elevará la productividad y competitividad de toda la economía nacional. Las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, que son las que generan el mayor empleo, tendrán más energía y a menor precio; serán más rentables, y podrán expandirse y contratar a más personas.

Destaca el impulso que la reforma brinda al contenido local y nacional. Las empresas mexicanas serán parte crucial de la cadena productiva e industrial del sector energético.

La oferta de trabajo especializado crecerá y habrá más oportunidades laborales para los ingenieros y técnicos, formados en las universidades de nuestro país.

Otro aspecto de la mayor importancia de la Reforma Energética es que apoyará la economía de las familias mexicanas, al reducir el costo de la luz y el gas. Esto significa que tendrá beneficios directos en los hogares del país.

Cómo se logrará esto.

Con más inversión.

Se podrá extraer más gas y éste será más barato para los mexicanos. A la vez, se podrá utilizar ese gas para generar electricidad a un costo menor, haciendo con ello que baje el recibo de la luz.

Además, la reforma contribuirá a tener mejores precios de alimentos. Al haber mayor abasto de petroquímicos, se podrán producir más fertilizantes en México, apoyando la reactivación del campo y la producción alimentaria.

Otro punto medular es que la reforma nos ayudará a producir energéticos más limpios y a tener más responsabilidad con el medio ambiente.

Asimismo, se establecen mecanismos para facilitar el despliegue de las energías renovables y la cogeneración.

De esta manera, la Reforma Energética nos ayudará a reducir la emisión de gases de efecto invernadero, en concordancia con los objetivos de la Ley General de Cambio Climático.

La reforma incluye una visión de largo plazo, al establecer el Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo. Este instrumento financiero tendrá la misión de recibir, administrar y distribuir la renta petrolera, pensando en el presente y el futuro de México.

Su prioridad será acumular recursos para las próximas generaciones y para que el país pueda hacer frente a coyunturas difíciles.

Al mismo tiempo, el fondo promoverá el desarrollo nacional, a través del financiamiento de proyectos en ciencia, tecnología e innovación, infraestructura, becas, energías renovables y un sistema universal de pensiones.

Esto quiere decir que se va a proteger y cuidar la riqueza y el patrimonio de los mexicanos.

Los ingresos que se obtengan de un recurso no renovable, como lo es el petróleo, se invertirán en nuevas fuentes generadoras de riqueza, como son precisamente la educación, la ciencia y la tecnología, la infraestructura y el ahorro público.

En el sector energético habrá mayor transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, en cuestión de exploración y extracción de petróleo y gas natural, cualquier contrato que otorgue el Estado podrá ser consultado por la ciudadanía y ser sujeto de auditoría.

La Reforma fortalece a los órganos reguladores del Estado, como la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, dotándolos de personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, así como suficiencia presupuestaria.

En suma, por todos sus beneficios la Reforma Energética es un paso decisivo, en favor de mejores condiciones de vida para todos los mexicanos.

Señoras y señores:

Al asumir la Presidencia de la República dije que las naciones más desarrolladas en algún momento de su historia decidieron dar un gran paso.

Este año, los mexicanos hemos decidido superar mitos y tabúes para dar un gran paso hacia el futuro. A través de sus instituciones democráticas, México se ha pronunciado en favor del cambio y la transformación.

Con esta Reforma mandamos una clara y contundente señal de que México se está transformando en el Siglo XXI para bien de todos los mexicanos. Así se percibe ya en el exterior.

Comienza así una nueva historia para nuestro país. Hemos abierto las puertas de un futuro mejor para todos.

La Reforma Energética beneficiará a los hogares, creará empleos y fortalecerá la soberanía nacional.

Es tiempo de que los recursos energéticos del país sean un factor real de crecimiento, que se sienta y se note en la vida cotidiana de nuestra población."

IV. La Reforma Educativa.[4]

"La educación, como aquí se ha expresado en todas las voces que me han antecedido en el uso de la palabra, es un factor determinante para el progreso y desarrollo de un país.

Y con esta firme convicción, hace un año iniciamos el camino hacia un México con educación de calidad.

[4] Fragmentos seleccionados del Discurso del Presidente de la República con motivo de la Promulgación de Reforma Educativa, 03 de diciembre de 2013. Los textos se tomaron del sitio: www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos.

Somos conscientes de que la educación es el mejor legado que podemos ofrecer a la niñez y a la juventud mexicana, como lo demuestra este acto, es una causa que nos une como país y nos convoca a trabajar juntos.

Por estas razones, desde el 1 de diciembre de 2012, lograr una educación de calidad es una de las cinco grandes metas nacionales que mi Gobierno se ha trazado.

Congruente con ello, el 10 de diciembre con el respaldo de las principales fuerzas políticas y sociales del país, presentamos al Congreso de la Unión la iniciativa de Reforma Educativa, la primera iniciativa de reforma constitucional impulsada en el marco del Pacto por México.

Gracias al compromiso de las señoras y señores Legisladores, así como de la mayoría de las Legislaturas estatales, la Reforma Educativa fue aprobada en tan sólo dos meses, estableciendo así el derecho humano a la educación de calidad para todos los mexicanos.

El 13 de agosto firmé la iniciativa que reforma la Ley General de Educación, así como la ley que crean la Ley General del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente, que fueron aprobadas por el mismo Congreso en menos de 30 días.

Con la publicación de las leyes secundarias, el 11 de septiembre concluyó la etapa legislativa de este gran proceso de transformación educativa.

Sin embargo, el esfuerzo no concluyó ahí, ahora el desafío es llevar a la práctica cotidiana los alcances de la Reforma Educativa y llevar a las aulas las transformaciones que permitirán elevar la calidad de la enseñanza que reciben nuestros niños y jóvenes.

Para hacerlo realidad, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 uno de los rubros de mayores recursos aprobados es precisamente la educación. Para incrementar el beneficio social de esta inversión, utilizaremos la información del censo educativo realizado por INEGI, que concluirá este mes.

Gracias a este ejercicio, por primera vez contaremos con un diagnóstico claro de las necesidades y fortalezas de nuestro sistema educativo a nivel nacional.

En suma, hoy México ya cuenta con las leyes, las instituciones, los recursos y la información necesarios para transformar la educación y elevar su calidad.

Contamos también con la energía y determinación de cientos de miles de maestros, decididos a lograr un cambio profundo y hacer de México un ejemplo de calidad y equidad educativa.

Aquí nuevamente expreso mi mayor reconocimiento a las maestras y maestros de México, quienes serán protagonistas centrales en la instrumentación de la Reforma Educativa, así como al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación por su invariable compromiso con los niños y jóvenes de México.

Muchísimas gracias.

Tengan plena seguridad de que con la Reforma Educativa ustedes, los maestros de México, tendrán mayor certeza laboral y oportunidades reales de crecimiento y desarrollo profesional.

Quiero reconocer también la valiosa colaboración de madres y padres de familia, quienes se organizan en cada comunidad escolar de muy diversas maneras para hacer corresponsables de la educación de sus hijos.

Ahora, con la Reforma Educativa, que reafirma la gratuidad de la educación pública, los padres de familia tendrán mayores canales de participación como integrantes del Sistema Educativo Nacional.

Además, podrán estar más involucrados en el diseño de los planes de estudio de la educación básica y normal, también en los programas de gestión escolar, decidiendo, padres de familia y maestros, cómo invertir los recursos en la escuela de sus hijos.

En la intervención de una madre de familia hace un momento, Simona, me formuló dos preguntas que aquí en forma alguna creo que una de ellas ha quedado claramente respondida.

Cuál es la participación de los padres de familia.

Ahora, sin duda, es mayor. Porque participarán en el proceso y en el diseño del Sistema Educativo Nacional, junto con las autoridades educativas y junto con los maestros.

Pero en las escuelas, ahí, en cada plantel educativo, podrán decidir, junto con los maestros, cómo invertir, a partir de esta nueva potestad de gestoría en cada aula o en cada escuela, para realmente lograr mejores condiciones para la enseñanza de sus hijos.

Maestros, alumnos, padres de familia, directores, supervisores, académicos, miembros de la sociedad civil y autoridades educativas, estamos

unidos en un propósito común: Velar por el futuro de nuestros niños y jóvenes. Y no puede ser de otra forma.

Los resultados recientes del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, mejor conocido como la Prueba PISA, confirman que las condiciones de la educación en México están aún muy lejos de la que merecen y necesitan nuestros estudiantes para competir y triunfar en un mundo cada vez más exigente y que demanda mayor competitividad.

Decididos a cambiar esta realidad, los Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y el Gobierno de la República han firmado convenios para la implementación de la Reforma Educativa y el desarrollo del sector educación.

A través de ellos, la Secretaría de Educación Pública y los gobiernos de las entidades educativas se comprometen a conjuntar esfuerzos, coordinar acciones y establecer mecanismos de cooperación, a fin de cumplir con oportunidad, orden y eficacia los objetivos de la Reforma Educativa.

Se trata, en lo que han signado, de una hoja de ruta clara, con responsabilidades, acciones y plazos a cumplir para cada autoridad.

De manera particular, quiero reconocer la voluntad institucional de los señores Gobernadores y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quienes este día se comprometen, entre otros aspectos, a los siguientes:

Observar las disposiciones normativas que emita la Secretaría de Educación Pública en materia de Servicio Profesional Docente.

A aplicar los lineamientos para fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas y dar cabida a las decisiones que maestros y padres de familia tomen en cada escuela.

Cumplir los elementos de normalidad mínima de cada ciclo escolar, aplicar los lineamientos que regularán el expendio y distribución de alimentos y bebidas dentro de las escuelas, operar los programas: Escuelas de Excelencia, para abatir el rezago educativo; Escuela Digna; Escuelas de Tiempo Completo y el de inclusión de alfabetización digital de conformidad con sus reglamentos.

Esta tarea da respuesta a otra de las respuestas que formulara Simona.

Qué habrá de hacer o qué habremos de hacer los gobiernos para mejorar la infraestructura educativa.

Y estos son, precisamente, los programas a los que he hecho referencia, una ruta clara de cómo queremos transformar la infraestructura educativa

del país para hacerla una más digna y mejores espacios para la enseñanza de nuestros hijos.

Y otro de los compromisos que se ha signado, entre tantos y en adición a los que ya he hecho referencia, es actualizar los mecanismos de control de asistencia de los servidores públicos del Sistema Educativo Nacional y, en su caso, aplicar los descuentos correspondientes con el propósito de asegurar la continuidad en la prestación de los servicios educativos.

En síntesis. Con la firma de estos convenios, la Secretaría de Educación Pública, los 31 Gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se comprometen a trabajar con decisión para que la Reforma Educativa sea una realidad en cada aula y escuela del país.

De esta forma, hoy los distintos órdenes de Gobierno damos un paso muy importante, para que el derecho a la educación de calidad, recientemente incorporado en nuestra Constitución, sea una realidad en la vida diaria de los estudiantes de México.

Al iniciar la implementación de la Reforma Educativa, les expreso el respaldo del Gobierno de la República para que puedan cumplir a cabalidad las disposiciones de los convenios que hoy han suscrito.

Señoras y señores:

En una República Federal como la nuestra, cada uno de los órdenes de Gobierno tiene una esfera de competencia específica, pero todos comparten la responsabilidad de mejorar la calidad de la educación en nuestro país.

La Reforma Educativa no es sólo una Reforma transformadora, es una Reforma de Estado, por lo que su correcta implementación es una responsabilidad compartida, que todas las autoridades debemos asumir con la máxima determinación."

V. La Reforma de Telecomunicaciones y Competencia.[5]

"Hoy, gracias al Pacto por México, nuestro país demuestra que sí es capaz de transformarse en democracia, que la pluralidad no es obstáculo para construir acuerdos de fondo.

[5] Fragmentos seleccionados del Discurso del Presidente de la República con motivo de la Promulgación de Reforma de Telecomunicaciones y Competencia, 10 de junio de 2013. Los textos se tomaron del sitio: www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos.

El decreto de reformas constitucionales que hoy estoy firmando, dota al Estado mexicano de mayores capacidades para asegurar la competencia económica en todos los sectores, y de manera señalada en las telecomunicaciones y la radiodifusión.

La competencia no sólo hace más productivas a las empresas y favorece al crecimiento económico, sino que también asegura mejores productos y servicios, así como precios justos para las familias mexicanas.

Ésta es la motivación de la reforma. Ésta es la razón por la que los integrantes del Pacto por México decidieron prepararla, consensarla e impulsarla ante el Congreso de la Unión, donde fue aprobada por más del 80 por ciento de los votos de sus integrantes.

Apenas el pasado 11 de marzo, luego de un intenso trabajo del Consejo Rector del Pacto por México, se envió esta iniciativa al Poder Legislativo para su análisis, discusión y eventual aprobación.

Hoy, tres meses después, la Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones, Radiodifusión y Competencia Económica, es una realidad.

Reconozco el serio y comprometido trabajo legislativo que requirió semanas de revisión, ajustes y mejora a la iniciativa, tanto en la Cámara de Diputados, como en la de Senadores.

Con objetividad y visión de futuro, los Legisladores enriquecieron esta reforma y el Congreso de la Unión la declaró constitucional, una vez que tuvo el respaldo de la mayoría de las legislaturas estatales.

Este proceso no estuvo exento de diferencias, propias de un régimen democrático. Sin embargo, anteponiendo siempre el interés superior de la Nación, no sólo fueron superadas, sino permitieron perfeccionar la iniciativa.

Al igual que lo fue la Reforma Educativa, publicada en febrero pasado, se trata de un logro de todos los mexicanos, especialmente de los dirigentes de los partidos y los Legisladores, quienes asumieron su compromiso con la sociedad mexicana.

Resultados como éste confirman que el Pacto por México es un gran espacio de diálogo y concertación política para concretar la agenda de reformas transformadoras que el país requiere.

Los componentes de esta reforma son muy variados. Sin embargo, quiero destacar seis ejes principales:

Primero. Fortalecimiento de derechos fundamentales. Se amplían las libertades de expresión y de acceso a la información, así como los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.

A partir de esta reforma, las telecomunicaciones son servicios públicos, de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad.

Segundo eje. Actualización del marco legal del sector telecomunicaciones. Para fortalecer la certidumbre legal, se expedirá un solo ordenamiento que regule de manera convergente el espectro, las redes y los servicios, mediante el régimen de concesión única.

Se instrumenta, también, la regulación asimétrica a la que se sujetarán los agentes económicos preponderantes, previa declaratoria del órgano regulador.

Tercer eje. Fortalecimiento del marco institucional. Se crean el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica, como órganos constitucionales autónomos.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones regulará, promoverá y supervisará los servicios de radiodifusión y las telecomunicaciones.

Otorgará y, eventualmente, revocará concesiones en la materia, y sancionará a quienes infrinjan la ley.

A su vez, la Comisión Federal de Competencia Económica podrá prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

Ambos órganos regularán, también, el acceso a insumos esenciales y ordenarán la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

Para asegurar los derechos de los actores económicos, también se crean tribunales especializados en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica.

Cuarto eje. Promoción de la competencia. Se permitirá la inversión extranjera directa hasta en 100 por ciento en telecomunicaciones y comunicación vía satélite.

Asimismo, se autorizará hasta en un máximo de 49 por ciento en radiodifusión, siempre que exista reciprocidad en el país, donde se encuentre constituido el inversionista.

Se impulsará, también, la competencia, a través de la obligación de las radiodifusoras de permitir la retransmisión gratuita y no discriminatoria de sus señales a las empresas de televisión restringida.

A su vez, las radiodifusoras tendrán derecho a que sus señales sean retransmitidas de manera gratuita y no discriminatoria por las empresas de televisión restringida.

Quinto eje. Establece una política de inclusión digital universal y una agenda digital nacional.

El Ejecutivo tendrá a su cargo esta política que contemplará infraestructura, accesibilidad, conectividad, tecnologías de la información y comunicación, así como habilidades digitales.

Se busca que al menos 70 por ciento de los hogares y 85 por ciento de las micro, pequeñas y medianas empresas, cuenten con velocidad para descargas de información con apego a estándares internacionales.

Y sexto eje. Impulso a una mayor cobertura en infraestructura.

Para este fin se desplegará una red troncal nacional de banda ancha con fibra óptica, y una red compartida de acceso inalámbrico al mayoreo, con base en el espectro radioeléctrico de la banda de 700 megahertz.”

Revista de Administración Pública

INAP

Reforma política y eficacia de la administración

Miguel Ángel Osorio Chong*

El presente artículo tiene el objetivo de profundizar sobre en los alcances de las reformas constitucionales en materia político-electoral publicadas a principios de febrero de 2014, tanto desde el punto de vista político como en sus consecuencias más generales para la administración pública.

En principio, resulta fundamental destacar tres elementos que le dan forma y delinean los alcances de la reforma: en primer lugar, las reformas son fruto de un amplio acuerdo de las principales fuerzas políticas; en segundo lugar, éstas se dirigen a perfeccionar el sistema electoral; y en tercer lugar, y acaso central, sientan las bases para mejorar la acción de gobierno.

La genealogía y el método: reformas de largo aliento y diálogo democrático

Las reformas aprobadas a finales de 2013 y publicadas en febrero del presente año, se inscriben en un largo proceso de transformación que arranca a mediados de los años setenta del siglo pasado.

Si algo nos caracteriza como sociedad, es un movimiento continuo de apertura y democratización. Ese largo proceso de transición, pausada pero sostenida por más de tres décadas, nos ha permitido arribar a las condiciones actuales de nuestro orden político institucional. Hoy contamos con un sistema electoral y de partidos competitivo y plural, y las responsabilidades del gobierno se encuentran repartidas entre muy diversas opciones políticas. Asimismo, contamos con órganos autónomos encargados de organizar las elecciones, lo que genera certeza, imparcialidad y transparencia a los procesos electorales.

La ruta para llegar al actual estado de cosas no ha sido lineal. En un recuento muy breve del camino recorrido es posible apreciar cómo se fueron

* Secretario de Gobernación

agregando nuevos elementos conforme se atendían las preocupaciones que en cada momento presentaban las fuerzas sociales que aspiraban a convertirse en formas políticas, los partidos políticos ya constituidos, la academia y la sociedad en general.

Así por ejemplo, la reforma del año 1977 puso énfasis en reconocer, promover y proteger la pluralidad política a partir de un incipiente sistema de partidos. De la reforma de 1990 deriva el diseño del sistema electoral que hoy nos rige en términos de los procedimientos y las instituciones electorales. En 1996, año muy relevante en este recorrido, la atención estuvo puesta en el sistema de financiamiento de los partidos políticos para otorgar equidad a la competencia, además de haber dado origen al IFE plenamente ciudadanizado y a la calificación de las elecciones por parte del Poder Judicial..

En las reformas de los años 2007 y 2012 fue rediseñado completamente el modelo de comunicación política y se reguló el derecho ciudadano a participar en la integración de la representación popular, sin tener que hacerlo a través de un partido a través de candidaturas independientes. Además se realizaron otros importantes ajustes tendientes a reconstruir las condiciones de equidad en la contienda y abrirle nuevos cauces a la vida política del país.

Las recientes reformas constitucionales se inscriben pues, en un proceso de largo aliento que cuenta ya con casi treinta años y que en sus estaciones siempre se ha fijado como aspiración el perfeccionamiento democrático de las reglas del sistema de partidos e instituciones electorales.

Ésta ha sido la genealogía de las reformas y de ella también hemos heredado su método democrático. El proceso de transformación político-institucional que se ha reseñado ha tenido como motor las demandas de parte de las fuerzas políticas y, como mecanismo para su concreción, el diálogo en un congreso cada vez más plural.

No perdemos de vista que ese diálogo ha tenido momentos estridentes, después de elecciones competidas y resultados cuestionados por alguno de los aspirantes que no lograron el triunfo en elecciones, particularmente en las presidenciales. Pero tampoco debemos dejar de reconocer que los contendientes siempre han sabido encontrar y privilegiar las vías institucionales.

El Pacto por México. La insatisfacción ciudadana y la respuesta de las fuerzas políticas

Afirmar que el sistema político se ha democratizado no impide reconocer que los mexicanos han expresado una desconfianza creciente en la

política –los políticos– los partidos políticos y los procesos electorales. Si bien las formas de acceso al poder era un tema resuelto, o que en su caso requerían de ajustes mínimos, el principal problema se encontraba en la forma en que éste era ejercido.

Con mayor o menor razón, y también como resultado de estrategias electorales basadas en desprestigiar a los adversarios y a las instituciones, lo cierto es que en cada punto de la ruta de reformas al que hemos hecho referencia, ha estado presente la intención de procurar confianza a una ciudadanía cada vez más participativa y demandante.

Las reformas constitucionales publicadas en febrero de este año no son la excepción. Consideran las demandas de revisar las condiciones de la contienda electoral de parte de los partidos políticos y procesa la insatisfacción del ciudadano promedio para ofrecerle respuestas. Por un lado al revisar el sistema electoral y de partidos y, por el otro, al mejorar el ejercicio de gobierno.

La diferencia de la reciente reforma constitucional en contraste con anteriores, es el marco general en que se inscriben. Por primera vez en nuestra historia se trasciende la inmediatez del tema electoral y se hace de la buena política, del diálogo y la construcción de acuerdos, el mecanismo para construir una ruta de transformaciones largamente postergada para México.

El Pacto por México se funda en el diálogo, que ha sido la esencia de la transición democrática mexicana. En diciembre de 2012, las principales fuerzas políticas y el Gobierno de la República suscribimos este acuerdo, el cual requirió, en primer término, un voto de confianza entre las partes y un gran sentido de madurez y responsabilidad por encontrar una agenda común en beneficio de los mexicanos; y en segundo término, de un intenso trabajo político por parte del poder Legislativo para darle cuerpo y sustancia jurídica a los acuerdos políticos concretamente en él.

Vale la pena hacer dos precisiones: la primera es que la agenda de reformas contenida en el Pacto por México no se agotaba en los temas estrictamente político-electorales; en otras palabras, la materia político-electoral fue un tema del Pacto por México, pero de ninguna manera "El Tema" del Pacto. Antes de pensar en sí mismos, los partidos y sus dirigencias acordaron construir, primero, soluciones a los problemas que más preocupaban a la gente.

La segunda precisión es que las reformas político electorales fueron realizadas superando una etapa de desencuentros, cuando el tema de las

elecciones locales del año pasado cuestionó la viabilidad de los acuerdos alcanzados.

Rápidamente se construyó de manera conjunta una salida a partir de la visión de que en nuestra democracia se puede, legítimamente, cooperar y acordar, confrontar y competir de manera simultánea.

El denominado Adéndum al Pacto por México[1], aceleró el paso para avanzar en las reformas transformadoras al tiempo que revisamos las reglas de nuestra democracia.

El Pacto por México y los *Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática*

La necesidad de una nueva reforma político-electoral se fundó en un diagnóstico sobre las fortalezas y debilidades de nuestro sistema electoral y de partidos, el cual se incluyó en el último apartado de la agenda fijada en el Pacto por México: son los *Acuerdos para la gobernabilidad democrática* que tienen como punto de partida que:

> "La pluralidad política del país es una realidad innegable derivada de un proceso largo e inacabado de transición democrática. Esta pluralidad muestra que ninguna fuerza política puede gobernar en solitario, por lo que resulta indispensable alcanzar acuerdos mediante el diálogo y la negociación institucional para que todas las fuerzas políticas se corresponsabilicen de la conducción del país y de sus problemas. Es necesario impulsar reformas que hagan más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático".[2]

Así expresados, como imagen deseable, como objetivo de política, los Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática cobraron forma y realidad en el proceso legislativo.

El 23 de mayo se instalaron mesas de trabajo con representación de los tres principales partidos políticos del país, de sus grupos parlamentarios, y del Gobierno de la República, quien acompañó el proceso de construcción de acuerdos.

El Senado de la República fue la Cámara de origen de la Reforma Política-Electoral. Durante su elaboración se analizaron 38 iniciativas[3] las cuales

[1] En el marco de las elecciones locales 2013, se firmó un Adéndum al Pacto por México que incluyó como acuerdo el instalar a la brevedad una mesa integrada por los representantes de su Consejo Rector y de los Grupos Parlamentarios de ambas Cámaras, con el fin de integrar una Iniciativa de Reforma Política y Electoral a ser presentada en el Congreso, entre otros puntos.

[2] *Pacto por México*, publicado el 2 de diciembre de 2012.

[3] Las iniciativas dictaminadas fueron presentadas entre el 27 de octubre de 2009 y el 28 de noviembre de 2013.

fueron dictaminadas por ambas Cámaras del Congreso durante el mes de diciembre.[4]

El 22 de enero del 2014, el Congreso de la Unión, a través de su Comisión Permanente, emitió la declaratoria de constitucionalidad de la reforma política-electoral, misma que fue promulgada por el Presidente de la República el 31 de enero de 2014 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero.[5]

Con la reforma promulgada y el trabajo necesario para su instrumentación, México contará con nuevos mecanismos institucionales para facilitar los acuerdos que requiere el país. El sistema electoral será más dinámico y transparente; se actualiza nuestro régimen político y democrático para consolidar, por sobre todas las cosas, el respeto al voto, el derecho ciudadano a ser votado y la posibilidad de evaluar a los representantes populares.

Más allá de mejorar las condiciones de equidad en las contiendas, la reforma significa una transformación que no sólo atiende a las reglas de acceso al poder, sino a las formas con que se ejerce éste. Revisemos a continuación, en una mirada de conjunto, estas transformaciones.

Principales elementos de la reforma, su significado e implicaciones

La reforma incluye un conjunto de medidas de diversa índole y profundidad por lo que conviene agruparlos, a efecto de ofrecer una interpretación sobre su significado político y sus implicaciones administrativas y de gobierno.

1. Implicaciones en el régimen de gobierno. División de Poderes y cooperación entre poderes.

Esta reforma da respuesta constitucional al fenómeno estructural de gobiernos divididos. Para contender con este tipo de distribución del poder que han hecho los ciudadanos desde 1997, la reforma coloca incentivos que favorecen la cooperación entre poderes y actores, más allá de voluntades individuales, para alcanzar soluciones compartidas a problemas colectivos.

---

[4] El Dictamen fue discutido en el Senado el 3 de diciembre de 2013 y turnado en esa misma fecha a la Cámara de Diputados, la cual, en su carácter de cámara revisora, lo aprobó con modificaciones el 5 de diciembre de 2013 y lo devolvió a la cámara de origen. El Senado de la República aprobó el dictamen y lo turnó a los congresos locales el 13 de diciembre de 2013.

[5] La reforma obtuvo 18 votos aprobatorios de los Congresos de Baja California, Baja California Sur, Colima, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

En ese sentido, nuestro régimen político presidencial, que no había sido modificado desde la Constitución de 1917, hoy se abre para regular la posibilidad de establecer gobiernos de coalición. Así, la reforma incluye esa nueva figura que alienta la corresponsabilidad entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, que incentiva el diálogo y la concordia.

El empleo de esta figura será opcional para el Presidente de la República y, a través de ella y en cualquier momento, podrá construir un acuerdo político con uno o varios partidos representados en el Congreso, mediante un convenio y un programa de gobierno aprobados por la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. Esta alianza no estará sujeta a plazo de duración, ya que las causas de disolución serán las que se establezcan en el propio convenio.

Cuando se opte por esta figura, el Senado de la República ratificará los nombramientos de todos los secretarios de Estado, con excepción de los de la Defensa Nacional y Marina. Si el titular del Ejecutivo Federal no optara por un gobierno de coalición, el nombramiento del Secretario de Relaciones Exteriores deberá ser ratificado por el Senado de la República y el de Hacienda y Crédito Público por la Cámara de Diputados.[6] La adopción de esta medida fomenta una relación más equilibrada entre poderes y rompe paradigmas para consolidar un Poder Ejecutivo incluyente y un Poder Legislativo más dinámico y con mayor corresponsabilidad.

Otra medida que impacta en la relación entre poderes es la reforma del sistema de planeación democrática, pues a partir de 2018, la Cámara de Diputados tendrá la facultad de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y el Senado de la República la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

2. Rediseño institucional

Con la reforma, se avanza hacia un diseño de gobierno de equilibrios y corresponsabilidad. En este sentido, se orienta la transformación de la Procuraduría General de la República (PGR) en una Fiscalía General y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que contará con nuevas facultades que nos llevarán a desarrollar una política social de Estado.

La sustitución de la PGR por la Fiscalía General de la República, implica la creación de un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios. Con tales características, esta institución podrá desplegar una política de procuración de justicia más eficaz y profundizar en la profesionalización de los servidores públicos que la integran.

[6] Esta reforma entrará en vigor el 1 de diciembre de 2018.

Para la designación del Fiscal General de la República, el Senado integrará una lista de 10 candidatos votada por mayoría calificada, la cual remitirá al Ejecutivo Federal a fin de que éste integre una terna, de la que el Senado hará la designación correspondiente. El Fiscal sólo podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por causas graves que señale la Ley, pero esa remoción podrá ser objetada por la mayoría de los miembros presentes del Senado.

La Fiscalía contará al menos con dos fiscalías especializadas, una en materia de delitos electorales y otra de combate a la corrupción, cuyos titulares serán designados y removidos por el Fiscal General, pudiendo el Senado objetar también dichos nombramientos y remociones. Finalmente, se establece la obligación del Fiscal General de rendir informes anuales de sus actividades a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Asimismo, la reforma dota de autonomía al CONEVAL para asegurar la imparcialidad en el cumplimiento de sus funciones. Este órgano tendrá como objeto la medición de la pobreza y la evaluación de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social, garantizando transparencia, objetividad y rigor técnico.

Su órgano de gobierno se integrará con un presidente y seis consejeros nombrados por la Cámara de Diputados.[7] El Consejero Presidente tendrá la obligación de presentar informes anuales de actividades a los poderes de la Unión.

También en el rubro de rediseño institucional, se crea el Instituto Nacional Electoral (INE) que, a partir del establecimiento de criterios generales y la distribución de competencias con los institutos locales, deberá ser garante de la calidad de las elecciones en todo el país. Desde luego que esta modificación está orientada a incrementar la confianza en los procesos electorales y la legitimidad de los órganos de representación de ellos derivados.

3. Revisión y actualización de reglas y procedimientos electorales

En materia electoral, además de la transformación del IFE en INE, la reforma define reglas para un nuevo sistema nacional de partidos y elecciones. El INE conserva facultades del actual IFE y, además, asume otras que fortalecen su participación en la organización de elecciones locales y su relación con los organismos electorales estatales.

---

[7] El Presidente de la República podrá objetar dichos nombramientos; los consejeros durarán 4 años en el cargo y el presidente 5, y sólo podrá ser removido en los términos del Título IV de la Constitución.

El Consejo General del INE, conformado por un consejero presidente y 10 consejeros electorales, tendrá la facultad de desarrollar directamente las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales o de delegar en ellos facultades como la de fiscalización de los partidos políticos.

Por otra parte, se faculta al congreso para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la propia Constitución.

Se disponen los requisitos para lograr y mantener el registro como partido político[8], así como los mínimos que deberán contener sus documentos básicos, garantiza la paridad de género en las candidaturas y reconoce el derecho de los candidatos independientes para acceder a financiamiento público y a espacios en radio y televisión, para competir en mejores condiciones con los partidos políticos.

Se establecen nuevas disposiciones para el financiamiento y fiscalización de los partidos, que serán sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En las campañas electorales, serán más propositivas, con más debate y menos spots y los artículos promocionales sólo podrán ser elaborados con material textil.

Habrá un nuevo régimen de coaliciones, de regulación de encuestas electorales, se sancionarán las denuncias frívolas y se establecen nuevas causales de nulidad.

4. La reelección y otras disposiciones de la reforma

Otra transformación en nuestro sistema político, producto de esta reforma, es la posibilidad de la reelección en algunos cargos de elección popular. Los diputados federales podrán ser electos hasta por cuatro períodos consecutivos, es decir, una elección y tres reelecciones. Los senadores sólo lo serán por dos períodos, es decir, una sola reelección. Sólo procederá la reelección cuando la postulación provenga del mismo partido por el cual se obtuvo el cargo, a menos que haya habido renuncia de militancia antes de la mitad del período de encargo.[9]

---

[8] Se incrementa de 2 a 3 % el mínimo requerido para mantener el registro de un partido político y para que pueda participar en el reparto de curules y escaños de representación proporcional.

[9] La reelección consecutiva de diputados federales y senadores entrará en vigor hasta 2018.

En cuanto a la reelección de diputados locales, se establece que las constituciones locales podrán establecerla hasta por cuatro períodos consecutivos, es decir, una elección y tres reelecciones. Las condiciones para la procedencia de la reelección son las mismas que para el caso de legisladores federales.

Con relación a la reelección de miembros de los ayuntamientos, serán los Congresos Locales los que tengan la facultad de establecerla en las constituciones locales, para los cargos de presidente municipal, regidor o síndico, por un periodo adicional, siempre y cuando sus períodos de gobierno municipal no sean superiores a tres años. También en este caso aplican las reglas de procedencia definidas para los legisladores federales.

Es importante destacar que la reforma también introduce un cambio en la fecha de la toma de posesión del Presidente de la República[10], prevé tres nuevas causas de nulidad de elecciones federales y locales[11] y señala límites a la sobrerrepresentación en la integración de Legislaturas locales.[12]

Como se puede apreciar se trata de un conjunto de reformas de gran calado. No sólo se revisa la regulación de la contienda política, también se modernizan las instituciones pero sobre todo, se establecen mejores parámetros para el ejercicio del poder. Mejores reglas para los ciudadanos, mayores obligaciones para los gobernantes. Esa es la fórmula. Al final, esta nueva oleada de reformas lo reitera, hay que ensanchar la rendición de cuentas, hay que ampliar los derechos de los mexicanos.

Comentarios finales

Las reformas realizadas pasan de una concepción de democracia que se limita únicamente a las formas de acceso al ejercicio al poder, a una que entiende también las formas en que se ejerce el poder.

La reforma constitucional en materia político-electoral constituye un cambio profundo a las reglas, procedimientos e instituciones de nuestro sistema, que permitirá fortalecer el desarrollo de nuestra democracia.

---

[10] El Ejecutivo Federal tomará posesión el 1° de octubre del año de la elección La reforma entrará en vigor hasta el 1° de diciembre de 2018 por lo cual el período presidencial comprendido entre 2018 y 2024, iniciará el 1° de diciembre de 2018 y concluirá el 30 de septiembre de 2024.

[11] Las tres causas son: rebasar en más del 5% el tope de gastos de campaña autorizado; comprar ilegalmente cobertura informativa en radio o televisión; recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos.

[12] Ningún partido podrá tener un número de diputados locales que represente un porcentaje de integración de la Legislatura superior en 8% a su porcentaje de votación en la elección correspondiente.

Como se expuso en el presente artículo, la reforma da respuesta a demandas sociales del pasado inmediato por contar con elecciones más transparentes, más competitivas y menos costosas, al tiempo de sentar las bases para una mejor gobernabilidad, que se traduzca en resultados tangibles para los ciudadanos.

Esta reforma es de todos porque fue aprobada por diputados y senadores de los cinco principales partidos políticos nacionales y por la mayoría de los congresos locales. De ahí el aliento que le da sólida legalidad.

La reforma constitucional obliga a la elaboración y reforma de diversas leyes y a la designación de nuevas autoridades. Debemos buscar lo que más le convenga a la democracia del país.

Nuestra historia política demuestra que no hay reformas definitivas y que el perfeccionamiento de nuestra democracia es una tarea permanente. Por ello, seguiremos construyendo el andamiaje que México requiere para tener una democracia cada vez más sólida y madura.

Nuestro compromiso será hacerlo escuchando, dialogando y acordando con todos los actores de la sociedad, pues como ha quedado de manifiesto, no sólo es posible, si no es la mejor vía para transformar a México.

Revista de Administración Pública

INAP

El camino para transformar a México: Las reformas estructurales a un año de gobierno

Luis Videgaray Caso*

En el último año, los mexicanos hemos participado en un debate amplio y plural en torno a una serie de reformas estructurales a la conducción económica y social de nuestro país. Aunque cada una de dichas reformas, por sí misma, resulta de enorme importancia, en conjunto representan un grupo articulado de acciones en busca del objetivo fundamental de llevar a México a su máximo potencial. Mientras que algunas de las reformas surgieron del consenso materializado en el Pacto Por México, otras dieron lugar a acaloradas discusiones en las que han participado partidos políticos, gremios empresariales, académicos e intelectuales y la sociedad civil en su conjunto. Si bien durante estos debates hemos escuchado posiciones encontradas en torno a distintos temas, también hemos podido constatar que el debate ha resultado en un enriquecimiento de las iniciativas que han sido aprobadas. Ello contrasta de forma notable con la falta de acuerdos observada en otros países.

Tras doce meses de haber iniciado la Administración del Presidente Enrique Peña Nieto, vale la pena hacer una pausa y reflexionar sobre el camino que hemos recorrido juntos, como sociedad, en este proceso de transformaciones estructurales. Resulta particularmente necesario reconocer con claridad cuáles son los objetivos que, como país, queremos alcanzar con las reformas.

¿Por qué las reformas?

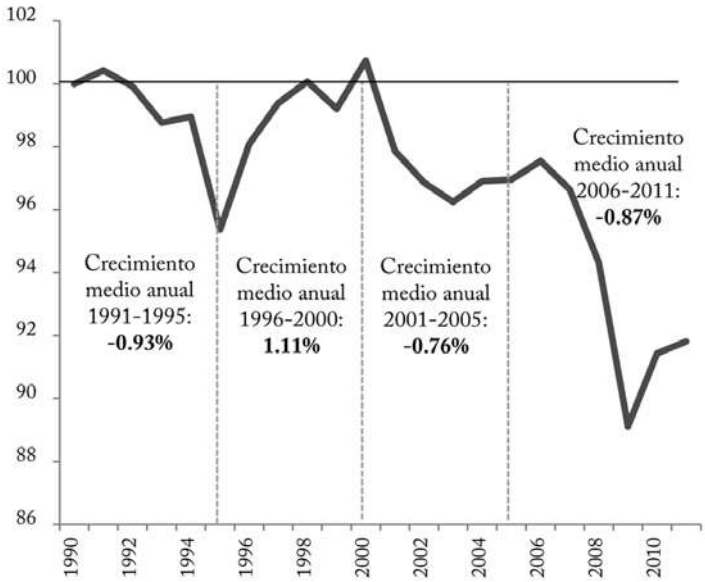
El crecimiento económico del país durante las últimas décadas ha sido insuficiente. Entre 1980 y 2012, el PIB per cápita en México creció a una tasa media anual de 0.7 por ciento, por debajo de lo observado en otros países de América Latina —como Brasil (1.0 por ciento) y Chile (3.3 por ciento)— y muy por detrás de los países asiáticos —como China (8.9 por

* Secretario de Hacienda y Crédito Público.

ciento), la República de Corea (5.2 por ciento) o la India (4.3 por ciento). El crecimiento en México fue incluso menor que en Estados Unidos (1.6 por ciento), lo que da cuenta de un proceso en el que el ingreso de los habitantes de nuestro país se ha venido rezagando con relación al del de nuestro principal socio comercial.

En ese contexto, resulta fundamental preguntarse: ¿por qué no crece México? Los análisis y estudios realizados encuentran diversos factores, pero coinciden en que el reducido crecimiento de la productividad explica de manera preponderante el insuficiente dinamismo de la economía mexicana. Mientras que el crecimiento de la fuerza laboral y la formación de capital han sido relativamente dinámicos, con una expansión similar o superior a la observada en otros países, la productividad en México se ha reducido, afectando negativamente los niveles de ingreso. De acuerdo a mediciones publicadas recientemente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la productividad total de los factores en 2011 fue 8.2% inferior a la observada en 1990, lo que implica una contracción media anual de 0.4% (ver Gráfica 1). En contraste, en países como Corea del Sur, Chile e Irlanda se han observado tasas elevadas de expansión de la productividad, lo que ha resultado en un mayor crecimiento de sus economías.

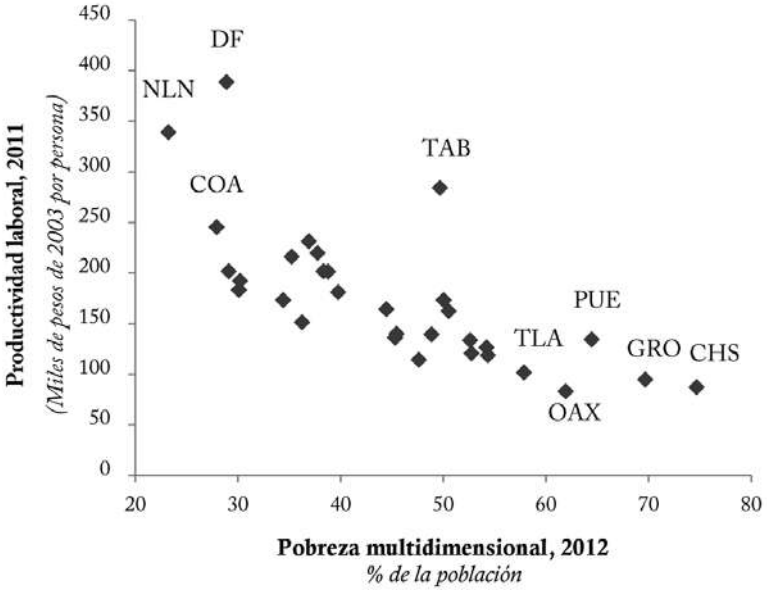
Gráfica 1
Evolución de la Productividad Total de los Factores en México, 1990-2011
Índice donde 1990=100



Fuente: INEGI

Así, elevar la productividad es una condición fundamental para mejorar el nivel de ingreso y de bienestar de los hogares. La producción y el ingreso de un país pueden ser más elevados simplemente porque tiene una fuerza laboral más grande, como es el caso de China en comparación con México. Sin embargo, México tiene un ingreso per cápita más alto que el de China porque la productividad promedio del trabajador mexicano es más elevada. Sin embargo, esa productividad no ha crecido, causando un estancamiento en los ingresos de los hogares y el nivel de pobreza durante las últimas décadas. A pesar de que el país ha diseñado e instrumentado programas innovadores para combatir la pobreza, la pobreza en México, medida por los niveles de ingresos de los hogares, se ubica hoy en día en niveles similares a los observados hace 20 años: 52.3 por ciento de los mexicanos vivía en condiciones de pobreza en 2012, comparado con 53.1 por ciento en 1992. Las regiones y entidades con menor productividad son precisamente las que tienen mayores niveles de pobreza (ver Gráfica 2).

Gráfica 2
Productividad laboral y pobreza en los estados mexicanos



* No incluye a Campeche
Fuente: SHCP con información de CONEVAL e INEGI.

Lo anterior demuestra que la productividad y el crecimiento no representan fines en sí mismos, sino que constituyen mecanismos necesarios para mejorar las condiciones de vida de los hogares. De allí que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) haya establecido la democratización de la productividad –es decir, cerrar las brechas en productividad entre empresas, regiones y grupos de la población– como una estrategia transversal

de los programas y políticas públicas del gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto.[1]

La senda de reformas que hemos recorrido en el último año ha incluido pasos concretos para remover los obstáculos a la productividad, elevar el crecimiento de la economía mexicana y mejorar las condiciones de vida de la población. Las reformas se empezaron a concretar incluso antes del inicio de la presente Administración Federal (ver Cuadro 1). El 29 de noviembre de 2012 se aprobaron modificaciones a la Ley Federal del Trabajo, por las que se crean nuevas modalidades de contratación para un mundo cambiante, de manera que todos los trabajadores en el país puedan alcanzar su máximo potencial productivo y beneficiarse de ello a través de mayores salarios.

Cuadro 1: Reformas Aprobadas o en Discusión

Reforma	Estatus
Reforma Laboral	Promulgada el 29 de noviembre de 2012
Reforma Educativa	Promulgada el 25 de febrero de 2013
Reforma en Materia de Telecomunicaciones, Radiodifusión y Competencia Económica	Promulgada el 10 de junio de 2013
Reforma Hacendaria	Promulgada el 6 de diciembre de 2013
Reforma Energética	Promulgada el 20 de diciembre de 2013
Reforma Financiera	Promulgada el 9 de enero de 2014
Reforma de Seguridad Social	En discusión en el Congreso de la Unión
Reforma para la Disciplina Fiscal de los Estados y Municipios	En discusión en el Congreso de la Unión

Posteriormente, en febrero de 2013 fue aprobada la reforma educativa, que eleva a carácter constitucional la responsabilidad del Estado mexicano de garantizar una educación de calidad a todos los niños de nuestro país.[2]

[1] El PND se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013, en tanto que el 30 de agosto de 2013 se publicó el *Programa para Democratizar la Productividad*. Este último establece los objetivos, estrategias y líneas de acción para hacer operativa la citada estrategia transversal del PND.

[2] Específicamente, la reforma al Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que "El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos". *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 2013.

A la postre, ello nos dará el capital humano requerido para competir con éxito en una economía del conocimiento globalizada, pero, sobre todo, conducirá a niveles de productividad laboral y salarios más altos para los trabajadores mexicanos, mejorando el bienestar de sus familias. Más adelante, se aprobaron las reformas en materia de competencia y de telecomunicaciones, las cuales incrementarán la competencia en los mercados, reducirán el costo de insumos clave para la economía, como las telecomunicaciones, y generarán un clima de negocios más propicio para la inversión y el desarrollo de la actividad productiva.

En diciembre de 2013 se promulgó la reforma energética, la cual busca traducir el potencial energético con que cuenta el país en mayor bienestar para todos los mexicanos, preservando la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos. La reforma dota al sector energético del país de un marco jurídico moderno, para convertirlo en uno de los principales motores de crecimiento económico. Con ella será posible tener una mejor disponibilidad de insumos energéticos para la producción de todos los sectores de la economía, promoviendo la creación de nuevos empleos e incrementando la productividad a lo largo de la cadena de valor. Con esta reforma se moderniza y fortalece a Pemex y a la Comisión Federal de Electricidad como empresas productivas del Estado cien por ciento mexicanas. Como parte de ella, se creará un fondo para generar ahorro de largo plazo y garantizar el uso adecuado de la renta petrolera en los próximos años.

Uno de los grandes frenos de nuestra economía ha sido la falta de crédito. En enero de 2014 se promulgó la reforma financiera. Su objetivo central es que en el país se preste más y más barato, que el crédito alcance a las empresas pequeñas, y que se mantenga la solidez y estabilidad del sistema financiero. Para ello, la reforma fomenta una mayor competencia entre los proveedores de servicios financieros, mejora el régimen de garantías, otorga un nuevo mandato de la Banca de Desarrollo, y fortalece las facultades de la autoridad y la regulación prudencial. Se pretende que con la reforma, el crédito en el país alcance niveles de 40% del PIB, en comparación con el nivel de 25.7% del PIB observado en 2012. De esta forma, será posible materializar inversiones en proyectos productivos que no contaban con acceso al crédito en las condiciones actuales.

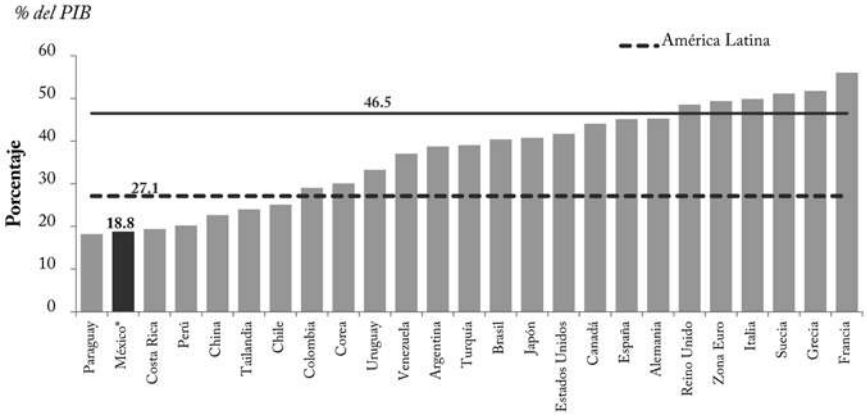
En el presente, el Congreso de la Unión continúa analizando la propuesta de reforma relativa a la Disciplina Fiscal de los Estados y Municipios, con la que se busca garantizar que las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales sean manejadas con responsabilidad y de forma plenamente sostenible.

La reforma social y hacendaria

En este contexto, el Presidente Enrique Peña Nieto envió al Congreso de la Unión la iniciativa de Reforma Social y Hacendaria. Ésta parte del principio de que nuestro régimen fiscal debe constituirse en un elemento de redistribución y de justicia, como está consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de que el sistema de protección social ha sido insuficiente para cubrir las necesidades básicas de la población del país.

Para cumplir con estos principios, resulta necesario contar con un Estado más fuerte. Lo anterior no significa que el Estado mexicano necesariamente deba tener un tamaño similar al de países europeos, otros países avanzados o incluso el de algunos otros países en desarrollo, como Brasil, donde el gasto público tiende a superar el 40 por ciento del PIB. Sin embargo, el gasto público en México es significativamente menor que el de prácticamente cualquier economía con un nivel similar de desarrollo. Por ejemplo, en México el gasto público equivale a sólo el 18.8% del PIB, cifra menor a la observada en Chile y Colombia –donde superan el 25 y 29 por ciento, respectivamente– a pesar de que estas últimas son economías orientadas al mercado y han experimentado en las últimas décadas mayores niveles de crecimiento que el nuestro (ver Gráfica 3).

Gráfica 3
Gasto Público Total, 2011 /1



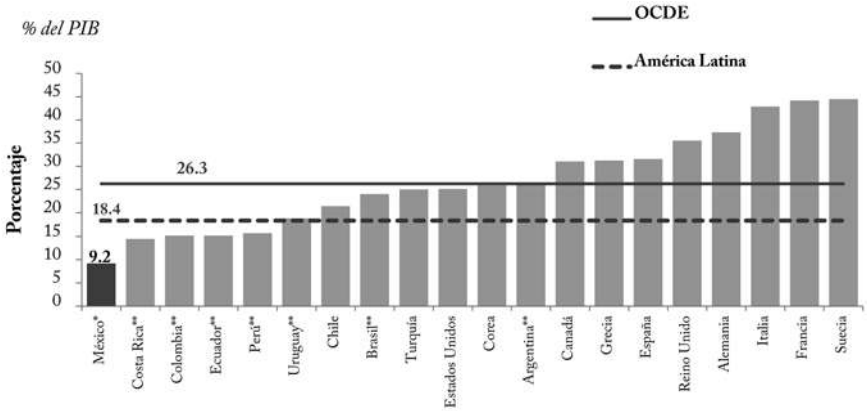
Fuente: OCDE, FMI, PEF 2013.
/1 Datos para méxico correspondientes a 2013.
* No incluye gasto en PEMEX y CFE.

Si bien es posible argumentar que un Estado demasiado grande puede afectar negativamente al crecimiento, también es claro que un Estado de-

masiado pequeño difícilmente es capaz de dotar a la sociedad de un marco conducente al crecimiento. La impartición de justicia, el fortalecimiento de las instituciones que sustentan a un régimen democrático, la inversión en innovación y desarrollo tecnológico, el desarrollo de infraestructura logística, la modernización de las escuelas y los programas de combate a la pobreza, son, entre otras, actividades en que la participación del Estado y la asignación de recursos públicos son fundamentales y para ello se requiere de una mayor recaudación.

A lo largo de los últimos años, los ingresos tributarios no petroleros del gobierno federal en México han tenido niveles cercanos al 10 por ciento del PIB. Dicha cifra es sumamente reducida y se encuentra muy por debajo de lo que se recauda en los países miembros de la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE), de 26.3 por ciento en promedio. La recaudación en México es incluso inferior a lo que se observa en América Latina, que en promedio recauda más del 18 por ciento del PIB.

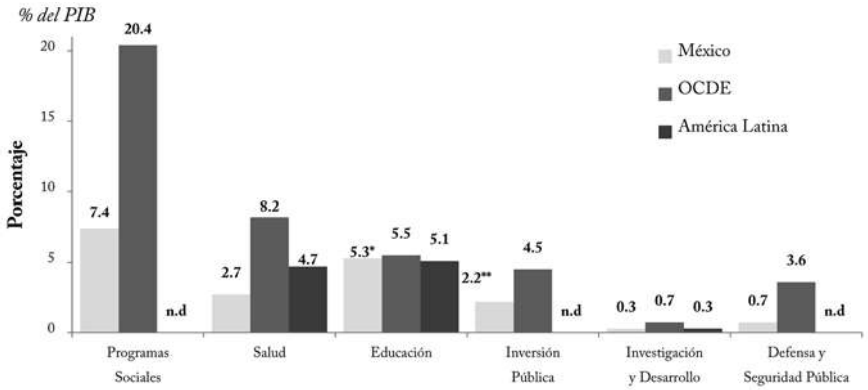
Gráfica 4
Ingresos Tributarios, 2011 [1/]



Fuente: OCDE, CIAT y SHCP.
_/1 México estimado 2013, excluye los ingresos tributarios no recurrentes asociados al programa "Ponte al Corriente".
* Excluye los impuestos, productos y aprovechamientos a la actividad petrolera.
** Cifras correspondientes a 2010.

La baja recaudación tributaria se ve reflejada en una provisión de bienes y servicios públicos incompatible con las aspiraciones económicas y sociales de la población. Así, se observa que en México el gasto público en rubros como programas sociales, salud, educación o inversión, es significativamente menor al de América Latina y al de las economías que conforman la OCDE. Un Estado que no cuenta con recursos presupuestales suficientes está limitado en su capacidad para promover el crecimiento económico y atender los rezagos sociales.

Gráfica 5
Comprobantes de Gasto /1



Fuente: OCDE, Banco Mundial, PEF 2013.
/1 Datos para México de 2013 en todos los casos. Para el resto, Salud de 2011, Educación e Investigación y Desarrollo de 2010, Programas Sociales y Defensa y Seguridad Pública de 2009.
* Incluye gasto estatal.

Lo anterior apunta también a una característica esencial del sistema hacendario mexicano: su limitada capacidad para mejorar la distribución del ingreso. En contraste con lo que sucede en México, muchos países utilizan el sistema tributario, aunado al gasto y transferencias públicas, como herramientas para promover la equidad, gravando de manera progresiva las rentas y destinando un mayor gasto a los hogares de menores ingresos, lo que resulta en una distribución del ingreso más equitativa.

Una de las razones por las cuales la recaudación en México es baja es que el cumplimiento de las obligaciones tributarias es relativamente oneroso para las empresas. Información del Banco Mundial indica que para cumplir cabalmente con el pago de impuestos, una empresa mexicana tendría que dedicar 337 horas anualmente a dicha tarea, lo que se compara desfavorablemente con lo que sucede en Estados Unidos (175 horas), Colombia (203 horas), Corea (207 horas) o Irlanda (80 horas). Lo anterior lleva a las empresas a la evasión y a operar en la informalidad. Por ello, no es casualidad que seis de cada 10 trabajadores mexicanos esté empleado en el sector informal, en actividades y empresas de baja productividad, con el consecuente impacto en el crecimiento de la economía en su conjunto.

Además de sus consecuencias económicas negativas, la informalidad incide negativamente en el acceso de amplios grupos de la población a un sistema de protección social efectivo. Ello da lugar a un círculo vicioso, en el que es más difícil encontrar un trabajo formal para quien haya tenido problemas de salud. Actualmente, el 66 por ciento de los adultos mayores

de 65 años nunca ha cotizado a los sistemas de seguridad social, por lo que carecen de cobertura médica, protección social adecuada e ingresos suficientes durante el retiro. Más aún, el 48 por ciento de la población económicamente activa mayor de 16 años nunca ha cotizado a la seguridad social. Dichas cifras resultan incluso más delicadas si consideramos que la dinámica demográfica de nuestro país conducirá a un aumento de la proporción de adultos mayores en cerca de 10 puntos porcentuales para el año 2050, lo que indica que es necesario actuar de inmediato para atender tal situación.

Otro factor a tomar en cuenta es que México es el único país de la OCDE en el que no existe un seguro de desempleo. Por lo tanto, un trabajador mexicano que pierde su empleo no cuenta con un mecanismo que le permita buscar un empleo de calidad en el sector formal, consistente con sus capacidades, por lo que se ve obligado a aceptar cualquier alternativa laboral lo antes posible, a menudo en la informalidad y sin acceso a la seguridad social. Debido a que aproximadamente cuatro de cada cinco trabajadores que pierden su empleo perciben menos de cuatro salarios mínimos, las familias más afectadas por esta situación son las de menores ingresos y quienes justamente no han sido capaces de generar el ahorro necesario para hacer frente a la pérdida de empleo.

Los beneficios de la reforma social y hacendaria

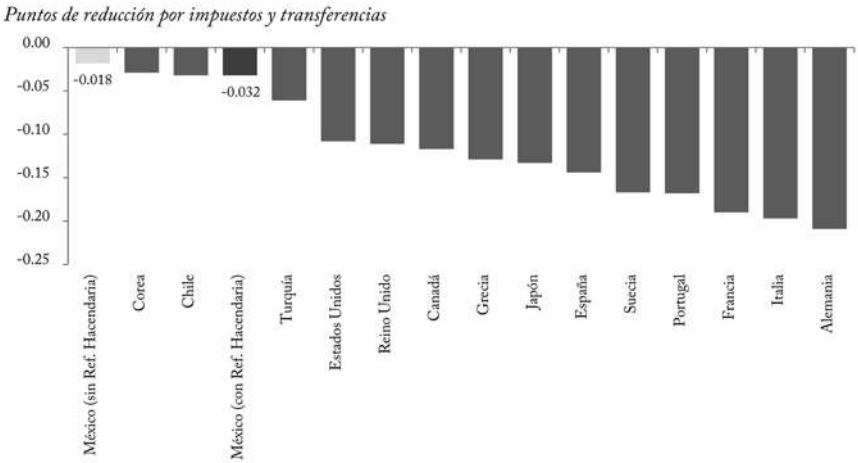
La reforma social y hacendaria aprobada por el Congreso de la Unión representa un paso importante en la construcción de un sistema hacendario más fuerte, progresivo y simple. Con el fin de incrementar la capacidad financiera del Estado Mexicano para atender las necesidades básicas de la población, la reforma amplía la base de los impuestos al ingreso y al consumo. Con ese objetivo, se eliminan o acotan exenciones, deducciones y tratamientos preferenciales que reducían el potencial recaudatorio de los impuestos.

La reforma aprobada es justa, ya que no se introducen impuestos que afecten a la población de menores recursos y, en particular, se mantiene la tasa cero del IVA a alimentos y medicinas. A la vez, la eliminación y acotamiento de regímenes especiales y tratamientos preferenciales hará más eficiente nuestro sistema tributario, al reducir en una tercera parte los gastos fiscales, de 3.6 por ciento a 2.6 por ciento del PIB.

La reforma es progresiva, ya que se busca una contribución más elevada del grupo que tiene mayores ingresos de la población. Para alcanzar esa meta se establecen impuestos a fuentes de ingresos altamente concentradas en los individuos con mayor riqueza. Así, al igual que en otros países, se aplicarán impuestos sobre los dividendos pagados por las empresas y a las ganancias en Bolsa. Adicionalmente, se incrementan las

tasas marginales del ISR para personas con ingresos elevados, con lo que se garantiza una mayor contribución al pago de impuestos del 1% de las personas con mayores ingresos, a la vez que se evita afectaciones al 99% restante. Como muestra la Gráfica 6, estos cambios contribuirán a que la redistribución a través de nuestro sistema fiscal, medida por el cambio en el coeficiente de Gini, alcance el nivel observado en Chile y sea superior a lo observado en Corea del Sur, si bien aún estará por debajo de los países industrializados.

Gráfica 6
Reducción del Indice de Gini



Fuente: OCDE y S.H.C.P.

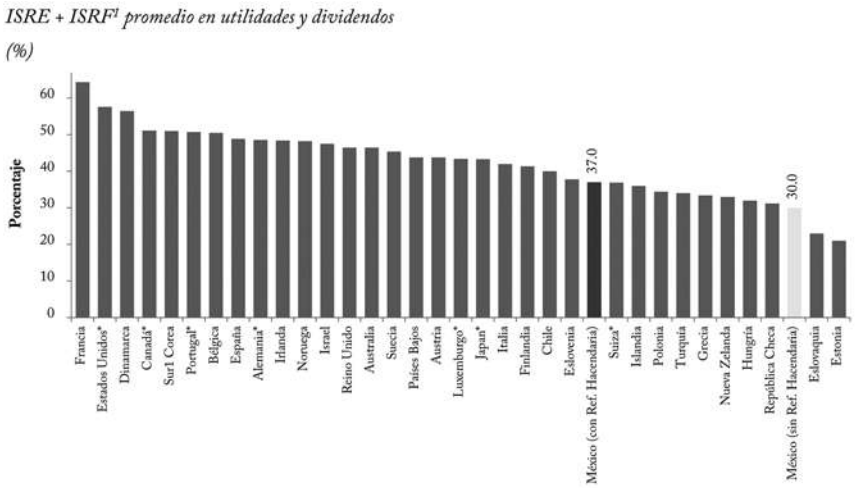
Por otro lado, con la reforma se avanza hacia un sistema tributario más simple, ya que la eliminación del Impuesto Especial a Tasa Única (IETU) y del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), así como una nueva Ley del ISR considerablemente abreviada, facilitarán el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. De esta manera, el ingreso empresarial pasará de estar gravado con 3 impuestos diferentes a estar gravado sólo con uno, pero sin que ello implique una reducción del potencial recaudatorio. La simplificación resulta particularmente relevante para las empresas más pequeñas, que pueden reasignar a tareas productivas recursos humanos y monetarios que antes asignaban al cumplimiento de las tareas tributarias.

La reforma combina la utilización de nuevas bases impositivas con fines extra-fiscales, buscando la internalización de los costos sociales causados por conductas que dañan el medio ambiente y la salud de la población. A través de la introducción de impuestos especiales, se busca desincentivar dichas conductas.

La reforma contiene también diversas medidas para avanzar en el combate a la informalidad. Con el nuevo Régimen de Incorporación se crea un punto de entrada a la formalidad a los pequeños negocios y sus trabajadores. El Régimen otorgará incentivos a los negocios participantes y se caracteriza por la facilidad en el cumplimiento de las obligaciones. En él los contribuyentes de baja capacidad administrativa se prepararán gradualmente para su eventual inserción en el régimen general. De forma complementaria, la propuesta de reforma incluye la reducción de cuotas de seguridad social para trabajadores de bajos ingresos, con lo que se reducirán los costos de la formalidad para la gran mayoría de los trabajadores que hoy se encuentran en la informalidad y los negocios que los emplean.

La economía mexicana preservará su competitividad a nivel internacional. En términos de tasas efectivas al ingreso al capital, con la reforma hacendaria México seguirá siendo un país atractivo para la inversión. La tasa de impuestos efectiva para el capital, considerando el ISR empresarial y el impuesto a los dividendos, seguirá estando por debajo de la media de la OCDE y, especialmente, de países emergentes de alto crecimiento como Chile y Corea del Sur (ver Gráfica 7).

Gráfica 7
Cargas tributarias al ingreso empresarial, 2013



-/1 ISRE: Impuesto sobre la renta empresarial; ISRF: Impuestos sobre personas físicas a dividendos.
* Incluye impuestos locales.
Fuente: OCDE.

Se estima que la recaudación adicional generada por la reforma será de un punto del PIB en 2014, llegando a 2.5 puntos en 2018. La mayor

recaudación permitirá aumentar el gasto en áreas prioritarias para el crecimiento. En línea con lo anterior, el paquete económico para el 2014 aprobado por el Congreso de la Unión prevé un incremento, en términos reales, de 14.3 por ciento del gasto en inversión, mientras que el gasto corriente para ramos administrativos aumentará únicamente en 1.2 por ciento en términos reales.

El componente social de la reforma, aún en discusión en el Congreso, tiene por objetivo ampliar y fortalecer la red de seguridad social del país, con el fin de garantizar a todos los mexicanos un piso mínimo de bienestar. En ese contexto, se propone la creación de una pensión universal que garantice a todos los ciudadanos mayores a 65 años de edad un ingreso mínimo, con el fin de reducir la pobreza en este grupo de población. Adicionalmente, se propone la creación de un seguro de desempleo para los trabajadores formales. Este seguro atenuaría los impactos negativos de los episodios de desempleo sobre el bienestar de las familias, a la vez que crearía las condiciones para que los trabajadores realicen una búsqueda adecuada de un nuevo empleo por medio de programas de capacitación y apoyos para la reinserción laboral.

La reforma social y hacendaria pone énfasis en una mayor eficiencia, transparencia y calidad en el gasto público. Durante la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal 2014, la Cámara de Diputados complementó las disposiciones ya incluidas en la iniciativa del Gobierno Federal, tomando en consideración un conjunto de recomendaciones de diversas organizaciones de la Sociedad Civil. De esta manera, las dependencias gubernamentales tendrán la obligación de hacer pública la información sobre las variaciones en el ejercicio de los recursos, los padrones de beneficiarios y los resultados de sus programas. Las dependencias también tendrán que atender diversas disposiciones en materia de planeación y evaluación para promover una mayor calidad y eficiencia el gasto público, y existirá la obligación de hacer públicos aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones.

Con el fin de mejorar la administración y operación del gasto público en educación, la reforma crea el Fondo de Nómina Educativa (FONE). El ejercicio de sus recursos se basará en los resultados del censo magisterial realizado por INEGI a lo largo de este año. Con este cambio, se logrará un mayor orden y transparencia en el ejercicio de este rubro, por medio de un registro de nómina conciliado, del pago directo por parte de la Federación y de la creación de plazas en línea con la recién aprobada Reforma Educativa.

Aunado a lo anterior, el paquete económico aprobado propone un déficit transitorio de 0.4% y 1.5% del PIB para 2013 y 2014, respectivamente, como estrategia para estimular el crecimiento de la actividad económica. Sin

embargo, al establecer en la ley una regla de balance estructural implícita, esta política contracíclica adquiere un carácter temporal, sin comprometer la estabilidad futura de las finanzas públicas. Los recursos adicionales no podrán utilizarse para aumentar el gasto corriente y se deberá cumplir una meta específica de mediano plazo para los Requerimientos Financieros del Sector Público. Estas medidas ya han apuntalado la percepción positiva en los mercados internacionales, misma que se ha traducido en menores tasas de interés de largo plazo de la deuda mexicana y en la colocación, en condiciones altamente competitivas, de deuda de largo plazo del Gobierno de México.

El camino hacia adelante

Las reformas no solucionarán de inmediato los retos económicos y sociales que enfrentamos, y nos dejan una lista de tareas pendientes para aprovechar plenamente su potencial. En particular, resultar necesario asegurar la implementación efectiva de cada una de las reformas, tarea en la que el Gobierno Federal trabajará arduamente durante los próximos meses. En algunos casos, como en el de la educación, los beneficios de estos cambios se verán en el largo plazo. Por otra parte, la reforma energética representa una oportunidad que, si se aprovecha, detonará la inversión y el crecimiento de nuestra economía en el corto plazo.

En síntesis, durante los últimos meses hemos dados pasos firmes para mover a México, como nos inspira el Presidente Enrique Peña Nieto. Con base en un diálogo abierto y plural, el Congreso de la Unión ha aprobado un conjunto de transformaciones profundas en distintos ámbitos de la conducción social y económica del país. Tales transformaciones no representan una panacea, pero el consenso que se ha observado sobre la necesidad de detonar el crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida de todos los mexicanos, así como la madurez de nuestra democracia, nos brindan la confianza para afirmar que, a pesar de que el camino hacia adelante será arduo, vamos a seguir avanzando en la construcción de un México más justo y próspero.

Referencias

Banco Mundial, *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*. Washington, DC: World Bank Group. DOI: 10.1596/978-0-8213-9615-5.

Cámara de Diputados, *Ley de Ingresos de la Federación 2014: Iniciativa de Decreto por el que se Expide la Ley del Impuesto Sobre la Renta*, 2013, [sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 23 Octubre 2013]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/06_lir.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de Pobreza en México 2010: El país, los estados y sus municipios.* México, D.F. CONEVAL, 2012.

Consejo Nacional de Población, *Proyecciones de la Población 2010-2050*, [fecha de consulta: 14 Noviembre 2013]. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Mexico_en_cifras>

Diario Oficial de la Federación, "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", 20 de Mayo de 2013, [sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 30 Octubre 2013]. Disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, [fecha de consulta: 4 Noviembre 2013]. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, *Health at a Glance 2011: OECD Indicators*, 2011, [fecha de consulta: 6 Noviembre 2013]. Disponible en: http://www.oecd.org/els/health-systems/49105858.pdf

OCDE (2012), *Revenue Statistics 2012*, Publicación de la OCDE. Disponibles en la página de la OCDE: http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/rev_stats-2012-en-fr

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios generales de la política económica 2014*, [fecha de consulta: 24 Octubre 2013]. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/finanzas_publicas_criterios/cgpe_2014_vf_c_accesibilidad.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018*, [fecha de consulta: 15 de noviembre]. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/pronafide_2013_2018.pdf>

Revista de Administración Pública

INAP

La Reforma Educativa

Emilio Chuayffet Chemor*

I.- Introducción: Educación y gobernanza

Si bien los diversos autores y estudiosos de la Ciencia de la Administración Pública no se han puesto de acuerdo en la definición del término de gobernanza, lo cierto es que su análisis nos refiere a los procesos de cambio en el Estado y su entorno. Hablar de gobernanza implica necesariamente una descripción de instituciones, reglas y normas por medio de las cuales se desarrollan y aplican políticas, y se exige la rendición de cuentas. En este sentido, su reforma involucra en sentido lato, cambiar las reglas del juego, es decir, modificar los procesos mediante los que se toman y ejecutan decisiones en nombre de los miembros de una organización o una sociedad.[1]

Como lo ha expresado Joan Subirats[2], si hablamos de educación y de gobernanza, hemos de defender una concepción de la formación más vinculada al servicio público, es decir, un conjunto de políticas que tienen como fin último la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía.

Por otra parte, la UNESCO[3] ha dicho que para comprender la importancia de la buena gobernanza en cuanto a la enseñanza, basta con considerar la alternativa; la mala gobernanza deja a padres y comunidades frente a un sistema educativo que no responde a sus necesidades: niños en las aulas, pero carentes del material didáctico más elemental y a cargo de docentes

* Secretario de Educación Pública.

1 Rodrik, Dani, “Thinking about governance” en, FUKUYAMA, Francis et al, *Governance, Growth and Development Decision-Making*, Washington, DC, Banco Mundial, 2008, págs. 17–24.

2 Subiratas, Joan, “Gobernanza y educación” en Educación y Vida urbana, 20 años de ciudades educadoras, Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, Barcelona, 2009, págs. 227-240.

3 *“Superar la desigualdad: Por qué es importante la gobernanza”,* Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo. UNESCO, 2009.

sin formación ni motivación, incapaces de mejorar el aprovechamiento escolar. Por tanto, la buena gobernanza implica no sólo transparencia y rendición de cuentas, sino un verdadero compromiso con la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

La situación de la educación en México presenta claroscuros. Tenemos fortalezas que nos llenan de orgullo, como una cobertura total en educación primaria, o los índices más altos de entrega gratuita de libros de texto en el mundo, con una cifra de 238 millones de ejemplares por ciclo escolar.

Sin embargo, también tenemos debilidades. Al inicio de esta administración había 5.2 millones de analfabetas y 10.1 millones más de analfabetas funcionales, una suma total de 15.3 millones en un país de 112 millones de habitantes.

Asimismo, los enormes esfuerzos realizados para ampliar la cobertura en todos los niveles, se veían contrarrestados por elevados índices de abandono escolar. A esta situación se añadían la insuficiente profesionalización del personal docente, rezagos y deterioros en la infraestructura escolar, baja calidad y marcadas diferencias en el acceso a la educación, en específico para la población con más bajos ingresos del país.

Este escenario no podía continuar. Por tal motivo, el Presidente Peña Nieto determinó que la educación debía ser una prioridad en la agenda pública e impulsó una reforma en la materia, la cual consta de modificaciones constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013, así como de reformas a la Ley General de Educación, y la expedición, en septiembre de ese mismo año, de dos nuevos ordenamientos: la Ley del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

II.- El contenido de la reforma educativa

Para poder entender a cabalidad la reforma educativa debemos tomar en cuenta que todo sistema, para considerarse completo, debe contar con normas de diferente estructura, de acuerdo con el jurista italiano Norberto Bobbio.[4]

Desde hace medio siglo se ha insistido en que debe distinguirse entre normas con estructura de valor, de principio y de regla, como una de las claves hermenéuticas de todo sistema.[5]

---

[4] Bobbio, Norberto, *Il positivismo giuridico*, Turín, 1961.

[5] Prieto Sanchís, Luis, "Prólogo", en García Figueroa, Alfonso, *Principios y positivismo jurídico. El no positivismo principialista en las teorías de Ronald Dworkin y Robert Alexy*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, págs. 17-20.

Los valores son normas que indican los objetivos generales que todo el sistema debe alcanzar de forma obligatoria. Con los principios el sistema se concreta un poco más, condensando en una expresión sencilla un conjunto de actuaciones imperiosas que deben realizarse para cumplir con los valores. Finalmente, las reglas son normas que obligan a conductas determinadas e imponen consecuencias jurídicas.

De acuerdo con esta idea, las reglas son normas de primer grado, los principios de segundo grado y los valores de tercer grado, como ha escrito Robert Alexy.[6] Esta gradación no depende de su obligatoriedad, sino de su abstracción y de la labor interpretativa que cada una exige.[7]

Las reglas deben aplicarse a la luz de los principios que los rigen, mismos que pueden ofrecer soluciones en los casos no expresamente regulados. Los principios, por su parte, deben completarse y entenderse conforme a los valores que desarrollan.

Bajo esta distinción, abordaré la reforma educativa con un método deductivo, iniciando con los valores, pasando por los principios y llegando a las reglas, para lograr el cabal entendimiento de esta modificación a la educación mexicana.

1.- El valor de la reforma educativa

El valor más importante que inspira y obliga a la reforma educativa mexicana es el interés superior de la infancia.

La Declaración de los Derechos del Niño, aprobada en 1959 y que constituye el antecedente directo de la convención en la materia, menciona en su numeral siete que el "interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación".[8]

Conviene advertir que de acuerdo con el artículo 4º de la Constitución mexicana, las autoridades administrativas y los órganos legislativos deben tener una consideración primordial al interés superior de la infancia.

---

[6] Alexy, Robert, *Derecho y razón práctica*, México, Fontamara, 1993, p. 16.

[7] Vigo, Rodolfo, *Los principios jurídicos*, Buenos Aires, Depalma, 2000, p. 11.

[8] Textualmente dice: "Principio 7. El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad. El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres."

Al respecto, el 29 de mayo de 2013, el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas aclaró que el interés superior es un concepto triple:

a) Es un derecho sustantivo del niño que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y se tenga en cuenta, al tomar una decisión.
b) Es un principio jurídico fundamental, ya que si una disposición admite más de una interpretación, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este interés superior.
c) Es una norma de procedimiento, pues todo proceso que involucre a un menor deberá incluir una estimación de las repercusiones, tanto positivas como negativas.

En suma, el interés superior de la infancia es un valor que se coloca en la cúspide del sistema educativo mexicano, por lo que ante la duda en cualquier colisión de derechos, jueces, autoridades educativas, administrativas y la sociedad en su conjunto, están obligadas a interpretar la controversia, siempre velando por lo que más y mejor beneficie a los menores. La gobernanza del modelo educativo se armoniza en torno a dicho valor, propiciando la conjunción necesaria que la haga plenamente efectiva.

2.- Los principios rectores de la reforma

Una vez que hemos expuesto a grandes rasgos el valor del interés superior de la infancia que inspira la reforma educativa, corresponde ahora analizar los principios que la animan: calidad, equidad, y rectoría estatal.

a) Calidad

La reforma constitucional determina que toda la educación que se imparta debe ser de calidad, la cual es una verdadera norma jurídica llamada a regir en todos los procesos de enseñanza de México, expresada con estructura de principio, que considera una variedad de situaciones que deben ser constantemente mejoradas para hacer efectivo el derecho a la educación.

El principio de calidad es una concreción del valor de la reforma: sólo con una mejor y efectiva educación puede velarse por el interés superior de la infancia. Éste no es un concepto abstracto sino, como menciona el profesor Alexy, un mandato de optimización.[9] Pese a no tener una estructura disyuntiva, es una verdadera norma jurídica que debe ser cumplida.

[9] Alexy, *op. cit*. p. 86.

A partir de febrero de 2013 existe un estándar jurídico mínimo y exigible que debe tener todo servicio educativo: el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos.[10] Es una obligación que tenemos los funcionarios educativos del país que no se concreta de una sola forma, sino que exige una innovación constante en la gestión administrativa para hacer eficiente y eficaz este principio.

En este sentido, es definida por la legislación mexicana como "la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad".[11]

Es importante resaltar que el principio de calidad tiene una naturaleza intrínsecamente relacional, es decir, coloca de forma inmediata al modelo educativo frente a las necesidades de sus destinatarios en una medida de pertinencia. Así, la sociedad y el mercado son factores clave para la integración y caracterización de la calidad, haciéndola medible y por lo tanto eficaz.

b) Equidad educativa

En segundo lugar se encuentra la equidad, virtud soberana de la democracia como la denominara el jurista Ronald Dworkin, que atribuye a los poderes públicos la tarea de promover las condiciones para que la igualdad de los individuos y de los grupos sea real y efectiva.

La Organización de las Naciones Unidas ha señalado que el concepto de educación inclusiva se basa en el derecho de todos los alumnos a recibir una instrucción que satisfaga sus necesidades básicas de aprendizaje, enriquezca sus vidas y procure el desarrollo del potencial de cada persona, erradicando toda forma de discriminación por condición física, social, étnica, de género, de creencias u orientación sexual.

c) Rectoría estatal

No puede cumplirse con el interés superior de la infancia si el Estado no es el conductor de la educación. Debemos recordar que en los últimos años se ha modificado su papel, pues a sus funciones primordiales de satisfacción de las necesidades esenciales de defensa nacional y mantenimiento de la seguridad pública, se han añadido las de cumplir con las aspiraciones de bienestar de sus ciudadanos.

---

[10] Textualmente dispone: "Artículo 3º […]II.- El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además: […] d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos."

[11] Artículo 8, fracción IV de la Ley General de Educación.

El concepto de rectoría equivale a la función misma de gobernar la actividad educativa nacional. En suma, el Estado es responsable de planear, conducir, coordinar y orientar la estrategia global del desarrollo social.

Dicho concepto no soslaya la importancia de otros actores de la dinámica social como son los padres de familia, las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos y los organismos empresariales. La rectoría del Estado se debe entender siempre en un contexto de gobernanza, donde se armonice el papel de cada sector en torno a los valores y principios del modelo educativo, abonando a su legitimidad y eficacia plena.

3.- Las reglas de la reforma educativa

Para hacer efectivos el valor y los principios antes mencionados, se establecieron tres sistemas de reglas a nivel constitucional, que se concretaron en las reformas a la legislación secundaria. Los sistemas creados son la evaluación, el servicio profesional docente, así como un sistema de instrumentos específicos para mejorar las condiciones de enseñanza.

a) La evaluación educativa

El primer sistema de reglas de la reforma es la evaluación. Si queremos mejorar el sistema educativo mexicano, necesitamos saber con objetividad cuáles son sus fortalezas y debilidades.

En la reforma se dispuso la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa, que se encuentra coordinado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, existente desde el año 2002, al que se transformó en un organismo constitucional autónomo según la denominación de Santi Romano,[12] constituyéndose así en la máxima instancia en materia de evaluación en el país.

Ese Instituto es encabezado por una Junta de Gobierno compuesta por cinco integrantes, mismos que nombró el Senado de la República entre las ternas que al efecto propuso el Ejecutivo Federal en abril del año pasado.

En la legislación secundaria se precisa que este Instituto es la cabeza del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, el cual está conformado por el propio Instituto, las autoridades educativas, y una Conferencia integrada por la Junta de Gobierno del Instituto, representantes de la Secretaría de Educación Pública, así como los titulares de secretarías de algunos estados, y que tiene como finalidad intercambiar información y experiencias relativas a la evaluación educativa.

[12] Romano, Santi, “Nozione e natura degli organi constitucionali dello stato”, *Scritti Minori*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1950, pp. 1-40.

En noviembre pasado se instaló esa Conferencia, que permitirá la participación de todas las regiones y el intercambio de información y experiencias para lograr una verdadera hermenéutica colectiva, propia de toda evaluación educativa.

b) El servicio profesional docente

En segundo término se estableció desde la constitución un servicio profesional docente. Hasta antes de la reforma, criterios vagos y costumbres arraigadas regulaban el acceso, permanencia y promoción de los docentes. Además, los maestros no contaban con un marco que les otorgara certeza y posibilidades de desarrollo profesional en su ámbito laboral.

En un estudio dirigido por la doctora Mona Mourshed[13] se concluyó que los sistemas educativos con más alto desempeño en el mundo, si bien eran notablemente distintos en términos de estructura y contexto, coincidían en conseguir a las personas más aptas para ejercer la docencia, además de capacitarlas hasta convertirlas en instructores eficientes.

Bajo estos presupuestos, se estableció que la evaluación es la única forma de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio docente, siendo nulos de pleno derecho los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley.

Debe destacarse que esta ley, más que un examen, prevé un proceso en el que se analizarán aspectos como la planeación, la forma de enseñar, el rendimiento de los alumnos, el ambiente en el aula, la colaboración con el resto de la escuela, y la relación con padres de familia, entre otros muchos componentes, pues estimamos que deben tomarse en cuenta las particularidades en las que cada maestro presta sus servicios.

Debo destacar que el 14 de noviembre del año pasado se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto Presidencial por medio del cual se crea la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, un organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública que ejercerá las atribuciones que corresponden a la dependencia a mi cargo en materia del Servicio Profesional Docente.

c) Instrumentos para mejorar las condiciones de enseñanza

Finalmente, se encuentra un sistema de reglas que podemos agrupar como instrumentos que ayudan a mejorar las condiciones de enseñanza.

---

[13] Mourshed, Mona *et al*, *How the world's most improved school systems keep getting better,* McKinsey's&Company, 2010.

Entre ellas, podemos mencionar a las Escuelas de Tiempo Completo. La jornada escolar en escuelas públicas de educación básica era de cuatro horas y media, en el caso de primaria, y seis en secundaria. Con la reforma se busca establecer en forma paulatina jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, a fin de aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural.

La reforma prohíbe la venta de alimentos poco nutritivos en las escuelas y, además, en los planteles que sean de tiempo completo y que se encuentren en zonas de alta marginación se han definido esquemas para el suministro de alimentos.

Diversos estudios han demostrado la relación que existe entre las instalaciones adecuadas y el logro del aprendizaje. Como prometió el Presidente de la República desde que era candidato en su campaña electoral, hemos arrancado el Programa de Escuelas Dignas, con el que pretendemos que todas las escuelas tengan luz, agua, baños, mobiliario e instalaciones en buen estado.

Otra medida que se estableció en la reforma es la autonomía de gestión de las escuelas, trasladando una serie de decisiones a cada plantel, sobre todo las referidas a problemas de operación básicos.[14] El objetivo es poner a la escuela en el centro, dando más importancia al proceso de aprendizaje que a las funciones administrativas.

El principio de participación social ha llevado a que en el ámbito administrativo creáramos los Consejos Técnicos Escolares, que buscan ser espacios de intercambio de experiencias entre maestros y directivos, así como instrumentos de apoyo del director para la toma de decisiones.

Para mejorar las condiciones de enseñanza también se dispuso la creación de un Sistema de Información y Gestión Escolar. Con este propósito, el artículo Quinto Transitorio, fracción I, de la reforma constitucional determinó que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía levantara un censo en 2013 sobre el número de escuelas, maestros y alumnos, que permitiera a las autoridades tomar decisiones a partir de una sola base de datos común y confiable.

III. La implementación de la reforma

La reforma educativa no se agota con esas modificaciones constitucionales y legales, pues se trata de un proceso vivo y de largo plazo que tenemos que construir todos los días.

---

[14] Inciso a) de la fracción III, del artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional.

Para consolidarla estamos realizando diversas acciones. Próximamente emitiremos los lineamientos que regirán la autogestión de las escuelas, gracias a los cuales podrán mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y asegurar la participación activa de alumnos, maestros y padres de familia.

También se publicarán los lineamientos para el expendio y distribución de alimentos en las escuelas, a fin de cuidar la salud y el sano desarrollo de nuestros niños y jóvenes, como mandata la reforma.

En el ciclo escolar 2014-2015 se realizará el primer concurso de oposición de nuevo ingreso y se definirán los mecanismos de evaluación del personal en servicio, con la participación de la Secretaría de Educación Pública, autoridades locales y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

A más tardar en marzo de 2014, las legislaturas locales deberán adecuar su respectiva legislación educativa a los principios y reglas que ha establecido la reforma educativa.

En la entraña del federalismo educativo mexicano subyace un mandato de cooperación entre los distintos órdenes de gobierno que tenemos la encomienda de formar a las nuevas generaciones. Producto de esta cooperación, en diciembre se firmaron los convenios marco para la implementación de la reforma educativa en la Ciudad de México. Estos instrumentos jurídicos, que se complementarán con convenios específicos, serán la vía por medio de la cual nos obligamos a colaborar de forma concreta para hacer efectiva la reforma en todo su alcance.

La reforma educativa de 2013 establece una visión y un conjunto de principios, objetivos y lineamientos generales que deben ser la base para la revisión y redefinición del modelo educativo en México. El artículo 12 transitorio de la Ley General de Educación instruye a las autoridades educativas a revisar el modelo en su conjunto, así como los planes y programas, los materiales y métodos pedagógicos.

El modelo educativo es parte de la planeación estratégica de la institución, por lo tanto comprende su misión, la visión y los proyectos educativos o de gestión escolar más importantes. El modelo educativo ideal es aquel que responde a las necesidades, condiciones y aspiraciones de cada país.

El 15 de enero de 2014, la SEP convocó a los distintos actores involucrados en la educación básica, media superior y normal del país –maestros, padres de familia, alumnos, investigadores y estudiosos de la educación, autoridades educativas locales, organizaciones civiles y a la sociedad en general interesada en aportar propuestas– a los Foros de Consulta

Nacional para la Revisión del Modelo Educativo, que se llevarán a cabo de febrero a junio del año en curso.

Por medio de estos espacios, buscamos garantizar que la calidad se haga patente en el contexto del sistema educativo mexicano, al tomar en cuenta la experiencia de los docentes, de los directores y de los especialistas en el tema educativo, con el propósito de considerar el interés de quienes serán los beneficiarios de esta nueva reforma: los alumnos, sus familias y la sociedad mexicana en conjunto.

IV. Conclusiones

La reforma educativa del Presidente Enrique Peña Nieto se inscribe en la vanguardia jurídica, además de ser de avanzada desde los puntos de vista político y educativo. Es armonizadora de los distintos actores que integran el modelo educativo desde una lógica fundada en valores y principios, que lo dotan de legitimidad y promueven su eficacia, favoreciendo la gobernanza del mismo.

Es una reforma positiva desde el punto de vista jurídico, porque utiliza instrumentos idóneos para el progreso constante de la educación, como el valor del interés superior de la infancia y los principios de calidad y equidad, como medios para recuperar la rectoría estatal en la materia.

Estamos seguros que desde la actualidad jurídica se logrará el progreso social de México. Sin embargo, no se trata de una norma preformativa: esta reforma exige una implementación administrativa, en lo que estamos trabajando, pero también necesita de una profundización teórica, que siempre abre nuevas perspectivas.

Con la reforma educativa de 2013, el Estado mexicano da prioridad a las labores naturales de maestros y alumnos: enseñar y aprender. El modelo educativo deberá reflejar de manera concreta, entre otras cosas, las acciones, los lineamientos, las características y las condiciones que permitan hacerlo.

V. Bibliografía

Alexy, Robert, *Derecho y razón práctica*, México, Fontamara, 1993.

Bobbio, Norberto, *Il positivismo giuridico*, Turín, 1961.

Crouch, Luis et al, *Governance, management and financing of Education for All: basic frameworks and case studies*. Documento de referencia para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009, UNESCO, 2007.

Grindle, Merliee “Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries” en *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 17, 2004, nº 4.

Mourshed, Mona et al, *How the world’s most improved school systems keep getting better,* McKinsey’s&Company, 2010.

Prieto Sanchís, Luis, ‘‘Prólogo’’, en GARCÍA FIGUEROA, Alfonso, *Principios y positivismo jurídico. El no positivismo principialista en las teorías de Ronald Dworkin y Robert Alexy*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

Rodrik, Dani, “Thinking about governance” en FUKUYAMA, Francis et al, *Governance, Growth and Development Decision-Making*, Washington, DC, Banco Mundial, 2008.

Romano, Santi, “Nozione e natura degli organi constitucionali dello stato”, *Scritti Minori*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1950.

Tomasevski, Katarina, *El asalto a la educación*, Colección Libros de Encuentro Intermón Oxfam, Barcelona, 2004.

Vigo, Rodolfo, *Los principios jurídicos*, Buenos Aires, Depalma, 2000.

Revista de Administración Pública

INAP

Las razones de la Reforma Energética

Pedro Joaquín Coldwell*

Introducción

La Reforma Energética promulgada el viernes 20 de diciembre de 2013 por el Presidente Enrique Peña Nieto, representó un cambio de fondo para el sector energético mexicano.[1] Con esta reforma, se hicieron modificaciones a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales y se establecieron 21 artículos transitorios, que fincan los principios que habrán de incorporarse en las leyes secundarias.

Antes de la aprobación de esta reforma México enfrentaba enormes retos en su sector energético, pero no contaba con un marco jurídico adecuado para hacerles frente. Con la Reforma Energética, México crea un nuevo marco jurídico que le permitirá aprovechar las oportunidades que tiene para hacer del sector energético un motor de desarrollo.

A partir de datos e información verificable, en este artículo se hace un contraste entre estos dos marcos jurídicos. En una primera sección, se revisa el diagnóstico de tres subsectores energéticos fundamentales para el país: 1) exploración y extracción de hidrocarburos; 2) refinación, petroquímica, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y sus derivados; y 3) Electricidad. El objetivo de esta sección es mostrar la relación entre el marco jurídico previo a la Reforma Energética y el impacto que tenía sobre estos subsectores. En la segunda sección, se exponen las principales transformaciones que la Reforma Energética establece para hacer frente

* Secretario de Energía.

[1] El Senado de la República aprobó, el 11 de diciembre de 2013, la reforma energética por 95 votos a favor y 28 en contra. La Cámara de Diputados lo hizo el 12 de diciembre con 354 votos a favor y 134 en contra. Asimismo, la reforma fue declarada Constitucional por la Comisión Permanente el miércoles 18 de diciembre, con la aprobación de 24 congresos de los estados de la República. El Decreto fue promulgado el 20 de diciembre de 2013 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el mismo día.

a los retos en estas tres áreas del sector energético. Finalmente, se ofrece una conclusión sobre los aspectos analizados.

1. Diagnóstico: Un marco jurídico agotado

1.1 Exploración y Extracción de Petróleo y Gas Natural

Los yacimientos convencionales de petróleo y gas natural en México se han ido agotando. En la actualidad, las reservas de estos hidrocarburos se encuentran en campos mucho más complejos, como aguas profundas y campos de lutitas. El desarrollo de proyectos de exploración y extracción en este tipo de yacimientos, representa grandes dificultades técnicas y altos riesgos financieros.

Explotar un campo petrolero a más de 2 mil metros de tirante de agua y mil metros bajo el fondo marino requiere de tecnologías de punta y técnicas innovadoras. Cada pozo en aguas profundas tiene un costo entre 150 y 200 millones de dólares. Asimismo, la probabilidad de tener éxito comercial en dichos yacimientos oscila entre el 20% y el 50%. Es decir, por cada 100 pozos exploratorios se pierden, en promedio, entre 8,750 y 14,000 millones de dólares en pozos sin producción.

Por su parte, la extracción de hidrocarburos en campos de lutitas, requiere de una combinación de pozos horizontales con el diseño de fractura hidráulica. Asimismo, para la operación exitosa de cada pozo, es necesaria la utilización de complejos programas geomecánicos. Cada pozo en campos de lutitas tiene un costo aproximado de entre 8 y 10 millones de dólares.

Antes de la aprobación de la reforma constitucional en materia energética, México no contaba con un modelo apropiado para enfrentar estos retos. El marco jurídico previo no permitía la inversión privada en actividades de exploración y extracción de petróleo y gas natural. Con esta prohibición, Pemex estaba obligada a operar todos los proyectos por sí misma, tenía que asumir todos los riesgos financieros de esos proyectos y no podía asociarse para compartir tecnología y experiencia con otras empresas.

Con el marco jurídico previo, Pemex únicamente podía celebrar contratos de servicios. Con los contratos de servicios, empresas privadas, nacionales y extranjeras, llevaban a cabo perforaciones en la ubicación que Pemex determinara. Sin embargo, el pago a estas empresas privadas no dependía del éxito que tuvieran los proyectos. Pemex debía pagar por dichas perforaciones, independientemente de si las empresas encontraban o no encontraban petróleo o gas natural.

Los datos son contundentes para demostrar el agotamiento de este modelo. Con el marco jurídico previo, se invertían cada vez más recursos en actividades de exploración y extracción, pero el país producía cada vez menos petróleo y gas natural. La inversión en exploración y extracción pasó de 113,332 millones de pesos en 2004, a 273,000 millones de pesos en 2012. A pesar de este esfuerzo presupuestal, México redujo su producción de petróleo en 900 mil barriles diarios, pasando de 3.4 millones de barriles de petróleo al día en 2004, a sólo 2.5 millones de barriles diarios, que produjo en 2012.[2] (Ver gráfica 1). En el caso del gas natural, la producción cayó de 6.5 millones de pies cúbicos diarios en 2009 a 5.7 millones en 2013.[3]

Como puede observarse, el modelo previo era insostenible. Los retos financieros y técnicos en materia de exploración y extracción de petróleo y gas natural son cada vez mayores. Pero, a diferencia de lo que ocurre en otros países petroleros, a una sola empresa -Pemex- se le exigía enfrentarlos sin la ayuda de nadie. El tener un marco jurídico tan cerrado, ponía a México en desventaja frente al mundo. El país requería de una Reforma Energética que transformara de fondo el modelo de exploración y extracción de hidrocarburos.

1.2 Refinación, petroquímica, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y sus derivados

Antes de la Reforma Energética, Pemex no sólo estaba obligada a desarrollar todas las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas natural, también se le exigía llevar a cabo todas las inversiones y operar toda la cadena de transformación, así como el transporte y distribución de estos hidrocarburos y sus derivados. El marco jurídico previo, prohibía la participación e inversión de particulares en prácticamente toda esa cadena. Esta situación provocaba claras inconsistencias en el sector energético. A manera de ejemplo, a continuación se describen tres de ellas.

El primer ejemplo de estas inconsistencias se daba en materia de refinación. El marco jurídico previo a la Reforma Energética, no permitía que Pemex se asociara con empresas particulares en México para llevar a cabo actividades de refinación. Tampoco estaba permitido que particulares desarrollaran proyectos de refinación por sí solos. Irónicamente, Pemex sí tenía permitido asociarse con empresas particulares, siempre y cuando lo hiciera en el extranjero.

---

[2] Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). *Nos cambiaron el mapa: México ante la revolución energética del Siglo XXI*. México, 2013. p. 22; Anuario Estadístico de Pemex, 1999-2012; y Presupuesto de Egresos de la Federación 2012.

[3] Base de Datos Institucional de Pemex, 1997– 2013.

En ese contexto, Pemex se asoció en Estados Unidos con la empresa internacional Shell para construir una refinería en Texas. Esta asociación público-privada permitió el desarrollo de la más eficiente de las refinerías con las que las que cuenta Pemex. La Refinería de Deer Park en Texas tiene una ganancia de 7.3 dólares por cada barril de petróleo que se procesa, mientras que la mitad de las refinerías de Pemex en territorio nacional operan con pérdidas.[4] (Ver gráfica 2).

A pesar del éxito de Deer Park, el marco jurídico previo no permitía que Pemex reprodujera un modelo de asociación similar en México. Como tampoco se permitía que particulares pudieran desarrollar estos proyectos, México no producía las gasolinas suficientes para satisfacer la demanda al interior del país. Este modelo provocó que México importara cada vez más gasolinas del extranjero, principalmente de Estados Unidos, donde sí podía refinar petróleo de origen mexicano, en asociación con una empresa internacional. Mientras en 1997 México importaba el 25% de las gasolinas que se consumían en el país, en 2012 esas importaciones alcanzaron el 50%.[5]

El segundo ejemplo de inconsistencia se presentaba en la industria petroquímica. El marco jurídico previo establecía una división jurídica entre la petroquímica básica y la petroquímica secundaria. La inversión privada no estaba permitida en petroquímica básica, pero sí en petroquímica secundaria. El problema es que la realidad de los procesos industriales supera la división legal que existía antes de la Reforma Energética. La petroquímica secundaria requiere de los materiales que se elaboran en los procesos de petroquímica básica. Además, el vínculo entre las operaciones industriales de estas dos fases de la petroquímica es prácticamente inseparable.

Con el marco jurídico previo, Pemex era la única empresa a la que se le permitía desarrollar proyectos de petroquímica básica. Pero Pemex ha concentrado sus recursos en una actividad más rentable, que es la extracción de petróleo. Así, Pemex no suministraba los insumos necesarios para la petroquímica secundaria y las empresas particulares tampoco podían hacerlo. Naturalmente, esta situación impedía que se desarrollara la industria petroquímica en México, lo que provocó que el país importara cada vez más petroquímicos del extranjero. En 1997, se importaba el 41% de los petroquímicos que se consumían en el país, mientras que en 2012 se importó el 65%.[6]

---

[4] Sesiones ordinarias 132 (2011), 145 (2012) y 153 (2013) del Consejo de Administración de Pemex-Refinación.

[5] Petróleos Mexicanos, promedio anual 1997-2012.

[6] Secretaría de Energía, con datos de Pemex-Petroquímica y Banco de México, 2013.

Lamentablemente, esta situación llevó al país a otra ironía en el sector energético. Algunas empresas mexicanas, interesadas en invertir en petroquímica, tuvieron que hacerlo en el extranjero. Estas empresas mexicanas migraron a otros países porque en su país no contaban con un marco jurídico que se los permitiera. Así, estas empresas mexicanas generaban desarrollo económico, creaban empleos y pagaban impuestos en el extranjero, en vez de generar ese desarrollo, crear esos empleos y pagar esos impuestos en México.

El tercer ejemplo de estas inconsistencias se presentaba en el transporte de gasolinas y petroquímicos. El marco jurídico previo a la Reforma Energética no permitía que los particulares participaran en el transporte de estos productos mediante ductos. Sin embargo, sí permitía la participación privada en actividades de autotransporte terrestre. El transporte de estos productos por ductos, es más seguro y puede llegar a ser hasta 13.5 veces más barato que el transporte por tierra.[7] Es decir, el marco jurídico anterior, impedía que los particulares pudieran invertir en un transporte mucho más seguro y mucho más barato. Pero sí permitía que lo hicieran en un transporte más ineficiente y menos seguro.

Como puede observarse, el marco jurídico previo generaba inconsistencias en el sector energético. A su vez, estas inconsistencias producían condiciones de ineficiencia e inseguridad energética para el país. En las últimas dos décadas, la relación entre el valor de las exportaciones y las importaciones de México en materia energética ha tenido una tendencia decreciente. Mientras en 1996 el país exportaba 6.9 dólares por cada dólar que importaba, en 2012 sólo se exportaron 1.6 dólares por cada dólar que se importó.[8] (Ver gráfica 3).

Mantener el *status quo*, hubiera provocado que México se convirtiera en un importador neto de energía en pocos años. Era necesaria una Reforma Energética que le diera al país un marco jurídico apropiado en materia de refinación, petroquímica, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y sus derivados.

1.3 Electricidad

Con el marco jurídico previo a la Reforma Energética, solamente existían algunos esquemas para la participación privada en actividades de generación de electricidad. Sin embargo, estos esquemas eran muy limitados. La mayoría de estas actividades, así como el control operativo, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, no permitían la participación de particulares. Así, la Comisión Federal de Elec-

[7] Petróleos Mexicanos – Sistema de Información Energética, 2013.

[8] Comisión Nacional de Hidrocarburos, con información del Banco de México (1993-2012).

tricidad (CFE) era responsable de prácticamente todas las inversiones y de la operación de todas las actividades del sector de electricidad. Sin embargo, la CFE no podía llevar a cabo dichas inversiones y operaciones, debido a los retos que presenta su situación financiera.

Por otra parte, el marco jurídico anterior a la Reforma Energética, no permitía que en México se generara un mayor porcentaje de la electricidad con gas natural. En su lugar, se utilizaba combustóleo y diésel, que son mucho más caros. El combustóleo y el diésel son cuatro y hasta seis veces más caros que el gas natural, respectivamente.[9] Además, estos combustibles son menos amigables con el medio ambiente. El combustóleo genera un 68% adicional de emisiones de Dióxido de Carbono (CO_2) que el gas natural. En el caso del diésel, estas emisiones son 72% más que las que se generan con gas natural.[10]

A pesar de que México cuenta con grandes recursos de gas natural en el subsuelo, las prohibiciones constitucionales y legales, impedían que se produjera suficiente gas natural. Con el marco jurídico previo, solamente Pemex podía llevar a cabo la extracción de este combustible. Sin embargo, Pemex no lo hacía, pues concentraba sus esfuerzos en la extracción y venta de petróleo, que es una actividad mucho más rentable. Sin embargo, tampoco se permitía que empresas particulares invirtieran en proyectos de extracción de gas natural. Esa situación llevó al país a incrementar las importaciones de este combustible. Mientras en 1997, sólo se importaba el 3% del consumo nacional, en 2012, el país importó el 30% del gas natural que se consumió en México.[11]

Al no contar con el gas natural suficiente, la generación de electricidad tenía que llevarse a cabo con combustóleo y diésel. Esto no sólo elevaba las tarifas eléctricas. También impedía que México reforzara su compromiso internacional con el medio ambiente y la lucha contra el cambio climático.

Finalmente, el marco jurídico previo no garantizaba condiciones de competencia en el despacho de electricidad, pues el órgano encargado de ese despacho, no era una entidad independiente. El Centro Nacional de Control Eléctrico (CENACE) se encontraba dentro de la propia estructura orgánica de la CFE, lo que generaba un conflicto de interés.

El modelo anterior a la Reforma Energética, provocaba ineficiencias y, por tanto, un encarecimiento de la energía eléctrica. Las tarifas en México son, en promedio, 25% más altas que en Estados Unidos. Esta cifra ya contempla el subsidio que se aplica a las tarifas en México. Sin ese

[9] Secretaría de Energía, 2013. Con información de la Comisión Reguladora de Energía.

[10] International Energy Agency. CO2 *Emissions from fuel combustion*, 2012.

[11] Sistema de Información Energética, Secretaría de Energía 2013.

subsidio, la diferencia sería aún mayor. En promedio, la tarifas en México serían 73% más caras que en Estados Unidos.[12]

Esta situación representaba un obstáculo para el desarrollo económico de México, pues afectaba directamente a la actividad industrial y a los pequeños negocios. Pero, además, las altas tarifas de electricidad tenían un impacto negativo para las familias mexicanas de ingresos económicos medios, y un impacto negativo aún mayor para las familias de bajos recursos. El país necesitaba una Reforma Energética para contar con una industria eléctrica eficiente y sustentable, que permitiera reducir las tarifas de la electricidad.

2. La Reforma Energética. Un marco jurídico moderno para enfrentar los retos del sector energético

2.1 El nuevo modelo de exploración y extracción de petróleo y gas natural

La Reforma Energética establece un nuevo modelo de exploración y extracción petróleo y gas natural. Con este modelo, se permite la inversión privada para complementar los esfuerzos de Pemex en estas actividades. El nuevo marco jurídico mantiene la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos en el subsuelo y la facultad exclusiva del Estado para ejercer su exploración y extracción.[13] Al mismo tiempo, se establece un esquema de contratos que permitirá enfrentar los riesgos financieros, tecnológicos y de operación en la búsqueda y extracción de hidrocarburos. Así, México podrá aprovechar los recursos con los que cuenta en aguas profundas y campos de lutitas.

Con el nuevo modelo, el Estado podrá incrementar los proyectos de exploración y extracción de petróleo y gas natural, mediante la participación de Pemex por sí misma; de Pemex asociada a empresas particulares; o bien, de empresas particulares por sí mismas. El nuevo esquema está basado en un sistema de contratos. Este esquema mantiene la posibilidad de celebrar contratos de servicios, y agrega tres nuevos tipos de contratos: 1) contratos de utilidad compartida; 2) contratos de producción compartida; y 3) contratos de licencia.[14] Los nuevos contratos permitirán generar los incentivos adecuados para incrementar la producción de petróleo y gas natural.

---

[12] Sistema de Información Energética, Administración de la Información de Energía (E.E.U.U.), 2013.

[13] Párrafos cuarto y sexto del Artículo 27 Constitucional reformado por el Decreto de Reforma Constitucional en Materia Energética de 2013.

[14] Artículo transitorio cuarto del Decreto de Reforma Constitucional en Materia Energética de 2013.

En el caso de los contratos de utilidad compartida, el Estado paga con un porcentaje de la utilidad obtenida a las empresas a cargo de proyectos que tengan éxito en la extracción de petróleo y/o gas natural. Solamente cuando estos hidrocarburos sean extraídos, el Estado pagará a las empresas con un porcentaje de la utilidad obtenida. El Estado no pagará por los servicios de aquellos proyectos que no encuentren petróleo y/o gas natural.

Los contratos de producción compartida también premian el éxito en las actividades de exploración y extracción, pues el Estado tampoco paga los intentos fallidos. Sólo aquellos proyectos que sean capaces de extraer hidrocarburos son pagados. En este caso, este pago se realiza con un porcentaje de la producción obtenida.

Finalmente, están los contratos de licencia. En este caso, el pago consiste en la transmisión onerosa de la propiedad de los hidrocarburos, una vez que se han extraído exitosamente. Además, podrán llevarse a cabo combinaciones entre todos los tipos de contratos, en función del proyecto de que se trate. Con el nuevo modelo de exploración y extracción de hidrocarburos, México contará con un portafolio amplio de alternativas contractuales para maximizar sus ganancias.

Gracias a este modelo de contratos, el Estado podrá distribuir los riesgos financieros de las actividades de exploración y extracción entre distintos operadores. Al contar con los incentivos adecuados, los operadores estarán motivados a compartir tecnología y experiencia para tener éxito en la búsqueda y extracción de petróleo y gas natural. En todos los casos, el Estado, a través de las autoridades del sector energético, podrá decidir el modelo contractual que más convenga.[15] Esta decisión deberá estar basada en elementos técnicos, para maximizar la generación de valor frente a los riesgos y retos que se presenten en cada yacimiento.

Una característica fundamental del nuevo modelo es la transparencia y la rendición de cuentas. Todas las licitaciones de los contratos deberán ser transparentes y públicas. Asimismo, los contratos deberán contar con cláusulas de transparencia. Por otra parte, las empresas estarán obligadas a hacer públicos, tanto los costos en los que incurran cuando lleven a cabo actividades de exploración y extracción, como los pagos que reciban por estas actividades. Adicionalmente, todos los recursos que ingresen al Estado a partir de estos contratos, también serán públicos, transparentes y auditables.[16] (Ver gráfica 4)

---

[15] Artículo transitorio décimo del Decreto de Reforma Constitucional en Materia Energética de 2013.

[16] Artículo transitorio noveno del Decreto de Reforma Constitucional en Materia Energética de 2013.

Por otra parte, Pemex tendrá la oportunidad de elegir primero en una "ronda cero". Durante este proceso, Pemex podrá solicitar los proyectos de exploración y extracción de hidrocarburos que sean de su interés, antes de que lo haga cualquier otra empresa. Asimismo, Pemex también podrá mantener los proyectos en los que ya tiene inversiones previas en exploración, o en aquellos en los que ya se encuentra en una etapa de producción. Para ello, Pemex tendrá un plazo de 90 días, contados a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, para solicitar los campos que sean de su interés.[17]

En un plazo de 180 días, posteriores a la entrada de dichas solicitudes, la Secretaría de Energía, con asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, deberá emitir una resolución sobre los campos en los que Pemex manifieste interés (Ver gráfica 5). Este procedimiento permitirá que Pemex inicie su participación en el nuevo modelo, con una ventaja para consolidar su posición en actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

Asimismo, la Reforma Energética le da a Pemex una nueva naturaleza jurídica. Petróleos Mexicanos se convertirá en una Empresa Productiva del Estado. Esta transformación fortalecerá sus capacidades de administración, organización y estructura. Este proceso se llevará a cabo con pleno respeto a los derechos laborales de sus trabajadores, quienes continuarán siendo el principal activo de Pemex.[18] Finalmente, el objeto de Petróleos Mexicanos será la creación de valor económico, así como incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad, responsabilidad social y ambiental.[19] Con la Reforma Energética, Pemex se mantiene como una empresa 100% del Estado y 100% mexicana. Su modernización le permitirá consolidar su liderazgo a nivel internacional.

La Reforma Energética le dará a México un marco jurídico apropiado en materia de exploración y extracción de hidrocarburos. Así, el país podrá incrementar su producción de petróleo y gas natural, para impulsar el desarrollo económico y mejorar la calidad de vida de los mexicanos. Se calcula que con la Reforma Energética, México incrementará su producción de petróleo, de 2.5 millones de barriles diarios que se producen actualmente, a 3 millones en 2018 y a 3.5 millones en 2025. En el caso del gas natural, la producción aumentaría de los 5,700 millones de pies cúbicos diarios que se producen actualmente, a 8,000 millones en 2018 y a 10,400 millones en 2025.

---

[17] Artículo transitorio sexto del Decreto de Reforma Constitucional en Materia Energética de 2013.

[18] Artículo transitorio segundo del Decreto de Reforma Constitucional en Materia Energética de 2013.

[19] Artículo transitorio tercero del Decreto de Reforma Constitucional en Materia Energética de 2013.

El nuevo modelo de exploración y extracción de petróleo y gas natural, le dará a México la oportunidad aprovechar al máximo sus recursos. Asimismo, Pemex se fortalecerá para consolidarse como una empresa de clase mundial. Por otra parte, los mexicanos se verán favorecidos con un esquema de transparencia y rendición de cuentas que abarca todas las etapas de este subsector energético. Con la Reforma Energética, el país contará con un marco jurídico apropiado para enfrentar los retos de exploración y extracción de hidrocarburos.

2.2 El nuevo modelo de refinación, petroquímica, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y sus derivados

Con la Reforma Energética, se crea un nuevo modelo que permitirá la participación de particulares en actividades de refinación. Pemex podrá asociarse con empresas privadas, nacionales e internacionales, para desarrollar nuevas refinerías o para incrementar la capacidad de aquellas con las que cuenta actualmente. Asimismo, las empresas privadas también podrán invertir o desarrollar proyectos por su propia cuenta. En todos los casos, los proyectos requerirán de un permiso otorgado por el gobierno de la República, a través de la Secretaría de Energía.[20]

El nuevo marco jurídico permitirá que Pemex pueda llevar a cabo asociaciones en territorio nacional, como las que ya lleva a cabo en el extranjero. De esta manera, México podrá contar con una mayor producción de gasolinas. Al mismo tiempo, el desarrollo de nuevos proyectos en el país, le dará un impulso adicional a la economía mexicana.

Por otra parte, con la Reforma Energética se elimina la separación que el marco jurídico anterior establecía entre la petroquímica básica y la petroquímica secundaria.[21] Así, la inversión privada podrá ubicarse en toda la industria petroquímica. Con ello, empresas particulares, nacionales e internacionales, podrán desarrollar estos proyectos en México. Además, Pemex tendrá la posibilidad de asociarse con estas empresas, para ampliar sus capacidades en materia de petroquímica. Estas transformaciones permitirán que el país cuente con los recursos necesarios para dar un nuevo impulso a la actividad petroquímica mexicana.

El fortalecimiento de la petroquímica también tendrá un impacto positivo para el campo mexicano. El procesamiento de gas natural permite producir amoniaco, que es utilizado como fertilizante, o bien como precursor para la elaboración de fertilizantes nitrogenados, como es la urea. Gracias a la Reforma Energética, el país contará con una mayor oferta de gas natural

[20] Artículo transitorio décimo del Decreto de Reforma Constitucional en Materia Energética de 2013.

[21] Artículo 28 Constitucional reformado por el Decreto de Reforma Constitucional en Materia Energética de 2013.

y podrá llevar a cabo su procesamiento petroquímico para desarrollar más fertilizantes a precios competitivos.

La Reforma Energética permitirá integrar cadenas productivas para aumentar la oferta de petroquímicos en el país. Con ello, se reducirá la dependencia del extranjero y se generarán más inversiones en México. Las empresas mexicanas de petroquímica que tuvieron que emigrar al extranjero, ahora podrán invertir en México, generando empleos, pagando impuestos e impulsando el desarrollo económico en distintas regiones del territorio nacional. Finalmente, el desarrollo de petroquímicos que sirven como fertilizantes, permitirá dar un nuevo impulso al campo mexicano.

La Reforma Energética también permitirá la inversión privada en transporte y almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, tanto por autotransporte como por ductos. Con ello, podrá desarrollarse la infraestructura necesaria para contar con un sistema eficiente y más seguro para el transporte de estos energéticos.

Asimismo, la Reforma Energética crea el Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS).[22] Este centro se constituye como un gestor público que estará encargado de la operación del sistema nacional de ductos y del almacenamiento del gas natural. El CENAGAS será responsable de garantizar el acceso universal y la reserva de capacidad para todos los usuarios del sistema. Así, México contará con mejores condiciones de competencia y eficiencia para transportar gas natural, que es uno de los combustibles más importantes para el desarrollo de la actividad industrial del país.

Con la Reforma Energética, México aprovechará sus capacidades en materia de refinación y petroquímica, lo que fortalecerá la soberanía energética nacional. Asimismo, las transformaciones que la reforma traerá en materia de transporte, almacenamiento y distribución, permitirán garantizar un esquema eficiente para reducir los costos de estas actividades al máximo. Con la Reforma Energética, México cuenta con un modelo apropiado para generar valor en toda la cadena productiva del sector hidrocarburos (Ver gráfica 6). De ese modo, el país contará con una mayor disponibilidad de energéticos y petroquímicos a precios competitivos.

2.3 El nuevo modelo de Electricidad

Con la Reforma Energética, se establece un nuevo modelo para el sector eléctrico. Este nuevo modelo permitirá la competencia en materia de generación y comercialización de electricidad. Asimismo, permite a

[22] Artículo transitorio décimo sexto del Decreto de Reforma Constitucional en Materia Energética de 2013.

la CFE celebrar contratos con particulares para realizar actividades de transmisión y distribución.

Por otra parte, las transformaciones que la Reforma Energética traerá en materia de hidrocarburos, permitirán que se incremente la generación de energía eléctrica más barata y menos contaminante, utilizando gas natural para producirla. Finalmente, el nuevo modelo le da independencia al Centro Nacional de Control Eléctrico (CENACE), para que pueda encargarse eficientemente del control operativo del sistema eléctrico nacional.[23]

Con el nuevo modelo, la generación y comercialización de energía eléctrica dejan de ser áreas de participación exclusiva del Estado.[24] Con este cambio, se permitirá la participación de particulares en estas actividades. Asimismo, la CFE podrá celebrar contratos con empresas particulares, nacionales y extranjeras, para desarrollar proyectos en estas dos áreas.[25] De este modo, podrá incrementarse la capacidad de generación eléctrica en el país y la CFE podrá destinar más recursos a mejorar su situación financiera. Al mismo tiempo, se generará un ambiente de competencia justa para fortalecer la eficiencia en este subsector.

Por otra parte, la mayor disponibilidad de gas natural, permitirá generar energía eléctrica a menor costo y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Con la Reforma Energética, podrán reducirse las tarifas de la luz y México tomará un liderazgo mayor en los retos que el mundo enfrenta en materia de protección del medio ambiente.

Finalmente, la Reforma Energética convierte al operador de la red eléctrica en un órgano independiente de la CFE. El Centro Nacional de Control Eléctrico (CENACE), se convertirá en un organismo público descentralizado. Con esto, podrá eliminarse el conflicto de interés que antes se presentaba. Con la Reforma Energética, el operador que otorga el acceso a la red será independiente de las empresas competidoras, incluida la CFE, que solicitan ese acceso para generar electricidad.

Con estas transformaciones, México tendrá un marco jurídico adecuado para fortalecer uno de los sectores más importantes para el desarrollo del país. Al contar con energía eléctrica más barata, México será más competitivo en el mundo y esa fortaleza se verá reflejada en la economía de los mexicanos.

---

[23] *Ibidem*.

[24] Párrafo tercero del artículo 28 constitucional modificado por el Decreto de Reforma Constitucional en Materia Energética de 2013.

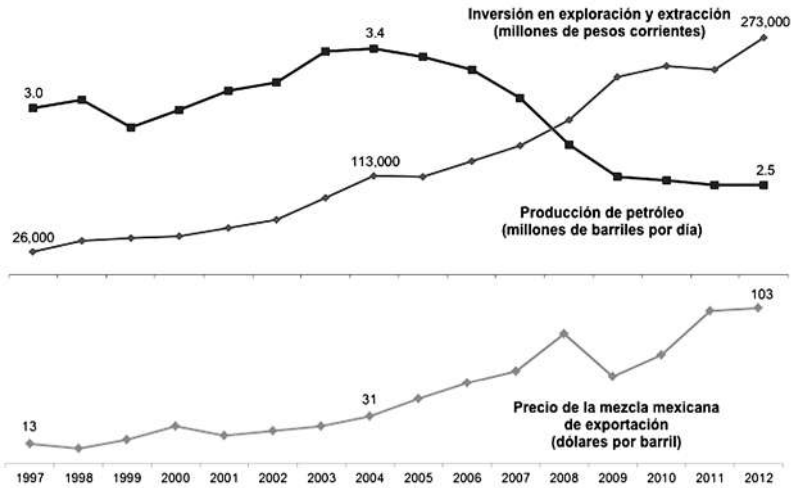
[25] *Ibídem*.

Conclusiones

Como puede observarse, la Reforma Energética creó un marco jurídico moderno para responder a los retos que enfrenta el sector energético mexicano. El marco jurídico previo a la reforma se encontraba claramente superado y generaba ineficiencias e inconsistencias que tenían impactos muy negativos para el país.

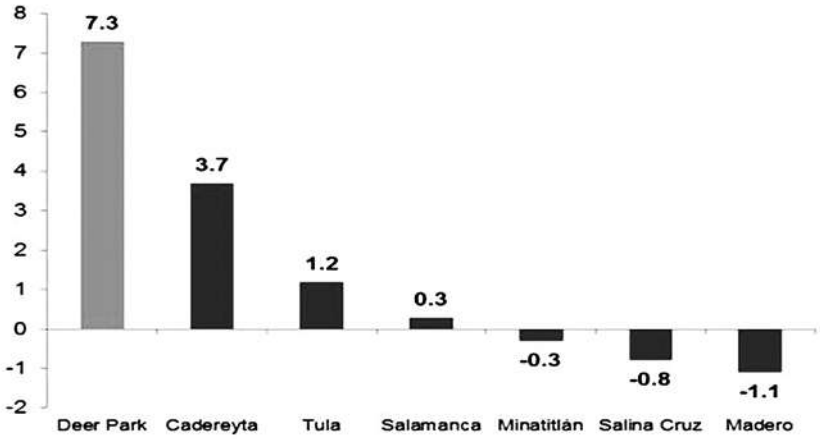
La construcción de modelos más eficientes en exploración y extracción de hidrocarburos; en la etapa de transformación, transporte almacenamiento y distribución de hidrocarburos y sus derivados; así como en el sector eléctrico, respondió a las necesidades del país. Con el nuevo marco jurídico, México tendrá la oportunidad de aprovechar sus recursos al máximo. De esa manera, el país podrá incrementar sus recursos para continuar con un proyecto de desarrollo sustentable y equitativo de largo plazo.

Gráfica 1. Inversión en exploración y extracción, producción de petróleo y precio de la mezcla mexicana de exportación (1997-2012)



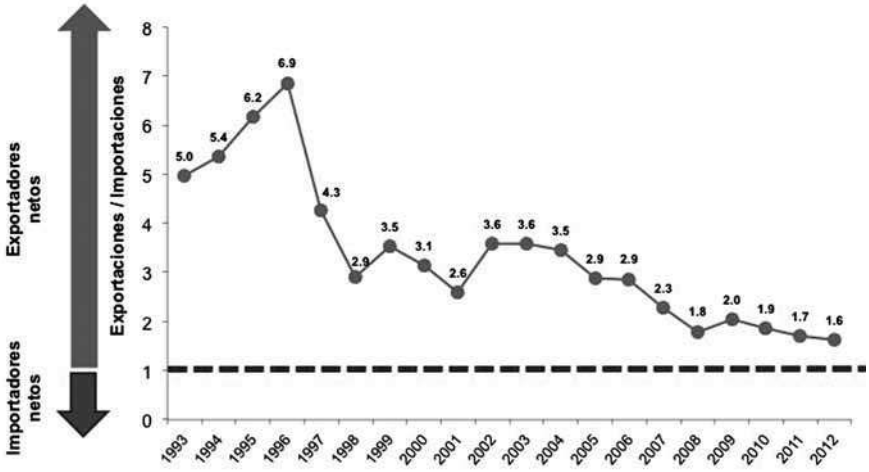
Fuente: Precio promedio anual de la Mezcla Mexicana de Exportación. PMI Comercio Internacional 1997-2012. Producción: Base de Datos Institucional de Pemex, 1997-2012. Inversión: Anuario Estadístico de Pemex, 1997-2012 y Consejo de Administración de Pemex. junio 2013.

Gráfica 2. Comparación de refinerías del Sistema Nacional de Refinación vs Deer Park (margen variable de refinación 2012, en dólares por barril)



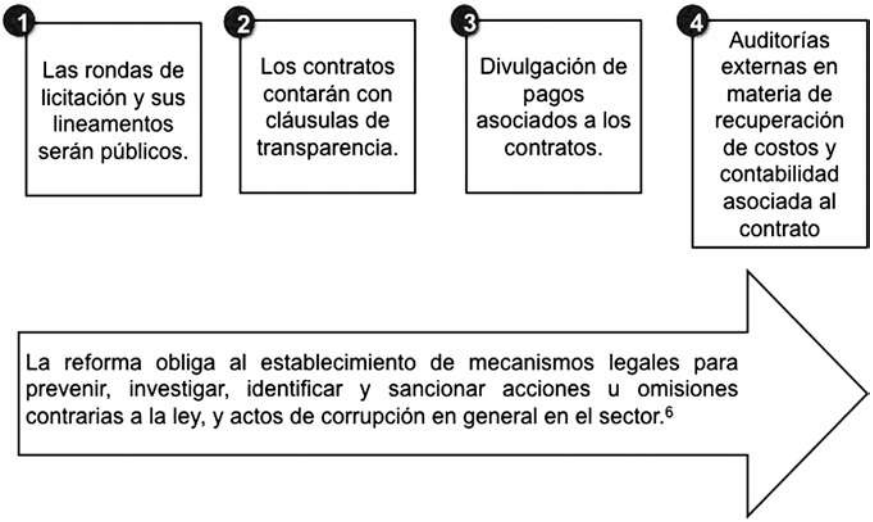
Fuente: Sesiones Ordinarias 132, 145 y 153 del Consejo de Administración de Pemex-Refinación.

Gráfica 3. Razón del valor de las exportaciones e importaciones de petróleo, gas natural y petrolíferos



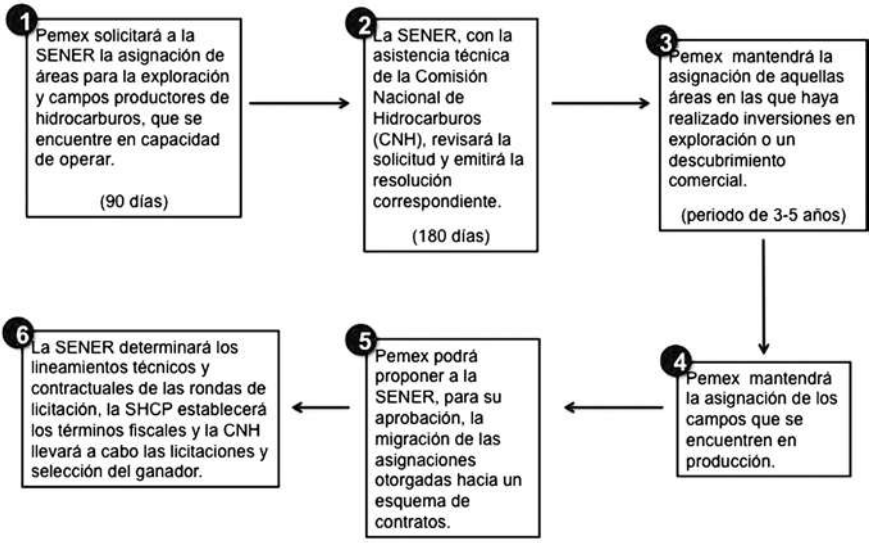
Fuente: Comisión Nacional de Hidrocarburos con información de Banco de México 1993-2012.

Gráfica 4. Políticas de transparencia y combate a la corrupción en los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos[5]



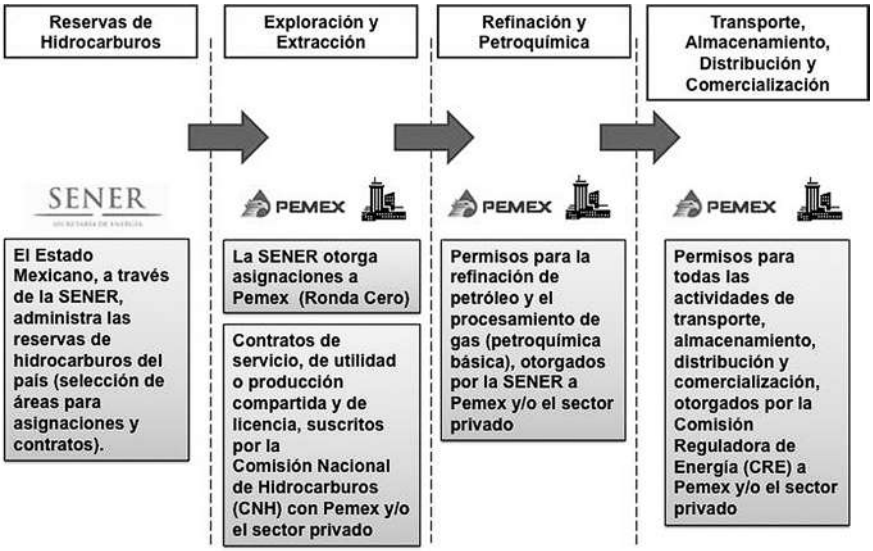
Fuente: SENER, 2013 con base en los artículos noveno y vigésimo primero transitorios del Decreto de Reforma Constitucional en Materia Energética 2013.

Gráfica 5. Etapas de la "ronda cero" para Pemex



Fuente: SENER, 2013 con base en el artículo sexto transitorio del Decreto de Reforma Constitucional en Materia Energética de 2013.

Gráfica 6. Cadena de valor del sector hidrocarburos con la Reforma Energética



Revista de Administración Pública

INAP

El Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018: una herramienta eficaz para transformar el mundo laboral en México

Alfonso Navarrete Prida*

Introducción

Al iniciar la presente Administración, el Gobierno de la República asumió como una prioridad promover el trabajo formal y decente, para asegurar a los trabajadores mexicanos y sus familias mayores ingresos y una mejor calidad de vida.

Al presentar el Primer Informe de Labores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) en septiembre pasado, refrendamos el compromiso de esta Dependencia para hacer posible una nueva gobernanza y seguir contribuyendo al crecimiento económico, para impulsar la productividad y la competitividad, a fin de alcanzar un desarrollo social incluyente, que permita abatir la pobreza y propiciar condiciones de vida digna para todos los mexicanos.

Para generar los empleos que el país requiere, nos propusimos detonar todo el potencial de nuestra economía y crear un mejor ambiente para los negocios y las inversiones, a fin de que México pudiera crecer a tasas similares a las alcanzadas por otros países en el mundo.

En la etapa de consulta ciudadana para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), realizada durante los meses de febrero y mayo de 2013, quedó de manifiesto la visión compartida entre los sectores productivos y la sociedad acerca de la necesidad impostergable de desarrollar una auténtica Política de Estado para el Sector Laboral, que fuera punto de encuentro entre desarrollo económico y desarrollo social.

* Secretario del Trabajo y Previsión social

Como es sabido, el PND comprende las 5 grandes metas nacionales: I. México en Paz. II; México Incluyente; III. México con Educación de Calidad; IV. México Próspero y, V. México con Responsabilidad Global[1]. En específico, las prioridades para el sector laboral derivan de la Meta IV. México Próspero.

A partir de la publicación del PND y en atención a las disposiciones del artículo 26 constitucional y el 23 de la Ley de Planeación, la STPS emprendió la elaboración del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 (Programa Sectorial), mismo que fue publicado el día 13 de diciembre de 2013 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y cuyo cometido es contribuir a lograr la meta nacional establecida por el Gobierno de la República de alcanzar un México Próspero a través de la promoción de empleos de calidad.

El propósito de este artículo, es acercar al lector y a los ciudadanos al contenido del Programa Sectorial, mismo que se enmarca en los Ejes de la Política Laboral Nacional, establecidos el 1º de mayo de 2013 por el Presidente Enrique Peña Nieto, a saber: a) Impulso a la creación de empleos formales de calidad; b) Democratizar la productividad; c) Salvaguardar los derechos de los trabajadores, y d) Conservar la paz laboral.

En este sentido, el Programa Sectorial se integra por 4 objetivos, 18 Estrategias, 85 líneas de acción específicas y 12 indicadores, los cuales se encaminan a coadyuvar a que en México existan más empleos dignos y bien remunerados, pero sobre todo, que nos permitan saber hacia dónde y cómo vamos avanzando en la transformación del sector laboral. Por lo tanto, la estructura de este Artículo corresponde a cada uno de los objetivos fijados en el Programa.

Es importante mencionar que el Programa Sectorial también integra objetivos alineados con los 3 programas transversales del gobierno de la República: el Programa para Democratizar la Productividad (PDP); el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) y, el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM).

Impulsar la creación de empleos formales de calidad es un imperativo de primer orden, porque la informalidad afecta principalmente a jóvenes y adultos mayores, a personas con menor escolaridad y a quienes tienen trabajos con bajos ingresos. Adicionalmente, la informalidad significa baja productividad, nula capacitación, ausencia de financiamiento y privación de los derechos laborales. Es decir, la informalidad es altamente regresiva. Por ello, como se verá en el primer apartado, nos hemos propuesto que la

[1] Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, México, 2013.

formalidad en el trabajo sea el rostro de un México más productivo y más competitivo, como todos lo queremos.

La experiencia internacional demuestra que la mejor manera de crecer de forma sostenida es incrementando y democratizando la productividad; es decir, aumentando la capacidad productiva de todas las regiones del país, de todos los sectores económicos y de todos los grupos de población. En tal virtud, en el segundo apartado de este artículo, establecemos que la democratización de la productividad es la ruta obligada para convertirnos en una sociedad más justa, equitativa e incluyente.

En el tercer apartado, se plantea que el actual Gobierno se ha fijado como propósito ser aliado permanente de los trabajadores para asegurar el respeto y protección de sus derechos y, con ello, hacer efectivo el precepto constitucional de que cada mexicano tenga acceso a un trabajo digno y socialmente útil. Estamos convencidos de que todos los mexicanos merecen la oportunidad de tener un trabajo formal, con los derechos que éste conlleva.

Finalmente, en el cuarto apartado, se enfatiza el compromiso del gobierno de la República para impulsar permanentemente el diálogo, la conciliación y el entendimiento entre los factores de la producción; porque estamos ciertos que la productividad, la competitividad y la generación de empleos formales, sólo se lograrán garantizando los derechos individuales y colectivos de los trabajadores y manteniendo abiertos los caminos de la paz y la armonía laboral.

A manera de conclusión, pretendemos reafirmar ante el lector nuestra convicción de que la efectividad de la Política Laboral Nacional, depende de un esfuerzo tripartito, de la suma de voluntades y de un diálogo permanente entre autoridades y entre los factores de la producción.

I. Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva

La dinámica del mercado laboral es resultado de la interacción de diversos factores como la composición de la población, el crecimiento económico, la pertinencia y calidad educativa, la paz social, la estabilidad macroeconómica, el marco legal y el ambiente de negocios, entre otros.

Al tercer trimestre de 2013[2], México superó los 118 millones de habitantes; de éstos, el 74.3%, (más de 88 millones) tenía 14 años o más. Esta

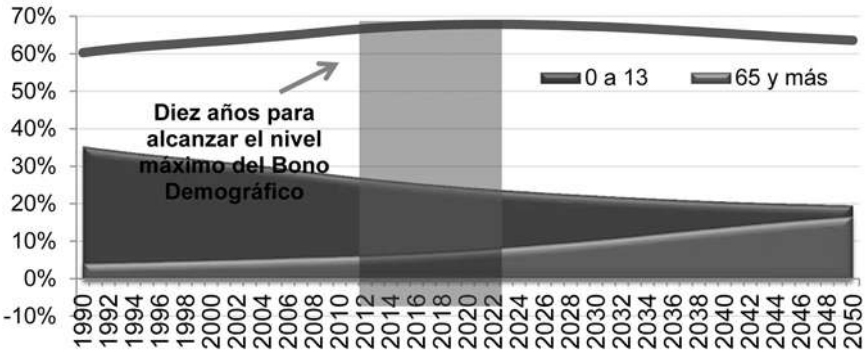
[2] Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Tercer Trimestre de 2013, en Boletín de Prensa Núm. 461/13, México, 12 de noviembre de 2013.

tendencia poblacional nos plantea grandes retos y oportunidades como país.

Como se muestra en la Figura I, según proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO) en los próximos diez años la población en edad de trabajar llegará a su nivel más alto (bono demográfico), lo que permitirá contar con una fuerza laboral sin precedentes que apuntale la actividad económica. No obstante, esto generará una considerable presión en el mercado de trabajo, que requerirá de la creación de un mayor número de empleos formales y bien remunerados.

Para el periodo que se indica líneas arriba, la población económicamente activa (PEA) fue de más de 52.3 millones, que representa el 44.1% de la población total. De este universo, 49.6 millones de personas constituyen la población ocupada (95%); de ellos, 29.3 millones ocupan puestos de trabajo informales, con las repercusiones que ello significa tanto en materia de seguridad social para los trabajadores y sus familias, como para las finanzas del país. Los trabajadores que se ubican en la informalidad representan el 59.1% de la población ocupada. Por su parte, la tasa de ocupación parcial y desocupación fue del orden del 11.6%, mientras que la de desempleo se ubicó en 5.2%, lo que significa 2.7 millones de personas buscando empleo. [3]

Figura I. Bono Demográfico



Fuente: Elaboración Propia con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

En tanto, los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ascienden a 16'362,732, de los cuales, 14'121,670 tienen empleos permanentes y 2 millones 376 mil 660 eventuales.[4] La creación de puestos

[3] Idem.

[4] Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), *Puestos de Trabajo Afiliados al IMSS al mes de noviembre de 2013*, Comunicado de Prensa No. 144, México, 17 de diciembre de 2013, Pág. 1.

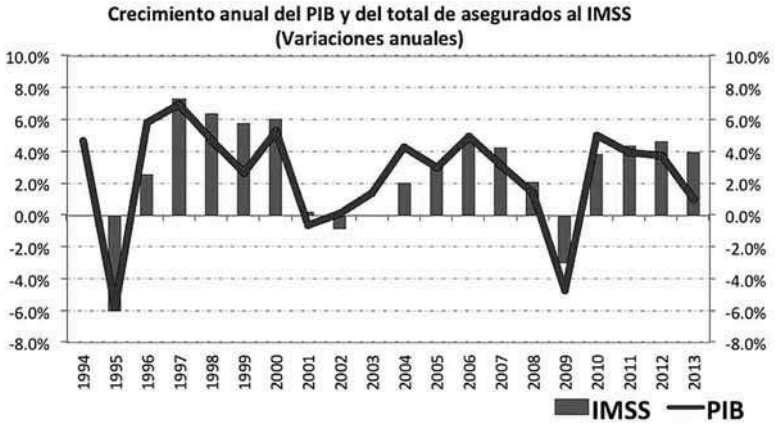
de trabajo registrados en el IMSS en los últimos 15 años fue de apenas 364 mil en promedio anual, muy por debajo de las exigencias de la población.

Como se observa en la Figura II, estas tendencias se relacionan estrechamente con un crecimiento insuficiente de la economía, pues durante la última década, el promedio anual de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) apenas alcanzó el 2.6%.[5]

Sin duda, esto contrasta con las potencialidades del país en términos de su extensión territorial, recursos naturales, clima, posición geográfica y el actual tamaño de su población, lo que muestra la necesidad urgente de poner en marcha políticas públicas innovadoras que faciliten la transición al mercado formal y posicionar al empleo digno como la vía para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores.

Una problemática central que identificamos en la STPS al inicio de esta Administración, es la escasa articulación que priva entre los factores que intervienen en el mercado laboral, lo cual se manifiesta en una diferencia entre la generación de empleos y la disponibilidad de la mano de obra, información insuficiente sobre los empleos existentes, así como las asimetrías entre la calificación de la mano de obra disponible y los perfiles requeridos para los empleos ofrecidos.

Figura II. Crecimiento anual del PIB y del total de asegurados al IMSS (Variaciones anuales)



Nota: para 2013 las cifras corresponden al primer trimestre.
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y del IMSS.

A ello se suman los insuficientes niveles de productividad laboral en los centros de trabajo, debido entre otros factores, a una inadecuada

[5] INEGI, PIB Trimestral a precios de 2008. Variación Media anual a 2012. México, 2012.

capacitación, falta de reconocimiento oficial de las competencias laborales, carencia de programas que la incentiven y escaso reparto equitativo de sus beneficios.

Estamos convencidos de que la implementación del nuevo marco normativo que establece la Reforma Laboral aprobada en diciembre de 2012, permitirá un mejor funcionamiento del mercado de trabajo, a fin de procurar el acceso al empleo en condiciones dignas al conjunto de la fuerza laboral.

Por ello, hemos identificado como grandes áreas de oportunidad encaminar las acciones de la STPS a aumentar la empleabilidad y coordinar la vinculación entre oferentes y demandantes de empleo; procurar el equilibrio de los factores de la producción y promover la productividad de las empresas con beneficios compartidos.

En tal virtud, hemos establecido en el Programa Sectorial cinco estrategias para alcanzar este objetivo que, en conjunto con los factores de la producción, estaremos concretando en los próximos años, a saber:

1. Proveer información sobre oferta y demanda de empleo que facilite la vinculación de los actores del mercado laboral;
2. Diseñar y ejecutar políticas públicas que mejoren la articulación de los actores del mercado laboral para ampliar la colocación;
3. Desarrollar actividades focalizadas que permitan a personas en situación de vulnerabilidad el acceso, preservación o recuperación del empleo;
4. Diseñar y aplicar mecanismos de protección social para reducir los efectos del desempleo, y
5. Implementar acciones tendientes a reducir la informalidad del empleo, mediante mecanismos de coordinación interinstitucional con los tres órdenes de gobierno.[6]

Consideramos que estos factores serán fundamentales para la construcción de un mercado interno de trabajo sólido y competitivo que ofrezca más y mejores puestos de trabajo, salarios remuneradores, acceso a la seguridad social y capacitación de calidad para los trabajadores, a efecto de mejorar sus expectativas y permitirles desarrollar su máximo potencial.

II. Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores

En México, la capacitación y adiestramiento para el trabajo es una obligación constitucional que toda empresa, independientemente de su actividad, debe proporcionar a sus trabajadores. Asimismo, la Ley Federal

[6] Gobierno de la República, Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, México, 2013.

del Trabajo establece la responsabilidad de la autoridad laboral en la promoción de la capacitación, el adiestramiento y la formación para y en el trabajo.

La experiencia internacional demuestra que estos aspectos guardan una estrecha relación con los niveles de productividad y competitividad de las empresas y de la economía. Del mismo modo, es necesario tener en cuenta que la globalización de la economía y el avance tecnológico han transformado la organización, los contenidos y ritmos de trabajo, así como la estructura y dinámica de los mercados laborales.

México ocupa el lugar 55 de 148 países en competitividad y el lugar 61 en su capacidad para innovar.[7] Ante los cambios tecnológicos que están transformando la organización del trabajo y las calificaciones laborales que demanda una sociedad del conocimiento, se requieren competencias que deriven en mayor empleabilidad (ingreso, promoción y movilidad) y en innovaciones en el lugar de trabajo.

Para ello, es necesario impulsar acciones de política pública orientadas al desarrollo de talento y el fortalecimiento de la capacitación y la innovación empresarial, lo que contribuirá al incremento de la productividad.

Como hemos afirmado, la falta de capacitación laboral de los trabajadores es un factor que inhibe el incremento de la productividad. De acuerdo con el INEGI, en 2009, sólo 35% de la población económicamente activa (16.3 millones de personas, 60% hombres y 40% mujeres) declaró haber tomado algún curso de capacitación relacionado con el trabajo[8], principalmente en las áreas de servicios, administración, contabilidad, producción, comercialización, tecnologías de la información y de la comunicación, seguridad y desarrollo personal. Este dato representa un reto primordial en el diseño de las políticas públicas que habremos de impulsar desde la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en la actual administración.

No obstante, cabe destacar que este problema no es exclusivo de nuestro país. En el mundo se ha llegado a considerar que, en las siguientes décadas, la producción requerirá habilidades que sólo posee actualmente el 22% de la fuerza de trabajo.

Sin embargo, es necesario reconocer que en México, las estructuras educativa y laboral no han evolucionado a la par para responder a los nuevos requerimientos de las empresas de contar con capital humano altamente calificado, capaz de aprender continuamente y adaptarse al entorno.

---

[7] Foro Económico Mundial, Reporte de Competitividad Global 2013-2014, Ginebra, Suiza, 2013.

[8] INEGI, Módulo de Educación, Capacitación y Empleo 2009 (MECE), México, 2010.

Asimismo, no se proporcionan a los trabajadores las competencias que les permitan no sólo atender las necesidades del sector productivo, sino mantenerse empleados y en condiciones de trabajo decente.

Lo anterior hace apremiante que gobierno y sectores productivos nos demos a la tarea de establecer vínculos formales y eficientes entre los sectores productivo y educativo para articular orgánicamente las políticas de educación y capacitación, de inclusión laboral y empleo, de mejoramiento de la empleabilidad y la productividad. El Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, busca atender y combatir esta problemática.

La Dependencia a mi cargo está convencida de que la productividad y la formalidad en el trabajo son el punto de partida para mejorar los salarios y, con ello, fortalecer el mercado interno impactando favorablemente tanto en la economía de las familias como en la competitividad de las empresas.

Cabe señalar que las proyecciones económicas para 2014 muestran expectativas altamente positivas, lo que refuerza la necesidad de contar con una agenda laboral ambiciosa que contribuya al incremento de la productividad de los distintos sectores económicos. Esto implicará el esfuerzo de todos los factores de la producción para crear las oportunidades que permitan retomar el rumbo del crecimiento, generar más y mejores puestos de trabajo, salarios remuneradores y aumentar el poder adquisitivo de los trabajadores.

Por ello, para alcanzar el Objetivo 2 del Programa Sectorial hemos establecido 4 estrategias, las cuales son:

1. Fomentar la innovación en los centros de trabajo y la vinculación educación-empresa, para el incremento de la competitividad.
2. Contribuir al diseño, ejecución y evaluación de políticas laborales, mediante la generación, análisis y difusión de estadísticas sobre productividad laboral.
3. Promover la capacitación y adiestramiento de los trabajadores e impulsar el desarrollo de competencias laborales, y
4. Fomentar el incremento y democratización de la productividad laboral, para modificar favorablemente las condiciones de vida de los trabajadores mexicanos.[9]

Como lo realizamos en el primer año de gestión, en la STPS seguiremos privilegiando el fomento a la capacitación, a fin de permitir a los buscadores de empleo aumentar sus posibilidades para encontrar un trabajo digno; ofreciendo servicios de vinculación laboral que reduzcan el desempleo friccional; promoviendo la productividad y certificación de competencias

[9] Gobierno de la República, Programa Sectorial, Op. Cit.

laborales, así como la asistencia técnico-legal en materia de productividad para identificar oportunidades de mejora en los centros de trabajo.

III. Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral

Una de las responsabilidades centrales de la STPS es vigilar que a todas las personas les sea respetado su derecho a tener un trabajo digno o decente, sin importar sexo, edad, preferencia sexual, situación social, raza, religión o alguna condición de discapacidad.

En esta dependencia reconocemos que para lograr el ejercicio de iguales derechos y oportunidades, es necesario establecer mecanismos con perspectiva de derechos humanos,[10] en donde el derecho al trabajo sea entendido en un sentido amplio y no sólo como un derecho prestacional[11] que se crea con la formalización de la relación laboral.

Es decir, el derecho al trabajo se define como una garantía de igualdad plena y efectiva al tener una actividad remunerada de calidad; esto es, un trabajo decente que permita la realización y promoción de la persona y que se traduzca en su bienestar y el de su familia.

Hoy en día se calcula en mil millones el número de personas con discapacidad en el mundo, de las cuales, 750 millones se encuentran en edad de trabajar.[12] En México, hay 5.7 millones de personas con discapacidad (51.1% mujeres y 48.9% hombres). La población con discapacidad ocupada es de más de un millón 150 mil personas (28.1% mujeres y 71.9% hombres). Sin embargo, de cada 100 personas ocupadas: 15 no reciben salario, 47 obtienen dos salarios mínimos y 38 ganan más de dos salarios mínimos.[13]

---

[10] La perspectiva de derechos humanos implica el ejercicio pleno de los derechos fundamentales con base en la dignidad inherente de las personas, a fin de constituirse en protagonistas y beneficiarios del desarrollo (Areli, Sandoval Terán, La importancia de la perspectiva de derechos humanos para abordar la complejidad de la problemática del agua, 2005).

[11] Se consideran derechos prestacionales aquellos derechos sociales que permiten su exigencia o reclamación frente a los poderes públicos por los bienes o servicios proporcionados (Rafael, Sastre Ibarreche, "El derecho al Trabajo ¿Un derecho en crisis permanente?", en *Derechos Sociales*. *Instrucciones de uso*, Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 2003.

[12] Bárbara, Murray "Hoja de Datos: Discapacidad y trabajo" en: *Empleo para la justicia social y una globalización equitativa*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 6 de junio de 2012.

[13] INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010. Base de datos de la muestra, México, 2011.

A principios de la década de los cincuenta del siglo XX, la esperanza de vida promedio en el mundo era de 48 años y se espera que entre 2010-2015 sea de 68.9 años.[14] En México, actualmente es de 74.5 años.[15]

En nuestro país tenemos 12.7 millones de personas adultas mayores (54.3% mujeres y 45.7% hombres). De ellas, 4.2 millones cuentan con un empleo; 13.1% no recibe ingresos y 25.6% percibe menos de un salario mínimo. Sólo 17.1% tiene prestaciones laborales y 12.7% prestaciones sociales. De las personas adultas mayores jubiladas y pensionadas, 71.7% son hombres y 28.2% mujeres.[16]

En 2008, la OIT calculaba que cerca de 215 millones de niños trabajaban en el mundo. En México hay 28.9 millones de niñas y niños entre 5 y 17 años de edad. De ellos, laboran poco más de tres millones y de éstos, 882 mil tienen menos de 14 años. Se ocupan principalmente en los sectores agropecuario (29.5%), en el comercio (25.4%) y en los servicios (26.7%).[17]

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2009, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), estima que en el país hay más de dos millones de personas que laboran como jornaleros agrícolas. De ellas, 762 mil son migrantes y de este universo 60.9% es población menor de 18 años.

En México en 2013, se registraron 2,114 nuevos casos de SIDA y 164,422 casos notificados (acumulados de 1983 a 2013),[18] lo que representa la 4ª causa de muerte en hombres y 7ª en mujeres entre los 25 y 34 años de edad. La media de edad al momento del diagnóstico fue de 35 años, etapa por cierto, en la que se pueden alcanzar los mayores niveles de productividad laboral. Otro dato revelador es que tres de cada 10 personas no estarían dispuestas a permitir que en su casa vivieran personas con VIH.[19]

---

[14] Organización Mundial de la Salud (OMS), Informe sobre la salud en el mundo 2008, La vida en el siglo XXI. Una perspectiva para todos, Suiza, mayo de 1998.

[15] INEGI, Esperanza de vida por entidad federativa según sexo, 1930 a 2012, disponible en http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo-129&s=est&c=23598, (recuperado el 3 de septiembre de 2013).

[16] STPS, Sistema de Información Estadística Laboral, SIEL-OLAP, con datos de la ENOE, II Trimestre 2013. México.

[17] INEGI, "Estadísticas a propósito del Día Mundial Contra El Trabajo Infantil", México, 12 de junio de 2013.

[18] Secretaría de Salud/Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA (CENSIDA), Vigilancia Epidemiológica de casos de VIH/SIDA en México. Registro Nacional de Casos de SIDA, México, actualización al 30 de junio de 2013.

[19] Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), Encuesta Nacional sobre Discriminación (CONADIS), México, 2010.

La igualdad entre mujeres y hombres en el mundo laboral sigue siendo un desafío. El incremento de la fuerza laboral femenina es bastante considerable en América Latina; sin embargo, la proporción de mujeres en altos cargos de dirección y gerencia es aún muy baja. El Foro Económico Mundial señala que la participación de las mujeres en la fuerza laboral pasó de 36% en 1980 a 52% en 2009.[20]

México se sitúa, de entre 135 países, en el lugar 105 en materia de igualdad de ingresos entre mujeres y hombres; 104 en igualdad salarial por trabajo de igual valor y 113 en participación económica y de oportunidades laborales.[21] La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), afirma que el ingreso laboral de las mujeres en América Latina equivale a 70% del ingreso de los hombres.[22]

Por su parte, en México, la participación económica de las mujeres en 40 años pasó de 17.6% a 43.6% en 2012, mientras los hombres participan con 77.9%. En el año 2013 la población ocupada de mujeres constituyó el 38.3% (18.9 millones) y de hombres 61.7% (30.6 millones)[23].

Según el INEGI y el Instituto Nacional de las Mujeres, en 2011, una de cada cinco mujeres ocupadas de 15 años y más (20.6%), declaró haber tenido al menos un incidente de discriminación laboral, porque la situación más común de exclusión laboral que viven las mujeres consiste en tener menos oportunidades para ascender (11%), y que por el mismo trabajo ellas perciban menos remuneración (10.7%).[24]

Adicionalmente, la OIT advierte que el mundo enfrenta una crisis de empleo cada vez más grave: los jóvenes tardan hasta tres veces más en conseguir empleo que los adultos y hoy, casi 73 millones de jóvenes están buscando trabajo.[25] En México, hay 32 millones de jóvenes de 14 a 29 años que se están incorporando al mercado laboral. De ellos, están ocupados 15.3 millones (63% hombres y 37% mujeres); sólo el 17% trabaja y estudia; y 1.5 millones están disponibles para trabajar, pero no obtienen un empleo

---

[20] Foro Económico Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012 sobre Igualdad de Género y Desarrollo, Suiza, 2012.

[21] Foro Económico Mundial, Reporte del Índice Global de Brechas de Género 2012, Suiza, 2012.

[22] CEPAL-División de Asuntos de Género, El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Mayo de 2008.

[23] INEGI, ENOE, op, cit.

[24] INEGI/INMUJERES, Mujeres y Hombres en México, México, 2012.

[25] OIT, Tendencias Mundiales de Empleo juvenil 2013. Una generación en peligro (Resumen), disponible en http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_212725.pdf, (consultado el 9 de septiembre de 2013).

debido a la falta de experiencia, escasas competencias laborales o baja escolaridad.[26]

Estos datos revelan que las desigualdades sociales limitan el pleno ejercicio del derecho al trabajo. Por ello, en la STPS hemos asumido a la inclusión como una política laboral proactiva, dirigida a promover el conocimiento, el respeto, la defensa y ejercicio de los derechos de la población trabajadora y de las personas en situación de vulnerabilidad laboral.

La función de vigilar el cumplimiento de la legislación laboral y promover mejores condiciones de seguridad y salud en el trabajo, es fundamental porque en el año 2008, en el mundo se reportó que más de 2.34 millones de personas perdieron la vida con motivo de accidentes y enfermedades laborales; más de 317 millones sufrieron un accidente de trabajo y 160 millones fueron víctimas de enfermedades profesionales, lo cual significó alrededor del 4% del PIB mundial.[27]

Durante 2012 en México, 1,534 trabajadores perdieron la vida; se atendieron 557,782 riesgos de trabajo, que incluyen accidentes laborales; más de 4,800 trabajadores fueron víctimas de padecimientos profesionales y se perdieron más de 11 millones 250 mil días personas/laborales debido a diferentes incapacidades.[28]

Para hacer frente a la situación, en los últimos años se han incrementado las visitas de inspección a cargo de la STPS, pasando de 32,875 en 2008 a 84,153 en 2012.[29]

No cabe duda que la mejor manera de salvaguardar los derechos de los trabajadores es a través de la protección al salario y a la capacidad adquisitiva de los trabajadores y sus familias. Para ello, el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (INFONACOT) [30], atiende las demandas de acceso al crédito para los trabajadores y ha mostrado una tendencia creciente en el otorgamiento de éstos (Véase Cuadro 1).

---

[26] STPS, SIEL- OLAP, Op. cit.

[27] Benjamin O., Alli, Principios fundamentales de seguridad y salud en el trabajo, 2ª ed., OIT, Suiza, 2008.

[28] IMSS, Memoria Estadística 2012, en: http://201.144.108.20/imssdigital/conoce/estadisticas/Pages/memoria2012.aspx

[29] STPS/Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.

[30] En abril de 2006 se transformó en Instituto con personalidad jurídica y patrimonio propios, ampliando su cobertura para apoyar a los trabajadores de los apartados A y B. Con la modificación a la LFT de noviembre de 2012, se establece la obligatoriedad para que todos los patrones se afilien al INFONACOT y brinden esta prestación a sus colaboradores.

De acuerdo con algunos estudios comparativos, el crédito FONACOT resulta la alternativa más favorable para los trabajadores que buscan obtener financiamiento para la adquisición de todos aquellos bienes y servicios de consumo duradero, que se constituyen en satisfactores básicos para el bienestar de las personas.

Tan sólo respecto a las tiendas especializadas y departamentales, el INFONACOT tiene una tasa de interés anualizada de 22.5%, en tanto que el promedio de las tasas que manejan esos establecimientos es de 69.69%. El Instituto opera con un Costo Anual Total (CAT) de 37.9%, mientras que el CAT promedio de las tarjetas de crédito bancarias asciende a 54.5%.[31]

Al 31 de diciembre de 2013, el INFONACOT cuenta con 210,766 centros de trabajo incorporados y existen en el país más de 19 millones 95 mil trabajadores registrados ante el IMSS e ISSSTE, los cuales constituyen el mercado potencial para la Institución.

Actualmente el INFONACOT cuenta con una estructura financiera sólida, con una cartera administrada superior a los 12 mil millones de pesos, con un óptimo índice de cartera vencida y un capital contable por arriba de los 3,500 millones de pesos, así como una destacada participación en el mercado de valores para fondearse. De enero a diciembre del 2013 se obtuvieron recursos por $20,050 millones de pesos a través de las diferentes fuentes de fondeo con las que cuenta el Instituto. [32]

De esta forma, dicho Instituto se encuentra en proceso de consolidación y crecimiento, al tiempo que avanza en la modernización tecnológica y la simplificación de trámites, para atender la creciente demanda de los trabajadores por los servicios crediticios que ofrece.

Paralelamente, un asunto en el que pondremos especial atención, será en la recuperación del poder adquisitivo del salario, para que pueda ser suficiente para satisfacer las necesidades de las familias y para proveer educación a los hijos. Reconocemos que a lo largo de los años los incrementos salariales han sido rebasados por los efectos inflacionarios. Por esa razón, el Gobierno Federal, a través de la STPS, generará mecanismos de recuperación paulatina del poder adquisitivo de los trabajadores que en el mediano y largo plazos, contribuyan a la convergencia entre ingreso y costo de vida.

---

[31] www.condusef.gob.mx, calculadora de tarjetas de crédito bancarias.

[32] Instituto Fonacot, Información Financiera Trimestral de 2013.

Cuadro 1. Otorgamientos históricos del INFONACOT

AÑO	NÚMERO	MONTO	AÑO	NÚMERO	MONTO
1975	173,000	$1,226.0	1995	326,707	$694,603.7
			1996	353,084	$925,342.3
1976	216,186	$1,524.0	1997	357,257	$1,187,442.6
1977	140,625	$1,006.8	1998	338,679	$1,312,152.5
1978	269,339	$2,359.6	1999	223,644	$1,024,928.0
1979	282,589	$3,091.6	2000	228,613	$1,212,866.4
1980	305,295	$4,148.8	2001	248,670	$1,423,121.4
1981	376,896	$5,538.1	2002	351,642	$2,314,813.3
1982	254,080	$5,355.8	2003	413,597	$2,762,387.1
1983	191,459	$5,711.9	2004	589,942	$4,196,160.5
1984	198,094	$10,093.4	2005	987,494	$5,309,565.5
1985	225,416	$17,596.0	2006	1,291,586	$6,642,007.1
1986	246,186	$28,014.8	2007	1,758,283	$9,738,938.3
1987	254,942	$71,613.7	2008	1,611,433	$10,707,439.3
1988	331,381	$225,916.2	2009	569,811	$3,641,979.9
1989	336,701	$302,180.0	2010	853,867	$4,919,917.3
1990	394,910	$444,302.0	2011	1,137,966	$7,025,401.6
1991	394,858	$553,792.7	2012	1,538,399	$8,550,851.2
1992	429,574	$730,961.4	2013	2,106,912	$10,523,238.9
1993	444,219	$881,254.0	**Total**	**21,184,138**	**$88,294,983.3**
1994	430,802	$886,139.6			

Nota: Valores Nominales.
Fuente: INFONACOT, Monto colocado en miles de pesos.

Asimismo, los trabajadores de México cuentan hoy con la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET), que tiene como propósito vigilar el cumplimiento de sus derechos laborales, de sus beneficiarios y sindicatos en estricta observancia de la Ley.

Por mandato constitucional, la PROFEDET garantiza la aplicación de las normas de trabajo en el ámbito de competencia federal. Como autoridad laboral, orienta y asesora a su población objetivo sobre los derechos y obligaciones derivados de las normas de trabajo, de previsión y seguridad sociales; concilia a las partes a fin de que se respeten estos derechos y en el servicio de representación jurídica, realiza los trámites necesarios ante los órganos competentes para hacerlos valer.

Estos servicios que se brindan de manera gratuita y a petición de parte, conforman el modelo de procuración de justicia laboral del Estado

mexicano, con el cual se garantiza la salvaguarda de los derechos de las y los trabajadores.

En la actividad económica la tutela de derechos laborales cubre las 22 ramas de la producción señaladas por ley y a las empresas de administración directa o descentralizada, así como las de contrato o concesión federal e industrias conexas. Geográficamente, además de contar con oficinas ubicadas en la capital de la República, la PROFEDET cuenta con oficinas de representación en 48 ciudades del país.

Desde nuestra perspectiva, la política laboral contenida en el Programa Sectorial deberá mantener y garantizar un papel importante y sostenido para acercar la justicia a los que menos tienen, asegurar la continuidad de los factores de éxito en los servicios de conciliación y representación jurídica, para ofrecer soluciones a la conflictividad de competencia federal con estricto apego a derecho.

Para ello, hemos establecido 6 estrategias que nos permitan cumplir el objetivo de salvaguardar y tutelar los derechos de los trabajadores, a saber:

1. Contribuir a eliminar la desigualdad y discriminación del mercado laboral y promover el trabajo digno y decente.
2. Prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger a menores trabajadores en edad permitida.
3. Ofrecer servicios gratuitos de procuración de justicia laboral: asesoría, conciliación y representación jurídica, cercanos, confiables y con apego a derecho.
4. Vigilar y promover el cumplimiento de la normatividad laboral.
5. Propiciar trabajo digno o decente, para brindar empleos en condiciones óptimas de seguridad y salud, y prevenir riesgos de trabajo, y
6. Proteger el salario y la capacidad adquisitiva de los trabajadores y sus familias, y contribuir a mejorar la economía familiar.[33]

En suma, desde la STPS, promoveremos una cultura laboral donde el sexo, la edad, la discapacidad, el estado de salud o cualquier otra condición, no sean obstáculo para la inclusión laboral. Una cultura que reconozca las capacidades y habilidades de todas las personas en el desempeño de su actividad laboral y que promueva la igualdad, la justicia y la dignidad como principios intrínsecos en el ejercicio fundamental del derecho al trabajo.

---

[33] Gobierno de la República, Programa Sectorial, Op. Cit.

IV. Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral

Históricamente, las relaciones obrero patronales en México se han desarrollado en un ambiente de paz laboral y entendimiento mutuo. En este sentido, la tarea primordial de la STPS radicará en conservar la paz laboral y promover el equilibrio entre los sectores laboral y empresarial, a través del respeto a los derechos de las partes, la conciliación y el diálogo en las revisiones contractuales, salariales y en los conflictos laborales.

Para hacer realidad este propósito, las autoridades laborales seremos siempre respetuosas de la autonomía sindical y estaremos atentos a fortalecer el diálogo, en un contexto de auténtica representatividad de los intereses de los trabajadores.

En esta tarea, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje ha sido soporte y base indiscutible de la paz laboral que prestigia a México, resolviendo con absoluta imparcialidad y apego a derecho, los conflictos laborales de competencia federal. Como lo ha venido haciendo desde su creación en 1927, mediante la conciliación y el arbitraje y como institución tripartita, este tribunal laboral contribuye de manera decidida a mantener el equilibrio en las relaciones de trabajo.

En el ámbito de los asuntos colectivos, se ha dado cumplimiento a las metas establecidas. Un dato revelador es que del total de emplazamientos a huelga ocurridos durante el año 2013, el 99.80% se haya resuelto de manera exitosa y que tan sólo se hayan registrado 418 estallamientos (Véase Cuadro 2). La meta para esta Administración es mantener por debajo del 0.5% el índice de estallamiento de huelgas.

Cuadro 2. Índice de estallamiento de huelgas.

CONCEPTO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Emplazamientos recibidos	7,390	9,045	10,814	13,207	12,682	10,950	9,877	9,192
Huelgas estalladas	55	28	21	19	11	13	19	18
Índice de estallamiento	0.74%	0.31%	0.19%	0.14%	0.09%	0.12%	0.19%	0.20%

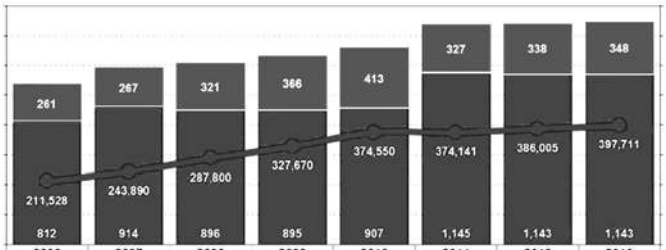
Fuente: JFCA, obtenida a través del Informe mensual de Labores que rinden las Juntas Especiales.

A pesar de los retos a que tiene que hacer frente como en materia de personal y carga de trabajo (Véase Figura III), la JFCA ha cumplido su tarea primordial de hacer que los trabajadores y patrones tengan acceso a una justicia laboral imparcial, pronta y expedita.

La STPS tiene claro el compromiso del gobierno de la República de privilegiar la conciliación, como medio eficaz para encaminar las relaciones entre los factores de la producción, mediante el diálogo y el entendimiento de las partes, en aras de asegurar la paz y armonía en los centros de trabajo.

Figura III. Carga de Trabajo Per cápita.

Carga de trabajo Per cápita-asuntos individuales



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PROMEDIO DE JUICIOS POR TRABAJADOR	261	267	321	366	413	327	338	348
PERSONAL JURÍDICO	812	914	896	895	907	1,145	1,143	1,143
EXPEDIENTES EN TRÁMITE	211,528	243,890	287,800	327,670	374,550	374,141	386,005	397,711

Fuente: JFCA, obtenida a través del Informe mensual de Labores que rinden las Juntas Especiales.

Para alcanzar este objetivo, se han planteado las siguientes estrategias dentro del Programa Sectorial:

1. Impulsar la legalidad y transparencia para que las relaciones obrero-patronales se fortalezcan mediante el diálogo y apego a la ley.
2. Privilegiar y mejorar la conciliación, procuración e impartición de justicia para garantizar certeza jurídica para los factores de la producción, y
3. Resolver con imparcialidad y legalidad, conflictos laborales de competencia federal.[34]

El crecimiento económico debe estar firmemente sustentado en un mecanismo de diálogo social que garantice la participación coordinada de los sectores de la producción, porque sólo a través de espacios participativos podemos construir mejores condiciones para el desarrollo de nuevas fuentes de trabajo. Por ello, desde la STPS, seguiremos sentando las bases para que sea el diálogo una herramienta capaz y confiable para dirimir diferencias y evitar el encono que afecta los niveles de productividad y competitividad.

[34] Gobierno de la República, Programa Sectorial, Op. Cit.

A manera de conclusión

El Programa que rige la actuación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se enmarca dentro de los 4 ejes de la política laboral nacional establecidos por esta administración y guarda plena concordancia con el objetivo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo de promover el empleo de calidad.

En este marco, la creación de empleos formales, mayor productividad, tutela de los derechos y paz laboral, son los instrumentos que nos permitirán arribar a la nueva gobernanza en el mundo del trabajo y, con ello, sumar esfuerzos para crecer, ser más competitivos, alcanzar mayores niveles de bienestar y lograr que los trabajadores accedan a los beneficios que les otorga la nueva legislación laboral.

Estamos ciertos que para alcanzar estos objetivos y lograr una eficaz instrumentación de este Programa, será fundamental el compromiso puntual y responsable de las autoridades laborales y sobre todo, la participación decidida de los sectores productivos.

Estoy seguro que el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, será una importante guía para la ejecución de políticas públicas eficaces de empleo, mismas que nos permitirán mover a México hacia el lugar que se merece y alcanzar un futuro con mayores condiciones de bienestar para todos los mexicanos.

Desde esta secretaría, seguiremos impulsando la creación de los empleos formales y productivos que requiere una población mayoritariamente joven y mejor preparada, resultado de la importante transición demográfica que hoy vive nuestro país y que es reflejo fiel del nuevo rostro de la sociedad mexicana, para alcanzar, como lo ha afirmado el Presidente Enrique Peña Nieto, un desarrollo que permita combatir con mayor eficacia rezagos como la pobreza, la desigualdad y la falta una debida protección social para todos los mexicanos.

Los servidores públicos que laboramos en la STPS, hemos reafirmado nuestro compromiso con la observancia de la legislación para hacer que la conciliación y el diálogo contribuyan a alcanzar una relación cada vez más armónica entre quienes son la verdadera fuerza motriz de la productividad, la competitividad y el crecimiento económico nacional: los trabajadores y empleadores de nuestro país.

Bibliografía

Alli, Benjamin O., *Principios fundamentales de seguridad y salud en el trabajo*, 2ª ed., OIT, Suiza, 2008, 191 pág.

CEPAL-División de Asuntos de Género, *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, mayo de 2008,144 pág.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), *Encuesta Nacional sobre Discriminación* (CONADIS), México, 2010.

Foro Económico Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012 sobre Igualdad de Género y Desarrollo*, Suiza, 2012.

Foro Económico Mundial, *Reporte de Competitividad Global 2013-2014*, Ginebra, Suiza, 2013, 551 pág.

Foro Económico Mundial, *Reporte del Índice Global de Brechas de Género 2012*, Suiza, 2012, 371 pág.

Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, 2013, 183 pág.

Gobierno de la República, *Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018*, México, 2013.

INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010. Base de datos de la muestra*, México, 2011.

INEGI, Estadísticas a propósito del Día Mundial Contra el Trabajo Infantil, México, 12 de junio de 2013,12 pág.

INEGI, "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Tercer Trimestre de 2013", en Boletín de Prensa Núm. 461/13, México, 12 de noviembre de 2013, 19 Pág.

INEGI, Esperanza de vida por entidad federativa según sexo, 1930 a 2012, disponible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo129&s=est&c=23598 (recuperado el 3 de septiembre de 2013).

INEGI/INMUJERES, *Mujeres y Hombres en México*, México, 2012, 169 pág.

INEGI, *Módulo de Educación, Capacitación y Empleo 2009 (MECE)*, México, 2010, 200 pág.

INEGI, *PIB Trimestral a precios de 2008. Variación Media anual a 2012*. México, 2012.

IMSS, Memoria Estadística 2012, en: http://201.144.108.20/imssdigital/conoce/estadisticas/Pages/memoria2012.aspx, (recuperado el 10 de enero de 2014).

Instituto Fonacot, *Información Financiera Trimestral de 2013*.

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), "Puestos de Trabajo Afiliados al IMSS al mes de noviembre de 2013", Comunicado de Prensa No. 144, México, 17 de diciembre de 2013, 2 pág.

Murray, Bárbara, "Hoja de Datos: Discapacidad y trabajo" en: Empleo para la justicia social y una globalización equitativa, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 6 de junio de 2012.

OIT, Tendencias Mundiales de Empleo juvenil 2013. Una generación en peligro (Resumen), disponible en: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_212725.pdf, (consultado el 9 de septiembre de 2013).

Organización Mundial de la Salud (OMS), *Informe sobre la salud en el mundo 1998. La vida en el siglo XXI. Una perspectiva para todos*, Suiza, mayo de 1998, 144 pág.

Sandoval Terán, Areli, *La importancia de la perspectiva de derechos humanos para abordar la complejidad de la problemática del agua*, 2005, en: http://www.cdhdf.org.mx/index.php?id=dfejul05agua, recuperado el día 18 de diciembre de 2013.

Sastre Ibarreche, Rafael, "El derecho al Trabajo ¿Un derecho en crisis permanente?", en Derechos Sociales. Instrucciones de uso, Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 2003, pp. 271-296.

Secretaría de Salud/Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA (CENSIDA), *Vigilancia Epidemiológica de casos de VIH/SIDA en México. Registro Nacional de Casos de SIDA*, México, actualización al 30 de junio de 2013, 20 pág.

STPS, *Sistema de Información Estadística Laboral, SIEL-OLAP, con datos de la ENOE*, II Trimestre 2013, México.

Calculadora de tarjetas de crédito bancarias, en: www.condusef.gob.mx, (recuperado el día 3 de septiembre de 2013).

Revista de Administración Pública

INAP

La responsabilidad social de la Administración Pública*

José R. Castelazo**

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre el nuevo rol del Estado: estimular la participación de la sociedad, ser corresponsable de la justicia social y promover equilibradamente el desarrollo.

Para concretar esta idea hay que considerar los tres ámbitos del gobierno y los tres poderes públicos que no desaparecen, sino transforman sus prácticas con el fin de asegurar un ejercicio cooperativo racional en función de los fines del Estado.

I. Contexto

Las circunstancias económicas, políticas, sociales y culturales imperantes en nuestros días derivan de una *globalidad* concentradora del poder en unos cuantos polos del mundo, que poseen la tecnología y el conocimiento, y por ello son dominantes en la llamada *era de la información*; al grado de crear circunstancias proclives a expandir su dominio transnacional de los mercados financieros y de bienes y servicios, basados en el paradigma de cimentar el bienestar colectivo en un desarrollo individual, soslayando el desarrollo integral y socioeconómico equilibrado.

II. Responsabilidad del Estado.

El término responsabilidad deriva del latín "*respondo"*, que hace referencia a aquella persona que se compromete con un asunto determinado, dicho compromiso lo dota de un sentido de obligatoriedad ética para cumplir con las consecuencias de sus actos y, al mismo tiempo, se refiere a su capacidad de respuesta ante posibles hechos que aún no ocurren.

---

* Algunas de estas ideas fueron presentadas en el Panel Magistral: Contexto Internacional del Congreso Internacional de Responsabilidad social en Buenos Aires, Argentina, el lunes 14 de octubre de 2013.

** Presidente del INAP.

La necesidad de vivir colectivamente lleva al ser humano a pertenecer a una comunidad política. Sólo mediante la cooperación que posibilita la vida colectiva es que se pueden satisfacer las necesidades más básicas. Sin embargo, para que pueda asegurarse la cooperación social es necesaria la existencia de formas de relación vertical. Por lo tanto, la existencia de la relación de liderazgo, dirección y coordinación que supone el gobierno define la naturaleza política de una comunidad.

A lo largo de la historia se han formado diferentes tipos de comunidades políticas, desde la *polis* de la Grecia antigua, pasando por las *civitas* romana, así como las comunas, los Imperios y las ligas de Estados. El Estado moderno, es decir, la forma de organización política vigente en nuestros días se originó en el Siglo XVI. Su característica principal es aquella que Max Weber identificó como el "monopolio de la fuerza física dentro de un territorio determinado".[1] En esta definición se hace referencia explícita a la soberanía que se tiene sobre un territorio. De manera similar lo había señalado mucho antes Jean Bodin[2] cuando definió la república –término usado entonces para denotar lo que ahora llamamos Estado– como aquel poder supremo, absoluto y perpetuo, es decir: soberano. Tal es la razón de que el Estado sea la organización política por excelencia. Sus elementos constitutivos son la población, el territorio y el gobierno. De la preservación de éstos, se desprenden sus fines: la seguridad y paz social, el bienestar integral de la población, la estabilidad política y económica y el desarrollo sustentable.

La asunción por parte del Estado moderno de la responsabilidad por el bienestar material de sus súbditos no es algo que haya estado presente desde un principio ni mucho menos fue un proceso de conquista sencillo. La idea de la responsabilidad social como el deber de hacerse cargo de las personas en situación de pobreza no siempre estuvo ligada al Estado. En la Edad Media, la noción de pobreza trascendía la falta de alimentos para abarcar aspectos como la indefensión, soledad y abandono. Para el cristianismo el amor al prójimo es un deber constitutivo. Se trata de una noción que le atañe principalmente a la Iglesia, específicamente a los monasterios. A ellos se unía el deber de la nobleza de proteger y ayudar a su gente cuando sufriesen una desgracia.[3]

Con el desarrollo de las ciudades en Europa en el siglo XIV, producto de un prematuro capitalismo, se pone en marcha un proceso de cambio social. Aparecen las primeras instituciones no eclesiásticas de ayuda a

---

[1] Ver Max Weber (1998), "La política como vocación", El político y el científico, trad. Francisco Rubio Llorente, Madrid.

[2] Jean Bodin (2010), Los seis libros de la República, trad. Pedro Bravo Gala, Madrid, Tecnos [publicación original en 1576].

[3] Ignacio Sotelo, El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive, Madrid, Trotta, p. 140.

los pobres. Se trata de hermandades fundadas por individuos piadosos con la finalidad de organizar la caridad. En esta época, la adscripción a un gremio en particular representó también una de las primeras formas de ayuda social.[4]

Los primeros antecedentes de una política social se desarrollaron dentro del marco del absolutismo, específicamente en su manifestación como despotismo ilustrado. El cameralismo alemán tuvo como objetivo principal fortalecer al Estado mediante la creación de bienestar generalizado. En esencia sostenían que el desarrollo económico no era un asunto exclusivo de la economía sino que abarca ámbitos de la administración del Estado.[5]

La consolidación del Estado social se gestó también en Alemania. A finales del siglo XIX, Otto von Bismarck, canciller del Imperio Guillermino, puso en marcha el primer programa de seguridad social. Aunque actuó con intenciones estratégicas al buscar incorporar a la institucionalidad del Estado a los obreros, se trató del primer esfuerzo en velar por sus condiciones de trabajo y los riesgos asociados a éste.

En el siglo XX algunos de los aportes más importantes en torno a la responsabilidad social del Estado se dan en Inglaterra. El primero de ellos fue la creación de los seguros de desempleo contenida en la *Unemployment Insurance Act* de 1920. Por otro lado, hay que resaltar el papel que tendrán dos ingleses para el origen del Estado de bienestar (*Welfare state*). Por un lado, Keynes quien desarrolló la teoría económica que le dio fundamento; por el otro William Beveridge, encargado de impulsar el proyecto en la práctica.

A pesar de que el rol del Estado ha cambiado con el paso del tiempo, la esencia de los fines que ha asumido sigue vigente. De ahí que se siga justificando la necesidad del Estado como el actor central de la dirección de los asuntos públicos. Su actuar va en dos sentidos: al interior de su territorio y al exterior en sus expresiones con otros actores en el contexto internacional. Esta función primordial, y reguladora, obviamente se fundamenta en la ley con todo un marco normativo especializado e intrincado por la cantidad de asuntos públicos a su cargo.

III. Estado de Derecho como responsabilidad.

En este apartado pretendo destacar una constante con relación a la aplicación del *Derecho* en la *vida pública*, pues aun cuando hay excepciones plausibles, en lo general éstas pasan desapercibidas y lo que más bien se advierte es una desvinculación entre la norma y la práctica,

[4] Ibidem, p. 141.

[5] Ibidem, p. 147.

no obstante que en la ingeniería constitucional y legal todo parece estar en orden.

A lo largo de la Historia de México se advierte una pálida cultura en el cumplimiento de los principios de legalidad y juridicidad, si atendemos a las percepciones sobre la importancia del cumplimiento de la Ley, vinculadas a costumbres atávicas que comprenden tanto a la sociedad como al gobierno en sus tres *ramas del poder* y en sus *tres órdenes* y que, desde luego, incluyen a los operarios de las normas, los *servidores públicos,* se puede afirmar que el apego al marco normativo no es uno de nuestros signos distintivos (Grupo Financiero Banamex-Accival, 2012).

Frente a esta realidad es pertinente plantearse dos interrogantes: ¿qué significa el Derecho para la Administración Pública? Y, viceversa, ¿cuál es el significado que tiene la Administración Pública para el Derecho?

El Derecho, como disciplina científica tiene por objeto el estudio de la conducta humana para la regulación de la convivencia social y, por otro lado, la Administración Pública se constituye como la expresión institucional concreta del gobierno, cuyo fin es coadyuvar al logro de los objetivos de cada rama del *poder público*.[6]

De esta forma, el Derecho, en su relación con la Administración Pública, regula la vinculación del servicio público con la sociedad, la forma en cómo se organiza el Gobierno y las funciones encargadas a los órganos públicos.

Tan intrínseca ha sido la vinculación entre la Administración Pública y el Derecho, que dio lugar al surgimiento del Derecho Administrativo, cuyo principal campo de estudio, según Gabino Fraga, son: "el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, y por la otra, comprende las normas que regulan la actividad de dicho Poder que se realiza en forma de función administrativa". [7]

El autor considera que el acto administrativo es la forma en cómo se hace valida "la finalidad principal del Estado, que es dar satisfacción al interés general por medio de la policía que comprende las medidas necesarias para salvaguardar el orden público, o sea, la tranquilidad, la seguridad y salubridad pública; por medio de intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares; por medio de los servicios públicos que otorguen las prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial".[8] Así,

[6] Eduardo García Máynez (2000), Introducción al Estudio del Derecho, 50ª ed., México, Porrúa, 2000.

[7] Gabino Fraga (2012), Derecho administrativo, México, Porrúa, p. 84.

[8] *Ibidem*, p. 227.

estos fines del Estado, pronto habrían de transformarse y enriquecerse, para dar lugar, entre otros, a los de Seguridad y Paz Social, la Estabilidad, el Bienestar Integral y el Desarrollo Sustentable.

Estos fines no sólo se sostienen en el Derecho Administrativo sino, por ejemplo, en el Derecho a la Información, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional Público, el relativo a los niños, a las mujeres, a la población de la tercera edad, los nuevos Derechos en materia civil, etc.

Pero la complejidad bajo la cual vivimos, ha provocado que la Administración Pública se haya transformado sobre la marcha y, en algunos casos, haya rebasado al marco constitucional y legal. Esta es una de las razones que nos llevan a analizar la situación actual del Derecho en su relación con la Administración Pública. En este sentido, se pueden formular las siguientes proposiciones:

Primero: El orden jurídico regulador de la Administración Pública se ha vuelto farragoso y obsoleto, lo cual provoca la incomprensión de los servidores públicos sobre el sentido de las normas jurídicas;

Segundo: La dificultad para vincular el Derecho a la práctica administrativa provoca que se considere como un obstáculo, lo cual conduce a la parálisis y la consecuente merma de resultados;

Tercero: Los servidores públicos no perciben claramente el sentido de su responsabilidad debido al desconocimiento de la Ley;

Cuarto: La observancia de la Constitución es desestimada en la práctica debido a que se han ignorado la educación y la capacitación sobre la relevancia del Derecho en el ejercicio del Poder Público;

Quinto: El Derecho se aplica más por temor a las sanciones que por la convicción de actuar conforme al deber ser.

La relación que mantiene la aplicación del *Imperio de la Ley* (*Rule of Law*) con la vida pública, es una noción que debe estar presente en todo momento. Aun cuando en ocasiones se advierte una desvinculación entre la norma y la práctica, los principios de legalidad y legitimidad, custodiados en la ingeniería constitucional de cada país, son aceptados y reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como compromisos que les permiten formar parte de esta organización mundial.

En este sentido, es importante el esfuerzo conjunto de varios países para dar cumplimiento a los Objetivos del Milenio. Con este instrumento de cooperación internacional se reconoce la responsabilidad global de los

diversos gobiernos para revertir los problemas de la pobreza y el deterioro del medio ambiente.

IV. El agotamiento del modelo estatista de responsabilidad social.

La representación del Estado es el gobierno, y éste se organiza en función de la Ley. Para ello se constituye en tres poderes: uno encargado de la creación de las normas (Legislativo), el otro de ejecutarlas (Ejecutivo) y el último encargado de vigilar su cumplimiento (Judicial). No por lo antiguo de este discurso, deja de ser vigente. El conjunto de las actividades del gobierno constituyen la Función Pública, presente en los tres poderes mencionados, así como en los tres órdenes de gobierno: el nacional, el subnacional y el local. Yo añadiría, superando la idea de que la Función Pública es exclusiva del Ejecutivo.

La naturaleza de la Función Pública es abarcativa. Una de sus manifestaciones principales es la Administración Pública. Si tomamos como base lo que señalan los especialistas en Derecho Administrativo, la finalidad principal del Estado es satisfacer el interés general a través del acto administrativo, el cual se manifiesta en tres formas: la primera, mediante la prestación de bienes y servicios públicos; la segunda, por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial, y la tercera, por medio de la policía para salvaguardar el orden público.

Ahora bien, la expansión del modelo de bienestar devino en una crisis. La presión que ejerció el aumento desmedido de demandas (*inputs*) al sistema político desembocó en dos graves problemas. Por un lado, una crisis de respuesta del sistema político que se manifestó como falta de racionalidad en la gestión administrativa. Por el otro, se generó una crisis de insumos, que se evidenció en la escasez de recursos por medios fiscales para mantener el alto gasto público.[9]

Ante la sobrecarga de demandas de la sociedad, el gobierno se muestra limitado para atenderlas, por lo que ha de compartir su responsabilidad privilegiando su función reguladora en las relaciones económicas y sociales. Con ello no se cuestiona el ejercicio de la autoridad, sino la capacidad del Estado para responder a cabalidad a las distintas demandas y exigencias sociales. La insuficiencia en el cumplimiento de las necesidades de los ciudadanos, deriva en una merma de la legitimidad del Gobierno.

Desde fines del siglo XX e inicio del XXI, esta apertura y colaboración con la sociedad civil es más evidente en el manejo de cuestiones de interés general. Se reconocen e incorporan derechos y beneficios en dos rubros:

[9] Luis F. Aguilar Villanueva (2013), “Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar”, Gobierno y Administración Pública, México, Fondo de Cultura Económica / Conaculta, pp. 275-279.

en la prestación de servicios públicos y en materia de protección de derechos humanos con énfasis en grupos en situación de vulnerabilidad.

Se ejemplifica con el transporte público, el tratamiento de agua, la recolección de basura, producción y distribución de energías, etc. De igual forma en el manejo de cuestiones específicas como grupos de protección al medio ambiente, atención a personas con capacidades diferentes. Lo anterior se logra mediante alianzas con la sociedad civil organizada, con diversos fines ya sean lucrativos o altruistas.

El Estado no tendría que renunciar a su responsabilidad y al ejercicio de su rectoría. Si recordamos lo que ha sucedido, cuando abandona su tarea de supervisión los resultados son desastrosos, basta hacer referencia a lo sucedido con el mercado financiero especulativo.[10]

La responsabilidad y razón de ser del Estado es cumplir con sus fines. Para lograr y mantenerla, es indispensable fortalecer la capacidad de coordinación y de comunicación permanente entre el gobierno, sus tres poderes y ámbitos y la sociedad que los sostiene. Al reconocer la legitimidad de intereses diferentes e incluso opuestos, evita abusar de determinados derechos o posiciones; es decir, se hace cargo de los costos y las consecuencias de las propias acciones, lo cual plantea una perspectiva pública y no particularista de los problemas sociales. Para ello, debe erigirse una fuerte institucionalidad del Estado que impida su captura por parte de intereses facciosos.

Esta responsabilidad se caracteriza por ser sistémica, la cual debe ser entendida en términos holísticos, ya que abarca las áreas política, económica, administrativa y legal. Una falla del gobierno tiene repercusiones en todo el sistema.

En el marco de la globalidad la responsabilidad del Estado significa asumir, justamente, la factibilidad del país en función del bienestar de su población,[11] esto en cooperación con los demás actores sociales.

V. Corresponsabilidad en la construcción del espacio público.

En el contexto de la globalización las posiciones tradicionales sobre el papel del Estado se han modificado, y por lo tanto, se replantea el concepto de lo público. Hasta hace algunos lustros, las funciones o actividades realizadas por el gobierno eran consideradas como “públicas” y el ámbito

---

[10] Me refiero a la crisis financiera de 2008-2009, de la que el mundo globalizado aún no se repone.

[11] José R. Castelazo, Administración Pública: Una visión de Estado, 2ª ed. Corregida y aumentada, México, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 4.

en el cual se desarrollaban era denominado “sector público” o “espacio público”.

De acuerdo con Nora Rabotnikov la noción de lo público implica tres sentidos básicos: primero, como aquello que es de interés o utilidad común a todos, es decir lo que atañe a todos; segundo, como aquello que es ostensible o manifiesto, es decir que está a la vista de todos y, finalmente, como aquello que es abierto o accesible a todos, por lo tanto, incluyente.[12] En consecuencia el espacio público al que nos referimos es un ámbito en el que se permite la participación de todos, se tratan los intereses comunes y todo se realiza de forma abierta y transparente.

Hoy en día, hablar de espacio público significa aludir al gozne entre aquello realizado por el gobierno y la sociedad civil en un solo espacio. Su concepto abarca todo lo realizable de manera conjunta. Por lo tanto, cuando se hace referencia al espacio público, reitero, se trata de algo más allá de lo específicamente gubernamental. Es en este contexto donde surge la gobernanza, la cual otorga responsabilidad a cada uno de los actores. Desde una concepción amplia, la gobernanza es estabilidad, seguridad, paz social, bienestar integral, empleo, inversión, desarrollo sustentable, en fin, todo lo que nos interesa como ciudadanos en lo particular y como sociedad organizada y que, al final, interesa al país.

Así, en la administración del espacio público es posible la participación de empresas privadas, asociaciones civiles o de otro tipo. Forma parte del colectivo y su uso es común para la ciudadanía. Los medios de comunicación y las TIC’s juegan un papel fundamental en su configuración, al incidir y orientar su comportamiento, particularmente diferenciándose de lo gubernamental. En este sentido el gobierno abierto constituye un esfuerzo de vinculación entre el gobierno y la sociedad dentro de un espacio público compartido.

Las alianzas o relaciones público-privadas (*public-private partnership)* son aquellos mecanismos de cooperación entre las instituciones gubernamentales y aquellas del sector privado, principalmente empresariales, con un objetivo común. Las formas en que se realizan las alianzas público-privadas pueden variar van desde la subcontratación, la gestión de negocios de utilidades públicas (*business management of public utilities),* y el diseño de organizaciones híbridas para compartir el riesgo o simplemente coproducción entre el gobierno y agentes privados.[13]

---

[12] Nora Rabotnikov (2010), “Discutiendo lo público en México” en Mauricio Merino (coord.), ¿Qué tan público es el espacio público en México?, México, Fondo de Cultura Económica / Universidad Veracruzana / Conaculta, pp. 28-30.

[13] Chris Skelcher (2005), “Public-Private Partnerships and Hybridity”, en Ewan Ferlie et al. (eds.), The Oxford Handbook of Public Management, Oxford, Oxford University Press, p. 347.

En un contexto en el que las relaciones entre el sector público y el privado se dan bajo la lógica de la gobernanza la responsabilidad social no debe caer únicamente sobre el gobierno, ni debe ser un esfuerzo aislado de las empresas privadas. Se requiere inevitablemente una colaboración entre ambos para generar mayor bienestar social.

Por lo tanto, las nuevas estrategias para combatir la pobreza deben radicar en establecer nuevas formas de colaboración social en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Dada la complejidad del problema deben buscarse soluciones incrementales y ordenadas en el corto y largo plazos, sin descuidar la inmediatez que exigen las condiciones socioeconómicas de la mayor parte de la población en México y en el mundo.

Es importante destacar que la conformación actual del espacio público, se encuentra en una constante confrontación: entre aquello que intentan determinar algunos grupos influyentes propietarios de los medios de comunicación versus lo que el campo de actuación gubernamental define como la agenda pública. A ello se agregan las presiones de los poderes fácticos y de la sociedad por incidir en este nuevo espacio público, que necesita de canales democráticos de participación con la finalidad de incluir a todos los integrantes de la población.

El espacio público tiene, además, una dimensión social, cultural y política. Es un lugar de relación y de identificación: de manifestaciones políticas, de contacto entre la gente, de vida urbana y rural y de expresión comunitaria. En este sentido, la calidad del espacio público se podrá evaluar sobre todo por la intensidad y la calidad de las relaciones sociales que facilita, por su capacidad de interactuar entre distintos grupos y la capacidad de contrastar diferentes comportamientos sin que por ello deje de estimularse la identificación simbólica, la expresión y la integración cultural.

El espacio público, expresión política por excelencia, supone dominio público, uso social colectivo y diversidad de actividades; es ahí donde efectivamente acontece o no la distribución del poder. En este marco, existe gran cantidad de posibilidades de expresión hasta llegar al espacio virtual, con retos para los tres actores públicos: al gobierno para regularlo y la sociedad y ciudadanía para utilizarlo mediante la aceptación tácita y expresa, según el caso, de una responsabilidad compartida.

Si la noción de espacio público se refiere también al lugar de convivencia de la sociedad, aquel en donde cohabitan la población y el gobierno para realizar actividades comunes, la construcción de dicho espacio debe abordarse con un enfoque de corresponsabilidad.

La responsabilidad que le corresponde al gobierno, en la configuración de este escenario compartido, supone la habilidad para manejar y solucionar lo mejor posible los conflictos. En una situación en la que los recursos son

siempre escasos y las demandas por parte de la sociedad son siempre muchas y crecientes, toda decisión gubernamental es inevitablemente política y por lo tanto pública. Desde la otra orilla, las decisiones en las que incurran los demás actores, son igualmente políticas y públicas.

La calidad de este espacio se puede evaluar sobre todo por la intensidad y la profundidad de las relaciones sociales que prohijan, por su capacidad de interactuar entre distintos grupos y de contrastar diferentes comportamientos sin que por ello deje de estimularse la identificación simbólica, la expresión y la integración cultural, en espacios físicos o virtuales; hay que resaltar la importancia de las redes sociales como un mecanismo que facilita la expresión informal del sentir de un sector de la sociedad y que puede influir en la toma de decisiones.

Además, el espacio público posee características democráticas: es propiedad de todos y, por lo tanto, de nadie en lo particular. Aunque participan conjuntamente sociedad y gobierno se reconoce a éste último como el representante legal y legítimo de la autoridad. La estabilidad, seguridad, paz social, bienestar integral, empleo, inversión, desarrollo sustentable, en fin, todo lo que nos interesa como ciudadanos en lo particular y como sociedad organizada, define una agenda pública, que se debe precisar más allá de la que establece el gobierno.

En consecuencia, el espacio público se constituye como un lugar en que se alienta el intercambio de opiniones, los debates y la reflexión de los diversos proyectos. Más aún, dada su naturaleza, alienta la diversidad y pluralidad. Para que esta pueda expresarse se fomenta la creación de lugares públicos como bibliotecas, cafés, calles, plazas y jardines.[14] De esta manera se crea una relación positiva entre la concepción física y social del espacio público.

La actividad del gobierno queda más clara al remontarse a su origen etimológico. El término gobierno deriva del griego *kibernetes* el cual designa al timón de los barcos. El timón asegura el rumbo y controla el equilibrio de la nave; de ahí surge el haber adoptado estas acepciones por analogía, para nombrar a la institución que representa al Estado y al capitán de la nave identificarlo como el gobernante.[15]

Siguiendo con la analogía del gobierno como el timón, el gobierno debe ser capaz de dar un buen rumbo a la sociedad sorteando los diferentes intereses particulares. No debe ser rehén de ningún actor de la sociedad.

Salvaguardar la estabilidad y la paz social, es responsabilidad tanto del gobierno como representante del Estado y de la Administración Pública a

[14] Ricardo Uvalle, (2010), Nuevas racionalidades de la Gestión Pública, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp. 44 y 45.

[15] José R. Castelazo, op. cit., p. 19.

través del conjunto de sus instituciones; prioridad que no sólo es para dicho gobierno, sino también para la sociedad. Por ello, ambos están llamados a mitigar el conflicto social, la escasez económica y el enfrentamiento político destructivo, de manera que existan espacios lo suficientemente amplios para encontrar salidas conjuntas a problemas difíciles y complejos.[16]

En esencia, la responsabilidad social del gobierno reside en todo aquello que agregue valor a la cohesión de la nación. La articulación de los diversos y múltiples intereses sociales hace compleja la acción gubernamental. Cuando se considera el bienestar integral de la población en el proceso de la toma de decisiones, se agrega valor social. El producto de las interacciones corresponsables de la vida comunitaria es la gobernanza del espacio público.

Este espacio público de corresponsabilidad no es otra cosa que la gobernanza. Como apunta Luis F. Aguilar, "la gobernanza es un enfoque/concepto posgubernamental de gobernar". Su fundamento principal reside en remarcar "la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que la reproducción del proceso directivo estructurado única o primordialmente por la acción del gobierno".[17] Más aún, la sociedad contemporánea debe ser consciente de que para resolver sus problemas de bienestar y de seguridad en las actuales condiciones globales, se requiere construir nuevas formas de acción pública que sumen en sinergia el liderazgo del poder público con las competencias del sector privado, como la productividad y la innovación y el conocimiento y sensibilidad de las organizaciones sociales.

En este esquema de gobernanza, el gobierno se vincula con sus elementos constitutivos, propiciando siempre la sustentabilidad de forma transversal, fomentándola a través de la educación y la cultura para generar conciencia de los valores que lo sostienen. (Véase tabla 1)

	Tabla 1. Deber del Gobierno con los elementos del Estado.	
Gobierno	Con respecto al Gobierno	Velar por el interés público sobre los intereses particulares. Actualizar constantemente el marco normativo e innovar las prácticas. Prepara y profesionaliza servidores públicos.
	Con respecto a la Población	Promueve el desarrollo y la justicia social. Proporciona bienes y servicios tangibles e intangibles. Plantea mecanismos de cooperación y participación.
	Con respecto al Territorio	Protege recursos naturales y el medio ambiente.

Elaboración propia.

[16] Ibidem, p. 25.

[17] Luis F. Aguilar, op. cit., p. 298.

VI. El futuro: la Agenda.

Para lograr una adecuada conducción del Estado, el gobierno debe actuar con sentido de vocación y profesionalismo.

*Vocación***.** La vocación es un llamado interno que nos lleva a realizar alguna acción en particular. En el caso de la política y la administración pública las características que asume la vocación son muy especiales. No cualquiera puede realizar la tarea de un político o de un administrador público.

*Profesionalización***.** La profesionalización la entiendo como un proceso perfectible, al cual se somete un individuo con el objetivo de pulir su quehacer. Los servidores del gobierno y de la Administración Pública no pueden ser ajenos a este proceso de crecimiento individual y colectivo. La profesionalización debe idearse para cubrir todos los niveles jerárquicos, puestos y plazas, bajo el riesgo de continuar abriendo una brecha cada vez más ancha y profunda entre la estructura operativa y de supervisión, de un lado, y la de coordinación y dirección.

Se trata de garantizar que el acceso a los cargos administrativos sea con base en el mérito y la preparación. Un buen servicio público debe partir de los principios de legalidad, honestidad, vocación del servicio público, lealtad institucional y estabilidad en el cargo, remuneraciones y prestaciones dignas, igualdad de oportunidades, conocimiento y capacidad, desempeño por resultados e imparcialidad.

*Interés público***.** La orientación que proporciona el gobierno sobre la gestión de los asuntos públicos debe tener en todo momento en mira al interés público. Aunque el gobierno siempre está sujeto a presiones por parte de los intereses particulares de algunos grupos o sectores de la sociedad poderosos, debe ser capaz de mantener el rumbo. Actuar con base en el interés público es actuar en beneficio de aquello que es común a todos.

*Apertura***.** Para lograr el interés público el gobierno y la Administración Pública deben ser abiertos y rendir cuentas. En esencia la transparencia trata de abrir los asuntos públicos manejados por el Estado al escrutinio de la ciudadanía, amparándose en el derecho a la información y en la obligación de rendir cuentas sobre la forma, fondo y contenido de las decisiones públicas y su gestión. Visto así, la transparencia afecta a todo el sistema político y a toda la sociedad.

Una de las consecuencias más importantes de la transparencia estriba en que dota de poder real al ciudadano, además de servir para lograr el objetivo de la supervivencia del Estado. Lo anterior conduce a la creación

de una nueva relación de convivencia entre el poder público, la sociedad civil y los ciudadanos. De ahí que sea un valor implícito de la democracia. La transparencia es una de las condiciones de la rendición de cuentas en la medida en que reduce o elimina la asimetría de posesión de información entre el gobierno y la ciudadanía. Esta opacidad, producto del desigual acceso a la información, es la fuente de la corrupción. Sólo cuando los políticos, funcionarios o servidores públicos saben que la población tiene acceso a toda la información que manejan y a los registros de las decisiones que han tomado, se eliminan los incentivos para caer en comportamientos no éticos. Es decir, la corrupción es posible en aquellas situaciones en las que el margen de discrecionalidad es amplio. Por lo tanto, cualquier estrategia que busque eliminar la corrupción debe partir de un fomento a la transparencia. (Véase, tabla 2)

Tabla 2. Responsabilidad social de los actores en la gobernanza.	
El gobierno debe:	Actuar con sentido de vocación y profesionalismo. Fortalecer las instituciones con eficacia, eficiencia, congruencia y honestidad. (conocimiento y aplicación de la Ley). Fomentar medidas anti-corrupción e integridad (transparencia y rendición de cuentas y participación social).
El sector privado debe:	En coordinación con el sector público, fomentar la creación de asociaciones público-privadas. Para atender los múltiples asuntos de interés general Crear códigos de ética para las empresas socialmente responsables que sean respetuosos del marco normativo y que no atenten contra las libertades.
La sociedad debe:	Fomentar mecanismos de participación ciudadana con el uso de tecnologías de la información y comunicación para la prestación de bienes y servicios públicos (redes sociales y gobernanza electrónica). Abrir espacios para observatorios ciudadanos.

Elaboración propia.

Bibliografía.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2013), “Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar”, *Gobierno y Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica / Conaculta.

Castelazo, José R. (2010), *Administración Pública: Una visión de Estado*, 2ª ed. Corregida y aumentada, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Fraga, Gabino (2012), *Derecho administrativo*, México, Porrúa.

García Máynez, Eduardo (2000), Introducción al Estudio del Derecho, 50ª ed., Porrúa, México,.

Rabotnikov, Nora (2010), "Discutiendo lo público en México" en Mauricio Merino (coord.), ¿Qué tan público es el espacio público en México?, México, Fondo de Cultura Económica / Universidad Veracruzana / Conaculta.

Skelcher, Chris (2005), "Public-Private Partnerships and Hybridity", en Ewan Ferlie *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press.

Sotelo, Ignacio (2010), *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Madrid, Trotta.

Uvalle, Ricardo (2010), *Nuevas racionalidades de la Gestión Pública*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Weber, Max, (1988), "La política como vocación", *El político y el científico*, trad. Francisco Rubio Llorente, Madrid.

Revista de Administración Pública

INAP

Presente y futuro de la profesionalización del gobierno en México.

Manuel Quijano Torres*

> "Nada se pierde por no esforzarse en expresar lo inexpre-sable. ¡Lo inexpresable! más bien está contenido –inexpresablemente– en lo expresado".
>
> L. Wittgenstein

I. Democracia

En nuestro mundo contemporáneo la democracia es la consecuencia de la lucha de los hombres en contra de muchos autoritarismos y muchas prohibiciones, es por lo mismo uno de los medios más significativos por, para y en los cuales transitamos de la naturaleza a la cultura, pero vivir en ella como sociedad es complejo, pues abarca los ámbitos político, económico, jurídico, administrativo y social, en pocas palabras es una forma de ser, hacer, actuar y pensar dentro de un tejido social establecido y regulado.

Resultado de lo anterior, la democracia es un deber ser, que sólo puede tener cabida si es parte de una concepción de las actitudes democráticas de los individuos que la reconocen como parte de la política y la posibilidad de conducir a la sociedad mediante la conciliación de intereses y encontrar soluciones pacíficas a los problemas sociales y a las controversias.

La democracia es una acción política que consiste en el traspaso del poder de un grupo de individuos a otro grupo, bajo acuerdos y reglas ya acordados por todos los actores que participan en la misma.[1] De forma más evidente, se refiere a aceptar la incertidumbre de ganar o perder el poder frente a elecciones cuyo resultado nadie puede conocer de antemano. Por eso la democracia se consolida cuando los perdedores del proceso

* Director General Adjunto de Academia Diplomática, Instituto Matías Romero. Secretaría de Relaciones Exteriores.

[1] Alain Touraine, *¿Qué es la Democracia?*, Cuarta reimpresión, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999

electoral desean intentarlo de nuevo y dentro de las mismas instituciones en las que acaban de perder. Por su parte, los ganadores se comprometen a trabajar para todos procurando integrar a todas las fuerzas políticas relevantes a fin de que –mediante la crítica, el consenso y el acuerdo– concluyan que lo mejor que pueden hacer es someter sus intereses y sus valores a los resultados electorales y a los intereses nacionales.

La historia no conoce ningún otro medio para alcanzar ese arreglo institucional, en la que los actores políticos compiten por el poder a partir de reglas básicas aceptadas, supervisadas y respetadas por todos. Toda la literatura académica que se ha producido acerca del tránsito hacia un régimen democrático en la segunda mitad del siglo XX y lo que ha transcurrido del actual, destaca invariablemente la importancia de que los pactos entre adversarios como cimiento y motor de la democracia se deben respetar o no se logra la transición. No hay autores, ni ejemplos históricos, ni criterio objetivo alguno que escape de esa lógica pactada como principio indispensable del régimen democrático. De hecho sería imposible entenderlo de otra manera. Democracia abierta y estricta a la vez: tan abierta como la pluralidad de los protagonistas que formulan un acuerdo de convivencia pacífica y tan estricta como el rigor con el que han de acatarse las reglas del juego. No hay alternativa posible, la renuncia al acuerdo civilizado puede llevar a la sociedad a la ruptura del pacto y de la paz social.

II. Democracia y Función Pública

El camino del triunfo político no termina con una elección, el siguiente paso es que los ganadores valoren la función pública, pues ésta se construye por elementos que van desde la educación y formación permanentes de los servidores públicos hasta el enriquecimiento del espíritu por el placer de servir.[2]

Así, en los estados contemporáneos los gobiernos nacionales y sus administraciones públicas son los garantes de la dirección y la coordinación de la convivencia en el espacio de lo público. La acción del gobierno, por medio de la Administración Pública, es la estabilizadora de la afirmación democrática que representa, por un lado la consecución permanente de la legitimidad mediante la toma de decisiones correctas y acciones eficaces y, por otro, la impulsora de las elecciones en una sociedad que aspira a la igualdad de oportunidades, la libertad, la politización y la justicia social.

La Administración Pública es el universo que contiene, atiende y vigila las funciones básicas, complementarias y en ocasiones coyunturales, que toda sociedad requiere para su adecuado funcionamiento.

---

[2] Mary Warnok, G*uía ética para personas inteligentes,* México, Fondo de Cultura Económica, 2002

De ahí que la Administración Pública deba dejar atrás viejos modelos excesivamente injerencistas, radicalistas, intimistas y de botín. Hoy en día debe reflejar al menos dos principios básicos: a) Los principios clásicos administrativos de eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad con resultados de calidad óptima, con la cantidad suficiente, en la oportunidad deseada y con el trato educado; y b) los valores democráticos de trabajar y colaborar con las organizaciones sociales, con la utilización de mecanismos y usos tecnológicos y sin olvidar que los servicios otorgados deben facilitarse con instituciones políticas-democráticas con servidores públicos motivados y con espíritu profesional.

Una sociedad no es moderna porque tenga acceso relativamente fácil a instrumentos científicos y tecnológicos, lo es porque tiene ideales y es capaz de participar con responsabilidad de manera comprometida en la vida nacional de una nación; a su vez, una Administración Pública es moderna porque proporciona confianza[3] y seguridad (jurídica, económica, social y pública) presente y futura al individuo, a la familia, a la sociedad y al Estado.

La Administración Pública es un crisol donde caben la universalidad del conocimiento y la convivencia de las disciplinas; por lo mismo cumple con su razón de ser a partir de su alteridad y su capacidad de mediación. Inclusive más allá, "responde al problema de la diversidad que no intenta reducir la variedad a la unidad homogénea, sino crea y permite cierta libertad".[4]

El crecimiento de los grandes aparatos administrativos en la segunda mitad del siglo XX y lo que va del actual no fue lineal ni repentino. Su explicación radica sobre todo en las atribuciones que los estados fueron arrogándose para cumplir políticamente con las demandas y necesidades de una población cada vez más consciente del imperativo que tienen los gobiernos por ganar legalidad y legitimidad.

Cuando el gobierno reconoció su compromiso con los gobernados en materia de calidad de vida, desarrollo, seguridad, procuración de justicia y certidumbre institucional, a los cuerpos burocráticos les fue exigido un perfil de servidor público cuyas evaluaciones ciudadanas se habrían de conectar con un sentido de juicio acerca de su desempeño, así como de la aptitud y actitud vocacionales.

Por lo mismo, Max Weber propuso que la legitimación de la función pública se sustentara en una burocracia de resultados, racional, eficiente

---

[3] Tomás, Miklos,. Coord. *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, México, IFE y Siglo XXI Editores, 2000

[4] Bernard, Crick, *En defensa de la política*, Barcelona, España, Kriterios Tusquets Editores, 2001

y con servidores públicos profesionales[5]. La interpretación política del modelo weberiano dio lugar a la división de la burocracia en políticos, científicos y burocráticas, pues la inmediatez de atender coyunturas e intereses supeditó la administración pública a la economía; lo cual también representa una determinante para la profesionalización.

La profesionalización en la función pública ha sido una larga lucha que encuentra enormes obstáculos ocasionados por la corrupción y la resistencia al cambio, de ahí la necesaria vinculación entre democracia y función pública, pues es vital que con la democratización se le otorgue a la ciudadanía y al sector productivo la certidumbre de que encontrarán estabilidad y coherencia.

III. Profesionalización

El servidor público es el elemento esencial en nuestras administraciones públicas, entonces profesionalizar significa –en una de sus múltiples acepciones– la idoneidad entre las funciones deseables y quienes las desempeñan. Lo anterior significa que deben agregarse otros elementos a esa primera definición, tales como apertura y transparencia en los criterios de incorporación al aparato público, a fin de asegurar que realmente lleguen, permanezcan y asciendan los mejores servidores públicos y, por lo tanto, puedan ser evaluados y, en su caso, reconocidos cuando realmente sirven a la sociedad y no a intereses inmediatos de cualquier signo; profesionalismo que es también educación continua, con lo cual se combate la improvisación y se aspira a hacer mejor lo que ya se sabe; profesionalización en un marco de leyes y de seguridad laboral, que signifique, en el marco de la ética pública, demostrar la vocación de servicio y la posibilidad de prestarlo cada vez con mejores calificaciones. Profesionalizar para darnos la oportunidad de poner en marcha un nuevo código ético, activo y capaz de inspirar a quienes se desempeñan en la función pública y ponerla decididamente al servicio de la democracia y la nación.

Ahora bien, políticos, científicos y burócratas tienen mucho en común; lo primero es que su trabajo se debe a la sociedad, a su historia, tradiciones y costumbres. De ahí que su marco lógico de desempeño es político-administrativo, lo cual los obliga a colaborar con la mayor objetividad posible y les permite realizar los cambios de gobierno democráticos sin mayores sobresaltos sobre la vida social.[6]

---

[5] Para abundar en el tema se puede ver a Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1987, pp. 1047-1117.

[6] Sobre estos elementos de la Burocracia véase a Robert Brown, “Burocracia: la utilidad de un concepto”, en Kamenka, Eugene, *La Burocracia trayectoria de un concepto*, México, FCE, 1981, pp. 247-283.

Entonces, la profesionalización es un conjunto de valores y signos resultantes de la politización de la sociedad que demanda y necesita un sistema regido por una cohesión interna accesible para todos, con el propósito de identificarse como grupo social de manera perdurable.

La profesionalización es una traducción de anhelos acerca del comportamiento descifrable de las decisiones gubernamentales sobre el destino de nuestros impuestos, pues la sociedad desea que su gobierno funcione y sea transparente en el tránsito "impuestos-servicios-rendición de cuentas."

Lo significativo del aparato burocrático es que sólo puede adquirir sentido en la medida en que esté al servicio del ciudadano y, a la vez, opere como un sistema de fiel interpretación de lo que espera la sociedad de ese aparato.

Hace aproximadamente 230 años, la Revolución Francesa dijo un no al poder absoluto. Hoy en día ese no es un anhelo social pero al poder de la burocracia laberíntica, sobre regulada, nociva y que agrede las relaciones de convivencia productiva entre sociedad y gobierno.

Ahora bien, ese no, contiene paradójicamente una afirmación que es una benéfica oposición al libertinaje que facilita cualquier tipo de intercambio de mercancías. De ahí el necesario establecimiento de los límites y su permanente exploración acerca de lo público y lo privado, pues lo que significativamente perfila a la profesionalización es su capacidad de análisis, crítica y autocrítica de ver, identificar e interpretar en ambos lados de límite y la razón de ser del límite. En otras palabras, la profesionalización va más allá de un convencionalismo pasajero o de un artificio que reproduce nudos y fuerzas nocivas mediante normas infértiles.

La profesionalización es ese no que arroja la sociedad moderna y constituye la primera línea de su defensa. Es un no que acota el desembocamiento del poder absoluto del príncipe y su corte, y es un sí que le posibilita operar con el fundamento y el sentido del espíritu de servir.

Me parece que solamente en la medida en que reconozcamos el valor de esta paradoja superaremos nuestra ignorancia acerca de la oposición entre la lógica del poder que es el pensamiento de sobrevivencia social y la lógica del capitalismo que es el pensamiento de los satisfactores del bienestar y el confort.

En efecto, el capitalismo no nació de la democracia, ni la democracia engendró al capitalismo. La relación entre ambas, sin embargo, en estos albores del siglo XXI, se refiere a la construcción mejorada entre el ser humano solidariamente social y el ser humano hijo de la tierra, por lo mismo el significado es claro: el análisis de la paradoja confirma que la

profesionalización reconoce la existencia del conflicto, por lo cual negocia y concilia políticamente al ser social con el individuo ignorante y vacilante del significado de la contradicción.

Considero que la profesionalización manifiesta la conciliación, pues no son irreconciliables (lo público y lo privado) y, en todo caso, la oposición no siempre es evidente, porque los intereses llegan a ser compatibles en términos de privilegios para las dos partes.

La resonancia de la profesionalización es múltiple pues se repite esa dialéctica de la oposición, la medición y la transformación. De ahí que tampoco nos debe sorprender la vida breve de las normas y lineamientos, ni el vaivén de lo continuo y lo discontinuo acerca de las acepciones y concepciones que ha tenido la profesionalización.

Por lo mismo, la profesionalización en el futuro, debe tender a evitar su disgregación conceptual y concebírsele como un pensamiento que por su naturaleza varía de matices, pero no de color y consecuentemente su forma atenuada tenga continuidad; como un pensamiento que problematiza y resuelve, que reflexiona y genera resultados y como un pensamiento multidimensional que conduce políticamente y trasciende los micro cosmos sin alterar la composición e idiosincrasia de nuestro temperamento y carácter.

IV. El caso de México

Lo anterior significa que llevamos poco más de medio siglo reuniéndonos en congresos y foros con el propósito de intercambiar ideas, conocimientos y transmisión de experiencias acerca de las mejores prácticas; y en esencia todo parece una tautología que gira alrededor de seis grandes temas: a) la mejora de la Administración Pública en términos de resultados; b) la aspiración gubernamental de ganar o recuperar la confianza de los gobernados; c) la mejora del personal en materia de administración, desarrollo y profesionalización del personal público; d) la actualización del marco jurídico de las relaciones laborales de los trabajadores de base y de confianza al servicio del Estado; e) el planteamiento del desempeño ético, la vocación de servicio y la prevención y combate a la corrupción y, f) la formación, capacitación y actualización de servidores públicos.

Los seis rubros arriba mencionados varían en intensidad según los intereses, tiempos y prioridades de las instituciones convocantes, pues lo interesante del caso es que el diagnóstico acerca de las relaciones entre la sociedad y los servidores públicos es, en esencia, el mismo: la percepción de la población de que la Administración Pública es ineficiente, ineficaz, insensible a las demandas y necesidades sociales, floja, lenta, tortuosa y corrupta.

Las respuestas gubernamentales han sido en esencia las mismas:

a) La adecuación del marco normativo. Que abarca desde el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *de las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado*, así como la creación de los apartados A y B del artículo 123, hasta la emisión de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y circulares con sus consecuentes e infinitas interpretaciones, pues el espíritu de tanta normatividad señala que lo que impera es la desconfianza de la sociedad hacia los servidores públicos, y peor aún, entre servidores públicos.
b) La creación de instituciones: se han creado, transformado o aún permanecen, entre otras, la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y hoy la Secretaría de la Función Pública. Todas esas dependencias han sido, en gran medida, las responsables de mejorar la administración de personal público.
c) La mejora organizacional: se han ideado, entre otras, la declaración patrimonial, los códigos de ética, los testigos sociales, la introducción de las tecnologías de la información y las comunicaciones, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, por citar algunos.
d) La atención educativa; tal es el caso de una de las razones fundacionales del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), la creación de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en 1958 en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y, desde entonces, el impulso a la creación de Licenciaturas, Maestrías y Doctorados en Administración Pública, tanto en México como en el extranjero.
e) El cuidado de las relaciones gubernamentales con los sindicatos de los trabajadores al servicio del Estado.

No creo cometer un grave error si afirmo que la historia de la Administración del Personal Público en México inició en 1958 con la Reforma Administrativa del Presidente Adolfo López Mateos y la creación de la Secretaría de la Presidencia como una dependencia con funciones vinculadas con la planeación, control y evaluación, así como con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), pues es la historia de las respuestas que las diversas administraciones han dado desde entonces ante la pretensión de articular, por un lado, *tradiciones* asentadas entre los trabajadores de base y, por el otro la *sabiduría* de un sistema político basado en la lealtad de los trabajadores de confianza.

Posteriormente con la alternancia en el año 2000, el gobierno de la República cambió algunas reglas con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Por supuesto que han habido otros esfuerzos significativos cuyas intenciones han sido mejorar las condiciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado; así como el diseño de instituciones políticas, normas y reformas orientadas a la profesionalización de los servidores públicos y combate a la corrupción, pero –en lo general– han sido políticas inciertas y de dudosa significación de eficiencia y eficacia.

Además, se han estudiado experiencias en materia de servicio civil y profesionalización en otros países y se han realizado foros nacionales e internacionales con expertos en la materia, académicos y agrupaciones de la sociedad civil. En todos los casos los esfuerzos han sido y son plausibles, pero los resultados ante el gran evaluador (la sociedad) siguen siendo de reprobación.

La baja calificación que la sociedad otorga al gobierno se debe a varios factores:

a) La sociedad mexicana es –en términos socio-económicos- muy desigual y por lo mismo los grupos sociales exigen unidimensionalmente prioridad a sus intereses y asuntos.
b) La educación y la cultura en México son pocos proclives a reconocer la importancia y el significado de los servidores públicos y, simultáneamente, aún existen servidores públicos con baja autoestima y desdén por su propio trabajo.
c) Los casos interminables de corrupción de la Administración Pública son motivo de noticia de primera plana con el consecuente descrédito de toda la institución y los servidores públicos.
d) La concepción de que la Administración Pública es un botín sin importar el color del partido político se ha robustecido en la sociedad.
e) La ideología imperante en favor del mercado, la acumulación de capital, el individualismo y la falta de solidaridad social son factores que consideran que la burocracia es un mal necesario.

El diagnóstico presentado en sus dos vertientes: por un lado los esfuerzos gubernamentales por profesionalizarse y por el otro el desdén, en lo general, de la población a colaborar con la mejora de la Administración Pública, nos lleva a la conclusión de que estamos en punto muerto.

No obstante, algo que ha cambiado y con seguridad destrabará el estancamiento del diagnóstico arriba señalado, es la democracia alternativa que vive México en sus tres órdenes de gobierno.

La garantía de que los sufragios son efectivos y de que es posible ratificar o rectificar la actuación del partido político gobernante, obliga a un mayor esfuerzo por ambas partes (sociedad y gobierno) a mejorar las relaciones y romper el círculo vicioso corruptor-corrompido.

V. El futuro de la profesionalización

La profesionalización no fue concebida en algún centro publicitario de alguna compañía de mercadotecnia y gerencialismo, sino en esa zona de reflexión que es la tierra del diálogo, la crítica, la germinación de las ideas, las instituciones, las creaciones y las obras con sentido social. Una concepción diferente y, sin embargo, la misma. La actitud de los servidores públicos de vanguardia en permanente punto de crítica y autocrítica que avanzan hacia ese lugar accesible para todos, donde todos tengamos cabida y que alcance para todos, es decir, un mundo con servicios públicos accesibles para todos.

Pero las polémicas acerca de la Profesionalización no se disipan; se reagrupan en órdenes históricos, convulsiones políticas y pactos sociales. Se proyectan en aspiraciones sin determinismos de lo que puede, tiene y debe ser un servidor público con carácter. De ahí que la profesionalización no es una aspiración repleta de excentricidades, sino una entrañable relación que une y separa lo público de lo privado, pues son dos vocaciones, dos aspiraciones y dos proyectos de vida.

Definir la profesionalización es relativamente fácil en términos de un perfil, pero es más compleja en términos de su formación, pues es el parto de una escisión interna: la conciencia que nos invita al examen de nosotros mismos y que consiste en domesticar el fuego como lo hizo Prometeo. Es decir, el tema de la oposición entre la cultura y la naturaleza. Por un lado, tenemos los fines del Estado, la cultura de la legalidad y las responsabilidades de los servidores públicos; por el otro, la naturaleza egoísta y mezquina del hombre que se niega a entender el significado del *ethos* como un proceso educativo y evolutivo.

La voluntad de cambiar el mundo es debido a que algo no nos gusta de la realidad, entonces lo que estamos cambiando son los límites de lo deseable y lo factible. Véase la profesionalización como una aspiración presente y futura que se manifieste en la Administración Pública, pues pertenece al mundo de los hechos.

El problema es que con el tiempo ha transcurrido una metamorfosis dialéctica de certezas y temores acerca de la incomprensión de la profesionalización de los servidores públicos, pues ésta es producto de la desconfianza y del laconismo de las partes.

El escepticismo es rebatible, porque al preguntar: ¿cómo profesionalizar? estamos en el mundo de lo que puede ser creado. Entonces, ¿Es posible desvanecer el egoísmo y trasformar a la corrupción de algunos servidores públicos en civilización y cultura mediante la profesionalización? Las resonancias son múltiples, pues los seres humanos somos depositarios de propiedades contradictorias, categorías lógicas e ilógicas y de zonas de confort difíciles de cambiar, pero no imposibles.

Hay múltiples ejemplos de que si es posible transitar de la barbarie del botín a la civilización innovadora, mediante el apoyo de instrumentos e ideales que conjugan vocación, educación y algunos otros atributos que ligan a la vida con la calidad de vida, a la conciencia que reconoce en lo colectivo y en la ley la benevolencia que orienta las decisiones político-administrativas en favor de las demandas y necesidades sociales de paz, desarrollo sustentable, rectitud de ánimo y justicia social.

Quienes hemos escogido a la Administración Pública como proyecto de vida y con un ideal, sabemos que es debido a una visión de “mi hermano el hombre”, un producto de la concepción de la historia, es una ruptura con civismo y emplazamiento, a un tiempo definido en convergencia y reconciliación con el futuro.

De las virtudes esenciales de la función pública aludimos a una de ellas cual si fuera un espíritu contemplativo, quizás con el propósito de disfrazar cierta timidez que evoca el deseo de servir con vocación y por amor a la patria y, tal vez un poco de inhibición, a fin de soportar la agresión de la que, hoy en día, somos sujetos quienes nos dedicamos al servicio público.

Agresión que no deja de tener algo de razón, ya que –en efecto– muchas de las acusaciones que se dicen en contra de los servidores públicos son verdad. Pero es de justicia reconocer que son muchos más los individuos que en la Administración Pública realizan acciones eficaces y honestas que no por falsa modestia se deben callar, porque la responsabilidad de un servidor público es ejecutar convencidamente sus funciones mediante un acto de devoción cotidiana y voluntaria, y cuyo valor descansa en el siguiente principio ético: si los resultados del trabajo son los adecuados, sólo cumple con una obligación y si son los inadecuados es su responsabilidad.

En este contacto es importante destacar que la política es un proceso histórico con valores e ideas que se apoya con técnicas y herramientas modernas, en argumentos de razonabilidad y racionalidad y en la pretensión de conducir con coherencia la regularidad histórica. Lo cual implica, sobre todo, reconocer por un lado que las ciencias administrativas ya están presentes en prácticamente todas las actividades sociales, por el otro, que eso no les otorga el dominio sobre las demás ciencias, entonces

lo que me parece que hay que cuidar es que en el futuro evitemos la resurrección de las burocracias apegadas a las nomenclaturas ajenas a toda crítica y error humano.

La complejidad de las relaciones políticas sociales, económicas, ideológicas, jurídicas y administrativas en la Administración Pública crecen cada día más, pues la interrelación de la sociedad en el espacio público yuxtapone intereses y, por lo mismo, se hace indispensable que la información y su tratamiento se orienten hacia la decisión de mayor consenso y, de ser posible, la mejor.

Decidir es tomar una opción de entre varias, lo cual implica contar con información y certidumbre acerca de las consecuencias de haber determinado un curso de acción y tener capacidad de dar seguimiento a la decisión, así como -en lo posible- controlarla y finalmente evaluarla.

Para el caso del gobierno de México la complejidad es mayor, pues por un lado el Poder Ejecutivo debe, además, lograr acuerdos con el Congreso de la Unión, pues el panorama nos muestra que difícilmente se repetirán los casos en los cuales un partido político predomine en el Poder Legislativo con mayoría absoluta en ambas cámaras.

La realidad, por tanto, requiere de un análisis, al menos, en dos grandes vertientes: a) la toma de decisiones desde una perspectiva de los tiempos políticos de los calendarios electorales y la composición de las Cámaras en el Poder Legislativo y, b) la toma de decisiones desde una perspectiva técnica con los procedimientos clásicos.

Lo anterior significa que para el primer rubro hay que considerar:

a) La plataforma ideológica y programática del partido político en el poder Ejecutivo Federal;
b) La información política, cultural e histórica;
c) Las circunstancias del calendario electoral federal y de los estados de la República;
d) La composición cuantitativa de la Cámara de Senadores y su relación con el Presidente de la República;
e) La composición cuantitativa de los tres primeros años de la Cámara de Diputados y su relación con el Presidente de la República;
f) La composición cuantitativa de los tres últimos años de la Cámara de Diputados y su relación con el Presidente del Congreso;
g) Los intereses de los grupos sociales que se benefician y los que se afectan con la decisión;
h) El mapa geopolítico de los gobiernos de los Estados y la demografía por Estado;
i) La situación de la economía internacional.

Sin entrar en un mayor análisis de los puntos arriba mencionados, afirmo que los mismos además de impactar en los criterios para la toma de decisiones, también inciden en el carácter profesionalizante de los servidores públicos, pues orientan la perspectiva técnica con sensibilidad social y evitan la tecnocracia fría y descontextualizada del servicio público.

VI. Conclusiones: Lo deseable y lo factible

Vivimos ya el recuerdo de un Estado excesivamente interventor en el cual las burocracias eran las generadoras de dogmas que intentaron homogeneizar a la sociedad y arroparla con paternalismo. La sociedad es cada vez más crítica y su reflexión y actitud la establece con el aparato gubernamental de manera clara y en atención no sólo a los resultados, sino a los procesos, conductas y aptitudes de quienes dirigen y toman decisiones. La sociedad ya no se conforma con obtener de su Administración Pública productos socialmente necesarios de mediana calidad. Tampoco acepta la productividad enajenante de la eficacia tecnológica. En efecto, demanda eficacia, eficiencia y productividad del gobierno, pero con sentido humanista y social. Es decir, rechaza la fría interpretación de gráficas, indicadores y estadísticas.

Por su parte los servidores públicos saben que en este mundo cambiante las preguntas que se formulen son tan importantes como las respuestas que se ofrezcan, pues sus perfiles de conducta profesional habrán de adecuarse a los cambios, no sólo sociales, políticos y económicos, sino también culturales, científicos y tecnológicos, debido a que el advenimiento del gobierno electrónico es una realidad.

De ahí que se busque un perfil del servidor público que se sustente en un ejercicio profesional inmerso dentro de las finalidades sociales. Mixtura, por una parte, de una ética con valores políticos y, por la otra, de principios administrativos hacia la sociedad y al Estado. [7]

El servidor público actual (ya sea que opere presencialmente o al amparo del gobierno electrónico) debe olvidar el burocratismo insensible y autoritario, y asumir la responsabilidad histórica de conducir a la sociedad a mejores niveles de calidad de vida.

En todos los países y en todas las épocas y, sobre todo en la actual, se observa que el servidor público realiza funciones y labores que no pueden ser exclusivas de un gremio. De ahí que pueda haber generalistas y especialistas.

---

[7] Mary, Warnok, G*uía ética para personas inteligentes,* México, Fondo de Cultura Económica, 2002

En consecuencia, el servidor público que ha de prestar sus servicios tiene como obligación solucionar los problemas de índole político-administrativo, pues siempre le debe quedar claro que su función es parte de un componente de poder.

Producto de lo anterior, los servidores públicos han de autoconfigurarse por un perfil de políticos críticos y asignarse un papel de comportamiento y compromiso de cambio. Por eso los servidores públicos permanentemente deben estar ideando nuevas propuestas de atención social y de desarrollo organizacional, concibiendo nuevos caminos administrativos y aceptando el reto de la creatividad política que les plantean grupos y asociaciones de la sociedad civil o de los partidos políticos.

Consecuentemente, propongo considerar los siguientes elementos que fundamenten su profesionalización.

La formación, capacitación y educación continua de la profesionalización del servicio público requiere un arquetipo de individuo que enfatice sus decisiones en el ámbito de la sociedad y la cultura. Lo anterior obliga a las instituciones educativas formadoras de servidores públicos a contar con un cuerpo de profesores e investigadores conocedores de la teoría y la práctica de la Administración Pública.

La enseñanza de cualquier disciplina no puede disociarse de la realidad nacional, Por ello es necesario ampliar los mecanismos que faciliten el flujo permanente del conocimiento intelectual inherente al trabajo de la acción gubernamental con el académico.

El arquetipo del servidor público en la democracia finca su formación en conocimientos tales como la historia, la economía, el derecho, la sociología y la administración. Su esmero en la dedicación, superando la improvisación y la ligereza es con el fin de atender a una población cada vez más participativa. Por ende, el perfil requiere de competencias, habilidades técnicas, conocimientos administrativos, destrezas de negociación y compromisos políticos, sociales y éticos.

No creo exagerar al afirmar que el servicio público reclama la intención de participar corresponsablemente en el permanente fortalecimiento de la democracia y de una vida pública permanentemente politizada con base en información sólida, objetiva y veraz.

El pensamiento crítico, la negación a la homogeneización y el rechazo a la uniformidad de criterios son bastiones que caracterizan a la democracia. Las libertades de expresión y de acceso a la información –entre otras– son parte de los pesos y contrapesos que diseñan públicamente a los gobiernos y perfilan el deber ser de los servidores.

Los servidores públicos, tradicionalmente desde las constituciones liberales, se rigen bajo el principio de que sólo pueden realizar las funciones que expresamente la ley les permite, en tanto que los individuos pueden hacer todo aquello que no les esté prohibido.

Dicho principio es sabio, pues acota el poder de los servidores públicos, es lo que representa sus márgenes de maniobrabilidad con su consecuente capacidad de operación; lo cual nos lleva al análisis de los límites de la discrecionalidad en la toma de decisiones.

Hay posturas que proponen acotar inflexiblemente la discrecionalidad de los servidores públicos en la toma de decisiones y, en otro extremo, existen posiciones que sugieren mayor apertura en los criterios de decisiones, pues la transparencia y la rendición de cuentas son autocontroles que se impone la propia burocracia. El término medio está, me parece, en el reconocimiento de que si es posible profesionalizar, y que la sociedad reconozca la profesionalización de los servidores públicos, léase: actitudes y aptitudes comprobables y medibles (mensurables) en una vida democrática, es decir una vida con y desde la política.

Son múltiples los motivos por los cuales existe la política, mencionaré –enunciativamente– algunos de ellos: el poder es genéticamente adaptativo; la lucha por el poder es parte de la evolución y supervivencia de muchos mamíferos y algunos ovíparos; el hombre es un animal político; la política ha sido y es condición de la vida del ser humano en sociedad, y porque los recursos son escasos y muchos los requieren.

Lo anterior significa que poco hay y muchos quieren y el ser humano descubrió que existen, al menos, dos formas de subsistir con lo poco que hay; la primera es la forma violenta: el más fuerte triunfa y se queda con todo y humilla al perdedor, lo cual no es una forma de convivencia política, y la segunda es mediante el diálogo, el acuerdo y el consenso, lo que permite el triunfo de la política, la racionalidad administrativa y la convivencia armónica de la sociedad.

En otras palabras, la Administración Pública es una de las creaciones políticas más importantes de los seres humanos desde que vivimos en sociedad, cuya finalidad es que el individuo, la familia, la sociedad y el Estado pueden reproducirse con certidumbre.

Sin entrar en el análisis pormenorizado de las paradojas de la democracia pluripartidista, que se expresa en que votamos por candidatos, pero ignoramos si serán servidores públicos eficaces y honestos; las promesas vacías de los candidatos y escasas consecuencias jurídicas por el incumplimiento de las mismas; el derroche exagerado de recursos de algunas campañas, y la persistencia de la impunidad y la corrupción, pues

no mejoran los servicios públicos, lo que no lleva a concluir que en la democracia hay muchas fallas, pero que algunas pueden superarse.

Por lo anterior, los cuestionamientos a una Administración Pública democrática han surgido y son millones los individuos que añoran los gobiernos dictatoriales y totalitarios. Empero esos recuerdos son, en gran medida, fantasías y mitos de aquello que se nos fue y cuya eficacia sólo se apreció en el rubro de la seguridad pública en detrimento al respeto a los Derechos Humanos.

De ahí que la profesionalización solamente es posible en la democracia, pues en esta convergen: la reflexión crítica, tolerante y plural, es decir, la posibilidad de transformar la fuerza de las ideas políticas en resultados de gobierno, el análisis científico como aproximativo al conocimiento de la cuestión social y la búsqueda y encuentro de soluciones con apego a la legitimidad, legalidad, racionalidad administrativa, criterio de economía, responsabilidad social y sensibilidad política.

Por lo mismo, la profesionalización es una suma ética de voluntades, talentos y capacidades de un esfuerzo de colaboración multi e interdisciplinaria, a fin de impulsar, como un ideal, la justicia social.

Finalmente la profesionalización se convierte en un ideal de proyecto de vida. Sostengo que la profesionalización es ante todo un proceso que requiere por principio del cumplimiento de ciertas circunstancias. La primera se refiere al individuo preocupado por las cuestiones sociales, crítico de las decisiones gubernamentales, inquieto ante los fenómenos de la violencia social, curioso por la lógica del poder y proclive por la justicia social, entre otros. La segunda es que ese individuo se encuentra a sí mismo en donde haya cabida para el debate, la orientación y se le encaminen vocacionalmente sus virtudes y se articulen sus intereses y creaciones en el espacio público. Me queda claro que el símil que a continuación expondré no puede llegar muy lejos, pero puede resultar útil como ejemplo: una semilla de gran calidad sólo puede germinar donde se le ofrezcan las condiciones óptimas (agua, luz, atmósfera, tierra, nutrientes) con el fin de que cree los frutos esperados.

En otras palabras, no cualquiera nace para dedicarse al servicio público y no todos los ambientes (casa, entorno social, escuela y en ocasiones algunos medios de comunicación) son favorables y benignos para que un individuo genere conciencia de servidor público. Es encontrarse con uno mismo y vivir la experiencia de gravitar en torno a una idea, cuyo emblema signifique la aceptación de ser un rebelde indomable, que abraza una fascinación por la honestidad y la honorabilidad y está decidido a hacer de su proyecto de vida una arquitectura diáfana.

La actual tendencia del servicio público con servidores profesionales (de manera presencial o mediante un gobierno electrónico) exalta el cambio como el privilegio de que ya no nos seguiremos equivocando, lo cual es grave y de seguir por esa tesis habremos de pagar sus consecuencias. Que quede claro, en la Administración Pública debemos procurar cometer menos errores, pero éstos seguirán presentes porque sólo quien trabaja se equivoca y, además, porque el futuro como siempre lo hace: llegará a golpe de pasos cadenciosos y, a la vez, con sorpresivos saltos espectaculares, irrepetibles e imprevistos. La profesionalización, como ideal y perfil ya llegó y, en efecto, será perpetuamente inacabada. Una tras otra de las ideas que aquí han definido a la misma serán cuestionadas y nuevas propuestas serán la vanguardia del ámbito de lo público.

Bibliografía

Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1991, pp. 903.

Baca, Víctor, *Breves Intersticios del Escritorio*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998, pp. 91

Bobbio, Norberto, *Estado Gobierno y Sociedad*, FCE, México, 1989.

Castelazo, José R., *Administración Pública: una visión de Estado*, México, INAP, 2007, pp. 311-312

Castelazo, José R., *La Función Pública en el contexto del Derecho y la práctica administrativa pública en el México Contemporáneo: Normas, percepciones, conocimientos y prácticas.* Tesis Doctoral, octubre de 2013. México pp. 71 y 72

Chevalier, Jacques y Daniel Loschak, *La Ciencia Administrativa*, México, INAP-FCE, 1983

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2012.

Córdova, Gutiérrez, Bolaños, Carbonell, Peláez, Silva, *Ensayos Sobre Presidencialismo Mexicano*, México, Aldus, 1994, pp. 276.

Crick, Bernard, *En defensa de la política*, Primera edición en español. Barcelona, España, Kriterios Tusquets Editores, 2001

Fayol, Henry, *Administración Industrial y General*, México, Herrero Hermanos, 1967, pp. 278.

Francis Fukuyama, *El Fin de la Historia,* Barcelona, Planeta, 1992.

Gallardo Cabrera, Salvador, *Las Máximas Políticas del Mar*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998, pp. 63.

González Orozco, Mariana S., *Educación, filosofía y psicoanálisis: la coadyuvación del currículum oculto,* México, UTP, 2012

Guy Peters, *La Política de la Burocracia*, México, FCE y CNCPyAP, 1999, pp.542.

Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (INAP)*, La Organización de la Administración Pública en México*, México, INAP, 2000, pp. 597.

Jacoby, Henry, La Burocratización del Mundo, México, Siglo XXI, 1972, pp. 325.

Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde. *Clásicos de la administración pública,* México, F.C.E. – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999; pp. 1154

Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Segunda reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2004

Kamenka, Eugene, *La Burocracia, trayectoria de un concepto*, México, FCE, 1981, pp. 289.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente 2012.

Martínez Silva, Mario, *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1980, Tomo II, pp. 680.

Marx, Carlos *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, Pekin, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1978, pp. 155.

Max Weber, *El Político y el Científico*, Madrid, Alianza, 1979, pp. 235.

Miklos, Tomás, coordinador, *Las decisiones políticas, de la planeación a la acción*, México, IFE y siglo XXI Editores, 2000

Mora, José María Luis, *Ensayos, Ideas y Retratos*, México, UNAM, 1991, pp. 174.

Paz, Octavio, *El Laberinto de la Soledad,* Quinta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1977

Pérez Correa, Fernando, *Temas del Federalismo. ¿de la Centralización a la Fragmentación?,* México, FCP y S. UNAM. 2003

Rives Sánchez, Roberto, *La Reforma Constitucional en México*, México, UNAM-IIJ, 2010, Pp. 396.

Rives Sánchez, Roberto, *La Reforma Constitucional en México*, UNAM-IIJ, 2010, pp. 396.

Sosa, José, *Política pública y participación social: visiones alternativas*, México, FCP y S-UNAM, 2006

Taylor, Frederick Winslow, *Principios de la Administración Científica*, México, Herrero Hermanos, 1967, pp. 278.

Touraine, Alain, *¿Qué es la Democracia?,* Cuarta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1999

Warnok, Mary, G*uía ética para personas inteligentes,* México, Fondo de cultura Económica, 2002

Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1987, pp. 1235.

Wolf, Jonathan, *Filosofía Política. Una introducción*, Barcelona, España, Editorial Ariel,.2001

Wright Mills, C., *La Elite del Poder*, México, FCE, pp. 387.

Revista de Administración Pública

INAP

Roberto Arias de la Mora (2013). *Democracia y gestión pública municipal*. México, INAP, El Colegio de Jalisco. Primer Lugar del XXXVII Premio del Instituto Nacional de Administración Pública.

Juan Montes de Oca M.

La mayoría de los análisis políticos de la democracia en el ámbito municipal suelen centrarse en temas como la evolución del sistema de partidos, los cambios institucionales que afectan la competitividad y pluralidad política, y también se encauzan al estudio de pactos entre los actores políticos y sociales más importantes del país. En contraste, esta obra integra una combinación de dos importantes temas, la democracia y la gestión pública municipal, con el objetivo de analizar la influencia que ejerce la competencia política sobre la gestión gubernamental de los municipios.

Distintas reformas constitucionales ha permitido que en los municipios se desarrolle una labor cercana a la sociedad, con estructuras administrativas facultadas para dar respuesta a sus demandas inmediatas. La legislación reglamentaria les ha permitido impulsar su mejor desempeño. Sin embargo, la historia evoca con insistencia que el andamiaje jurídico-institucional es insuficiente si no se acompaña de la voluntad política de las autoridades electas y designadas, así como la participación ciudadana en los retos de la gestión pública.

El análisis central de esta investigación, se inscribe dentro del nuevo institucionalismo. La democracia desde el nuevo institucionalismo es un conjunto de reglas formales e informales que estructuran la competencia entre los partidos: la ideología política y la gestión pública.

Actualmente, la actividad de gobierno local tiene forzosamente que pasar por el plano de la cogobernabilidad pues este concepto, aún amorfo, indica responsabilidad para todos los actores sociales de una localidad o región; reflexiones recientes de empresarios, académicos, eclesiásticos, comerciantes, legisladores, autoridades federales, ediles de diversos municipios y organizaciones sociales, coincidieron en opinar que sólo

la conjugación de esfuerzos y el trabajo ético de todos pueden crear las condiciones para lograr hacer de las entidades regionales de gobierno, espacios de intercambio y apoyo que favorezcan el crecimiento y el desarrollo para los ciudadanos.

El autor intenta explorar a profundidad los efectos que la competencia política tiene sobre la gestión pública municipal en el área metropolitana de Guadalajara. Para ello, siguió la estrategia metodológica que busca triangular los resultados empíricos obtenidos a partir de dos fuentes principales: la primera se obtuvo a partir de una encuesta levantada durante el proceso electoral de 2009 para elegir autoridades municipales en seis municipios del área metropolitana de Guadalajara. La segunda es un estudio de caso sobre la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública del Ayuntamiento de Zapopan, creada durante el periodo 2007-2009, con el propósito de impulsar una ambiciosa agenda de reformas institucionales en el ámbito de la gestión pública municipal.

La competencia política en el contexto de la transición democrática en nuestro país, en el ámbito de los municipios suele caracterizarse por favorecer el uso político de la gestión pública en detrimento del recurso ideológico inherente a la competencia electoral.

Se realiza una aproximación al concepto de democracia como una institución basada en la competencia política, siguiendo una visión de elección racional y económica acerca del comportamiento político (Cfr. Stigler, 1971; Becker, 1983; Boix, 1999), de acuerdo con la cual es posible modelar el proceso político como un mercado competitivo donde los partidos se comportan como empresas.

El autor optó por el estudio de caso como estrategia metodológica para la investigación sistemática de la gestión pública como recurso de la competencia política democrática, con el propósito de abrir la caja negra en torno a la gestión pública municipal y explicar por qué el incremento de la competencia política democrática, que devino con la alternancia entre partidos políticos, no necesariamente se tradujo en un mejoramiento del desempeño gubernativo de los ayuntamientos.

Los hallazgos sugieren la existencia de una significativa homogeneidad ideológica de los ciudadanos que habitan en los seis municipios bajo estudio. Este resultado tiene fuertes implicaciones sobre los supuestos de elección racional en que se basa el comportamiento de los partidos políticos que compiten electoralmente en Jalisco.

Al privilegiar la gestión pública como recurso de la competencia política entre partidos en lugar de la ideología se confirmó con el análisis espacial

del espectro ideológico relevante durante el proceso electoral de 2009 en el área metropolitana de Guadalajara.

El estudio de la gestión pública como recurso de la competencia política en esta investigación se centró en la interacción estratégica sostenida entre las dirigencias de los partidos políticos y los individuos que ocupan los cargos políticos o de elección popular, y se encontró que la lógica de interacción estratégica está determinada por la competencia política sostenida por las facciones al interior de los partidos en busca de la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular, antes que por la dinámica de competencia entre partidos políticos que posteriormente se presenta en la arena electoral en busca del voto de sus potenciales electores.

La interacción estratégica de la competencia electoral ilustra una interesante línea de investigación futura respecto al tipo de interacción estratégica sostenida entre los ciudadanos y los servidores públicos. Se ilustra muy bien los rezagos institucionales que hasta ahora han imposibilitado el adecuado alineamiento de incentivos entre dos factores a fin de que los gobiernos municipales, legítimamente electos por el voto ciudadano, muestren los mejores niveles de desempeño profesional que se espera de ellos.

Alcanzar equilibrios de estas características implica un largo y escabroso camino que no sigue una dirección única. Eso que últimamente se ha dado en llamar transición democrática sólo puede entenderse como un largo proceso histórico tal como lo ha planteado Dankwart Rustow en un ensayo clásico, que implica un intrincado desarrollo de los entramados políticos para ajustar sus rutinas hasta alcanzar lo que conocemos como comportamiento democrático, ya que la democracia no es un pacto social al que se llega por consenso, sino un desarrollo institucional relativamente eficaz para gestionar políticamente los conflictos derivados de la diversidad social, pues está constituida por cuerpos de reglas del juego consideradas equitativas por la mayoría de los entes políticos, lo que conduce a que sean acatadas de manera autónoma por periodos prolongados.

Los arreglos democráticos surgen porque las sociedades son heterogéneas y esa heterogeneidad genera conflictos constantes que de no resolverse a través del entramado institucional se solucionarían por medio de la violencia.

En suma, *Democracia y Gestión Pública Municipal* se divide en cinco apartados. En el primero se aborda mediante una revisión exhaustiva de la literatura del nuevo institucionalismo histórico, sociológico, económico, el de elección racional y de los cuatro enfoques disciplinarios a las dos orientaciones institucionales. En el segundo apartado Roberto Arias de

la Mora, realiza una aproximación conceptual a la democracia como institución, mediante el abordaje ideológico para la competencia política, además analiza la gestión pública como recurso para la competencia política en el contexto de la administración pública y el sistema político mexicano. En el tercer apartado integra un análisis especifico para estudiar la ideología como recurso de la competencia política, mediante la configuración de un modelo espacial de la ideología y una versión simplificada de la teoría. En el cuarto apartado, se presenta el caso de la comisión de edilicia de mejoramiento de la función pública del Honorable Ayuntamiento de Zapopan en el trienio 2007-2009, destacando la reforma administrativa de este ayuntamiento entre la interacción estratégica de la negociación y el conflicto político. En el quinto apartado se presentan las conclusiones y recomendaciones de política pública que se desprenden de la triangulación de los principales hallazgos empíricos de la presente investigación.

Explica la manera en que las reglas democráticas vigentes influyen en el comportamiento de los actores responsables de la gestión pública municipal y propone un diseño de investigación siguiendo una lógica deductiva para intentar esclarecer los principios generales que definen el juego democrático y la manera en que los actores lo juegan.

La evolución de la política desde los gobiernos unipersonales y absolutos hasta la democracia es concebida típicamente como un movimiento para alcanzar mayor eficiencia política. En la medida que el gobierno democrático permite un porcentaje cada vez mayor de acceso popular al proceso de toma de decisiones políticas, elimina la capacidad caprichosa del gobernante autoritario para confiscar el bienestar. Además, la democracia desarrolla una judicatura independiente capaz de ejercer la coacción como tercero. Todo ello tiene como resultado un movimiento hacia una mayor eficiencia política.

Por último, esta publicación es de gran interés y utilidad para el estudio y conocimiento de estrategias novedosas de gestión pública aplicadas para fortalecer la función pública en los municipios en México.

Este texto es de lectura ágil y la practica inteligente, su lenguaje didáctico se concentra en los aspectos medulares del objeto de estudio, al tiempo que orienta la importancia de relacionar democracia y gestión pública como elementos circundantes al funcionamiento normativo de la autoridad municipal. Esta investigación tiene el mérito de la claridad expositiva y la visión de conjunto sin demérito de lo especifico, en suma, ***Democracia y Gestión Pública Municipal***, es una aportación de gran valía para la comunidad municipalista, por la precisión y manejo de la información y las evidencias que genera el caso de estudio, en donde se aborda el fenómeno de la alternancia que devino en un cambio significativo en las prioridades de los ciudadanos.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

133

Volumen XLIX, Nº 1
(enero-abril 2014)

Effective Governance. Public Administration and Social responsibility in the Modern Mexico

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Revista de Administración Pública

INAP

Presentation

During the first year of managing of the current government, it was adverted as priority to make structural reforms, from which boost the development of our country, in a complex scenario, whose challenges require effective implementation of the institutional capacity of the Mexican State.

Although most of their secondary laws are in process, on which will materialize the meaning and depth of the constitutional changes that will modify socially, economically and politically the country, the National Institute of Public Administration considers of paramount importance to address its analysis and valuation in the Journal of Public Administration, which we entitled “Effective governance. Public Administration and social responsibility”.

First, we consider relevant to know the reasons about the transformative nature of these reforms, proposed by the Presidency of the Republic, so an extract of the speeches said at the time of the enactment of each one of them by the Head of the Executive, Enrique Peña Nieto, are presented.

The initial article entitled “Political reform and management efficiency”, whose author is the Secretary of the Interior, Miguel Ángel Osorio Chong. In his article he studies in depth the scopes of the constitutional reforms in political and electoral matters, which are part of a long process of transformation that is explained by the genealogy and method: long-winded reform, through democratic dialogue, which move from a conception of democracy not limited to the ways to access to the exercise of power, but understands the ways in which this latter is exercised.

The article explains that the political and electoral reform in late 2013 were agreements that were part of the “Pact for Mexico”, which after passing a stage of disagreements became constitutional reforms, which consider the demands to review the conditions of the electoral competition, as political parties’ response to citizen dissatisfaction. The main elements of reform have implications in the governance regime, in the democratic planning system, in the redesign of the Attorney General›s Office and in the National

Council for Evaluation of Social Development Policy; in reviewing and updating of electoral rules and procedures, since the Federal Electoral Institute becomes National Electoral Institute, as well as other reforms that have implications in the political parties and in the regulation of political contests, which aims are to lay the foundations for better governance.

The second article entitled "The road to transform Mexico: structural reforms to one year from government", in which Luis Videgaray Caso, Secretary of Finance and Credit Public, from de question Why Mexico does not grow?, he explains the reasons for promoting such reforms and presents clearly what goals Mexico needs reach as a country.

He also explains the social and fiscal reform approved, based on the principle that the tax system should become an element of redistribution and justice, and that welfare system should achieve sufficiency to meet basic needs of the people, processes that aim to strengthen the State.

Educational reform faces one of the most important problems for society: quality of the education, so that the Secretary of Public Education, Emilio Chuayfett Chemor, explains its content, its value and its guiding principles, which seek modify a scenario in which the enormous efforts made to expand educational coverage at all levels, were offset by high dropout rates, a situation that insufficient professionalization of teachers, lags and deteriorating infrastructure, low quality and marked differences in access to education, specifically for people with lower revenues were added.

Pedro Joaquín Coldwell, Secretary of Energy, in his article "Reasons for the Energy Reform" describes the reform in the field, enacted on December 20, 2013 by the Head of the Executive, for which he diagnose the enormous challenges faced by the energy sector that did not have an adequate legal framework to address them, and explains the technical reasons for the creation of a new legal framework that will enable the sector to seize the opportunities to make the energy sector (Oil and natural gas Exploration and extraction, refining, petrochemical, transportation, storage and distribution of oil and its derivatives and electricity), an engine of development from new schemes in which there will be private participation.

The Secretary of Labor and Social Welfare, Alfonso Navarrete Prida, presents an article that aims to show the contents of the Sectorial Program 2013-2018, which is under his responsibility. The program is considered an effective tool to transform the world of labor in Mexico, which is part of the axes of the labor policy of the federal government, namely: a) Promote the creation of formal quality jobs; b) Democratizing productivity; c) Safeguarding the rights of the workers, and d) Maintaining labor peace. The four axis of the program are detached comprehensively, and in each of them a diagnosis about the situation and its problems is presented, then

define strategies to achieve the objectives that collectively aim to achieve the labor authorities, which require the close involvement of the productive sectors.

In the article I wrote I reflect on the new role of the State, which should encourage the participation of society, be jointly responsible for the social justice and promote the development in a balanced way. This involves identifying the prevailing economic, political, social and cultural circumstances arising from a global concentrator of power in a few centers in the world, which have the technology and knowledge, so they are dominant in the so-called age of information, until creating circumstances inclined to expand its transnational control of the financial markets, goods and services, based on the paradigm of establishing the collective welfare in an individual development, ignoring the integral and balanced socio-economic development. In this context is required to reassess the social State of law as responsibility, in which public administration faces the challenge of rethinking of public space as a shared responsibility and its governance, in which the attributes of the agenda of such responsibility is the vocation, professionalization, public interest and accountability.

Manuel Quijano Torres in his essay: “Future of Mexico’s government professionalization” presents us an inventory of little more than half a century in the definition of the profile of the public servants that, in their professionalization, has sought to attend to two slopes: the technical-administrative and the ethical-political one, in a context in which there is related the democracy, the public function and the professionalization, for which describes its normative frame and the institutions that prepare the professionals of the public service. Later he thinks about the ideas and values that supposes the complexity in the Public Administration in the future, in which the formation, training and continuous education are indispensable elements in what it will have to be the archetype of the public servant.

We hope that our readers have as a reference this set of informative and explanatory documents, which offer the vision of a governmental policy that, besides providing information and official data of the problematic ones that each of the sectors faces, establish commitments and goals, complementing this way, the goals established in the National Plan of Development 2013-2018, to achieve a development with social responsibility in our country.

José R. Castelazo
President

Revista de Administración Pública

INAP

The transforming reforms in Mexico

Enrique Peña Nieto

I. The political- electoral reform[1]

"With the Political-Electoral Reform Mexico moves decisively towards consolidating its democracy.

Since 1977 the country undertook a series of reforms that encouraged and gave institutional channel to its plurality, which expanded and strengthened the political rights of citizens, and created strong electoral institutions, guaranteeing the free and secret vote of Mexicans.

Thanks to these changes to the legal structure, the Nation could live significant moments in its political life.

I speak to the first party alternations in the local governments, to the Federal Executive without a majority in Congress since 1997, even a partisan alternation in the Presidency of the Republic in 2000.

Finally, in 2012 the country experienced a new alternation of democracy.

However, with this promising scenario, our country also lived an acute legislative paralysis that prevented the passing of necessary and important reforms to improve the quality of life for Mexican families.

Mexico had an effective electoral democracy, but that does not necessarily translated into better results for the population.

The current electoral rules during the democratic transition, not always favored dialogue or agreements between the different political forces.

[1] Selected excerpts from the speech by President of the Republic related to the promulgation of Political Electoral Reform, January 31, 2014. The texts were taken from the site: www.presidencia.gob.mx / prensa / discursos.

Faced with this scenario, political actors agree on the need to transform Mexico, to assume concrete commitments in order to give renewed impetus to national development.

It was so, precisely in this place, we signed the Pact for Mexico.

Thanks to the common agenda that allowed to define this great national agreement, and to the political maturity of the legislators, we did of 2013 the year of the reforms.

All of us place the foundations to transform Mexico.

The attitude and the Republican conduct of congressmen and, and political leaders, showed that it is possible to move to Mexico, that it is possible to achieve fundamental reforms.

Nevertheless, in despite how much had been achieved, it was evident the need to institutionalize the conditions that make possible the agreements. It was necessary to enrich our democracy rules to encourage political parties to dialogue and joint efforts.

With the Political-Electoral Reform that today I promulgate, Mexico will have new tools to facilitate profound institutional changes that need the country in the following years.

In addition, to give greater certainty to the electoral process, Federal and local, the reform will prevent that natural electoral competition erodes the political dialogue.

I want to reiterate the main elements of this reform:

First. It allows establishing coalition governments. Figure that encourages joint responsibility among the legislative and executive powers.

The triumphant political force in the presidential elections and other political forces may promote a joint program of the Government, which will be supported by a stable legislative majority.

In this model, the Senate will ratify the appointments done by the Executive of the majority of the Secretaries of State.

The coalition government is a great advance in the democratic system of our country that encourages dialogue, agreement and effectiveness.

Second. The reform gives a fundamental step towards gender equality, recognizing the central role that the women should have in decision-making of our country.

The political parties will have to guarantee that the women occupy 50 per cent of the candidacies to Federal and local legislators, and this decision of the legislators is a great advance in order that the women exercise the role that corresponds to them in our political life.

Third. Consecutive legislative reelection was also approved for up to 12 years.

For their part, the local congresses will be authorized to establish the consecutive reelection for the charges of mayors, alderman or syndic for an additional period.

Fourth. Autonomy of two important institutions is achieved.

In this context, the Lawyer's Office becomes the General Prosecutor's Office.

The autonomy of this institution will allow it to deploy a policy of more effective and long-term justice and deepen in its professionalization, in addition will have special prosecutors, one for electoral crimes and another one to fight corruption at all levels of government.

In turn, the National Council for the Evaluation of Social Development Policy, CONEVAL also will be autonomous, ensuring impartiality in the execution of its duties.

Fifth. The reform also promotes a more balanced relationship between powers. Even in the case where nobody opts for a coalition government, the Foreign Secretary will have to be ratified for the Senate, while the Secretary of Finance and Public Credit shall be ratified by Deputies' Chamber.

As can appreciate, in its political aspect the reform breaks paradigms to consolidate a democratic Presidency and a more dynamic Legislative Power and with more joint responsibility.

And sixth point. The legislators have established new electoral rules, more fair, efficient and transparent, in benefit of our democracy and of the citizens.

Thus, it was created the National Electoral Institute, which shall exercise the powers of the current Federal Electoral Institute and also will perform other activities that strengthen their participation in the organization of local elections and its relationship to the state electoral bodies.

The General Council of the INE, shaped by 11 Counselors, will be impartial, objective, autonomous and civil, and will have the power to attract questions

that are the scope of the local electoral bodies, even the total organization of the elections in the cases established by the respective regulatory law. Undoubtedly, the INE has a very high challenge and a superior commitment with all the citizens, which is to continue with the good results that the IFE has given to Mexico.

I take this opportunity to give special recognition to the current Counselors of the IFE, who, in adverse conditions, are complying fully with their institutional responsibility.

The Government of the Republic celebrates the Political-Electoral Reform that the legislators have made concrete, since it consolidates our democratic life and strengthens the capacity of the State to reach agreements transformers.

With the Political-Electoral Reform win citizens.

The certainty in elections will rule in all levels of government. There will be greater accountability and balance between powers, and above all, will be more governments that give good results to Mexicans, on having constitutional instruments to facilitate dialogue and agreements.

The Political-Electoral Reform is an important and transcendental step towards the consolidation of the democracy in Mexico."

II. The Tax Reform[2]

"Since the beginning of this Administration, the Government of the Republic works to build a prosperous Mexico, i.e., a Mexico that has higher growth and opportunities for Mexicans.

As well as also an inclusive Mexico where the development benefits and reaches everyone.

The Tax Reform Initiative I sent to the Deputies' Chamber brings very good news for Mexicans.

First. The Tax Reform is a social reform, with it proposes to reform the Articles 4 and 123 of the Constitution to include the right to a Universal Pension and to an Insurance of Unemployment for the formal workers.

This initiative aims to pass of the social security, as a labor right, to the social security, as a human right.

[2] Selected excerpts from the speech by President of the Republic related to the presentation of the Tax Reform Initiative, September 8, 2013. The texts were taken from the site: www.presidencia.gob.mx / prensa / discursos.

It means to pass from the social security determined to a formal employment, to the social security with coverage for everyone, leaving behind the welfare approach of the programs supporting to the third age.

The Universal Pension will benefit all over 65s Mexicans, with basic revenue for their live hood. This measure reflects the principle of solidarity that must prevail in a society that respects and values their elders.

Meanwhile, Unemployment Insurance will protect workers and their families, with a temporary income when they face the plight of job loss.

These two protection schemes are essential components of the new Universal Social Security System, a yearning long awaited by our society.

To them the measures will add to guarantee the effective access to the services of health, by means of the portability of coverage and the convergence in the quality of the sector's institutions that I will put to consideration of the Congress in the next months.

The Tax Reform is a social reform because also it will allow investing more in the education of our children and young people.

With the Tax Reform one will give financial support to the Educational Reform newly approved. So, there will be more Full-Time Schools, where the children will dedicate more hours to the study, to the sport, and to the cultural and amusement activities.

Additionally, in the most marginalized communities, the students will receive healthy and nourishing food for their suitable development and school achievement.

The reform that we're proposing also will allow an increase in coverage of the secondary education, as well as increased budgetary support to public universities.

There will be a renewed National Scholarship Program to support a greater number of students and a new Excellence Schools Program, which will have more than eight thousand 500 million pesos to support states with the lowest levels of education, as I announced last September 2.

The Tax Reform is, also, a reform to raise the economic growth of the country. With major growth there will be more and better remunerated employments, rising this way the quality of life of the Mexican families.

With the Tax Reform there will be more resources to invest in the construction, expansion and modernization of the infrastructure that the country needs to be more competitive.

This means there will be more roads, more highways, ports, airports, hospitals and water infrastructure for regional development.

In addition, the investment will be extended in science, technology and innovation, which are determinant areas to continue growing in the future. However, Mexicans claim that the country grow from now.

Therefore, I am proposing to Congress, together with the Tax Reform, a Program to Accelerate Economic Growth.

This program responds to the poor performance of the national economy during the first half of the year. Seeks to stimulate the domestic market and support employment among Mexicans.

This program proposes a deficit of 0.4 per cent of the GDP in the year 2013, which is in process; to avoid cuts in the public expending faced the reduction of the fiscal income.

Similarly, based on strengthening public finances, due to the Tax Reform, a deficit of 1.5 percent is proposed in 2014, in order to stimulate firmly the national economy.

These transient deficits, and so I want to underline, recognize the slowdown in the domestic economy faced external and internal factors, and is a consistent proposal in the responsible management of public finances.

In addition, this program foresees to accelerate the implementation of expenditure, reallocating resources towards those projects of rapid instrumentation.

It also includes measures of support to the housing, to the construction, major resources for the Development Banking, as well as to increase the consumption and investment of the private sector.

The Tax Reform is a comprehensive reform that will allow establishing a fair, simple and transparent system.

Reform is fair, because it will not affect Mexicans who have less.

The economy is growing at a slower pace than expected and, consequently, a tax on basic inputs at this time would have an adverse effect on consumption and welfare of the people.

Therefore and taking into account that the poorest families dedicate more than half their income to the food purchase, I have decided that in the

Proposal of Tax Reform, which I send to the Congress, there should not be VAT on food and medicines.

This one is a socially fair and economically responsible decision in this juncture.

Also, besides not applying VAT on food and medicine, also I have proposed that there should not be increased the rate of this tax and remains at 16 percent.

Similarly, the proposal considers the continuation of exemptions in the Value Added Tax on medical services, urban transport, books and magazines.

The Tax Reform is a fair reform, because it is highly progressive, i.e., pay more those who more earn.

In this regard, among other measures, income taxes that companies pay to their owners will be charged, as well as the utilities obtained from the Stock Exchange.

It is also proposed to eliminate three quarters of the preferential treatments and practically the half of the special schemes, only there will be kept those who represent wide social benefits and those of proven efficiency to support the growth of the economy.

With the Tax Reform, there will be ended neither the privileges that do not have justification, nor raison d'être.

Pursuant to the commitment 72 of the Pact for Mexico also proposes to eliminate the Tax Consolidation Regime.

The objective of this particular proposal is that all taxpayers, without exceptions or advantages to anyone, we contribute to the country in the measure of our possibilities.

The Tax Reform is a reform that simplifies and facilitates the payment of taxes.

It proposes a new Tax Law much simpler, shorter and clearer.

They are reduced to illustrate the proposal we are doing, reducing the 295 articles of the current law to only 186.

Nevertheless, to really simplify the Tax System is necessary to eliminate the taxes that make it particularly costly and complex.

In this respect, the reform proposes to eliminate the Managerial Tax to The Unique Rate, better acquaintance as the IETU, as well as the Tax on Cash Deposits, known as the tax IDE.

With these measures, entrepreneurs will reduce to the half the times and countable calculations for their income tax, thus increasing their productivity.

Additionally, the Tax Administration Service (SAT) will be forced to offer a digital opened and free system for the fiscal fulfillment of the persons and of the micro, small and medium enterprises.

We want that every entrepreneur or businessman, that every worker or free lance worker could present his or her tax return without going out of his or her house or his or her business and, even, without the need to contract to a book-keeper.

Another important aspect of the Tax Reform is that it promotes the formality of the economy.

This is a true paradigm shift. On new rules having created there will be induced the companies and to the workers to joining to the formal sector.

For it, a regime of fiscal incorporation for new entrepreneurs is established, or for the informal business that decide to be regularized, in that initially they will not pay taxes in their incorporation to the system, and their obligations only will have to increase in a gradual way.

Meanwhile, their workers will have IMSS benefits, a subsidy in the payment of shares, shall enjoy the protection of the new Unemployment Insurance and also will have access to credit for housing.

Meanwhile, the micro, small and medium enterprises, which are those that generate the most jobs in our country, that choose to adopt the scheme of incorporation, may obtain a loan from the Development Bank, as well as support and financing of the new National Institute of the Entrepreneur. Another measure to impulse the formality is to reduce social security contributions for low-income workers, as currently paying up to almost 30 percent of his salary, which is truly unsustainable and unfair to workers who earn less.

In synthesis, the regime of incorporation is an offer to change the incentives in favor of the formality. For the benefits that it offers, it will suit to the business to be formal that to be kept in the informality.

The Tax Reform is a reform that supports, also, the environment and the health of the Mexicans. For it, there will be established green taxes that promote the environmental care, by taxing the consumption of fuels with carbon and the pesticides.

That is to say, a special tax per unit of carbon emitted will be implemented, in order to discourage emissions that affect our environment and worsen climate change.

In terms of gasoline and diesel, it proposes to eliminate the subsidy gradually, but with monthly minor increases to the current ones in order to lessen the impact.

There will also be a tax to support the health of Mexicans, on the sweetened drinks in order to discourage their consumption and thereby reduce obesity, especially in our children.

The Tax Reform is a reform that strengthens Petróleos Mexicanos. With it, PEMEX will have a new tax system, like any other oil company in the world, allowing it to make greater investments in favor of national development.

The Tax Reform is a responsible reform that promotes healthy finances and spending efficient and transparent exercise. With it, the responsible management of public finances, as State policy, is strengthened to establishing limits to the expenses of the bureaucracy.

Also, a goal of spending that favors investment in education and infrastructure and not in current expenditure growth is established, which will reflect in a new structural balance rule.

This rule will allow by law, in times of high economic growth and higher tax income; it has a saving to be used in times of lower economic growth, and to establish a fund of long-term savings.

In short, to our financial strength we will be adding automatic stabilizers, so that economic cycles should be less pronounced and the economy grows steadily, according to its long-term potential.

Also, new institutional mechanisms will be established to ensure transparency and efficiency of public spending, especially one dedicated to education and health in the states.

Finally, the Tax Reform is a reform that strengthens the protection of the rights of the contributors. In this respect, the authority will be forced to inform to the workers and companies, on the course of the audits that it

should carry out; likewise, it establishes rules and limits to the seizure of bank accounts on the part of the Service of Tax Administration.

Specifically, the Tax Reform, I insist, and I want to leave clearly indicated, is a social reform that establishes the Universal Social Security and increasing public investment in strategic sectors such as education and infrastructure.

It is a reform that promotes the economic growth and the formality, and the strengthening of the company that belongs all the Mexicans and it will continue being: PEMEX.

It is a Reform that establishes a tax system more fair, simple and transparent in favor of all Mexicans.

The Tax Reform, as a whole, will help to reduce the high levels of inequality among Mexicans; with it will pay more who earn more, and will have greater benefits those who have less.

With the Tax Reform, reflected in the Economic Package 2014, is estimated to increase the tax income in 1.4 per cent of GDP for the next year and to come to 3 per cent for 2018, of which a percentage point will be canalized to the states and municipalities of the country.

These additional resources will be allocated to key areas for development of the country.

The Government of the Republic, I insist, will favor investment in education, infrastructure and the creation of the Universal Social Security System for the benefit of all Mexicans.

The additional income will not be reflected in major expense for the bureaucracy. In fact, measures will be applied directed to compacting administrative units and not, precisely, to creating new jobs, as well as to realize more purchases and consolidated procurement of materials and services, in order to generate major savings. All this will be realized under the strictest standards of transparency and accountability.

The resources obtained through the Tax Reform must serve to two main purposes:

One. Detonate higher economic growth.

And two. Enforce social rights of Mexicans.

The Tax Reform is for Mexico and for each of the Mexicans.”

III. Energy Reform[3]

"The Energy Reform is one of the most transcendent reforms of last five decades, which it will help to Mexico to face successfully the challenges of the 21st century.

It is a reform that maintains and ensures the property of the nation on PEMEX, CFE, hydrocarbons and oil revenues, while opening new opportunities for the country.

With this reform, PEMEX and CFE are strengthened and modernized.

They will be productive companies of the State, efficient, with necessary capacity and flexibility to fulfill their mission in benefit of the whole Mexican society.

The workers of these two props of the national economy can be sure that their labor rights are safeguarded and they will be fully respected.

For those working in the energy sector, the reform will mean more and better choices of work and professional development.

It is a transformative reform that modernizes the constitutional framework to open the energy sector to investment, technology and competition, allowing the country to have more energy at lower costs.

This reform will strengthen national sovereignty and Mexico's energy security will increase.

With this decision we will can exploit for the benefit of Mexicans abundant hydrocarbon deposits that have not been profitable so far for PEMEX, or those that we do not yet have access, such as those in deep water or shales, such as shale gas.

With the reform, the country will have more financial resources from the private sector and innovative technologies, to exploit its vast energy resources without the country into debt.

Thanks to the reform, we will increase the production of oil and gas, and achieve rates of replacement of proved reserves above 100 percent.

---

[3] Selected excerpts from the speech by President of the Republic related to the Promulgation of Energy Reform, December 20, 2013. The texts were taken from the site: www.presidencia.gob.mx / prensa / discursos.

But most importantly, the reform will allow Mexico to grow faster, creating development opportunities and employment for hundreds of thousands of Mexicans.

The Energy Reform will raise the productivity and competitiveness of the entire national economy. Companies, especially small and medium, which are those that generate most jobs, will have more and cheaper energy, will be more profitable, and will can expand and hire more people.

It must underline the impulse that the reform offers to the local and national content. The Mexican companies will be a crucial part of the productive and industrial chain of the energetic sector.

The supply of skilled labor force will grow and there will be more job opportunities for engineers and technicians trained in the universities of our country.

Another aspect of the greater importance of the Energy Reform is to support the economy of Mexican families, by reducing the costs of gas and electricity. This means it will have direct benefits to households in the country.

How this will be achieved

With more investment.

More gas may be extracted and it will be cheaper for Mexicans. At the same time, this gas will can use to generate electricity at a lower cost, thereby causing lower the electric bill.

The reform will help to have better food prices. With greater supply of petrochemicals, it will be able to produce more fertilizers in Mexico, supporting the reactivation of the countryside and food production.

Another key point is that reform will help us to produce cleaner energy and be more environmentally responsible.

Moreover, mechanisms are established to facilitate the deployment of renewable energy and the cogeneration of energy.

Thus, the Energy Reform will help us to reduce the emission of greenhouse gases, according with the objectives of the General Law on Climate Change.

The reform includes a long-term vision, to establish the Mexican Petroleum Fund for stabilization and development. This financial instrument's mission

is to receive, manage and distribute oil revenues, thinking about the present and the future of Mexico.

His priority will be accumulating resources for future generations and to enable the country to cope with difficult situations.

At the same time, the Fund will promote national development through the financing of projects in science, technology and innovation, infrastructure, scholarships, renewable energy and a universal pension system.

This means that it will protect and take care of the richness and heritage of Mexicans.

The income derived from a non-renewable resource, such as oil, will be invested in generating new sources of richness, as it is precisely education, science and technology, infrastructure and public savings.

In the energy sector there will be greater transparency and accountability. For example, in a matter of exploration and extraction of oil and natural gas, any contract that gives the State may be consulted by the public and be subject to audit.

The reform strengthens State regulatory bodies such as the National Commission of Hydrocarbons and Energy Regulatory Commission, providing them with legal personality, technical and managerial autonomy and budgetary sufficiency.

In sum, for all his benefits Energy Reform is a decisive step towards a better life for all Mexicans.

Ladies and Gentlemen:

At assuming the Presidency of the Republic said that most developed nations at some point in its history decided to take a big step.

This year, Mexicans have decided to overcome myths and taboos to take a big step forward. Through its democratic institutions, Mexico has declared in favor of the change and the transformation.

With this reform we send a clear and strong signal that Mexico is becoming the XXI century for the good of all Mexicans. This situation can already be seen abroad.

In this way begins a new story for our country. We have opened the doors to a better future for all.

The Energy Reform will benefit to the households, will create jobs and will strengthen national sovereignty.

It is time for the country's energy resources are a real growth factor that feel it and note in the daily lives of our people."

IV. Educational Reform[4]

"Education as herein expressed in all the voices that have preceded me in the use of the word, is a key to progress and development of a country. And with this strong conviction, a year ago we started the road to Mexico with quality education.

We realize that education is the best legacy we can offer to children and Mexican youth, as evidenced by this act, it is a cause that unites us as a country and calls us to work together.

For these reasons, from December 1, 2012, to achieve a quality education is one of the five major national goals that my Government has set.

Consistent with this, on 10 December with the support of the major political and social forces of the country, we presented to Congress the Educational Reform initiative, the first initiative of constitutional reform proposed under the Pact for Mexico.

Thanks to the commitment of the honorable legislators, as well as most state Legislatures, the Educational Reform was passed in just two months, thus establishing the human right to quality education for all Mexicans.

On August 13, I signed the initiative amends the Education Act and the law that created the General Law of the National Institute for the Evaluation of Education and the General Law on Professional Service Teachers, which were passed by the same Congress less than 30 days.

With the publication of the secondary laws, September 11, it concluded the legislative stage of this great process of educational transformation.

Nevertheless, the effort did not conclude there, now the challenge is to bring to the daily practice the scopes of the Educational Reform and to bring to the classrooms the transformations that will allow raising the quality of the education that our children and young people receive.

To make it happen, in the Budget of Expenditures of the Federation 2014, one of the items of major approved resources is precisely that of the

[4] Selected excerpts from the speech by President of the Republic related to the Promulgation of Educational Reform, December 3, 2013. The texts were taken from the site: www.presidencia.gob.mx / prensa / discursos.

education. To increase the social benefit of this investment we will use the information of the educational census realized by INEGI, which will conclude this month.

Thanks to this exercise for the first time will have a clear diagnosis of the needs and strengths of our educational national system.

In sum, today Mexico already has the laws, institutions, resources and information necessary to transform the education and improve its quality.

We possess also the energy and determination of hundreds of thousands of teachers, determined to achieve a deep change and to make of Mexico an example of quality and educational equity.

Here again I express my greatest appreciation to the teachers of Mexico, who will be central protagonists in the implementation of the Education Reform and the National Union of Education Workers for its unwavering commitment to children and youth in Mexico.

Thank you.

Have the full certainty that with the Educational Reform you, the teachers of Mexico, will have major labor certainty and real opportunities of growth and professional development.

I also recognize the valuable contributions of mothers and fathers, who are organized in each school community in many different ways to share responsibility for the education of their children.

Now, with the Educational Reform that reaffirms the free public education, parents will have more channels of participation as members of the National Education System.

They may also be more involved in the design of the curricula of basic education and teacher training, also in school management programs, deciding, parents and teachers, how to invest resources in the school of their children.

A few minutes ago a mother, Simona, asked me two questions. I think that somehow one of them has been clearly answered.

Which is the participation of the parents

Now, undoubtedly, it is greater. Because they will take part in the process and in the design of the Educational National System, together with the educational authorities and together with the teachers.

But in the schools, there, in every educational establishment, they will be able to decide, together with the teachers, how to invest from this new legal authority of management in every classroom or in every school, to achieve better conditions for the education of their children.

Teachers, students, parents, principals, supervisors, academics, members of civil society and education authorities, we are united in a common purpose: To ensure the future of our children and young people. It cannot be of another form.

Recent results from the Program for International Student Assessment, better known as the PISA test, confirm that the conditions of education in Mexico are still far than deserve and need our students to compete and succeed in a world increasingly demanding and that demands greater competitiveness.

Determined to change this reality, Governors, Head of Government of the Federal District, and the Government of the Republic have signed agreements for the implementation of the Educational Reform and the development of the educational sector.

Through them, the Ministry of Public Education and governments of the educational entities are committed to undertake joint efforts, coordinate actions and establish cooperation mechanisms in order to meet with opportunity, order and efficiency the goals of Educational Reform.

With regard to what you have signed, it is a clear roadmap with responsibilities, actions and deadlines to be met for each authority.

In particular, I want to acknowledge the institutional will to the Governors and the Head of Government of the Federal District, who today compromise themselves to fulfill the following goals:

Observe the regulatory provisions issued by the Ministry of Public Education in Teacher Professional Service matter.

To apply the guidelines to strengthen the autonomy of school management and adopt the decisions that teachers and parents take in each school.

To respect the elements of minimal normality of every school cycle, to apply the limits that will regulate the sale and distribution of food and drinks inside the schools, to operate the programs: Schools of Excellence, to abate educational backwardness; Decent School; Full-time Schools and the inclusion of digital literacy, in accordance with its regulations.

This task responds to one of the questions asked Simona.

What needs to be done or what should governments do to improve educational infrastructure

And these are, precisely, the programs to which I have referred; they represent a clear path of how we want to transform the educational infrastructure in the country to make it more decent and with better spaces for the teaching of our children.

And another of signed commitments, among others and in addition to which I have already referred, is to update the mechanisms of control of assistance of the public servants of the National Education System and in its case, apply the appropriate discounts for the purpose to ensure continuity in the provision of educational services.

In short, with the signing of these agreements, the Ministry of Public Education, the 31 Governors and the Head of Government of the Federal District promise to work with decision in order that the Educational Reform is a reality in every classroom and school of the country.

Thus, today the different levels of Government give a very important step, in order that the right to the quality education, recently incorporated in our Constitution, is a reality in the daily life of the students of Mexico.

On having initiated the implementation of the Educational Reform I express the supports of the Government of the Republic in order that can comply fully the regulations of the agreements that today have signed.

Ladies and Gentlemen:

In a federal republic like ours, each of the branches of government has a specific sphere of competence, but everybody share the responsibility to improve the quality of education in our country.

Educational Reform is not only a transformative reform, it is a reform of State, and so its correct implementation is a shared responsibility that all authorities must assume with maximum determination."

V. Reform of telecommunications and Competence[5]

"Today, thanks to the Pact for Mexico, our country shows that it is able to transform into democracy, that the plurality is not obstacle to construct substantive agreements.

---

[5] Selected excerpts from speech by President of the Republic related to the Promulgation of Telecommunications Reform and Competence, June 10, 2013. The texts were taken from the site: www.presidencia.gob.mx / prensa / discursos.

The decree of constitutional reforms I am signing today, gives to the Mexican State of higher capacities to ensure economic competence in all sectors, and particularly in telecommunications and broadcasting.

The competence not only makes companies more productive and promotes economic growth, but also ensures better products and services and fair prices for Mexican families.

This is the motivation for the reform. This is the reason that the members of the Pact for Mexico decided to prepare it, lobbied it and impulse it to the Congress, where was approved by more than 80 percent of the votes of its members.

Just last March 11, after an intense work of the Governing Board of the Pact for Mexico, this initiative was sent to the legislature for review, discussion and approval.

Today, three months later, the Constitutional Reform on Telecommunications, Broadcasting and Economic Competence is a reality.

I recognize the serious and committed legislative work that required weeks of review, adjustments and improvements to the initiative, both the Chamber of Deputies and the Senate.

With objectivity and vision, Legislators enriched this reform and Congress declared it constitutional, after it received the support of the majority of state legislatures.

This process was not without differences, characteristic of a democratic regime. However, always putting the best interests of the nation, not only they were overcome, but allowed improving the initiative.

As the Education Reform, published in February, is an achievement of all Mexicans, especially the party leaders and legislators, who assumed his commitment to Mexican society.

Results like this confirm that the Pact for Mexico is a great space of dialogue and political cooperation to state explicitly the agenda of transformative reforms the country needs.

The components of this reform are varied. However, I want to highlight six big axis:

First. Strengthen the fundamental rights. Freedom of expression and access to information and the rights of users of telecommunications and broadcasting services are extended.

From this reform, telecommunications are public services, of general interest, so the State will guarantee that they are provided under competitive conditions, quality, plurality, universal coverage, interconnection, convergence, free access and continuity.

Second axis. Update the legal framework of the telecommunications sector. To strengthen legal certainty, a single system that regulates in a convergent way the spectrum, networks and services, through the regime of only concession is issued.

It implements also, the asymmetric regulation to which there will subject themselves the economic preponderant agents, previous declaration of the regulatory organ.

Third axis. Strengthening of the institutional framework. The Federal Institute of Telecommunications and the Federal Commission of Economic Competence are created as constitutional autonomous organs.

The Federal Institute of Telecommunications will regulate, promote and supervise the services of broadcasting and telecommunications.

This institute will grant and eventually will revoke concessions in the matter, and punish those who violate the law.

In turn, the Federal Commission of Economic Competence will be able to foresee to investigate and to fight the monopolies, the monopolistic practices, the concentrations and other restrictions to the efficient functioning of the markets.

Both organs will regulate, also, the access to essential inputs and will arrange the non-incorporation of assets, rights, social actions of the economic agents in the necessary proportions to eliminate anticompetitive effects.

To assure the rights of the economic actors, also will create courts specialized on telecommunications, broadcasting and economic competence.

Fourth axis. Promotion of the competence. It will allow the investment up to 100 percent in telecommunications and satellite communications.

Also be authorized up to a maximum of 49 percent in broadcasting, provided that reciprocity in the country where the investor be constituted.
Also the competence will be stimulated through the obligation of the broadcasting to allow the free and not discriminatory retransfer of its signals to the companies of restricted television.

In turn, the broadcasting will have right that its signals are retransfer for free and not discriminatory way by the companies of restricted television.

Fifth axis. Establish a universal digital inclusion policy and a national digital agenda.

The Executive will be responsible for this policy that will include infrastructure, accessibility, connectivity, information and communication technologies and digital skills.

It is intended that at least 70 percent of households and 85 percent of micro, small and medium enterprises, have to speed to download information with adherence to international standards.

And sixth axis. Stimulate to a major coverage in infrastructure.

To this end will be spread out a main national network of broadband with optical fiber, and a shared wireless access network wholesale, based on the spectrum of the 700 megahertz band.”

Revista de Administración Pública

INAP

Political reform and management efficiency

Miguel Ángel Osorio Chong*

The present article has the aim to deepen into scopes of the constitutional reforms into political- electoral matter, published at the beginning of February, 2014, from the political point of view as well as into its more general consequences for the public administration.

At first, it is fundamental to emphasize three elements that give it form and delineate the scopes of the reform: first, the reforms are a fruit of a wide agreement of the principal political forces; secondly, they are aimed at improving the electoral system; and thirdly, and maybe most important, they lay the foundations to improve the action of the government.

Genealogy and method: long-winded reforms and democratic dialogue

The reforms passed in late 2013 and were published in February this year, are part of a long process of transformation that started in the mid-seventies of the last century.

If anything characterizes us as a society, is a continuous movement of openness and democratization. This long transition process slowly, but steadily for more than three decades, has enabled us to arrive at the current conditions of our institutional political order. Today, we have one electoral system and competitive and plural parties, and government responsibilities are divided among a variety of policy options. We also have autonomous bodies responsible for organizing the elections, creating certainty, fairness and transparency in the electoral process.

The route to the current state of affairs has not been linear. In a brief account of journey, it is possible to estimate how were adding new elements according to were attended the worries that in every moment presented the social forces that were aspiring to become into political forms.

* Secretario de Gobernación

For example, the reform of 1977 put emphasis in recognizing, promoting and protecting the political plurality from an incipient system of parties. From the reform of 1990 derives the design of electoral system today governs us in terms of the procedures and the electoral institutions. In 1996, relevant year in this journey the attention was put in the system of financing of the political parties to grant equity to the competition, beside having given origin to the IFE, fully civil, and to the qualification of the elections on the part of the Judicial Power.

The reforms of the year 2007 and 2012 the model of political communication was completely re-designed and the civil right to take part in the integration of the popular representation was regulated, without having to do it through a party or independent candidacies. They were, among others, important adjustments tending to reconstruct the conditions of equity in the contest, and open new channels for the country's political life.

Recent constitutional reforms are part of a long process that has almost thirty years and at its various stages has always set the goal of improving the State as a whole.

This has been the genealogy of the reforms. From this, we have also inherited her democratic method. Process of political and institutional transformation has been reported as an engine the demands of the political forces and, as a mechanism for its implementation, the dialogue in an increasingly plural congress.

We do not lose sight that this dialogue has had strident moments after contested elections, whose results have been questioned by any of the candidates who failed to win in the elections, particularly the presidential ones. We must also recognize that the contestants have always managed to find and to privilege institutional channels.

Pact for Mexico. The citizens' dissatisfaction and response of political forces

Assuring that the political system has been democratized does not obstruct recognizing that Mexicans have expressed a growing distrust in the policy —politicians—, political parties and electoral processes. Though forms of access to power were already a decided issue, the main problem was in the way it was exercised.

With major or minor reason, and also as result of electoral strategies based in discrediting the adversaries and the institutions; the certain thing is that in every point of the journey towards the reforms, to which we have referred, there has been present the intention of giving confidence to a citizenship increasingly demanding.

The constitutional reforms published in February of this year are not the exception. These reforms consider the demands done by the political parties to revise the conditions of the electoral contest, and it processes the dissatisfaction of the average citizen to offer him answers. On one hand, revise electoral and the parties system and, for the other one, improve the exercise of government.

The difference of the recent constitutional reform, with regard to the previous ones, is the general frame in which they are placed. For the first time in our history one comes out the immediacy of electoral topic and makes of the good policy, of the dialog and of the agreements' construction the mechanism to construct a route of transformations for Mexico, for a long time postponed.

The Pact for Mexico is based on dialogue, which has been the essence of Mexico's democratic transition. On December 2012, the main political parties and the Government of the Republic signed this agreement, which required, first, a vote of confidence among the parties and a great sense of maturity and responsibility to find a common agenda for the benefit of Mexicans, and second, an intense political work of the Legislative body to give legal substance to the political agreements identified at the Pact.

It is worth making two observations: first, that the reform agenda contained in the Pact for Mexico was not limited to the strictly political and electoral issues, in other words, the political and electoral matters was a subject of the Pact for Mexico, but by no means "The Topic" of the Pact. So before thinking about themselves, the parties and their leaderships agreed, first, to build solutions to the problems that were more worrying to the people.

The second point is that electoral political reforms were realized overcoming a stage of disagreements, when the issue of local elections last year questioned the viability of the agreements reached.

Rapidly an exit was constructed in a joint way from the vision of which in our democracy it is possible, legitimately, to cooperate and to agree, to confront and to compete in a simultaneous way.

The so-called Pact for Mexico's Addendum[1] quickened his pace to advance in the transformative reforms, while we review the rules of our democracy.

---

[1] In the frame of the local elections of 2013 a Pact for Mexico's Addendum was signed, which included, as agreement, the installation to the briefness of a committee integrated by the representatives of its Governing Council and of the Parliamentary Groups of both Chambers, in order to integrate an Initiative of Political and Electoral Reform to being presented in the Congress, among other points.

The Pact for Mexico and the Agreements for Democratic Governance

The need for a new political-electoral reform was based on an assessment of the strengths and weaknesses of our electoral and party system, which was included in the last section of the agenda set in the Pact for Mexico: are the Agreements for the democratic governance that have as starting point:

"The country' political plurality is an undeniable reality, derived from a long process and unfinished democratic transition. This diversity shows that any political force can govern alone, so it is essential to reach agreements through dialogue and institutional negotiations for all political forces take co-responsibility of leading the country and its problems. It is necessary promote reforms in order to make the political system more functional to give governance to the country, expanding and improving its democratic system".[2]

So expressed as desirable image, as a policy goal, Agreements for democratic governance took shape and reality in the legislative process.

On May 23 committees were installed with representatives of the three main political parties of the country, their parliamentary groups and the Government of the Republic, who accompanied them during the construction of agreements.

The Senate of the Republic was the Chamber of origin of the Political-electoral Reform. During its elaboration there were analyzed 38 bills,[3] which were analyzed by both Chambers of the Congress during December.[4]

On January 22, 2014, the Congress, through its Permanent Commission, emitted the declaration of constitutionality of the political-electoral reform, which was promulgated by the President of the Republic on January 31, 2014 and published in the Official Diary of the Federation on February 10.[5]

---

[2] Pact for Mexico published on December 2, 2012.

[3] The initiatives analyzed were submitted between 27 October 2009 and 28 November 2013.

[4] The Opinion was discussed in the Senate on December 3, 2013 and was sent in the same date to the Deputies' Chamber, which, in its capacity as revising body, approved it with modifications on December 5, 2013 and returned it to the chamber of origin. The Senate of the Republic approved the opinion and sent it to the local congresses on December 13, 2013.

[5] The reform obtained 18 approbatory votes of the Congresses of Baja California, Baja California Sur, Colima, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala and Zacatecas.

With the reform enacted and the work required for its implementation, Mexico will have new institutional mechanisms to facilitate agreements that the country needs: the electoral system will be more dynamic and transparent, our political and democratic system is updated to consolidate above all things, respect for the vote, the right of the citizen to be elected and the ability to assess people's representatives.

Beyond improving the conditions of equity in the contests, the reform means a transformation, that not only attends to the rules of access to the power, but to the forms with which the power is exercised. Let's revise these transformations.

Main elements of the reform, its meaning and implications

The reform includes a set of measures of diverse nature and depth for what it suits to group them in order to offer an interpretation on its political meaning and its administrative and government implications.

1. Implications in the regime of government. Division of Powers and cooperation among powers

This reform gives constitutional response to the structural phenomenon of divided governments. To contend with this type of distribution of the power that the citizens have make from 1997, the reform places incentives that favor the cooperation among powers and actors, beyond individual wills, to reach shared solutions to collective problems.

In that sense, our presidential political system, which had not been changed since the Constitution of 1917, today opens itself to regulate the possibility of coalition governments. The reform includes a new figure that encourages responsibility between the legislative and executive powers, which encourages dialogue and harmony.

The use of this figure will be optional for the President and, through it, at any time, he can build a political agreement with one or more parties represented in Congress, through a covenant and a government program approved by the majority of the members present in the Senate. This partnership is not subject to long-term, since the causes of dissolution shall be as stated in the agreement itself.

When this figure was chosen, the Senate of the Republic will ratify the appointments of all the secretaries of State, with exception of those of the National Defense and Marine. If the responsible of the Federal Executive was not choosed for a coalition government, the appointment of the

Secretary of Foreign Relations will have to be ratified for the Senate of the Republic and that of Finance and Public Credit for the Deputies' Chamber.[6] The adoption of this measure promotes a relation more balanced among powers and breaks paradigms to consolidate an Executive Power enclosing and a more dynamic Legislative Power and with major co-responsibility.

Another measure that impacts the relationship between powers is the reform of democratic planning system, so from 2018, the Deputies' Chamber will have the power to approve the National Development Plan and the Senate the National Public Safety Strategy.

2. Institutional redesign

With the reform there is an advance towards a design of government and co-responsibility balances. In this sense, it is oriented to the transformation of the Attorney General's Office (PGR) and the National Council for the Evaluation of Social Development Policy (CONEVAL), which will have new powers to take us to develop a social policy of the State.

Replacing the PGR by the Fiscalía General de la República, involves the creation of an autonomous public body with legal personality and own patrimony. With such features, this institution will be able to deploy a more effective policy of justice and deepen into the professionalization of public servants who integrate it.

For the designation of Fiscal General de la República, the Senate will integrate a list of 10 candidates passed for qualified majority, which will send to the Federal Executive so that this one integrates a short list, of which the Senate will make the corresponding appointment. The head of the Fiscalía may be removed only by the Federal Executive by serious reasons stipulated by Law, but such removal will be able to be objected by the majority of the Senate´s members.

The Fiscalía will have at least two specialized prosecutors: one for electoral offenses and other to combat corruption, the persons in charge will be designated and removed by the Fiscalía director, the Senate will be able to object such appointments and removals. Finally, has been established the obligation of the Fiscalía director to produce annual reports on his activities to the Congress and to the Executive.

The reform also gives autonomy to the CONEVAL to assure the impartiality in the fulfillment of its functions. This body will take as an object, the measurement of the poverty and evaluation of the programs, goals and actions of social development policy guaranteeing transparency, objectivity and technical rigor.

[6] This reform will take effect on December 1, 2018.

Its governing body shall be composed of a chairman and six members appointed by the Deputies' Chamber.[7] The Counselor President shall have the obligation to submit annual reports of activities to the powers of the Union.

Also in the item of institutional redesign, there is created the National Electoral Institute (INE) that, from the establishment of general criteria and the distribution of competences with the local institutes, will have to guarantee the quality of the elections in the whole country. Of course, this modification is orientated to increase the confidence in the electoral processes and the legitimacy of the organs of representation that stem from them.

3. Review and update of the procedures and electoral rules

In electoral matter, besides the transformation of the IFE in INE, the reform defines rules for a new national system of parties and elections. The INE preserves powers of the current IFE and, in addition, assumes others that strengthen its participation in the organization of local elections and its relation with the electoral state organisms.

The General Council of the INE, consisting of a Councilor President and 10 executive councilors, will have the power to develop directly the activities of the electoral function corresponding to the local electoral bodies, or delegate to them powers as the control of the political parties.

Moreover, Congress is empowered to issue general laws that distribute powers between the Federation and the states on political parties, elections and electoral bodies, according to the bases provided in the Constitution.

Requirements are available to achieve and maintain registration as a political party,[8] and the minimum which shall cover its basic documents, ensuring gender parity in candidacies and recognizes the right of independent candidates to accede to public funding and have spaces in radio and television, to compete on equal conditions that the political parties.

New regulations are established for the financing and inspection of the parties, which will be obliged subjects of the Federal Law of Transparency and Access to the Public Information.

---

[7] The President of the Republic may object the above mentioned appointments; the counselors will last 4 years in charge and the president 5, who only will be able to be removed in the terms of the Title IV of the Constitution.

[8] Increases of 2-3% the minimum required in order to maintain the registration of a political party and so it can participate in the distribution of seats and proportional representation seats.

The electoral campaigns will be more purposeful, with more debates and fewer spots and the promotional articles only will be elaborated by textile material.

There will be new regime of coalitions, election polls regulation, frivolous allegations will be sanctioned and new causes for invalidity are established.

4. Re-election and other reform provisions

Another transformation in our political system, product of this reform, is the possibility of reelection in some charges of popular election. The federal deputies will be electing up to in four consecutive periods, that is to say, one election and three re-elections. Senators only will be re-electing in two periods, that is to say, only one re-election. The re-election will proceed when the postulation comes from the same party by which the charge was obtained, unless there has been a waiver of membership before midterm.[9]

As for the re-election of local deputies, provides that state constitutions can establish up to four consecutive terms, i.e., one election and three re-elections. The conditions for the validity of the election are the same for federal legislators.

Regarding the members' reelection of the local councils, the Local Congresses will have the power to establish it in the local constitutions for the charges of municipal president, alderman or syndic, for an additional period; provided that their periods of municipal government do not exceed three years. Also, in this case rules of origin defined for the federal legislators are applied.

It is important to emphasize that the reform also introduces a change in the date of the take of possession of the President of the Republic,[10] foresees three new reasons of nullity of federal and local elections[11] and indicates limits to the overrepresentation in the integration of local Legislatures.[12]

---

[9] The consecutive reelection of federal deputies and senators will come into force until 2018.

[10] The Federal Executive will take up possession on October 1 of the year of the election. The reform shall enter into force until 1 December 2018, whereby the presidential period from 2018 and 2024 will begin on 1 December 2018 and ending on September 30, 2024.

[11] The three causes are: exceed by more than 5% of the top authorized campaign expenses; illegally buy coverage on radio or television, receiving or using illegal resources or public resources.

[12] No party will be able to have a number of local deputies that represents a percentage of integration of the Legislature higher in 8 % to its percentage of voting in the corresponding election.

As can see it, it is a set of major reforms. Not only the regulation of political contest is reviewed, institutions are also modernized, but above all, best parameters for the exercise of power are established. There are best rules for citizens, greater obligations to the rulers. That's the formula. At the end, this new wave of reforms, again, accountability must be extended; we must extend the rights of Mexicans.

Final comments

Reforms move from a conception of democracy that is limited to the forms of access to exercise power, to one that also understands the ways in which power is exercised.

The constitutional reform in political and electoral matters is a deep change to the rules, procedures and institutions of our system, which will strengthen the development of our democracy.

As discussed in this article, the reform responds to social demands of the immediate past by having more transparent, more competitive and less expensive elections, while laying the foundation for better governance that will lead to tangible results for citizens.

This reform belong everybody, because it was approved by deputies and senators of the five major national political parties and by most state legislatures. Hence the breath that gives it solid legality.

The constitutional reform forces to the elaboration and to the reform of diverse laws, as well as to the appointment of new authorities, where we must look what more is convenient for the country's democracy.

Our political history demonstrates that there are no definitive reforms and that the development of our democracy is a permanent task. So, we will continue constructing the scaffolding that Mexico needs to have a democracy increasingly solid and mature.

Our commitment will do listening, discussing and agreeing with all actors of society, because as has been shown, it is not only possible, it is the best way to transform Mexico.

Revista de Administración Pública

INAP

The road to transform Mexico: Structural reforms to one year from government

Luis Videgaray Caso*

In the last year, Mexicans took part in a broad and pluralistic debate on a series of structural reforms related to economic and social leading of our country. Although each of these reforms, by itself, is of enormous importance, together represent an articulated group of actions looking to the primary objective of bringing Mexico to its fullest potential. While some reforms emerged the consensus embodied in the *Pacto por Mexico*, others originated heated discussions in which have participated political parties, business associations, academics and intellectuals and civil society as a whole. Although during these debates we have heard conflicting positions about various issues, we also have seen that the debate has resulted in an enrichment of the approved initiatives. This contrasts markedly with the lack of agreements observed in other countries.

After twelve months that began the administration of President Enrique Peña Nieto worthwhile to pause and reflect on the road we have traveled together as a society in the process of structural transformation. As country, it is particularly necessary to recognize clearly what goals we want to achieve with these reforms.

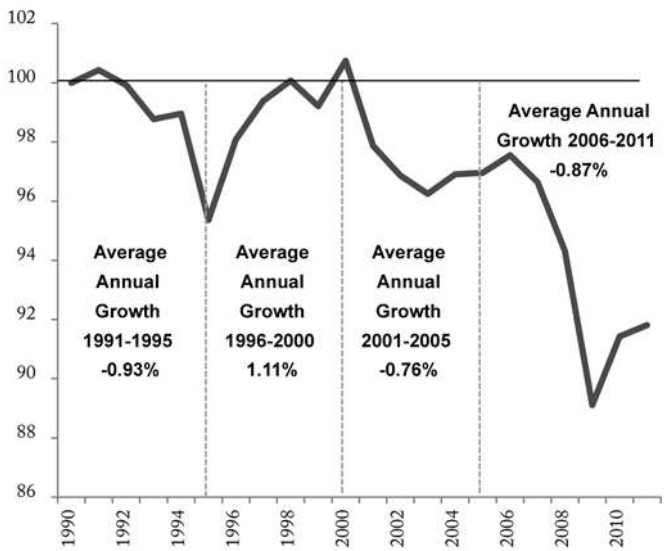
Why reforms?

The country's economic growth in recent decades has been insufficient. Between 1980 and 2012, Mexico's GDP per capita grew at an average annual rate of 0.7 percent, lower than that observed in other Latin American countries ─such as Brazil (1.0 percent) and Chile (3.3 percent)─ and far behind Asian countries ─as China (8.9 percent), the Republic of Korea (5.2 percent) and India (4.3 percent). Inclusive growth was lower in Mexico than in the United States (1.6 percent). This indicates a process in which the citizens' income of our country has been delaying in relation to the income of our main trading partner.

* Ministry of Finance and Public Credit

In this context, it is crucial to ask: why Mexico does not grow? Analyzes and studies realized find several factors, but they agreed that the low productivity growth explains preponderantly insufficient dynamism of the Mexican economy. While the growth of the labor force and capital formation have been relatively dynamic , with a similar or higher than that observed in other countries, in Mexico productivity has reduced, negatively affecting income levels . According to measurements recently published by the National Institute of Statistics and Geography (INEGI), total factors productivity in 2011 was 8.2 % lower than that observed in 1990. This implies an average annual contraction of 0.4 % (see Chart 1). In contrast, in countries such as South Korea, Chile and Ireland have shown high rates of productivity growth, which has resulted in further growth of their economies.

Figure 1
Evolution of total factors productivity in Mexico, 1990-2011.
Index ,where 1990 = 100.

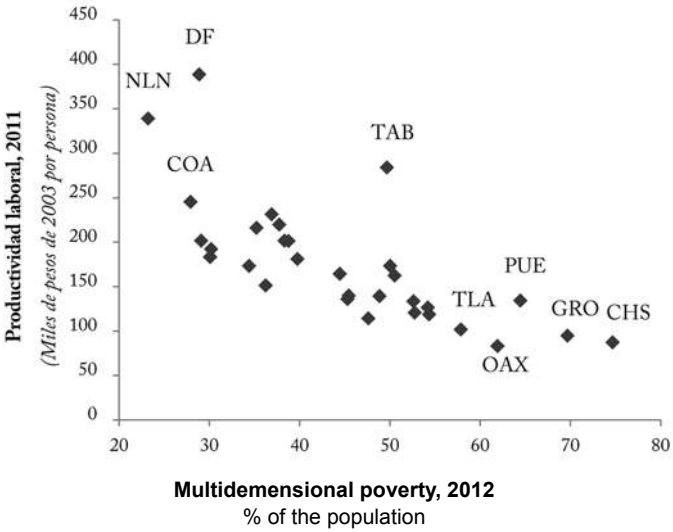


Source: INEGI

Thus, raising productivity is a key condition to improve the level of income and household welfare status. The production and the income of a country may be higher simply because it has a larger labor force, as in the case of China, compared with Mexico. However, Mexico has highest income per capita than China because the average Mexican worker productivity is higher. However, this productivity has not grown, causing stagnation in household incomes and poverty in recent decades. Although the country has designed and implemented innovative programs to combat poverty,

poverty in Mexico, as measured by levels of household income, today stands at similar levels observed 20 years ago: 52.3 percent Mexicans lived in poverty in 2012, compared to 53.1 percent in 1992. The regions and states with lower productivity are precisely those with higher levels of poverty (see Figure 2).

Figure 2
Labor productivity and poverty in the Mexican states



Excludes Campeche.
Source: SHCP with CONEVAL and INEGI information

This shows that productivity and growth are not ends in themselves, but are mechanisms to improve the living conditions of households. Hence, the National Development Plan 2013-2018 (NDP) has established the democratization of productivity ─that is, close productivity gaps between companies, regions and population groups─ as a cross-strategy programs and public policies of President Enrique Peña Nieto.[1]

The path of reforms that have we come in the last year has included concrete steps to remove obstacles to the productivity, increase the growth of the Mexican economy and improve the living conditions of the population. The reforms began to take shape even before the start of the present Federal Administration (see Table 1). November 29, 2012 amendments to the Federal Labor Act were passed, which created new recruitment

[1] The NDP was published in the *Official Diary of Federation* on May 20, 2013, while on August 30, 2013 was published the Program to Democratize Productivity. The latter sets out the objectives, strategies and action plans to operate the above strategy of the PND.

methods according to a changing world, so that in the country all workers can achieve their full productive potential and benefit from a through higher wages.

Table 1: Approved Amendments or in Discussion

Reform	Status
Labor Reform	Promulgated on November 29, 2012
Educational Reform	Promulgated on February 25, 2013
Reform on Telecommunications, Broadcasting and Economic Competence	Promulgated on December June 10, 2013
Financial Reform	Promulgated on December 6, 2013
Energy Reform	Promulgated on December 20, 2013
Financial Reform	Promulgated January 9, 2014
Social Welfare Reform	Discussing in the Congress
Tax Reform for the States and Municipalities	Discussing in the Congress

Subsequently, in February 2013 was approved educational reform, which raises constitutional responsibility of the Mexican government to ensure quality education for all children in our country. Ultimately, this will give us the human capital required to compete successfully in a globalized knowledge economy, but above all, lead to levels of labor productivity and higher wages for Mexican workers, improving the welfare of their families. Later reforms on competence and telecommunications were approved, which will increase competence in the markets, will reduce the cost of key inputs to the economy, such as telecommunications, and will generate a business climate more favorable to investment and development of productive activity.

In December 2013 energy reform was enacted, which seeks to translate the energy potential of the country to greater prosperity for all Mexicans, preserving the property of the nation on hydrocarbons. The reform gives the energy sector of a modern legal framework, to become one of the main engines of economic growth. With it will be possible to have better availability of energy inputs for production in all sectors of the economy, promoting the creation of new jobs and increasing productivity along the value chain. This reform modernizes and strengthens Pemex and CFE as productive state enterprises, one hundred percent Mexican. As part of this Reform a fund will be created to generate long-term savings and ensure proper use of oil revenues in the coming years.

One of the big brakes of our economy has been the lack of credit. In January 2014 the financial reform was enacted. Its main objective is that the loans in the country are increasingly cheap, that credit reach to small businesses, and the strength and stability of the financial system is maintained. To do this, the reform encourages greater competence among financial service providers, improves the system of guarantees, gives a new mandate of the Development Bank, and strengthens the powers of the authority and prudential regulation. Is intended that with this reform, credits reaches levels of 40% of GDP, compared with 25.7% of GDP observed in 2012. Thus, it will be possible to realize investments in productive projects that did not have access to credit in the current conditions.

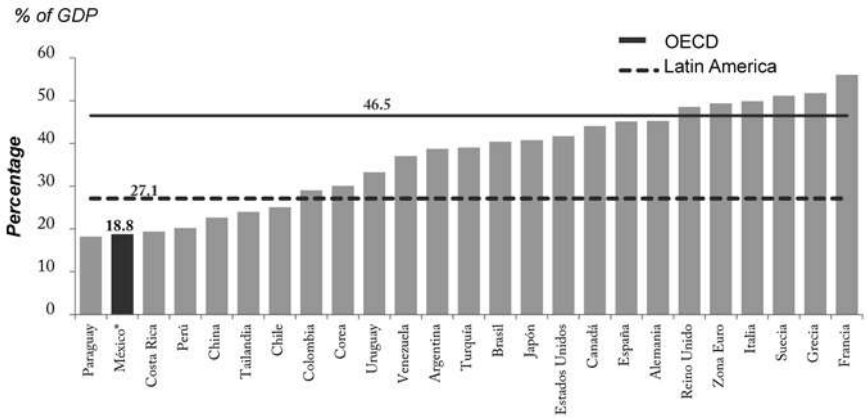
At present, the Congress analyzes the proposal of reform related to Fiscal Discipline of the states and municipalities. It seeks to ensure that public finances of sub-national governments are handled responsibly and in a fully sustainable manner.

The social and financial reform

In this context, President Enrique Peña Nieto sent to Congress the initiative of Social and Fiscal Reform. This last part of the principle that our financial system should become an element of redistribution and justice as is indicated in the Constitution of the United Mexican States, and that the system of social protection has been insufficient to meet basic needs of the population.

To meet these principles, it is necessary to have a stronger State. This does not mean that the Mexican State must necessarily have a similar size of European countries, other advanced countries or even some other developing countries like Brazil, where public spending tends to exceed 40 percent of GDP. However, public spending in Mexico is significantly lower than that of almost any economy with a similar level of development. For example, in Mexico the government spending amounts to only 18.8% of GDP, lower than that observed in Chile and Colombia, where they surpass 25 and 29 percent, respectively, although the latter are economies oriented to market and have experienced higher levels of growth than ours in recent decades (see Figure 3).

Figure 3
Total public expending, 2011/1

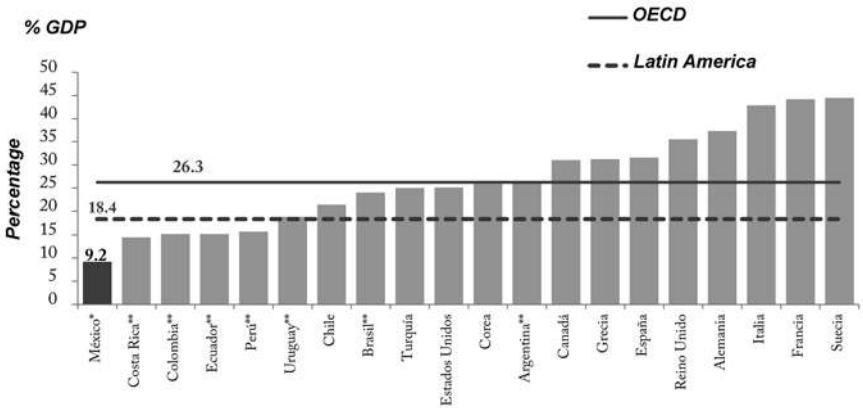


Source: OECD, IMF, PEF, 2013.
Mexico's data Mexico corresponding to 2013.
/1 It do not include PEMEX and FCE spending

Although it is possible to argue that a too large State may adversely affect growth, it is also clear that too small State can hardly give society a framework that can conduces to growth. The administration of justice, the strengthening of institutions that support democratic governance, investment in innovation and technological development, the development of logistics infrastructure, modernizing schools and programs to combat poverty, are, among others, activities involving the participation of the State and the allocation of public resources are essential, and this requires greater tax revenues.

In recent years, Mexico's non-oil tax revenues of the federal government have had levels close to 10 percent of GDP. This figure is extremely low and is well below what is collected in countries of the Organization for Economic Development (OECD), which is 26.3 percent on average. The tax collection in Mexico is even lower than what is observed in Latin America, which collects on average more than 18 percent of GDP.

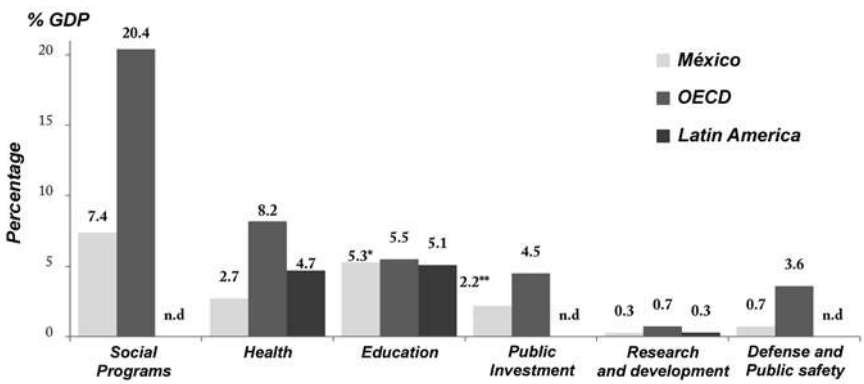
Figure 4
Income Tax, 2011 [1/]



Source: OECD, CIAT and SHCP.
Mexico, estimated 2013, excludes recurring tax revenues associated with the program "Ponte al corriente".
*Excludes taxes, products and profits to the oil industry.
**Figures for 2013.

The low tax collection is reflected in provision of public goods and services, incompatible with economic and social aspirations of the population. Thus, it appears that in Mexico the government spending in areas such as social programs, health, education or investment is significantly lower than in Latin America and the economies that make up the OECD. A State that does not have sufficient budget resources is limited in their capacity to promote economic growth and take charge social backwardness.

Figure 5
Spending Components [/1]



Source: OECD, World Bank, PEF, 2013.
In all cases Mexico's data 2013. For the rest, Health 2011, Education and Research and Development 2010, Social Programs, and Defense and Public Safety 2009.
*Includes governmental expending

This also points to an essential feature of the Mexican tax system: its limited capacity to improve income distribution. In contrast to what happens in Mexico, many countries use the tax system, coupled with spending and public transfers, as tools to promote equity, progressively taxing income and giving more spending to lower-income households, which resulting in a more equitable income distribution.

One of the reasons why the tax collection in Mexico is low is that the fulfillment of tax obligations is relatively expensive for companies. World Bank data shows that to fully comply with the payment of taxes, a Mexican company would have to spend 337 hours a year to this task, which compares unfavorably with what happens in the United States (175 hours), Colombia (203 hours), Korea (207 hours) and Ireland (80 hours). This leads firms to operate in evasion and informality. It is therefore no coincidence that six of every 10 Mexican workers are employed in the informal sector, in activities and low productivity firms, with the consequent impact on the growth of the economy as a whole.

In addition to its negative economic consequences, informality impacts in a negative manner on the access of large groups of the population to an effective social protection system. This causes a vicious circle in which is harder to find a real job for anyone who has had health problems. Currently, 66 percent of adults over 65 have never paid into social security systems, so they lack of health coverage, adequate social protection and sufficient income for retirement. Moreover, 48 percent of the economically active population greater than 16 years has never paid social security. These figures are even more delicate if we consider that the demographic dynamics of our country will lead to an increase in the proportion of older adults by nearly 10 percentage points in 2050, indicating the need to act immediately to address the situation.

Another factor to consider is that Mexico is the only OECD country where there is no unemployment insurance. Therefore, a Mexican worker who loses his job lacks a mechanism that allows him to search for a quality employment in the formal sector, according to their abilities, so he is forced to accept any alternative of employment as soon as possible, frequently in the informal sector, without access to social security. Because approximately four out of five workers who lose their jobs earn less than four minimum wages, families most affected by this are those with lower incomes and those who have not been able to generate the savings needed to deal with the loss of employment.

The benefits of social and financial reform

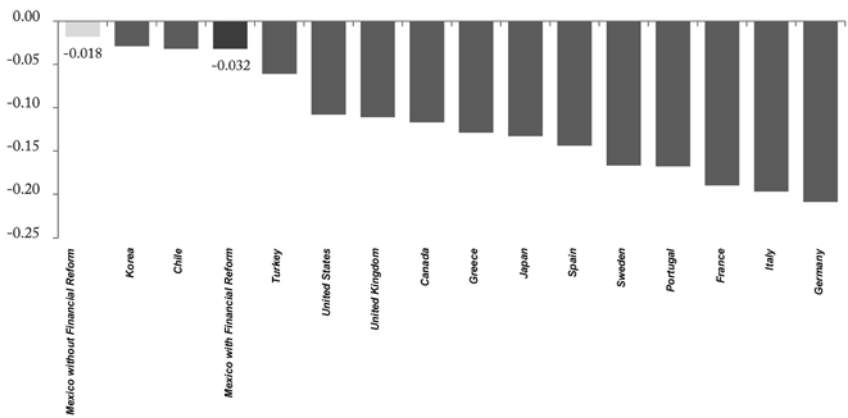
The social and financial reform passed by Congress represents an important step to build a strong, progressive and simple financial system. In order to increase the financial capacity of the Mexican State to meet the

basic needs of the population, reform broadens the base of income taxes and consumption. With that goal are eliminated or delimited exemptions, reductions and preferential treatments that reduced the tax revenue potential.

Reform passed is fair because does not include tax affecting the low-income population, and in particular, the zero rate of VAT on food and medicine remains. At the same time, the elimination and demarcation of special regimes and preferential treatments will make more efficient our tax system by reducing by one-third tax expenditures from 3.6 percent to 2.6 percent of GDP.

The reform is progressive, as it seeks a higher contribution from the group having higher incomes. To achieve this goal tax revenue sources of highly concentrated in individuals with greater wealth are established. The reform is progressive, as it seeks a higher contribution from the group having higher incomes. To achieve this goal tax revenue sources highly concentrated in individuals with greater wealth are established. Thus, as in other countries, here the taxes on dividends paid by companies and gains in stocks are established. Additionally, the marginal income tax rates for people with higher incomes are increased. This ensures a greater contribution to tax pay of 1% of people with higher incomes, while avoiding affectations the remaining 99%. As shown in Figure 6, these changes will contribute to support redistribution through our tax system, measured by the change in the Gini coefficient, in order to reach the level observed in Chile and be higher than that observed in South Korea, although still be below the industrialized countries.

Figure 6
Gini's Index Reduction.
Points of reduction by taxes and transfers



Source: OECD and SHCP

In addition, with reform is moving towards a simpler tax system, since removal of the Special Tax of Single Rate (IETU) Tax on Cash Deposits (IDE) and a new income tax law, significantly shortened, will facilitate the fulfillment of taxpayers' tax obligations. Thus, the corporate income was levied with 3 different kind of taxes, now will be taxed with only one, but it does not entail a reduction of revenue potential. Simplification is particularly relevant for smaller companies, which can reassign tasks to productive human and monetary resources previously allocated to tax compliance tasks.

The reform combines the use of new tax bases with extra-fiscal purposes, looking for internalizing social costs caused by behaviors that harm the environment and health of the population. Through the introduction of special taxes, it seeks to discourage such behaviors.

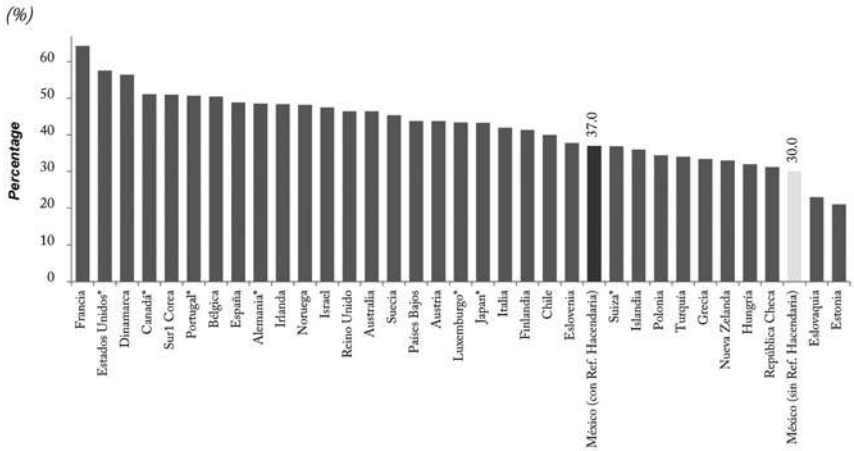
The reform also contains a number of measures to advance the fight against informality. With the new regime of Incorporation an entry point to the formality of small businesses and their workers is created. The regime will grant incentives to participating businesses and is characterized by the ease in meeting obligations. With this regime taxpaying with low administrative capacity gradually will prepare themselves for their insertion into the general regime. In a complementary manner, the proposal of reform includes the reduction security contributions for low-income workers, with this measure the costs of formality will reduce for the vast majority of workers who are currently on informality and business that hiring them.

The Mexican economy will preserve its international competitiveness. In terms of effective rates to capital income taxes, with fiscal reform Mexico will remains an attractive country for investment. The effective tax rate for capital, considering the corporate income tax and the tax on dividends, will continue below the OECD average and especially emerging countries with high-growth such as Chile and South Korea (see Figure 7).

It is estimated that the additional tax revenue generated by the reform will be of one point of GDP in 2014, rising to 2.5 points in 2018. Higher tax revenues will increase spending in priority areas for growth. In line with this, the 2014 economic package approved by Congress foresees an increase in real terms of 14.3 percent of investment spending, while current expenditures for administrative branches will grow only 1.2 percent in real terms.

The social component of the reform, even under discussion in Congress, aims to expand and strengthen the social welfare net in the country, in order to ensure all Mexicans a minimum level of welfare. In this context, the creation of a universal pension that guarantees all citizens over 65

Figure 7
Tax chargers to the management income, 2013.
ISRE + ISRF1 average earnings and dividends



*Includes local taxes.
Source: OECD

years of age minimum income, in order to reduce poverty in this population is proposed. Additionally, creating unemployment insurance for formal workers is proposed. This insurance would mitigate the negative impacts of unemployment episodes on the welfare of families, while create the conditions for workers to conduct a proper search for a new job through training and support for labor reintegration.

The social and financial reform emphasizes greater efficiency, transparency and quality of public spending. During the discussion of the Expenditure Budget of the Federation for fiscal year 2014, the Chamber of Deputies supplemented the provisions already included in the initiative of the Federal Government, taking into consideration a set of recommendations from various organizations of civil society. Thus, government agencies will be required to make public information on variations in the administration of resources, census of beneficiaries and the results of their programs. The agencies will also have to meet various provisions of planning and evaluation to promote greater quality and efficiency in public spending, and will be the obligation to make public susceptible areas for improvement arising from the evaluations.

In order to improve the management and operation of public spending on education, reform creates Payroll Educational Fund (FONE). The exercise of such resources shall be based on the results of the teaching census conducted by INEGI, throughout the year. With this change, a higher order and transparency in the exercise of this item will be achieved by means

of a payroll record reconciled, direct payment by the Federation and the creation of jobs according the recently passed Educational Reform.

Added to this, the economic package approved proposes a transitional deficit of 0.4% and 1.5% of GDP for 2013 and 2014, respectively, as a strategy for impulse growth in economic activity. However, establish in the balance structural and implicit balance law, this countercyclical policy becomes a temporarily character, without compromising the future stability of public finances. Additional resources may not be used to increase current spending and must meet specific medium-term goal for the Financial Requirements of the Government. These measures have already underpinned the positive perception in the international markets that it has resulted in lower interest rates for long-term Mexican debt and placement in highly competitive conditions, of the Mexican Government's long-term debt.

The way ahead

The reforms will not solve the immediate economic and social challenges we face, and leave us a to-do list to fully exploit its potential. In particular, it is necessary to ensure effective implementation of each of the reforms, a task in which the Federal Government will work hard over the coming months. In some cases, such as in education, the benefits of these changes will see in the long term. Moreover, the energy reform represents an opportunity that, if exploited, it will trigger investment and the growth of our economy in the short term.

In short, during the last months we have taken firm steps to move Mexico, as inspires us President Enrique Peña Nieto. Based on an open and inclusive dialogue, the Congress approved a set of profound changes in various areas of social and economic leadership of the country. Such transformations are not a panacea. But the observed consensus on the need to trigger economic growth and improve the living conditions of all Mexicans, and the maturity of our democracy, give us the confidence to say that, even though the road ahead will be hard, we will continue advancing in the construction of a more just and prosperous Mexico.

Bibliography

Cámara de Diputados, "Ley de Ingresos de la Federación 2014: Iniciativa de Decreto por el que se Expide la Ley del Impuesto Sobre la Renta", 2013, [sin pie de imprenta], [Date of reference: October 23, 2013]. Available in: <http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/06_lir.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Informe de Pobreza en México 2010: El País, los Estados y sus Municipios”. México, D.F. CONEVAL, 2012.

Consejo Nacional de Población, “Proyecciones de la Población 2010-2050”, [Date of reference: November 14]. Available in: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Mexico_en_cifras>

Diario Oficial de la Federación, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, May 20, 2013, [sin pie de imprenta], [Date of reference: October 30, 2013]. Available in: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, [Date of reference: November 4, 2013]. Available in: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, “Health at a Glance 2011: OECD Indicators”, 2011, [Date of reference: November 6, 2013]. Available in: http://www.oecd.org/els/health-systems/49105858.pdf

OECD (2012), “Revenue Statistics 2012”, Publicación de la OCDE. Available in the OECD page: http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/rev_stats-2012-en-fr

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Criterios generales de la política económica 2014”, [Date of reference: October 24, 2013]. Available in: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/finanzas_publicas_criterios/cgpe_2014_vf_c_accesibilidad.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018”, [Date of reference: November 15]. Available in: <http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/pronafide_2013_2018.pdf>

World Bank, Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises. Washington, DC: World Bank Group. DOI: 10.1596/978-0-8213-9615-5.

Revista de Administración Pública

INAP

Educational Reform

Emilio Chuayffet Chemor*

SUMMARY. I. Introduction: Education and Governance. II. Educational Reform's Content. 1. The value of the Educational Reform. 2. Educational Reform's Guiding Principles: a) Quality. b) Equity. c) State Stewardship. Educational Reform's Rules: a) Educational Evaluation, b) Teacher Professional Service, c) Tools to improve teaching conditions. III. Implementation of the Reform. IV. Conclusions. V. Bibliography.

I. Introduction: Education and Governance

While various authors and scholars of the Science of Public Administration have not agreed on the definition of governance, the fact is that their analysis refers us to the processes of change in the State and their environment. Talk of governance necessarily implies a description of institutions, rules and norms through which policies are developed and implemented, where accountability is required. In this sense, the reform involves broadly to change the rules of the game, i.e. modify the processes by which decisions are made and implemented on behalf of the members of any organization or a society.[1]

As stated Joan Subirats,[2] if we talk about education and governance, we have to defend a conception of training more linked to public service, i.e. a set of policies that have as the ultimate aim improving the citizenship's living conditions.

---

[1] Rodrik, Dani, "Thinking about governance" in, Fukuyama, Francis et al, *Governance, Growth and Development Decision-Making*, Washington, DC, World Bank, 2008, pp. 17–24.

[2] Subirats, Joan, "Gobernanza y educación" en Educación y Vida urbana, 20 años de ciudades educadoras, Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, Barcelona, 2009, pp. 227-240.

On the other side, the UNESCO[3] has said that in order to understand the importance of good governance in terms of teaching, it is necessary just consider the alternative. Bad governance leaves parents and communities faced to an educational system that do not meet their needs: Children in the classroom, but without the most basic educational materials and teachers without training or motivation, unable to improve student achievement. Thus, good governance involves not only transparency and accountability, but a real commitment to equality of opportunities for all citizens.

The state of education in Mexico has chiaroscuro. We have strengths that cause us pride as the full coverage in primary education, or higher rates of free delivery of textbooks in the worldwide, figures that reach 238 million copies per school year.

However, we also have weaknesses. At the beginning of this administration there were 5.2 million illiterate and more than 10.1 million functionally illiterate, a total amount of 15.3 million in a country of 112 million people.

Also, the enormous efforts made to expand coverage at all levels, were offset by high dropout rates. This situation worsened due to insufficient professionalization of teachers, backwardness and deterioration of school infrastructure, low quality and marked differences in access to education, specifically for people with lower revenues.

This scenario could not continue. Therefore, the President Peña Nieto determined that education should be a priority on the public agenda and urged a reform in this area, which includes constitutional amendments, published in the Official Journal of the Federation on February 26, 2013, as well as amendments to the Education Act. In September of the same year he issued two new statutes: Professional Service Law and the National Institute for Evaluation Law.

II. Educational Reform's Content

To fully understand the educational reform we must take into account that any system, in order to be considered complete, must have rules of different structure, according to the Italian jurist Norberto Bobbio.[4]

For half a century on has insisted that there should be a distinction between value structure rules, principle rules and standards rules, as the hermeneutical keys of any system.[5]

[3] *"Superar la desigualdad: Por qué es importante la gobernanza",* Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo. UNESCO, 2009.

[4] Bobbio, Norberto, *Il positivismo giuridico*, Turin, 1961.

[5] Prieto Sanchís, Luis, "Prólogo", in García Figueroa, Alfonso, *Principios y positivismo jurídico. El no positivismo principialista en las teorías de Ronald Dworkin y Robert Alexy*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 17-20.

Values are rules that indicate the general goals that the entire system must reach in a compulsory way. With the principles, the system is a little more concrete, condensing in a simple expression a set of compelling actions that must be performed to meet the values. Finally, the rules are systems which require performing certain behaviors and impose legal consequences.

According to this idea, rules are systems of the first grade, principles of the second grade and values of the third degree, as Robert Alexy wrote.[6] This gradation does not depend of its obligatoriness, but of its abstraction and of the interpretative work that each one requires.[7]

The rules must be applied in light of the principles that govern them, which can offer solutions in cases not expressly regulated. In turn, the principles must be completed and understood them according to the values that they develop.

Under this distinction, I will undertake education reform with a deductive approach, starting with the values, passing through the principles and reaching to the rules in order to achieve the full understanding of this amendment to the Mexican education.

1. The value of the Educational Reform

The most important value that inspires and compels the Mexican educational reform is the child's best interests.

The Declaration of the Rights of the Child, adopted in 1959, constitutes the direct antecedent of the convention on the subject, in its numeral seven mentions that the "child's best interests shall be the guiding principle of those responsible for his education and guidance".[8]

It should be noted that according to Article 4 of the Mexican Constitution, administrative authorities and legislative bodies should have a primary consideration about the child's best interests.

---

[6] Alexy, Robert, *Derecho y razón práctica*, México, Fontamara, 1993, p. 16.

[7] Vigo, Rodolfo, *Los principios jurídicos*, Buenos Aires, Depalma, 2000, p. 11.

[8] "Principle 7: The child is entitled to receive education, which shall be free and compulsory, at least in the elementary stages. He shall be given an education which will promote his general culture and enable him, on a basis of equal opportunity, to develop his abilities, his individual judgment, and his sense of moral and social responsibility, and to become a useful member of society. The best interests of the child shall be the guiding principle of those responsible for his education and guidance; that responsibility lies in the first place with his parents.

In this regard, the May 29, 2013, the Committee on the Rights of the Child of the United Nations stated that the child's best interest is a threefold concept:

a) It is substantive right of the child to have his or her best interests assessed and taken as a primary consideration in order to reach a decision.
b) A fundamental, interpretative legal principle: If a legal provision is open to more than one interpretation, the interpretation which most effectively serves the child's best interests should be chosen.
c) It is rule of procedure: Whenever a decision is to be made that will affect a child must include an evaluation of the possible impact, positive or negative.

In short, the child's best interests is a value placed at the top of the Mexican educational system. Therefore, against any doubt and any conflict of rights, judges, educational and administrative authorities and society as a whole, are required to interpret the controversy, so always ensure more and better benefits to children. The governance of the educational model is harmonized around that such value, encouraging the necessary conjunction that makes it fully operative.

2. Educational Reform's Guiding Principles

Once exposed to roughly the value of the child's best interests that inspires educational reform, it is now time to analyze the principles that shape it: quality, equity, and State stewardship.

a) Quality

The constitutional amendment specifies that all education provided must be of quality. This is a true rule of law whose purpose is to regulate all the teaching of Mexico, expressed by structure principle, which considers a variety of situations that must be constantly improved to fulfill the right to education.

The quality principle is a realization of the reform's value: only with a better and effective education can be ensured the child's best interests. This is not an abstract concept but as mentioned Professor Alexy, it is an optimization's mandate.[9] Despite not having a choice structure is a true legal principle that must be met.

As of February there is a legal and enforceable minimum standard required of all educational service: continuous improvement and the highest

[9] Alexy, *op. cit*. p. 86.

academic achievement of students.[10] It is a requirement that officials responsible for education in the country that does not go through one way, but requires constant innovation in administrative management to make efficient and effective this principle.

In this sense, is defined by Mexican law as "the congruence between the objectives, outcomes and processes of the education system, according to the dimensions of effectiveness, efficiency, relevance and equity".[11]

Importantly, the principle of quality has an inherently relational nature, i.e., it place immediately to the educational model addressing the needs of its recipients in a measure of relevance. Thus, society and the market are key factors for the integration and characterization of the quality, making it measurable and therefore effective.

b) Educational Equity

In second place is equity, sovereign virtue of democracy as the jurist Ronald Dworkin renamed it, which gives to the authorities the task of promoting the conditions for equality of individuals and groups, is real and effective.

The United Nations has stated that the concept of inclusive education is based on the right of all students to receive an education that will meet their basic learning needs, enrich their lives and seek to develop the potential of each person, eradicating all form of discrimination on physical, social, ethnicity, gender, religion or sexual orientation.

c) State Stewardship

If the State does not lead education, it can't satisfy the child's best interests. We must remember that in recent years has changed its role, as its primary function the satisfaction of the basic needs of national defense and maintenance of public security have been added to meet the aspirations of the welfare of its citizens.

The concept of stewardship is equivalent to the same function of governing national educational activity. In short, the State is responsible for planning, conducting, coordinating and guiding the overall strategy of social development.

---

[10] Literally states: "Article 3 º [...] II - The criteria to guide such education will be based on the results of scientific progress, fight against ignorance and its effects, servitudes, fanaticism and prejudice. In addition [...] d) will be quality, based on continuous improvement and the highest academic achievement of students."

[11] Article 8, Section IV of the Education Act.

This concept does not obviate the importance of other actors in the social dynamics such as parents, organizations of civil society, unions and business organizations. The State stewardship must always be understood in the context of governance, where the role of each sector on the values and principles of the educational model is harmonized, improving their full effectiveness and legitimacy.

3. Educational Reform's Rules

To give effect to the value and the above principles, three sets of rules at the constitutional level were implemented, which in the secondary legislation were established. The systems created are: evaluation, teacher professional service as well as a system of specific tools to improve teaching conditions.

a) Educational Evaluation

The first set of reform's rules is the evaluation. If we want to improve the Mexican educational system, we need to know objectively what their strengths and weaknesses are.

As part of the reform of the National System of Educational Evaluation, that is coordinated by the National Institute for Educational Evaluation, existing since 2002, which was transformed into an autonomous constitutional body, according to Santi Romano,[12] becoming the highest authority in evaluation in the country.

This Institute is headed by a Governing Board composed of five members, who were appointed by the Senate from lists proposed by the Federal Government in April last year.

Secondary law states that this Institute is the head of the System of the National Educational Evaluation, which is made by the Institute itself, the educational authorities, and a Conference integrated by the Governing Board of the Institute, representatives of the Ministry of Public Education and secretariats' representatives of some states, and which aims to exchange information and experiences in educational evaluation.

Last November the Conference, which will allow the participation of all regions and the exchange of information and experience in order to reach a true collective hermeneutic, characteristic of all educational evaluation, was installed.

[12] Romano, Santi, "Nozione e natura degli organi constitucionali dello stato", *Scritti Minori*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1950, pages. 1-40.

b) Teacher Professional Service

Secondly, based on the Constitution, a teaching professional service was established. Prior to the reform, vague criteria and bad practices governed access, permanence and promotion of teachers. In addition, teachers did not have a framework that gives them certainty and professional development opportunities in the workplace.

A study led by Dr. Mona Mourshed[13] concluded that education systems with higher performance in the world, even though were significantly different in terms of structure and context, agreed to get the most suitable persons for teaching, in addition to training them until becoming them effective instructors.

Under these assumptions, it was established that the evaluation is the only way for engagements, promotion, recognition and permanence in the teaching service. In this context, have no validity the engagements and promotions that are not granted according to law.

It should be noted that this law, rather than an examination, foresees a process in which aspects such as planning, how to teach, the performance of the students, the classroom environment, collaboration with other school's members and relationships with parents will be discussed, among many other components, so we estimate that must take into account the particularities in which each teacher serves.

I note that on November 14 was published, in the Official Journal of the Federation, the Presidential Decree by which the National Coordinating Teacher Professional Service is created. This is a decentralized agency of the Ministry of Education that will exercise the functions that correspond to the unit on my charge in the Professional Educational Service.

c) Tools to improve teaching conditions

Finally, there is a system of rules that can be grouped as tools that help improve teaching conditions.

Among them we can mention the full-time schools. The working day in public primary schools was four and a half hours, in the case of primary and six in high school. The reform aims to gradually establish working days between 6 and 8 hours a day in order to get more time available for academic, athletic and cultural development.

---

[13] Mourshed, Mona *et al*, *How the world's most improved school systems keep getting better,* McKinsey's &Company, 2010.

The reform prohibits the sale of low-nutrition foods in schools and also in the full-time schools that are in areas of high deprivation, where schemes have been defined for the food supply.

Several studies have demonstrated the relationship between adequate facilities and learning achievement. As promised the President since his election campaign, have started the Programa de Escuelas Dignas, with which we intend that all schools have electricity, water, bathrooms, furniture and facilities in good condition.

Another measure introduced in the reform concerns the autonomy in the management of schools, moving a series of decisions at each campus, especially those related to basic operation problems.[14] The objective is to put the school in the center, giving more importance to the process of learning to administrative functions.

The principle of social participation has led to the creation of the Technical School Boards at the administrative level, which seek the exchange of experiences between teachers and administrators, as well as tools to support the Director for decision-making.

To improve teaching conditions, the creation of an Information System and School Management is also provided. To this end, Article Fifth Transitory, Section I of the constitutional reform determined that the National Institute of Statistics and Geography in 2013 carried on a census on the number of schools, teachers and students, to enable the authorities to make decisions based on one common base and reliable data.

III. Implementation of the Reform

Educational reform was not exhausted with these constitutional and legal changes, because it is a living process and long-term we have to build every day.

To consolidate it several actions we are performing. Soon will issue guidelines governing the self-management of schools, through which may improve its infrastructure, purchase educational materials, solve basic problems of operation and ensuring the active participation of students, teachers and parents.

Guidelines for the sale and distribution of food will also be posted in schools, in order to health care and healthy development of our children and youth, as mandated by the reform.

In the 2014-2015 school year the first competitive examination for aspiring new entrants will be performed; evaluation mechanisms serving staff will

[14] Subparagraph a), Section III, Article Fifth Transitory the constitutional reform.

be defined, with the participation of the Ministry of Public Education, local authorities and the National Institute for the Evaluation of the Education.

Not later than March 2014, the local legislatures must adjust their respective educational legislation with the principles and rules set by the educational reform.

In the core of the Mexican educational federalism underlay a mandate for cooperation between different levels of government that have the task of educating new generations. As a result of this cooperation, in December the framework agreements for the implementation of educational reform were signed in Mexico City. These legal instruments, which will be complemented by specific agreements, will be the way through which we are obliged to cooperate in a concrete way to make effective the reform to the full extent.

The educational reform of 2013 establishes a vision and a set of principles, objectives and general guidelines that should be the basis for review and redefinition of the educational model in Mexico. Transitional Article 12 of the General Law of Education instructs to educational authorities to review the model as a whole, as well as plans and programs, materials and teaching methods.

The educational model is part of the strategic planning of the institution, therefore understands its mission, vision and educational or school management major projects. The ideal educational model is one that meets the needs, conditions and aspirations of each country.

On January 15, 2014, the SEP summoned the different actors involved in the basic education, secondary education, higher education and teachers' school –parents, students, researchers and scholars of education, local educational authorities, organizations and civil society in general interested in contributing to proposals– to National Consultation Forum for Review of Instructional Model, which will take place from February to June of this year.

Through these spaces, we seek to ensure that the quality becomes evident in the context of the Mexican educational system, taking into account the experience of teachers, principals and specialists in educational issues, in order to consider interest of those who will be the beneficiaries of this new reform: students, their families and Mexican society as a whole.

IV. Conclusions

Education reform of President Enrique Peña Nieto is at the legal forefront, besides being advanced from the point of view of political and educational. It is harmonizing the various actors that make up the educational model

from a logic based on values and principles, which provide it with legitimacy and promote its efficiency, enhancing their governance.

It is a positive reform from the legal point of view, because it uses suitable instruments for the steady progress of education, as the value of the child's best interests and the principles of quality and equity, as a means to recover the State stewardship in the art.

We are sure that from the present legal, social progress will be achieved in Mexico. However, this is not a preformative rule: this reform requires an administrative implementation, on which we are working, but also needs a theoretical study, which always opens up new perspectives.

With the educational reform of 2013, the Mexican government gives priority to natural work of teachers and students: teaching and learning. The educational model should reflect concretely, among other things, actions, guidelines, characteristics and conditions that allow realizing it.

V. Bibliography

Alexy, Robert, *Derecho y razón práctica*, México, Fontamara, 1993.

Bobbio, Norberto, *Il positivismo giuridico*, Turín, 1961.

Crouch, Luis et al, *Governance, management and financing of Education for All: basic frameworks and case studies*. Document for Monitoring Report for EFA in the World 2009,UNESCO, 2007.

Grindle, Merliee "Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries" en *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 17, 2004, n. 4.

Mourshed, Mona et al, *How the world's most improved school systems keep getting better,* McKinsey's &Company, 2010.

Prieto Sanchís, Luis, ''Prólogo'', in García Figueroa, Alfonso, *Principios y positivismo jurídico. El no positivismo principialista en las teorías de Ronald Dworkin y Robert Alexy*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

Rodrik, Dani, "Thinking about governance" in Fukuyama, Francis et al, *Governance, Growth and Development Decision-Making*, Washington, DC, World Bank, 2008.

Romano, Santi, "Nozione e natura degli organi constitucionali dello stato", *Scritti Minori*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1950.

Tomasevski, Katarina, *El asalto a la educación*, Colección Libros de Encuentro Intermón Oxfam, Barcelona, 2004.

Vigo, Rodolfo, *Los principios jurídicos*, Buenos Aires, Depalma, 2000.

Revista de Administración Pública

INAP

Reasons for the Energy Reform

Pedro Joaquín Coldwell*

Introduction

The Energy Reform enacted on Friday December 20, 2013 by President Enrique Peña Nieto, represented a fundamental change in the Mexican energy sector.[1] This reform included amendments to Articles 25, 27 and 28 of the Constitution, also established 21 transitory articles, which outline the principles to be incorporated in secondary legislation.

Before the adoption of this Reform, Mexico faced enormous challenges in its energy sector, but did not have an adequate legal framework to address them. With the Energy Reform Mexico creates a new legal framework that will allow seizing its opportunities in order to the energy sector becomes an engine of development.

From data and verifiable information, this article makes a contrast between these two legal frameworks. The first section reviews the diagnosis of three main energy subsectors, which are fundamentals for the country: 1) Exploration and extraction of hydrocarbons, 2) Refining, petrochemical, storage and distribution of oil and its derivatives and 3) Electricity. The aim of this section is to show the relationship between the previous legal framework for energy reform and the impact it had on these subsectors. The second section provides the main transformation that establishes the Energy Reform to address the challenges in three areas of the energy sector. Finally, a conclusion on the issues discussed is provided.

---

* Ministry of Energy.

[1] On December 11, 2013 the Senate approved Energy Reform with 95 votes in favor and 28 against. The Chamber of Deputies approved it on December 12 with 354 votes in favor and 134 against. The reform was declared constitutional by the Standing Committee on December 18, with the approval of 24 Congresses in the states of the Republic. The decree was promulgated on December 20, 2013 and published in the Official Gazette on the same day.

1. Diagnosis: An exhausted legal framework

1.1. Exploration and Extraction of Oil and Natural Gas

In Mexico conventional oil fields and natural gas are depleting. At present, these oil reserves are in areas much more complex, such as deep water and shale fields. The development of exploration and extraction projects in such oil fields represents major technical difficulties and high financial risks.

Exploit an oil field over 2000 meters of water depth and a thousand meters below the seabed requires innovative technologies and techniques. Each deepwater well costs between 150 and 200 million dollars. Also, the likelihood of commercial success in these fields varies between 20% and 50%. That is, by every 100 exploratory wells are lost, on average, between 8,750 and 14,000 million dollars in wells without production.

For its part, the extraction of hydrocarbons in shale fields requires a combination of horizontal wells with hydraulic fracture design. Also, for the successful operation of each well, the use of complex geo-mechanical programs is necessary. Each well in shale fields have an estimated cost of between 8 and 10 million dollars.

Before the adoption of the constitutional reform in energy, Mexico did not have an appropriate model to address these challenges. The previous legal framework does not allow private investment in exploration and production of oil and natural gas. With this ban, Pemex was required to operate all projects itself; it had to assume all the financial risks of such projects and could not associate with other companies to share technology and expertise.

With the prior legal framework Pemex could only sign service contracts. With service contracts, private, domestic and foreign enterprises perforated only where Pemex determined. However, payments to these private companies did not depend on the success of projects. Pemex had to pay for these perforations, regardless whether or not the companies found oil or natural gas.

Data are overwhelming to demonstrate depletion of this model. With the previous legal framework, more resources were increasingly invested in exploration and extraction, but the country was producing less and less oil and natural gas. Investment in exploration and extraction increased from 113.332 million pesos in 2004 to 273,000 million pesos in 2012. Despite this budgetary effort, Mexico reduced its oil production by 900 thousand barrels per day, from 3.4 million barrels of oil per day in 2004 to only 2.5

million barrels per day in 2012.[2] (See figure 1). In the case of natural gas, production fell 6.5 million cubic feet per day in 2009 to 5.7 million in 2013.[3]

As can be seen, the previous model was unsustainable. The financial and technical challenges in the exploration and extraction of oil and natural gas are increasing. But, unlike what happens in other oil countries, to one company —Pemex— was required to meet them without the help of anyone. With a legal framework so closed Mexico was at a disadvantage against the world. The country needed an energy reform that would transform background model exploration and extraction of hydrocarbons.

1.2. Refining, petrochemical, transportation, storage and distribution of hydrocarbons and their derivatives

Before the Energy Reform, Pemex was not only obliged to carry out all activities of exploration and extraction of oil and natural gas, but is also required it to perform all investments and operate the entire processing chain, as well as transportation and distribution of these hydrocarbons and their derivatives. The previous legal framework prohibited individual participation and investment in practically all chain. This situation caused clear inconsistencies in the energy sector. By way of example are described three:

The first example of these inconsistencies is manifested in the refining process. Prior to the Energy Reform legal framework did not allow Pemex be associated with private companies to carry out refining activities. Nor was allowed individuals develop refining projects. Ironically, Pemex could associate itself with private companies, but abroad.

In this context, Pemex was associated in the U.S. with the international company Shell to build a refinery in Texas. This public-private partnership allowed the developments of more efficient refineries that Pemex has. The Deer Park refinery in Texas has a gain of $ 7.3 per barrel of oil processed, while half of Pemex refineries operate in national territory work with loss.[4] (See figure 2).

Despite the success of Deer Park, the previous legal framework did not allow Pemex could reproduce a similar pattern of association in Mexico. Neither individual was allowed to develop these projects; Mexico did not produce enough gasoline to meet domestic demand in the country. With

---

[2] Mexican Institute for Competitiveness (IMCO). *Nos cambiaron el mapa: México ante la revolución energética del Siglo XXI*. México, 2013. p. 22; PEMEX Statistical Yearbook, 1999-2012 and Expenditure Budget of the Federation 2012.

[3] Institutional Database PEMEX, 1997-2013.

[4] Ordinary Sessions 132 (2011), 145 (2012) and 153 (2013) of the Board of PEMEX-Refining.

this model, Mexico increasingly imported more gasoline from abroad, mainly from the U.S., where Mexican oil could be refined Mexican, in partnership with an international company. While in 1997, Mexico imported 25% of the gasoline that is consumed in the country, in 2012 these imports reached 50%.[5]

The second example of inconsistency was in the petrochemical industry. The previous legal framework established a legal division between basic petrochemical and secondary petrochemical. Private investment was not allowed in basic petrochemical, while in secondary petrochemical it was allowed. The problem is that the reality of industrial processes exceeds the legal division that existed before the Energy Reform. Secondary petrochemical requires the materials developed in basic petrochemical processes. Furthermore, the link between the industrial operations of these two phases of the petrochemical is practically inseparable.

With the prior legal framework, only Pemex could develop basic petrochemical projects. But Pemex has concentrated its resources in a more profitable activity: oil extraction. So, Pemex did not provide the necessary inputs for the secondary petrochemical companies and individuals could not do it. Naturally, this situation prevented the petrochemical industry in Mexico could develop. This caused the country imported increasingly petrochemicals abroad. In 1997, the petrochemicals consumed in the country, 41% was imported, while in 2012 65% was imported.[6]

Unfortunately, this situation led the country to another irony in the energy sector. Some Mexican companies, interested in investing in petrochemical, had to do it abroad. These Mexican companies migrated to other countries because its country did not have a legal framework that would allow it. Thus, these Mexican companies generate economic development, created jobs and paid taxes abroad, instead of generate this development, create those jobs and pay those taxes in Mexico.

The third example of such inconsistencies is presented in the transport of gasoline and petrochemicals. Prior to the Energy Reform legal framework did not allow individuals to participate in the transportation of these products through pipelines. However, it allowed private participation in land transportation activities. The transport of these products through pipelines is safer and can be up to 13.5 times cheaper than land transport.[7] That is, the previous legal framework, prevented individuals could invest in a much safer transport and much cheaper, but allowed to do it in a more inefficient and less safe.

---

[5] Petróleos Mexicanos, annual average from 1997 to 2012.

[6] Ministry of Energy, with data from Pemex-Petrochemical and Bank of Mexico, 2013.

[7] PEMEX-Energy Information System, 2013.

As can be seen, the previous legal framework generated inconsistencies in the energy sector. In turn, these inconsistencies produced conditions of energy inefficiency and uncertainty for the country. In the past two decades, the relationship between the value of exports and imports from Mexico on energy has been declining. While in 1996 the country exported 6.9 dollars for every dollar that imported, in 2012 only 1.6 dollars were exported for every dollar that was imported.[8] (See figure 3).

Maintain the status quo had caused that Mexico become a net importer of energy in a few years. It was necessary an Energy Reform that would give the country an appropriate legal framework on issues as: refining, petrochemical, transportation, storage and distribution of hydrocarbons and their derivatives.

1.3. Electricity

With the prior legal framework of the Energy Reform only there were some schemes for private participation in power generation. However, these schemes were very limited. Most of these activities, as well as operational control, transmission, distribution and sale of electricity, did not allow the participation of individuals. Thus, the Federal Electricity Commission (CFE) was responsible for almost all investments and the operation of all activities in the electricity sector. However, the CFE could not carry out such investments and operations, due to the challenges of its financial situation.

Moreover, the prior legal framework of Energy Reform in Mexico did not allow that would generate a higher percentage of electricity with natural gas. Instead, fuel oil and diesel was used, which are much more expensive. The fuel oil and diesel are four and six times more expensive than natural gas, respectively.[9] Furthermore, these fuels are less environmentally friendly. The fuel oil generates an additional 68% of emissions of carbon dioxide (CO^2) than natural gas. In the case of diesel, these emissions are 72% higher than those generated with natural gas.[10]

Although Mexico has large natural gas resources in the subsoil, the constitutional and legal prohibitions prevented enough natural gas was produced. With the previous legal framework, only Pemex could carry out the extraction of this fuel. However, Pemex did not do it, as it concentrated its efforts in the extraction and sale of oil, which is a much more profitable activity. But neither allowed private companies to invest in projects to

---

[8] National Hydrocarbons Commission with information from Bank of Mexico (1993-2012).

[9] Ministry of Energy, 2013. With information from the Energy Regulatory Commission.

[10] International Energy Agency. CO^2 *Emissions from fuel combustion*, 2012.

extract natural gas. This situation led the country to increase imports of this fuel. While in 1997 only imported 3% of domestic consumption, in 2012 the country imported 30% of the natural gas consumed in Mexico.[11]

Without having enough natural gas, fuel oil and diesel to produce electricity had to be used. This not only raised electricity tariffs. Also prevented Mexico strengthens its international commitment to the environment and combating climate change.

Finally, the previous legal framework does not guarantee competitive conditions in the dispatch of electricity, as the office in charge was not an independent entity. The National Power Control Centre (CENACE) was within the organizational structure of CFE, which created a conflict of interest.

The previous model of the Energy Reform caused inefficiencies and, therefore, a higher cost of electricity. Rates in Mexico are on average 25% higher than in the United States. This figure already includes the subsidy applied to rates in Mexico. Without the subsidy, the difference would be even greater. On average, rates in Mexico would be 73% more expensive than in the United States.[12]

This represented an obstacle to the economic development of Mexico, as directly affected industrial activity and small businesses. In addition, high electricity rates had a negative impact on Mexican families with an average income, and an even greater negative impact for low-income families. The country needed an Energy Reform to ensure an efficient and sustainable electricity industry that would reduce electricity rates.

2. Energy Reform. A modern legal framework to meet the challenges of the energy sector

2.1. The new model of Exploration and Extraction of Oil and Natural Gas

Energy Reform establishes a new model of exploration and extraction of oil and natural gas. With this model, private investment is allowed to supplement the efforts of Pemex in these activities. The new legal framework retains ownership of hydrocarbons in the subsoil and the exclusive power of the State to exercise its exploration and extraction.[13] At the same time a scheme of contracts is set, which will address the financial, technological and operational risks in exploration and extraction

[11] Energy Information System, Ministry of Energy, 2013.

[12] System Energy Information, Administration of the Energy Information (USA), 2013.

[13] Constitution's fourth and sixth paragraphs amended by the Constitutional Reform Act on Energy, 2013.

of hydrocarbons. At the same time it is established contracts scheme. This will address the financial, technological and operational risks in exploration and extraction of hydrocarbons. So Mexico can take advantage of the resources that are in deep water and shale fields. With the new model, the State may increase the exploration and extraction of oil and natural gas, by involving Pemex itself; Pemex associated with individual companies, or, individual companies themselves. The new scheme is based on a system of contracts. This scheme keeps the possibility of signing service contracts, and adds three new types of contracts: 1. Profit sharing contracts; 2. Production sharing contracts, and 3. License contracts.[14] The new contracts will generate the right incentives to increase production of oil and natural gas.

In the case of profit sharing contracts, the State pays a percentage of the net income to the companies responsible for successful projects in the oil and / or natural gas extraction. Only when these hydrocarbons are extracted, the State will pay to the companies a percentage of the net income. The State will not pay for the services of those projects that do not find oil and / or natural gas.

The production sharing contracts also reward success in the exploration and extraction, because the State does not pay the failed attempts. Only those projects that are capable of extracting hydrocarbons are paid. In this case, the payment is made with a percentage of the production obtained.

Finally, there are license contracts. In this case, the payment is the onerous transfer of ownership of hydrocarbons, once they have successfully extracted. They may also be carried out combinations between all types of contracts, according to the project in question. With the new model of exploration and extraction of hydrocarbons, Mexico will have a broad portfolio of contractual alternatives to maximize their profits.

Thanks to this model of contracts, the State may distribute the financial risks of exploration and extraction among different operators. By having the right incentives, operators will be encouraged to share technology and experience to succeed in finding and extracting oil and natural gas. In all cases, the State, through the authorities of the energy sector, will choose the most appropriate contractual model.[15] This decision should be based on technical elements, to maximize value generation against the risks and challenges that arise at each oil field.

A key feature of the new model is transparency and accountability. All biddings of the contracts should be clear and public. The contracts must have clear clauses. Moreover, companies are obliged to publish both costs

[14] Constitutional's article fourth transitory of the Reform on Energy, 2013.

[15] Constitutional's article ninth transitory of the Reform on Energy, 2013.

made when undertaking exploration and extraction activities, as well as the payments received for these activities. Additionally, all resources entering to the State from these contracts will also public, clear and auditable.[16] (See Graphic 4).

Moreover, Pemex will have the opportunity to choose first in a "zero round." During this process, Pemex may request the exploration and extraction of hydrocarbons projects that interests it, before does any other company. Furthermore, Pemex may also maintain the projects that already have previous investments in exploration or in those which are already in a productive stage. To do this, Pemex has a period of 90 days from the date of entry into force of the constitutional reform, to request fields that are of its interest.[17]

Within 180 days after the entry of such applications, the Ministry of Energy, with technical assistance from the National Hydrocarbons Commission, shall issue a resolution on the fields in which Pemex expresses interest (see figure 5). This procedure will allow that Pemex starts its participation in the new model, with an advantage to consolidate its position in exploration and production of hydrocarbons.

Also, the Energy Reform gives to Pemex a new legal status. Petróleos Mexicanos will become a State Productive Enterprise. These transformations will strength their management, organization and structure capabilities. This process will be conducted with full respect for the labor rights of its workers who will continue to be the main asset of Pemex.[18] Finally, the object of Petróleos Mexicanos is the creation of economic value and increase the income of the nation, with a sense of equity, social and environmental responsibility.[19] With the Energy Reform, Pemex remains a 100% State and 100% Mexican. Its modernization will allow consolidate its global leadership.

The Energy Reform will give to Mexico an appropriate legal framework for exploration and extraction of hydrocarbons. Thus, the country can increase its production of oil and natural gas to boost economic development and improve the Mexicans life quality. It is estimated that with the Energy Reform, Mexico will increase its oil production from 2.5 million barrels per day, that are produced today, to 3 million in 2018 and 3.5 million in 2025. In the case of natural gas, the production will increase of 5,700 million cubic feet per day currently produced, to 8,000 million in 2018 and 10,400 million in 2025.

---

[16] Constitutional's article ninth transitory of the Reform on Energy, 2013.
[17] Constitutional's article sixth transitory of the Reform on Energy, 2013.
[18] Constitutional's article second transitory of the Reform on Energy, 2013.
[19] Constitutional's article third transitory of the Reform on Energy, 2013.

The new model of exploration and extraction of oil and natural gas will give to Mexico the opportunity to maximize their resources. Furthermore, Pemex will be consolidated as a world-class company. Moreover, Mexicans will be favored with a clear scheme of transparency and accountability that includes all stages of this energy subsector. With the Energy Reform, the country will have an appropriate legal framework to meet the challenges of exploration and extraction of hydrocarbons.

2.2. The new model refining, petrochemical, transportation, storage and distribution of hydrocarbons and their derivatives

With the Energy Reform a new model is created, that enable the participation of individuals in refining activities. Pemex will can associate with private companies, national and international, to develop new refineries or to increase the capacity of those with current account. Also, private companies may invest or develop projects of their own. In all cases, the projects will require a permit issued by the Government of the Republic, through the Ministry of Energy.[20]

The new legal framework will allow Pemex to carry out partnerships in Mexico, such as those already carried out abroad. Thus, Mexico will produce more gasoline. At the same time, the development of new projects in the country, will give an additional boost to the Mexican economy.

Moreover, the Energy Reform eliminates separation between basic pe--trochemical and secondary petrochemical according that established the former legal framework.[21] Thus, private investment may be located throughout the petrochemical industry. With this, national and international companies may develop these projects in Mexico. In addition, Pemex will have the opportunity to associate itself with these companies to expand their capacity in petrochemical. These changes will allow the country to have the resources to give new impetus to the Mexican petrochemical activity.

Strengthening petrochemical also will have a positive impact on the Mexican agriculture. The processing of natural gas may produce ammonia, which is used as a fertilizer or as a precursor for the production of nitrogen as fertilizer, such as urea. Thanks to the Energy Reform, the country will have a greater supply of natural gas and may conduct its petrochemical processing to develop more fertilizers at competitive prices.

The Energy Reform will integrate productive chains to increase the supply of petrochemicals in the country. With this, will reduce dependence on

[20] Constitutional's article tenth transitory of the Reform Act on Energy, 2013.

[21] Constitutional's article 28 amended by Constitutional Reform Act on Energy, 2013.

foreign and will generate investment in Mexico. Mexican petrochemical companies, who emigrated abroad, now can invest in Mexico, creating jobs, paying taxes and boosting economic development in different regions of the country. Finally, the development of petrochemicals that serve as fertilizer will reinvigorate the Mexican agriculture.

The Energy Reform also will allow private investment in transport and storage of oil and its derivatives, both trucking and pipeline. Thus the infrastructure needed to transport these fuels may be developed through a more efficient and secure system.

Also, the Energy Reform established National Center for Control of Natural Gas (CENAGAS).[22] This center was established as a public administrator to be responsible for the operation of the national pipeline system and natural gas storage. CENAGAS is responsible for ensuring universal access and capacity reservation for all system users. Thus, Mexico will have better competition and efficiency to transport natural gas, which is one of the most important fuels for the development of the country's industrial activity.

With the Energy Reform Mexico will take advantage its capacities in refining and petrochemicals, which will strengthen the national energy sovereignty. Likewise, changes that will bring reform in transport, storage and distribution, will ensure an efficient schema to minimize the costs of these activities. With the Energy Reform, Mexico has an appropriate model to create value throughout the productive chain of the hydrocarbons sector (see figure 6). Thus, the country will have a greater availability of fuels and petrochemicals at competitive prices.

1.3. Electricity new model

With the Energy Reform, a new model for the electricity sector is set. This new model will allow competition in generation and supply of electricity. It also allows the individual to sign contracts with CFE for transmission and distribution activities.

Moreover, the transformations that will bring the Energy Reform in hydrocarbons, will allow the increase in the generation of electricity, that be cheaper and less polluting, using natural gas to produce it. Finally, the new model gives independence to the National Power Control Centre (CENACE), in order to can be responsible for the operational control of the national electricity system in an efficient manner.[23]

---

[22] Constitutional's Article sixteenth transitory of the Reform on Energy, 2013.

[23] *Ibidem*.

With the new model, the generation and sale of electric energy are no longer exclusive areas of State involvement.[24] With this change, individual participation in these activities will be allowed. CFE may also contract with private, domestic and foreign companies to develop projects in these two areas.[25] This may increase the electricity generation capacity in the country and CFE can assign more resources to improve their financial situation. At the same time, it will create an atmosphere of fair competition to enhance efficiency in this subsector.

Moreover, the increased availability of natural gas will allow generating electricity at lower costs and reducing emissions of greenhouse gases. With the Energy Reform, may be reduced rates of light, and Mexico will take more leadership on the challenges facing the world in the field of environmental protection.

Finally, the Energy Reform becomes the operator of the electricity grid in a body independent of the CFE. National Power Control Centre (CENACE), will become a public agency. With this will effectively eliminate the conflict of interest that previously presented. With the Energy Reform, which gives the operator access to the grid will be independent of the competing companies claiming that access to generate electricity, including CFE.

With these transformations, Mexico will have an adequate legal framework to strengthen one of the most important sectors for the country's development. By having cheaper electricity, Mexico will be more competitive in the world and that strength will be reflected in the Mexican economy.

Conclusions

As can be seen, the Energy Reform created a modern legal framework to respond to the challenges facing the Mexican energy sector. The pre-reform legal framework was outclassed and caused inefficiencies and inconsistencies that had very negative effects on the country.

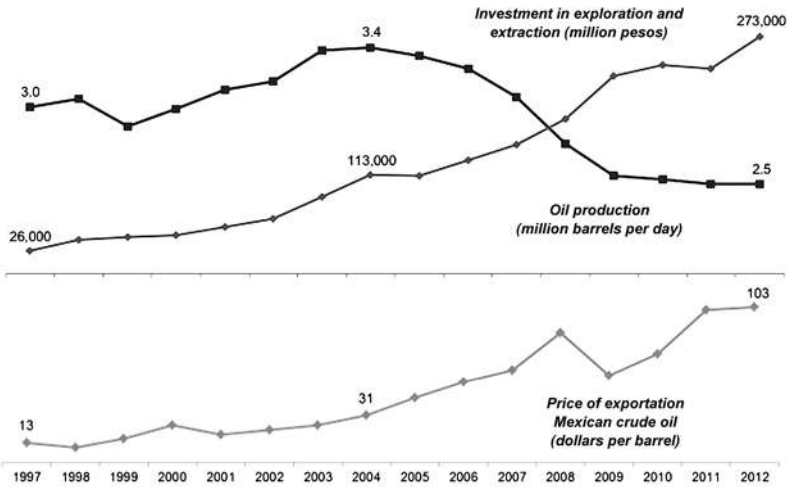
The construction of more efficient models in exploration and extraction of hydrocarbons at the stage of processing, transport, storage and distribution of hydrocarbons and their derivatives, as well as in the electricity sector, responded to the needs of the country. With the new legal framework Mexico will have the opportunity to use its resources to the fullest. Thus, the country will increase its resources to pursue a project of sustainable and equitable development in the long term.

---

[24] Constitution's Article 28, third paragraph, as amended by the Constitutional Reform Act on Energy, 2013.

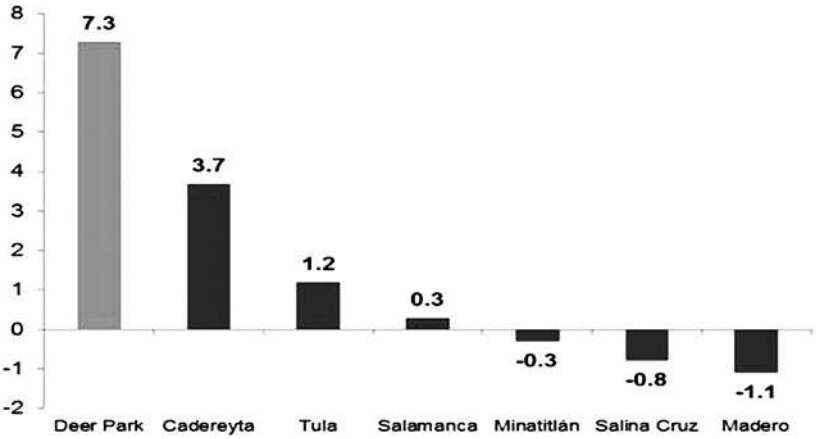
[25] *Ibidem*.

Figure 1. Investment in exploration and extraction, oil production, and price of exportation Mexican crude oil (1997-2012)



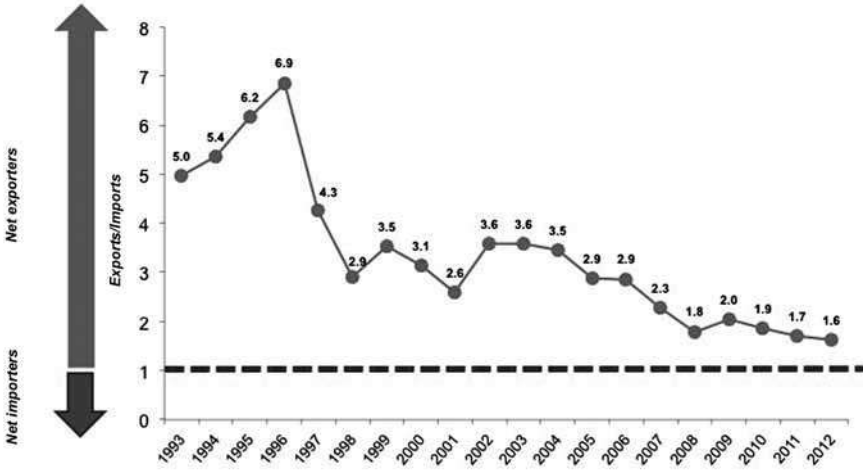
Sources: Annual average price of exportation Mexican crude oil. PMI-International Trade 1997-2012. Production: Institutional Data Base PEMEX, 1997-2012. Investment: PEMEX Statistical Yearbook, 1997-2012 and PEMEX's Directors Board of, June 2013.

Figure 2. Comparison of refineries National Refining System vs Deer Park (2012 variable refining margin, in dollars per barrel)



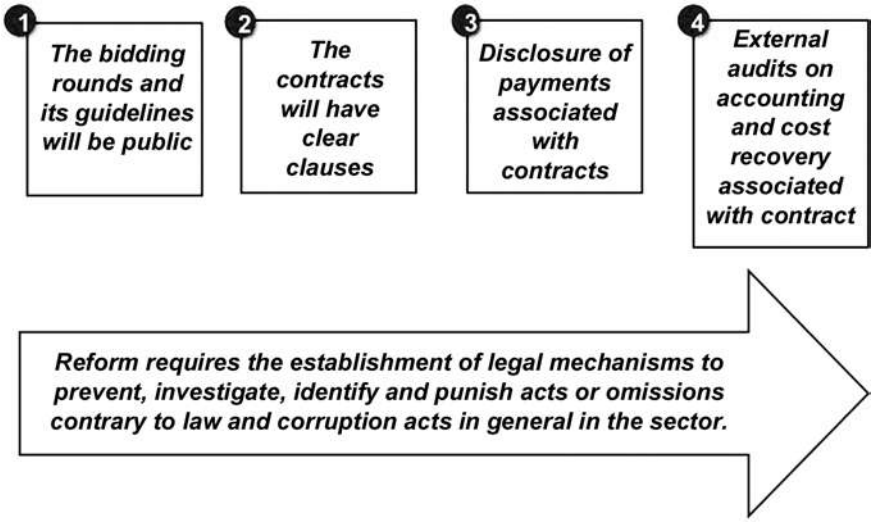
Source: Ordinary Sessions 132, 145 and 153 of the Board PEMEX-Refining

Figure 3. Ratio of the value of exports and imports of oil, natural gas and petroliferous



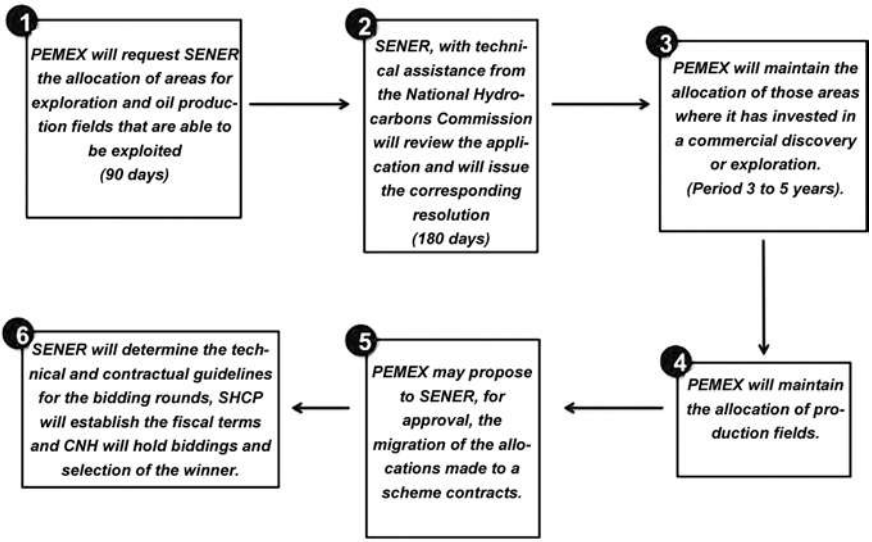
Source: National Hydrocarbons Commission with information from Bank of Mexico from 1993- 2012.

Figure 4. Policy transparency and combat corruption in contracts for exploration and production of hydrocarbons



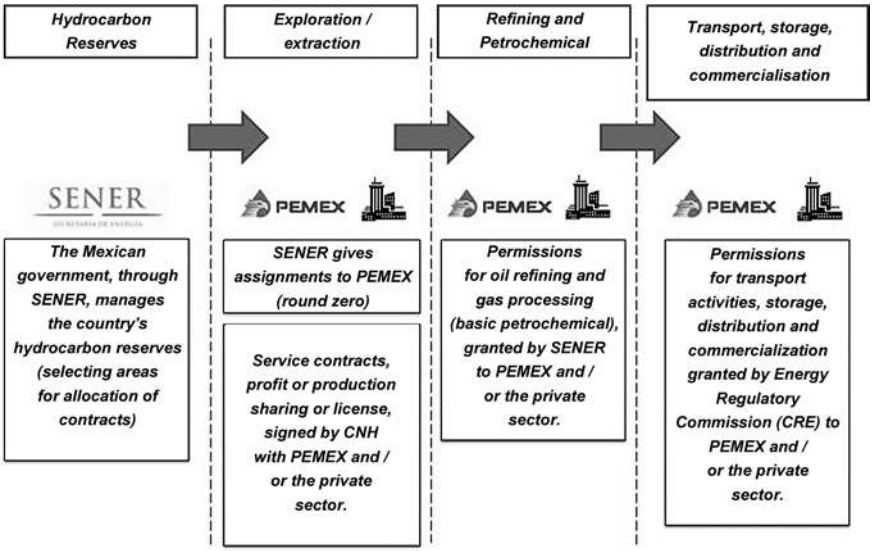
Source: SENER based on the first twenty-ninth and transient items Constitutional Reform Act 2013 Responsible Energy.

Figure 5. Stages of "round zero" for PEMEX



Source: SENER, 2013, based on the sixth transitory article of the Constitutional Reform Act 2013 in Matter of Energy.

Figure 6. Value chain of the hydrocarbon sector with the Energy Reform



Revista de Administración Pública

INAP

The Sectorial Program of Labor and Social Welfare 2013-2018: an effective tool to transform the world of work in Mexico

Alfonso Navarrete Prida*

Introduction

At the start of this administration, the Government of the Republic took on as a priority to promote formal and decent work to ensure Mexican workers and their families more income and a better life quality.

Introducing the First Report of the Ministry of Work and Social Welfare (STPS) last September, we reiterate the commitment to enable new governance and its contribution to economic growth, to boost productivity and competitiveness in order to achieve inclusive social development, which could help reduce poverty and promote decent living conditions for all Mexicans.

To create the jobs that the country needs, we decided to detonate the full potential of our economy and create a better environment for business and investment, so that Mexico could grow to similar rates to those achieved by other countries in the world.

At the stage of public consultation for the preparation of the National Development Plan 2013-2018 (NDP), held during the months of February and May 2013, it became clear shared vision among the productive sectors and society about the urgent need to develop a genuine State Policy for the Labor Sector, that were a meeting point between economic development and social development.

As is known, the NDP comprises 5 major national goals: I. Mexico in Peace; II. Mexico inclusive; III. Mexico with Quality Education; IV. Mexico Prosperous and V. Mexico with Global Responsibility.[1] Specifically, the

* Ministry of Labor and Social Welfare.

[1] Government of the Republic, National Development Plan 2013-2018, Mexico, 2013.

priorities for the labor sector derived from the Goal IV. Mexico Prosperous. Since the publication of the NDP and meeting the constitutional requirements of Article 26 and 23 of the Planning Act, the Ministry drew the Sectorial Program of Labor and Social Welfare 2013-2018, which was published on December 13, 2013 in the *Official Journal of the Federation*. Its aim is to contribute to the national target set by the Government of the Republic: reach a Mexico Prosperous by promoting quality jobs.

The purpose of this article is to bring the reader and citizens to the contents of the Sectorial Program, which is part of the Axis of the National Labor Policy, established on 1 May 2013 by President Enrique Peña Nieto: a) Increase formal creation of quality jobs, b) Democratizing productivity c) Safeguarding the rights of workers, and d) Maintaining labor peace.

In this sense, the Sectorial Program is comprised of four goals, 18 strategies, 85 specific action lines and 12 indicators, which aim is to contribute to in Mexico there are more decent jobs and well paid, but above all, to enable us know where and how we move forward in the transformation of the labor sector. Therefore, the structure of this Article corresponds to each of the targets set in the Program.

It is noteworthy that the Sectorial Program also includes objectives aligned with the 3 cross-cutting programs of the Government of the Republic: Democratizing Productivity Program (PDP), the National Program for Equal Opportunities and Non-Discrimination against Women (PROIGUALDAD) and the Program for a Close and Modern Government (PGCM).

Promote the creation of formal quality jobs is a main priority because informality affects mostly young and older adults, people with less education and those with low-income jobs. Additionally, informality means low productivity, no training, no funding and deprivation of labor rights. I.e. informality is highly regressive. Therefore, as will discuss in the first section, we have proposed that the formality at work represents a more competitive and more productive country as we want.

International experience shows that the best way to grow steadily and democratize is to increase productivity, i.e., increasing the productive capacity of all regions of the country, of all economic sectors and all population groups. Thus, in the second section of this article, we establish that the democratization of productivity is the obligatory route to become a more just, equitable and inclusive society.

The third section states that the current government has adopted the goal of becoming a permanent ally of the workers, in order to ensure respect for and protection of their rights, and thereby enforces the constitutional precept that every Mexican has access to a decent and socially helpful

work. We believe that all Mexicans deserve the opportunity to have a formal job, with the rights it entails.

Finally, in the fourth section, the commitment of the Government of the Republic is emphasized to permanently promote dialogue, reconciliation and understanding among the factors of production. Because we are confident that the productivity, competitiveness and the generation of formal jobs, only be achieved by ensuring the individual and collective rights of workers and keeping open the paths of peace and labor harmony.

To conclude, we want to reaffirm our conviction to the reader that the effectiveness of the National Labor Policy, depends on a tripartite effort, of the sum of wills and a permanent dialogue between authorities and between the factors of production.

I. Promote quality employment and mediate in the labor market to promote employability, social protection and productive occupation

The labor market dynamics is the result of the interaction of various factors such as the composition of the population, economic growth, relevance and quality of education, social peace, macroeconomic stability, legal framework and business environment, among others.

At the end of third quarter of 2013,[2] Mexico surpassed 118 million inhabitants, of whom 74.3% (over 88 million) was 14 years old or more. This population trend poses great challenges and opportunities as Country.

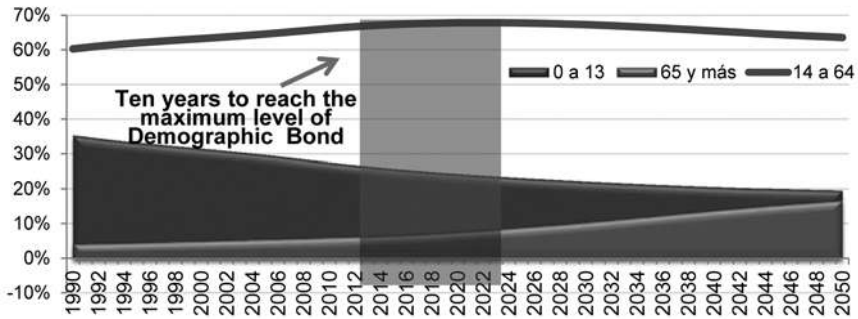
As shown in Figure I, according to projections by the National Population Council (CONAPO) in the next ten years the population of working age will reach its highest level (demographic bond), which will provide an unprecedented labor force to underpin economic activity. However, this will generate considerable pressure on the labor market, which will require the creation of more formal and well paid jobs.

For the period indicated above, the economically active population (EAP) was over 52.3 million, representing 44.1% of the total population. In this universe, 49.6 million people are employed population (95%), of which 29.3 million have informal jobs dealing with the impact this means, both in terms of social security for workers and their families as to the finances of the country. Workers who are located in informality represent 59.1% of the employed population. Meanwhile, the rate of partial employment

[2] National Institute of Statistics and Geography (INEGI), National Survey of Occupation and Employment (ENOE), Third Quarter 2013, in Press Release 461/13, Mexico, November 12, 2013.

and unemployment was around 11.6%, while the unemployment rate was 5.2%, which means 2.7 million people looking for work.[3]

Figure I. Demographic Bond



Source: Own elaboration with data from the National Population Council (CONAPO).

Meanwhile, workers affiliated to the Mexican Social Security Institute (IMSS) amounted to 16'362,732, of which 14'121. 670 have permanent jobs and 2 million 376,660 temporary.[4] The creation jobs registered with the IMSS in the last 15 years was just 364,000 in annual average, well below to the demands of the population.

As shown in Figure II, these trends are closely related to insufficient growth of the economy, because during the last decade, the average annual growth of gross domestic product (GDP) reached only 2.6%.[5]

Undoubtedly, this situation contrasts with the country's potential in terms of land area, natural resources, climate, geographical location and the current size of its population, which shows the urgent need for innovative public policies that facilitate the transition to formal market and to put the employment as the way to improve the living conditions of workers.

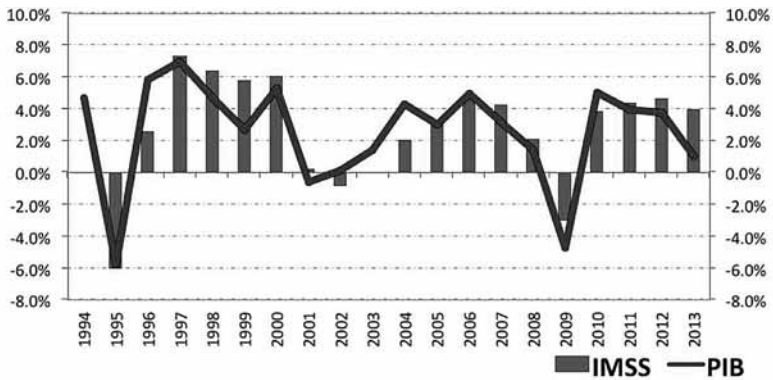
A central problem we identified in STPS at the beginning of this Administration, is the poor links between the factors involved in the labor market, which is reflected in the difference between job creation and availability of labor force, insufficient information on existing jobs and the asymmetries between the rating of the available workforce and the profiles required for the offered jobs.

[3] Idem.

[4] Mexican Institute of Social Security (IMSS), Affiliate Jobs Work at IMSS to November 2013, Press Release 144, Mexico, December 17, 2013, page 1.

[5] INEGI, Quarterly GDP, 2008 prices. 2012 Average annual variation. Mexico, 2012.

Figure II. Annual growth of GDP and of total insured by the IMSS (Annual change)



Source: Based on data from INEGI and IMSS.

To this situation insufficient level of labor productivity in the workplaces are added, among other factors, inadequate training, lack of official recognition of labor skills, lack of programs that encourage and scarce equitable distribution of benefits.

We are convinced that the implementation of the new regulatory framework established by the Labor Reform approved in December 2012, will allow a better functioning of the labor market in order to ensure access to employment in decent working conditions to whole of the labor force.

Therefore, we have identified major areas of opportunity to direct the actions of the STPS to increase employability and coordinate the relationship between supply and demand of employment; pursue the balance of the factors of production and promote business productivity with shared benefits.

Therefore, in the Sectorial Program we have established 5 Strategies to achieve this objective, together with the factors of production; will materialize in the coming years, namely:

1. Provide information on labor supply and demand to facilitate the linking of labor market actors;
2. Design and implement public policies to improve the articulation of labor market actors to expand the hiring;
3. Develop targeted activities that enable vulnerable people access, preservation or recovery of employment;

4. Design and implement social protection mechanisms to reduce the effects of unemployment, and
5. Implement actions to reduce informal employment through interagency coordination mechanisms with the three levels of government.[6]

We believe that these factors will be critical to build a solid and competitive domestic market that offers more and better jobs, remunerative wages, and access to social security and quality training for workers, in order to improve their expectations and enable them to develop their full potential.

II. Democratizing labor productivity, training and workers instruction

In Mexico, training and job instruction is a constitutional requirement that all companies, regardless of its activity, must provide to their workers. Also, the Federal Labor Act establishes the responsibility of the labor authorities in promoting training, instruction and training for and at work.

International experience shows that these aspects are closely related to levels of productivity and competitiveness of enterprises and the economy. Similarly, it is necessary to note that the economic globalization and technological advancement have transformed the organization, contents and the rates of work, as well as the structure and dynamics of labor markets.

Mexico ranks 55 of 148 countries in competitiveness and place 61 in its ability to innovate.[7] Given the technological changes that are transforming the organization of work and job skills that demand a knowledge society, skills that result in increased employability (hiring, promotion and mobility) and innovations in the workplace are required.

For this it is necessary to promote public policy actions aimed to developing talent and strengthening training and business innovation, which will contribute to increased productivity.

As stated, the lack of job training of workers is a factor that inhibits the growth of productivity. According to INEGI, in 2009, only 35% of the economically active population (16.3 million people, 60% men and 40% women) reported having taken a course of work-related training,[8] mainly in the areas of services, management, accounting, production, marketing, information

[6] Government of the Republic, Sectorial Program of Labor and Social Welfare 2013-2018, Mexico, 2013.

[7] World Economic Forum, Competitiveness Report 2013-2014, Geneva, Switzerland, 2013.

[8] INEGI, Education, Training and Employment Module, 2009, (MECE), Mexico, 2010.

and communication technologies, security and personal development. This represents a major challenge in the design of public policies that will have to promote from the Ministry of Labor and Social Security in the Present Administration.

However, note that this problem is not unique to our country. Globally it is considered that in the coming decade's production will require skills that currently have only 22% of the workforce.

However, we must recognize that in Mexico, the educational and employment structures have not kept pace to meet the new requirements of companies, which need highly qualified human capital, able to continuously learn and adapt to the environment. Also, workers are not given the skills that allow them, not only meet the needs of the productive sector, but remain employed in decent working conditions.

This makes imperative that government and productive sectors establish formal and efficient links between productive and educational sectors in order to articulate organically education and training policies, including labor and employment, improving employability and productivity. The Sectorial Program of Labor and Social Welfare aims to attend and combat this problem.

The Unit in my charge believes that productivity and formal work are the starting point for improve wages, which will strengthen the domestic market, thus favorably impacting the economy of families and the competitiveness of enterprises.

It should be noted that economic projections for 2014 show highly positive expectations, which reinforces the need for an ambitious labor agenda that contributes to productivity growth of different economic sectors. This will involve the efforts of all factors of production to create opportunities retaking the course of growth, more and better jobs, remunerative wages and increasing the purchasing power of workers.

So, to achieve Objective 2 of the Sectorial Program, we have established four sectorial strategies:

1. Promote innovation in the workplace and the link education-enterprise in order to increase competitiveness.
2. Contribute to the design, implementation and evaluation of labor policies, through the generation, analysis and dissemination of statistics on labor productivity.

3. Promote training and instruction of workers and boost skills development.
4. Democratize and increase labor productivity, to modify favorably the life conditions of Mexican workers.[9]

As we did in the first year of management, in STPS will continue promoting training, to enable jobseekers to improve their chances to find a decent job. We will offer services that reduce frictional unemployment, promoting productivity and certification of job skills, as well as technical and legal assistance to identify productivity improvement opportunities in the workplace.

III. Safeguarding the rights of workers and people in vulnerable situations and to supervise compliance of the labor standards

One of the core responsibilities of STPS is to supervise the right of all people to have a dignified and decent work, regardless of sex, age, sexual orientation, social status, race, religion or any disability status is respected.

In this Unit we have recognized that ensuring the exercise of equal rights and opportunities, it is necessary to establish mechanisms with human rights perspective,[10] where the right to work is understood in a broad sense, not just as benefits right[11] created by formalizing the labor relation.

That is, the right to work is defined as a guarantee of full and effective equality to have a paid quality activity, i.e. a decent job that allows the person promotion and that translates into his wellbeing and his family.

Today the number of people with disabilities in the world is estimated at one billion, of which 750 million are of working age.[12] In Mexico, there are 5.7 million people with disabilities (51.1% women and 48.9% men). The population with disabilities employed is over 1'150,000 (28.1% women and 71.9% men). However, for every 100 persons employed: 15 do not

[9] Government of the Republic, Sectorial Program, *op. cit*.

[10] The human rights perspective involves the full exercise of fundamental rights based on the inherent dignity of persons, to become protagonists and beneficiaries of development (Areli Sandoval Terán, La importancia de la perspective de los derechos humanos para abordar la complejidad de la problemática del agua, 2005).

[11] Benefits rights are social rights which may be required or claimed against public authorities for goods or services provided (Rafael Sastre Ibarreche, "El derecho al trabajo. ¿Un derecho en crisis permanente?" in Derechos Sociales. Instrucciones de uso, Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 2003.

[12] Murray, Bárbara, "Hoja de Datos: Discapacidad y trabajo" in: *Empleo para la justicia social y una globalización equitativa*, International Labor Organization (ILO), June 6, 2012.

receive any salary, 47 earn two minimum wages and 38 earn more than two minimum wages.[13]

In the early fifties of the twentieth century, the average life expectancy in the world was 48 years and is expected to be 68.9 years from 2010 to 2015.[14] In Mexico, it is now 74.5 years.[15]

In our country we have 12.7 million older adults (54.3% women and 45.7% men). Of these, 4.2 million have a job, 13.1% do not have salary and 25.6% earn less than minimum wage. Only 17.1% have labor benefits and 12.7% social benefits. Of older retired people and pensioners, 71.7% are men and 28.2% women.[16]

In 2008, the ILO estimated that around 215 million children worked in the world. In Mexico there are 28.9 million of children aged 5 to 17 years old. Of these, work over three million and of these, 882,000 are under 14 years old. They work on the agriculture (29.5%), trade (25.4%) and services (26.7%).[17]

According to the National Agricultural Workers Survey 2009, the Ministry of Social Development (SEDESOL) estimates that there are more than two million people who work as farm laborers. Of these, 762,000 are migrants and of this universe 60.9% is a population under 18 years old.

In 2013 in Mexico 2,114 new AIDS cases were noted and 164,422 informed (cumulative 1983-2013),[18] which represents the 4th leading cause of death in men and 7th in women between 25 and 34 years old. The mean age at diagnosis was 35 years old. At this stage the highest levels of labor productivity can be achieved. Another revealing statistic is that three out of 10 people would not be willing to allow people with HIV to live at home.[19]

---

[13] INEGI, Census of Population and Housing 2010. Database Sample, Mexico, 2011.

[14] World Health Organization (WHO), Health Report in the World 2008, Life in the XXI Century. A perspective for everyone, Switzerland, May 1998

[15] INEGI, Life expectancy by sex, by state, 1930-2012, available at http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo129&s=est&c=23598, (retrieved on September 3 2013).

[16] STPS, Labor Statistical Information System, SIEL-OLAP, data ENOE, Second Quarter 2013. Mexico.

[17] INEGI, “Statistics on the World Day Against Child Labor”, Mexico, June 12, 2013.

[18] Ministry of Health/National Center for the Prevention and Control of HIV/AIDS (CENSIDA), Epidemiological Surveillance of HIV / AIDS in Mexico. National Register of AIDS cases, Mexico, updated to June 30, 2013.

[19] National Council to Prevent Discrimination (CONAPRED), National Survey on Discrimination (CONADIS), Mexico, 2010.

Equality between women and men in the workplace remains a challenge. The increase in the female labor force is quite substantial in Latin America, however, the proportion of women in senior leadership and management is still very low. The World Economic Forum notes that the participation of women in the workforce increased from 36% in 1980 to 52% in 2009.[20]

Among 135 countries Mexico is located in the place 105 related to income equality between women and men; in the place 104 in relation to equal pay for work of equal value and in the 113 with respect to economic participation and employment opportunities.[21] The Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) states that labor income of women in Latin America amounts to 70% of the income of men.[22]

Meanwhile, in Mexico, the economic participation of women in 40 years increased from 17.6% to 43.6% in 2012, while men participate with 77.9%. In 2013 the employed population of women constituted 38.3% (18.9 million) and 61.7% of men (30.6 million).[23]

According to the INEGI and the National Institute of Women, in 2011, one in five employed women aged 15 and over (20.6%) reported having had at least one incident of employment discrimination. Because the most common situation of labor exclusion experienced by women is to have fewer opportunities for promotion (11%), and that they perceive less pay for the same work (10.7%).[24]

Additionally, the ILO warns that the world faces an employment crisis every time more serious: young people take up to three times to obtain employment than adults and today nearly 73 million young people are looking for work.[25] In Mexico there are 32 million young people aged 14 to 29 who are entering to the labor market. Of them are occupied 15.3 million (63% male and 37% female), only 17% work and study, and 1.5 million are available to work, but do not get a job due to lack of experience, few job skills or low schooling.[26]

---

[20] World Economic Forum, World Development Report 2012 on Gender Equality and Development, Switzerland, 2012.

[21] World Economic Forum Report on the Global Gender Gap Index 2012, Switzerland, 2012

[22] ECLAC Division for Gender Affairs, Women's Contribution to Equality in Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile, May 2008.

[23] INEGI, ENOE, *op, cit.*

[24] INEGI/National Institute for Women, *Women and Men in Mexico*, Mexico, 2012.

[25] ILO, Global Employment Trends for Youth 2013. A generation at risk (summary), available at http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_212725.pdf, (retrieved on September 2013.)

[26] STPS, SIEL- OLAP, Op. cit.

These data reveal that social inequalities limit the full exercise of the right to work. Therefore, in STPS we have assumed the inclusion as a proactive employment policy, aimed to promote knowledge, respect, defense and exercise of the rights of working people and people living in vulnerable employment.

The role of supervise compliance of the labor laws and promote better security conditions and health at work is essential because in 2008, in worldwide, was reported that over 2.34 million people died because of labor accidents and illnesses, more than 317 million suffered an accident at work, and 160 million were victims of occupational diseases, which represented about 4% of world GDP.[27]

In 2012 in Mexico, 1,534 workers died, 557,782 were attended due to labor risks that include labor accidents; more than 4,800 workers were victims of occupational diseases and more than 11'250,000 days/ people/ labor were lost due to different disabilities.[28]

To address the situation, in recent years have increased inspections by STPS, from 32,875 in 2008 to 84.153 in 2012.[29]

Undoubtedly, the best way to safeguard the workers' rights is through the protection of wages and the purchasing capacity of workers and their families. To this end, the Institute of National Fund for Workers Consumption (INFONACOT),[30] meet the demands of access to credit for workers and has shown an increasing trend in the granting of credits (see Table 1).

According to some comparative studies, credit FONACOT is more favorable option to workers seeking financing to purchase goods and services and represent the basic satisfactory for the people welfare.

Only with regard to specialized and department stores, INFONACOT has an annualized interest rate of 22.5%, while the average rate that manages these facilities is 69.69%. The Institute operates with a total annual cost (TAC) of 37.9%, while the average TAC of the credit cards amounted to 54.5%.[31]

---

[27] Benjamin O., Alli, Principios fundamentales de seguridad y salud en el trabajo, 2ª ed., OIT, Suiza, 2008.

[28] IMSS, Statistical Report 2012, at: http://201.144.108.20/imssdigital/conoce/estadisticas/Pages/memoria2012.aspx

[29] STPS / DG Federal Labor Inspection.

[30] In April 2006 became in Institute with legal personality and own assets, expanding its coverage to support workers in paragraphs A and B. The amendment to the Federal Labor Law November 2012, establishes the obligatoriness, in order to all employers join the INFONACOT and provide this benefit to its employees.

[31] www.condusef.gob.mx calculator bank credit cards.

At December 31, 2013, INFONACOT incorporated 210.766 work centers and in the country there are more than 19'95,000 workers registered in the IMSS and ISSSTE, which constitute the potential market for the institution. Currently, INFONACOT has a solid financial structure. It manages a portfolio of more than 12 billion pesos. It has an optimum rate of non-performing loan portfolio and accounting capital above 3,500 million pesos and an outstanding participation in the stock market to funding itself. From January to December 2013 resources of $ 20.050 million pesos were obtained through different funding sources that the Institute have.[32]

Thus, the Institute is in the process of consolidation and growth, while advances in technological modernization and simplification of procedures, to meet the growing demand of the workers due to the credit services offered.

In parallel, an issue on which we will focus will be in the recovery of the purchasing power of wages, in order that they can be sufficient to meet the needs of families and to provide education to the children. We recognize that over the years wage increases have been overwhelmed by the effects of inflation. For that reason, the Federal Government, through STPS will generate mechanisms of gradual recovery in the purchasing power of workers in the medium and long term, to contribute to the convergence between income and cost of living.

Table 1. Historical Grants of INFONACOT

YEAR	NUMBER	AMOUNT	YEAR	NUMBER	AMOUNT
1975	173,000	$1,226.0	1995	326,707	$694,603.7
			1996	353,084	$925,342.3
1976	216,186	$1,524.0	1997	357,257	$1,187,442.6
1977	140,625	$1,006.8	1998	338,679	$1,312,152.5
1978	269,339	$2,359.6	1999	223,644	$1,024,928.0
1979	282,589	$3,091.6	2000	228,613	$1,212,866.4
1980	305,295	$4,148.8	2001	248,670	$1,423,121.4
1981	376,896	$5,538.1	2002	351,642	$2,314,813.3
1982	254,080	$5,355.8	2003	413,597	$2,762,387.1
1983	191,459	$5,711.9	2004	589,942	$4,196,160.5
1984	198,094	$10,093.4	2005	987,494	$5,309,565.5
1985	225,416	$17,596.0	2006	1,291,586	$6,642,007.1
1986	246,186	$28,014.8	2007	1,758,283	$9,738,938.3
1987	254,942	$71,613.7	2008	1,611,433	$10,707,439.3
1988	331,381	$225,916.2	2009	569,811	$3,641,979.9

[32] Fonacot Institute Quarterly Financial Information 2013.

1989	336,701	$302,180.0	2010	853,867	$4,919,917.3
1990	394,910	$444,302.0	2011	1,137,966	$7,025,401.6
1991	394,858	$553,792.7	2012	1,538,399	$8,550,851.2
1992	429,574	$730,961.4	2013	2,106,912	$10,523,238.9
1993	444,219	$881,254.0	**Total**	**21,184,138**	**$88,294,983.3**
1994	430,802	$886,139.6			

Note: Nominal Values.
Source: INFONACOT, amounted paced in thousand of pesos.

Also, workers in Mexico now have the Federal Office for the Protection of Labor (PROFEDET), which aims to supervise compliance of their labor rights, their unions and their beneficiaries in strict observance of the law.

By constitutional mandate, PROFEDET ensures the implementation of labor standards in the area of federal jurisdiction. As labor authorities, guides and advises its target population on the rights and obligations arising from labor standards, pensions and social security; reconcile the parties to ensure that these rights are respected and in-service legal representation, performs the necessary arrangements with the competent bodies to enforce them.

These services are provided free of charge and upon request, make the model of labor law enforcement by the Mexican State, which it assures the safeguard of the workers' rights.

In economic activity, the protection of labor rights cover 22 branches of production, and includes companies with direct or decentralized administration and the federal contract or grant and related industries. Geographically, in addition to offices in the capital of the Republic, PROFEDET has representative offices in 48 cities.

From our perspective, work policy contained in the Sectorial Program must maintain and ensure a sustained and important role to bring the justice to those who have less, to ensure continuity of the success factors in conciliation services and legal representation to provide solutions to the conflict of federal jurisdiction in strict accordance with law.

To do this, we have established six strategies that allow us to achieve the objective of safeguarding and protecting the rights of workers, namely:

1. Contribute to eliminate inequality and discrimination in the labor market and promoting a decent employment.
2. Prevent and eliminate child labor and protect working minors in legal age.

3. Offer free services related to the labor justice: consultant ships, conciliation, and legal representation, nearby, reliable and in accordance with law.
4. Supervise and promote compliance with labor standards.
5. Promote worthy or decent work, to provide jobs in optimum health and safety conditions, and prevent workplace hazards.
6. Protect the wages and purchasing power of workers and their families, and contribute to improving household economy.[33]

In sum, from STPS will promote a labor culture where sex, age, disability, health status or other conditions are not an obstacle to the labor market inclusion. We will impulse a culture that recognizes the skills and abilities of all persons in the performance of their work and to promote equality, justice and dignity as the fundamental underlying principles of the right to work.

IV. Maintain labor peace and strengthen conciliation, administration and enforcement of labor law

Historically, employer-employee relations in Mexico have been developed in an atmosphere of labor peace and mutual understanding. In this sense, the primary task of STPS lies in preserving labor peace and promote balance between labor and management sectors, through respect for the rights of the parties, the conciliation and the dialogue in contractual, salary reviews and in labor disputes.

To fulfill this purpose, the labor authorities will always be respectful of union autonomy and strength dialogue in a context of genuine representation of the interests of workers.

In this task, the Federal Conciliation and Arbitration Board has been supporting and indisputable basis of Labor Peace that honors Mexico, solving with absolute impartiality and adherence to law, labor disputes under federal jurisdiction. As it has done since its inception in 1927, through conciliation and arbitration as tripartite institution, the Labor Court contributes decisively to maintain balance in labor relations.

In the area of collective affairs, have been met the established goals. A telling statistic is that of all bursting strikes occurred during the year 2013, 99.80% were resolved successfully and that only 418 strikes (see Table 2) were recorded. The goal for this administration is to keep below the 0.5% the rate of bursting strikes.

[33] Government of the Republic Sectorial Program, *op.cit.*

Table 2. Index bursting of strikes.

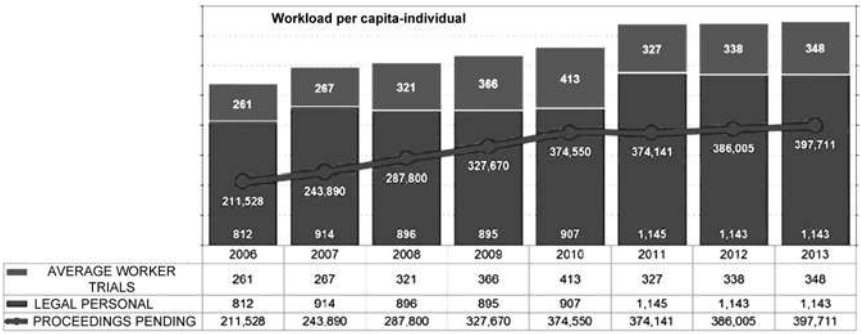
CONCEPT	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Summons received	7,390	9,045	10,814	13,207	12,682	10,950	9,877	9,192
Busting Strikes	55	28	21	19	11	13	19	18
Bursting rate	0.74%	0.31%	0.19%	0.14%	0.09%	0.12%	0.19%	0.20%

Source: JFCA obtained through the Monthly Report on the Work made by the Special Boards.

Despite the challenges it faces in terms of staff and workload (see Figure III), the JFCA has fulfilled its primary task, i.e. that workers and employers have access to impartial, quick and expeditious labor justice.

STPS has the commitment of the Government of the Republic of favoring conciliation as an effective means for routing the relationships between the factors of production, through dialogue and understanding of the parties, in order to ensure peace and harmony in the centers of work.

Figure III. Workload per capita



Source: JFCA obtained through the Monthly Report on the Work made by the Special Boards.

To achieve this objective, the following strategies have arisen within the Sectorial Program:

1. Promote the legality and transparency for labor-management relations are strengthened through dialogue and respect for the law.
2. Favor and improve the conciliation, justice administration and ensure legal certainty for the factors of production, and
3. Solve with impartiality and legality, labor disputes under federal scope.[34]

[34] Government of the Republic Sectorial Program, op.cit.

Economic growth must be firmly supported by a social dialogue mechanism that assures the coordinated participation of the sectors of production, because only through participatory spaces can build better conditions for the development of new jobs. Therefore, from STPS, will continue laying the foundation, for the dialogue be capable and reliable tool to resolve differences and avoid the bitterness that affects levels of productivity and competitiveness.

Conclusion

The program that governs the actions of the Ministry of Labor and Social Welfare, is part of the 4 axes of the National Labor Policy established by this Administration and is in a full accordance with the objective expressed in the NDP, which aims to Promote Quality Employment.

In this context, the creation of formal jobs, higher productivity, the protection of labor rights and labor peace, are the tools that will allow us to reach new governance in the world of work and thereby join forces to grow, be more competitive, achieve higher levels of well-being and enable workers to access the benefits granted to them by the new labor law.

We are sure that to achieve these objectives and ensure effective implementation of this program will be essential the opportune and responsible commitment of the labor authorities responsible and above all, the strong involvement of the productive sectors.

I'm sure that the Sectorial Program of Labor and Social Welfare 2013-2018, will be an important guide for implementing effective employment policies, which allow us to move Mexico to the place it deserves and achieve a future with better conditions wellbeing for all Mexicans.

From the Secretariat will continue to drive the creation of formal and productive jobs that requires a population, mostly younger and better prepared, which is the result of major demographic transition that our country lives today. It is a reflection of the new face of Mexican society, to achieve a development that allows combat more effectively pending problems as poverty, inequality and lack of social protection for all Mexicans, as said President Peña Nieto.

Public servants who work in STP have reaffirmed our commitment to the observance of the legislation to make reconciliation and dialogue contribute to an increasingly harmonious relationship between those who are the true driving force of productivity, competitiveness and national economic growth: workers and employers in our country.

As public servants of the STP we have reaffirmed our commitment to the observance of the legislation to make that the conciliation and dialogue contribute to reach an increasingly harmonious relationship between those who are the true driving force of productivity, competitiveness and a national economic growth: workers and employers of our country.

Bibliography

Alli, Benjamin O., Principios fundamentales de seguridad y salud en el trabajo, 2ª ed., ITO, Switzerland, 2008, 191 pp.

CEPAL-División de Asuntos de Género, El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, May 2008,144 pp.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), Encuesta Nacional sobre Discriminación (CONADIS), México, 2010.

Foro Económico Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012 sobre Igualdad de Género y Desarrollo, Switzerland, 2012.

Foro Económico Mundial, Reporte de Competitividad Global 2013-2014, Geneve, Switzerland, 2013, 551 pp.

Foro Económico Mundial, Reporte del Índice Global de Brechas de Género 2012, Switzerland, 2012, 371 pp.

Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, México, 2013, 183 pp.

Gobierno de la República, Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, México, 2013.

INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010. Base de datos de la muestra, México, 2011.

INEGI, Estadísticas a propósito del Día Mundial Contra el Trabajo Infantil, México, June 12 2013,12 pp.

INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Tercer Trimestre de 2013", en Boletín de Prensa Núm. 461/13, México, November 2013, 19 pp.

INEGI, Esperanza de vida por entidad federativa según sexo, 1930 a 2012, disponible en http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo129&s=est&c=23598 (retrieved September 3 2013).

INEGI/INMUJERES, Mujeres y Hombres en México, México, 2012, 169 pp.

INEGI, Módulo de Educación, Capacitación y Empleo 2009 (MECE), México, 2010, 200 pp.

INEGI, PIB Trimestral a precios de 2008. Variación Media anual a 2012. México, 2012.

IMSS, Memoria Estadística 2012, en: http://201.144.108.20/imssdigital/conoce/estadisticas/Pages/memoria2012.aspx, (retrieved January 10 2014.

Instituto Fonacot, Quarterly Financial Information 2013.

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), “Puestos de Trabajo Afiliados al IMSS al mes de noviembre de 2013”, Press Release 144, México, December 17 2013, 2 pp.

Murray, Bárbara “Hoja de Datos: Discapacidad y trabajo” en: Empleo para la justicia social y una globalización equitativa, International Labour Organization (ILO), June 6, 2012.

OIT, Tendencias Mundiales de Empleo juvenil 2013. Una generación en peligro (Resumen), disponible en http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_212725.pdf, (retrieved September 9 2013).

Organización Mundial de la Salud (OMS), Informe sobre la salud en el mundo 1998. La vida en el siglo XXI. Una perspectiva para todos, Switzerlan, Mayo 1998, 144 pp.

Sandoval Terán, Areli, La importancia de la perspectiva de derechos humanos para abordar la complejidad de la problemática del agua, 2005, en: http://www.cdhdf.org.mx/index.php?id=dfejul05agua, (retrieved December 18 2013).

Sastre Ibarreche, Rafael, “El derecho al Trabajo ¿Un derecho en crisis permanente?”, en Derechos Sociales. Instrucciones de uso, Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 2003, pp. 271-296.

Secretaría de Salud/Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA (CENSIDA), Vigilancia Epidemiológica de casos de VIH/SIDA en México. Registro Nacional de Casos de SIDA, México, updated June 30 2013, 20 pp.

STPS, Sistema de Información Estadística Laboral, SIEL-OLAP, with data of ENOE, II Quarter 2013, México.

www.condusef.gob.mx, calculadora de tarjetas de crédito bancarias (retrieved September 3 de 2013).

Revista de Administración Pública

INAP

The social responsibility of the Public Administration*

José R. Castelazo**

The aim of this article is to reflect on the new role of the State: encouraging participation in society, become jointly responsible of the social justice and promote balanced development.

To realize this idea we must consider the three levels of government and the three public powers that do not disappear, but transform its practices in order to ensure rational cooperative exercise in relation to the aims of the State.

I. Context

Nowadays, the prevailing economic, political, social and cultural circumstances arising from a concentrator globalization of power in a few centers in the world, which have the technology and knowledge, for that reason are dominant in the so-called *information age*, even creating prone circumstances to expand their transnational domain in financial markets and goods and services, based on the paradigm of cementing the collective welfare in individual development, putting sideways the development comprehensive and balanced socioeconomic.

II. State responsibility

The term responsibility derives from the Latin “answer”, which refers to a person who is committed to a particular case; this commitment gives it a sense of ethics mandatory to meet the consequences of its actions, and at the same time it refers to its ability to respond to facts which have not yet occurred.

---

* Some of these ideas were presented at the Magistral Panel: International Context of the International Congress of Social Responsibility held in Buenos Aires, Argentina, Monday, Oct. 14, 2013.

** President of the INAP.

The need to live collectively leads the human being to belong to a political community. Only through cooperation that enables collective life can satisfy the most basic needs. However, in order to ensure social cooperation it is necessary the existence of vertical relationship's forms. Therefore, the relationship of leadership, management and coordination involving the government defines the political nature of a community.

Throughout history, people have formed different political communities, from the ancient Greek *polis*, through the Roman *civitas*, as well as communes, Empires and States leagues. The modern State, i.e., the current political organization, was originated in the sixteenth century. Its main feature was defined by Max Weber as the "monopoly of physical force within a given territory."[1] This definition explicitly refers to the sovereignty over a territory. Similarly had pointed out long before Jean Bodin,[2] when he defined the republic —term used to denote what now we call State— as that supreme, absolute and perpetual power, i.e. sovereign. This is the reason that the State is the political organization par excellence. Its constituent elements are: population, territory and government. From the preservation of these elements emerge their goals: Security and social peace, the well-being of the population, political and economic stability and sustainable development.

The responsibility for the welfare of its subjects has not always been the responsibility of the modern State, was not an easy conquest neither. The idea of social responsibility and the duty of the State to take care of people in poverty were not always linked to the State. In the Middle Ages the notion of poverty as well as lack of food, included aspects such as helplessness, loneliness and abandonment. For Christianity, to love one's neighbor is a constitutive duty. It is a notion that corresponds mainly to the Church, specifically the monasteries. Nobility also had the duty to protect and assist its people in poverty.[3]

With the development of cities in the Europe of fourteenth century, result of a premature capitalism, starts a process of social change. The first non-church institutions appear to help the poor people. They are pious brotherhoods founded by individuals whose purpose is to organize charity. At this time, the membership of a particular guild also represented one of the earliest forms of social assistance.[4]

---

[1] See Max Weber (1998), "La política como vocación", *El político y el científico*, trad. Francisco Rubio Llorente, Madrid.

[2] Jean Bodin (2010), *Los seis libros de la República*, trad. Pedro Bravo Gala, Madrid, Tecnos [originally published in 1576].

[3] Ignacio Sotelo, *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Madrid, Trotta, p. 140.

[4] *Ibidem*, p. 141.

The early history of social policy is developed within the framework of absolutism, specifically in its manifestation as enlightened despotism. The German cameralism had as a main objective to strengthen the State through the creation of general wellbeing. In essence, they argued that economic development was not exclusively a matter of economics but encompasses areas of State administration.[5]

The consolidation of the social State also originated in Germany. In the late nineteenth century, Otto von Bismarck, Chancellor of William II, launched the first social security program. Although he acted with strategic intentions looking to incorporate to the workers into State's institutionalization, it was the first effort to ensure their working conditions and the risks associated with it.

In the twentieth century some of the most important contributions regarding the social responsibility of the State are given in England. The first was the creation of unemployment insurance contained in the *Unemployment Insurance Act* of 1920. On the other hand, we will highlight the role that two Englishmen had in the creation of the welfare state. On the one hand, Keynes, who developed the economic theory that gave it foundation, on the other William Beveridge, responsible for promoting the project.

Although has changed the role of the State over time, the essence of the ends still remains. That's why the State remains the central actor in the conduct of public affairs. His performance goes two ways: within its territory and abroad in their expressions with other actors in the international context. This primordial and regulatory function obviously is based on the law, with a regulatory framework specialized and intricate by the amount of public affairs is responsible.

III. State of Right as responsibility

In this section I intend to highlight a constant, related to the application of law in public life, and although there are plausible exceptions, they usually go unnoticed. What is apparent is rather a separation between policy and practice, however in the constitutional and legal engineering everything seems in order.

Throughout the history of Mexico a pale culture is evident in compliance with the principles of lawfulness and legality, if we attend to the perceptions of the importance of compliance with the Law, related to atavistic habits comprising both society and the government in its three branches of government and its three powers and, of course, include the operators of the rules, i.e. public servants, can be argued that attachment to the

[5] *Ibidem*, p. 147.

regulatory framework is not one of our distinctive signs (Financial Group Banamex-Accival, 2012).

Faced with this reality is relevant to consider two questions: what does the law mean for the Public Administration? And, vice versa, what is the significance of Public Administration for the Law?

The law, as a scientific discipline, aims to study human behavior for the regulation of social life and, on the other hand, Public Administration was established as the concrete institutional expression of the government, designed to help achieve the objectives of each branch of *government.*[6]

Thus, the Law in its relationship with the Public Administration regulates linking public service to society, the way how the government is organized, and the functions entrusted to public bodies.

The link between the Public Administration and the law has been so close that led to the emergence of Administrative Law, whose main field of study, according to Gabino Fraga, is: "the rules of organization and operation of the Executive and the rules that regulate the activity of that Power, which is made in the form of administrative function".[7]

The author believes that the administrative act is the way how "the primary purpose of the State is to meet the public interest by the police, comprising the steps necessary to safeguard public order, i.e., the tranquility, social safety and public health, through interventions to regulate and promote the activity of individuals, through public services that provide benefits to meet the collective needs and direct management in the economic, cultural and charitable life".[8] Thus, these State's goals soon will become and enrich themselves to lead, among others, to the Social Security and Social Peace, Stability, Comprehensive Wellness and Sustainable Development.

These purposes are held not only in the Administrative Law but, for example, in the Right to Information, International Humanitarian Law and Public International Law, on children, women, the elderly population, new rights in civil, etc.

But the complexity under which we live has caused the Public Administration has been transformed on the progress and, in some cases, has exceeded the constitutional and legal framework. This is one of the reasons that lead us to analyze the current situation of law in its relationship with the public administration. In this sense, we can formulate the following propositions:

---

[6] Eduardo García Máynez (2000), *Introducción al Estudio del Derecho*, 50ª ed., México, Porrúa, 2000.

[7] Gabino Fraga (2012), *Derecho administrativo*, México, Porrúa, p. 84.

[8] *Ibidem*, p. 227.

First: The regulatory legal order of the Public Administration has become cumbersome and outdated, causing misunderstanding of public servants on the meaning of legal norms;

Second: The difficulty in linking the law to administrative practice causes to be considered as an obstacle, leading to paralysis and the consequent loss of results;

Third: The public servants do not clearly perceive the sense of responsibility due to ignorance of the law;

Fourth: The observance of the Constitution is rejected in practice because it has ignored the education and training over the importance of law in the exercise of public power;

Fifth: The law is applied more for fear of sanctions that the conviction of acting according to should be.

The relationship that keeps the application of the Rule of Law to public life is a notion that should be present at all times. Although sometimes a disconnect between policy and practice can be seen, the principles of legality and legitimacy, guarded in constitutional engineering of each country are accepted and recognized by the United Nations (UN) and commitments that allow them join this global organization.

In this sense, is important the joint effort of several countries to meet the Millennium Development Goals. With this tool of international cooperation, global responsibility of various governments is recognized in order to reverse the problems of poverty and environmental degradation.

IV. The depletion of the statist model of social responsibility

The representation of the State is the government, and this one is organized according to the Law. So, it is constituted in three branches: one in charge of creating the rules (legislative), the other for executing them (Executive) and last one charged of supervises its compliance (Judicial). Despite its age this discourse continues. The set of government activities constitute the Civil Service, present in all three branches of government and in the three levels of government: national, sub national and local. I would add, overcoming the idea that the Civil Service is exclusive of the Executive.

The nature of Public Administration is comprehensive. One of its main manifestations is the Public Administration. If we take as a base point to what specialists in administrative law say, the primary purpose of the State is to meet the public interest through the administrative act, which manifests itself in three ways: first, through the provision of public goods

and services; second, for the direct management of economic, cultural and charitable life, and the third by the police to maintain public order.

Now, the expansion of the welfare model became a crisis. The pressure exerted by the excessive increase of demands (inputs) to the political system led to two serious problems. On the one hand, a crisis of the political system response that manifested as lack of rationality in the administration. On the other, a crisis of inputs, which is evidenced by the scarcity of resources by fiscal means to maintain high public spending was generated.[9]

In view of overloading demands of society, the government is bound to meet them, so it has to share its responsibility favoring its regulatory role in economic and social relations. This exercise of authority is not questioned, but the State's ability to respond fully to the various demands and social requirements. The insufficiency in meeting the citizens' needs resulting in a decline in the legitimacy of the Government.

Since the late twentieth and beginning of XXI century, this openness and collaboration with civil society is most evident in the handling of issues of general interest. Rights and benefits in two areas are recognized: the provision of public services and the protection of human rights with emphasis on vulnerable groups.

This is exemplified by public transport, water treatment, garbage collection, production and distribution of energy, etc. Similarly in handling specific issues such as protecting groups for the environment, care for people with disabilities. This is accomplished through alliances with civil society organizations, for various purposes whether profit or altruistic.

The State should not abdicate its responsibility and the exercise of his rectory. If we recall what has happened when it leaves its monitoring, results are disastrous, just refer to what happened with the speculative financial market.[10]

Responsibility and raison d'être of the State is to meet its goals. To keep it is essential to strengthen the capacity of coordination and ongoing communication between the government, its three branches and areas, and the society that supports them. Recognizing the legitimacy of different and even conflicting interests, abuse of certain rights or positions is avoided i.e. is responsible for the costs and consequences of one's actions, which

[9] Luis F. Aguilar Villanueva (2013), "Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar", *Gobierno y Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica / Conaculta, pp. 275-279.

[10] I refer to the financial crisis of 2008-2009, from which the globalized world is not recovered.

poses a public perspective and not particularistic social problems. For this, the State must establish itself as a strong institutional framework to prevent its capture by factional interests.

This responsibility is systemic, which must be understood holistically, encompassing the political, economic, administrative and legal areas. A government failure has repercussions throughout the system.

In the context of globalization, the State responsibility means assume, precisely, the feasibility of the country for the welfare of its people,[11] in cooperation with other social actors.

V. Joint responsibility in the construction of public space

In the context of globalization, the traditional positions on the role of the State have changed. Therefore, the concept of the public is reconsidered. Until a few decades, the functions or activities of the government were considered "public" and the field in which they developed was called "public sector" or "public space".

According to Nora Rabotnikov the notion of the public involves three basic senses: first, what is of interest or common good to all, that is what concerns all, and second, as what is obvious or manifest, i.e. it is for everyone to see, and finally what is open and accessible to everybody, therefore, inclusive.[12] Consequently the public space to which we refer is an area in which the participation of everyone is allowed, it is the place where common interests are discussed and everything is done in an open and transparent manner.

Today, talk of public space means to refer to the hinge between the accomplishments by the government and civil society in a single space. The concept encompasses everything can realize jointly. Therefore, when speaking of the public sphere, again, it is something beyond of the specifically governmental. In this context governance arises, which gives responsibility to each of the actors. From a broad view, governance is stability, security, social peace, wellness, employment, investment, sustainable development, in short, everything that interests us as citizens in particular and as an organized society and, ultimately, of interest to country.

Thus, in the management of public space is possible the participation of private companies, civil associations or other organizations. It is part of the collective and its use is common for citizenship. The media and ICT play

---

[11] José R. Castelazo, *Administración Pública: Una visión de Estado*, 2nd ed. Revised and enlarged, México, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 4.

[12] Nora Rabotnikov (2010), "Discutiendo lo público en México" in Mauricio Merino (coord.), *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, México, Fondo de Cultura Económica / Universidad Veracruzana / Conaculta, pp. 28-30.

a vital role in its settings to influence and guide its behavior, particularly differing from the governmental. In this sense, open government is an effort of linking between the government and society itself, into a shared public space.

The *public-private partnership* refers to mechanisms of cooperation between governmental institutions and those of the private sectors, mainly business, with a common goal. The ways in which public-private partnerships are performed may vary, ranging from outsourcing, *business management of public utilities*, and the design of hybrid organizations to share risk, or simply co-production government and private actors.[13]

In a context in which the relations between the public and private sectors are given under the logic of governance, social responsibility should not fall solely on the government, nor should it be an isolated effort of private companies. Collaboration between both of them is inevitably required to generate higher social welfare.

Therefore, new strategies to combat poverty must lie in new forms of social collaboration in the design and implementation of public policies. Given the complexity of the problem, ordered and incremental solutions must be found in the short and long term, without neglecting the immediacy required by the socioeconomic conditions of the majority of the population in Mexico and in the world.

Importantly, the current shape of public space is in constant confrontation: between trying to determine some influential groups, owners of the media, versus what the governmental action field defines as the public agenda. Related to this, pressures of the powers exercised outside the formal channels (*fácticos*) and society are added in order to influence in this new public space, which requires democratic channels of participation in order to include all members of the population.

Public space also has social, cultural and political dimensions. It is a place of connection and identification of political demonstrations, contact between people, urban and rural life and community expression. In this sense, the quality of public space can be evaluated mainly by the intensity and quality of social relations that facilitates, by their ability to interact between different groups and by the ability to contrast different behaviors, without ceasing to encourage the symbolic identification, the expression and the cultural integration.

---

[13] Chris Skelcher (2005), "Public-Private Partnerships and Hybridity", in Ewan Ferlie *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press, p. 347.

The public space, political expression par excellence, is assumed to be public domain, collective social use, where various activities are performed, is where actually happens or not the distribution of power. In this framework there are plenty of possibilities of expression until the virtual space, with challenges for the three public actors: the government to regulate it, society and citizenship for use it by the tacit and express acceptance, as appropriate, of shared responsibility.

If the notion of public space also refers to the place of coexistence of society, where people and government cohabit to perform common activities, the construction of this space must be approached with a partnership focus.

Government responsibility in the configuration of this shared scenario supposes the ability to manage and resolve conflicts in the best way. In a situation where resources are always scarce and the demands of society are always many and growing, every governmental decision is inevitably political and therefore public. From the other side, the decisions that incur other actors are equally political and public.

The quality of this space can be evaluated mainly by the intensity and depth of social relationships they adopt, for their ability to interact between different groups and to contrast different behaviors, stimulating symbolic identification, the expression and cultural integration in spaces physical or virtual, we must emphasize the importance of social networks as a mechanism that facilitates the informal expression of feeling a part of society and can influence decision-making.

In addition, public space has democratic features: it belongs to everyone and, therefore, of no one in particular. Although society and government are jointly involved, the latter is recognized as the legal and legitimate representative of authority. Stability, security, social peace, wellness, employment, investment, sustainable development, in short, everything that interests us as citizens in particular and as an organized society, defines a public agenda, which should be specify beyond that set by the government.

Consequently, the public space is constituted as a place where the exchange of views, discussions and reflection of the various projects are encouraged. Moreover, given its nature, encourages diversity and plurality. To the latter can express the creation of public places such as libraries, coffee bars, streets, squares and gardens is encouraged.[14] Thus, a positive relationship between physical and social conception of public space is created.

---

[14] Ricardo Uvalle, (2010), *Nuevas racionalidades de la Gestión Pública*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp. 44 y 45.

Government activity is clearer to go back to its etymological origin. The term derives from the Greek *kibernetes*, which designates the ships' rudder. The rudder controls the direction and ensures the balance of the ship, hence, from this word appears the adoption of these meanings to name the institution that represents the State and the captain of the ship, identified as the ruler.[15]

Using the analogy of government as the rudder, the government should be able to give a good direction to society, dodging different interests. It should not be hostage of any actor in society.

Safeguard social stability and peace is the responsibility of both, the government as a representative of the State and Public Administration, through all their institutions; priority is not only for such government but also for society. Therefore, both are called to mitigate social conflict, economic scarcity and destructive political confrontation, so that there are spaces large enough to find joint solutions to difficult and complex problems.[16]

In essence, the social responsibility of the government lies in everything that adds value to the cohesion of the nation. The articulation of the various and multiple social interests complicates the government action. When the well-being of the population in the process of decision making is considered, social value is added. The product of co-responsible interactions of the community life is the governance of public space.

This public space of joint responsibility is nothing that governance. As noted by Luis F. Aguilar, "governance is an approach / post governmental concept of governing." Its main foundation lies on emphasizing "the necessity or advisability of a new management process of the society, rather than reproduction of the structured management process only or primarily by government action."[17] Moreover, contemporary society must be aware that to solve their welfare and safety in current global conditions, is required to build new forms of public action that add to the leadership of public power the skills of private sector, such as productivity and innovation, knowledge and sensitivity of social organizations in synergy.

In this scheme of governance, the government is linked to its constituent elements, encouraging sustainability in a cross-cutting approach; enhance their capacity through education and culture to raise awareness of the values that sustain it. (See Table 1).

---

[15] José R. Castelazo, *op. cit.*, p. 19.

[16] *Ibidem*, p. 25.

[17] Luis F. Aguilar, *op. cit.*, p. 298.

	Table 1. Duty of the Government to the elements of the State	
Government	With regard to government	Ensuring public interest over private interests. Constantly update the regulatory framework and innovate practices. Train and professionalize public servants.
	With regard to the Population	Promotes the development and social justice. Provides tangible and intangible goods and services. Poses mechanisms of cooperation and participation.
	With regard to the Territory	Protect natural resources and the environment.

VI. The future: the Agenda

To achieve a suitable driving of the State, the government must act with a sense of vocation and professionalism.

Vocation. Vocation is an internal call that leads us to take any action in particular. In the case of politics and public administration the characteristics that assume vocation are very special. Not everyone can perform the task of a politician or a public administrator.

Professionalization. I understand professionalization as a perfectible process by which an individual undergoes in order to polish their work. The servers of government and of the Public Administration cannot be oblivious to this process of individual and collective growth. The professionalization must be conceived to fill all levels, positions and places, at the risk of continuing to open an increasingly wide and deep gap between the operational and supervisory structure, on one hand, and the coordination and direction, on the other.

This is to ensure that the access to administrative posts be based on merit and preparation. A good public service should begin with the principles of legality, honesty, dedication of public service, institutional loyalty and job stability, decent wages and benefits, equal opportunity, knowledge and ability, and fairness performance by results.

Public interest. The guidance provided by the government on the management of public affairs at any time must consider the public interest. Although the government is always subject to pressure from special interests of some groups or powerful sectors of society should be able to stay the course. Act on the public interest is acting on behalf of what is common to all.

Opening. To satisfy the public interest, the government and public administration must be open and to account for its actions. Essentially,

transparency try to expose the public affairs handled by the State to public scrutiny, seek protection in the right to information and on the duty of accountability on the form, substance and content of public decisions and management. In this sense, transparency affects the whole political system and society at large.

One of the most important consequences of transparency is that gives to citizens a real power, as well as serving to achieve the objective of the survival of the State. This leads to the creation of a new relationship of coexistence between the government, civil society and citizens.

Transparency is one of the conditions of accountability, because reduces or eliminates the asymmetry of information's possession between the government and citizens.

This opacity, resulting from unequal access to information, is the source of corruption. Only when politicians, officials or public servants know that the population has access to all the information they hold, as well as records of decisions they had taken, the incentives are removed to fall into unethical behavior. That is, corruption is possible in situations in which the margin of discretion is wide. Therefore, any strategy that seeks to eliminate corruption should be based on the promotion of transparency (See Table 2).

Table 2. Social responsibility of the actors in governance.

Government must:	Act with a sense of vocation and professionalism. Strengthening institutions with effectiveness, efficiency, consistency and honesty. (Knowledge and application of the Law). Promoting anti-corruption and integrity (transparency and accountability and social participation) measures.
Private sector must:	In coordination with the public sector, encourage the creation of public-private partnerships to address the many issues of general interest. Create codes of ethics for socially responsible companies that are respectful of the regulatory framework and does not violate freedoms.
Society must:	Encourage citizen participation mechanisms with the use of information and communications technologies for the provision of public goods and services (social networks and e-governance). Open spaces for citizen's observatories.

Bibliography

Aguilar Villanueva, Luis F. (2013), "Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar", *Gobierno y Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica / Conaculta.

Castelazo, José R. (2010), *Administración Pública: Una visión de Estado*, 2nd ed. Revised and enlarged, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Fraga, Gabino (2012), *Derecho administrativo*, México, Porrúa.

García Máynez, Eduardo (2000), Introducción al Estudio del Derecho, 50th ed., Porrúa, México,.

Rabotnikov, Nora (2010), "Discutiendo lo público en México" in Mauricio Merino (coord.), *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, México, Fondo de Cultura Económica / Universidad Veracruzana / Conaculta.

Skelcher, Chris (2005), "Public-Private Partnerships and Hybridity", in Ewan Ferlie *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press.

Sotelo, Ignacio (2010), *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Madrid, Trotta.

Uvalle, Ricardo (2010), *Nuevas racionalidades de la Gestión Pública*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Weber, Max, (1988), "La política como vocación", *El político y el científico*, trad. Francisco Rubio Llorente, Madrid.

Revista de Administración Pública

INAP

Present and Future of Mexico's government professionalization

Manuel Quijano

> "If we do not try to express the inexpressible, nothing is lost. Rather the inexpressible is —inexpressibly— contained in what is expressed".
>
> L. Wittgenstein

I. Democracy

In our contemporary world, democracy is the result of the struggle of men against authoritarianism and prohibitions. Therefore, is one of the most significant ways we tread of nature to culture, but to live in it as a society is complex, as it encompasses the political, economic, legal, administrative and social aspects. In short it is a way of being, doing, thinking and acting within a social network established and regulated.

As a result, democracy is the is-ought, which can only take place if it is part of a conception of democratic attitudes of individuals that recognize it as part of the policy and the ability to lead the society through conciliation interest and find peaceful solutions to social problems and disputes.

Democracy is a political action that involves the transfer of power from one group to another group of individuals under agreements and rules already agreed by all actors involved in it.[1] Most obviously, refers to accept the uncertainty of winning or losing power facing elections whose outcome no one can know in advance. So, democracy is consolidated when the losers of the election process want to try it again within the same institutions in which they have just lost. For its part, the winners agree to work for everyone trying to integrate all relevant political forces in order to ─through criticism, consensus and agreement─ conclude that the best they can do is submit their interests and values to electoral results and national interests. History knows no other way to achieve this institutional arrangement in

[1] Alain Touraine, *¿Qué es la Democracia?*, fourth printing, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999.

which political actors compete for power from basic rules accepted, supervised and respected by all. All academic literature produced about the transition to a democratic regime in the second half of the twentieth century, and in the current one, invariably emphasizes the importance of the agreements between adversaries, as the foundation and driving force of democracy should be respected. Otherwise the transition is not achieved. No authors or historical examples, nor any objective criterion escape that logic agreed as an essential principle of democracy. In fact, it would be impossible to understand it otherwise. Democracy is open and strict at the same time: as open as the plurality of actors who formulate an agreement of peaceful coexistence, and as strict as the rigor with which they have to abide the rules of the game. There is no possible alternative; the waiver to the civilized agreement can lead to the society to breaking of the covenant and the social peace.

II. Democracy in public service

The political success´ path does not end with one election; the next step is that the winners value public service, because it is constructed by elements from the public servants' lifelong training to the enrichment of the spirit which implies the pleasure of serving.[2]

Thus, in contemporary States, national governments and its public administrations are the guarantors of the direction and coordination of coexistence in the public space. The action of the government, through the Public Administration, is stabilizes the democratic assertion that it represents, on the one hand the permanent pursuit of legitimacy by making the right decisions and effective actions and, on the other, the driving of the elections in a society that aspires to equality of opportunities, freedom, politicization and social justice.

Public Administration is the universe that contains, attends and supervises basic, complementary, and sometimes opportune functions that every society requires for its proper functioning.

Hence the Public Administration must leave behind old overly interventionist, radicals and profit models. Today it should reflect at least two basic principles: a) The classical management principles of efficiency, effectiveness, consistency and honesty with high quality results, with enough quantity, with the opportunity desired and the polite treatment, b) democratic values to work and collaborate with social organizations, using technological mechanisms, without forgetting that the services provided should be facilitated with political and democratic institutions, motivated public servants and professional spirit.

---

[2] Mary Warnok, G*uía ética para personas inteligentes,* México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

A modern society is not modern because it has relatively easy access to scientific and technological tools; it is because it has ideals and is able to participate responsibly and in a committal manner in the life of a nation. In turn, a Public Administration is modern because it provides confidence[3] and security (legal, economic, social, and public), present and future, to individual, family, society and State.

Public Administration is a crucible where can fit the universality of knowledge and coexistence of disciplines, so it complies with its *raison d'etre*, from its otherness and its mediation capacity. Even further, "addresses the problem of diversity that does not try to reduce the variety to homogeneous unit, but creates and allows some freedom."[4]

The growth of large administrative apparatus in the second half of the twentieth century and the current one was not linear or sudden. His explanation lies mainly in the attributions that States were appropriating them to meet the demands and needs of an increasingly aware population and the imperative of governments to gain legitimacy and legality.

When the government acknowledged its commitment to the governed in terms of quality of life, development, security, law enforcement and institutional certainty, to the bureaucratic bodies were required a public servant profile, whose citizens evaluations would connect with a sense of judgment about their performance, as well as abilities and vocational attitude.

For this reason, Max Weber suggested that the legitimacy of the civil service it would support itself on the bureaucracy of the satisfactory outcomes, rational, efficient and with professional public servants.[5] The political interpretation of Weberian model led to the division of the bureaucracy in political, scientific and bureaucratic, as the immediacy and interest to address situations conditioned the public administration to the economy, which is also a determinant to professionalization.

The professionalization of the civil service has been a long struggle that faces enormous obstacles formed by corruption and resistance to change, hence the necessary link between democracy and civil service, so, it is vital that with democratization grant to the citizenship and productive sector the certainty that will find stability and coherency.

---

[3] Tomás, Miklos. Coord. *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, México, IFE and Siglo XXI Editores, 2000.

[4] Bernard, Crick, *En defensa de la política*, Barcelona, España, Kriterios Tusquets Publishers, 2001.

[5] To know more on this issue, see Max Weber, Economía y Sociedad, México, FCE, 1987, pp. 1047-117.

III. Professionalization

Public servant is the essential element in our government. Then professionalize means ─in one of its many meanings─ the adequacy between the desirable functions and those who play them. This means that other elements must be added to the first definition, such as openness and transparency in the criteria for inclusion in the public system, in order to ensure that really come, stay and ascend the better public servants and therefore they can be evaluated and, if appropriate, recognized when they really serve to the society and not to immediate interests of any sign. Professionalism is also continuing education, which one eliminates improvisation and aspires to do better what already know. Professionalization must be developed within a framework of laws and occupational safety, which means, in the context of public ethics, to demonstrate commitment to service and the ability to give it with more and better qualifications. Professionalize means give us the opportunity to implement a new code of ethics, active and able to inspire those working in the public service and place it, decidedly, at the service of democracy and the nation.

Now, politicians, scientists and bureaucrats have much in common, the first thing is that its work is due to the society, its history, traditions and customs. Hence, its performance logical framework is political-administrative, forcing them to work as objectively as possible and allows them to make the changes of democratic government without major surprises on social life.[6] So, professionalization is a set of values and signs resulting from the politicization of society that demands and needs a system governed by an internal cohesion, accessible for all, in order to be identified as a social group in a lasting manner.

Professionalization is a translation of aspirations about of decipherable behavior of government decisions on the destiny of our taxes, because society wants his government works and be transparent in the transit "tax-services-fiscal accountability."

The significance of bureaucracy is that it can acquire meaning only insofar as it is serves to the citizen and, at the same time, it operates as a system of faithful interpretation of what society expects of that bureaucratic system.

About 230 years ago, the French Revolution told not to absolute power. Today that not is a social desire at the power of the labyrinthine bureaucracy, over regulated, harmful and that attacks relationships of productive coexistence between society and government.

---

[6] About these elements on bourocracy see Robert Brown, "Burocracia: la utilidad de un concepto", in Kamenka Eugene, La Burocracia. Trayectoria de un Concepto, México, FCE, 1981, pp. 247-283.

But paradoxically that does not contain a statement which is an innocent opposition that facilitates any exchange of goods. Hence the need for setting limits and lasting exploration of public and private, so which significantly shaping professionalization is its ability to analysis, criticism and self-criticism to see, read and interpret both sides of the boundary and the reason for this limit. In other words, professionalization goes beyond a temporary convention or a device that reproduces knots and harmful forces by infertile standards.

Professionalization is these **not** the modern society releases and represents the first line of defense. It is one **not** that limits the release of Absolute Power of the prince and his court, and it is one **yes** that allowed it to operate with the spirit of service.

I think that only if we recognize the value of de paradox, will overcome our ignorance about the opposition between the logic of power, which is thought of social survival, and the logic of capitalism, which is thought of satisfactions of wellbeing and comfort.

Indeed, capitalism was not born of democracy, or democracy engendered capitalism. The relationship between both, however, at the dawn of the XXI century, refers to improved construction of social solidarity between human beings and the human son of earth. For this reason, the meaning is clear: the paradox analysis confirms that the professionalization recognizes the existence of conflict, which negotiates and reconciles to be social with individual, politically ignorant and hesitant, with the meaning of contradiction.

I believe that professionalism manifests conciliation, they are not irreconcilable (public and private), and in any case, the opposition is not always obvious, because the interest becomes compatible in terms of privileges for both parties.

The resonance of professionalization is manifold, as this dialectic of opposition measurement and processing is repeated. Hence we should not be surprised by the short life of standards and guidelines, and the swaying of the continuous and the discontinuous about the meanings and concepts that has had professionalization.

For this reason, the professionalization in the future should aim to avoid conceptual disintegration and think of it as a thought that by their nature varies from shades, but no color and therefore its attenuated form has continuity as a thought that problematizes and resolved, that reflects and generates output and as a multidimensional thought politically driven and transcends the micro cosmos, without altering the composition of our idiosyncratic temperament and character.

IV. The case of Mexico

This means that we have little more than half a century meeting us in conferences and forums in order to exchange ideas, knowledge and experiences on best practices. And everything seems a tautology that revolves around six major themes: a) the improvement of public administration in terms of results, b) the government's aspiration to earn or regain the confidence of the governed, c) improving staff in the fields of administration, development and professionalization of public personnel, d) updating the legal framework of labor relations of the workers, unionized and non unionized, at service of the State; e) the statement of the ethical performance, dedication to service and prevention and fighting corruption and, f) the education, training and updating of public servants.

The six items mentioned above vary in intensity according to the interests and priorities of time organizing institutions, because the interesting thing is that the diagnosis of the relationships between society and public servants is essentially the same: the perception of the population is that the Public Administration is inefficient, ineffective, unresponsive to the demands and social needs, lazy, slow, tortuous and corrupt.

Government responses have been essentially the same:

a) The adequacy of the regulatory framework. Spanning from the Title IV of the Constitution of the United Mexican States, of the responsibilities of public servants and the responsibility of the State, and the creation of paragraphs A and B of Article 123 to issue laws regulations, decrees and circulars with consequent and infinite interpretations, so the spirit of such regulations states that prevails distrust of society towards public servants, and worse, among public servants.
b) The creation of institutions: It have created, transformed or still remain, among others, the Ministry of the Presidency, the Ministry of Planning and Budget, the Secretary of the Comptroller General of the Federation, the Secretary of Comptroller and Administrative Development and today the Ministry of Public Function. All these agencies have been largely responsible for improving the management of public personnel.
c) The organizational improvement: have been devised, among others, the Patrimonial Statement, Codes of ethics, social witness, the introduction of Information and Communications Technologies, the mechanisms of transparency and accountability, to name a few .
d) The educational attention; such is one of the foundational reasons of the National Institute of Public Administration (INAP), creating a degree in Political Science and Public Administration in 1958, at the National School of Political and Social Sciences, National University

Autonomous of Mexico, and since then, the impulse for the creation of bachelors, master and doctoral degrees in public administration in Mexico and abroad.

e) Care for government relations with the unions of workers at the service of the State.

I do not think making a serious mistake if I say that the history of the Administration of the Public Employees in Mexico began in 1958 with the Administrative Reform of President Lopez Mateos and the creation of the Secretary of the Presidency, as a unit with functions related to planning, monitoring and evaluation, as well as the creation of the Institute for Social Security and Services for State Workers (ISSSTE). It is the story of the answers that have given various administrations since then to attempt to articulate, on one side, traditions among unionized workers and on the other the wisdom of a political system based on the loyalty of workers non unionized.

Later, with the alternation in 2000, the government of the Republic changed some rules to the Law of Civil Service System in the Federal Public Administration.

Of course, have been others significant efforts, whose intentions have been to improve the labor conditions of workers in the service of the State, and the design of political institutions, rules and reforms for the professionalization of public servants and fighting corruption, but, in general, they have been uncertain and of doubtful effectiveness and efficiency.

In addition, one has studied experiences of civil service and professionalism in other countries and has held national and international forums experts, academics and civil society groups. In all cases efforts have been and are plausible, but the results before the great evaluator (society) remain disapproval.

The low rating that society gives the government is due to several factors:

a) Mexican society is –in socio-economic terms– very unequal and therefore social groups require dimensionally priority to their interests and concerns.
b) Education and culture in Mexico are few likely to recognize the importance and significance of public servants and, simultaneously, there are still public servants with low self esteem and contempt for their own work.
c) The endless cases of corruption of public administration are of headlines with the consequent discrediting of the entire institution and public servants.

d) The view that the Public Administration is booty, regardless of the color of the political party has been strengthened in society.
e) The prevailing ideology in favor of the market, capital accumulation, individualism and lack of social solidarity are factors to consider bureaucracy as a necessary evil.

The analysis is presented on two fronts: first, government efforts to professionalize itself and on the other, in general, of the population to cooperate with the improvement of public administration, leads to the conclusion that we are on point dead.

However, something has changed, and that probably will unlock the stagnation of diagnosis indicated above, is the alternative Democracy Mexico that lives in its three branches of government.

Ensuring that the votes are effective and that it is possible to confirm or correct ruling political party, requires a greater effort by both parties (society and government) to improve relationships and break the vicious circle corruptor-corrupted.

V. Future of the professionalization

Professionalization was not conceived in any advertising center of some marketing company and managerialism, but in the area of reflection that is the land of dialogue, criticism, and germination of ideas, institutions, creations and works with social meaning. It is a different conception and, however, the same. The attitude of public servants to the vanguard, in permanent criticism and self-criticism, that go to that place accessible to all, where everyone has a place and be enough for everyone, that is, a world with public services accessible to all.

But the controversy about the professionalization has not dissipated; it regroup itself on historical orders, political upheavals and social pacts, that are projected on aspirations without determinism of what can, have and be a public servant with character. Hence professionalization is not an aspiration full of eccentricities, but a close relationship unites and separates public from private, they are two vocations two aspirations and two life projects.

Define professionalization is relatively easy in terms of a profile, but is more complex in terms of their training, it is the delivery of an internal split: the consciousness invites us to test ourselves and that is to tame the fire as Prometheus did. It means the issue of the opposition between culture and nature. On the one hand, we have the proposals of the State, the culture of legality and responsibilities of public servants, on the other,

selfish and petty nature of man that refuses to understand the meaning of ethos as an educational and evolutional process.

The will to change the world is because of something of the reality do not like us, and then what we change are the limits of desirable and feasible: the professionalization as a present and future aspiration, which is manifested in the Public Administration, so it belongs to the world of facts.

The problem is that a dialectical metamorphosis of certainties and fears about the misunderstanding of the professionalization of public servants has elapsed since this is the result of distrust and terseness of the parties. Skepticism is rebuttable, because by asking: how professionalize? We are in the world of what can be created.

So, is possible fade and transform selfishness and corruption of some public servants into civilization and culture, through the professionalization? The resonances are manifold, human beings are repositories of contradictory properties, logical and illogical categories and comfort zones difficult to change, but not impossible.

There are many examples that it is possible to move from the barbarism of the booty to the innovative civilization by supporting instruments and ideals combine vocation, education and some other attributes that link to life with quality of life, the consciousness that recognizes the collective, and the law, benevolence that guides the political and administrative decisions favoring demands for peace and social needs, sustainable development, rectitude of mind and social justice.

Those who have chosen to Public Administration as a project of life and with an ideal, we know that is due a vision of mi brother the man, a product of conception of history, is a rupture with civility and an emplacement to a defined time, in convergence and reconciliation with the future.

We refer to one of the essential virtues of public service, like a contemplative spirit, perhaps with the purpose of disguising certain timidity that evokes the desire to serve with vocation and love to the homeland and, perhaps, with a little inhibition, to withstand the aggression of which, today, we are subjects who are dedicated to public service.

Aggression has some reason, since —-in fact— many accusations against public servants are true. But it is fair to say that many more individuals performing efficient and honest public administration actions, not by false modesty should be silenced. Because the responsibility of a public servant is convincingly execute their functions through a daily act of voluntary devotion, and whose value lies in the following ethical principles: if the

results of the work itself are adequate, only fulfills an obligation, and if the results of these work are inadequate it is his responsibility.

Politics is a historical process with values and ideas that are based on modern techniques and tools, on arguments of reasonableness and rationality and on the on consistency to drive with coherence the historic regularly. This means, above all, on the one hand recognize that administrative sciences are already present in virtually all social activities, on the other, that does not give them dominion over other sciences. So I think there is necessary to ensure that in the future we avoid resurrection of bureaucracies attached to the nomenclatures beyond all criticism and human error.

The complexity of social, economic, ideological, legal and administrative political relations in the public service are growing every day, as the interplay of society in public space juxtaposed interests and, therefore, it is essential that the information and its treatment is directed towards greater consensus decision and, if possible, the better.

Deciding is make a choice from among several, which involves having information and certainty about the consequences of having determined a course of action and be able to follow up on the decision and —if possible— control it and finally evaluate it.

In the case of the Mexico's government complexity is higher, as on one hand the executive power must also reach agreement with Congress, because the outlook is that hardly the cases in which a party prevails be repeated in the Legislative Power, with a majority in both Chambers.

The outlook, therefore, requires an analysis of at least two main elements: a) decision-making from the perspective of the political times of electoral calendars and composition of the chambers in the Legislature and, b) decisions from a technical perspective with classical procedures.

This means that for the first item should be considered:

a) The ideological and programmatic platform of the political party in the federal executive power;
b) The political, cultural and historical information;
c) The circumstances of the federal electoral calendar and of the states of the Republic;
d) The quantitative composition of the Senate and its relationship with the President of the Republic;
e) The quantitative composition of the first three years of the Chamber of Deputies and his relationship with the President of the Republic;

f) The quantitative composition of the last three years of the Chamber of Deputies and its relation to the President of Congress;
g) The interests of the social group that benefit and those who are affected by the decision;
h) The geopolitical map of the state governments and demographics by state, and
i) The state of the international economy.

Without going into further analysis of the above points, I say that these, in addition to impact criteria for decision making, also affect the professionalizing nature of public servants, so orient technical perspective with social sensitivity and prevent the technocracy cold and decontextualized of the public service.

VI. Conclusions: Desirable and feasible

We already live the memory of an overly State Auditor, whose bureaucracies generated dogmas that tried to homogenize society and tuck it with paternalism. Society is increasingly critical, and its reflection and attitude are set by the governmental apparatus clearly and attending not only the results, but the processes, behaviors and skills of those who lead and make decisions. Society no longer contents itself to get products socially necessary, of medium quality, of their Public Administration. Neither accepts the aliening productivity of technological efficiency. Indeed, demand effectiveness, efficiency and productivity of government, but with humanistic and social sense. I.e. rejects the cold interpretation of graphics, indicators and statistics.

Meanwhile public servants know that in this changing world the questions asked are as important as the answers, and that their profiles of professional conduct must conform to the changes, not only social, political and economic, but also cultural, scientific and technologic, since the arrival of e-government is a reality.

In this sense we are looking for a profile supported by a professional exercise immersed in social practice purposes. It is a mixture of political values and ethics management principles to society and State.[7]

Current public server (either he works in person or under e-government) should forget the callous and authoritarian bureaucracy and assume the historical responsibility to lead society to higher levels of quality of life.

---

[7] Mary, Warnok, G*uía ética para personas inteligentes,* México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

In all countries and in all ages and especially in today, we know that the public servant performs functions and tasks that may not be unique to a guild. Hence there are generalists and specialists.

Consequently, the public who must provide their services has as obligation to solve the problems of political and administrative nature, so, it must always be clear that their role is part of a power component.

Due to the above, public servants should configure for critical political profile and assign themselves a role of behavior and commitment to change. For this reason public servants should constantly think of new proposals for social care and organizational development, designing new administrative ways and accepting the challenge of political creativity posed them by groups and civil society associations or political parties.

Consequently, I propose to consider the following points supporting its professionalization.

From the education, training and continuing education of the professionalization of the public service, an archetypal that emphasizes individual decisions in the context of society and culture is expected. This situation requires that educational institutions educate public servants to have a faculty and researchers who know the theory and practice of Public Administration.

The teaching of any discipline cannot be separated from the national reality. Therefore it is necessary to extend the mechanisms that facilitate the steady flow of intellectual knowledge inherent in the government work with the academic.

The archetype of the public servant in democracy bases its knowledge and training in history, economics, law, sociology and management. His dedication to overcome improvisation and lightness is meant to cater to an increasingly participatory population. Thus, the profile requires abilities, technical skills, management knowledge, negotiation skills and political, social and ethical commitments.

I do not exaggerate when I say that public service demands the intention to participate in co-responsibility in the ongoing strengthening of democracy and a permanently politicized public life, based on solid, objective, and reliable information.

Critical thinking, rejection to the homogenization and uniformity criteria are bastions that characterize democracy. Freedom of expression and access to information—, among others—, are part of the balances and counterbalances that design to publicly the governments and draw is-ought of the servers.

From liberal constitutions, public servants traditionally are governed by the principle that can only perform functions that the law specifically allows them; meanwhile individuals can do everything that is not forbidden.

This principle is wise, because limits the power of public servants, this represents margins of maneuverability, with its consequent operating capacity, which leads us to the analysis of the limits of discretion in decision-making.

There are positions that seek inflexibly limit the discretion of public servants in decision-making. At the other extreme there are positions that suggest more openness in decision criteria, as transparency and accountability that are controls that the bureaucracy itself is imposed. The middle is, I think, in the recognition that it is possible to professionalize and society recognize the professionalism of public servants: attitudes and verifiable and measurable skills (measurable) in a democratic life, i.e. a life with and from politics.

There are multiple reasons why the politics exists, I'll mention —enunciatively— some of them: the power is genetically adaptive, the struggle for power is part of the evolution and survival of many mammals and some oviparous, man is a political animal; politics has been and is a condition of human life in society, because there is little of it and many want it.

Regarding to there is little and many want it means that humans discovered that there are at least two ways to survive on very little. The first is violently: the strongest wins and takes all and humiliates the loser, which is not a form of political life, and the second is through dialogue, agreement and consensus, allowing the triumph political, administrative rationality and peaceful coexistence in society.

In other words, the public administration is one of the most important political creations of human beings since we live in society. Its purpose is the individual, family, society and the State can be reproduced with certainty.

Without going into a detailed analysis of the paradoxes of multiparty democracy, such as: we vote for candidates, but we ignore if they will be effective and honest public servants, the empty promises of the candidates and the few legal consequences for non compliance, the exaggerated squandering of resources of some companies; persist impunity and corruption and do not improve public services, we note that, in fact, in democracy there are many failures and some can be overcome.

Therefore, there have been debates about democratic public administration, and millions of people who yearn for the dictatorial and totalitarian

governments. But those memories are fantasies and myths of what it was and whose efficacy was observed only in the area of public safety at the expense of respect for Human Rights.

Hence professionalization is only possible in a democracy, because here converge: Criticism, tolerant and plural reflection, i.e., the possibility of transforming the force of political ideas in results of government, scientific analysis and approximate knowledge of the social question and the search and finding solutions to attachment to the legitimacy, legality, administrative rationality, economics criterion, social responsibility and political sensitivity. In this sense, professionalization is the sum of ethical wills, talents and capabilities, an effort of multi and interdisciplinary collaboration in order to promote, as an ideal, social justice.

Finally, professionalization becomes an ideal life plan. We hold that professionalization is, above all, a process that requires, to begin, the fulfillment of certain conditions. The first relates to the individual concerned, critical of government decisions, concerned by the phenomena of social violence, curious about the logic of power and prone to social justice, among others. The second is that the individual finds himself where there is room for debate, the orientation and that virtues were vocationally oriented and that their interest and creations can be tacked in the public space: academy. It is clear that the simile that I shall cannot get very far, but may be useful as an example: A seed quality can only germinate where there are the optimum conditions (water, light, air, soil, nutrients) in order to create the desired results.

In other words, not everyone is born to dedicate to public service and not all environments (home, social, school and occasionally some media) are favorable and benign for an individual to generate awareness of public servants. It is found to oneself and to experience of gravitate around an idea, whose emblem signifies the agreement to be an indomitable rebel who is fascinated for honesty and honorableness and is determined to make of his project of life a diaphanous architecture in the Public Administration.

The current trend of the public service with professional servers (in person or by e-government) exalts the change as the privilege that we do not make mistakes anymore, which is serious and if this thesis continue will have to pay the consequences. To be clear, in public administration we must try to make fewer mistakes, but they will present, because only who woks makes mistakes and also because the future, as it always does, will arrive rhythmic stroke steps and, at the same time, with surprise great, unrepeatable and unexpected leaps. Professionalization as ideal profile is here and, in fact, will be perpetually unfinished. One after another of the ideas that have defined professionalization will be discussed and new ideas will be the vanguard of the public sphere.

Bibliography

Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1991, pp. 903.

Baca, Víctor, *Breves Intersticios del Escritorio*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998, pp. 91.

Bobbio, Norberto, *Estado Gobierno y Sociedad*, FCE, México, 1989.

Castelazo, José R., *Administración Pública: una visión de Estado*, México, INAP, 2007, pp. 311-312.

Castelazo, José R., *La Función Pública en el contexto del Derecho y la práctica administrativa pública en el México Contemporáneo: Normas, percepciones, conocimientos y prácticas.* Doctoral Thesis, October 2013. México pp. 71 y 72.

Chevalier, Jacques y Daniel Loschak, *La Ciencia Administrativa*, México, INAP-FCE, 1983.

Córdova, Gutiérrez, Bolaños, Carbonell, Peláez, Silva, *Ensayos Sobre Presidencialismo Mexicano*, México, Aldus, 1994, pp. 276.

Crick, Bernard, *En defensa de la política*, First edition in Spanish, Barcelona, Spain, Kriterios Tusquets Editores, 2001.

Fayol, Henry, *Administración Industrial y General*, México, Herrero Hermanos, 1967, pp. 278.

Francis Fukuyama, *El Fin de la Historia, Barcelona*, Planeta, 1992.

Gallardo Cabrera, Salvador, *Las Máximas Políticas del Mar*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998, pp. 63.

González Orozco, Mariana S., *Educación, filosofía y psicoanálisis: la coadyuvación del currículum oculto,* México, UTP, 2012.

Guy Peters, *La Política de la Burocracia*, México, FCE y CNCPyAP, 1999, pp.542.

Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (INAP)*, La Organización de la Administración Pública en México*, México, INAP, 2000, pp. 597.

Jacoby, Henry, La Burocratización del Mundo, México, Siglo XXI, 1972, pp. 325.

Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde. *Clásicos de la administración pública,* México, FCE–Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999; pp. 1154.

Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Segunda reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Kamenka, Eugene, *La Burocracia Trayectoria de un Concepto*, México, FCE, 1981, pp. 289.

Martínez Silva, Mario, *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1980, Volume II, pp. 680.

Marx Carlos, *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, Beijing, Foreign Languages Press, 1978, pp. 155.

Max Weber, *El Político y el Científico*, Madrid, Alianza, 1979, pp. 235.

México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2012.

México, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, vigente 2012.

Miklos, Tomás, coordinador, *Las decisiones políticas, de la planeación a la acción*, México, IFE y Siglo XXI Editores, 2000.

Mora, José María Luis, *Ensayos, Ideas y Retratos*, México, UNAM, 1991, pp. 174.

Paz, Octavio, *El Laberinto de la Soledad,* fifth reprint, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

Pérez Correa, Fernando, *Temas del Federalismo. ¿de la Centralización a la Fragmentación?,* México, FCP y S. UNAM. 2003.

Rives Sánchez, Roberto, *La Reforma Constitucional en México*, México, UNAM-IIJ, 2010, Pp. 396.

Rives Sánchez, Roberto, *La Reforma Constitucional en México*, UNAM-IIJ, 2010, pp. 396.

Sosa, José, *Política pública y participación social: visiones alternativas*, México, FCP y S-UNAM, 2006

Taylor, Frederick Winslow, Principios de la Administración Científica, México, Herrero Hermanos, 1967, pp. 278.

Touraine, Alain, *¿Qué es la Democracia?,* fourth reprint, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Warnok, Mary, G*uía ética para personas inteligentes,* México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1987, pp. 1235.

Wolf, Jonathan, *Filosofía Política. Una introducción*, Barcelona, Spain, Editorial Ariel.2001.

Wright Mills, C., *La Elite del Poder*, México, FCE, pp. 387.

Revista de Administración Pública

INAP

Roberto Arias de la Mora (2013). *Democracy and municipal public management*. México, INAP, El Colegio de Jalisco. First place of the XXXVII Prize of the Instituto Nacional de Administración Pública.

Juan Montes de Oca M.

Most political analysis of democracy at the municipal level often focus on issues such as the evolution of the party system, the institutional changes that affect competitiveness and political pluralism, and also address the study of pacts between more important political and social actors in the country. In contrast, this work integrates a combination of two important issues: democracy and municipal public management, with the aim of analyzing the influence of political competition on the governmental management of municipalities.

The various constitutional reforms have allowed that in the municipalities develop a close action to society, with administrative structures empowered to meet its immediate demands. Regulatory legislation has allowed them encourage better performance. However, the history evokes with insistence that the legal and institutional framework is insufficient if is not accompanied by the political will of elected and appointed officials as well as citizen participation in the challenges of public management.

The central analysis of this research is part of the new institutionalism. Democracy from the new institutionalism is a set of formal and informal rules that structure party competition: political ideology and public management. Currently, the activity of local government must necessarily pass through the co-governance, as this concept, even amorphous, indicating responsibility for all social actors in a locality or region; recent reflections of businessmen, academics, clergymen, merchants, legislators, federal officials, mayors of various municipalities and social organizations agreed to think that only the joint efforts, and work ethic of all of them can create conditions in order that regional government entities become in exchange spaces to encourage and support the growth and development of citizens.

The author tries to explore in depth the effects of political competition on municipal governance in the metropolitan area of Guadalajara. So, he followed the methodological strategy that seeks triangular the empirical results obtained from two main sources: the first was obtained from a survey conducted during the 2009 electoral process to elect municipal officials in six municipalities in the metropolitan area of Guadalajara. The second is a case study on City of Zapopan's Municipal Commission Improvement of Public Service, created during the period 2007-2009, in order to impulse an ambitious agenda of institutional reforms in the field of municipal public management.

Political competition in the context of the democratic transition in our country at the municipal level is often characterized by favoring the political use of public management at the expense of the inherent ideological resource to the electoral competition.

An approach to the concept of democracy as an institution is realized, based on political competition, following a vision of rational economic election about political behavior (cf. Stigler, 1971, Becker, 1983; Boix, 1999), according to which is possible to model the political process as a competitive market, where parties behave as companies.

The author chose the case study as a methodological strategy for the systematic investigation of public administration as a resource of democratic political competition, in order to open the black box about the municipal governance and explain why the increase democratic political competition, which became the alternation between political parties, not necessarily resulted in improved governmental performance of municipalities.

The findings suggest the existence of a significant ideological homogeneity of the citizens living in the six municipalities under study. This result has strong implications on the assumptions of rational election in which the behavior of political parties competing in elections in Jalisco is based.

With the spatial analysis of the relevant ideological spectrum during the 2009 electoral process in the metropolitan area of Guadalajara, it was confirmed that public management was preferred as a source of political competition between parties, rather than ideology.

The study of public management as a resource of political competition in this research, focused on the sustained strategic interaction between the leaders of political parties and individuals who occupy political positions, or the popular election, and found that the logic of strategic interaction is determined by sustained political competition by factions within the party seeking the nomination of candidates for popular election, rather than by

the dynamics of competition between political parties, which subsequently was present in electoral arena in search of votes of its potential electors.

The strategic interaction of electoral competition illustrates an interesting line of future research regarding the type of sustained strategic interaction between citizens and public servants. It illustrates very well the institutional backwardness so far have not allowed the proper alignment of incentives between two factors, so that municipal governments legitimately elected by the votes of citizens, show the highest levels of professional performance that is expected of them.

Achieving balance of these characteristics involves a long and rough road that does not follow a single direction. What lately called democratic transition can only be understood as a long historical process, as suggested by Rustow Dankwart in a classic essay, which involves an intricate development of political frameworks to adjust their routines to achieve what we call democratic behavior, since democracy is not a social agreement which is reached by consensus, but a relatively effective institutional development to politically manage conflicts arising from the social diversity, as it is constituted by bodies of the game rules considered fair by most political entities, which leads them to be obeyed independently for extended periods.

Arrangements arise because democratic societies are heterogeneous, and this heterogeneity generates constant conflicts that, if are not resolved through the institutional framework, could be solved through violence.

In sum, *Democracy and Municipal Public Management* is divided into five sections. The first is addressed through a comprehensive literature review of the new historical, sociological, economic institutionalism, rational election's and the four disciplinary approaches of both institutional guidelines. In the second section Roberto Arias de la Mora, realizes a conceptual approach to democracy as an institution by the ideological approach to political competition, also discusses governance as a resource for political competition in the context of public administration and the Mexican political system.

In the third section he integrates a specific analysis to study the ideology as a source of political competition, by setting a spatial model of ideology and a simplified version of the theory.

The case of the City of Zapopan's Municipal Commission Improvement of Public Service, in the period 2007-2009 is presented in the fourth section, highlighting administrative reform of this municipality between strategic interaction negotiation and political conflict. Conclusions and policy re-

commendations arising from the triangulation of the main empirical findings of this investigation are presented in the fifth section.

He explains how existing democratic rules influence the behavior of actors responsible for municipal public management, and proposes a research design following a deductive logic to try to clarify the general principles that define the democratic game and the way the actors play it.

The evolution of policy from the individual and absolute governments until democracy is typically conceived as a political movement to achieve greater efficiency. To the extent that the democratic government allows an increasing percentage of popular access to the process of political decision-making, eliminates the whimsical ability of the authoritarian rules to seize wellbeing. Moreover, democracy develops an independent judiciary capable of exercising coercion as a third party. All this has a result a movement toward a greater political efficiency.

Finally, this publication is of great interest and value to the study and knowledge of new public management strategies implemented to strengthen the public service in the municipalities in Mexico.

This text is agile reading. Its didactic language focuses on the core aspects of the subject matter, at the same time underlines the importance of linking democracy and public management as elements surrounding the regulatory functioning of the municipal authority. This research has the merit of the explanatory clarity and the overall view, without detriment to the specific. In sum, *Democracy and Municipal Public Management* is a valuable contribution to the community of municipalities for the precision and managing of the information and the evidences that the case study generates, where the phenomenon of alternation is focused, which became a significant change on the citizens' priorities.

Revista de Administración Pública

INAP

INSTRUCCIONES PARA LOS COLABORADORES

1. Exclusividad

Los artículos enviados a la Revista de Administración Pública (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos

- Podrán entregarse, para su dictamen y publicación, en idioma español o en idioma inglés.
- Deberán entregarse totalmente concluidos, ya que iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas y sin errores mecanográficos.
- Deberán tener una extensión mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office o documento de texto de OpenOffice o Word Perfect de Corel, en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5.
- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:

a) El título del trabajo debe tener una clara relación con el contenido, debe ser breve. Se podrán aceptar subtítulos si el tema lo amerita.

b) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.

c) Las notas deben aparecer numeradas al pie de página o agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:

- ***Para libro***: nombre, apellido, *título*, lugar de edición, editorial, Año (Si no es primera edición, indicar el número de edición), número de páginas.
- ***Para capítulo de libro***: nombre, apellido, "título del capítulo", *título de libro*, lugar de edición, Editorial, Año, intervalo de páginas.
- ***Para artículo***: nombre, apellido, "título del artículo", *nombre de la revista*, Volumen, número, Periodo y año, intervalo de páginas.

d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones "sin pie de imprenta", "sin fecha" entre corchetes.

e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas, a menos que el espacio no lo permita, e indicar las unidades cuando sea el caso. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.). Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.).

f) Cada gráfica, cuadro, diagrama o figura deberá incluirse en un archivo diferente en cualquier programa de Microsoft Office u OpenOffice o Corel Office, indicándose en el texto el lugar que le corresponde a cada uno.

4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares ("*Peer System*") con carácter anónimo, llevado a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable.

5. Resumen y abstract

En una hoja por separado se entregará un resumen del artículo con una extensión máxima de 150 palabras, tanto en español como en inglés. También se indicarán en ambos idiomas un mínimo de 3 y un máximo de 5 *palabras clave/Keywords* que describan el contenido del trabajo.

6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

- Los autores podrán enviar sus trabajos al correo electrónico contacto@inap.org.mx
  En los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas.

- O podrán entregar sus trabajos en disco compacto o memoria USB, debidamente identificado con el título del artículo y el nombre del autor o autores en:

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
Distrito Federal, MÉXICO

- La RAP no se hace responsable por la devolución de trabajos no solicitados.

9. Identificación

- En el archivo correspondiente a la carátula del trabajo se indicarán el título y la fecha de elaboración. Se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato durante el proceso de dictaminación.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:

a. Título del trabajo, el cual debe ser breve y claro.

b. Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución);

c. Enviar breve currículum académico de cada autor (mencionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo);

d. Datos de contacto: domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor o los autores.

Revista de Administración Pública

INAP

INSTRUCTIONS FOR COLLABORATORS

1. Exclusivity

Articles submitted to the PUBLIC ADMINISTRATION MAGAZINE (RAP) have to be unpublished and are not to be submitted simultaneously for publication elsewhere.

2. Nature and thematic of the works

They have to be imminently academic o related to one or several topics considered to be of interest for public administrations in Mexico and other countries.

3. Characteristics of the works

- They can be submitted for judgment and publication in Spanish or English.
- They must be submitted entirely finished; when the judgment process begins no changes will be admitted,
- They must be written using upper-case and lower-case letters and without any typographical errors.
- They must have a minimum length of 12 pages and a maximum of 25 pages, excluding charts, graphs and list of references used. In exceptional cases, depending on the RAP's opinion, works with different lengths will be accepted.
- They must be sent or submitted as a Microsoft Office Word document or as an Open Office text document or Corel Word Perfect in Arial size 12 pt and 1.5 line spacing.
- They must include title, introduction, body, conclusions and references and shall conform with the following specifications:

a) The title must have a clear relationship with the contents and must be brief. Subtitles are allowed if the subject requires it.

b) Acronyms must have their meaning when used for the first time.

c) Notes must appear in numbered footnotes or grouped at the end of the text, following the order for footnote references:

- ***For books:*** name, last name, *title*, place of publication, publisher, year (if it is not a first edition, include number of edition), number of pages.
- ***For chapter of a book:*** name, last name, "title of the chapter", *title of the book,* place of publication, publisher, year, range of pages.
- ***For an article:*** name, last name, "title of the article", *name of the magazine,* volume, number, period and year, range of pages.

d) References must be ordered alphabetically, following the aforementioned format and only changing the order of the author's name and last name (last name, name). It is mandatory for all the references and quotes to include all data. If the original source does not include some piece of information, this must be clearly stated using expressions such as "without imprint", "no date" in brackets.

e) Charts, graphs, pictures and diagrams must include the full reference to sources and must be as clear and precise as possible, this is to avoid abbreviations unless space requires it and indicate units when needed. Charts will be numbered according to the Arabic system (chart 1, 2, 3, etc.); Roman system will be used for maps, plans, figures, slides and photographs (figure I, II, III, etc.). The electronic format in which the graphic files are submitted must be included (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.)

f) Each graph, chart, diagram or figure must be included in a different file, preferably from Microsoft Office, Open Office or Corel Office and indicating in the text the place where they should be.

4. Judgment

Collaborators will be subjected to a process of anonymous unbiased opinion or "Peer System", carried out by a committee of referees, whose decision is final.

5. Summary and abstract

In a separate page a summary of the article will be included with a maximum length of 150 words, in both Spanish and English. A minimum of 3 and a

maximum of 5 keywords in both languages will be included to describe the contents of the work.

6. Proofreading and editing

The RAP reserves the right to make editorial changes and style and format corrections in a manner it deems fit according to editorial criteria and generally accepted standards.

7. Diffusion

The author grants the RAP automatic and full permission to use the material published in its pages to be included in anthologies, photographic means or any electronic or published means known or to be known.

8. Ways to submit works proposed for publication

- Authors can send their work to the following e-mail: contacto@inap.org.mx
- If sending via e-mail, the author or authors will have the sole responsibility to ensure that their works were received completely.
- Or they can be handed in a CD or USB memory that has been properly identified with the title of the article and the name of the author or authors at the following address:

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
Distrito Federal, MÉXICO
Teléfonos 5081 2614 – 5081 2627

- The RAP will not be responsible for the return of unsolicited work.

9. Identification

- The file that contains the title page will include the title and the date of completion. The name of the author will not be included so that he can remain anonymous during the judgment process.
- Another separate file will include the following data:

a. Title of the work, which must be short and clear.

b. Author or authors' full name, as well as their highest level of education achieved and if they are currently studying include discipline and institution.

c. Send brief academic résumé of each author (include current lines of research and complete references of the last 3 or 4 published works), as well as a professional résumé (that includes current activities and place of work when submitting an article to judgment);

d. Contact details: address, telephone number, fax number, e-mail; so as to establish direct communication with the author or authors.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
133

Gobernanza eficaz. La Administración Pública y la responsabilidad social en el México actual

Se terminó de imprimir en Marzo de 2014
en los talleres de:
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

GOBERNANZA EFICAZ. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EN EL MÉXICO ACTUAL

Presentación
José R. Castelazo

Análisis

Las reformas transformadoras de México.
Enrique Peña Nieto

Reforma política y eficacia de la administración pública.
Miguel Ángel Osorio Chong

El camino para transformar a México: Las reformas estructurales a un año de gobierno.
Luis Videgaray Caso

La Reforma Educativa.
Emilio Chuayffet Chemor

Las razones de la Reforma Energética.
Pedro Joaquín Coldwell

El Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018: una herramienta eficaz para transformar el mundo laboral en México.
Alfonso Navarrete Prida

La responsabilidad social de la Administración Pública
José R. Castelazo

Presente y futuro de la profesionalización del gobierno en Mexico.
Manuel Quijano Torres

Reseñas

Roberto Arias de la Mora (2013).
Democracia y gestión pública municipal. México, INAP, El Colegio de Jalisco.
Primer Lugar del XXXVII, Premio del Instituto Nacional de Administración Pública.
Juan Montes de Oca M.

EFFECTIVE GOVERNANCE. PUBLIC ADMINISTRATION AND SOCIAL RESPONSIBILITY IN THE MODERN MEXICO

Presentation
José R. Castelazo

Analysis

The transforming reforms in Mexico
Enrique Peña Nieto

Political reform and management efficiency
Miguel Ángel Osorio Chong

The road to transform Mexico: Structural reforms to one year from government
Luis Videgaray Caso

Educational Reform
Emilio Chuayffet Chemor

Reasons for the Energy Reform
Pedro Joaquín Coldwell

The Sectorial Program of Labor and Social Welfare 2013-2018: an effective tool to transform the world of work in Mexico
Alfonso Navarrete Prida

The social responsibility of the Public Administration
José R. Castelazo

Present and future of Mexico's government professionalization
Manuel Quijano Torres

Reviews

Roberto Arias de la Mora (2013).
Democracy and municipal public management. México, INAP, El Colegio de Jalisco. First place of the XXXVII Prize of the Instituto Nacional de Administración Pública.
Juan Montes de Oca M.

Instrucciones para los Colaboradores

Instructions for Collaborators

contacto@inap.org.mx

0 000482 5209 4

ISSN 0482-5209

www.inap.org.mx