

La reforma constitucional de la ciudad de México: análisis crítico de la composición de la asamblea constituyente

La reforma laboral contra el principio del trabajo decente

Educación con perspectiva de género

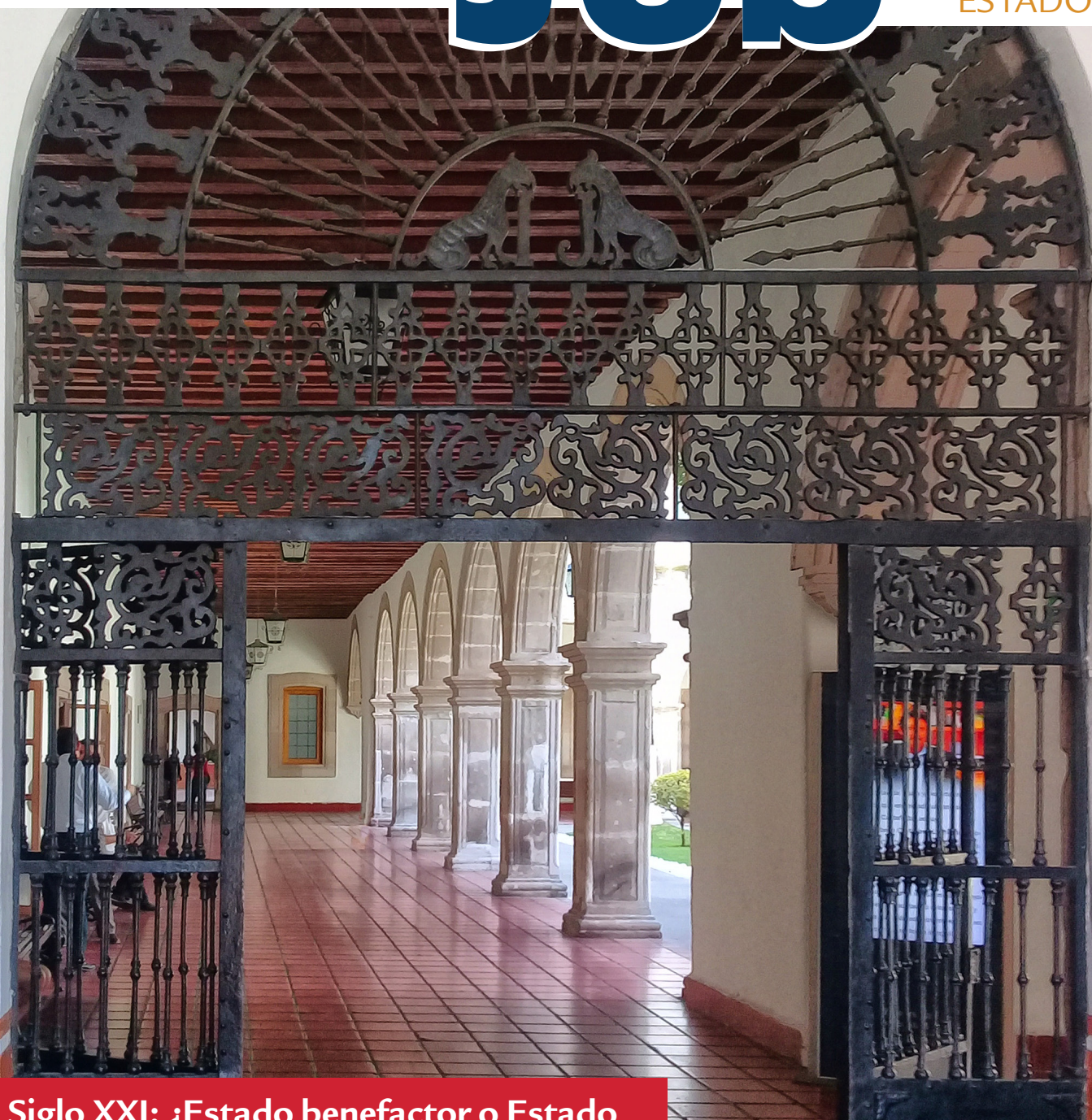
ENERO - DICIEMBRE 2016 UNA PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD JUÁREZ DEL ESTADO DE DURANGO. AÑO 26 - NÚMERO 25-26

JUS

DERECHO

SOCIEDAD

ESTADO



Siglo XXI: ¿Estado benefactor o Estado neoliberal? La inminente necesidad de reformar la seguridad social en México

Análisis argumentativo de la jurisprudencia P/J. 98/99 emitida por el pleno de la suprema corte de justicia de la nación al resolver "caso Temixco". Controversia constitucional 31/97.

La mujer y sus derechos

<http://investigacionesjuridicas.ujed.mx/>

JUS

DERECHO

SOCIEDAD

ESTADO

JUS

Derecho, Sociedad, Estado

AÑO 27, NÚMERO 25-26

ENERO - DICIEMBRE 2016

ISSN: 01-87-8883

INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES
JURÍDICAS



UNIVERSIDAD
JUÁREZ DEL ESTADO
DE DURANGO



ENCARGADO DE LA DIRECCIÓN
DEL INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Dr. Edgar Alán Arroyo Cisneros

REVISTA JUS
DIRECTOR
M.D. Rubén Ontiveros Rentería

CONSEJO EDITORIAL
M.D. Claudia E. Rodríguez Mendiola
Dr. Martín Gallardo García
M.M.E Carlos Sergio Quiñones Tinoco
Dra. Brenda Fabiola Chávez Bermúdez
Dr. Raúl Montoya Zamora
Dr. Ramón Gil Carreón Gallegos

CONSEJO ARBITRAL
Dra. Consuelo Sirvent Gutiérrez
Universidad Nacional Autónoma de México
Dr. Enrique Cáceres Nieto
Universidad Nacional Autónoma de México
Dra. Irina Graciela Cervantes Bravo
Universidad Autónoma de Nayarit
Dr. Elías García Rosas
Universidad Autónoma del Estado de México
Dr. Manuel de Jesús Esquivel Leyva
Universidad Autónoma de Sinaloa
Dr. Salvador Rodríguez Lugo
Universidad Juárez del Estado de Durango
Dr. Luis María Romero Flor
Universidad de Castilla La Mancha, España

Impreso en Artes Gráficas LA IMPRESORA
Canelas 610, Zona Centro, Durango, Dgo.
agleditorial@gmail.com

ÍNDICE

3. Editorial

5. La reforma constitucional de la ciudad de México: análisis crítico de la composición de la asamblea constituyente

*Miguel Ángel Rodríguez Vázquez
Edgar Alán Arroyo Cisneros*

14. Educación con perspectiva de género

Brenda Fabiola Chávez Bermúdez

22. La reforma laboral contra el principio del trabajo decente

Carlos Sergio Quiñones Tinoco

32. Análisis argumentativo de la jurisprudencia P/J. 98/99 emitida por el pleno de la suprema corte de justicia de la nación al resolver “caso Temixco”. Controversia constitucional 31/97.

*Alma Rosa Solís Ríos
Susana Pacheco Rodríguez
Daniel Guillermo Rodríguez Barragán*

43. La mujer y sus derechos

Clotilde Vázquez Rodríguez

49. Mediación en materia de lo familiar: puntos de análisis para el trabajo social

*Ana Rosa Rodríguez Durán
Ma. Elena Martínez Jiménez
Neyda Yareli García Nájera*

58. Consideraciones sobre el concepto de política pública: Enfoque ambiental

*M.C. César Israel Hernández Ramírez
M.C. Néstor Naranjo Jiménez
Q.F.I. Imelda Rosas Medina*

64. Siglo XXI: ¿Estado benefactor o Estado neoliberal? La inminente necesidad de reformar la seguridad social en México

Adrián Antonio Tosalín Pineda

CON RECURSOS PFCE 2016

EDITORIAL

La presente edición de la revista JUS, comprende los números 25 y 26 correspondiente al año 2016. Con ello, ratificamos el esfuerzo editorial del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UJED, por mantener inalterados los propósitos de divulgación del conocimiento, particularmente, el que refleja preocupaciones investigativas y aportaciones de los académicos que sirvan a la institución, abonen a la reflexión jurídica, sean un apoyo recurrente de la vida académica y permitan testimoniar la palabra y el quehacer editorial como un preciado producto intelectual que se comparte. Ciertamente, el conocimiento es quizás, la única riqueza que no disminuye repartiéndola.

La Universidad de nuestro tiempo tiene una historia rica y contradictoria, producto de las circunstancias de cada sociedad que le da vida, sin embargo asume cotidianamente una responsabilidad social que no puede ser interrumpida, al mismo tiempo que debe ser renovada; tiene que ser crítica como capacidad de discernir con sus propios recursos y por ello, crear y mantener tradiciones intelectuales y cívicas que permitan innovar, cambiar y confiar en lo que la universidad hace como institución pública en cuanto a ciencia, educación superior y cultura se refiere.

Reciban nuestros lectores nuestro agradecimiento por las atenciones y tiempo que le merezca esta edición.

El contenido de Jus se enriquece con aportaciones como: *La Reforma Constitucional de la Ciudad de México: Análisis crítico de la composición de la Asamblea Constituyente*, de los Doctores Miguel Ángel Rodríguez Vázquez y Edgar Alán Arroyo Cisneros; así mismo: *La Educación con perspectiva de género* de la Dra. Brenda Fabiola Chávez Bermúdez; *La reforma laboral contra el principio del trabajo decente* del maestro Carlos Sergio Quiñones Tinoco; un bien documentado *Análisis argumentativo de la jurisprudencia P/J.98/99 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el "CASO TEMIXCO". Controversia Constitucional 31/97* de la Mtra. Alma Rosa Solís Ríos, la Dra. Susana Pacheco Rodríguez y el alumno Daniel Guillermo Rodríguez Barragán; por otra parte con la colaboración de los maestros César Israel Hernández Ramírez, Néstor Naranjo Jiménez e Imelda Rosas Medina, se incluyen las: Consideraciones sobre el concepto de Política Pública: enfoque ambiental; de la Dra. Clotilde Vázquez Rodríguez: *La mujer y sus derechos*; por otra parte el artículo *La Mediación en materia de lo familiar: puntos de análisis para el Trabajo Social* de las maestras Ana Rosa Rodríguez Durán, Ma. Elena Martínez Jiménez, y la alumna Neyda Yareli García Nájera; se cierra la presente edición con la

colaboración del alumno Adrián Tovalín Pineda con *Siglo XXI: ¿Estado benefactor o Estado neoliberal? La inminente necesidad de reformar la seguridad social en México.*

Visto el presente contenido como un conjunto de reflexiones que el lenguaje permite plasmar, el esfuerzo mayor no solo es por la claridad y la coherencia, que exige todo conocimiento, especializado o no; ese esfuerzo es por valores superiores como la verdad y la libertad y para ello se requiere conciliar en libertad con la imaginación. Bien decía Luis Buñuel, que “la imaginación es el único territorio donde el hombre puede ser libre”.

Rubén Ontiveros Rentería

La Reforma Constitucional de la Ciudad de México: análisis crítico de la composición de la Asamblea Constituyente

Miguel Ángel Rodríguez Vázquez¹,

CATEDRÁTICO DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS DE LA UNIVERSIDAD JUÁREZ DEL ESTADO DE DURANGO

Edgar Alán Arroyo Cisneros²

ENCARGADO DE LA DIRECCIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD JUÁREZ DEL ESTADO DE DURANGO

RESUMEN:

Este trabajo aborda las características generales de la reforma constitucional de la Ciudad de México de 29 de enero de 2016, así como un apunte crítico sobre el proceso constituyente que se llevará a cabo para expedir la Constitución local en la capital, en concreto, de la forma en que se integra la Asamblea Constituyente, pues se considera que en su totalidad debieron ser diputados electos por la ciudadanía. Al final del texto, se establecen algunas conclusiones al respecto.

PALABRAS CLAVE: Reforma constitucional, Ciudad de México, Reforma del Estado, Asamblea Constituyente, Constitución.

ABSTRACT:

This paper addresses the general characteristics of the constitutional reform of Mexico City on January 29, 2016, as well as a critical point about the constitutional process that will take place to issue the local constitution in the capital, namely the how the Constituent Assembly is integrated, as it is considered that deputies should be elected entirely by the public. At the end of the text, some conclusions were established.

KEYWORDS:

Constitutional reform, Mexico City, State Reform, Constituent Assembly, Constitution.

Introducción

El pasado 29 de enero de 2016 se publicó una reforma constitucional de la mayor relevancia que, entre otros aspectos, suprime el otrora Distrito Federal para dar paso a la Ciudad de México, denominación oficial con la que ahora se conocerá a la capital de nuestro país. Queda sin efectos, igualmente, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, pues se dará paso a la Constitución de la Ciudad de México que será expedida por una Asamblea Constituyente.

A partir de lo anterior se ponen de relieve dos cuestiones fundamentales: los contenidos de la reforma y el proceso constituyente en sí mismo. Ambos tópicos merecen ser analizados por

1 Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor-investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango. Investigador nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. Perfil PRODEP. Miembro asociado de la Sección Mexicana del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Magistrado en Retiro.

2 Licenciado en Derecho por el Tecnológico de Monterrey, campus Monterrey. Especialista en Derecho Constitucional y Administrativo. Maestro y Doctor en Derecho por la UJED. Encargado de la Dirección del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UJED. Profesor con perfil PRODEP a nivel licenciatura, especialidad, maestría y doctorado en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UJED.

separado, lo cual representa de hecho el propósito central de este trabajo.

Efectivamente, al hablar por principio de cuentas de las características que tiene la Ciudad de México desde el punto de vista constitucional nos referiremos a los cambios de fondo emprendidos por el Poder Revisor de la Constitución, sobre todo al contenido del artículo 122 que, como bien se sabe, determina las bases jurídico-políticas de la capital.

De la misma manera, se esgrimirán algunos planteamientos críticos acerca del proceso constituyente ordenado por el régimen transitorio de la reforma, en específico, de la forma en que se integra la Asamblea Constituyente, el ejercicio de los derechos de las y los ciudadanos de la Ciudad de México, así como a una posible sobrerrepresentación política que quede desconectada del entorno democrático y plural que caracteriza a esa entidad federativa.

I. Principales características de la reforma

Como ya se señalaba en la Introducción, el 29 de enero de 2016, la reforma política de la Ciudad de México fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, trascendente modificación constitucional que se inserta en el contexto más amplio de la “Reforma del Estado” y que supone cambios de relevancia no sólo en la teoría, sino en la *praxis* del constitucionalismo en nuestro país.

Antes de referirnos a los contenidos generales de la reforma, es necesario ubicar los antecedentes de la misma. De manera general, y en concordancia con Jaime Cárdenas,³ la reforma del extinto Distrito Federal se abordó tradicionalmente desde tres perspectivas o puntos de vista: a) el modelo de permanencia del régimen especial para el Distrito Federal, en donde los poderes federales no tuvieran intervención en los asuntos locales y los órganos de gobierno local incrementarían sus competencias; b) el

modelo de la dualidad, para que por un lado existiese un exiguo territorio del Distrito Federal y por otro, se creara el estado del Valle de México o el estado del Anáhuac, y c) el modelo de la equiparación del Distrito Federal con cualesquiera de las entidades federativas, estableciendo un régimen especial para los bienes inmuebles federales que se encontraban en el territorio del Distrito Federal.

Un estadio importante en el trayecto de la reforma política de la capital lo supuso la reforma de 22 de agosto de 1996, misma que introdujo la posibilidad de elegir al jefe de Gobierno y a los integrantes de la Asamblea Legislativa, pues recordemos que con anterioridad existía un regente directamente designado por el presidente de la República. En cuanto a la naturaleza jurídica de la propia capital, esta reforma hizo un reenvío a la definición del Distrito Federal proporcionada por el artículo 44 constitucional, lo cual creó confusión al equiparar a la Ciudad de México con el Distrito Federal.⁴ Asimismo, el hecho de que los titulares de los poderes federales como el presidente de la República y el Congreso de la Unión siguieran interviniendo en los asuntos locales del Distrito Federal, impidió alcanzar el objetivo final de la reforma política de dotar a la capital de un gobierno propio autónomo y representativo.⁵

En el dictamen de la Cámara de Diputados relativo a la reforma de 2016 se puede leer lo siguiente:

Como se ha mencionado, la Reforma Política del Distrito Federal es de gran trascendencia dentro de la historia política y contemporánea de nuestro país, se trata sin duda de uno de los factores que incorporarían a dicha entidad en un ámbito democrático, pues se erige como mecanismo jurídico a través del cual los habitantes del Distrito Federal dejarán de ser <<ciudadanos de segunda>> y se

3 Cárdenas Gracia, Jaime, “Prólogo”, en Mejía Alcántara, Ares Nahim, *Un nuevo marco constitucional para el Distrito Federal mexicano*, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 7.

4 Vázquez Alfaro, José Luis, *Distrito Federal. Historia de las instituciones jurídicas*, Senado de la República/UNAM, México, 2010, p. 44.

5 Serrano Salazar, Oziel, *La reforma política del Distrito Federal*, Plaza y Valdés, Centro de Asesoría Multidisciplinaria, México, 2001, p. 196.

convertirán en ciudadanos que tendrán los mismos derechos que los mexicanos de los otros estados.

Por lo tanto, esta dictaminadora considera que el espíritu de dicha reforma encierra cambios viables y posiciona al Distrito Federal en un ámbito democrático al reconocer sus derechos y al despegarlo de la dependencia que, hasta el día de hoy, ejerce el presidente de la República y el Congreso de la Unión en la designación de los titulares de la Policía y la Procuraduría locales, o el visto bueno de la Cámara de Diputados sobre el monto de deuda que pide la ciudad.⁶

La reforma de 29 de enero de 2016 modificó, entonces, la estructura organizacional, administrativa y jurídica de la capital de nuestro país, sede de los poderes de la Unión, que pasará a conocerse de manera formal como Ciudad de México, en sustitución del Distrito Federal, fórmula con la que ha sido denotada históricamente. Se introdujeron transformaciones relevantes por lo que hace a su configuración constitucional, mismas que suponen a su vez una significación digna de subrayar en el marco del pacto federal adoptado igualmente en el nivel de la Carta Magna.

Las principales novedades que esta reforma trae consigo, además del asunto de las denominaciones, tienen que ver con una inédita autonomía de gestión de la cual gozará la capital una vez que los cambios entren en vigor. Por vez primera, la Ciudad de México contará con una Constitución propia -la cual suplirá al Estatuto de Gobierno expedido por el Congreso de la Unión, según se mencionaba con anterioridad-, para lo cual deberá conformarse una Asamblea Constituyente que la emita a más tardar el 31 de enero de 2017; dicha Asamblea será electa el primer domingo de junio de este año, para ser instalada el 15 de septiembre también de la presente anualidad.

⁶ Dictamen en sentido positivo a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma política de la Ciudad de México, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, año XIX, núm. 4422-III, México, 9 de diciembre de 2015.

Por otro lado, la Ciudad de México tendrá alcaldías y un Congreso local. Este dato resulta importante porque con la inclusión de un parlamento propio, podrá participar en los procesos de reforma a la Constitución Federal, posibilidad que le ha estado vedada hasta este momento. Como es bien sabido, el texto actual del artículo 135 constitucional sólo menciona que para adicionar o reformar el Código Político, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde dichas reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. Dado que los habitantes de la capital no tenían representatividad en este mecanismo, la reforma colma una insuficiencia que abona a la igualdad y a una deliberación política más amplia.

Otras cuestiones tienen que ver con las finanzas públicas, el endeudamiento, el cúmulo de atribuciones en aspectos como el nombramiento y remoción del secretario de Seguridad Pública, del procurador general de Justicia y la injerencia del presidente de la República. Lo que sigue, sobra decirlo, se orienta al fortalecimiento del Poder Judicial de la Ciudad de México, las instituciones electorales, de transparencia y de derechos humanos. Digamos ahora una obviedad o lugar común: del buen funcionamiento de la capital en lo político y en lo jurídico depende una multiplicidad de tópicos en todo el país.

Con lo anterior, puede observarse que los inacabados procesos de Reforma del Estado y Reforma Política en México encuentran nuevos bríos con esta importante variación constitucional, pues el extinto Distrito Federal siempre había quedado fuera de la discusión seria en el ámbito parlamentario. Esto hay que entrecomillar, pues en realidad distintas fuerzas políticas representadas al interior del Congreso de la Unión habían pugnado desde hace tiempo por la transformación de la capital, amén que en la academia, la docencia y la investigación se han hecho aportaciones significativas tendentes a mejorar el estado de cosas prevaleciente en términos de la naturaleza jurídica de la Ciudad de

México. Por ello es de celebrar el consenso y el acuerdo para avanzar en un sendero que luce adecuado, si bien con ciertos vericuetos.

¿Se convierte el Distrito Federal en el estado 32? No, lo anterior es así porque si bien es cierto que equipara algunas de sus facultades a las de los 31 estados de la Federación, no tiene el mismo estatus que éstos. Simplemente en su denominación oficial no se localiza el vocablo “estado”, por lo que es un yerro afirmar que ha nacido el estado 32. La capital es, entonces, una entidad con particularidades y peculiaridades propias, es una entidad federativa a partir de la reforma, pero no un estado. Históricamente parecía existir sinonimia entre tres categorías constitucionales y lingüísticas: estados de la Federación, entidades federativas y partes integrantes de la Federación. A los primeros se refiere, por ejemplo, el artículo 45 de la Carta Magna,⁷ mientras que a estas últimas se refieren, también para ejemplificar, los numerales 42⁸ y 43.⁹

¿Por qué la Ciudad de México no es el estado 32? Esgrimamos varios argumentos con el texto constitucional en mano. Primero, porque la denominación del Título Quinto de la Constitución General de la República es clara: “De los estados de la Federación y de la Ciudad de México”. Este solo hecho entraña ya una diferenciación entre dos categorías diferentes: los estados y la Ciudad de México. Como apuntan Hurtado y Arellano,¹⁰ la capital mexicana no puede ser una entidad federativa entendida como las demás, pues en los sistemas federales las capitales no son un estado, dichas capitales están circunscritas a una ciudad como tal.

7 El artículo 45 constitucional establece que los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.

8 El artículo 42 constitucional estipula que el territorio nacional comprende: “I. El de las partes integrantes de la Federación [...]”

9 El artículo 43 constitucional determina que las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México.

10 Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*, IJ-UNAM, México, 2011, p. 267.

Segundo, porque los estados tienen como autoridades a un gobernador, una legislatura estatal y un Poder Judicial ejercido por los tribunales que cada Constitución local establezca; a su vez, la Ciudad de México cuenta con un jefe de Gobierno, una Legislatura y un Poder Judicial que, por mandato constitucional del artículo 122, fracción IV, se depositará en el Tribunal Superior de Justicia, los juzgados y tribunales que establezca la Constitución de la Ciudad de México, además se contará con el Consejo de la Judicatura.

Tercero, porque el artículo 115 es claro cuando puntualiza que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su organización territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre; mientras tanto, el dispositivo 122 en su base VI, ordena que la división territorial de la Ciudad de México, para efectos de su organización político-administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos por su propia Constitución, además que el gobierno de sus demarcaciones territoriales estará a cargo de las Alcaldías, por lo que ya no existen las otrora delegaciones del extinto Distrito Federal.

Cuarto, porque mientras que el municipio es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, las Alcaldías son órganos político-administrativos que se integran por un alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años; los integrantes de la Alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a alcalde y después los concejales con sus respectivos suplentes.

La Ciudad de México, con todo lo dicho, es una entidad federativa, pero no un estado de la Federación. Lo podemos expresar en los si-

güentes términos: todo estado es una entidad federativa pero no toda entidad federativa es un estado. Hay 32 entidades federativas: 31 estados de la Federación y una Ciudad de México; la Ciudad de México es la entidad federativa 32, mas no el estado 32.

José Ramón Cossío¹¹ puntualiza que mientras a los estados se les reconoce soberanía, a la Ciudad de México se le determina autonomía; lo anterior implica que los poderes federales deben emitir las leyes que permitan la coordinación entre unos y otros, asignar los recursos presupuestales que requiera para su funcionamiento, entre otras cuestiones. Asimismo, en el caso de las alcaldías no se prevén competencias expresas y exclusivas, sino que se delegan a la futura Constitución local, a diferencia de lo que sucede con el municipio y el artículo 115 de la Constitución General de la República, en donde sí es dable localizar un marco mínimo de actuación.

Para Carbonell,¹² una de las cuestiones centrales que habría que analizar a partir de la reforma es la referente a las mencionadas alcaldías, mismas que serán gobernadas por equipos pluripartidistas, lo cual representa un cambio mayor en la administración pública de la Ciudad de México, ya que es posible y deseable que se incrementen la rendición de cuentas, los equilibrios partidistas y la transparencia en las funciones gubernativas.

Es de observar, pues, que son diferentes los desafíos a los que se enfrenta el constitucionalismo con la reforma de la Ciudad de México. Un adecuado rumbo constitucional depende de la altura de miras que posean o no los intervinientes del proceso constituyente, así como la estructura de dicho proceso en su conjunto. De ello nos ocuparemos en el siguiente apartado.

II. Asamblea Constituyente

Uno de los aspectos relevantes del decreto que declara reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ya se dijo *supra*, es el relativo a la expedición de la Constitución Política de la Ciudad de México, cuyo contenido se fijará con base en lo dispuesto por el artículo 122 de la primera de las leyes fundamentales mencionadas.

La creación del texto constitucional es competencia de la Asamblea Constituyente, la cual se compone, de conformidad con el artículo séptimo transitorio del decreto aludido, de cien diputados, sesenta se elegirán según el principio de representación proporcional mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal, catorce senadores designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política, catorce diputados federales designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara a propuesta de su Junta de Coordinación Política, seis designados por el presidente de la República y seis designados por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

Pues bien, a la luz de la Teoría Constitucional, es cuestionable la forma en que se previó que se integraría la Asamblea Constituyente, pues es claro el artículo 39 de la Constitución mexicana al establecer que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, lo que es base para un Estado democrático, además se violan los derechos de las y los ciudadanos de la Ciudad de México por no votar o poder ser votado para la integración de la totalidad de los integrantes de la misma, habida cuenta que únicamente el sesenta por ciento del total serán electos y los demás provendrán de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como por designación del presidente de la República y del jefe de gobierno de la propia Ciudad de México.

Tal como lo afirmó Diego Valadés, presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Cons-

11 Cossío Díaz, José Ramón, "La Ciudad de México en la Constitución". [En línea: 16 de febrero de 2016]. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/jose-ramon-cossio-diaz/nacion/2016/02/16/la-ciudad-de-mexico-en-la>.

12 Carbonell, Miguel, "Las alcaldías de la Ciudad de México". [En línea: 2 de febrero de 2016]. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/miguel-carbonell/nacion/2016/02/2/lasalcaldias-de-la-ciudad-de-mexico>.

titucional: “la Asamblea Constituyente que avalará la Constitución Política de la Ciudad de México será la primera vez que esté integrada por poderes constituidos y que no será electa en su totalidad.”¹³ Y es que en Teoría Constitucional es básico hacer la distinción entre el poder constituyente y los poderes constituidos. Los diputados que poseen el primero de los poderes tienen la función de hacer una Constitución, en tanto que los legisladores ordinarios de ejercer el poder “dentro de las formas constitucionales”.¹⁴ Entonces, el poder constituyente nos permite explicar la creación de una Constitución, que es muy diferente al de su reforma, pues ésta es realizada por órganos constituidos que tienen sus poderes limitados por la propia norma fundamental, de ahí que se haga tal distinción.

Al seguir esta misma línea de argumentación, cabe cuestionarnos, ¿quién es el titular del poder constituyente? La pregunta antes formulada, como dice Ernst Wolfgang Böckenförde, “implica que puede haber una diversidad de titulares”,¹⁵ empero coincidimos con lo que el mismo jurista plantea en relación con el origen y el contenido de dicho término:

El concepto de poder constituyente es, por su origen y contenido, un concepto democrático y revolucionario, que sólo tiene lugar en conexión con una teoría de la Constitución democrática. Fue desarrollado por primera vez en 1788-1789 por el abate Sieyès. Su intención era la de oponer al dominio del

13 La opinión de Diego Valadés fue expresada en la mesa redonda: “Constitución de 1917, una nueva agenda para el siglo XXI”, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, el pasado 9 de febrero de 2016. [En línea: 29 de febrero de 2016]. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2016/02/10/la-actual-asamblea-debio-redactar-carta-magna-valades>.

14 Emmanuel J. Sieyès tenía muy clara la diferencia entre representantes ordinarios de un pueblo que “están encargados de ejercer, dentro de las formas constitucionales, toda aquella parte de la voluntad común que es necesaria para el mantenimiento de una buena administración”, en tanto que los representantes extraordinarios [...] reemplaza a la nación en su independencia de todas las formas constitucionales.” Sieyès, Emmanuel, ¿Qué es el Estado Llano?, trad. de José Rico Godoy, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1988, p. 111.

15 Böckenförde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, trad. de Rafael de Agapito Serrano, Trotta, España, 2000, p. 163.

monarca y de las instituciones de la monarquía, basadas en el derecho y la tradición, el poder político de decisión originario y no vinculado de la nación como la fuerza que crea la Constitución.¹⁶

En efecto, como se dijo *supra*, el titular originario de la soberanía es la nación, según lo establece la propia Constitución General de la República en su artículo 39, en tal virtud, si seguimos utilizando en el constitucionalismo mexicano la categoría de “poder constituyente” y nos atenemos a su origen “democrático y revolucionario” donde la pretensión es, precisamente, que sea el pueblo a través de sus representantes quien tome las decisiones políticas fundamentales, entonces llegamos a la conclusión que en una asamblea constituyente deben estar los representantes del pueblo que haya elegido éste en un proceso democrático. De ahí que Jorge Carpizo definió lo que es un “Congreso constituyente” en los siguientes términos: “es una reunión de representantes del pueblo que tiene como finalidad realizar el acto constituyente, es decir, crear una Constitución, establecer un orden jurídico.”¹⁷

Con base en dichos aspectos de Teoría Constitucional es que consideramos que la Asamblea Constituyente, para crear la Constitución de la Ciudad de México, debió estar compuesta por las y los diputados que fueran electos democráticamente en su totalidad para ejercer la función constituyente, y no por designación de servidores públicos que son titulares de un poder cuya naturaleza es ser constituido, aun cuando el origen de ellos sí provenga de un proceso electoral en el que se ejerció el sufragio, habida cuenta que ello no sustituye a la voluntad ciudadana.

Más aún, el hecho de que fueran las y los ciudadanos de la Ciudad de México los que eligieran en su totalidad a quienes integraran la Asamblea Constituyente, no es otra cosa que

16 *Ibid.*

17 Carpizo, Jorge, comentario a la voz “Congreso constituyente”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª. ed., Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1995, p. 626.

el ejercicio del derecho humano que está reconocido en el artículo 35, fracción II, a “votar y ser votado”, pues tienen el derecho político de sufragar a favor de las personas que teniendo la calidad de ciudadanos consideren que los representan, o bien, de tener el alto honor de formar parte del órgano que creará un “orden jurídico fundamental para la comunidad,”¹⁸ por lo que si ello no sucede así, tal como lo manifestó Jaime Cárdenas Gracia: “Se infringen sus derechos políticos a votar y a ser votados”.¹⁹

En tal virtud, llama poderosamente la atención preguntarnos sobre las razones que se tuvieron para hacer un diseño de la Asamblea Constituyente de la manera en que se hizo, y de entrada nos atrevemos a afirmar que se debió a negociaciones cupulares con la finalidad de tener control político sobre las decisiones que en su seno se tomen; por tanto, procederemos a argumentar sobre la aseveración hecha, y para ello analizaremos los discursos que se han vertido por diversos personajes que son figuras públicas, ya sea en el ámbito de la Ciudad de México o en el espectro nacional.

En primer lugar, nos permitimos citar lo expuesto por Mario Velázquez, presidente del Instituto Electoral de la entidad federativa aludida, según nota del periódico *Reforma* de 17 de febrero del presente año, en el sentido de que la Ciudad de México no alcanzó la categoría de estado de la Federación mexicana y que su estatus jurídico es el de una entidad federativa autónoma, por lo que “la Federación tiene que intervenir para diseñar su nuevo marco jurídico”, según se dice en la nota, y luego menciona: “que este es el motivo por el cual 40 de los integrantes de la Asamblea Constituyente serán designados por el Congreso, el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo local y el resto por elección”, además, agrega para fortalecer el argumento antes vertido: “Quintana Roo y Baja California dejaron de ser territorios federales para ser es-

tados por eso sus habitantes sí pudieron elegir a todos sus constituyentes”.²⁰

Por su parte, Porfirio Muñoz Ledo, en el foro organizado por *El Universal*, dio una versión diferente a la antes expuesta, pues reconoció que para sacar adelante la reforma constitucional se tuvieron que “negociar algunos temas”, que no se logró que la Asamblea Legislativa fuera la redactora, pues “ningún partido iba a aceptarlo, tenía en ese momento 65% mayoría de un partido. Entonces, se cambió la idea de la Constituyente,” además, dijo: “nuestro problema fue negociar con la Federación, con el Congreso Federal, se reservaron [nombramientos] sí, pero eso no es nuestra intención, fue la condición si quieres, para que se pudiera dar un paso adelante, lo discutimos mucho.”²¹

Como se advierte de la simple lectura de los dos puntos de vista antes expuestos, en el primer caso se da una justificación de tipo jurídico, mientras que en el segundo es de tipo político, ambas interesantes y dignas de comentar, lo que haremos a continuación.

Consideramos que el segundo argumento lleva al primero a un terreno pantanoso, pues quien lo vierte preside la Comisión Ejecutiva del Grupo Redactor del Proyecto de Constitución, por lo que se infiere que conoce a fondo la negociación que se llevó a cabo para arribar a las reformas que se llevaron a cabo al artículo 122 del texto constitucional, es decir, no se logró que fuera el cien por ciento de los diputados constituyentes electos por la ciudadanía, pero no por la observancia del primer argumento que pretende una justificación de tipo jurídico, que actuara como variable independiente que determinara el contenido de la reforma, sino que fue exactamente a la inversa, la negociación política fue lo decisivo y el argumento jurídico

20 “Suma Constituyente 41 impugnaciones”, *Reforma*, 17 de febrero de 2016. [En línea: 29 de febrero de 2016]. Disponible en <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=769550&v=4&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=769550&v=4>.

21 “A debate, Carta Magna de la CDMX”, *El Universal*, 15 de febrero de 2016. [En línea: 29 de febrero de 2016]. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2016/02/15/debate-carta-magna-de-la-cdmx>

18 Böckenförde, Ernst Wolfgang, *op. cit.*, nota 13, p. 159.

19 Cárdenas Gracia, Jaime, “10 puntos que hacen elitista al Constituyente de la Cd Mx”. [En línea: 29 de febrero de 2016]. Disponible en <http://www.m-x.com.mx/2015-12-20/10-puntos-que-hacen-elitista-al-constituyente-de-la-cdmx/>.

quedó a expensas del resultado obtenido en la misma. Además, como se trata de un hecho de poder, que según Lassalle es el trasfondo de los problemas constitucionales,²² es obvio, que en una entidad federativa de la importancia de la Ciudad de México, las fuerzas políticas pretenden ser quienes tomen las decisiones políticas fundamentales para tener un panorama que les reditúe mayor fuerza electoral o al menos no perder la que se tiene actualmente, con independencia que lleguen a acuerdos básicos en lo relativo a los derechos humanos y sus garantías con la finalidad de evitar que haya regresividad en estos temas.

La conformación de la Asamblea Constituyente en lo que se refiere a las personas que designará el presidente de la República y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, así como la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, puede traer como consecuencia que algunos partidos queden sobrerrepresentados, y que no se atiende a la verdadera fuerza político-electoral que tienen en la Ciudad de México, lo que, obviamente, se reflejará en el diseño constitucional que se adopte.

Conclusiones

Primera. Consideramos que es positivo para el constitucionalismo mexicano que la Ciudad de México cuente con una Constitución Política, pero no debemos caer en el error de considerar que es el estado número treinta y dos, habida cuenta que no alcanza tal categoría política, sino el de una entidad federativa.

Segunda. La ley fundamental local será creada por una Asamblea Constituyente, en relación con lo cual no coincidimos en la forma que se va a integrar, pues se debería haber compuesto al cien por ciento con diputados electos, para hacer efectivos los derechos políticos de las y los ciudadanos de dicha entidad federativa, además de estar acordes a nuestra Ley Fundamental que instituye constitucionalmente un

22 “Los problemas constitucionales no son, primeramente, problemas de *derecho*, sino de *poder*”, Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, 2ª. ed., trad. de Wenceslao Roces, Ariel, España, 2002, p. 119.

régimen democrático, sin que se deje de reconocer que dentro de las designaciones seguramente habrá personas con gran presencia social en la Ciudad de México.

Tercera. Uno de los problemas prácticos que probablemente se va a presentar, es que haya sobrerrepresentación de algunos partidos políticos y, consecuentemente, no corresponderá a la fuerza real que se tiene en el ámbito político-electoral de la Ciudad de México, lo cual muy probablemente se reflejará en el diseño constitucional que finalmente sea el que se adopte en la nueva Constitución, en el que se pretenderá afianzar las posiciones de poder que ya se tienen y en el mejor de los casos para ellos obtener ventajas sobre sus oponentes.

Referencias bibliográficas

- Böckenförde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, trad. de Rafael de Agapito Serrano, Trotta, España, 2000.
- Cárdenas Gracia, Jaime, “Prólogo”, en Mejía Alcántara, Ares Nahim, *Un nuevo marco constitucional para el Distrito Federal mexicano*, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- _____, “10 puntos que hacen elitista al Constituyente de la Cd Mx”. [En línea 29 de febrero de 2016]. Disponible en <http://www.m-x.com.mx/2015-12-20/10-puntos-que-hacen-elitista-al-constituyente-de-la-cdmx/>.
- Carpizo, Jorge, comentario a la voz “Congreso constituyente”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª. ed., Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1995.
- Cossío Díaz, José Ramón, “La Ciudad de México en la Constitución”. [En línea: 16 de febrero de 2016]. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-deopinion/articulo/jose-ramon-cossio-diaz/nacion/2016/02/16/la-ciudad-de-mexico-en-la>.
- Dictamen en sentido positivo a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma política de la Ciudad de México, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, año XIX, núm. 4422-III, México, 9 de diciembre de 2015.

Hurtado, Javier y Arellano, Alberto, *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*, IIJ-UNAM, México, 2011.

Lassalle, Ferdinand, ¿Qué es una Constitución?, 2ª. ed., trad. de Wenceslao Roces, Ariel, España, 2002.

Serrano Salazar, Oziel, *La reforma política del Distrito Federal*, Plaza y Valdés, Centro de Asesoría Multidisciplinaria, México, 2001.

Sieyès, Emmanuel, ¿Qué es el Estado Llano?, trad. de José Rico Godoy, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1988.

Vázquez Alfaro, José Luis, *Distrito Federal. Historia de las instituciones jurídicas*, Senado de la República/UNAM, México, 2010.

Educación con perspectiva de género

Brenda Fabiola Chávez Bermúdez

INVESTIGADORA DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD JUÁREZ DEL ESTADO DE DURANGO

RESUMEN

El derecho a la educación tiene un marco jurídico constitucional e internacional de gran relevancia, en el que se resalta que la misma debe darse en condiciones igualitarias para todas las personas. Derivado de las obligaciones contraídas mediante los tratados y convenios internacionales, los Estados se comprometen a garantizar que el acceso a la educación y todo lo que ello supone, se realice de manera equitativa para mujeres y para hombres.

En tal virtud, a través de una metodología descriptiva y analítica, se expone la situación de las mujeres y niñas en el ámbito educativo, a través de estadísticas en México y en el Estado de Durango, a fin de determinar la problemática que impide el real acceso a las mismas oportunidades en el área educativa, con el objetivo de conocer posibles soluciones que brinda la perspectiva de género como herramienta para hacer realidad la equidad entre los géneros, en todas las estructuras sociales.

PALABRAS CLAVE: derechos, educación, equidad, mujeres.

ABSTRACT

The right to education is a constitutional and international legal framework of great importance, which highlights that it should be in equal conditions for all people. Obligations derived by international treaties and conventions, the States undertake to ensure that access to education and everything that entails, is made equally for women and men.

As such, the situation of women and girls in education is exposed through statistics in Mexico and in the State of Durango, to determine the problems preventing effective access to the same opportunities in education, to determine the possible solutions offered by the gender perspective as a tool to make gender equality a reality in all social structures.

KEYWORDS: rights, education, equality, women.

Derecho a una educación igualitaria

El derecho a la educación es un derecho humano reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 3º, lo cual implica obligaciones para el Estado, consistentes en medidas efectivas para que todas las personas puedan acceder a una educación obligatoria (desde preescolar hasta la edu-

cación media superior), laica y gratuita, según reza el precepto constitucional.

Asimismo, se menciona en la fracción II, el factor democrático como uno de los criterios orientadores de la educación, que involucra la participación de todas las personas en las mismas condiciones dentro del sistema educativo.

Relacionado también con otro derecho fundamental, el derecho a la no discriminación, reconocido en el artículo 1 de la Carta Magna, disponiendo que queda prohibida toda discriminación que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. Así como la igualdad entre el hombre y la mujer referida en el artículo 4º del texto constitucional.

Todo ello implica que mujeres y hombres deben gozar de los mismos derechos dentro del sistema educativo, tener el mismo acceso, las mismas oportunidades en las áreas de estudio y también para emplearse en la vida académica, además de gozar de una educación sin estereotipos de género.

Sin embargo, esto no siempre ocurre en la realidad, porque la problemática que ocasiona que las mujeres no se desempeñen en las estructuras sociales en igualdad que los hombres, sigue presente, mermando su desarrollo de vida.

Esto ha sido comprendido en la agenda internacional, que al analizar la problemática que se presenta en mujeres y niñas, se ha determinado un déficit en cuanto al acceso educativo en la mayoría de los países. En tal virtud se han llevado a cabo conferencias, convenios y acuerdos internacionales para que los estados reconozcan sus áreas de oportunidad en el campo educativo con relación a la igualdad y empleen medidas efectivas para hacer realidad este derecho.

Existen numerosos tratados y convenios que abordan el tema de la educación, y otros que en específico se refieren a la igualdad en la

misma, entre los acuerdos y tratados más relevantes que se centran en esta temática se encuentran los siguientes:

El Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (1958), que establece la protección de todas las personas en la enseñanza técnica y profesional y se manifiesta contra la discriminación basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional y origen social.

La Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (Adoptada por la UNESCO, 1960), que en relación al tema de la igualdad, proscribela discriminación en el acceso a la educación o en la calidad de ésta.

Otro importante documento para la población infantil es la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) que establece el derecho a la enseñanza primaria obligatoria y gratuita sin discriminación alguna.

Asimismo la Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción (1998) reconoce que en la segunda mitad del siglo XX se ha agudizado la disparidad en la educación superior. Refiriendo en el artículo 4 el fortalecimiento de la participación y promoción del acceso de las mujeres, para lo cual se reconoce que en muchas partes del mundo todavía subsisten distintos obstáculos de índole socioeconómica, cultural y política, que impiden su pleno acceso e integración efectiva.

Un documento internacional que se refiere en específico a los derechos de las mujeres es la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que dispone que los Estados Partes deberán adoptar las medidas apropiadas para asegurar a la mujer la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación, en particular para asegurar, entre otras, las mismas condiciones de orientación en carreras, acceso a los mismos programas de estudios y exámenes, la eliminación de todo concepto estereotipado de

los papeles masculino y femenino, las mismas oportunidades en becas, la reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios.

Esta trascendental Convención integra un Comité, cuyo objetivo es emitir recomendaciones y señalar ámbitos de preocupación a los Estados de acuerdo a los informes presentados por estos en cuanto a la situación que guarda el respeto y promoción de los derechos humanos de las mujeres.

Asimismo la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belém do Pará, un importante instrumento del sistema interamericano para la protección de los derechos de las mujeres, establece una serie de derechos protegidos, entre ellos, resalta en el artículo 6 que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye “el derecho a ser educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación”.

La perspectiva de género

En la Declaración de Beijing acordada en el marco de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, se reconoció el avance de la mujer en algunos aspectos, sin embargo no de manera homogénea, en virtud de la persistencia de desigualdades entre mujeres y hombres, con obstáculos importantes, que entrañan graves consecuencias para el bienestar de todos los pueblos.

En tal virtud se decidió el compromiso por parte de los Estados a comprometerse en calidad de Gobiernos a garantizar que todas las políticas y programas reflejen una perspectiva de género.

En tal sentido, la perspectiva de género puede comprenderse como una herramienta a aplicarse en todas las estructuras de la vida social a fin de lograr el equilibrio en las relaciones entre los géneros.

Palomar la define como la introducción de una mirada particular en la comprensión de la vida social, a partir de la idea de que ser hombre o ser mujer es un dato cultural y no biológico, y que la forma que adoptan las desigualdades sociales basadas en el sexo de las personas se relaciona con la manera como se construye la oposición hombre/mujer en el imaginario social.¹

En base a ella, conviene comprenderla como un mandato derivado del precepto constitucional que reconoce la igualdad entre mujeres y hombres, así como de la Carta de las Naciones Unidas y de otros tratados internacionales en derechos humanos, que juntos, obligan a los Estados a tomar medidas para hacer realidad la igualdad de género, tal como se acordó en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, de Beijing, en 1995. De tal manera que todas las políticas y programas estatales tomen en cuenta el género y contribuyan a promover la potenciación del papel y el adelanto de la mujer.

De igual forma el Consejo Económico y Social (ECOSOC) determinó la necesidad de evaluar *las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles*. Aplicando la perspectiva de género como *una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad*. (ONU Mujeres)

Desigualdades en el ámbito educativo

Antes de atender a la necesidad de incluir la perspectiva de género en la educación, es necesario elaborar un diagnóstico de la situación de las mujeres en el ámbito educativo a fin de, en primer lugar, ubicar la problemática

1 Palomar Vereá, Cristina, “La Política de Género en la Educación Superior”, Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, *Revista de Estudios de Género La Ventana*, Núm. 21, México, 2005, p. 18, pp. 8-43.

para después centrarse en la posible solución a la misma.

De este modo y a manera de explicación introductoria sobre la desigualdad entre los géneros, se tiene que ésta ha estado presente en todas las culturas que, la han transmitido de generación en generación, por lo que la desigualdad biológica ha sido la base para tratar y educar de diferente forma a las mujeres, ubicándolas en el ámbito privado-reproductivo y negando o limitando con esto su participación en la vida pública de su país. Teniendo así que, prácticamente desde la primera división del trabajo se destinó a las mujeres al ámbito privado encomendando las actividades de crianza y reproducción y a los hombres la actividad pública y como proveedor.

En consecuencia, la desigualdad de género se manifiesta en todas las expresiones y ámbitos sociales pues de un modo u otro todas las instituciones están impregnadas de sexismo, patriarcalismo y discriminación hacia las mujeres.

En este sentido, se tienen diversos factores en cuanto a la participación de las mujeres en el espacio educativo. Para ubicar las desigualdades existentes en este ámbito, los datos estadísticos desagregados por sexo son fundamentales.

Esto y el análisis de las actividades de las y los estudiantes permiten determinar la inclinación de las mujeres a ocupar ciertas áreas de estudio, así como a inclinarse por actividades escolares y extraescolares.

En cuanto al acceso a la educación, de conformidad con diversos estudios, la matrícula de alumnas ha aumentado rápidamente, incluso más que la de los varones.

En cuestión de analfabetismo, según el Censo de Población y Vivienda del 2010, 6 de cada 100 hombres y 8 de cada 100 mujeres de 15 años y más no saben leer ni escribir.² (INEGI)

2 Instituto Nacional de Geografía e Informática, INEGI, Población, Cuéntame, en línea: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/analfabeta.aspx?tema=P>. Recuperado el 15 de diciembre de 2015.

En estadísticas mundiales, la Tasa Bruta de Matrícula masculina pasó del 11% en 1970 al 26% en 2009, lo que supone un incremento cercano al 230%. Durante el mismo período la tasa femenina pasó del 8% al 28%, es decir, se triplicó con creces.³

En primaria se registran valores mínimos de abandono para la población estudiantil femenina y masculina (0.6% y 0.8%, respectivamente). A nivel secundaria la proporción de quienes dejan sus estudios aumenta a 4% en el caso de las mujeres y a 6.5% en los hombres. En el nivel medio superior la deserción es considerablemente mayor, pues alcanza 12.4% de las mujeres y 16.5% de los varones.⁴

La mayor parte de la matrícula en educación superior se concentra en las licenciaturas universitarias y tecnológicas (mujeres: 83.2%, hombres: 86.1 por ciento). En los niveles de posgrado y normal con licenciatura, ellas tienen una más elevada incursión que los varones; la diferencia es de casi un punto porcentual en el primer caso, y de 3.5 en el segundo. Por el contrario, a nivel de técnico superior la matrícula masculina supera a la femenina en casi 1 por ciento.⁵

De acuerdo con cifras de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), las mujeres tienen mayores tasas de graduación de educación terciaria (universitaria) que los hombres (21% comparado con 18%).⁶

En el acceso de las mujeres a la educación se percibe un gran avance, superando incluso en matrícula a los varones. Las oportunidades varían dependiendo de la edad y las posibilidades económicas, sobre todo en países como

3 *Atlas Mundial de la Igualdad de Género en la Educación*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, Francia, 2012, p. 77.

4 *Mujeres y Hombres en México 2014*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2015, p. 47.

5 *Ibidem*, p. 48.

6 Cerrando las Brechas de Género: es hora de actuar, OCDE México, en línea: <http://www.oecd.org/gender/Closing%20the%20Gender%20Gap%20-%20Mexico%20FINAL.pdf>. Recuperado el 6 de julio de 2015.

México, caracterizado por marcadas desigualdades entre la población.

Igualmente en lo referente a la deserción escolar se precisa contar con datos estadísticos desagregados por sexo, a fin de obtener un panorama general sobre la escolarización de las mujeres, las causas de esa deserción escolar, sobre todo para el diseño de políticas educativas que traten de mejorar la situación de la escolarización de las mujeres.

En México, en la educación primaria se registran valores mínimos de abandono para la población estudiantil femenina y masculina (0.6% y 0.8%, respectivamente). A nivel secundaria la proporción de quienes dejan sus estudios aumenta a 4% en el caso de las mujeres y a 6.5% en los hombres. En el nivel medio superior la deserción es considerablemente mayor, pues alcanza 12.4% de las mujeres y 16.5% de los varones.

Situación en el ámbito académico

Si bien las mujeres en los últimos decenios, han logrado cubrir la matrícula universitaria casi a la paridad y en algunos casos rebasándola, de acuerdo con los datos obtenidos del Atlas Mundial de la Igualdad de Género en la Educación, todavía existen retos para transformar esas estructuras.

En los espacios educativos existen gran cantidad de alumnas, con un buen desempeño académico, pero con el resultado de las mujeres y los hombres que egresan no se emplean en las mismas condiciones, por lo que en este punto se precisa determinar qué pasa con las mujeres profesionistas que no logran emplearse bajo las mismas circunstancias que los hombres. Estas diferencias pueden constatarse con la matrícula de docentes, que en México, en todas las entidades los varones siguen siendo mayoría como investigadores y como directivos de las instituciones educativas.

Al respecto, en el área de investigación, los hombres constituyen una abrumadora mayoría: el 71% frente al 29% de las mujeres.⁷

De acuerdo con el anuario de la ANUIES (2013), la matrícula entre el personal docente en educación superior varía mucho en el desagregado por sexo, no existiendo equilibrio en ninguna de las entidades federativas en la contratación de mujeres y hombres. Como ejemplo, el caso del Estado de Durango dentro del personal docente hay 2,260 hombres y 1,328 mujeres.⁸

En México, por ejemplo, en el Sistema Nacional de Investigadores, en el año 2014, existe una gran diferencia por género, el 65.1% de los integrantes de este sistema son hombres, mientras que un 34.9% son mujeres.

Respecto a la ausencia de mujeres en estos puestos directivos y claves en la comunidad científica, anteriormente se creía que las mujeres carecían de la formación adecuada para acceder a ellos, explicación que ha ido perdiendo peso en la medida en que los niveles educativos de las mujeres han crecido.⁹ Y ello se da cuenta con las estadísticas sobre la paridad entre mujeres y hombres en la educación universitaria y sobre más mujeres postgraduadas, además de su desempeño académico.

Los factores para esta disparidad son similares a los que se encuentran en otros ámbitos donde la mujer está subrepresentada, esto es, a la falta de corresponsabilidad en las actividades del hogar, la discriminación, la persistencia de estereotipos de género, que incluso, como documenta el Atlas Mundial de la Igualdad de Género en la Educación,¹⁰ las mujeres que trabajan en la investigación, suelen cobrar menos que los hombres (a calificaciones iguales), tienen menos probabilidades de ascenso y se

7 Atlas Mundial, *Op. Cit.*, p. 83.

8 Anuario Estadístico ANUIES, Población escolar en la Educación Superior, Técnico Superior y Licenciatura, ciclo escolar 2014, 2015.

9 *Ibidem*, p. 317.

10 Atlas Mundial, *Op. Cit.*, p. 84.

encuentran sistemáticamente concentradas en los eslabones inferiores del sistema científico.

Diferencias en la elección de área de estudio

Las disparidades entre los géneros se perciben en la elección de carreras, pues las mujeres se inclinan por las ciencias sociales y ciencias de la educación existiendo poca presencia en carreras técnicas, lo cual también tiene que ver con su instrucción básica pues desde la infancia se instruye a niñas y niños en diferentes actividades; de este modo se eligen en mayor medida carreras en que se reproducen las tareas del hogar como las licenciaturas de *Enfermería, Educación, Preescolar, Contaduría y Educación Primaria*, mientras que los varones predominan en las ingenierías en *Sistemas Computacionales, Civil, Mecatrónica, Mecánica y en la de Arquitectura*,¹¹ lo cual es uno de los factores decisivos para la feminización de los empleos, determinante también para la percepción salarial, pues generalmente las carreras técnicas son mejor retribuidas.

En el Estado de Durango, sucede esto, si se contabiliza la población escolar en la educación superior, se puede percibir cierto equilibrio, con una matrícula total de 47,155 personas, de las cuales 24,021 son hombres y 23,134 mujeres. Pero ese equilibrio no se presenta en las carreras tecnológicas, pues la matrícula en la principal institución de estudios tecnológicos en el Estado (Instituto Tecnológico de Durango), de un total de 6,604 estudiantes 4,329 son hombres y solo 2,275 son mujeres, esto es casi la mitad. (Anuario Estadístico ANUIES)

Igualmente las actividades escolares y extra escolares son disímiles en ambos géneros, ellas se agrupan en actividades como danza, tablas gimnásticas, de porristas y los varones en los deportes.

En cuanto a liderazgo estudiantil, las estudiantes acuden muy poco a las convocatorias para liderar consejos o sociedades estudiantiles,

ellas se enlistan en las candidaturas a reinas de belleza de las escuelas o facultades, que aún se acostumbra en algunas universidades, concursos que reafirman estereotipos como el que lo importante en la mujer es su apariencia física.

Perspectiva de género en la educación

Ante las desigualdades que de hecho permanecen en el ámbito educativo es menester aplicar programas y políticas tendientes a lograr la equidad de género e ir transformando los modelos tradicionales de educación hacia unos nuevos, más incluyentes.

Si las estudiantes eligen ciertas carreras es porque han sido educadas por la sociedad, en base a estereotipos que dictan que las mujeres son aptas para ciertas actividades, que regularmente son las que desde niñas se les inculcaron y que reproducen las tareas que se realizan en el hogar y las que tradicionalmente se les ha adjudicado, por ello es preciso orientarlas a elegir carreras tecnológicas y otras no tradicionales, así como actividades que tiendan a orientar hacia el liderazgo, de tal manera que esto impacte en su formación para que en su futuro desempeño laboral, tengan más herramientas para acceder a puestos directivos.

Por tanto, es preciso orientar una educación sin estereotipos de género, y que justamente, este es el punto de partida para reafirmar los derechos de las mujeres.

En virtud de que, como bien menciona Subirats, *objetiva y subjetivamente la educación crea las condiciones para lo que se ha llamado el «empoderamiento» de las mujeres, siendo el paso previo para el acceso a cualquier otra forma de “empoderamiento”*.¹²

En la escuela, en el hogar y los demás lugares en que se sociabiliza, se transmiten mensajes equivocados sobre lo que es propio para mujeres y para hombres, siempre haciendo distinción y generando estereotipos perjudiciales.

¹² Subirats, Marina, *La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile, 1998, p. 5.

¹¹ Mujeres y Hombres en México, *Op. Cit.*, p. 45

La finalidad de la *educación y capacitación con y en perspectiva de género* implica echar abajo esos estereotipos arraigados en el colectivo social que menoscaban a mujeres y hombres.

Por tanto, el ámbito escolar, al ser una de las primeras instituciones de sociabilización y de transmisión de modelos, precisa que la educación que se genere se realice con equidad y libre de estereotipos de género. *Porque lo que ocurra en el sistema educativo tiene una profunda relación con la posición y avances de las mujeres en el conjunto del sistema social, o en otros subsistemas de cada sociedad.*¹³

La implementación de la perspectiva de género comprende diversas etapas y debe tener incidencia en todos los aspectos del ámbito educativo, que siguiendo a Lamas¹⁴ debe comprender *desde el diseño de libros de texto y programas no sexistas hasta desarrollo de políticas de igualdad de trato y oportunidades entre maestros y maestras.*

En los libros de texto es crucial que se transmitan nuevos gráficos sobre las actividades de mujeres y hombres, ya que anteriormente era frecuente observar al referirse a las mujeres, imágenes realizando tareas del hogar o al cuidado de menores y a los hombres relacionarlos con imágenes donde desarrollan fuerza y destreza. Que es lo que actualmente se ve en los mensajes publicitarios, donde los medios de comunicación tienen gran responsabilidad en el mantenimiento de los roles de género.

La perspectiva de género conlleva también a que en las asignaturas de las distintas licenciaturas se lleven a cabo estudios sobre las mujeres y sobre las aportaciones que han hecho ellas a la ciencia, esto es, que se conozcan los trabajos, porque al ser el ámbito científico otro de los espacios masculinizados, si reconocemos que el patriarcalismo es una cuestión cultural, pues todos los espacios sociales están de un modo u otro contaminados de esta cultura; y eso se aprecia en los libros de historia en los que se

ocultó la contribución de las mujeres a la ciencia, como el caso de Hipatia o las discriminaciones hacia Madam Curie y que no nos podemos deshacer de estos estereotipos en pleno siglo XXI, como el reciente caso de un Premio Nobel de Medicina (Tim Hunt), quien realizó comentarios sexistas e indicó que mujeres y hombres no deberían compartir laboratorio.¹⁵

En tal virtud, la educación con perspectiva de género implica la formación de la nueva personalidad, del individuo nuevo, sobre la base de la equidad entre los sexos, buscando alternativas que le permitan acceder de manera igualitaria a los servicios que brinda el sistema educativo, sin discriminación, ni exclusión.¹⁶

La transición del modelo educativo tradicional a uno que tome en cuenta la perspectiva de género, en teoría se ha designado como *modelo coeducativo*, en referencia a la educación conjunta de dos o más grupos de población distintos, caso en el cual “la coeducación propone la formación y desarrollo de las personas trascendiendo los presupuestos tradicionales de género y valores jerarquizados en función del sexo; promueve el respeto a la diversidad social, el fortalecimiento del diálogo escuela-familia, y la utilización de metodologías que permitan la reflexión crítica”.¹⁷

Aplicar el enfoque de la perspectiva de género a la educación significa identificar:

- Las necesidades específicas de hombres y mujeres.
- Las brechas existentes entre hombres y mujeres en cuanto al acceso y control de los recursos y a las posibilidades de desarrollo en general.

15 La defensa del premio Nobel Tim Hunt tras sus “declaraciones sexistas”, BBC Mundo, 15 de junio de 2015, en línea: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150615_ciencia_entrevista_premio_nobel_tim_hunt_comentario_machista_iv. Recuperado el 11 de diciembre de 2015.

16 Reinoso Castillo, Isabel y Hernández Martín, Juan Carlos, La perspectiva de género en la educación, Cuadernos de Educación y Desarrollo, volumen 3, núm 28, 2011, en línea: <http://www.eumed.net/rev/ced/28/rchm.htm>. Recuperado el 25 de septiembre de 2015.

17 Prácticas sexistas en el aula, Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas, UNICEF, Paraguay, 2004, p. 12.

13 Ibidem, p. 14.

14 Lamas, Marta, “La perspectiva de género”, *Revista de Educación y Cultura*, de la sección 47 del SNTE, No. 8. Enero- marzo, México, 1996.

- Las posibilidades para apoyar el desarrollo de habilidades y de acciones afirmativas para el adelanto de las mujeres.”¹⁸

Y esas necesidades se van a dilucidar a partir del análisis de la situación de las mujeres en el ámbito educativo, como estudiantes, como docentes, como investigadoras y directivas de los centros educativos, que como se constató con algunas estadísticas, hay ausencia de ellas en estos puestos.

Conclusiones y propuestas

Primera.- Se precisa adoptar la igualdad de género como un estilo de vida que permeé en todos los sectores sociales.

Segunda.- Orientar las políticas públicas para lograr el equilibrio en las relaciones en los hogares a fin de que se redistribuyan las tareas del hogar y cuidado de menores y personas mayores para que las mujeres dispongan del mismo tiempo que los varones para desempeñarse en el sector laboral.

Tercero.- Alcanzar la paridad de género en todos los campos de estudio, así como actividades escolares y extraescolares.

Cuarto.- Redefinir los programas de estudio para incluir asignaturas sobre la perspectiva de género y los derechos de las mujeres.

Quinto.- Elaborar planes y programas de estudio, así como libros de texto libres de estereotipos de género.

Sexto.- Incentivar a las estudiantes desde los primeros años de instrucción básica a optar por asignaturas, tareas y actividades escolares y extraescolares no tradicionales e incentivar que estudiantes mujeres y hombres participen en todas ellas en las mismas condiciones, de manera que también los varones participen en aquellas donde se encuentran ausentes.

Séptimo.- Otorgar becas a fin de que más mujeres ingresen a carreras tecnológicas.

Referencias Bibliográficas

- Anuario Estadístico ANUIES, Población escolar en la Educación Superior, Técnico Superior y Licenciatura, ciclo escolar 2014, 2015.
- Atlas Mundial de la Igualdad de Género en la Educación, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, Francia, 2012.
- Cerrando las Brechas de Género: es hora de actuar, OCDE México, en línea: <http://www.oecd.org/gender/Closing%20the%20Gender%20Gap%20-%20Mexico%20FINAL.pdf>. Recuperado el 6 de julio de 2015.
- Instituto Nacional de Geografía e Informática, INEGI, Población, Cuéntame, en línea: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/analfabeta.aspx?tema=P>. Recuperado el 15 de diciembre de 2015.
- La defensa del premio Nobel Tim Hunt tras sus “declaraciones sexistas”, BBC Mundo, 15 de junio de 2015, en línea: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150615_ciencia_entrevista_premio_nobel_tim_hunt_comentario_machista_lv. Recuperado el 11 de diciembre de 2015.
- Lamas, Marta “La perspectiva de género”, *Revista de Educación y Cultura*, de la sección 47 del SNTE, No. 8. Enero- marzo, México, 1996
- Mujeres y Hombres en México 2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2015.
- ONU Mujeres, en línea: <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming>. Recuperado el 9 de diciembre de 2015.
- Palomar Vereá, Cristina, “La Política de Género en la Educación Superior”, Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, *Revista de Estudios de Género La Ventana*, Núm. 21, pp. 7-43, 2005.
- Prácticas sexistas en el aula, Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas, UNICEF, Paraguay, 2004.
- Reinoso Castillo, Isabel y Hernández Martín, Juan Carlos, La perspectiva de género en la educación, Cuadernos de Educación y Desarrollo, volumen 3, núm 28, 2011, en línea: <http://www.eumed.net/rev/ced/28/rchm.htm>. Recuperado el 25 de septiembre de 2015.
- Subirats, Marina, *La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile, 1998.

18 Reinoso Castillo, Isabel y Hernández Martín, Juan Carlos, *Op. Cit.*

La Reforma Laboral contra el Principio del Trabajo Decente

Carlos Sergio Quiñones Tinoco

UNIVERSIDAD JUÁREZ DEL ESTADO DE DURANGO. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

RESUMEN

La reforma del año 2012 a la Ley Federal del Trabajo se ajustó al modelo económico y político neoliberal que proclama el ajuste del factor trabajo a las exigencias del mercado. El principio tuitivo de la clase trabajadora del Derecho del Trabajo ha sido acotado y en algunos casos revertido. El concepto “trabajo decente” fue acuñado por la Organización Internacional del Trabajo conceptualizándolo como “un trabajo productivo, que genere suficientes ingresos para satisfacer las necesidades básicas de todos los trabajadores y trabajadoras, así como de sus familias con protección social y condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana”. En la reforma de 2012 a la Ley Federal del Trabajo, se planteó como uno de sus fundamentos básicos la incorporación del concepto “trabajo digno o decente”. Sin embargo, algunos cambios significativos introducidos por la reforma a la Ley Federal del Trabajo, como fueron la regulación de los contratos atípicos, el silencio frente a la práctica de formular contratos bajo la modalidad de “contratos de prestación de servicios”, y el acotamiento en el pago de salarios vencidos, acusan una tendencia a desproteger al trabajador. Con ello se generó un marco normativo contradictorio de uno de los principios históricos del Derecho del Trabajo como es el principio tuitivo de la clase trabajadora, cuya aplicación se ve amortiguada por el criterio economicista que orientó la reforma.

PALABRAS CLAVE: reforma laboral, trabajo decente, precarización del trabajo.

ABSTRACT:

The year 2012 to the Federal labour law reform was adjusted to the neoliberal economic and political model which proclaims the factor setting work to the demands of the market. It's essentially protective principle of the working class of the labour law has been limited and in some cases reversed. The concept of “decent work” was coined by the International Labour Organization conceptualizing it as “productive work, generating enough income to meet the basic needs of all the workers and their families with social protection and conditions of freedom, equity, security and human dignity”. In 2012 at the Federal labour law reform, was raised as one of their basic fundamentals incorporating the concept ‘worth or decent work’. However, some significant changes introduced by the reform to the Federal labour law, such as the regulation of atypical contracts, silence against the practice of formulating contracts under the form of “provision of services” contracts, and the shoulder on the payment of overdue wages, show a tendency to check out the worker. Thus a regulatory contradiction of one of the principles of the labour law was generated as it is its essentially protective principle of the working class, whose application is buffered by the economic criterion that guided reform.

KEYWORDS: labour reform, decent work, casualization of work.

1. Introducción

La reforma a la Ley Federal del Trabajo aprobada y promulgada en el año 2012 se ajustó al modelo político y económico neoliberal que proclama y exige el ajuste del factor trabajo a las exigencias del mercado, teniendo como principales referentes a la productividad y a la competitividad, en contra de los principios y valores de la justicia social, que tienen como uno de sus principales postulados el trabajo digno o decente.

La orientación adoptada por la reforma mencionada trajo como consecuencia un cambio de propósito de la legislación laboral, pues dicha reforma fue considerada como una de las “reformas estructurales necesarias para alcanzar el desarrollo económico que el país demanda”, por lo que se argumentó que facilitaría la generación de empleos, toda vez que la Ley Federal del Trabajo, en su texto vigente antes de la referida reforma posibilitaba una serie de excesos y abusos por parte de los trabajadores cuyas exigencias reivindicatorias de mejores prestaciones y condiciones de trabajo ponían en riesgo la inversión de capital al generar estancamiento en las utilidades y un fenómeno inflacionario, riesgos y costos que el factor de producción capital se negó a asumir, por lo que éstos se trasladaron al factor de producción trabajo, efectuando con la reforma a la legislación laboral una serie de ajustes a efecto de que el factor de producción trabajo asuma los riesgos que generen las fluctuaciones de los mercados de bienes y servicios y los mercados financieros.

En este contexto, la reforma a la legislación del trabajo, con su marcada orientación economicista, introdujo una serie de disposiciones que modificaron el régimen de relaciones laborales en virtud de que fueron acotadas las derivaciones y efectos inherentes a la relación laboral, cuyo resultado ha sido la existencia de una serie de contradicciones o antinomias en el mismo cuerpo de la Ley Federal del Trabajo, con la consecuente precarización del trabajo.

El principio tuitivo de la clase trabajadora del Derecho del Trabajo ha sido acotado, y en algunos casos, revertido con la referida reforma. De ahí que dicha reforma sea contradictoria y hasta atentatoria del principio del trabajo digno o decente, que fue establecido en el artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo como objeto de las normas del trabajo.

2. El trabajo decente

El concepto “trabajo decente” fue acuñado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y lo define como “un trabajo productivo, que genere suficientes ingresos para satisfacer las necesidades básicas de todos los trabajadores y trabajadoras, así como de sus familias con protección social y condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana”.

La anterior concepción del trabajo decente, surge como respuesta a las tendencias globalizadoras de la economía, que ha producido modificaciones sustanciales en las formas de organización para el trabajo, que han incidido en las formas de empleo y de contratación y en las condiciones de trabajo y, “particularmente, en las tensiones por las que atraviesan los actores de la relación laboral, tanto desde la perspectiva de las empresas como desde la de los trabajadores.”¹

Esta incidencia, conforme los señala Malva Espinoza, genera las siguientes tendencias:

- a) cambios en el empleo, con una tendencia creciente a altas tasas de desempleo y precarización del mismo.
- b) Flexibilización en el mercado de trabajo, con una tendencia creciente a la inestabilidad del empleo y a altas tasas de rotación.
- c) Cambios en la normativa laboral, con una tendencia creciente a la desprotección de la parte laboral.
- d) Reestructuración de los sistemas de seguridad social (fondos de retiro, seguro de

¹ Espinoza, Malva. *Trabajo decente y protección social*. Oficina Internacional del Trabajo, Central Unitaria de Trabajadores de Chile, 2003. p. 1.

desempleo, prestaciones de salud), con una tendencia creciente a segmentar la oferta y la cobertura y a aumentar los niveles de exclusión.

- e) Debilitamiento del sindicalismo y de las negociaciones colectivas, con una tendencia creciente hacia la pérdida de derechos adquiridos y/o una disminución de las exigencias reivindicativas.
- f) Debilitamiento del rol del Estado como asignador de recursos y como agente redistributivo del ingreso, con una tendencia creciente a dejar que sea el mercado el que regule el empleo, los salarios y las prestaciones sociales.
- g) Fortalecimiento de la autonomía empresarial no sólo para la toma de decisiones económicas, sino también para definir unilateralmente las condiciones de trabajo y de salarios y los márgenes de rentabilidad que quieren alcanzar para sus negocios.²

Explica la misma autora que estas tendencias son presentadas por empresarios, autoridades de gobierno y por los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y otros agentes privados), como estrategias necesarias para la competitividad internacional, sin importar los costos que tienen para los trabajadores de los países en desarrollo que no cuentan con sistemas de protección social de cobertura universal ni con mecanismos para hacer frente a la cesantía y a la precariedad del trabajo, y que además enfrentan dificultades para obtener trabajo, desigualdad en el ingreso y el debilitamiento y pérdida de los derechos laborales y de la seguridad social.³

Ante este panorama, la misma autora pregunta: “¿cómo generar o reconstituir un sistema de relaciones laborales, que se haga cargo de todas estas heterogeneidades que respete los derechos humanos y que permita la libertad de asociación y de gestión de las demandas,

que asegure una distribución razonable de la riqueza generada por el trabajo y que mantenga normas de protección básicas sin afectar los resultados económicos?”⁴

En seguida ofrece la siguiente respuesta: “En este contexto el paradigma de ‘trabajo decente’ contribuye a un debate necesario, ya que en su concepción incluye una ‘idea’ o si se quiere un tipo ideal, en el que en un extremo está la inseguridad, la exclusión, la desigualdad y el irrespeto a los derechos laborales y, en el otro, están la seguridad, la integración, la igualdad y el pleno respeto a los derechos humanos, es decir, la situación deseada”.⁵

De acuerdo con Malva Espinoza, los contenidos asignados al trabajo decente, después de un proceso evolutivo del concepto, son:

1. Empleos de calidad y en cantidad suficiente.
2. Ingresos adecuados.
3. Seguridad en el empleo.
4. Con formación profesional continua y pertinente a la empleabilidad.
5. Con respeto a los derechos de los trabajadores.
6. Fortalecimiento sindical y negociación colectiva.
7. Con participación de los trabajadores en las decisiones de política económica y social.
8. Con diálogo social y tripartismo.
9. Con protección social en el empleo y en la sociedad.
10. En condiciones de libertad.
11. Con equidad para todos los miembros de la sociedad.
12. Con dignidad.⁶

Considero que estos doce contenidos se sustentan en un principio ético que obliga al Estado a ejercer un control en los procesos económicos, esto es, que

2 *Ibidem*, p. 1.

3 *Ibid.*, p. 2.

4 *Ibid.*, p. 4.

5 *Ibid.*, p. 4.

6 *Ibid.*, p. 6.

. . . implica la necesidad de pensar en alternativas de política económica y de estrategias empresariales y sindicales que, manteniendo los objetivos de competitividad de las economías, puedan minimizar los efectos negativos sobre la fuerza laboral y permitir avanzar hacia un modelo económico de mayor equidad.

También requiere una toma de posición respecto de la estabilidad democrática y la gobernabilidad. Un deterioro creciente de la situación laboral, una acentuación de la inseguridad, la exclusión y la desigualdad son amenazas a la paz social y al progreso y desarrollo de nuestras sociedades. Las sociedades democráticas no pueden obviar el hecho de que el éxito de sus economías está íntimamente ligado a los logros sociales, a una cultura de respeto a los derechos de todos y a una creciente y más organizada participación de la sociedad civil en las grandes decisiones políticas. En el ámbito laboral esto se traduce en la existencia de un sindicalismo con mayor injerencia y participación en todos los niveles de decisión de las políticas económicas y sociales que se implementan en los países.⁷

En una noción amplia, la Organización Internacional del Trabajo ha conceptualizado el trabajo decente en los siguientes términos:

El trabajo decente resume las aspiraciones de la gente durante su vida laboral. Significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar del trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres⁸.

La noción de trabajo decente construida por la Organización Internacional del Trabajo se basa

en el reconocimiento de que el trabajo es fuente de dignidad personal y de estabilidad personal. De acuerdo con esto, y siguiendo a Thomas De Koninck, la naturaleza humana, cuyo principal atributo es la *dignidad*, “se identifica también con la libertad, una libertad que <<es ejercida por cada cual respetando la libertad del otro [. . .] Es en esa libertad, concluye Hottois, <<donde reside la dignidad del hombre como tal: su valor ético, el hecho de que el hombre no sea una cosa>>”⁹.

De acuerdo con el anterior marco teórico-conceptual, puede inferirse que el trabajo decente constituye un principio orientador de la regulación de las relaciones de trabajo, que sustentado en el reconocimiento de la dignidad de la persona del trabajador y de los derechos fundamentales, los liberales y los sociales, constituye “un factor fundamental para reducir la pobreza de las personas en su vida laboral, lograr una remuneración justa y equitativa, como factores que permitirán generar estabilidad familiar y desarrollo personal, asimismo para promover la justicia, igualdad de género y protección contra presiones y acoso laboral; lo anterior constituye el pilar de la paz en las comunidades y en la sociedad”¹⁰.

En el contexto de la globalización, que ha generado nuevas formas de relaciones laborales en los países, provocando anormalidades en la calidad del trabajo, es decir en el conjunto de condiciones que contribuyen a concretar aspiraciones personales de los trabajadores, tales como la estabilidad en el empleo, el ingreso remunerador justo y equitativo, la seguridad social, la libertad de asociación y negociación colectiva, el diálogo tripartita y la inclusión de la perspectiva de género, la protección contra el acoso y el hostigamiento y el respeto pleno de la dignidad de la persona del trabajador, el concepto del trabajo decente orienta a la estructuración de formas y programas para la defensa de los derechos humanos, a los que se encuen-

7 Ibid., p. 2.

8 Organización Internacional del Trabajo. www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm Consulta: noviembre 10 de 2012

9 De Koninck, Thomas. *De la dignidad humana*, Dykinson, Madrid, 2006. p. 29.

10 Trujillo Flores, Mara Maricela, et, al. *El trabajo decente en México. Conceptos, diagnóstico, avances y retos*. Instituto Politécnico Nacional, México, 2013. p. 167.

tra indisolublemente unido, y la defensa de los derechos laborales de los trabajadores.¹¹

En relación con lo anterior, Mara Maricela Trujillo Flores y colaboradores, destacan que:

El mundo actual se desarrolla bajo un nuevo orden económico mundial, que como se mencionó, es llamado globalización. Además de los cambios que provoca esta mundialización, también están presentes una revolución tecnológica y una crisis de los paradigmas para interpretar la realidad. En el ámbito laboral hoy tenemos un tipo de empresa muy diferente a la del siglo XX; un tipo de trabajador diferente al obrero, empleado o profesional que iniciaba su carrera laboral pensando en la estabilidad y la movilidad ascendente, y una regulación laboral que está siendo rebasada por la inseguridad, la flexibilización de la empresa y del empleo, y por la cultura y la ideología de empresarios y obreros.¹²

Además explican los autores referidos, que este proceso de desestructuración se produce en América Latina, en sociedades que nunca fueron plenamente industriales y en Estados que nunca llegaron a ser de bienestar pero que aspiraron a alcanzar un modelo de desarrollo económico, social y político más integrador que excluyente, más democrático que autoritario; la incógnita es saber si el desarrollo económico, la democracia y la equidad son compatibles o si por el contrario, los mandatos de la competitividad económica van a acentuar las tendencias negativas sobre los trabajadores, acrecentando el número de masas desposeídas, inseguras y miserables.¹³

3. El concepto de trabajo decente en la Ley Federal del Trabajo

El derecho de toda persona al *trabajo digno y socialmente útil*, establecido como una directriz política en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en

virtud de que se trata de un *estándar que propone como objetivo una mejora en los ámbitos económico, político o social de los trabajadores*¹⁴, visto desde una dimensión social, implica el deber del Estado mexicano de procurar la integración de las personas a la sociedad y a la producción de manera responsable y con niveles de vida que les permitan la satisfacción plena de sus necesidades; el trabajo digno es condición para el fortalecimiento del tejido social y el desarrollo en libertad de la persona como ser humano.

En la reforma del año 2012 a la Ley Federal del Trabajo, se planteó como uno de sus fundamentos básicos, la incorporación del concepto *trabajo decente*, considerándolo acorde con “*la aspiración que nuestro texto constitucional prevé como trabajo digno*”. Uno de los objetivos de la reforma, según lo anterior fue el de incorporar la noción de trabajo decente que promueve la Organización Internacional del Trabajo, para destacar los elementos que deben imperar en cualquier relación de trabajo; así en el artículo 2º de la Ley se incorporó esta noción en los siguientes términos:

Artículo 2º. Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.

Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la liber-

11 *Ibidem*, pp. 168 y 169.

12 *Ibid.*, p. 173.

13 *Ibid.*, pp. 173 y 174.

14 Dworkin, Ronald. *Los derechos en serio*, 5ª reimpression, Ariel, España, 2002, p. 72.

tad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.

Se tutela la igualdad sustantiva o de hecho de trabajadores y trabajadoras frente al patrón.

La igualdad sustantiva es la que se logra eliminando la discriminación contra las mujeres que menoscaba o anula el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito laboral. Supone el acceso a las mismas oportunidades, considerando las diferencias biológicas, sociales y culturales de mujeres y hombres.

Considero que el concepto *dignidad humana*, cimiento sobre el cual ha sido construida la definición de trabajo decente establecida en la Ley Federal del Trabajo, es rebasado por el mensaje moral que encierra, el cual se encuentra precedido por una exigencia universal de origen filosófico anterior a cualquier reconocimiento de orden jurídico porque siempre ha existido la exigencia de que “*algo se le debe al ser humano por el mero hecho de que es humano*” según las palabras de Paul Ricoeur¹⁵.

Es necesario comprender los alcances de la definición de trabajo decente que ha sido establecida en el artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo; la idea del trabajo digno o decente se encuentra estrechamente relacionada con el derecho a la vida; tener un trabajo digno es una aspiración humana ya que se considera que con ello se puede alcanzar un ideal de desarrollo personal y calidad de vida.

El trabajo digno o decente es un derecho humano. Y en el reconocimiento y garantía del ejercicio de los derechos humanos, nuestra Constitución Política establece en el artículo 1°, segundo párrafo que: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

Así pues, en la definición legal contenida en el artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo, pueden apreciarse los siguientes elementos:

- a) El respeto pleno a la dignidad humana del trabajador.
- b) No discriminación.
- c) Acceso a la seguridad social, cuya premisa debe ser la solidaridad social.
- d) Percepción de un salario remunerador.
- e) La capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos.
- f) Cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo, debe ser garantía de protección de la integridad física y emocional del trabajador.
- g) Respeto irrestricto de los derechos colectivos de los trabajadores.
- h) Tutela de igualdad sustantiva o de hecho de trabajadores y trabajadoras frente al patrón; supone la no discriminación de las mujeres y el acceso a las mismas oportunidades.

El desglose de los elementos contenidos en la definición de trabajo decente establecida en el artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo, permite advertir que constituye un amplio catálogo de principios protectores de los trabajadores, concordantes con la garantía de respeto y protección de los derechos humanos reconocidos en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que garantiza a las personas la protección más amplia conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y también en concordancia con los principios de la justicia social establecidos en el artículo 123 de la misma Constitución. Por otra parte, en el texto reformado de la Ley Federal del Trabajo, quedó establecido en el artículo 3° que “*El trabajo es un derecho y un deber sociales*” y que no podrán establecerse condiciones de trabajo que atenten contra la dignidad humana, es decir, condiciones contrarias a los principios enunciados en la definición del trabajo decente establecida en la Ley.

15 Citado por Thomas De Koninck, op. cit. p. 28.

Sin embargo, en el contexto de la reforma laboral no puede perderse de vista que la reforma de carácter neoliberal a la Ley Federal del Trabajo contraviene los principios y las directrices del artículo 123 constitucional, los que tienen como premisas la libertad y la dignidad del trabajador y el valor de la justicia social. Con la reforma a la Ley Federal del Trabajo en el año 2012, se ha dado paso a un ideario fundamentalmente economicista que vulnera los derechos sociales fundamentales; la lógica propia del Derecho del Trabajo es la de conseguir el equilibrio y la justicia social entre los factores de la producción, y en consecuencia, la de frenar los posibles abusos de una situación de poder que se traduce en posiciones de mando y obediencia. La flexibilización de los derechos laborales establecida por las reformas a la Ley Federal del Trabajo rompe con esta lógica, pues mientras que en el artículo 2º de la Ley se establece, como ya ha sido señalado, que “las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales”, las reformas y adiciones atienden a un pensamiento economicista, para dismantelar o flexibilizar un entramado de medidas de protección y respaldo al trabajador para facilitar las supuestas inversiones cuyo modelo de funcionamiento muchas veces es el de instalarse hasta en tanto convenga trasladarse a otro punto, por lo que requieren de un abaratamiento de la fuerza de trabajo, generando incertidumbre y trabajo precario y trasladando al trabajador los riesgos y responsabilidades.

De lo expuesto hasta aquí se sigue que cualquier atentado a esa libertad del hombre-trabajador, es un atentado a su dignidad y rompe con el propósito de la Ley de propiciar el trabajo decente.

Pese a lo anterior, algunos cambios significativos introducidos por la reforma a la Ley Federal del Trabajo acusan una tendencia a desproteger al trabajador, entre los que pueden mencionarse: la flexibilización del empleo, la pérdida de derechos adquiridos, la obstaculiza-

ción de exigencias reivindicativas y la disminución de la seguridad social.

4. Contradicciones en la reforma del año 2012 a la Ley Federal del Trabajo

En atención a los límites de este trabajo, sólo habré de referirme en este apartado a las contradicciones al principio del trabajo digno o decente, derivadas de la reforma en relación con la legalización de contratos atípicos de trabajo y la legalización de los despidos injustificados.

Con la reforma del año 2012 a la Ley Federal del Trabajo, se han legalizado formas de contratación tales como: contratos a prueba, los contratos de capacitación inicial, los contratos de temporada, los contratos a tiempo parcial, la subcontratación u outsourcing, que son formas de contratación que trasladan al trabajador los riesgos y provocan incertidumbre toda vez que no garantizan seguridad en el empleo, y por otra parte, la reforma no contempla la regulación de las relaciones laborales derivadas de los contratos disfrazados de “contratos de prestación de servicios”, en los que se dan las modalidades de contratación de trabajadores autónomos dependientes y los trabajadores falsos autónomos, lo que significa un fraude a la ley.

Para mostrar la contradicción al principio del trabajo digno o decente derivada de la reforma a la Ley Federal del Trabajo, sólo me refiero al articulado que regula los contratos referidos, por encontrar en ellos las formas más evidentes de flexibilización de derechos laborales y de precarización del trabajo, lo cual es contrario al principio del trabajo digno o decente.

Una característica de las contrataciones a prueba y de capacitación inicial es la de que, según se desprende de los artículos 39 A y 39 B de la Ley, la determinación de si el trabajador acredita o no las capacidades o aptitudes necesarias para el desempeño del trabajo para el que fue contratado, se hace de manera discrecional por el patrón, quien aunque debe tomar en cuenta la opinión de la Comisión Mixta de

Productividad, Capacitación y Adiestramiento y la naturaleza de la categoría o puesto, toma la decisión última para dar por terminada la relación de trabajo sin responsabilidad para él. Cabe precisar que no se encuentran definidas en la Ley ni el papel que juega en estos procesos de prueba y de capacitación inicial la comisión referida ni los procedimientos de evaluación que en todo caso debería llevar a cabo para poder emitir una opinión objetiva al empleador.

Las relaciones de trabajo pactadas para labores discontinuas cuando los servicios requeridos sean para labores fijas y periódicas de carácter discontinuo, en casos de actividades de temporada o que no exijan la prestación de servicios toda la semana, el mes o el año, si bien pueden ser por tiempo indeterminado, tienen la característica de que son suspendidas a la conclusión de la temporada, con la consecuente suspensión de los derechos y obligaciones para ambas partes sin responsabilidad para el trabajador y el patrón, según lo dispone el artículo 42, fracción VIII de la Ley.

Por lo que se refiere al régimen de subcontratación, caben las siguientes observaciones: del contenido de los artículos 15 A, 15 B, 15 C y 15 D, se desprende que el régimen de subcontratación del trabajo, lo convierte en un artículo de comercio, contraviniendo el principio establecido en el artículo 3° de la misma ley laboral, en virtud de que en el artículo 15 A se establece que “El trabajo en régimen de subcontratación es aquél por medio del cual un patrón denominado contratista ejecuta obras o presta servicios con sus trabajadores bajo su dependencia, a favor de un contratante, persona física o moral la cual fija las tareas del contratista y los supervisa en el desarrollo de los servicios o la ejecución de las obras contratadas”; del contenido del texto anterior se advierte que la relación entre el contratante de los servicios o de la obra y el contratista que prestará los servicios o ejecutará la obra, es una relación jurídica de carácter civil, pero debe advertirse que quien fija las tareas y supervisa el trabajo, el servicio o la ejecución que efectúa el contratista, es el be-

neficiario, por lo que el trabajo que realizan los trabajadores se efectuará bajo la subordinación de dicho beneficiario..

De acuerdo con el mismo artículo 15-A, el trabajo bajo el régimen de subcontratación deberá satisfacer las condiciones que enumera, de las cuales se puede inferir que: a) es posible la utilización de los trabajadores en actividades iguales o similares a las que se desarrollen en el centro de trabajo, aunque no debe abarcar la totalidad de las que se desarrollen en el centro de trabajo; b) los trabajos que realicen los trabajadores aportados por el contratista deben tener un carácter especializado, por lo que se infiere que será para efectuar indistintamente tareas diferentes o iguales o similares a las que se desarrollen en el centro de trabajo; c) es incomprensible la contradicción entre los incisos a) y c), ya que mientras el primero permite la utilización de trabajadores en actividades iguales o similares a las que se desarrollan en el centro de trabajo, el segundo mencionado los prohíbe, pues el inciso c) señala que “no podrá comprender tareas iguales o similares a las que realizan el *resto de los trabajadores al servicio del contratante*”. La misma disposición señala que en caso de incumplimiento de las condiciones que enumera, el contratante se considerará patrón para todos los efectos de la ley, incluyendo las obligaciones en materia de seguridad social.

Estos resquicios, derivados de las condiciones establecidas para que pueda realizarse el trabajo bajo régimen de subcontratación, harán posible la elusión del cumplimiento de las obligaciones derivada de la relación laboral, en la que al trabajador no le quedará muy claro quién es su verdadero patrón, en virtud de que difícilmente tendrá conocimiento del contenido del contrato civil de prestación de servicios o de ejecución de obra celebrado entre el contratista y el contratante para poder determinar si se dieron o no las condiciones exigidas por el artículo 15 A de la Ley, lo que le deja una complicación en el caso de conflicto al no quedarle claro a quién demandar el pago de las prestaciones que deriven de esa relación de trabajo, pues a diferencia de la intermediación,

no existe una obligación solidaria entre el contratante y el contratista para garantizar el pago de las obligaciones, tanto las de carácter laboral como las de seguridad social.

Por otra parte, ha venido siendo una práctica la modalidad de los contratos de prestación de servicios, en los que la parte obligada a la prestación del servicio (autónomos dependientes y falsos autónomos) se ve obligada a llevarlo a cabo en las instalaciones del empleador, sujeto a un horario de trabajo, bajo sus órdenes y con los materiales y herramientas proporcionados por el mismo empleador, todo lo cual define una relación de trabajo subordinada a un patrón, pero que al tener su origen en un contrato de prestación de servicios, el empleador, amparado en dicho contrato elude el pago de las prestaciones sociales.

Las anteriores formas de contratación constituyen un claro ejemplo de modalidades que generan incertidumbre y precarización del trabajo, pues el trabajador se encuentra sujeto a condiciones de trabajo desventajosas ya que no se tiene ninguna certeza en cuanto a la duración del empleo, la relación de trabajo es encubierta o ambigua y se está ante la imposibilidad de gozar de los beneficios y prestaciones que generalmente se asocian con el empleo, además de que enfrentan obstáculos para afiliarse a un sindicato.

Por otra parte, es posible encontrar otra contradicción de la reforma laboral al principio del trabajo digno o decente que además rompe con el principio de protección al trabajador, ya que tal reforma legalizó los despidos injustificados, pues al tenor de esta modificación se estableció en el artículo 48 que en el caso de que el trabajador compruebe el despido injustificado sólo tendrá derecho al pago de salarios vencidos equivalentes a la suma del salario que percibiría en un periodo máximo de doce meses si el litigio correspondiente ante la Junta de Conciliación y Arbitraje tiene una duración mayor a dicho periodo o no se ha cumplimentado el laudo, ya que en estos casos, sólo tendrá derecho al pago de un interés que se genere sobre el importe de quince meses de salario, a razón

del dos por ciento mensual capitalizable al momento del pago. La razón esgrimida por el legislador en este caso para justificar la reforma al citado artículo 48 fue la de que los juicios laborales eran prolongados dolosamente por los litigantes y sus abogados, lo cual no justificó con ninguna evidencia y además confundió el carácter compensatorio de los salarios vencidos, a los cuales se tiene derecho en virtud de que es un ingreso que se deja de ganar por un despido injustificado, y pretendió justificar esa reforma con el argumento de que los salarios vencidos no pierden su carácter indemnizatorio, cayendo con ello en grave confusión.

5. Consideración final

Lo anteriormente expuesto permite advertir que la reforma laboral del año 2012 generó un marco normativo que resulta contradictorio de uno de los principios históricos del Derecho del Trabajo como es el principio tuitivo de la clase trabajadora, cuya aplicación se ve atemperada o amortiguada por el criterio economicista que ha olvidado que las personas deben ser el principal objeto de la ley para colocar como primera escala de valores a la productividad y a la competitividad como los principales referentes de la relación de trabajo.

La reforma del año 2012 a la Ley Federal del Trabajo, a pesar de que introdujo como principio básico el de “propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales”, incurrió en graves contradicciones que vulneran este principio y rompen además con el principio de protección al trabajador pues el legislador olvidó o no consideró la lógica propia del derecho del trabajo, que es la de conseguir el equilibrio y la justicia social entre trabajadores y empleadores; en esta lógica, el derecho a un trabajo digno o decente debe ser garantía de un mínimo indispensable de protección al trabajador.

De acuerdo con la tendencia economicista que orientó la reforma, la flexibilización de las relaciones laborales y de los derechos laborales se materializó con la introducción en la Ley de las formas atípicas de contratación para el tra-

bajo, en el silencio en relación con las contrataciones bajo la forma de “contratos de prestación de servicios” y el acotamiento al monto de los salarios vencidos, únicos temas referidos en este trabajo, todo lo cual rompe con la rigidez del derecho del trabajo y sus postulados básicos en defensa y protección de los trabajadores y en franca contrariedad con los principios de justicia social derivados del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo donde se establece que “Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales”; como consecuencia de lo anterior en el mundo del trabajo mexicano se ha generado incertidumbre y precarización del trabajo; se ha perdido de vista que el derecho a un trabajo digno o decente, como derecho fundamental, debe ser garantizado por el Estado en los términos de los artículos 1º y 123 constitucionales. En el contexto referido de la Ley Federal de Trabajo, la concreción del trabajo digno o decente se vuelve nugatoria, es decir, tan sólo una declaración ilusoria.

Bibliografía

- De Koninck, Thomas. *De la dignidad humana*, Dykinson, Madrid, 2006.
- Dworkin, Ronald. *Los derechos en serio*, 5ª reimpresión, Ariel, España, 2002,
- Espinoza, Malva. *Trabajo decente y protección social*. Oficina Internacional del Trabajo, Central Unitaria de Trabajadores de Chile, 2003. Disponible en línea: <http://www.oitchile.cl/pdf/publicaciones/ser/ser007.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo. www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm
- Trujillo Flores, Mara Maricela, et, al. *El trabajo decente en México. Conceptos, diagnóstico, avances y retos*. Instituto Politécnico Nacional, México, 2013.

Análisis argumentativo de la jurisprudencia p/j.98/99 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver “caso Temixco”. Controversia constitucional 31/97

Alma Rosa Solís Ríos, Susana Pacheco Rodríguez

CATEDRÁTICAS DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS DE LA UNIVERSIDAD JUÁREZ DEL ESTADO DE DURANGO

Daniel Guillermo Rodríguez Barragán

ALUMNO DE LA MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES PNPC -CONACYT, DE LA UNIVERSIDAD JUÁREZ DEL ESTADO DE DURANGO.

RESUMEN:

El análisis de la jurisprudencia P./J.98/99 emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver “el caso Temixco”, se justifica por su trascendencia, relevancia jurídica y política que hasta hoy subsiste, a raíz de la emisión de esta sentencia nuestro máximo tribunal de la Nación determinó que mediante la controversia constitucional podía examinar todo tipo de violaciones a la constitución, lo resuelto ha tenido importantes consecuencias para el análisis e interpretación constitucional; a partir de entonces la Corte argumentando que se ha incumplido lo establecido en el artículo 16 Constitucional, se pueden someter a su consideración planteamientos que no tenían relación directa con la constitución, ampliando así su competencia, al determinar que la garantía de legalidad establecida a favor de los gobernados, era también exigible por los gobernantes.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia objeto de análisis, realizó una interpretación axiológica valorativa (Iusfundamentación).

La presente investigación se elaboró siguiendo los lineamientos metodológicos de la teoría de la Argumentación Jurídica.

PALABRAS CLAVE: Argumentación jurídica, Jurisprudencia, Controversia Constitucional, interpretación constitucional, competencia.

ABSTRACT

The analysis of jurisprudence P./J.98/99 issued by the plenum of the Supreme Court of Justice of the Nation to solve “the case Temixco”, is justified by its significance, legal and policy relevance to this day remains, because after this decision our highest court of the Nation determined by the constitutional controversy could examine all kind of violations to the Constitution, the decision has important consequences for the analysis and constitutional interpretation; thereafter the Court arguing that it has breached the establish by Article 16 of the Constitution, to may submit for consideration proposals that were not directly related to the constitution, extending its jurisdiction, deciding the legality guaranty established for the governed, it was also require by the rulers.

The Plenum of the Supreme Court of Justice of the Nation, in the case under analysis, conducted an evaluative axiological interpretation (Ius fundamentation).

This research was developed following the methodological guidelines of the theory of legal argument.

KEYWORDS: Legal argument, jurisprudence, constitutional controversy, constitutional interpretation, competence.

1. Planteamiento del Problema

En 1997 el ayuntamiento de Temixco, Morelos, presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional demandando del Congreso del Estado de Morelos la invalidez del Decreto Número Noventa y Dos mediante el cual se reconocía la jurisdicción del Municipio de Cuernavaca, Estado de Morelos, en las áreas geográficas que contiene dicha resolución, publicado en el Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’, Órgano del Gobierno del Estado de Morelos, de fecha tres de septiembre de mil novecientos noventa y siete; asimismo, del titular del Poder Ejecutivo Estatal, demandaron la invalidez de la publicación del Decreto Número Noventa y Dos emitido por el Congreso del Estado, toda vez que el artículo primero transitorio establece que: “este decreto iniciará su vigencia al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial, con lo que al ordenarse su inclusión en el órgano oficial del Gobierno del Estado de Morelos, iniciaron los efectos del acto cuya invalidez demandaron del Poder Legislativo del Estado de Morelos”.

Mediante la interposición de la controversia constitucional, el ayuntamiento afectado invocó como preceptos violados los artículos 14 y 16 Constitucionales, aduciendo, en lo que interesa, lo siguiente:

El Decreto Número Noventa y Dos, debe ser invalidado porque viola en perjuicio de nuestra representada lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que refiere que ‘Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento ...’. En la especie, y como se desprende del contenido del Decreto Número Noventa y Dos, el Congreso del Estado de Morelos, sin cumplir con la garantía de audiencia al Ayuntamiento de Temixco, le priva de diversas superficies de terreno como son las precisadas en el cuerpo de di-

cha resolución (...) La afirmación en el sentido de que no se respetó la garantía de audiencia al Ayuntamiento de Temixco tiene su fundamento en lo dispuesto por el artículo 7o. de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, que a la letra dice: ‘Artículo 7o. La creación y supresión de Municipios, modificación de sus territorios, cambios de residencia de sus cabeceras municipales y las cuestiones que se susciten sobre límites intermunicipales, serán resueltas por la Legislatura del Estado, con audiencia de los Ayuntamientos afectados y opinión del Ejecutivo Estatal.’ El artículo 115 fracción III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, dice: ‘El gobierno del Municipio se ejercerá por un Ayuntamiento de elección popular directa que se renovará cada tres años. Los Ayuntamientos se integrarán con un presidente municipal y un síndico; además con los regidores electos en el número que determine la ley ...’. El artículo 31 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Morelos, establece: ‘Los Ayuntamientos, que se renovarán cada tres años, se integrarán con un presidente municipal y un síndico electos por el sistema de mayoría relativa y, además, con los regidores electos por el principio de representación proporcional ...’. Como se desprende de la lectura del considerando único del Decreto Número Noventa y Dos que se impugna, la demandada reconoce que ‘... deben ser escuchados en audiencia, por el Congreso del Estado, Ayuntamientos afectados, finalmente se determina que el Congreso debe de recibir la opinión del titular del Poder Ejecutivo, respecto de los conflictos de límites territoriales entre Municipios del Estado, esta soberanía apegada al orden jurídico vigente, en su oportunidad, de manera respetuosa hizo comparecer ante el seno de la misma, a los señores presidentes municipales de Cuernavaca y de Temixco, Sergio Estrada Cajigal Ramírez y Antonio Domínguez Jarillo, respectivamente, quienes fueron escuchados en audiencia en dos ocasiones ...’. Como se desprende de la transcripción que antecede, en el trámite realizado por el Congreso del Estado de More-

los, por el cual se determinó que las distintas superficies de terreno que se reconocieron al Municipio de Cuernavaca, por el Decreto Número Noventa y Dos, publicado en el Periódico Oficial el 3 de septiembre de 1997, no se respetó la garantía de audiencia al Ayuntamiento de Temixco, el cual se integra no solamente por el presidente municipal, sino también por el síndico y por los regidores, por lo que, a pesar de que se hubiera convocado al primero, si no se escucha a todos los integrantes del Ayuntamiento, el procedimiento resulta ilegal y nulo en todas sus partes, ya que no se cumple con disposiciones de orden público, como es la garantía que otorga el precepto que se viola en perjuicio de nuestra representada.

(...)

El Congreso del Estado hoy demandado viola en nuestro perjuicio la garantía de fundamentación y motivación establecida por el artículo 16 de la Constitución Federal, que precisa: ‘... Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento ...’. En el caso que nos ocupa, la demandada no cumple con dicha disposición constitucional, pues como se aprecia de la lectura del decreto que emite no expone los fundamentos jurídicos directamente aplicables al trámite que realiza y mucho menos expresa los razonamientos lógico-jurídicos que le hacen arribar a la conclusión en el sentido de que las diversas fracciones de tierra pertenecen al Municipio de Cuernavaca.¹

De lo anterior se advierte que las violaciones constitucionales enunciadas dentro de los conceptos de invalidez no significaban una violación directa a la Constitución, sino que se trataba de las conocidas como “violaciones indirectas” pues se argumentó que la parte demandada había incumplido con las garantías de debido proceso, fundamentación y motiva-

ción, constituyendo ésta la base de los argumentos presentados por la parte actora, de manera que en la sentencia cuyo estudio se realiza, el problema principal radica en determinar el tipo de planteamientos que se pueden resolver mediante el medio de control constitucional conocido como controversia, por lo que el problema puede enunciarse así: ¿Qué tipo de planteamientos puede estudiar la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver una controversia constitucional?

En consecuencia, no se está en el caso de que el planteamiento principal a dilucidar sea el consistente en si el actor probó o no su acción, sino en determinar la competencia, es decir, si la controversia constitucional resultaba o no procedente para examinar el tipo de violaciones constitucionales invocadas.

1.1 Elementos del problema

Los constituyen determinar la competencia de la Corte al resolver la acción de controversia constitucional y los supuestos de procedencia de la misma. Es en el artículo 105 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se establece la controversia como medio de control constitucional, dispositivo cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
 - a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
 - b) La Federación y un municipio;
 - c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
 - d) Un Estado y otro;
 - e) Un Estado y el Distrito Federal;
 - f) El Distrito Federal y un municipio;

¹ Controversia constitucional, 31/97. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (En línea: 8 de febrero 2016) Disponible en: <http://ius.scjn.gob.mx/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=6215&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

La hipótesis a estudio refiere el supuesto contenido en el inciso i), por lo que en la sentencia que se analiza debía determinarse la constitucionalidad del decreto emitido por el Congreso del Estado de Morelos, el cual a consideración del ayuntamiento de Temixco, resultaba inconstitucional porque en su emisión no se había cumplido con las garantías establecidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales; de manera que la Corte también habría que determinar si estas garantías individuales eran aplicables a la autoridad, esto es, si también podían éstas, en ejercicio de sus funciones, exigir el cumplimiento de las garantías cuando se pretendiera afectar su esfera de competencia.

1.3 Razones que lo hacen interesante

El presente análisis tuvo una trascendencia que hasta hoy subsiste, a raíz de la difusión de esta sentencia, la Suprema Corte de Justicia de

la Nación estimó que mediante la controversia constitucional podía examinar todo tipo de violaciones a la Constitución; a partir de entonces, mediante la acción de controversia constitucional, alegando que se ha incumplido lo establecido en el artículo 16 Constitucional, se pueden someter a consideración de la Corte planteamientos que no tienen relación directa con la Constitución, con lo cual esta amplió su competencia y además determinó que la garantía de legalidad establecida a favor de los gobernados, era también exigible por los gobernantes.

1.4 Mostrar las dificultades que entraña

El tema no es de fácil solución, durante la discusión del mismo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación se sostuvieron tres posturas:²

- a) Declarar la improcedencia bajo la óptica de que examinar cualquier acto proveniente de la Legislatura Estatal para con sus Municipios vulneraría la autonomía local, toda vez de que en controversia constitucional sólo son susceptibles de análisis los aspectos relativos a la invasión de esferas.
- b) Examinar sólo aquellos aspectos que, además de los expresamente previstos en la Carta Magna, se consideren como vinculados a lo constitucional, con los elementos que se dieran en cada controversia sometida a juicio de la Suprema Corte, debiendo circunscribirse esto último a lo relacionado con las formalidades que prevé la Constitución para la validez de todo acto de autoridad (por ejemplo, que se hayan seguido las formalidades esenciales del procedimiento para la formación del acto, si fue emitido por una autoridad competente o si está fundado y motivado).
- c) Abordar el examen de toda cuestión que se llegue a plantear en vía de controversia constitucional.

² Voto P./J.98/99. Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. p. 738.

2. Análisis y evaluación de la argumentación

2.1 Identificar y señalar los argumentos principales

Para arribar a la decisión la Corte estableció ciertas premisas³, que le permitieron formular sus argumentos, las cuales consistieron básicamente en lo siguiente:

- a) En el Estado mexicano existen cuatro órdenes jurídicos, entre los cuales está el jurídico constitucional, junto con otros tres órdenes jurídicos parciales: el Federal, el Estatal, Municipal y el del Distrito Federal (ahora entidad federativa autónoma Estado de México); en oposición a los anteriores, el orden jurídico constitucional es total, al extender su eficacia normativa de una manera absoluta sobre los órdenes jurídicos parciales.
- b) El control constitucional persigue preservar la regularidad en el ejercicio de las funciones competenciales, sin que se rebasen los límites establecidos en perjuicio de los gobernados. Así mismo, una de las finalidades del control constitucional consiste en dar unidad y cohesión a los diferentes órdenes jurídicos parciales en las relaciones entre los órganos o poderes que los conforman.
- c) El fin de la Suprema Corte al resolver las controversias constitucionales consiste en preservar los dos principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los diferentes órdenes jurídicos parciales: (i) el federalismo y (ii) la supremacía constitucional.
- d) El texto constitucional refleja un sistema de valores que en ocasiones pueden presentar ambigüedades, fórmulas genéricas de contenido indeterminado o muy discutibles e incluso contradictorias, y el órgano de control está llamado a actualizar e integrar los valores imperantes en la Constitución, salvaguardando el lugar en que se encuentran dentro del siste-

ma jurídico nacional, pues siempre será la decisión del tribunal constitucional una opción jurídica, pues ella tendrá que emitirse y apegarse al derecho primario.

- e) Las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, cuyo objetivo es lograr el bienestar de la población que se encuentra bajo el imperio de aquéllas, afirmación que encuentra sustento en el análisis relacionado en todos los preceptos de la Constitución.
- f) Los actos de poder e imperio producen efectos en el sistema jurídico nacional que son susceptibles de afectar a los habitantes de cada uno de los diferentes órdenes jurídicos parciales a que se refiere este medio de control constitucional.
- g) No existe razón jurídica para dejar de exigir las obligaciones que imponen las garantías individuales a las autoridades cuando el destinatario del acto, en lugar de ser un gobernado, sea otra autoridad, órgano o ente de poder, perteneciente al mismo u otro orden jurídico parcial.

Con base en las anteriores premisas, la Corte construyó los siguientes argumentos que dan sustento a su decisión:

En primer lugar, asentó el control de regularidad constitucional es una actividad jurídica que no puede ser ubicada, estrictamente, como función propia de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, pues sí lo que pretende el referido control es la salvaguarda del orden constitucional, la función interpretativa y de decisión sobre si un acto de autoridad está o no apegado a la norma fundamental, debe estimarse como una función de carácter constitucional, que no es susceptible de equipararse a ninguno de los órdenes inmediatamente subordinados a la Constitución (federal o local), en virtud de que se permite al Poder Judicial Federal la anulación de los actos de cualquier autoridad federal o local.

En segundo lugar, estableció que la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sis-

3 *Idem.*

tema de un Estado de derecho, conlleva a que su defensa a través de los medios de control de su regularidad debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Constitución.

En tercer lugar, argumentó que la Suprema Corte debe salvaguardar el orden jurídico constitucional, en el que siempre se encuentra el pueblo y sus integrantes y ello justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional deben servir para salvaguardarlo, sin que se pueda admitir ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que en esencia irían en contra del pueblo soberano.

En cuarto lugar, indicó que basta que el acto sea susceptible de afectar el ejercicio competencial de la entidad para que la Suprema Corte pueda determinar su apego al Estado de derecho, lo que se traduce en la salvaguarda de la supremacía constitucional, como orden jurídico total.

En quinto lugar, que no puede existir ninguna limitación para estudiar los conceptos de invalidez por la actualización de una arbitrariedad, cualquiera que sea su connotación:

- I. Incide en la relación armónica entre entidades de diferentes órdenes jurídicos parciales u órganos pertenecientes a uno de ellos, provocando así un desajuste en el orden jurídico total, cuyo fortalecimiento es el objetivo de la controversia constitucional; y
- II. Es en detrimento de los gobernados a los que, en esencia, se trata de servir.

Con base en lo anterior concluye que la Suprema Corte debe velar por el orden jurídico total y, por tanto, conocer de cualquier arbitrariedad sin limitación alguna, porque de no hacerlo, sería en perjuicio de los gobernados.

3 Argumentos secundarios:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia a estudio, estableció que dejar fuera del control algunos actos previstos en los

medios de control constitucional relativos a una mal entendida autonomía estatal; en consideración que en vía de controversia constitucional sólo pueden estudiarse cuestiones relativas a la invasión de esferas de competencia entre los diversos sujetos legitimados o por las características formales (de los conceptos de invalidez), por su relación mediata o inmediata con la norma fundamental o por meras construcciones interpretativas” o “interpretaciones técnicas”, tendría las siguientes consecuencias⁴:

- a) Produciría en muchos casos la ineficacia del medio de control constitucional de que se trate, lo que impediría salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de las libertades y competencias de cada uno de los órdenes jurídicos parciales.
- b) Resultaría contrario a su establecimiento como medio de defensa entre poderes y órganos de poder, cuyo sentido final es el bienestar del pueblo, así como el fortalecimiento del federalismo.
- c) Implícitamente se autoricen arbitrariedades que redundarían en la transgresión del orden constitucional que se pretende salvaguardar.
- d) Se estarían reconociendo y autorizando tácitamente la comisión de infracciones a la Constitución que después no podrían purgarse.
- e) Conduciría prácticamente a la derogación del inciso i) de la fracción I del artículo 105 constitucional, reduciendo el examen de fondo de las controversias constitucionales a un número reducido de casos.
- f) Se eludieron hipótesis en las que, teniendo facultades y cumpliendo los requisitos formales, se cometan arbitrariedades o emitan actos incongruentes que redunden en la desarmonía y desajuste del orden normativo del orden jurídico parcial estatal.
- g) Cumplido, sólo en apariencia, el principio de la autonomía estatal, pues se permitiría que las autoridades estatales incumplieran con la obligación de respetar

⁴ *Idem*

los postulados de la Constitución, y ese es un deber que les impone el artículo 40 de la misma.

- h) La subsistencia de actuaciones arbitrarias que, si bien repercuten en los diferentes niveles de gobierno, quienes en última instancia resienten las consecuencias jurídicas de una decisión o acto de autoridad son los habitantes.

4 Estructura y líneas argumentativas

Es en el considerando quinto de la sentencia donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación expuso los argumentos con los que pretende justificar la decisión tomada, en el mismo enuncia el contenido del artículo 105 fracción I de la Constitución vigente en la época en que se dictó, en el que se establece la procedencia de la controversia constitucional, de cuyo texto se desprende que el objetivo de este medio de control es resolver las controversias que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad del acto o disposición impugnada, por lo que a continuación procedió a determinar el alcance de la frase “sobre la constitucionalidad”, para lo cual primeramente estableció lo que al inicio del presente asentamos como “premisas”, en el siguiente orden:

Se estima que el Estado Mexicano se conforma por cinco órdenes jurídicos, pero antes de establecerlos transcribe los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133, de la propia Ley Fundamental; los órdenes jurídicos a los que hace referencia son el federal, el estatal o local, el del Distrito Federal (ahora Entidad Federativa Autónoma Estado de México) y el constitucional, al cual le otorga el calificativo de “total”, pero antes de hacerlo establece lo que conlleva cada uno de esos órdenes, además que recurre a la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1994 en la que fueron creadas las controversias constitucionales, de la cual concluye como conclusión que el propósito del constituyente fue fortalecer el federalismo mexicano.

Posteriormente la Corte realizó una exposición de los criterios anteriormente sustentados en la controversia constitucional identificada como 3/93, únicamente se atendió a los conceptos de invalidez relativos a violaciones a la Constitución Federal y no así a las que transgredían la Constitución Local, por no trascender éstas al ámbito constitucional federal; en la sentencia que resolvió la controversia 32/97 la Corte estableció que no se trataba de entrar al estudio de una cuestión de legalidad, sino de constitucionalidad, dado que la propia Constitución Federal señala la excepción al principio democrático referente a que el Municipio sería administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, como lo es el de revocación de mandato de alguno de sus miembros por las causas graves que la ley local prevé.

A continuación en la sentencia la Corte estableció que en el seno de ese tribunal se ha sostenido que es viable estudiar los argumentos en que se aducen violaciones indirectas a la Constitución Federal, relacionadas con disposiciones secundarias, con el requisito que de resultar fundadas, provoquen la invalidación del acto impugnado, lo cual se traduce en verificar el procedimiento de formación del acto para determinar si se dio o no cumplimiento a las formalidades esenciales previstas en la normatividad que lo origina, y que por su inobservancia, por vía de consecuencia, resultarían transgresoras de algún dispositivo de la Constitución Federal que prevenga tales formalidades, siendo que, de no ser así, procederá decretar su nulidad, ante la falta de observancia de esos requisitos formales.

Después de realizar las anteriores consideraciones, se manifiesta en la sentencia que nuevas reflexiones llevan al Pleno de la Corte a apartarse de los criterios sostenidos con anterioridad, derivado de la reforma a la Constitución vigente a partir de 1995, cuya finalidad es fortalecer el federalismo. Ahora procede a expresar las razones que la llevan a ese cambio de criterio, comenzando con el siguiente argumento:

Partiendo de la base de que una de las finalidades del control constitucional consiste en dar unidad y cohesión a los diferentes órdenes jurídicos parciales, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que en el texto de la Constitución se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la norma fundamental, produciría, en numerosos casos, la ineficacia del medio de control de que se trate, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de las libertades y competencias de cada uno de ellos.

(...)De acuerdo con el panorama descrito, aun cuando la materia fundamental sobre la que versen las decisiones de las controversias constitucionales se relacionen con actos de carácter político, si su expresión tiene también una connotación jurídica, son susceptibles de ser examinados por esta Suprema Corte de Justicia, dado que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa a través de los medios de control de su regularidad debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, sin que se pueda parcializar este importante ejercicio por meras construcciones interpretativas.

Lo anterior constituye el argumento principal en que se sustenta la sentencia, sin embargo, en cuanto a la estructura de la sentencia, quienes esta analizamos consideramos no es la adecuada, pasa de un tema a otro, se transcriben dispositivos legales de forma indiscriminada e innecesarios, lo que resta cohesión al texto.

Ahora bien, el criterio final de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se vislumbra la respuesta al problema planteado al inicio del presente, se resume en dos de las jurisprudencias emitidas que establecen:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de *fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla*, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, *dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas*, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por *la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su*

*defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control.*⁵

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION INCLUYE TAMBIEN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ORGANOS DE PODER. El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades especialmente las previstas en los *artículos 14 y 16*, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los *artículos 39, 40, 41 y 49* reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los *numerales 115 y 116* consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio Libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación

debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.⁶

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FALTA DE ESTUDIO DE PRUEBAS EN UN PROCEDIMIENTO DE NATURALEZA JURISDICCIONAL, ENTRE ENTIDADES U ÓRGANOS DE PODER, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN. La omisión de examen así como la falta de expresión de las razones por las cuales se otorga convicción al material probatorio por la autoridad que resuelve un procedimiento de carácter contencioso entre entidades u órganos de poder, cuya resolución, por tanto, es de naturaleza jurisdiccional, constituyen vicios que se traducen en violación a los *artículos 14 y 16* constitucionales, por transgresión a las formalidades esenciales del procedimiento y legalidad, dada la falta de exhaustividad y motivación de la resolución correspondiente, dado que todo el material probatorio aportado por las partes debe ser valorado de manera razonada en la solución a este tipo de conflictos.⁷

Del texto de las jurisprudencias enunciadas se desprende, tal como ya se había señalado, que la Corte concluye que mediante la controversia constitucional puede realizar el análisis de todo tipo de violaciones a la Constitución, sin limitación alguna; que el fin último de la con-

⁵ Tesis jurisprudencial P./J. 98/99. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo X, septiembre de 1999. p. 703.

⁶ Tesis jurisprudencial P./J. 101/99. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo X, septiembre de 1999. p. 708.

⁷ Tesis jurisprudencial P./J. 99/99. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo X, septiembre de 1999. p. 706.

controversia constitucional es el bienestar de la persona humana sujeta al imperio de los entes u órganos de poder, y que sí es exigible por las autoridades el respeto de las garantías individuales establecidas en la Constitución.

Conclusiones

Primera: No se está de acuerdo con el argumento mediante el cual la Corte equipara el orden jurídico constitucional con los órdenes Federal, Estatal, Municipal y del Distrito Federal (ahora entidad Federativa Estado de México); en virtud de que refiere la existencia de los órdenes Federal, Estatal, Municipal y del Distrito Federal (ahora entidad Federativa Estado de México); al enunciar los dispositivos constitucionales en los que se contienen las bases para su regulación, lo que no sucede con el “orden jurídico constitucional”, pues no puede hablarse de un régimen de gobierno constitucional del mismo modo del que se habla de un gobierno federal, estatal o del Distrito Federal (ahora entidad Federativa Estado de México); de lo expuesto en la sentencia, se desprende que al referirse a un orden jurídico constitucional se hace alusión a la totalidad de valores, principios, reglas y disposiciones que en la Constitución se contienen, por lo que no es comparable a los tres órdenes jurídicos que enuncia que existen.

Segunda: No se está de acuerdo con la consideración de que el fin del control constitucional es regular sólo los aspectos competenciales, el control constitucional tiene muchos otros fines y existen diversos medios de control establecidos en la propia Constitución, incluso algunos no jurisdiccionales, tales como el Juicio Político (artículos 109 y 110) y las facultades conferidas a organismos autónomos protectores de los derechos humanos (artículo 102), y otros también de tipo jurisdiccional, pero que no tienen por objeto único regular las cuestiones competenciales, como es el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y los medios de control en materia electoral, por lo que limitarse a establecer que su función es regular las cuestiones competenciales no es acertado, pues esa en todo caso es la finalidad de uno

de los medios de control existentes: la controversia constitucional; más aún, la controversia constitucional no es el único medio a través del cual pueden resolverse los conflictos surgidos de las relaciones entre poderes u órganos de un mismo orden jurídico parcial. También existe la fracción VI del artículo 76 constitucional, en la cual se faculta al Senado de la República para resolver este tipo de conflictos.

Tercera: Si bien en la sentencia se dice reiteradamente que uno de los fines del control constitucional (según lo analizado, al referirse a medios de control constitucional, en realidad lo circunscribe realmente la controversia constitucional) es fortalecer el federalismo y la autonomía estatal, con la conclusión a la que llegó se produce lo contrario.

Cuarta: La Corte, como parte integrante del Poder Judicial Federal, se atribuye la posibilidad de resolver los conflictos surgidos al interior de las entidades federativas relacionados con problemas de constitucionalidad estatal, lo que en la práctica conlleva a una anulación de la posibilidad de existencia de un control constitucional local, por lo que los esfuerzos de los Estados integrantes de la federación en llevar a cabo por sus medios el control de su propia Constitución se ve anulado ante la posibilidad de que cualquier conflicto pueda ser resuelto en definitiva por la Corte, lo que da lugar a que pueda presentarse una “controversia sobre controversia”, lo cual ya ha sucedido e incluso con posterioridad a la sentencia que ahora se analiza, en el año 2002 se dictó la tesis jurisprudencial P./J.136/2001 de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES”⁸.

⁸ Tesis jurisprudencial P./J.136/2001 visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. t. XV, enero de 2002, p. 917.

Tesis con la que se reconoce la posibilidad de la existencia de una controversia sobre controversia, por lo que resulta claro que derivado del precedente asentado en la resolución del “Caso Temixco”, la Corte anuló la posibilidad de que las entidades federativas pudieran, por sí mismas, establecer medios de control de su propia Constitución, pues aún cuando no tienen ninguna imposibilidad legal para dotarse de esos medios, al carecer de definitividad daría lo mismo que los tuvieran o no, pues de cualquier modo en última instancia la Corte tendría competencia para entrar al análisis de los actos de autoridad que contravengan la Constitución de cualquier entidad federativa. Por último, en la sentencia objeto de análisis se considera que el fin último de la controversia constitucional es el bienestar del pueblo, no obstante, en los argumentos expuestos en ningún momento expresó que es lo que entendía por bienestar y de qué manera a través de la solución de las controversias constitucionales se puede realizar ese fin, por lo que se considera insuficiencia argumentativa; pues si es una de las bases que da sustento a la decisión tomada, debió cuando menos expresar qué era lo que entendía por “bienestar del pueblo”.

Referencias Bibliográficas:

- ATIENZA, Manuel, *Las Razones del Derecho, Teorías de la Argumentación Jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 5ª reimpresión, México, 2011.
- CÁRDENAS, Gracia, Jaime, *La Argumentación como derecho*, ed. UNAM, 1ª reimpresión, México, 2006.
- GALINDO, Sifuentes, Ernesto, *Argumentación Jurídica*, Ed. Porrúa, 5ª ed, 1ª reimpresión, México, 2014.
- Maccormick, Neil, *La Argumentación Silogista: Una defensa matizada*, Conferencia inaugural de la cuarta edición del curso de especialista universitario en argumentación jurídica, Universidad de Alicante, 21 de mayo de 2007.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La mujer y sus derechos

Clotilde Vázquez Rodríguez

CATEDRÁTICA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS DE LA UNIVERSIDAD JUÁREZ DEL ESTADO DE DURANGO

RESUMEN:

Los derechos de las mujeres son derechos humanos, y comprenden todos los aspectos de la vida: la salud, la educación, el acceso al mercado laboral, la participación política, el bienestar económico, el no ser objeto de violencia así como el disfrute de éstos en condiciones de igualdad y libre de cualquier tipo de discriminación, no obstante en el tema de los derechos, la mujer ha fungido como sujeto activo para el reconocimiento de éstos, ya sea a través de movimientos, protestas, declaraciones tanto en el ámbito internacional como nacional, logrando una amplia legislación en ambos espacios, sin embargo se denota que las mujeres no participan en la política en las mismas condiciones que los hombres, enfrentan situaciones de desigualdad en el mercado laboral y en el acceso a los bienes económicos, entre otros aspectos, por lo que el efectivo ejercicio de los derechos de la mujer sigue constituyendo un reto a lograr.

PALABRAS CLAVE: derechos de la mujer, igualdad, discriminación, movimientos feministas, perspectiva de género.

ABSTRACT:

The women's rights are human rights, and understand all aspects of life: health, education, free access to the labor market, political participation, economic welfare, not to be subjected to violence and the enjoyment of these equal and free from discrimination of any kind, however in the rights issue, she has served as an active subject for recognition of these, either through movements, protests, statements both internationally and national, achieving a comprehensive legislation in both spaces, however indicates that women do not participate in politics under the same conditions as men, face situations of inequality in the labor market and access to economic assets, including aspects so that the effective exercise of the rights of women remains a challenge to achieve.

KEYWORDS: women's rights, equality, discrimination, feminist movement, gender.

La Mujer y sus Derechos.

El hablar de la mujer y sus derechos nos remite al estudio de la igualdad como factor de disputas sociales, políticas, jurídicas, culturales y económicas, por lo que ha venido a formar parte de los fundamentos de todas las luchas por la conquista de los mismos a favor de la persona. Desde una concepción sociológica se hace referen-

cia a la igualdad de oportunidades o derechos, existiendo diversas formas de igualdad dependiendo de las personas o circunstancias, de tal manera que en materia de derechos humanos se habla de igualdad de género, igualdad de razas, igualdad de acceso a la educación, igualdad de oportunidades en el empleo, entre otras.¹

La palabra ‘igualdad’ deriva del griego *eikós* igual, semejante, parecido y del latín *aequalitas*, en general significa “conformidad de algo con otra cosa en naturaleza, forma, calidad o cantidad” así como “correspondencia o proporción que resulta de muchas partes que uniformemente componen un todo”.²

El tema de la igualdad de la mujer ha tenido especial énfasis en materia jurídica buscando, al amparo del marco normativo el reconocimiento de prerrogativas en las diversas esferas de acción que van desde el ámbito laboral hasta el familiar.

Y es que a través de las distintas etapas de nuestra historia Constitucional, la mujer ha tenido poco o ningún reconocimiento a sus derechos; en las constituciones anteriores a la de 1917, no hubo mención de los derechos de la mujer, es hasta en la Constitución de 1917 donde de manera explícita se hace mención de derechos específicos de la mujer, tales como los referentes a la ciudadanía, a la educación, a la protección laboral y a la igualdad jurídica plena entre el hombre y la mujer.³

Así se tiene que es hasta 1953 cuando se da el derecho a la mujer a participar en el voto y a ser votada en cargos de elección popular obteniéndose en las elecciones de 1955 el ejercicio de una diputación por una mujer en el Estado de Baja California nombrándose posteriormente a dos mujeres como Magistradas en el Distrito Federal.

1 Vázquez Rodríguez, Clotilde, *La eficacia de los derechos fundamentales en los grupos vulnerables*, Ed. UJED, Durango, México, 2011, p.23.

2 Carbonell, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, 2ª. Ed., UNAM/Porrúa/CNDH, México, 2006, p.170.

3 Pérez Pintor, Héctor, *La posición de la mujer en la evolución constitucional de México*, ABZ, Información y Análisis Jurídico, número 121, 2000, p. 6 y 7.

No obstante, es hasta la década de los 70° que toma impulso el movimiento feminista conocido como neo feminismo motivado por la falta de oportunidades para intervenir en la toma de decisiones en los diferentes ámbitos, formándose en 1976 la Coalición de Mujeres Feministas y en 1979 el Frente Nacional por la liberación y los derechos de la mujer, grupos que tuvieron como objetivo principal el trabajo sobre tres ejes primordiales: ⁴

- 1) La despenalización del aborto, maternidad voluntaria y la educación sexual.
- 2) Luchar por erradicar la violencia en contra de las mujeres en todas sus formas (física, psicológica, sexual, económica).
- 3) La protección a mujeres golpeadas.

Igualmente en éste período la noción de los derechos humanos toma impulso no solo en la legislación sino a su vez en los diferentes organismos, instituciones, asociaciones, ONGS, buscando que las diferencias y particularidades de la vida de la mujer y sus especiales necesidades de protección, fueren tuteladas.

De esta manera surgen en el terreno jurídico una diversidad de demandas como la igualdad de oportunidades de trabajo lo que conlleva el reconocimiento por la igualdad salarial y el trabajo doméstico; la maternidad voluntaria lo que llevaría posteriormente al aborto libre y gratuito; legislación en materia de violencia tanto sexual como doméstica; cuotas mínimas de participación en los partidos políticos y procesos electorales, entre otras.

Estos movimientos y luchas por parte de grupos feministas han sido reflejo de la situación de desigualdad y discriminación, palabra que hace referencia a situaciones de maltrato, exclusión, trato diferencial y marginación. En forma general se puede aseverar que la discriminación en cualquiera de sus manifestaciones

4 Feminismo en México en los 70°S. (s.d.), obtenida de <http://sociedadequilibrio.jimdo.com/2012/08/02/feminismo-en-m%C3%A9xico-en-los-70-s>, consultada 20 de abril 2016.

siempre conlleva un trato inferior tanto en la obtención y ejercicio de los derechos como en las diversas situaciones sociales.

La exclusión, distinción o segregación derivada de la discriminación atenta contra la igualdad de oportunidades, por lo que normalmente se le considera un atentado al derecho de las personas violatorio del principio de igualdad, convirtiéndose en una de las principales fuentes de desigualdad lo que motiva la privación de derechos como: salud, educación, seguridad social,⁵ situación que ha imperado en la vida de la mujer.

De esta manera la cuestión de la desigualdad social, política, económica, cultural y jurídica de la mujer, fue abordado en el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, al hacer un diagnóstico de la situación en México y definir los retos para superar los obstáculos que se enfrentan en torno al tema, y erradicar en lo posible las condiciones de discriminación que afecta las mujeres.

En este sentido se identificaron como aspectos prioritarios a lograr: el rezago educativo, el acceso a los servicios integrales de salud, abatir y eliminar la violencia, fortalecer las capacidades de las mujeres y propiciar su empoderamiento en todos los niveles y ámbitos de decisión, propiciar una distribución más equitativa de las tareas y responsabilidades domésticas y extra domésticas entre hombres y mujeres, defender y proteger los derechos de las mujeres, combatir la pobreza que aqueja a las mujeres, apoyar a las mujeres trabajadoras y promover una cultura igualitaria que elimine formas de discriminación.

El Programa Nacional de la Mujer, fue el instrumento de política pública que promovió y propició la coordinación con los diversos sectores de la sociedad, para el logro de éstos objetivos.

En la necesidad de acabar con la discriminación de la que ha sido víctima la mujer por razón de su sexo, y ser sujeto activo en el ejercicio de los derechos, se encuentra la motivación de la expedición de leyes protectoras de la mujer y promotoras de la equidad de género, para dar una solución sistemática y formal como son: Ley del Instituto Nacional de la Mujeres, determinando en su artículo 4° como objetivo del Instituto Nacional de la Mujer, el promover la igualdad de oportunidades así como el ejercicio de los derechos y la participación política, social, cultural y económica de la mujer a través de la transversalización con perspectiva de género en todas las políticas públicas.

De igual manera la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación publicada en junio del 2003 establece como prioridad la eliminación de todas las formas de discriminación y el fomento de la igualdad de oportunidades y de trato, creándose para éste efecto el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) teniendo como eje rector la promoción de políticas que contribuyan al desarrollo y la inclusión social así como garantizar el derecho a la igualdad.

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del 2006, en la que igualmente establece como principal estrategia la transversalización de la perspectiva de género.

La idea de igualdad implícita en las nociones de perspectiva de género, discriminación y transversalidad de género, referidos en los cuerpos normativos, encuentran su fundamento jurídico constitucional en el artículo 4°, párrafo segundo de la Carta Magna, el cual establece: “El varón y la mujer serán iguales ante la ley”.

De igual manera en la protección y promoción de los derechos de la mujer se han generado tanto Instrumentos Internacionales como Organizaciones en la defensa de los mismos, entre los Instrumentos regionales vinculantes destacan, la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos de 1993 reconociendo en su

⁵ Vázquez Rodríguez, Clotilde, *La eficacia de los derechos fundamentales en los grupos vulnerables*, Ed. UJED, 2011, Durango, México, p.87.

apartado 18 los derechos de la mujer como parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales, así mismo proclama la erradicación de la violencia y todas las formas de acoso y explotación sexuales, en particular las derivadas de prejuicios culturales y del tráfico internacional estableciendo que son atentados a la dignidad humana.

En el mismo tenor la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing celebrada en 1995 en la que se consideran los derechos de la mujer como derecho humano y se analiza el problema de la violencia contra las mujeres estableciendo en sus apartados 29 y 31, la prevención y eliminación todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas; así como la debida promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres.

La Carta de la Organización de los Estados Americanos y la Convención Americana sobre derechos, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará” 1994, reconociendo entre otros derechos a la mujer:⁶

- el derecho a que se respete su vida;
- el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;
- el derecho a la libertad y a la seguridad personales;
- el derecho a no ser sometida a torturas;
- el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;
- el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;
- el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;
- el derecho a libertad de asociación;
- el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley;

6 Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de Belém Do Pará, obtenida de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>, consultada 25 de abril de 2016.

- el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Determinando que toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

A nivel nacional se cuenta con una amplia legislación en el tema como la ley del Instituto Nacional de las Mujeres, la que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 enero de 2001; ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada en el Diario Oficial en agosto de 2006; ley de Asistencia Social, del 2 de septiembre de 2004; ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, impulsa a las organizaciones civiles que promuevan la perspectiva de género; ley de Desarrollo Rural Sustentable, reforma del 2 de febrero de 2007; ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia, publicada en febrero de 2007.

No obstante la creación de leyes en pro de los derechos de las mujeres, la discriminación en las diversas áreas en las que se desarrolla la mujer sigue persistiendo observándose desigualdades, en las condiciones de trabajo, tipo de empleo, remuneración y la permanencia de actividades económicas con marcadas tendencias masculinas o femeninas.

Así se observa que la tasa de jubilación de las mujeres mayores de 60 años es de 10.62%, y la de los hombres es de 51.62%; 36.43% de los hogares encabezados por mujeres se encuentra en situación de pobreza patrimonial y el 12.84% en pobreza alimentaria; 42.1% de mujeres vive violencia por parte de su pareja en localidades urbanas y 33.3% en localidades rurales.⁷

En este contexto, si consideramos que el principio de igualdad jurídica de hombres y mujeres, “implica el reconocimiento de que

7 Género formación para la igualdad, Las Brechas de Desigualdad. obtenida de <http://puntogenero.inmujeres.gob.mx/Portal/madig/igualdad/seccion2.html>

ambos comparten la misma naturaleza como personas y que por tanto, tienen igual derecho a un desarrollo humano integral⁸ y a su vez, la normatividad tiene como fundamento el reconocimiento de éste derecho, se traduce en consecuencia en la obligatoriedad por parte del Estado de crear el campo normativo sustantivo y procesal adecuado y pertinente para cumplir con las demandas del actual contexto social, jurídico y cultural.

Conclusión.

Las mujeres en México han buscado el reconocimiento de la igualdad familiar, social y jurídica, creándose grupos promotores de los derechos humanos, realizando campañas y manifestándose públicamente hasta lograr que el tema de la igualdad de género entre a la categoría de política pública y en consecuencia se tutele jurídicamente, no obstante y a pesar de los importantes avances jurídicos, existe una enorme brecha que impide el alcance de beneficios o logros de determinadas metas, persistiendo las desigualdades detectándose éstas a partir del lenguaje y de las posiciones que por costumbre, cultura o disposiciones normativas se dan por sentado para hombre o mujer.

Las brechas entre el reconocimiento formal de los derechos de las mujeres y la posibilidad de disfrutarlos, son detectables en los diversos campos de acción ya sea económico, social, político, o cultural.

Por lo que se puede aseverar que si bien, hoy en día las mujeres gozan de más libertad para ejercer sus derechos tales como derechos reproductivos, ejercer un oficio o profesión, participación política, es patente la desigualdad de aún persiste haciendo precaria su situación que, aunada a la discriminación que da lugar a las diversas manifestaciones de la violencia han impulsado a las mujeres a seguir en la lucha por disminuir la brecha entre la norma como derecho sustantivo y el ejercicio de la misma que

implica el acceso real a servicios de salud, educación, empleo, y desarrollo económico y social.

En este sentido se hace necesario que la mujer en la defensa de sus derechos, no solo los conozca sino que en la vida cotidiana ya sea familiar, social, escolar, laboral fomente una cultura que tenga como eje la igualdad entre ambos sexos. En la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) se ha hecho un esfuerzo de síntesis para explicar en forma sencilla, aquellos derechos que son esenciales, innatos, universales y crear una conciencia social en el sentido de que las mujeres merecen el respeto de su pareja, de sus hijos y de los demás miembros de la familia y de la sociedad.

Ello implicaría la determinación de líneas de acción que tengan como única meta el logro de la igualdad no solo en el discurso o en la norma sustantiva sino en el quehacer cotidiano, en la educación familiar y social, validando los derechos de la mujer en todos los espacios.

Referencias bibliográficas

- Carbonell, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, 2ª. Ed., UNAM/Porrúa/CNDH, México, 2006.
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de Belem Do Para. Obtenida de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Constitución Política Mexicana. Obtenida de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- Feminismo en México en los 70°S. Obtenida de <http://socieda-de-equilibrio.jimdo.com/2012/08/02/feminismo-en-m%C3%A9xico-en-los-70-s>.
- Género formación para la igualdad, Las Brechas de Desigualdad. Obtenida de <http://puntogenero.inmujeres.gob.mx/Portal/madig/igualdad/section2.html>
- Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. Obtenida de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/88.pdf>

8 Quiñones Tinoco, Carlos Sergio, *La mujer y el Derecho al Trabajo. Ensayos Jurídicos*, Ed. UJED, COCYTED, Durango, México, 2012, p.63

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Obtenida de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262.pdf>

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Obtenida de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf>

Programa Nacional de la Mujer 1995-2000. Obtenida de nfo4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/342/2.htm?s=iste

Pérez Pintor, Héctor, *La posición de la mujer en la evolución constitucional de México*, ABZ, Información y Análisis Jurídico, número 121, 2000, México.

Quiñones Tinoco, Carlos Sergio, *La mujer y el Derecho al Trabajo. Ensayos Jurídicos*, UJED, COCYTED, 2012, Durango, México.

Vázquez Rodríguez, Clotilde, *La Eficacia de los Derechos Fundamentales en los Grupos Vulnerables*. Ed. UJED, 2011, México.

Mediación en materia de lo familiar: puntos de análisis para el trabajo social

Ana Rosa Rodríguez Durán

DOCENTE DE TIEMPO COMPLETO ADSCRITA A LA FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL DE LA UJED EGRESADA DEL PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS PARA EL APRENDIZAJE DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA DE DURANGO.

Ma. Elena Martínez Jiménez

DOCENTE DE TIEMPO COMPLETO ADSCRITA A LA FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL DE LA UJED, MAESTRÍA EN INVESTIGACIÓN Y ADMÓN. DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CANDIDATO AL GRADO DE DOCTOR POR EL INSTITUTO UNIVERSITARIO ANGLLO ESPAÑOL

Neyda Yareli García Nájera

EGRESADA DEL PROGRAMA DE LICENCIADO EN TRABAJO SOCIAL POR LA UNIVERSIDAD JUÁREZ DEL ESTADO DE DURANGO

RESUMEN:

Los propósitos del artículo es analizar los casos en materia familiar que asistieron al Centro Estatal de Justicia Alternativa del Poder Judicial del Estado de Durango en el primer semestre del 2015, identificar procedimientos de mediación a través de las variables: Caracterización de usuarios, periodos y tipos de solicitud, resolutivos así como establecer análisis trasversales que determinen la relación entre estas variables de estudio, empleando estadísticos prueba de independencia y tendencia central. Los hallazgos 1600 expedientes aperturados el primer semestre del 2015, 342 corresponden a expedientes en materia de lo familiar; 57.6% del sexo femenino, el 90.4% radican en Durango capital, mes de junio mayor demanda de servicios, 31.9% de solicitudes corresponde a servicio de Pensión Alimenticia y Convivencia, 29.5% firman convenio de colaboración como resolutivo de la mediación y el 11.4% son derivados con equipo multidisciplinario, existe dependencia en las variables tipo de resolución y canalización otros especialista.

PALABRAS CLAVE: Mediación, Familia y Trabajo Social

ABSTRAC:

The purpose of the article is to analyze the cases in family matters that attended the State Center of Alternative Justice of the Judicial Power of the State of Durango in the first half of 2015, identify procedures for mediation through the variables: Characterization of users, periods and types As well as to establish cross-sectional analyzes that determine the relationship between these study variables, using a statistical test of independence and central tendency. The findings 1600 files opened in the first half of 2015, 342 correspond to files on family matters; 57.6% of the female sex, 90.4% live in Durango capital, the month of June has a greater demand for services, 31.9% of requests correspond to the Alimenticia y Convivencia service, 29.5% sign a collaboration agreement to resolve mediation, and 11.4% Are derived with multidisciplinary equipment, there is dependence on the variables type of resolution and other specialist channeling.

KEYWORDS: Mediation, Family and Social Work

Introducción

La mediación es considerada como una estrategia para la resolución de conflictos la cual es puesta en práctica de manera frecuente y en diversos ámbitos sin llegar a percibir que se está

ejerciendo principios de la mediación, para el Trabajador Social esta estrategia de atención y resolución de controversias juega un papel importante por la diversificación de los diferentes campos de actuación profesional con los cuales tienen vinculación, así como los diversos sujetos sociales con los que le toca intervenir siendo estos individuos, grupos y comunidades.

Darias señala que “la mediación es un proceso temporalmente limitado, para la resolución de conflictos, que desagudiza o nivela la divergencia, para poder alcanzar un acuerdo, en el cual participa una tercera parte, imparcial o neutral, denominada mediador/a, este profesional carece de poder de decisión, pero su actividad tiene como meta ayudar a las partes a alcanzar un acuerdo consensuado, que además propicie la continuidad de las relaciones”¹ una estrategia para alcanzar estos acuerdos es que el mediador aumente la comunicación y se maximicen las alternativas que atiendan a las necesidades de todos los participantes, este autor menciona que el proceso de mediación es de carácter voluntario, para que los pactos alcanzados, por común acuerdos de ambas partes, se mantengan en el tiempo considerándolo también como un proceso no judicial o extrajudicial.

Por otra parte Álvarez menciona que “la mediación es un procedimiento que supera el texto de la ley siendo su principal objetivo que las partes acudan a un tercero a fin de que la asista para que ellas mismas soluciones sus diferencias”², Medina, Vilches, Otero y Munduarte define este tercero como un “tercero neutral que tercero neutral”³ el cual que asiste a las partes

1 Darias Rodríguez, Dévora. *Mediación Familiar y Trabajo Social. Trabajo Documental o investigación documental*. (pp. 4-56) Universidad de la Laguna. México, 2014, p.23. Recuperado de: <http://riull.uil.es/x-mlui/bitstream/handle/915/236/MEDIACIONFAMILIARYTRABAJOSOCIAL.pdf?sequence=1>

2 Álvarez Medina Blanco. *Una nueva Fórmula de Resolver Conflictos: la Mediación. Datos de Experiencias Internacionales*. 2003, pp.47-52, Recuperado de: <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=d5edf178-bdbb-4764be92-1821a25b9eb2%40sessionmgr114&vid=22&hid=102>.

3 Francisco J. Medina, Virginia Vilches, Marina Otero y Lourdes Munduate. Como se transforman a los negociadores en mediadores. La mediación en los conflictos laborales en Andalucía. *Revista de Psicología del Trabajo y Organizacional*, 30(3). 2014, p. 56. Recuperado de: <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=c93a2777-5f30-44dc-b7c56ce67db7a540%40sessionmgr4003&vid=4&hid=4207>.

para alcanzar una solución voluntaria y negociada al conflicto que enfrentan, propiciando un clima de confianza que permita discutir pacíficamente las diferencias y encontrar espacios de acuerdo.

Armada, Aneas, Soria y Bosch⁴ argumentan que se trata un proceso que puede prevenir, resolver y contener los conflictos inevitables que se producen en la relación personal, por su parte Berrios y Martínez establecen que la mediación “es técnicamente hablando, una forma de negociación asistida y su resultado será un acuerdo negociado”⁵

Romero habla del término mediación familiar el cual se entiende como un “método que construye puentes entre partes en conflicto, generando capacidad de consenso”⁶ el cual proporcionara a la familia un espacio en el que puedan tener cabida todos aquellos temas sobre los que sus miembros deben tomar decisiones, tengan o no tengan relevancia legal, integrando de forma armoniosa tales decisiones y las emociones asociadas a éstas.

La Mediación Familiar representa un eje transversal de los tipos y subtipos en los que se desarrolla la mediación, siendo este componente de la familia, un sistema en el que se viven las interacciones y proceso evolutivos que dan lugar a crisis que demandan su atención y resolución.

La postura de los autores han conceptualizado a la mediación en términos de método, proceso, procedimiento, así como de una capa

4 Inmaculada Armada, Assumpta Aneas, Miguel Ángel Soria y Lluís Bosch, L. *La mediación en el ámbito de la Salud. Medicina Clínica*, 133(5). 2009, p. 89. Recuperado de: http://www.sciencedirect.com/-science?_ob=PdfExcerptURL&_imagekey=1-s2.0-S0025775308002480.

5 María Carolina Berrío y Leopoldo Martínez Felce. *Todo lo que quería saber sobre... Negociación, Mediación y Solución de conflictos, Instituto de Estudios Superiores de Administración, Debates IESA*, 13 (3). 2008. P. 97. Recuperado de: <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=11&si=11&si-d=d5edf178-bdbb-4764-be92-1821a25b9eb2%40sessionmgr114&hid=102>.

6 Fermin Romero Navarro. *La mediación familiar Un ejemplo de aplicación práctica: la comunicación a los hijos de la separación de los padres. El papel del mediador. Revista del Ministerio de Trabajo y asuntos sociales*, (40). 2002, p. 34. Recuperado de: http://eoeepsabi.educa.aragon.es/descargas/H_Recursos/h_1-Psicol_Educacion/h_1.8.Mediacion/07.Mediacion_familiar.pdf

cidad para prevenir y resolver conflictos, otros autores lo han definido como la postura de un tercero neutral que asiste a las partes para el logro de una solución voluntaria, otras corrientes lo definen en términos de negociación asistida, todos los autores establecen al centro de la reflexión a la mediación como una forma de actuar enmarcada en un acto de voluntariedad; de manera que una vez establecida las generalidades del termino de mediación es importante definir una postura como investigador entorno a la mediación por tal motivo para fines de este estudio se define a la Mediación como un procedimiento de resolución de conflictos, el cual es asistido por un mediador imparcial para llevar a cabo sesiones donde las partes involucradas lleguen a un acuerdo de conformidad.

En base a lo anterior es importante declarar que la sociedad misma tiene la posibilidad de establecer nuevas formas de concebir alternativas eficaces para resolver las controversias, dentro de los métodos alternativos de controversia por excelencia se ubica la mediación, está tuvo uno de sus impulsos más importantes a mediados de la década de los 70, cuando la industria de la construcción promovió su utilización como medio de resolver los conflictos y evitar que las partes se involucraran en procedimientos legales, adoptaron la mediación como una alternativa que hasta el día de hoy funciona en la industria y en otras áreas como lo son el campo de la salud y la jurídica.

En la república mexicana se han aperturado centros de mediación con sede judicial en los estados de Aguascalientes, Baja California y Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Ciudad de México, Colima, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Durango.

En el Estado de Durango el Centro Estatal de Justicia Alternativa (CEJA) y de acuerdo con el Licenciado Jesús Antonio Hernández García,

actual Director General del Centro Estatal de Justicia Alternativa, en febrero del año 2005 se lanza una convocatoria para iniciar el Diplomado en Formación de Mediadores y Conciliadores y seleccionar al personal del Centro, el cual inicia el 18 de Febrero del año 2005 y termina el 18 de Junio del mismo año, con una duración de 300 horas aula, fue impartido por el Instituto de Mediación de México S. C. y en el que acuden 380 personas.

El Trabajo Social en el marco procedimental de estas instituciones como lo es el CEJA juega un papel importante, no solo por el perfil de los propios profesionistas que dentro de su estructura curricular para su formación profesional se incluyen el estudio y aplicación de los principios de la mediación sino que además en las funciones sustantivas como lo es la investigación, sistematización y diseño de proyectos entre otros, es que se busca promover acciones conjuntas dirigidas a la resolución de conflictos y de habilitar en el ser humano esta capacidad mediadora. En el siguiente apartado se establecen los objetivos generales y específicos que plantea la presente investigación.

La mediación adquiere una importancia para el campo disciplinar del Trabajo Social derivado de su propósito fundamental el cual es plasmado en la definición establecida por la Asociación Internacional de Escuelas de Trabajo Social (IASSW) y por la Federación Internacional de Trabajo Social (FITS), la cual señala que la profesión del Trabajo Social promueve el cambio social, la solución de problemas en las relaciones humanas y el fortalecimiento y la liberación de las personas para incrementar el bienestar, mediante la utilización de teorías sobre el comportamiento humano y los sistemas sociales el trabajo social interviene en los puntos en los que las personas interactúan con su entorno a los principios de los derechos humanos y la justicia social son fundamentales para el trabajo social.

La formación profesional del Trabajo Social implica la revisión de estrategias teórico metodológicas para la resolución de los conflictos

impulsando en todo momento su actuar alineado a los principios de justicia social, ambos componentes son esenciales en el ejercicio de la mediación, de manera que el llevar a cabo un estudio descriptivo de las condiciones generales en que se encuentran los procedimientos de la mediación en materia de los familiar permitirá al Trabajador Social generar una perspectiva desde la cual podrán establecerse líneas de intervención que le permitan no solo incidir en los procesos de resolución de los conflictos sino además tomar un posicionamiento de observador y de seguimiento a los procesos que se estén desarrollando.

La estructura curricular de los planes de estudio que oferta la Universidad Juárez del Estado de Durango a través de la Facultad de Trabajo Social⁷ establece las siguientes unidades de aprendizaje que ofrecen una perspectiva del estudio e intervención del Trabajador Social en el contexto de la Medición Familiar, la asignatura de Derecho Familiar el cual tiene el propósito de que el alumno, conozca e identifique los derechos, obligaciones e instituciones que se derivan del derecho familiar, para ser utilizados como herramientas tanto en su práctica escolar como profesional. (Plan de Estudios, 1995, Facultad de Trabajo Social); Así como la unidad de aprendizaje de mediación como medios alternativos de solución de conflictos tiene como competencia general intervenir en los conflictos sociales que viven individuos, familias, grupos, organizaciones y comunidades, mediante medios alternativos, contribuyendo con la ciudadanía en su empoderamiento y la garantía de los derechos sociales.

Es por ello que se justifica a través del componente curricular la implicación del desarrollo de un estudio el cual tendrán un impacto de carácter profesional, laboral y social, al desarrollar nuevos esquemas de intervención de la Mediación Familiar desde el campo disciplinar del Trabajo Social.

Método

La investigación corresponde a un diseño transeccional descriptivo que tiene por objetivo analizar los casos en materia familiar que asistieron al Centro Estatal de Justicia Alternativa del Poder Judicial del Estado de Durango en el primer semestre del 2015, identificar procedimientos de mediación a través de las variables: Caracterización de usuarios, periodos y tipos de solicitud, resolutive así como establecer análisis trasversales que determinen la relación entre estas variables de estudio.

Los participantes de la investigación, son los usuarios del CEJA que solicitaron el servicio para darle solución a su conflicto en materia Familiar en el primer semestre del año 2015, el universo 1600 expedientes, se aplicó un muestreo intencional no probabilístico el cual consiste en delimitar los casos que cumplan con los criterios de análisis siendo para este fin la selección del 100% de los expedientes aperturados en el CEJA en el primer semestre del periodo 2015 que correspondían en el tipo de asunto materia de lo familiar de los cuales se integró una base de datos con 342 unidades de análisis para llevar a cabo el tratamiento estadístico.

La técnica empleada en el estudio fue el tratamiento documental y revisión de expedientes los cuales consisten en llevar a cabo una observación sistemática utilizando técnicas de registro es decir a través de protocolos de anotaciones lo que daría lugar a la posterior construcción de la base de datos, para el análisis y tratamiento de la información se construyó una base de datos en el programa SPSS versión 20.0 introduciendo los datos por el criterio muestral con tipificación de variables de tipo nominal y ordinal.

Las Pruebas Estadísticas empleadas son Chi Cuadrado la cual corresponde a una prueba de independencia, para determinar si existe relación entre dos variables categóricas, así como estadística de tendencia central para resumir los conjuntos de valores en términos de media aritmética, mediana y moda.

7 Plan de Estudios 2013, Facultad de Trabajo Social de la Universidad Juárez del Estado de Durango.

Resultados

Análisis Descriptivo de la Muestra

Los siguientes datos contenidos en la tabla 1 corresponden a las frecuencias obtenidas respecto al Periodo cuando fue solicitado el servicio por los usuarios en el primer semestre 2015.

Tabla 1
Frecuencias respecto al periodo en que se solicitó el servicio del CEJA

	Porcentaje válido
Enero	18.1
Febrero	17.3
Marzo	11.1
Abril	13.5
Mayo	17.3
Junio	22.8
Total	100.0

Fuente: Construcción del equipo de Investigación.

En el mes de junio se presenta una mayor tendencia en la recepción de solicitudes para acceder al servicio del CEJA e iniciar un procedimiento en materia Familiar, así como en el mes de marzo se recibió el menor porcentaje siendo es un 11.1%, en seguida se presenta en la tabla 2 las frecuencias respecto al tipo de asuntos en materia familiar que demandaron en servicio los usuarios.

Tabla 2
Frecuencias respecto al tipo de asuntos en materia familiar.

	Porcentaje válido
Pensión	27.5%
Divorcio	22.2%
Pensión Alimenticia y Divorcio	9.9%
Pensión Alimenticia y Convivencia	31.9%
Custodia	4.4%
Reconocimiento	4.1%
Total	100.0%

Fuente: Construcción del equipo de Investigación.

El tipo de asunto que tiene mayor frecuencia de registro siendo el de Pensión Alimenticia y Convivencia lo que quiere decir que es donde la sociedad necesita resolver el conflicto estable-

ciendo acuerdos de permitan generar mejores estados de bienestar donde está de por medio la presencia de los hijos; en la tabla 3 se revisa la procedencia de los usuarios que solicitan el servicio del CEJA.

Tabla 3
Frecuencia respecto a la procedencia de los usuarios del CEJA.

	Porcentaje válido
Capital de Durango	90.4
Algún Municipio de Durango	7.9
Otro Estado de la Republica	1.8
Total	100.0

Fuente: Construcción del equipo de Investigación.

Lo anterior es indicativo que los usuarios que habitan en la Capital del Estado de Durango es quienes acude al CEJA a solicitar el servicio con mayor frecuencia lo que demuestra que la población del contexto local en quien hace uso de este servicio, sin embargo en los municipios de Gómez y Lerdo se encuentran Centros de Justicia Alternativa que dependen de la dirección estatal ubicándose áreas de subdirección, la tabla 4 representa la frecuencia respecto al sexo de los usuarios que solicitan el servicio

Tabla 4
Frecuencias respecto a sexo de los usuarios que demandan el servicio

	Porcentaje válido
Hombre	32.7
Mujer	57.6
Ambos	9.6
Total	100.0

Fuente: Construcción del equipo de Investigación.

La presentación de resultados de la tabla anterior indica que es la mujer quien solicita el servicio del CEJA con mayor frecuencia, por lo que se puede observar el interés y la necesidad manifiesta en este grupo de usuarios por solucionar el conflicto que se presenta en materia Familiar, de manera que se puede hablar que existe una tendencia de género que debería ser observable como factores de incidencia o de es-

tados de mayor vulnerabilidad. En la tabla 5 se presentan los resultados obtenidos en función al Tipo de Resolución con la que se cierran los expedientes.

Tabla 5
Frecuencias del tipo de resolución que tienen los expedientes del centro

	Porcentaje válido
Inasistencia de parte solicitante	7.0
Inasistencia de parte complementaria	15.8
Inasistencia de ambas partes	11.4
Acuerdo entre partes	16.4
Convenio	29.5
A solicitud de parte	18.1
Negativa de parte	1.2
No susceptible a mediación	.6
Total	100.0

Fuente: Construcción del equipo de Investigación.

El tipo de resolutivo que tiene los expedientes son el convenio, el cual representa un documento que estable los acuerdo a los que llegaron las partes y que será turnado a la instancia jurídica para vigilar su cumplimiento, esto demuestra que en su mayoría los usuarios incluidos en la muestra analizada llegan a un acuerdo ratificado frente a un Juez haciéndolo valido de por vida, por otra parte en la tabla 6 se presenta los asuntos que los especialistas

canalizaron para la atención a través de equipo multidisciplinario.

Tabla 6
Canalización de los usuarios con equipo multidisciplinario

	Porcentaje válido
Canalización con equipo multidisciplinario	11.4
Sin canalización con equipo multidisciplinario	88.6
Total	100.0

Fuente: Construcción del equipo de Investigación.

La mayoría de los casos incluidos en el periodo analizado no son canalizarlos con el equipo multidisciplinario esto a criterio del mediador el cual considera que para ser derivado a este servicio se deben cumplir criterios asociados con el desarrollo psicoemocional de los usuarios.

4.2 Análisis de Variables Cruzadas

En este apartado se presentan los resultados obtenidos en el análisis de variables cruzadas lo que permite identificar el nivel de relación que existe entre ambas variables sometidas al análisis, de acuerdo con el estadístico de chi cuadrada aplicable para variables nominales. En la tabla 7 se muestran los valores de contingencia asociados a las variables tipo de asunto y usuarios del servicio.

Tabla 7
Contingencia asociada a las variables tipo de asunto y usuarios del servicio.

	Quien Solicita el Servicio			Total
	Hombre	Mujer	Ambos	
Pensión	19	68	7	94
Divorcio	28	41	7	76
Pensión Alimenticia y Divorcio	13	14	7	34
Pensión Alimenticia y Convivencia	41	58	10	109
Custodia	5	8	2	15
Reconocimiento	6	8	0	14
Total	112	197	33	342

Fuente: Construcción del equipo de Investigación.

Los resultados muestran un nivel de significación bilateral de 0.048 respecto a chi cuadrado de Pearson esto quiere decir que se rechaza la hipótesis estadística demostrando que Si existe relación entre las variables tipo de asunto y usuarios del servicio, es importante señalar que de manera perceptual se aprecia que existe una relación respecto al tipo de servicio y los usuarios

que lo solicitan mostrando como se puede observar, que es la mujer que mayoritariamente solicita el servicio en el tema de pensión alimenticia, no obstante se encuentra 41 casos significativos de hombre quienes solicitan este tipo de demanda. En la tabla 8 se presentan las contingencias asociadas a las variables tipo de asunto y tipo de resolución.

Tabla 8
Contingencia asociada a las variables tipo de asunto y tipo de resolución

	Tipo de Resolución								Total
	Inasistencia de Parte Solicitante	Inasistencia de Parte Complementaria	Inasistencia de Ambas Partes	Acuerdo entre partes	Convenio	A solicitud de Parte	Negativa de Parte	No susceptible a Mediación	
Pensión	6	14	14	14	29	15	1	1	94
Divorcio	4	10	13	10	21	17	1	0	76
Pensión Alimenticia y Divorcio	3	4	0	4	16	6	1	0	34
Pensión Alimenticia y Convivencia	7	20	10	24	31	16	0	1	109
Custodia	2	4	1	2	3	2	1	0	15
Reconocimiento	2	2	1	2	1	6	0	0	14
Total	24	54	39	56	101	62	4	2	342

Fuente: Construcción del equipo de Investigación.

La tabla refleja la contingencia entre las variables tipo de asunto y tipo de resolución, observando que la mayoría de los usuarios que solicitan el servicio del CEJA en materia familiar firman un Convenio como Resolución de su Conflicto respecto al Tipo de Asunto Pensión Alimenticia y Convivencia, el Valor de signifi-

cación chi cuadrada de Pearson es 0.377 esto quiere decir que se acepta la hipótesis estadística la cual señala que NO existe relación entre las variables Tipo de Asunto y Tipo de Resolución, en la tabla 9 se presenta las contingencias respecto a las variables Tipo de Asunto y Canalización al equipo multidisciplinario.

Tabla 9
Contingencia de las variables tipo de asunto y canalización al equipo multidisciplinario

	Canalización al Equipo Multidisciplinario		Total
	Si	No	
Pensión	6	88	94
Divorcio	8	68	76
Pensión Alimenticia y Divorcio	8	26	34
Pensión Alimenticia y Convivencia	13	96	109
Custodia	3	12	15
Reconocimiento	1	13	14
Total	39	303	342

Fuente: Construcción del equipo de Investigación.

En las contingencias de variables tipo de asunto y canalización al equipo multidisciplinario y se observa en la tabla la mayoría de los asuntos no se canalizan a este servicio, el valor de significación en el estadístico Chi cuadrada de Pearson es 0.120 se acepta la hipótesis estadística al señalar que NO existe relación entre las variables Tipo de Asunto y Canalización al Equipo Multidisciplinario

A continuación se presenta en la tabla 10 el análisis de cada una de las variables implicadas en el estudio sometiénolas a la prueba estadística de independencia Chi Cuadrada a partir de las cuales se logra establecer la relación o no relación entre las variables.

Tabla 10
Contingencia de Variables Aplicando la Prueba de Independencia Chi Cuadrada.

	Tipo Asunto	Procedencia	Periodo	Solicitante	Tipo de Resolución	Canalización
Tipo asunto		0.086	0.677	0.048	0.377	0.120
Procedencia	0.086		0.870	0.126	0.987	0.007
Periodo	0.677	0.870		0.233	0.006	0.038
Solicitante	0.048	0.126	0.233		0.000	0.147
Tipo de Resolución	0.377	0.987	0.006	0.000		0.000
Canalización	0.120	0.007	0.038	0.147	0.000	

Nota: > o = valor de significación a 0.05 se acepta Ho, < a valor de significación a 0.05 se rechaza Ho.

Fuente: Construcción del equipo de Investigación.

Los resultados que se presentan en la tabla anterior representa la relación significativa que existe entre las variables analizadas encontrándose que la variable Tipo de Resolución, canalización son aquellas variables que se relacionan cada una con otras 4 variables más los que demuestra que un estudio posterior en el análisis de dependencia e independencia podría estar ofreciendo elementos más demostrar en qué nivel o grado están relacionadas estas variables, así como el tipo de relación que existe entre estas variables, ya que el tipo de análisis estadístico de esta investigación solo está encaminado a conocer la posible o no relación entre las variables.

Una vez concluida la presentación de resultados se continua con la discusión de los mismos a partir del marco teórico referencial que ha sido constituido a partir de del análisis de la literatura, de manera que se esbozan los hallazgos concluyentes de este estudio descriptivo.

Conclusiones y propuestas

1. La caracterización de los usuarios corresponden en su mayoría a mujeres quienes demandan el servicio, procedentes de la Capital de Durango, siendo el mes de junio con mayor solicitud de servicios, estas características permiten identificar una necesidad que va más allá de las realidades ya observadas por este análisis estadístico, esta lectura permite al Trabajador Social contextualizar condiciones sociales-familiares y de genero que están siendo evidenciadas en un sector de la sociedad de Durango, ya que sus habitantes están reconociendo a través de su acercamiento una institución como el CEJA para resolver problemas de la familiar.
2. El tipo de solicitud que predomina es pensión alimenticia y convivencia, solicitada principalmente por las mujeres lo que habla de una separación en la relación de pareja y que en su generalidad estas parejas tuvieron descendencia.

3. Los casos contemplados en el estudio muestra que la mayoría de los usuarios aceptan firmar un convenio donde queden asentados los acuerdos que se llevaron a cabo en cada una de las sesiones de mediación dentro de su expediente, además el porcentaje de los usuarios canalizados al servicio de equipo multidisciplinario como lo pueden ser terapias psicológicas es reducido esto habla de dos posibles realidades, una que va orientada a los criterios que tiene el mediador para considerar necesaria la intervención de un equipo multidisciplinario que brinde un acompañamiento a los usuarios para enfrentar este proceso y otro escenario hablaría de las condiciones de soporte profesional con el que cuenta el CEJA para contar con un equipo de profesionales en los que se incluyen Trabajadores Social, Psicólogos y Terapeutas entre otros, para cubrir en número y calidad este tipo de usuarios.
4. A manera de propuesta se establece la necesidad de generar procesos de capacitación interdisciplinaria que proporcionen a la función mediadora otras herramientas teóricas metodológicas para fortalecer a estos usuarios que acceden en la búsqueda de la resolución del conflicto, pero que además se encuentran vulnerables al interior de su sistema familiar y que el Trabajador Social de acuerdo con Armas De (2003) tienen en su papel de mediador la posibilidad de generar la confianza necesaria entre los miembros de la familia en la búsqueda de consensos que promuevan una comunicación abierta, clara y fluida, la cual es un elemento esencial para lograr una restauración de la crisis que genera los conflictos.
5. Los resultados obtenidos en esta investigación abre la posibilidad de explorar otras variables que permitirían observar influencias que muestren el impacto de la mediación no solamente en una dimensión cuantitativa, sino que permita experimentar los procesos que se viven en esta etapa de la mediación y que ahí más allá una vez que ha sido firmado con convenio de voluntariedad de las partes.

Referencias

- Álvarez, M. (2003). *Una nueva Fórmula de Resolver Conflictos: la Mediación. Datos de Experiencias Internacionales*. Recuperado de <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=d5edf178-bdbb-4764-be92-1821a25b9eb2%40sessionmgr114&vid=22&hid=102>.
- Armada, I., Aneas, A., Soria, M. y Bosch, L. (noviembre, 2009). La mediación en el ámbito de la Salud. *Medicina Clínica*, 133(5). Recuperado de http://www.sciencedirect.com/science?_ob=PdfExcerptURL&imagekey=1-s2.0-S0025775308002480
- Berríos, M. y Martínez L. (2008), Todo lo que quería saber sobre... Negociación, Mediación y Solución de conflictos, Instituto de Estudios Superiores de Administración, *Debates IESA*, 13 (3). Recuperado de <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=11&sid=d5edf178-bdbb-4764-be92-1821a25b9eb2%40sessionmgr114&hid=102>.
- Darias, D. (junio, 2014). Mediación Familiar y Trabajo Social. Trabajo Documental o investigación documental. (pp. 4-56) Universidad de la Laguna. México. Recuperado de: <http://riull.uull.es/xmlui/bitstream/handle/915/236/MEDIACIONFAMILIARYTRABAJOSOCIAL.pdf?sequence=1>
- Medina, F., Vilches, V., Otero, M. y Munduate, L. (septiembre-diciembre, 2014). Como se transforman a los negociadores en mediadores. La mediación en los conflictos laborales en Andalucía. *Revista de Psicología del Trabajo y Organizacional*, 30(3). Recuperado de <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=c93a2777-5f30-44dc-b7c5-6ce67db7a540%40sessionmgr4003&vid=4&hid=4207>.
- Romero, N. (2002). La mediación familiar Un ejemplo de aplicación práctica: la comunicación a los hijos de la separación de los padres. El papel del mediador. *Revista del Ministerio de Trabajo y asuntos sociales*, (40). Recuperado de: http://eoeapsabi.educa.aragon.es/descargas/H_Recursos/h_1_Psicol_Educacion/h_1.8.Mediacion/07.Mediacion_familiar.pdf
- Plan de estudios (2013). Facultad de Trabajo Social de la Universidad Juárez del Estado de Durango.

Consideraciones sobre el concepto de política pública: enfoque ambiental

M.C. César Israel Hernández Ramírez, M.C. Néstor Naranjo Jiménez¹

CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL REGIONAL UNIDAD DURANGO DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL.

Q.F.I. Imelda Rosas Medina²

SECRETARIA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

RESUMEN:

El presente documento consiste en una breve síntesis acerca de los aspectos más relevantes de las Políticas Públicas debido a la importancia que adquieren dentro de la administración pública, así como las acciones operativas que el gobierno utiliza para atender las problemáticas y demandas de los ciudadanos en diversos ámbitos del quehacer nacional. Existen diversas definiciones y consideraciones sobre políticas públicas, pero en general estas deben surgir de la sociedad y ejecutarse a través del gobierno quien definirá su significancia política, social, económica, cultural, ambiental y de otros pareceres que puedan validar su viabilidad desde un enfoque holístico e interdisciplinario, para que sus resultados se plasmen en la mejora de la sociedad sin menoscabo de sus derechos, su calidad de vida y de su entorno.

PALABRAS CLAVE: Políticas Públicas, Administración Pública, Gobierno.

ABSTRACT:

This document is a brief overview about the most important aspects of public policy, because of the importance acquired within the public administration, including operational actions that government uses to address the issues and demands of citizens in various fields of national life. There are several definitions and considerations of public policy, but in general these must come from society and run through the government who define their political, social, economic, cultural, environmental and other views that can validate its feasibility significance from the viewpoint holistic and interdisciplinary, so that the results are translated into the improvement of society without prejudicing their rights, their quality of life and its environment.

KEYWORDS: Public Policy, Public Administration, Government.

Introducción.

En la Administración Pública se encuentran las políticas públicas que surgen con la finalidad de satisfacer directamente las demandas de los ciudadanos y hacer más eficientes las labores cotidianas del sector gubernamental.

Se podrían identificar a las políticas públicas como el conjunto de ideas unificadas por los interesados para la toma de decisiones o líneas de acción que los gobiernos deben de hacer para la atención y/o resolución de la problemática, para reducir los conflictos para una buena gobernanza. Es importante mencionar que un gobierno decide si aplica o no dicha política pública y de ahí sus consecuencias; el ejecutarla denota que la autoridad tiene un propósito común con la sociedad.

La acción de las políticas públicas pueden estar en una gran variedad de áreas, desde el sector educativo, hasta el bélico o defensa de una nación; pueden estar en áreas de salud pública, seguridad social, económicas, fiscales, energéticas, de telecomunicación, infraestructura, deportivas, culturales, ambientales entre otras.

El estudio de las políticas públicas ha supuesto un nuevo enfoque en los estudios sobre la Administración Pública, la cual desde una perspectiva tradicional que acentuaba la legitimidad y la legalidad de la actuación pública, abre paso a una perspectiva que destaca los resultados de la actuación y los instrumentos o procedimientos que permiten mejorarla¹.

González-Tachiquín², plantea que estudiar las políticas públicas más que una disciplina teórica se refiere a una ciencia práctica para la acción, ya que su objetivo es proceder a un mejor entendimiento del proceso de adopción de políticas, de forma que permita establecer un diagnóstico más acertado de la situación y un mejor aprovechamiento de los recursos para la consecución de los fines establecidos.

Algunas definiciones de política pública.

Existe una amplia gama de definiciones de política pública, pero algunas son muy aceptadas como la de Dye³: “Lo que los gobiernos eligen

hacer o no hacer”. Para otros autores como Ball,⁴ las políticas públicas representan la declaración operacional de los valores de una sociedad que buscan definir y prescribir determinadas líneas de acción.

González-Ortíz⁵ dicta varias definiciones de política pública:

“Es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida, segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos.”

“Son normas y programas gubernamentales, decisiones que surgen como resultado del sistema político. Leyes, reglamentos, decisiones de dirigentes y administradores o hasta acuerdos no escritos. Decisiones gubernamentales particulares a una acción”.

“En la terminología de la ciencia política y la administración pública surgen definiciones para el término política (policy) que ha sido descrito como la “forma de actuación”. También se identifica como un programa formal, refiriéndose de manera específica al contenido de lo que se está haciendo y no necesariamente a cómo se hace”.

Para Lane⁶, la política pública es ciencia social aplicada en varios sentidos, primero en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida, segundo, en la investigación y los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos.

Para la formulación de las políticas públicas es importante considerar tres elementos fundamentales que forman parte de ellas: los objetivos públicos del Estado; los programas

1 González-Tachiquín, M.. *El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina*. Quid Iuris. No.2. México. 2005. No 2. p. 99-116.

2 Idem. p. 100.

3 Dye, T. *Understanding Public Policy* Englewood Cliffs. N.J. 1984.

4 Cfr. Ball, S.. *Politics and policy making in education*. Explorations in policy sociology Routledge. London. 1990.

5 González-Ortíz, B. *El concepto de la política pública en la administración pública norteamericana*. Revista de Administración Pública. No. 18. México. 1985. pp. 60-61.

6 Lane, R. *Social Science Research and Public Policy*. Policy Studies Journal. No.1. 1972. pp. 107.

diseñados para cumplir con esos objetivos, así como su impacto en la sociedad⁷.

Por lo anterior, una política pública es una variable, que se puede aplicar en una diversidad de casos o situaciones y, no sólo como concepto se debe comprender ya que varía de acuerdo a la dimensión en la que se analice⁸.

Las políticas públicas son acciones colectivas racionales, diseñadas en el ámbito de lo público, encaminadas a resolver problemas o asuntos de interés público de una comunidad en específico; por lo tanto, constituyen una eficaz herramienta de la sociedad para influir en las acciones orientadas al bien común a partir de mecanismos de participación, corresponsabilidad y rendición de cuentas, trascendiendo el terreno de meramente gubernamental.

Si bien es cierto que lo gubernamental es público, lo público trasciende lo gubernamental, puesto que el análisis y diseño de políticas públicas, constituye una acción corresponsable entre gobierno y sociedad.

Tipos y fases de la política pública.

Desde un enfoque politológico, Theodore Lowi, menciona cuatro tipos políticas públicas:

Las *regulatorias*, donde se regula o controla las actividades de los agentes de un cierto sector o mercado. Imponen obligaciones a los individuos. Sanciones en caso de transgresión de la norma.

Este tipo de políticas sería el caso de la regulación urbanística del suelo o de los derechos de explotación del agua, legislación sobre salud pública (tabaco, alimentos). Existen intereses contrapuestos, que se tienen que llevar al terreno de la negociación entre grupos de poder.

Las *distributivas* se encargan de distribuir, establecer o asignar privilegios, poderes o re-

ursos en base a conductas. Un ejemplo serían los subsidios, subvenciones hacia ciertas actividades, políticas de reparto de tierras. Dotar a la sociedad de recursos públicos no rivales, los cuales son divisibles.

Las *redistributivas* transfieren recursos de grupos sociales, regiones o países a otros. Asignan ventajas a unos grupos de individuos a expensas de otros. Ejemplo como la política fiscal, seguridad social, sistema de pensiones, educación y sanidad. El grado de conflicto es considerable.

Y por último, las *constitutivas* que se refieren a los cambios estructurales que inciden en las reglas de juego, como son las reformas constitucionales o institucionales.

Para Aguilar⁹, las características del proceso de la política pública se observan a través de seis fases.

La *fase de Iniciación* es donde se da el pensamiento creativo sobre un problema, definición de los objetivos, diseño de opciones innovadores, exploración preliminar de conceptos y posibilidades.

La *fase de estimación* es la que a través de la investigación de conceptos y posibilidades, un examen científico del impacto de no hacer nada o de considerar opciones para acciones, examen normativo de consecuencias y desarrollo de planes y posibles programas se da el establecimiento de criterios de funcionamiento esperado.

En la *fase de selección* se eligen posibles opciones, compromisos y convenios, la reducción de incertidumbre sobre las opciones. Asignación de responsabilidades ejecutivas.

La *fase de Implantación*, donde el desarrollo de normas, procedimientos y reglamentos para decisiones pueden modificar las decisiones. Traducción de decisiones en términos opera-

7 Cfr. Nateras, M. E. *Las políticas públicas: ¿discurso o realidad?* Espacios Públicos. 2006. pp. 252.

8 Ibidem.

9 Aguilar, L. F. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Editorial Porrúa. México. 1993. Pp. 20-22

cionales y establecimientos de metas incluyendo un listado de operaciones.

La *fase de evaluación* donde se da la comparación de los niveles de ejecución con los criterios establecidos y la *fase de terminación* donde se determinan los costos, consecuencias y beneficios para reducciones o mejoras requeridas.

Una buena política pública corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática. Son desarrollados por el sector público y frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.

Análisis de las políticas públicas.

Existen diversos enfoques de las políticas públicas, algunos incorporan análisis sistémicos, reflexión sobre aspectos políticos y socioeconómicos que enfatizan los contenidos de las políticas y otros, han centrado sus estudios en el análisis de las diferentes fases o etapas de las políticas públicas, por lo que cobran importancia los actores y los estilos de decisión¹⁰

Para Rivera,¹¹ los ocho pasos para el análisis de políticas de acuerdo al politólogo Bardach Eugene son:

Definición del problema. Estructura la argumentación de la propuesta, identifica los excesos y las deficiencias, da una definición evaluativa y una cuantificación de las variables. Se tiene un diagnóstico de las causas y una definición de la problemática.

Obtención de la información. Buscar la información para el conocimiento del problema previamente definido. Utilizar analogías y similitudes e incluir la opinión de críticos potenciales.

La Construcción de alternativas se parte de lo general a lo particular. Anotar las alternativas propuestas de los actores políticos clave, reducir y simplificar la lista de alternativas. Considerar las variantes tanto en términos de magnitud como de cobertura.

La selección de criterios, aplicar criterios para juzgar resultados y no alternativas. Maximizar el bienestar de las personas, “Costo – efectividad” y “Costo – beneficio” o criterio de “eficiencia”. Criterios prácticos, legalidad, viabilidad política, solidez en condiciones de implementación administrativa y perfectibilidad.

La proyección de los resultados, donde la política tiene que ver con el futuro, no con el pasado y presente. Aquí se puede dar el problema del optimismo, formulación de escenarios y la falta de conocimiento científico y técnico necesario para producir normas racionales y legalmente defendibles. Analizar efectos secundarios no deseados a través de una matriz de resultados. En la *Confrontación de costos,* se debe atender el análisis del mínimo aceptable o punto de inflexión, expresar las ponderaciones y balances en términos de magnitud y dirección (estructurar los costos beneficios).

Para finalizar el análisis de las políticas públicas se debe observar *la decisión,* donde se da la viabilidad de cierto curso de acción y *la Comprobación y retroalimentación* ya que la difusión del análisis de la política pública sujeto a observaciones y críticas de carácter constructivo podrá enriquecerla sustantivamente.

Dye¹² propone un modelo para el análisis de los resultados de la política pública de acuerdo a los insumos recibidos por el sistema político en forma de demanda, estas se manifiestan cuando los grupos o individuos actúan para promover fines, intereses o acciones. Entonces, si los individuos o grupos obedecen las leyes y cumplen sus deberes, se les brinda apoyo del sistema político que incluye todas aquellas estructuras de las instituciones y actividades en

10 González-Tachiquín. Op. Cit. pp. 60-61.

11 Rivera, F. R. 2012. *El proceso y las acciones en el análisis de las políticas públicas.* Revista centroamericana de administración pública. ICAP. 2012. pp. 123-149.

12 Cfr. Dye, T. *Understanding Public Policy* Englewood Cliffs. N.J. 1984.

función para transformar las demandas en decisiones. Las variables socioeconómicas de desarrollo reflejadas como demandas se ejemplifican en los sectores educativos, de la construcción, de finanzas, salud pública, seguridad social y pericial, entre otras, moldean un sistema político que determinará los resultados de la política pública. El sistema político sirve de mediador entre las condiciones socioeconómicas y los resultados.

Para obtener una política pública de excelencia, según Lahera¹³, se debe observar una fundamentación amplia y no sólo específica, una estimación de costos y alternativas de financiamiento, los factores para una evaluación costo-beneficio social y este beneficio social marginal que sea comparado con el de otras políticas. Debe ser compatible con otras políticas públicas por la claridad de objetivos y funcionalidad de los instrumentos, además de contar con indicadores como costos y eficiencias así como los apoyos y críticas probables.

Finalmente, la política pública constituye una estructura sistemática que para facilitar el estudio de los procesos políticos, establece una relación entre las demandas que se hacen al sistema y las etapas de formulación de programas y el resultado de la producción con los resultados.

Consideraciones finales.

1. Las políticas públicas son las líneas de acción que los gobiernos optan por hacer y que directamente resuelven las problemáticas que demandan los ciudadanos, tomando en consideración sus derechos, su entorno ambiental y su calidad de vida. Estas acciones deben contener una visión multidisciplinaria ya que la resolución no sólo concierne a los actores políticos debido a que necesitan opiniones de expertos en un sinnúmero de áreas y realizar el análisis de las problemáticas de manera integral y holística.
2. Dichas políticas en su carácter regulatorio son una herramienta sustancial para el tema ambiental, ya que a través de la gestión del territorio y la movilidad sustentable se pueden determinar las zonas potenciales para la conservación de la biodiversidad o la expansión urbanística.
3. A su vez, deben considerar una planeación con perspectiva y no reguladas por la oferta y demanda del mercado, con orden y coherencia con el entorno natural considerando un desarrollo socioeconómico sustentable para no comprometer los beneficios que obtienen las sociedades gracias a los servicios ambientales.
4. Las políticas públicas, para ser de excelencia en el ámbito de regulación del territorio, deben considerar el costo-beneficio socioeconómico mediante herramientas como el costo de oportunidad, ya que al estimar las pérdidas o ganancias producidas por un cambio de uso de suelo podrían hacer una planificación urbana de manera acertada y con un enfoque de conservación de los beneficios o servicios ambientales del entorno natural para las generaciones futuras.

Referencias bibliográficas.

- Aguilar, L. F. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Grupo Editorial Porrúa. México. 1993. Pp. 20-22. ISBN: 968-842-320-3. Fecha de Consulta: 09 de Junio del 2016. Disponible en URL: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/problemas%20publicos%20y%20agenda%20de%20gobierno.pdf>
- Ball, S. *Politics and policy making in education*. Explorations in policy sociology Routledge Library Editions: Education. London. 1990. ISBN: 978-0-203-80872-6. Fecha de consulta: 09 de Junio del 2016. Disponible en: http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781136670534_sample_823520.pdf
- Dye, T. *Understanding Public Policy Englewood Cliffs*. Prentice Hall. 5th Ed. N.J. 1984.

13 Lahera, E. *Política y políticas públicas*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile. 2004.

- Espinoza, O. *Reflexiones sobre los conceptos de Política, políticas públicas y política educacional*. Education Policy Analysis Archives. Arizona State University. 2009. No.17, pp: 1-13. ISSN: 1068-234. Fecha de consulta: 09 de Junio del 2016. Disponible en URL: <http://www.redalyc.org/pdf/2750/275019727008.pdf>
- González-Ortíz, B. *El concepto de la política pública en la administración pública norteamericana*. Revista de Administración Pública. 1985. No.18. Pp: 60-61. ISSN: 0034-7620. Fecha de consulta: 09 Junio del 2016. Disponible en URL: <http://revistas.upr.edu/index.php/ap/article/view/400/378>
- González-Tachiquín, M. *El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina*. Quid Juris. México. 2005. No 2, pp. 99-116. Fecha consulta: 9 Junio 2016. Disponible en URL: <http://132.248.9.34/hevila/Quidiuris/2005/vol2/6.pdf>
- Lahera, E. *Política y políticas públicas*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile. 2004. eISBN: 1680-8983. Fecha de consulta: 09 de Junio del 2016. URL:http://aprende.contraloria.gov.co:8080/courses/506/Lahera_Eugenio_PP.pdf
- Lane, R. *Social Science Research and Public Policy*. Policy Studies Journal. No.1. Florida State University. 1972. pp.107-111.
- Lowi, T. *Review: American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. World Politics. 1964 DOI: 10.2307/2009452 Fecha de consulta: 9 de Junio del 2016. Disponible en URL: <http://www.jstor.org/stable/2009452>
- Nateras, M. E. *Las políticas públicas: ¿discurso o realidad?*. Espacios Públicos. Universidad Autónoma del Estado de México. 2006. No. 9. pp. 252-274. ISSN: 1665-8140. Fecha de consulta: 9 de Junio del 2016. Disponible en URL: <http://www.redalyc.org/pdf/676/67601715.pdf>
- Rivera, F. R. *El proceso y las acciones en el análisis de las políticas públicas*. Revista centroamericana de administración pública. No. 62. ICAP. 2012. pp.123-149. Fecha de Consulta: 09 de Junio del 2016. Disponible en URL: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/62_63/federico_rivera.pdf

Siglo XXI: ¿estado benefactor o estado neoliberal? La inminente necesidad de reformar la seguridad social en México

Adrián Antonio Tovalín Pineda

ALUMNO DE LA ESPECIALIDAD DE DERECHO SOCIAL DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS DE LA UJED

RESUMEN:

El Sistema de Seguridad Social que ha estado vigente en México ha sido objeto de varios cambios trascendentales que han alcanzado a la forma en que se estructura los sistemas de pensiones y de prestación de servicios de asistencia médica. Actualmente nos encontramos ante una realidad social que rebasa el Sistema de Seguridad Social, como consecuencia directa de una mala proyección en la obtención y administración de recursos, y por ende, un desfinanciamiento del organismo estatal encargado de prestar y garantizar las prestaciones de Seguridad Social.

¿Debe el Estado permitir la participación de la iniciativa privada en los rubros de asistencia médica y sistema de pensiones sin que ello conlleve la pérdida de su calidad de Estado Benefactor al dejar de cumplir con una obligación constitucional de garante del derecho a la salud y a una vida digna?

PALABRAS CLAVE: Estado benefactor, Estado neoliberal, México, Seguridad Social y privatizar.

SUMMARY:

The Social Security System has been in force in Mexico has undergone several major changes that have reached the way pension systems and provision of health care is structured. Currently we are facing a social reality that goes beyond the Social Security System, as a direct result of poor projection in obtaining and managing resources, and hence an underfunding of the state agency responsible for providing and guaranteeing social security benefits.

Should the state allow the participation of private initiative in the areas of health care and pension system without incurring the loss of quality of welfare state by failing to fulfill a constitutional obligation to guarantee the right to health and a dignified life?

KEYWORDS: Welfare state, Neoliberal state, Mexico, Social Security and privatize.

El Estado benefactor, o también llamado Estado de Providencia, se caracteriza por una política intervencionista del Estado con el fin de que se garantice la universalización de la protección social, única y exclusivamente a través del establecimiento de políticas públicas.

El Estado benefactor tiene su origen en el año de 1945 como una consecuencia inmedia-

ta de los efectos producidos por la Segunda Guerra Mundial. Puede ser descrito como una especie de pacto social encaminado a lograr un reparto más justo y equitativo de la riqueza estatal y los beneficios derivados de esta en toda la población. El mundo buscaba que no volviera a repetirse un nuevo conflicto bélico por las mismas causas que originaron el estallamiento de la Segunda Guerra Mundial, o en las acertadas palabras de Liliana Beatriz Constante:

“El Estado de Bienestar fue utilizado entonces, como una fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas para el periodo subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial, en el entendido de que las premisas de aquel limitan y mitigan el conflicto de clases, equilibrando la simetría entre trabajo y capital.”¹

Se considera históricamente que el Estado Benefactor estuvo vigente hasta mediados de los años sesentas, época en la que se convirtió en un nuevo generador de conflictos de clase.

En el caso del Estado mexicano, se considera que en el periodo comprendido de 1950-1980, sufrió una transformación trascendental en el manejo de su políticas públicas al pasar de un Estado Benefactor a un Estado Neoliberal, con búsqueda de prácticas privatizadoras, pero esto no significa, o al menos la realidad social así lo demuestra, que el Estado benefactor vaya, y más aún deba, desaparecer definitivamente, sobre todos en aspectos tan trascendentales como son la previsión y seguridad social, derivado del necesario intervencionismo estatal característico de las políticas públicas implementado por el Estado de bienestar tradicional.

Pero ¿Cómo podemos describir al Estado neoliberal? El principal objetivo del éste es el de reformar al Estado y reducir sus funciones a su más mínima expresión, por constituir sus políticas públicas, características del intervencionismo del estado benefactor, el principal causante de déficit y globalización mundial.

En consecuencia, la actividad estatal debía ser sustituida, en los puntos estratégicos (principalmente en el económico), por la iniciativa privada.

En relación al tema abordado, me permito hacer referencia al pensamiento de Andrea Revueltas, la cual afirma:

“La crítica neoliberal estaba dirigida a impugnar el papel interventor del Estado en la economía: el Estado debía cesar su función reguladora y dejar la actividad productiva en manos de la iniciativa privada y al libre juego de las fuerzas de mercado”².

Pero ¿Realmente se puede hablar en México, de un cambio de un Estado de Bienestar a un Estado Neoliberal? Para comenzar a resolver esta interrogante es necesario remontarse a la década de los 90^s. Este periodo se destacó por la aprobación de una serie de reformas encaminadas a disminuir el poder determinante del Estado interventor mediante la privatización de un gran número de paraestatales.

Es aquí donde se vislumbra el punto medular del presente trabajo “el fin del Estado de bienestar en México”. En mi opinión, existe una correlación directa entre el Estado de Bienestar y el Estado Neoliberal, ya que a pesar de su manifiesto antagonismo, existen puntos en los que convergen e incluso, cronológicamente, el primero complementa al segundo.

La intervención del Estado en la economía sigue persistiendo, pues a pesar de que ha dejado de ser patrón al privatizar empresas y que ha liberado la economía al desregularla significativamente, sigue interviniendo a través de “rígidas” políticas en materia financiera.

Bajo este panorama de conversión en la forma de establecer políticas públicas disímiles de un Estado benefactor a un Estado Neoliberal, el ámbito referente a la seguridad y previsión

1 Constante, Liliana Beatriz; *De que hablamos cuando hablamos del Estado de Bienestar*; [En línea: 14 Abril 2016]. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/leyen/cont/81/lcs/lcs5.pdf>

2 Revueltas Andrea, *Las Reformas del Estado en México: del Estado benefactor al Estado neoliberal*, Revista Política y Cultura No. 3, 215-229, México, 1993, [En línea: 20 Abril 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26700314>

social no podía pasar inadvertido y exento de cambios.

Procedamos a analizar, aunque sea de manera muy breve la realidad social y económica de nuestro país, la cual, en determinados momentos de la historia reciente han fungido como factor determinante en el establecimiento de nuevos mecanismos legales a fin de que la seguridad social cumpliera con uno de sus objetivos principales: garantizar el derecho a la seguridad social.

En mi opinión, los principales motivos que incidieron para la generación de una reforma a la Ley de Seguridad Social de 1973, fueron:

- El crecimiento poblacional; y
- La esperanza de vida de los trabajadores.

En la Ley del Seguro Social de 1973 los trabajadores con solo diez años cotizados podrían obtener una pensión vitalicia a cargo del gobierno federal.

Bajo el escenario de una tendencia privatizadora en la actuación estatal, en el año de 1997 durante la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) fueron aprobadas y publicadas una serie de reformas en materia de seguridad social, que entre los puntos más sobresalientes y a la vez criticables tenemos los siguientes:

- Incrementar el número de años laborados de un mínimo de diez a treinta años, los cuales deben cotizar en el sistema de seguridad social, a fin de que un trabajador pueda obtener su pensión vitalicia;
- El manejo de la pensión vitalicia correrá a cargo de una administradora de ahorros, cuya elección queda a cargo del trabajador.

La implementación de estas dos medidas encuentra su explicación en función de datos estadísticos que reflejaban una realidad desalentadora para los sistemas de seguridad social: eran más los trabajadores pensionados que los

trabajadores activos. En consecuencia, atendiendo al factor esperanza de vida, se estableció la edad de sesenta y cinco años como requisito para que un trabajador pudiera pensionarse.

Es importante mencionar que en la Ley del Seguro Social de 1973, se estableció la edad de sesenta años como la necesaria para que un trabajador pudiera pensionarse, así mismo, cabe aclarar que la pensión por jubilación no era obligatoria para el trabajador, ya que éste libremente podía decidir en que momento tramitar su pensión.

El Instituto Mexicano de Seguro Social, de conformidad con la Ley del Seguro Social de 1997 estableció una tabla³ mediante la cual se puede calcular, en base a porcentajes previamente determinados, el monto de la pensión que el trabajador recibirá en relación a su edad.

- 60 años 75% de la Pensión del IMSS.
- 61 años 80% de la Pensión del IMSS.
- 62 años 85% de la Pensión del IMSS.
- 63 años 90% de la Pensión del IMSS.
- 64 años 95% de la Pensión del IMSS.
- 65 años o más 100% de la Pensión del IMSS.

Si analizamos a detalle los montos que arroja la tabla en relación con la expectativa de vida del trabajador con posibilidad de pensionarse, le resultaba más viable hacerlo a los sesenta años, ya que al final recibía un poco más de dinero, además de que el trabajador goza de mejor estado de salud a esta edad que a los sesenta y cinco años y por ende, disfrutar más tiempo de su pensión.

Es importante destacar que en el caso de nuestra legislación, de manera errónea a mi parecer, se encuentra considerada la idea trabajo como la única fuente para la obtención de las prestaciones derivadas de la de seguridad social; es decir una vinculación directa entre ambos aspectos; en este sentido, es importante resaltar que tanto la Ley de Seguridad de 1973,

3 Ley del Seguro Social, última reforma, 2015 (LSS)

como la de 1997, presentaban esa limitante, solo consideraban a los trabajadores que cuentan con un trabajo “formal” como los únicos con derecho al acceso a los servicios básicos de salud; entendiendo por formal aquellos trabajos en los que el patrón paga las cuotas relativas a la seguridad social, motivo por el cual se deja fuera del plano de éste ámbito a gran parte de la población, el cual no tiene acceso, ni por lo menos, a los derechos básicos de salud, cuya obligación de garantizarlos debiese correr, en cualquier supuesto, a cargo del Estado.

“La seguridad social se establece como un derecho acotado a los trabajadores o a la población que cuenta con un empleo formal, y no como un derecho constitucional, para todos los mexicanos”.⁴

En materia de pensiones, la reforma de 1995-1997 tuvo dos principales objetivos, los cuales fueron determinados en relación a las necesidades del aumento de la población con posibilidad de pensionarse y el aumento de la esperanza de vida de los trabajadores activos, dichos objetivos fueron:

- Formación de las cuentas individuales.
- Cambio del sistema de reparto a uno de capitalización.

Con la formación de las cuentas individuales se buscaba que los trabajadores realizaran aportaciones voluntarias para aumentar su pensión, y que estas fueran administradas sin la intervención estatal, logrando así, establecer y consolidar un mejor sistema de capitalización.

Dentro de los objetivos planteados por la reforma en comento, en mi opinión, le son criticables los siguientes aspectos:

- El seguro de desempleo, está más enfocado en el área de pensiones, que en garantizar el alcance y la calidad de la atención médica asistencial.

- La falta de administración de los recursos económicos de manera eficiente derivado de la multiplicidad de los aparatos administrativos requeridos para organizar y ejecutar la prestación de servicios, han vuelto en el área económica frágil al Instituto Mexicano del Seguro Social, encontrándose limitado para poder garantizar la prestación de la seguridad social a los derechohabientes de la misma, debido a la ausencia de reservas para responder a la creciente demanda de servicios.

En este orden de ideas, podemos llegar a una primera conclusión: *gran parte del problema de los malos resultados de la implementación de la seguridad social en México no se debe solo a la inadecuada consideración de factores poblacionales y de esperanza de vida.*

Con base a lo anterior, si partimos desde el momento de la implementación de las reformas a la Ley de Seguridad Social de 1997 en la que se hizo una proyección de cómo sería la población en algunos años buscando prever que todos los mexicanos, considerados laboralmente, tuvieran acceso a una pensión y mejor atención médica, encontramos que dichos errores proyectivos tuvieron como consecuencia, el colapso del sistema de seguridad social, repitiéndose el mismo escenario catastrófico acaecido en 1973, un sistema de seguridad social insuficiente e inoperante.

Desafortunadamente la realidad actual no es diferente a la acontecida hace diecinueve años en relación al tema de la seguridad social, ya que actualmente la protección social se ve afectada por la globalización y las crisis económicas como factores principales, estas últimas han provocado en México la pérdida de miles de empleos y cierre de empresas.

Con independencia de su forma de gobierno y de que tengan o no implementadas políticas propias del Estado de providencia en lo referente a la prestación de servicios de seguridad social, la situación que predomina actualmente en varios países de Europa, tales como, Espa-

4 Orozco Hernández, Lourdes y Navarro Robles José, David. “Hacia un nuevo modelo de Seguridad Social”, Revista Economía, UNAM Vol. 7 número especial.

ña, sucede un fenómeno socio-jurídico similar al que ocurre en México, “*los organismos estatales encargados de brindar los servicios de seguridad social afrontan una severa crisis existencial y económica*”⁵.

Otro ejemplo histórico de una nación en la búsqueda de una solución viable para la crisis derivada de la prestación de servicios de seguridad social y pago de pensiones nos lo da la nación Chilena, la cual en el año de 1980, implemento una serie de políticas públicas encaminadas a la adopción de un sistema de seguridad social-privado derivado de la falta de sustento financiero de su seguro social.

La razón por la cual me permití hacer referencia al sistema chileno de seguridad social, al cual acertadamente pudiésemos calificar como *sui generis o híbrido*, es en razón de que las causas que propiciaron a la implementación de dicho sistema son muy similares a las que acaecen actualmente en nuestro país.

Siguiendo con el análisis del modelo chileno de seguridad social-privado, nos encontramos variados argumentos que refuerzan las posturas a favor y en contra de su implementación y de los resultados de la misma.

Me permito hacer un breve análisis de dichas posturas a fin de poder visualizar el futuro del Sistema de Seguridad Social en México en sus aspectos más relevantes, atención médica y sistema de pensiones, de concertarse una reforma en ésta materia, si se tomará como ejemplo la estructura del modelo chileno.

En primer lugar se encuentra los argumentos de los defensores de las corrientes neoliberales, los cuales encuentran en el modelo tradicional de previsión social una notoria incapacidad por parte del Estado para garantizar, a mediano o largo plazo, las prestaciones de servicios de salud de calidad, así como, la obtención del pago de una pensión digna para el trabajador una vez retirado. Más aún, sostienen la afirmación de que el Estado, al mantener e

idear las políticas públicas implementadas en materia de seguridad social, en el sentido en el que se ha venido haciendo, más que favorecer al sector obrero, su actuación resulta altamente perjudicial.

En este sentido, los defensores de la corriente neoliberal o también llamados tecnócratas, en el caso de nuestro país, se esfuerzan por convencer de que en la práctica, mejores resultados se podrán obtener si se le permitiera a la iniciativa privada el manejo de la totalidad de las cuestiones relativas a seguridad social, dejando de lado al intervencionismo estatal.

En este orden de ideas, analizando a los defensores de un sistema de previsión y seguridad social garantizado por el Estado, encontramos como argumento base el considerar que cualquier intromisión del sector privado en la prestación de servicios cuya facultad le corresponde única y exclusivamente al Estado, como defensor y garante de un derecho social, colectivo, desembocaría en un caos social, en una transgresión al Estado de Derecho mismo, poniendo en peligro el respeto a un derecho fundamental de todo individuo, ya *que*:

“...resulta contradictorio intentar volver privado lo que en esencia es público, por ser social, por constituir una obligación del Estado que debiese ser considerada irrenunciable, por ende la seguridad privada no puede sustituir a la seguridad social, es esencia, porque ambos conceptos se contraponen”⁶.

Ahora bien, la actualidad de nuestro país en materia de previsión y seguridad social es un panorama bastante desalentador. El Sistema se encuentra rebasado, derivado de las malas proyecciones, principalmente económicas y de expectativa de vida de los derechohabientes, que los organismos estatales facultados en la materia, llámese Instituto Mexicanos del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), han venido realizando. Algunas

5 Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. *El nuevo Derecho de la Seguridad Social*, 2ª Ed. México: Porrúa, 2011. p 82.

6 *Ibidem*, pag. 84.

proyecciones económicas planteadas a quince años nos indican que si no se comienzan a emprender estudios tendientes a realizar una reforma radical, de fondo, no existirán recursos suficientes derivados de los pagos de las cuotas de seguridad social, para el pago de pensiones y prestación de servicios de salud para todos aquellos trabajadores que aspiran al pago de una pensión una vez concluida su vida laboral activa o al haber acumulado las semanas necesarias para su retiro voluntario.

La solución más viable, según los expertos en la materia, debe ir encaminada a establecer un nuevo sistema de pensiones, en el cual, le corresponda al trabajador, la aportación, casi de manera exclusiva, del pago de aportaciones destinadas al ahorro para su retiro, un régimen de seguridad social similar al chileno, al cual ya hicimos alusión en párrafos anteriores.

Es en este punto donde conviene hacer una pausa y analizar los puntos a favor y en contra para la adopción del modelo chileno de Seguridad social-privado.

Puntos a favor:

1. Un manejo más transparente en las aportaciones de los trabajadores en su cuenta individual de retiro.
2. Mejor calidad en las instalaciones médicas destinadas a la prestación de servicios salud.

Puntos en contra:

- En razón de que el gobierno controla el área relativa a las comisiones, no existe una verdadera competencia a fin de que estas bajen su costo en beneficio directo de los trabajadores;
- Las administradoras de ahorros para el retiro cuentan con un rendimiento mínimo garantizado, puesto por el gobierno, por lo cual todas las administradoras invierten de la misma manera y no hay variedad de opciones para elegir una administradora por parte del trabajador.

- La pensión mínima garantizada es demasiado baja, comparándola con la adquisición de la canasta básica en Chile.

La interrogante en este punto sería determinar ¿Qué características debe tener una reforma integral en materia de seguridad social en México?

Una opinión, en función de dar respuesta a la interrogante planteada y la cual me permito hacer alusión, es la contenida en la obra de Ángel Guillermo Ruiz Moreno, el cual cita el comentario vertido por Pedro Ojeda Paullada:

“El panorama contemporáneo de la seguridad social exige de una ley que considerara cuatro aspectos fundamentales:

- Una seguridad social para el futuro;
- Que sea pública;
- Más amplia;
- Más justa.”⁷

Si bien es cierto, dicho comentario iba encaminado a analizar las reformas en materia de seguridad social aprobadas en nuestro país en el año de 1997, no deja de visualizar, en mi particular punto de vista, los elementos fundamentales que debe contemplar una reforma tendiente a propiciar para un verdadero cambio benéfico del régimen de seguridad social.

Si la respuesta fuese, la adopción en la legislación mexicana, de un esquema basado en modelo chileno de Seguridad Social (aprobado en el año de 1980), esto implicaría una reforma en la legislación en materia de seguridad social que forzosamente debiese considerar aspectos tales como:

1. Los trabajadores puedan decidir el no participar en el sistema estatal de pensiones⁸, sustituyéndolo por una contribución a una cuenta de retiro personal,

⁷ Op cit. Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. *El nuevo Derecho de la Seguridad Social*, 2ª Ed. México: Porrúa, 2011. p. 200

⁸ Este sistema de pensiones se encontraba financiado por impuestos sobre los salarios.

lo que en el Sistema de Seguridad social mexicano equivaldría al ahorro en una cuenta individual para el retiro.

2. La supresión de la obligación tanto de los trabajadores como de los empleadores del pago de impuestos aplicados directamente la salario.
3. El monto de la jubilación de los trabajadores se encuentra determinada únicamente por la cantidad acumulada en sus cuenta individual durante los años trabajados, en consecuencia, los trabajadores no reciben más una pensión del gobierno.
4. La cantidad destinada a la cuenta de retiro personal es el equivalente al diez por ciento de su salario antes de impuestos.
5. Los trabajadores tienen la posibilidad de contribuir de manera voluntaria hasta con un diez por ciento adicional de su salario, calculado antes de impuestos.
6. Los trabajadores tiene la obligación del pago de impuestos sobre el último monto mencionado, solamente en el supuesto de que hagan retiro para su jubilación.
7. El establecimiento de tres opciones⁹ a elegir por el trabajador para el momento en que decida retirarse, las cuales son:
 - a. La adquisición de una pensión vitalicia familiar, indexada a la inflación, en una compañía de seguros de vida;
 - b. La posibilidad de dejar sus fondos en su cuenta individual y hacer retiros mensuales; los cuales serán determinados en base a la expectativa de vida del trabajador retirado. Así mismo, Si el trabajador muere los fondos restantes pasan a formar parte de su herencia.
 - c. La posibilidad de establecer un sistema de retirado combinado por las dos opciones antes mencionadas¹⁰.

- d. Los trabajadores con suficientes ahorros en su cuenta para comprar una pensión vitalicia suficiente¹¹, pueden dejar de contribuir y comenzar a hacer retiros.
- e. No hay obligación de dejar de trabajar, a cualquier edad, tampoco hay obligación de continuar trabajando o ahorrando para el retiro una vez que el trabajador ha alcanzado el nivel de beneficio suficiente.

Por último, cabe hacer mención, que para el proceso de transición al sistema de cuentas personales chileno, se establecieron tres reglas principales:

- El gobierno garantiza a los jubilados que sus beneficios no se verán afectados por la reforma;
- Todos aquellos trabajadores que ya están en la fuerza laboral pueden quedarse en el sistema estatal tradicional o moverse al sistema de cuentas personales de retiro. Para los trabajadores que optaba por la segunda opción, se les otorgaba un bono de reconocimiento¹²; y
- Todos los nuevos trabajadores, sin excepción, entran al sistema de cuentas personales.

Situación similar acaeció con la implementación del nuevo régimen de seguridad social derivado de las reformas a la Ley de Seguro Social en los años de 1995 a 1997 mismas que sustituyeron a la ley de 1973, con dos diferencias sustanciales:

- a. La edad para poder pensionarse por jubilación aumento en cinco años de sesenta a sesenta y cinco.
- b. Los años cotizados como mínimo se triplicaron de diez a treinta años.

9 Decreto Ley No. 3500 de fecha 4 de Noviembre de 1980 mediante el cual se establece el Nuevo Sistema de Pensiones en Chile. [En línea: 16 Abril de 2016]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7147>

10 En cualquier caso, si el dinero excede el monto necesario para proveer mensualmente un beneficio equivalente al setenta por ciento del salario más reciente del trabajador, entonces el trabajador puede retirar todo el remanente.

11 El monto de una pensión vitalicia calificada como suficiente es determinada en base al cincuenta por ciento del salario promedio, siempre y cuando sea un veinte por ciento más alto que la pensión mínima.

12 El bono de reconocimiento era calculado, para reconocer los derechos ya adquiridos por el trabajador; así como para incentivar a más trabajadores a fin de que se cambiasen al nuevo sistema de retiro en cuenta individual.

El Presidente de la república Enrique Peña Nieto, el pasado 8 de Septiembre de 2013, presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa de reforma en materia de seguridad social, la cual considera tres aspectos fundamentales:

1. Pensión universal.

Esta pensión universal comprenderá los siguientes puntos:

- La atención médica a todos los mexicanos que no tengan una pensión y/o que no tengan ingresos superiores a quince salarios mínimos;
- La adecuación de la edad de retiro conforme a las tendencias demográficas del país.
- La modificación anual de la cuantía de la pensión, hasta por los próximos quince años, hasta alcanzar la línea mínima de bienestar.
- El establecimiento por parte del Gobierno Federal de un fondo para el fortalecimiento de la Pensión Universal, a través del cual éste se obligara a ahorrar para pagar las pensiones de las generaciones futuras.
- Los recursos de la Pensión Universal se incluirán cada año en el presupuesto de egresos de la federación.

2. Seguro de desempleo.

De conformidad con la legislación vigente en materia de seguridad social desde el año 2013 se especifica de acuerdo a la información proporcionada por la CONSAR:

“...La Ley de Seguridad Social de 1997 permite realizar un pequeño retiro del saldo de la AFORE, el cual no ofrece una protección real en caso de desempleo y reduce el ahorro para el retiro...La reforma permitirá tener un seguro de desempleo real para poder vivir y no disminuir el ahorro para el retiro...”¹³

3. Fortalecimiento del SAR

“La propuesta consiste en reformar nueve aspectos de la arquitectura del actual Sistema Ahorro para el Retiro:

- ✓ *Cambios al esquema de comisiones.*
- ✓ *Adopción de un nuevo modelo de traspasos.*
- ✓ *Mejora al proceso de selección de Afore para trabajadores de nuevo ingreso e intermitentes.*
- ✓ *Incentivos al ahorro voluntario.*
- ✓ *Fortalecimiento al ahorro voluntario.*
- ✓ *Fortalecimiento del gobierno corporativo de las AFORE.*
- ✓ *Facilidades para la designación de beneficiarios.*
- ✓ *Mayor diversificación del Régimen de Inversión.*
- ✓ *Mayor promoción y difusión del ahorro para el retiro.*
- ✓ *Mejor atención y servicios a los trabajadores.”¹⁴*

La propuesta de seguridad social no trascendió más allá de un intento serio por parte del ejecutivo federal de reformar el sistema de pensiones. En este mismo esquema se consideró que las pensiones de los jubilados deberían ser pagadas con las cuotas de todos los trabajadores activos.

Si se llegase a aprobar una reforma de tintes neoliberales en materia de seguridad social tendiente a delegar ciertas funciones, consideradas obligaciones constitucionales del Estado en materia de previsión y seguridad social a la iniciativa privada, se llegaría al tan anhelado y controvertido Estado mínimo, el cual, en la actual realidad social de nuestro país, se caracterizaría por una actividad estatal, encaminada única y exclusivamente a dictar las reglas y regular a la seguridad social, ya no como un derecho fundamental de todo ciudadano, sino como un producto sujeto a las reglas del comercio, dejando así en situación de vulnerabilidad al grueso de la población.

13 Reformas laborales. [En línea: 16 Abril de 2016]. Disponible en: <http://www.consar.gob.mx>

14 Reformas laborales. [En línea: 16 Abril de 2016]. Disponible en: <http://www.consar.gob.mx>

En mi opinión, de aprobarse un nuevo sistema de pensiones, este debe de considerar los siguientes aspectos como fundamentales:

1. Una pensión básica, para quienes en su vida laboral aporten poco o nada;
2. Una pensión complementaria, para quienes coticen de forma reglamentaria a los sistemas de ahorro para el retiro;
3. Una pensión total, para quienes además de cotizar, ahorren parte de sus ingresos.
4. El acceso a la atención médica para la población en general, y no considerar el no tener seguro social como el único factor de la informalidad; y por último;
5. Considerar como principios de la seguridad social los siguientes:
 - Universalidad
 - Integralidad.
 - Solidaridad.
 - Redistribución.
 - Participación personal.
 - Portabilidad.

Retomando el punto de la realidad actual que acontece en nuestro país en relación al tema de asistencia médica y sistema de pensiones, existe un considerable grado de incertidumbre en los trabajadores actualmente activos cuyo régimen de seguridad social es conforme a la ley de 1997, los cuales no pueden visualizar con certeza, el momento, y sobre todo, la forma y los términos en los habrán de pensionarse, así como, la forma en que el Estado, les proporcionados los servicios de asistencia médica, antes y después de retirarse.

Pero un problema aún más grave radica en el alto grado de desinformación de la que la mayoría de los mexicanos laboralmente activos son víctima por el Estado mismo, el cual se concreta únicamente a motivarlos, a través de los medios de comunicación, a hacer aportaciones voluntarias de por lo menos “diez pesitos diarios” a fin de obtener una mejor pensión, por no decir una pensión digna para el momento de su retiro, cuando la realidad es que el sistema de pensiones se encuentra en crisis, casi al punto de su inoperatividad, y que los traba-

jos activos, son los que, con sus aportaciones y fondos de retiro, son los que están pagando las pensiones de los trabajadores ya retirados.

Aunado a lo anterior, muchos de los cambios que han surgido en materia de seguridad social, han tenido varios efectos negativos para los trabajadores, por citar un ejemplo, en Octubre del año 2015 las afores de todos los mexicanos sufrieron una disminución generalizada en sus montos para el retiro, esto fue de acuerdo a lo que dio a conocer el Estado, por la pérdida en el manejo de inversiones de las afores en la Bolsa de Valores, coincidentemente esto se dio al momento que se aplicó la reforma para otorgar el seguro de desempleo, la pregunta es ¿El presupuesto para el tan esperado seguro por desempleo realmente es recurso del Estado, o son los mismos trabajadores quienes están pagando este seguro?.

Conclusiones

1. El Estado de Bienestar no puede ni debe ser sustituido, o al menos en puntos medulares, por las corrientes ideológicas del Estado Neoliberal, sobre todo en lo referente a los aspectos de previsión y seguridad social, así como del sistema de pensiones, los cuales deben ser garantizados por el Estado, por considerarse un derecho fundamental y una garantía social de todo ciudadano, en caso contrario, se generaría un caos social derivado del incumplimiento de esta obligación estatal, que arribaría por un lado, en el incumplimiento de una obligación que constitucionalmente se supone exclusiva del Estado y por el otro, en una grave violación de derechos fundamentales de los ciudadanos.
2. La solución al problema de la Seguridad Social en México no devendrá de una permisón gradual a la iniciativa privada en el manejo de los sistemas de pensiones y de asistencia médica que conlleve a una privatización en dichos rubros o de todo el Sistema en sí. En mi particular punto de vista, la solución debe derivarse en una mejor administración y financiamiento, por par-

te del Estado, en el manejo de los recursos obtenidos de las aportaciones patronales, aportaciones del trabajador (incluyendo las voluntarias) y las aportaciones estatales, a través de una mejor planeación integral en el manejo de dichos recursos, que no se encuentre basado solamente en factores especulativos, tales como, la esperanza de vida del trabajador.

3. En la actualidad, a diecinueve años de la última reforma sustancial a la Ley de Seguro Social, es necesaria una nueva reforma de fondo a la Ley del Seguro Social, sobre todo, en lo referente a los rubros relativos al Sistema de Pensiones y el de asistencia médica, toda vez que el sistema actual, por un desfinanciamiento evidente y mala administración de recursos se encuentra en declive, hasta el punto de volverse inoperante e insostenible.

Referencias bibliográficas:

1. Constante, Liliana Beatriz; De que hablamos cuando hablamos del Estado de Bienestar; Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/leyen/cont/81/lcs/lcs5.pdf>.
2. Decreto Ley No. 3500 de fecha 4 de Noviembre de 1980 mediante el cual se establece el Nuevo Sistema de Pensiones en Chile. [En línea: 16 Abril de 2016]. Disponible en: <https://www.ley-chile.cl/Navegar?idNorma=7147>
3. Ley del Seguro Social, última reforma, 2015 (LSS)
4. Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. *El nuevo Derecho de la Seguridad Social*, 2ª Ed. México: Porrúa, 2011. p. 200.
5. Orozco Hernández, Lourdes y Navarro Robles José, David. "Hacia un nuevo modelo de Seguridad Social", Revista Economía, UNAM Vol. 7 número especial.
6. Reformas laborales. [En línea: 16 Abril de 2016]. Disponible en: <http://www.consar.gob.mx>
7. Revueltas Andrea, Las Reformas del Estado en México: del Estado benefactor al Estado neoliberal, Revista Política y Cultura No. 3, 215-229, México, 1993, [En línea: 20 Abril 2016]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26700314>

