



Universidad Autónoma de
Baja California

Facultad de Ciencias Sociales
y Políticas

Factores Determinantes en la Conformación de un
Esquema de Jubilación para los Trabajadores
Burócratas del Estado de Baja California:
Una Experiencia de Política Pública.

Tesis doctoral para optar por el título de
Doctora en Gobierno y Políticas Públicas por la
Universidad Autónoma de Baja California

Presentada por
María Mónica Boytes Durán

Dirigida por
Dr. Manuel Zavaleta Suárez

Mexicali, Baja California a septiembre de 2024

Dedicatoria

La presente tesis de grado la dedico principalmente a Dios, por concederme la vida, salud y bendición para realizar este proyecto.

Humberto, Claudia Berenice y Araceli.

Agradezco infinitamente a mi esposo y a mis amadas hijas, quienes me brindaron su apoyo, me comprendieron, y sobre todo tuvieron mucha paciencia, tolerancia, y cedieron de su tiempo para que pudiera estudiar y continuar con este proyecto. A ellos, mi eterno amor y gratitud.

A mi madre Carmen

Gracias por tus oraciones, y por ser la persona que me formo, muchos de mis logros te los debo a ti, me impusiste reglas y me diste algunas libertades, tu firmeza me impulso para continuar, gracias a ti, veo culminada una meta más.

A mi padre Manuel

Allá en la presencia de Dios, vela por mí.

A mis hermanos

José Manuel, Carmen y Luis Antonio

A toda mi familia

Agradecimientos

Quiero expresar de manera muy especial, mi reconocimiento al Doctor Manuel Zavaleta Suárez, que son su experiencia, comprensión, dedicación y paciencia contribuyeron en mi formación en este duro trabajo de investigación, le agradezco profundamente por la dirección de esta tesis, por la tarea de revisar y corregir este trabajo que no habría sido posible sin su invaluable apoyo.

De igual manera a todos los docentes que, con su apoyo contribuyeron para que este trabajo de investigación llegará a su fin, en especial al Dr. Luis Fernando Zamudio Robles y al Dr. José Zavala Álvarez por sus comentarios y aportaciones durante el difícil camino de este proyecto.

Un sincero agradecimiento a Octavio Quintero López, Andrés Silva Flores y María de Jesús Antonares Valdez quienes conformamos un invaluable equipo, su apoyo constante, su entrega y dedicación en nuestros proyectos y objetivos comunes, sin sus consejos y apoyo, no habría sido fácil el camino, su confianza y comprensión fueron fundamentales para culminar con este proyecto.

A todos mis compañeros de clase, gracias por el tiempo compartido.

“No nos atrevemos a muchas cosas porque son difíciles, pero son difíciles porque no nos atrevemos a hacerlas”

Seneca

Índice General

Dedicatoria.....	ii
Agradecimientos	iii
Índice de Tablas, Gráficas, Figuras y Fórmula.....	vii
Resumen	ix
Palabras clave	ix
Abstrac.....	x
Keywords.....	x
Introducción.....	xi
Capítulo I: El Objeto de Estudio	13
1.1 Planteamiento del Problema	14
1.2 Marco Referencial.....	26
1.3 Preguntas de investigación.....	30
1.4 Justificación	30
1.5 Objetivos	32
1.6 Hipótesis	32
Capítulo II: Fundamentación Teórica.....	33
2.1 Gasto Público	34
2.2 El Nuevo Gerencialismo y sus Riesgos en el Sistema de Pensiones	40
2.2.1 Reformas Jurídicas como Propuesta de Solución del Nuevo Gerencialismo.....	42
2.2.2 Los Riesgos del Sistema de Pensiones.....	44
2.3 Seguridad Social bajo el Enfoque del Nuevo Institucionalismo Sociológico	49
2.3.1 Los Sistemas de Seguridad Social.....	57
2.3.2 La Pensión por Jubilación	64
2.3.4 La Institucionalización de la Toma de Decisiones.....	68

2.4 Dimensión Organizacional del Sistema de Pensiones	76
2.4.2 La Gestión de la Política Pública	81
2.5 El Papel de las Políticas Públicas en la Seguridad Social.....	86
Capítulo III: Apartado Metodológico	96
3.2 Recopilación de Datos	99
3.2.1 Documental	100
3.2.2 Entrevista.....	101
3.2.3 Cuestionario	101
3.3 Análisis de la Información	102
3.3.1 Enfoque Cualitativo.....	103
3.3.2 Enfoque Cuantitativo.....	104
3.3.2 Interpretación de Datos	106
3.4 Variables	106
3.5 Operacionalización de las Variables	110
3.6 Categorías de Análisis	113
3.7 Codificación de Datos.....	114
3.8 Población Objetivo	115
3.9 Procesamiento de la Información	116
3.10 Triangulación de la información.....	117
3.11 Formulación de Conclusiones.....	117
Capítulo V: Análisis e Interpretación de Información.....	118
4.1 Informe de Resultados de la Obtención y Análisis de datos Cualitativos.....	120
4.1.1 Derecho Humano al Retiro Laboral.....	121
4.1.2 El Cambio de Reglas al Sistema de Pensiones y su relación con la Toma de Decisiones en torno al Retiro Laboral de Burócratas	126



4.1.3 Planeación y Gasto Público: Su Impacto en las Jubilaciones	132
4.2 Informe de Resultados de la Obtención y Análisis de datos Cuantitativos.....	138
4.3 Triangulación de la Información Cualitativa y Cuantitativa.....	145
4.3.1 Retiro Laboral	145
4.3.2 Derecho Humano.....	147
4.3.3 Reglas o Reformas al Sistema de Pensiones	149
4.3.4 Toma de Decisiones	151
4.3.5 Planeación	152
4.3.6 Gasto Público	153
Capítulo V: Conclusiones	155
5.1 Consideraciones Finales	162
Referencias	167
Anexo A: Entrevista	190
Anexo B: Cuestionario	192

Índice de Tablas, Gráficas, Figuras y Fórmula

Tabla 1: Cantidad de Pensionados por Jubilación de los subsistemas de Magisterio y Burocracia.....	155
Tabla 2: Jubilaciones y pensiones otorgadas a Burocracia contra el Listado de Prelación de 2018 a 2023	166
Tabla 3: Jubilaciones y pensiones otorgadas a Magisterio contra Listado de Prelación de 2018 a 2023	16
Tabla 4: Déficit Financiero de ISSSTECALI.....	21
Tabla 5: Costo de la Nómina de Pensiones por Jubilación de Magisterio y Burocracia.....	37
Tabla 6: Reserva Técnica del Subsistema Estatal de Pensiones para Burocracia	37
Tabla 7: Importe de Cuotas y Aportaciones de los Gobiernos del Estado y Municipios de 2018 a 2023	38
Tabla 8: Adeudos por Cuotas y Aportaciones Patronales	388
Tabla 9: Subsidio del Gobierno de Baja California al Fondo de Pensiones.....	39
Tabla 10: Aplicación del pago de acuerdo al artículo 125 bis de la Ley de ISSSTECALI..	40
Tabla 11: Tipología de Políticas Públicas	93
Tabla 12: Muestra. Distribución de Trabajadores Sindicalizados en Lista de Prelación ...	104
Tabla 13: Operacionalización de Variables.....	112
Tabla 14: Distribución de Ítems en las Categorías de la Entrevista	114
Tabla 15: Distribución de Ítems en las Categorías del Cuestionario.....	114
Tabla 16: Mapeo de Actores.....	115
Tabla 17: Aportaciones al Fondo de Pensiones por parte de Burocracia en los Municipios	128
Gráfica 1: Población Total de Pensionados y Jubilados.....	17
Gráfica 2: Erogación anual de la nómina de jubilados y pensionados	199
Figura 1: Relación de las Instituciones con la Toma de Decisiones y las Reglas	74



Figura 2: Causas y Efectos del Problema de Pensiones para la Burocracia en Baja California	89
Figura 3: Causas del Déficit Financiero de ISSSTECALI	922
Figura 4: Diseño Metodológico de la Investigación.....	97
Formula 1: Determinación del tamaño de la muestra.....	105

Resumen

El sistema de pensiones que administra ISSSTECALI, se basa en el esquema definido de reparto, es un mecanismo que funciona mediante la transferencia de recursos entre generaciones, de acuerdo con este modelo, las pensiones de los jubilados se pagan con las cotizaciones de los activos, y las aportaciones del patrón, esto, significa que debe existir un equilibrio entre el personal activo y los jubilados, por tanto, deben ser en promedio nueve trabajadores por cada jubilado para que este sistema sea financieramente viable. Sobre esta línea, el Gobierno de Baja California ha implementado reformas encaminadas a solucionar el déficit financiero que enfrenta el organismo, y que afecta tanto a los gobierno y organismo concurrentes con el sistema de pensiones, como a los trabajadores, quienes sufren retrasos para el disfrute de su derecho, el objetivo de las reformas es generar acciones que le permitan al organismo subsistir. En lo particular, el objetivo del presente trabajo consiste en explicar el sistema de pensiones del Gobierno de Baja California, caracterizado por enfrentar insuficiencia económica, y ocasionar en los gobiernos y organismos concurrentes, el tener que soportar un impacto negativo en sus propias finanzas.

Palabras clave

Gestión Pública, Política Pública, Instituciones y, Seguridad Social

Abstrac

The pension system administered by ISSSTECALI is based on the defined pay-as-you-go scheme. It is a mechanism that works through the transfer of resources between generations. According to this model, retirees' pensions are paid with contributions from assets, and the employer's contributions, this means that there must be a balance between active personnel and retirees, therefore, there must be an average of nine workers for each retiree for this system to be financially viable. Along these lines, the Government of Baja California has implemented reforms aimed at solving the financial deficit faced by the organizations, and that affects both the governments and organizations concurrent with the pension system, as well as the workers, who suffer delays in enjoying of its right, the objective of the reforms is to generate actions that allow the organization to survive. In particular, the objective of this work is to explain the pension system of the Government of Baja California, characterized by facing economic insufficiency, and causing concurrent governments and organizations to have to endure a negative impact on their own finances.

Keywords

Public Management, Public Policy, Institutions and, Social Security

Introducción

A nivel internacional se ha otorgado un reconocimiento importante a los sistemas de pensiones para brindar seguridad económica a las personas adultas mayores, México no ha sido la excepción, a pesar que su esquema, beneficia principalmente a los empleados formales, ha obligado al Estado a implementar otros modelos a la par del tradicional, para dar seguridad económica a las personas en su vejez.

En tal sentido, el interés de realizar la presente investigación, enfocó su análisis en el subsistema de pensiones de la burocracia administrado por el Gobierno de Baja California y sus Municipios, sustentando su análisis en tres premisas importantes, el aspecto económico, la seguridad social como un derecho humano, y el papel de las instituciones en este tema, y que se han explicado en cada uno de los capítulos que comprende el proyecto, durante la fase de investigación, se utilizó información disponible en medios electrónicos de instituciones gubernamentales a fin de obtener información confiable.

Para dar forma al trabajo, se dividió en cuatro capítulos. En el primero, se describe el objeto de estudio, donde se profundiza tema descrito en el planteamiento del problema, además se describe la situación y la crisis financiera que representa para el Estado mexicano y para el Gobierno de Baja California en lo general, que es ocasionado por el dinamismo demográfico, reducción de los índices de natalidad, incremento de la esperanza de vida entre otros aspectos.

Asimismo, en este primer capítulo, se abordan la justificación, marco referencial, objetivos, preguntas de investigación, e hipótesis, lo que permitió, fijar el rumbo, y proceder a analizar diversas fuentes y buscar información relacionada con el modelo teórico y discusión del tema en fuentes confiables.

En el segundo capítulo se aborda la fundamentación teórica, que consistió en la revisión bibliográfica, artículos científicos, revistas arbitradas, portales de internet institucionales entre otros con el propósito de conocer, analiza e interpretar la información que otros autores hayan abordado con anterioridad sobre el tema.

Cabe destacar que este apartado se sustentó principalmente en postulados derivados de la Nueva Gestión Pública, Nuevo Institucionalismo con enfoque Sociológico, Doctrina Jurídica donde se ubica la seguridad social como un derecho fundamental, y el análisis de

políticas públicas, con el propósito de comprender y desentrañar las estrategias que se han implementado por parte del gobierno para solucionar esta problemática.

Fue a partir del escrutinio del marco teórico donde se tomaron en consideración las variables y categorías que resultaron importante para la investigación, dando lugar al apartado metodológico comprendido en el capítulo tercero, donde se exponen los elementos centrales del diseño; el estudio contemplado fue de corte mixto, porque ofreció una combinación de técnicas que permitieron realizar un análisis a profundidad del tema, además de dar dirección a dar solidez a la investigación, y la manera en la cual se recopiló, analizó e interpretó la información.

En el capítulo cuarto trata sobre el análisis e interpretación de la información, la cual consistió en realizar una separación y reducción de los datos básicos obtenidos durante la fase de trabajo de campo, para ser examinados con el propósito de dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas desde un principio, finalmente, del proceso de interpretación se buscó dar significado a la información empírica recabada, en este apartado, se encuentran los informes de resultados de la obtención y análisis de los datos cualitativos, cuantitativos y triangulación de información, y generar una inferencia del tema.

Finalmente, se formularon las conclusiones de la investigación, donde se expresaron las proposiciones del conocimiento adquirido, describiendo y explicando el comportamiento del problema.



Capítulo I

El Objeto de Estudio

En este **CAPÍTULO I** se exponen los argumentos que justifican la realización de esta tesis, abordando el planteamiento general de la problemática que representa el subsistema de pensiones de la burocracia para el Gobierno de Baja California, y como esta situación, ha venido afectando no solo a los trabajadores, sino también a los gobiernos municipales; el marco referencial, donde se mencionan los postulados teóricos, y las características en las cuales se inserta la investigación, asimismo, se sustentan los postulados teóricos, las preguntas de investigación, por otra parte, se justifica la relevancia de llevar a cabo la presente investigación; asimismo, se establecen los objetivos, la hipótesis, así como algunos aspectos relevantes del tema.

1.1 Planteamiento del Problema

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), hasta el 90 por ciento de los trabajadores en el mundo no recibirán remuneración económica en su vejez como pensión o jubilación, porque en los países, incluyendo los más desarrollados el sistema de pensiones se encuentra en déficit, tomando en cuenta dos variables, la primera el envejecimiento de la población, y el costo que representa su sostenimiento, (2000).

Asimismo, la OIT expresa que el objetivo de la seguridad social como es el caso del sistema de pensiones significa “garantizar la seguridad de los ingresos de las personas en la vejez en una dimensión crucial del derecho humano a la seguridad social” (2021, p. 179), es decir, los sistemas públicos de pensiones deben de asegurarlo.

De acuerdo con Zamarripa y Sánchez (2016), en Estados Unidos *Hoover Institution* documentó que las pensiones ejercen una presión en el presupuesto de los Estados y municipios de ese país, toda vez que, con el tiempo los recursos serán insuficientes, obligando al gobierno a financiar el sistema pensionario con recursos públicos.

En América Latina, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones se vincula a la política fiscal, de acuerdo con Arenas (2020) los sistemas de seguridad social presentan un déficit en los sistemas de pensiones, siendo los más afectados aquellos que se encuentran entre el régimen no contributivo, además que el sistema en general se verá fuertemente afectado con la disminución de cotizantes en especial en aquellos países con un alto índice de trabajos informales.

Por su parte, en México de acuerdo con Villarreal y Macias (2020), los sistemas de pensiones representan uno de los gastos públicos que absorben más presupuesto del país, muy a pesar de las reformas que se han venido planteando al sistema pensionario, porque el gasto público en este tema se integra de los programas presupuestarios cuyo objetivo es pagar pensiones y jubilaciones establecidos en el esquema de reparto, de contribución definida y la no contributiva.

Dado lo anterior, el sistema contributivo es el que se ha mantenido en el Gobierno de Baja California (GOBBC), siendo aquel donde las aportaciones de los trabajadores activos financian las pensiones de los trabajadores retirados, representando un problema que afectará principalmente la atención de las obligaciones del Estado con la sociedad.

En este contexto, en el GOBCB, el principal problema del sistema de pensiones es el financiero, agravándose por el incremento de la esperanza de vida, la reducción de los índices de natalidad, y de oportunidades de empleo bien remunerados entre otros factores, que lo han convertido en un reto económico y social con efectos multiplicadores en un futuro inmediato, considerando que una parte importante de los recursos económicos del Estado se destinan al pago de pensiones, (Vásquez, 2012).

De acuerdo con el PDI de ISSSTECALI (2024), el incremento de la esperanza de vida ha generado consecuencias asociados al tiempo que se deberán pagar a los jubilados, provocando que sea más largo que en décadas pasadas, ha esta situación se debe contemplar que cada año se incremente el número de proyecciones de egreso destinado al pago de las mismas, estimando en un importe de 6 mil millones de pesos lo que equivale a un déficit de 174% entre egresos e ingresos.

A lo anterior señalado significa que las pensiones representan un desafío para el gobierno, su futuro se ve opacado por el incremento de la población con derecho a recibir una pensión por jubilación o por edad, representando una amenaza para las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno, convirtiéndose en una carga económica y en un tema recurrente en el debate público.

En este asunto, el GOBBC, no es la excepción, dispone de un sistema de pensiones administrado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Gobierno y Municipios de Baja California (ISSSTECALI), que se subdivide en dos, el atiende tanto a burocracia y el de magisterio, la situación que se observa, no es diferente al resto del país y del mundo, es un problema latente con efectos directos en las finanzas públicas de la entidad, es evidente el incremento en el número de pensionados en ambos grupos de trabajadores afiliados al instituto, tal como se demuestra en la tabla 1.

Tabla 1: Cantidad de Pensionados por Jubilación de los subsistemas de Magisterio y Burocracia

Concepto		2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pensiones	Magisterio	4,197	4,446	4,655	5,234	5,419	5,881
	Burocracia	2,303	2,466	2,466	2,992	3,369	3,702
	Totales	<u>6,500</u>	<u>6,912</u>	<u>7,121</u>	<u>8,226</u>	<u>8,788</u>	<u>9,583</u>

Fuente: ISSSTECALI, 2024

En la tabla que antecede, se observa la cantidad general de jubilados cuya pensión es administrada por ISSSTECALI, es notorio el número de personas con que cuenta el

magisterio, y como durante los ejercicios de 2019 y 2020 burocracia se mantuvo sin movimiento, hasta que en 2021 se empezó a combatir el rezago, lo anterior lo resultado de negociaciones sindicales con el GOBBC y los gobiernos municipales, con el propósito de beneficiar a los trabajadores con tiempo de espera de hasta tres años.

Asimismo, para el otorgamiento de pensiones y jubilaciones se debe seguir un procedimiento establecido en la Ley de ISSSTECALI, en primer lugar, el trabajador debe presentar una solicitud al sindicato o al organismo, a partir del momento que es aceptada su solicitud, el trabajador entra a un listado de prelación, lo cual significa que ha cumplido con los requisitos, tal como se muestran a continuación.

Tabla 2: Jubilaciones y pensiones otorgadas a Burocracia contra el Listado de Prolación de 2018 a 2023

Burocracia	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Listado de Prolación	2,548	3,918	2,360	2,820	1,529	1,702
Pensiones otorgadas	486	291	212	897	705	605
Tramites anuales	3,034	4,205	2,572	3,717	2,234	625
Porcentaje de Pensiones Otorgadas	19.07%	7.43%	8.98%	31.81%	46.11%	35.5%

Fuente: PDI de ISSSTECALI, (2024, p. 211)

Tabla 3: Jubilaciones y pensiones otorgadas a Magisterio contra Listado de Prolación de 2018 a 2023

Magisterio	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Listado de Prolación	2,064	2,253	1,855	1,352	1,186	859
Pensiones otorgadas	777	529	577	1,095	584	858
Tramites anuales	2,481	2,782	2,432	2,447	1,770	551
Porcentaje de Pensiones Otorgadas	37.65%	23.48%	31.11%	80.99%	49.24%	99.8%

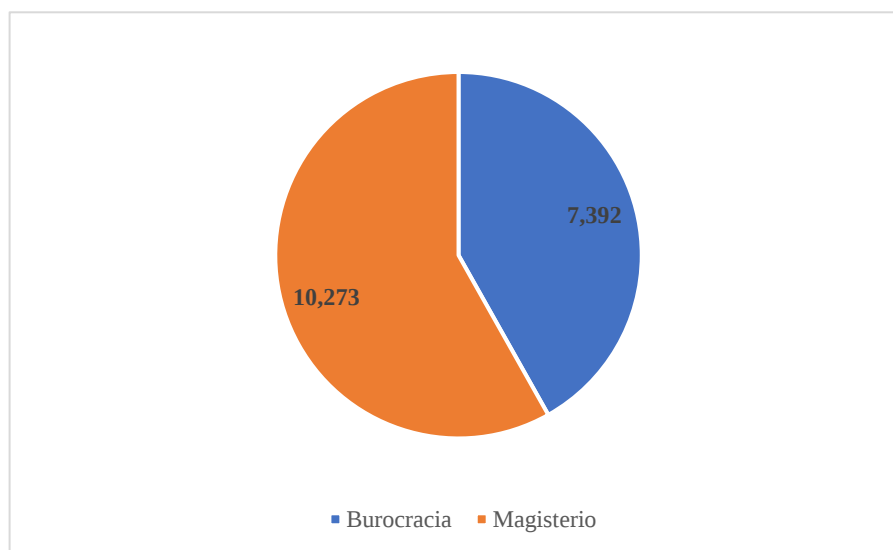
Fuente: PDI de ISSSTECALI, (2024, p. 211)

Tal como se observa las tablas 2 y 3 en referencia al total de jubilaciones y pensiones autorizadas por la junta de gobierno del organismo, contra el total de solicitudes presentadas de acuerdo al listado de prelación, en contraste con magisterio, se observa que burocracia tiene un menor porcentaje de pensiones y jubilaciones autorizadas a pesar de que los trabajadores han cumplido con los requisitos legales, esta situación, se debe a la falta de recursos económicos para jubilarlos, debido principalmente a los adeudos que mantienen sus autoridades patronales.

Por otra parte, el PDI (2024) menciona que el ISSSTECALI se conforma por 56 organismos a nivel municipal y estatal, y cuenta con una población derechohabiente de 137 mil 875 a 2023, de la cual el 65% de la población afiliada corresponde a la burocracia y el 35% pertenece al magisterio, del total de los derechohabientes 17 mil 665 son población jubilada y pensionada en ambos subsistemas.

Asimismo, en su mimetismo con otros sistemas se observa caducidad, toda vez, que fue diseñado bajo el esquema de reparto, significando que los ingresos que recibe ISSSTECALI son insuficientes por tanto no es sostenible financieramente, en consecuencia, en el GOBBC ha realizado una serie de reformas de tipo paramétrica con la finalidad de adecuarlo, sin embargo, al no ser profunda, sus resultados tienden a ser paliativos, porque se basa en la premisa de garantizar a las personas que han logrado alcanzar este derecho un nivel de vida adecuado, que les permita mantener su estilo de vida, tal como se muestra en la tabla 1 en referencia a lo anterior.

Grafica 1: Población Total de Pensionados y Jubilados



Fuente: PDI de ISSSTECALI (2024, p. 210)

Como puede observarse en la gráfica 1 que antecede, del total de personas pensionadas y jubiladas por ISSSTECALI, 10 mil 273 pertenecen al magisterio, mientras que 7 mil 392 corresponden a la burocracia, cabe destacar en este punto, que, al ser un modelo de reparto, para el pago de la nómina en teoría debe ser sostenida por los activos, en este punto, por tanto, en burocracia por cada pensionado, aportan al fondo de pensiones 5.5 trabajadores en activo, es decir, entre servicio médico y fondo de pensiones el trabajador ingresa el 14% de su sueldo mensual, mientras que el patrón el 20.6%, además que estos importes se han mantenido sin cambio desde hace dos décadas, (PDI, 2024).

De acuerdo con Vásquez (2012) los sistemas de pensiones en México se encuentran al borde del colapso, porque no es un problema exclusivo del orden federal, sino que ha permeado a los gobiernos estatales y municipales, quienes tienen ante sí una fuerte presión

en sus finanzas públicas, ocasionado por la “falta de fuentes de financiamiento debido al desequilibrio entre las contribuciones y prestaciones que se otorgan a sus sistemas de pensiones y jubilaciones” (p. 42), lo que da como resultado, que sean poco sustentables.

Asimismo, el citado autor menciona, que lo anterior significa que el desequilibrio ocasionado entre contribuciones y prestaciones, se debe principalmente a la baja relación entre los trabajadores activos y los pensionados, es decir, para 1998 había 8.78 trabajadores por cada pensionado, esta brecha se redujo a 4.67 en el 2010, mientras que un análisis prospectivo establece que para el 2097 esta relación será de 1.28 trabajadores por cada pensionado.

Sobre este punto, la Ley de ISSSTECALI establece en su artículo 67 que para tener derecho a una pensión se deben cumplir dos requisitos, 60 años de edad y 30 de servicio e igual tiempo de contribución al instituto (2015), el solo cumplimiento de ambos requisitos deberían ser suficiente para que el trabajador al solicitar su trámite de jubilación, el derecho le sea otorgado, sin embargo, los problemas económicos que enfrenta ISSSTECALI, han provocado que muchos trabajadores continúen prestando sus servicios, o se les otorgue el derecho de liberarlos del servicio, lo cual significa, que la autoridad pública que funja como su patrón, se verá obligado a pagarle sueldo íntegro, sin necesidad de que el trabajador se presente a laborar.

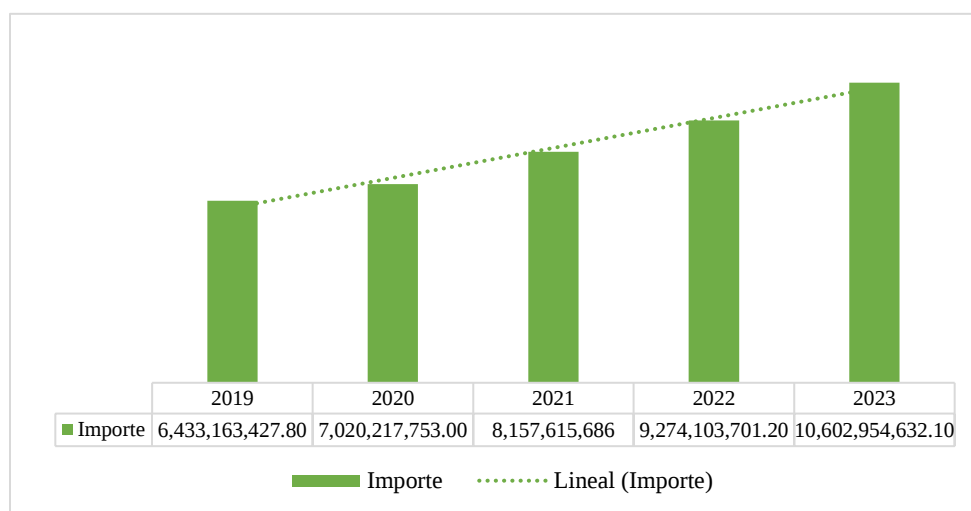
Cabe mencionar que tanto el GOBBC como los Gobiernos Municipales en la Entidad mantienen adeudos con ISSSTECALI, toda vez que no enteran las cuotas retenidas a los trabajadores ni las aportaciones patronales, por parte de los municipios de Ensenada, Mexicali, Tecate y Tijuana, de acuerdo con información registrada por parte de la Auditoría Superior del Estado de Baja California (ASEBC), en diversos ejercicios fiscales, desde 2014 hasta el 2020, es de considerar que más del 65% del presupuesto asignado a ISSSTECALI, se destina únicamente al pago de pensiones, esta situación provoca que se presenten retrasos en jubilaciones, porque el patrón no paga al organismo ese dinero, por tanto, el trabajador podrá disfrutar de ese derecho hasta entonces se entere de ese recurso.

De acuerdo con Avalos y Gómez, (2021), en el año 2021 ISSSTECALI, disponía de un presupuesto de egresos para el pago de pensiones por la cantidad de \$ 3,508.47 millones de pesos, a esto se le suma el adeudo con el Servicio de Administración Tributaria (SAT),

por 598 millones de pesos, y como consecuencia de no enterar el pago de impuestos retenidos y no enterados al organismo federal, que también se traduce en un grave problema para el instituto, por otra parte, para el GOBBC es cada día más difícil hacer frente al pago de pensiones.

En este punto, ISSSTECALI en los últimos años ha presentado un incremento en el número de pensionados y jubilados, observando que del 2019 a 2020 creció un 4%, y del 2020 al 2021 se observó un crecimiento del 12%, manteniéndose en 7% del 2022 al 2023 (PDI, 2024) situación que provoca presión en sus finanzas, por el costo y sostenimiento de la nómina, considerando que las pensiones son dinámicas, y en consecuencia se van aumentando en función del incremento de sueldo de los trabajadores activos y agremiados al Sindicato de burócratas, tal como se observa a continuación.

Grafica 2: Erogación anual de la nómina de jubilados y pensionados



Fuente: PDI de ISSSTECALI, (2024, p. 213)

En la gráfica 2 demuestra el comportamiento del gasto público destinado al pago de la nómina de los jubilados y pensionados administrado por ISSSTECALI, en el periodo comprendido de 2019 a 2023 mostrando un aumento de 39%, a lo anterior, se suma el hecho que, los ingresos por cuotas de los trabajadores activos han sido insuficientes para cubrir el monto de la nómina, de esta situación se infiere un déficit del fondo de pensiones, (PDI, 2024)

A fin de ir atendiendo esta situación, en el año 2015 se reformo la Ley de ISSSTECALI con el propósito de hacer frente al déficit financiero, que de acuerdo con el

artículo 125, debe ser absorbido por el Estado, Municipios y Organismos Públicos que concurran al sistema de pensiones.

Sin embargo, ante las dificultades para efectuar el pago de las pensiones, en julio de 2023 se adicionó el artículo 125 bis, en donde se establece que los adeudos serán determinados y enterados cada mes por el instituto a las autoridades y organismos públicos incorporados, y en el supuesto, que el importe del adeudo no sea pagado por estos, entonces ISSSTECALI podrá iniciar el procedimiento administrativo de ejecución, y en última instancia solicitará a la Secretaría de Hacienda del GOBBC la retención de las participaciones por ingresos estatales.

Aquí las autoridades públicas, especialmente los municipios enfrentan otro problema directamente relacionado con la pérdida de su liquidez para funcionar mínimamente, esto le significa un riesgo que los obligaría a no cumplir con los compromisos que tenía contemplados, por tanto, para funcionar, debe realizar recortes presupuestarios en asuntos públicos prioritarios como infraestructura, servicios públicos, inseguridad, contaminación, mantenimiento de vialidades entre otros que son de su competencia.

De acuerdo con el canal de YouTube de Periodismo Negro (2023), en entrevista realizada al Secretario de Hacienda, mencionó que en el año 2022 los municipios de la entidad generaron un déficit de 500 o 600 millones de pesos, siendo Mexicali y Tijuana los más significativos, en números aproximados, con 250 y 350 millones de pesos respectivamente.

Como ha quedado asentado, las reformas llevadas a cabo a la Ley de ISSSTECALI son de tipo paramétricas, y son resultado de la crisis financiera que pervive en su propio sistema (Vásquez, 2012), es decir, únicamente contempla cambios o modificaciones a los requisitos, por tanto, al no ser una reforma de fondo, sigue siendo un problema que incide directamente en el gasto público, por tanto, estas reformas no han ayudado en mucho.

Estas acciones planteadas y ejecutadas por el GOBBC han sido objeto de debates en la arena política, posicionándose opiniones diversas en un escenario donde los acuerdos llevan a decisiones que muchas veces deben ser poco populares pero efectivas, considerando que este gobierno con el tiempo deberá plantear nuevas reformas.

De acuerdo con el GOBBC la crisis que enfrenta el instituto fue “provocada por el actuar irresponsable de los gobiernos neoliberales del pasado, ha puesto en riesgo los servicios y prestaciones a que tienen derecho sus afiliados” (Congreso del Estado, 2021, pp. 1-2), bajo esta premisa, el Congreso Local, hizo un exhorto al Congreso de la Unión para que legisle en materia de pensiones y jubilaciones.

Como se ha expresado, ISSSTECALI, no tiene capacidad financiera para hacer frente a su función principal que es la atención médica, y el pago de pensiones, para lo cual el GOBBC reconoce un adeudo por el monto de 2’589,734,000.00 que motivo la generación de un convenio plurianual superior a un ejercicio fiscal con el instituto.

El resultado de lo anterior, es que el instituto continúe prestando los servicios a sus derechohabientes, y el GOBBC a los ciudadanos, (Congreso del Estado, 2021), toda vez que, sin esta acción se estaría frente a “un colapso con consecuencias impredecibles y de impacto directo a sus beneficiarios, en razón del escaso margen de disponibilidad financiera del ISSSTECALI” (Congreso del Estado, 2021, p. 2).

Por tanto, el principal problema que enfrenta ISSSTECALI es el financiero, causando otras circunstancias con efectos negativos para las autoridades públicas, tal como se observa en la tabla 4 sobre el comportamiento del déficit financiero del organismo durante el periodo de 2018 a 2023 de burocracia y magisterio, demostrando que el ingreso que se recibe es menor al egreso, del comparativo de los subsistemas de pensiones tanto de burocracia como del magisterio, se observa que, entre el ingreso y egreso, magisterio tiene un diferencial negativo del -174% y burocracia de -61% (PDI, 2024).

Tabla 4: Déficit Financiero de ISSSTECALI

		2018	2019	2020	2021	2022	2023
Magisterio	Ingreso	1,681,117,163.2	1,793,407,959.8	1,776,019,965.5	1,797,230,832.6	1,883,851,014.7	2,265,846,974.1
	Egreso	3,458,742,186.5	3,987,501,406.6	4,360,100,963.00	5,011,830,286.3	5,559,800,469.7	6,209,580,497.0
	Déficit	-1,777,625,023	-2,194,093,447	-2,584,080,997	-3,214,599,454	-3,214,949,455	-3,943,733,523
Burocracia	Ingreso	1,949,599,019.2	2,118,983,979.4	2,231,325,522.8	2,317,026,087.9	2,520,867,049.2	2,722,438,562.2
	Egreso	2,131,639,047.1	2,432,595,766.2	2,519,113,177.1	3,173,344,053.7	3,714,303,531.5	4,393,285,881.6
	Déficit	-182,040,028	-313,611,787	-287,787,654	-856,317,966	-1,193,436,182	-1,670,847,319
Total		-1,959,665,051	-2,507,705,234	-2,871,868,652	-4,070,917,419	-4,869,385,637	-5,514,580,842

Fuente: PDI de ISSSTECALI (2024, p. 215)

Otra de las circunstancias problemáticas para el patrón, lo representa la liberación del servicio, que es un trámite administrativo plenamente identificado en la Ley de ISSSTECALI, es decir, es un derecho, sin embargo, no todos los trabajadores disfrutan de este, por dos motivos: a) por decisión propia, y b) porque el patrón no le autoriza el beneficio,

en el primer caso la misma ley define que el trabajador deberá recibir por parte de las autoridades públicas un estímulo de permanencia, del cual en la mayoría de los casos desconocen de su existencia.

Para el segundo caso, la autoridad pública no lo autoriza por justificar la presencia del trabajador como una necesidad del servicio, privilegiando a los enfermos, a pesar de que la ley no establece este criterio como un método de diferenciación, cuando en la norma se debe aplicar el principio de igualdad en derechos y oportunidades, sin embargo, se decide en razón de cuestiones humanitarias.

En consecuencia, muchos trabajadores con derecho a jubilación continúan activos, y han debido enfrentarse a trabas tanto de la autoridad de adscripción, como del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, (Sindicato de Burócratas), para otorgarles el oficio que los autoriza a no presentarse a laborar; sin embargo, este acto afecta presupuestalmente a las autoridades públicas, toda vez, que deben continuar pagando sueldo íntegro a un empleado activo, que no se presenta a trabajar.

Lo anterior presupone varias problemáticas, relacionadas al déficit financiero, mismo que se traduce en varias aristas, cada uno de ellos tiene sus propias particularidades, iniciando con un elemento puramente subjetivo que es la percepción de inseguridad ante la afectación de los derechos laborales, considerando que la construcción de la realidad, y el sentimiento de inseguridad en los afectados, sea el resultado de un juicio de valor.

Estas circunstancias generan una percepción negativa que cae dentro de la subjetividad, sin embargo, existe una afectación presupuestal, porque la autoridad pública no dispone de los recursos suficientes para contratar nuevos trabajadores que suplan las funciones de aquél que esté libre de presentarse a sus labores, hasta que ISSSTECALI se encuentre en posibilidad de jubilarlo.

Otro problema asociado es el hecho que las autoridades públicas no disponen de los recursos necesarios para hacer frente al pago del estímulo a la permanencia, que, si bien, es un beneficio que se establece en la ley, lo cierto, es que la autorización para su pago, queda a discreción del patrón.

En el mismo contexto, se ubica otro derecho laboral que se ha visto afectado es que en la programación del gasto público no se presupuesta el pago de finiquitos para los trabajadores que causaran baja por diversos motivos, siendo la razón más representativa la baja por jubilación, por el contrario, es un recurso que se incrementa cada año, situación que no pasa desapercibida, sobre todo porque, para efectuar el pago de los finiquitos, se ha recurrido a una estrategia jurídica que denominan convenio de pago.

Sobre el finiquito, en la revisión de la cuenta pública correspondiente al ejercicio 2015 por parte de la Auditoría Superior del Estado de Baja California (ASEBC), y emitidos los resultados en el documento denominado reporte individual de auditoría, se encontró que en ese año en la Administración Municipal del Gobierno de Mexicali, se registraron 32 bajas de personal, de los cuales 16 son baja por edad y años de servicios, jubilación, renuncia entre otras causas, lo cual le representó un gasto de \$ 2,818,885, evidenciando ante este órgano el convenio de pago celebrado con los trabajadores, y que contempla que el importe del finiquito al que tienen derecho, sin embargo, no evidencio el pago (2016).

En relación con lo anterior, el organismo observó que en el año 2016 se registraron 40 bajas por diversos motivos, el importe para el pago de finiquitos ascendía a \$ 24, 630, 660 de pagos no efectuados a quienes rescindieron su relación laboral con este gobierno, por tanto, en los resultados de la auditoría emitidos en 2018, se desglosó que 20 son baja por pensión por edad y años de servicio, y que al concluir el ejercicio fiscal 2016, el Gobierno de Mexicali, no había realizado pago a los trabajadores, a pesar de que evidencio convenió de pago de finiquito celebrado con el rescindido.

Durante la revisión del ejercicio fiscal del año 2017, la ASEBC observó que el Gobierno de Mexicali continúa manteniendo adeudos en el pago de finiquitos con aquellos que causaron baja por diversos motivos, entre los que se encuentran quienes recibirán una pensión por edad y tiempo de servicio y por jubilación, por un importe de \$ 3,374,162, causando con ello un perjuicio al no recibir el derecho a una indemnización por término de la relación laboral, y recomendando a este que dé cumplimiento a las disposiciones jurídicas en beneficio del trabajador, (2019).

En 2021 este órgano revisó 16 casos de finiquitos de trabajadores correspondientes al ejercicio fiscal 2019, encontrándose causas de baja diversas, entre los cuales se encuentran

por jubilación, representando un importe de \$2,032,504, mismas que hasta ese momento el Gobierno Municipal en su calidad de patrón no efectuó, incumpliendo de esta forma con lo establecido en la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California (LSC), y demás disposiciones legislativas en materia laboral.

Sobre este tema, la rescisión laboral puede ocurrir por cualquiera de los supuestos enmarcados en la Ley, donde el trabajador adquirió derechos, uno de ellos es el de obtener una indemnización, de acuerdo con la LSC, en el artículo 45 establece que la autoridad pública debe “determinar el monto de las indemnizaciones, pensiones o jubilaciones que deban pagarse al trabajador o a sus beneficiarios” (1989, p. 14), adquiriendo en ese momento el derecho a una pensión vitalicia, y al pago de un finiquito.

Por tanto, el pago de finiquito a los trabajadores a través de un convenio de pago, se convierte en una medida adoptada por las autoridades públicas, si bien, no todas, lo cierto es que permite dar una solución paliativa al problema de fondo que representa la poca liquidez para hacer frente a ese compromiso, programándose su pago, de acuerdo a su liquidez presupuestal.

Si bien la teoría jurídica indica, que la firma de un convenio es un acuerdo de voluntades, se infiere que, el trabajador se ve obligado a firmarlo una vez que el documento es depositado en el Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California, a fin de darle validez jurídica, sin embargo, de fondo del trabajador consciente por dos condiciones: a) la primera por la crisis económica, y la segunda por miedo, en el primer supuesto lo justifica con el hecho de recibir algo de ese dinero aunque sea en parcialidades, y el segundo, porque es coaccionado por la autoridad pública, porque de no firmar o en su defecto demandar el pago total, simplemente las autoridades no le darán un centavo, o bien esperaran la resolución del laudo pudiendo retrasar el pago de ese dinero al trabajador.

De acuerdo con el derecho civil, esta acción puede interpretarse como un acto de violencia hacia el trabajador, Galindo menciona que “la expresión de la libertad, en el campo del Derecho Privado, es inherente a la persona humana para alcanzar sus propios fines” (2002, p. 226), siendo, por tanto, el miedo que en esta situación puede considerarse como un vicio de la voluntad que podría dar lugar a la nulidad del acto.

En este caso se observa que, las principales causas que interfieren en la voluntad de una persona, en este caso del jubilado presenta dos circunstancias, “la primera por desconocimiento, y la segunda por dolo” (Galindo, 2002, p. 228), la segunda se coacciona “cuando la voluntad del sujeto se arranca por medio de amenazas o intimidaciones: “{...} en ese caso al vicio de la voluntad se le denomina violencia o intimidación” (Galindo, 2002, p. 229).

Otra situación importante, es que es el trabajador quien debe dar inicio a su proceso de jubilación, es decir, cuando el trabajador cumple con los 30 años cotizados ante ISSSTECALI, las Condiciones Generales de Trabajo (CGT) del Estado y Municipios de Baja California establecen que a los trabajadores con categoría de Jefe de Sección seguida de la letra correspondiente, la cual varía entre Estado, Municipios, y demás órdenes de gobierno, se establece que la autoridad pública les otorgará un nivel adicional que tendrá un costo adicional de 20% sobre el nivel 16 o 17 letra “E” o “F” siempre y cuando ISSSTECALI autorice la pensión por jubilación, lo anterior, queda dentro de la vía administrativa.

Sin embargo, vale la pena reflexionar sobre la vía judicial, considerando como principal responsable la situación que vive ISSSTECALI, y al ser la institución responsable de brindar la seguridad social tanto a burocracia como a magisterio, considerando que muchos de éstos deben esperar años para acceder a su pensión por jubilación, a pesar que la Ley de ISSSTECALI establece que será el patrón quien asumirá la responsabilidad de continuar pagando al empleado, sin que este último tenga la obligación de continuar con la prestación del servicio, lo cual representa una afectación al erario público, generando los siguientes supuestos:

- a) Que el trabajador demande su jubilación, sin embargo, en este punto, el trabajador que tenga la Jefatura de Sección nivel 16 o 17 como ha quedado de manifiesto, corre el riesgo que no se le otorgue el 20% de incremento salarial, y sea jubilado con su último nivel salarial; y,
- b) Que al continuar cotizando ante ISSSTECALI, siguen aportando al sistema de seguridad social, se infiere que el trabajador, también demanda la devolución del pago excedente.

Lo anterior, tiene su origen en el desequilibrio e inviabilidad financiera de ISSSTECALI, por lo que, cada vez, es más necesario prestar más atención a las demandas de los trabajadores, que exigen el cumplimiento de su derecho, pero, además, el Estado empieza a replantearse la posibilidad de modificar nuevamente el sistema de pensiones, porque al ser esquema contributivo, representa una carga fiscal, además de no contar con reserva técnica, (Morales, 2020).

El subsistema de burocracia, de acuerdo con información del PDI de ISSSTECALI, el déficit actuarial de trabajadores y pensionados asciende a \$ 123,900.23 millones de pesos, esto significa que el GOBBC debe establecer medidas que permitan efectuar el pago de la nómina de los pensionados, toda vez, que es mayor el egreso, situación que pone en riesgo la seguridad económica de los actuales y futuros pensionados, (2024).

Finalmente, el déficit actuarial del subsistema de burocracia asciende a \$123, 900.23 millones de pesos, por tanto, deben contemplarse medidas, porque de lo contrario el instituto se descapitalizará, toda vez, que el monto de egresos para el pago de pensiones y jubilaciones continúa incrementándose, proyectando una situación inaceptable, lo que provocará inseguridad económica para los actuales y futuros jubilados, (PDI de ISSSTECALI, 2024).

1.2 Marco Referencial

La presente investigación se sustenta en los postulados teóricos de las Políticas Públicas, Nueva Gestión Pública (NGP), la Doctrina Jurídica y el Nuevo Institucionalismo con enfoque sociológico, así como, en otras referencias que inciden en esta investigación, que brindan un aporte importante en la misma, y que se irán desarrollando conforme se avance en este proyecto, lo anterior con la finalidad de fundamental y dar respuesta a los planteamientos que en esta se abordan.

Las políticas públicas permiten analizar la problemática y orientarla al tema de la seguridad social, la base científica de esta disciplina la convierte en un referente, toda vez, que la administración pública puede abastecerse de información científica orientada al análisis de problemas, por tanto, la importancia del análisis de esta problemática desde la óptica científica, y considerar la multiplicidad de soluciones que las autoridades públicas

podrían considerar, tomando en cuenta las consecuencias que se avecinan sobre la problemática objeto de estudio.

La NGP se convierte en una fuente de análisis fundamental, toda vez que este enfoque teórico analiza el funcionamiento de la administración pública considerando los criterios de eficiencia y eficacia, pero, sobre todo, y con relación a las políticas públicas, también busca generar valor público en sus acciones, porque su finalidad es dar respuesta a las demandas ciudadanas.

Mientras que la doctrina o teoría jurídica, se orienta al análisis primario de principios orientados a los derechos humanos, con énfasis en lo laboral, toda vez, que es una herramienta ampliamente utilizada por el gobierno como proceso de la acción pública.

Por su parte el Nuevo Institucionalismo con enfoque sociológico (NIS), permite abordar el análisis de los entes públicos a través de la mirada de la teoría de las organizaciones, considerando como marco de referencia la institución como un mapa cognitivo que expresa valores y prácticas sociales, y a su vez, explicará cómo es que se han venido gestando los cambios al interior de las mismas a partir de su posición de poder (Moyado, 2013).

Rivera (2013, p. 102) menciona “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, con las limitaciones ideadas por el hombre dan forma a la interacción humana”, es decir, confirman la base de cualquier sistema político, y en consecuencia las decisiones que se tomen al interior de las mismas afectan de manera significativa la vida en la sociedad.

En cambio para Culebro (2017), las reformas relacionadas con la implementación de los postulados gerenciales, iniciaron de forma homogénea y con el tiempo fueron evolucionando dependiendo del país donde este se ponía en marcha, sin embargo, cada Estado desarrolló sus propios métodos adaptándose a su entorno político y administrativo como fue el caso de México, estas reformas están más vinculadas a la gobernanza y la capacidad de las organizaciones públicas, a pesar de existir una tipología de sistemas de bienestar tal como lo propuso en su momento Esping-Andersen, continúa el autor, su implementación se relaciona más con la madurez de sus reformas.

El sistema de pensiones en México cuenta con un marco institucional complejo, que ofrecen beneficios bajo esquemas contributivos y no contributivos, lo anterior sin contar con los subsistemas que se manejan en otros órdenes de gobierno o las universidades públicas, sumando a esto, que el retiro laboral por vejez enfrenta problemas relacionados con la cobertura en cuanto a atención médica, y de sostenibilidad, además del acelerado envejecimiento de la población mexicana.

En palabras de Villarreal, esta situación tiene efectos directos en el gasto público, en un país, donde los recursos públicos alcanzan para menos, y que su gobierno debe cumplir con numerosos compromisos, el gasto en pensiones tiene una tendencia a incrementarse, además, que los sistemas prevalecientes beneficiar a un número reducido de la población; observándose la desorganización y control en las finanzas y gasto público, toda vez, que se destinaba “el 15.5% del presupuesto de egresos de la federación, y el 3.7 del Producto Interno Bruto (PIB), con tendencia a incrementarse en los siguientes años” (2017, p. 4).

Álvarez (2008), menciona que los sistemas de pensiones tienen como propósito la protección, su finalidad va en consonancia con la finalidad del Estado, toda vez, que tiene la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de este derecho a la población, de ahí que su orientación hacia las políticas públicas se encamine hacia el bienestar de ese sector de la población, al otorgar ingresos suficientes a las personas mayores ya sea por jubilación, enfermedad o muerte, en este sentido la Ley de ISSSTECALI establece que los trabajadores burócratas en el Estado y Municipios de Baja California, el financiamiento del sistema de pensiones, provenga del erario público, representando su sostenimiento una preocupación cada vez mayor en la entidad.

Bajo este contexto, el sistema de Baja California, representa un problema que se irá incrementando, tal como queda en evidencia en el dictamen número 57 emitido por parte de la Comisión de Hacienda y Presupuesto del Congreso del Estado, y turnada por parte del Ejecutivo, a fin de celebrar un convenio plurianual con ISSSTECALI, con la finalidad de sumar recursos a este organismo, y así pueda continuar con la prestación del servicio, pero, sobre todo, con el pago de pensiones, (2021).

Esta problemática al Estado le ha significado realizar ajustes al gasto público, debiendo realizar grandes esfuerzos para solucionar este problema, Alonso (2011), menciona

que un problema público debe cumplir con determinados requisitos para ser contemplado en la agenda pública, además de representar un riesgo que vulnere y sea un peligro para las personas en edad de retiro al perder su ingreso, ésta última condicionante es un riesgo, y es aquí donde la política pública entra en acción, porque al conocer las causas y sus efectos, se operacionaliza la problemática para disminuir esa percepción que las personas identifican como un peligro.

Cuando se hace mención al sistema de pensiones, se piensa en vejez, y en este punto en México se ha venido incrementando el número de habitantes de la tercera edad, en el año 2018 se contaba con 8.9 millones de personas mayores de 65 años, pero para el 2050 se proyecta un incremento, es decir, habrá un total de 32.4 millones de personas, y representará el 21.5% (Alanis y Soto, 2020).

Por su parte el Instituto Nacional de Estadística (INEGI) para el 2020 Baja California tenía una población de 3, 769,020 millones de habitantes, de los cuales 245 mil 280 son adultos mayores, mientras que la población económicamente activa es de 1, 705, 014 millones de personas, representando el 59.4% mientras que los adultos mayores representan el 6.5% de la población en todo el Estado.

En este sentido, se observa un incremento de las personas en edad de retiro, reflejando que las políticas implementadas no han dado los resultados esperados, en un país donde el 40% de la población tiene acceso a una pensión, dejando en el desamparo al resto, (Alanis y Soto, 2020).

Finalmente, el sub sistema de pensiones para burocracia en Gobierno del Estado y sus Municipios, atraviesa por una grave situación financiera, provocada por la mala utilización de los recursos económicos destinados al pago de pensiones por jubilación, ocasionando la mala prestación en atención médica, y que el pago de pensiones por jubilación se encuentre en riesgo, considerando que en la actualidad existen pasivos tanto de los pensionados y jubilados, así como el personal activo y son ineludibles, siendo necesaria la implementación de estrategias que encaminen a la sustentabilidad del sistema de pensiones en general, esto sin considerar que existen trabajadores que han generado el derecho a jubilación, y no han podido acceder al beneficio precisamente por la precariedad del mismo,

orillando al patrón liberarlos del servicio con todas las prestaciones con cargo al erario público.

1.3 Preguntas de investigación

1.3.1 General

¿Cómo afecta el esquema actual de jubilación a la burocracia de Baja California que se ha hecho acreedor a este derecho?

1.3.2 Específicas

- 1.3.2.1 ¿Qué impide que exista un esquema eficiente de jubilación para los empleados burócratas del Estado y Municipios de Baja California?
- 1.3.2.2 ¿En qué medida la insuficiencia de recursos económicos para hacer frente al pago de jubilaciones ha contribuido en el retraso de liberación del servicio de trabajadores burócratas en Baja California?
- 1.3.2.3 ¿Qué tipo de política pública puede implementarse para mejorar la gestión financiera del Instituto de Seguridad Social responsable del pago de pensiones por jubilación?

1.4 Justificación

El interés principal de llevar a cabo la investigación, es con el objeto de analizar el tránsito que atraviesan los trabajadores burócratas para lograr jubilarse, y su relación con el gasto público, considerando que el retraso para disfrutar del derecho, se vincula principalmente al recurso económico, situación que ha mermado en cierta medida que el gobierno en general cumpla parcialmente con esa obligación patronal, afectando en cierta medida a aquellos trabajadores que han generado el derecho de ser jubilados.

Si bien, la problemática afecta a un grupo exclusivo de trabajadores, estos, en términos numéricos y contables representa un gasto, convirtiéndose en un problema específico y característico del gobierno; por lo que, al profundizar en la problemática, permitiendo su abordaje desde un enfoque analítico el cual permite abordarlo empíricamente, partiendo de la comprensión de los procesos que se llevan a cabo al interior del gobierno.

Otro aspecto fundamental fue abordar la pensión por jubilación como un derecho humano en general, ya que, en este de manera transversal, se trastocan otros como el laboral; partiendo de la base jurídica que protege al trabajador, y de definir los derechos y obligaciones de éstos y del patrón, siendo por tanto un derecho inalienable al trabajador.

Asimismo, el objeto de estudio es un tema de actualidad, y que a pesar de ser una consecuencia de la situación que se vive a nivel nacional y global, ha sido poco explorado en el ámbito estatal, es decir no ha sido abordado en su justa dimensión en el ámbito académico, a pesar que las autoridades públicas han hecho esfuerzos por mitigar esta situación, se observa un fenómeno que con el tiempo se ira agravando, principalmente por factores externos que inciden directamente en el agravamiento del problema.

Estos factores, por citar algunos ejemplos se relacionan con la falta de empleos formales, el incremento de los índices de informalidad, que baje la tasa de natalidad, el incremento de la esperanza de vida que viene aparejado con el envejecimiento, y sobre todo con el hecho de que se invierta la pirámide poblacional, esto, provoca afectaciones al erario público en dos sentidos: recaudación de ingresos y gasto público, considerando que el fin del Estado es el bien común, que en términos administrativos, se ve reflejado en el diseño e implementación de políticas públicas, y parte de ese bienestar se encuentra en asegurar al ciudadano en su vejez de un ingreso suficiente que le permita mantener su nivel de vida.

Además, que aportará información para comprender el problema, considerando que el estudio parte de dos premisas que son la situación que enfrentan los trabajadores civiles en el Estado de Baja California, y el recurso económico destinado para atender el tema de pensiones, y como es que, esta situación, provocó afectaciones económicas al patrón, que además, debe hacer frente a la situación con lo que tiene presupuestado, y al trabajador retraso en el disfrute de su derecho, para finalmente convertirse en una fuente confiable que interpreta la realidad que prevalece en el gobierno.

1.5 Objetivos

1.5.1 *General*

Proponer un esquema de jubilación para trabajadores burócratas del Estado de Baja California con un enfoque de políticas públicas.

1.5.2 *Específicos*

- 1.5.2.1 Analizar la problemática que enfrenta el instituto de seguridad social para garantizar un esquema eficiente de jubilación a los empleados burócratas del Estado y Municipios de Baja California, con la finalidad de conocer las causas que le dieron origen.
- 1.5.2.2 Describir la problemática que enfrentan los gobiernos del Estado y Municipios de Baja California para liberar del servicio a los trabajadores con derecho a jubilación, con el objeto de conocer cómo afecta esta situación.
- 1.5.2.3 Proponer un modelo de política pública que coadyuve a mejorar la gestión financiera del Instituto de Seguridad Social responsable del pago de pensiones por jubilación con la finalidad de optimizarlo.

1.6 Hipótesis

El problema que enfrentan los burócratas de Baja California con respecto al actual esquema de jubilación es producto de un manejo administrativo y económico ineficiente que se agrava con la inestabilidad política de los diversos órdenes de gobierno.



Capítulo II

Fundamentación Teórica

En este **CAPITULO II** se profundiza en el marco teórico que da sustento a esta tesis, organizándose en tres temas: el primero más general que explica la relevancia de los postulados gerencialistas enfocados principalmente a las reformas administrativas en torno al gasto público; un segundo que aborda la seguridad social en torno a las pensiones por jubilación; y el tercero centrado en el nuevo institucionalismo con enfoque sociológico que justifican su importancia en la organización al interior de la administración pública, y sobre factores que influyen en la toma de decisiones que inciden en la implementación de acciones provocadas por la presión que ejerce el sistema de pensiones en las finanzas públicas de Baja California.

2.1 Gasto Público

Por gasto público de acuerdo con Chapoy se debe comprender “como el proceso que se sigue para relacionar sistemáticamente la erogación de recursos con la consecución de objetivos previamente establecidos” (2013, p. 1), lo anterior conlleva el proceso de planificación estratégica que debe seguirse en todas las entidades públicas, esta información debe encontrarse contenida en el presupuesto público que expresa el plan financiero del gobierno.

Mientras que para Berlín et al (1998, p. 234) se entiende por gasto público a “toda erogación que realiza el Estado para efectuar sus fines y sostener su estructura, los recursos que emplea provienen de las contribuciones que dan los ciudadanos a través de los impuestos”.

Es aquí, donde el paradigma de la eficiencia en los procesos internos en la administración pública, comenzó a orientar sus estrategias para detener el incremento en el gasto público, y al mismo tiempo para fomentar la privatización y desregulación económica, (Sánchez, 2002); de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2011), el desarrollo de estos principios, se vieron favorecidos con el uso de las tecnologías, la mejora de procesos, así como el creciente interés en el desarrollo del capital humano, fomentando activamente la participación del sector privado, y de la sociedad.

Sobre el tema, Chapoy (2013) menciona que se hace necesario que la operación del gasto público sea revisada por parte de órganos públicos a fin de llevar un control, de evaluar y conocer el destino de los recursos asignados, a pesar de que el gobierno tiene la responsabilidad de dar cumplimiento a los objetivos programados y establecidos dentro de un proceso de planificación.

En cuanto a la planeación, tema asociado al gasto público la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, s.f., p. 19), la define “como el proceso de diseño y articulación de las acciones y recursos necesarios para la operación de planes y programas de trabajo específicos, que a su vez conducen a la obtención de resultados en un periodo de tiempo determinado”, siendo esta la herramienta de gestión que permite generar información para la toma de decisiones.

Dice Muñoz (s.f.), que para realizar un análisis estratégico de la seguridad social deben considerarse aspectos como su diseño, procesos, tecnología, recursos humanos, sistemas de información entre otros componentes con el propósito de garantizar su eficiencia, por tal motivo, dentro del proceso, se hace necesario revisar su marco de actuación, conocer sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, definir objetivos estratégicos entre otros elementos que lo conforman, cabe destacar, que estas actividades son implementadas en el GOBBC, y gobiernos municipales, por tanto, el conocimiento de esta actividad, resulta fundamental al momento de implementar acciones orientadas al fortalecimiento del sistema de pensiones que administra ISSSTECALI.

Resulta pertinente considerar el instrumento de la planificación estratégica en el análisis del sistema de pensiones, toda vez, que resulta pertinente al momento de generar propuesta de cambio, que permitan fortalecer principalmente la gestión financiera para cumplimiento de los objetivos planteados en el plan de desarrollo, y desarrollar un plan estratégico institucional, donde ISSSTECALI, defina el rumbo a seguir para lograr la sustentabilidad y sostenibilidad financiera, con apoyo de los organismos incorporados al sistema de pensiones.

Por tanto, la implementación de este instrumento debe partir de la base de las necesidades en cuanto a prestación de servicios de salud y sistema de pensiones del instituto, para lo cual, debe realizar un diagnóstico que establezca las necesidades reales de un plan de trabajo o estratégico; establecer un análisis de factibilidad operativa, técnica y financiera; y, diseño de la propuesta, (Castillo, 2011), y de esta forma abonar en la generación de acciones orientadas a la atención de los problemas financieros del instituto.

Sobre lo anterior, la Agencia Calificadora Fitch Ratings, el GOBBC continuará con los problemas financieros en pensiones y jubilaciones, para 2022 no dispondrá de los recursos suficientes que le permitan hacer frente a esta obligación patronal, si bien, ISSSTECALI, es el responsable de la seguridad social de brindar atención tanto al magisterio como a la burocracia, lo cierto es que de acuerdo con esta calificadora y con la valoración actuarial realizada en julio de 2021, los recursos para el pago de pensiones y jubilaciones se encuentran agotados, toda vez, en este mismo año ISSSTECALI tenía un déficit de 2,590 millones y para

2022 un estimado de 3,400 millones, lo cual genera un impacto negativo para las finanzas del Estado, (2022).

Esto significa que el problema que enfrenta ISSSTECALI, es un indicativo de que a pesar de los esfuerzos realizados por parte de Gobierno del Estado y sus Municipios para ponerse al corriente en el pago de las cuotas y aportaciones, se observa que la situación financiera de este organismo se mantiene sin una solución aparente.

Aunque lo anterior es un reflejo de la situación que prevalece a nivel nacional, lo cierto es, que, los recursos destinados al pago de pensiones superan los destinados a la seguridad social, salud y educación entre otros rubros, igualmente importantes, y que además están destinados a la atención de la población en general, (Vásquez, 2013), mientras que el 55.7% de los adultos mayores, reciben una pensión no contributiva, de acuerdo con información emitida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (CONEVAL, 2020).

Asimismo, de acuerdo con Tafoya, (s.f.), la situación financiera en el Estado continúa deteriorándose, por que realiza transferencias de recursos a fin de dar de liquidez a ISSSTECALI, lo que trae problemas financieros a la entidad, en este orden de ideas la Auditoría Superior de la Federación (ASF), advirtió sobre la crisis en las reservas para el pago de pensiones y jubilaciones en la entidad, en alusión a burocracia, toda vez, que el GOBBO no proporcionó en los estados financieros las estimaciones relacionadas con las obligaciones de pensiones presentes y futuras, es decir, no creo las reservas de las pensiones futuras, de acuerdo con información de la Cuenta Pública de 2017, (2021).

Sin embargo, la ASF de acuerdo con Tafoya, los problemas relacionados con el pago de pensiones y jubilaciones, es un tema delicado, toda vez, que no dispone de los elementos para llevar a cabo un proyecto de planeación financiera a fin de generar estrategias a corto, mediano y largo plazo, por el contrario, esta situación continuará afectando de manera negativa las finanzas estatales, por lo que, de continuar la crisis no se podrá pagar la pensión o jubilación a los trabajadores, por el contrario, es una situación que tenderá a agravarse en el tiempo, (s.f.), lo anterior de acuerdo a la evidencia mostrada en la tabla 5 donde se observa el comportamiento del gasto por concepto de pago de pensiones de magisterio y burocracia durante el periodo comprendido de 2018 hasta 2023.

Tabla 5: Costo de la Nómina de Pensiones por Jubilación de Magisterio y Burocracia de 2018 a 2023

Ejercicio	Magisterio	Burocracia
2018	\$2,459,109,168.29	\$1,188,290,325.88
2019	\$2,821,350,295.82	\$1,373,969,670.22
2020	\$3,048,469,967.46	\$1,514,401,689.21
2021	\$3,462,588,595.01	\$1,843,695,792.88
2022	\$3,805,692,754.60	\$2,226,637,414.58
2023	\$4,242,585,436.77	\$2,729,512,073.01

Fuente: ISSSTECALI, 2024.

De acuerdo con información del reporte a la auditoría practicada al GOBBC por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), sobre los Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), llevada a cabo en el año 2021 sobre el ejercicio fiscal 2020 por la cantidad de 271, 086, 814.22 de pesos, importe etiquetado para el saneamiento de pensiones a trabajadores de la burocracia del Estado, y transferidos a ISSSTECALI, sin embargo, éste último no acreditó que este recurso se haya destinado al pago de las pensiones, o bien a las reservas actuariales, (2021).

En este contexto, con información establecida en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2023, el GOBBC contempla un total de 73,172.4 millones de pesos de los cuales tiene destinados 5.88 millones de pesos destinados para el pago de pensiones y jubilaciones a trabajadores del Estado y sus familiares, como puede observarse en la tabla 2 correspondiente al ejercicio 2023 el monto presupuestado fue rebasado.

De acuerdo con información emitida por la Auditoría Superior del Estado de Baja California (ASEBC) desde el año 2016 ha venido disminuyendo la reserva técnica de la burocracia, tal como se observa en la tabla 6, mencionando que el instituto ha venido realizando valuaciones actuariales, con el propósito de calcular los egresos esperados por prestaciones del sistema de pensiones para los próximos cien años, determinándose que el instituto ha venido presentando una importante disminución de los flujos especialmente en las nuevas generaciones, sin embargo, el instituto, es inviable financieramente, (2020).

Tabla 6: Reserva Técnica del Subsistema Estatal de Pensiones para Burocracia

Año	2016	2017	2018	2019	2020
Importe	794, 261,814	924,484,557	565,211,367	287,051,960	13,625,919

Fuente: Elaboración propia, 2024, con información de la Auditoría Superior del Estado de Baja California. Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública anual del ISSSTECALI correspondiente a los ejercicios fiscales de 2016 hasta 2020.

Ese estudio de valuación recomienda que se realicen nuevas reformas a la ley, con el objetivo de equilibrar tanto ingresos como egresos del sistema de pensiones estableciendo un nuevo porcentaje de cotización aplicable de 2021 al 2050 del 46% para burocracia y a partir del 2051 en adelante del 37.44 %, en la nómina de cotización para el personal en activo, en lugar de las cuotas y aportaciones establecidas en la ley y en la cual los burócratas solo aportan el 22.61 %, (ASEBC, 2022).

Sobre la base de lo anterior, en la tabla 7 se muestra el importe total de cuotas y aportaciones por el GOBBC, y los gobiernos municipales, enterados al ISSSTECALI, que en contraste con la tabla 5 evidencia que los importes entregados para subsanar la nómina de pensiones resultan insuficientes.

Tabla 7: Importe de Cuotas y Aportaciones de los Gobiernos del Estado y Municipios de 2018 a 2023

Ejercicio	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Organismos	Cuotas y Aportaciones al Fondo de Pensiones					
GOBBC (Burocracia)	363,725,101.73	396,806,122.34	388,341,112.60	332,633,554.19	414,489,856.16	421,028,709.83
Gobierno de Ensenada	69,166,982.44	3,600,023.78	57,866,695.89	124,589,268.43	124,621,535.81	97,127,519.40
Gobierno de Mexicali	278,999,800.02	285,020,088.49	306,529,059.54	309,479,414.09	472,055,170.52	385,490,894.17
Gobierno de Tijuana	257,653,445.68	182,352,971.68	205,074,360.18	460,185,133.78	327,536,850.30	360,591,203.77
Gobierno de Tecate	12,361,559.22	11,678,102.53	9,859,045.67	55,637,255.97	55,336,560.58	53,026,664.50
Totales	981,906,889.09	879,457,308.82	967,670,273.88	1,282,524,626.46	1,394,039,973.37	1,317,264,991.67

Fuente: ISSSTECALI, 2024.

Al respecto, el instituto ha contratado los servicios de despachos de valuaciones actuariales, quienes han expresado que el sistema de pensiones que administra ISSSTECALI ha mantenido una importante disminución de egresos, en especial las relacionadas con las nuevas generaciones, convirtiéndose en un indicativo de que el organismo es inviable financieramente, de acuerdo con estas proyecciones las reservas para burocracia se agotarían para el año 2020, (ASEBC, 2020).

De acuerdo con la información presentada en la tabla 8 se observa que los adeudos por cuotas y aportaciones patronales de Gobierno del Estado y los municipios se han mantenido constantes, revelando que no sólo son estos, sino también de otros organismos públicos incorporados al sistema de pensiones administrado por ISSSTECALI.

Tabla 8: Adeudos por Cuotas y Aportaciones Patronales

Organismo	Ejercicios				
	2019	2020	2021	2022	2023
GOBBC	196,021,300.00	527,132,696.00	155,207,969.00	135,440,438.00	144,924,802.00

Mexicali	517,532,611.00	542,492,297.00	538,769,220.00	134,615,356.00	19,916,831.00
Tijuana	167,249,808.00	276,713,686.00	21,158,104.00	23,835,502.00	32,244,710.00
Ensenada	1,041,445,060.00	1,170,105,482.00	1,172,790,067.00	1,214,937,478.00	1,295,720,715.00
Tecate	421,401,949.00	469,434,480.00	449,834,623.00	431,062,536.00	368,504,476.00
Otros organismos	923,028,293.00	1,141,804,782.00	932,770,011.00	962,086,999.00	640,351,885.00
Total	3,266,679,021.00	4,127,683,423.00	3,270,529,994.00	2,901,978,309.00	2,501,663,419.00

Fuente: ISSSTECALI, 2024

De lo anterior, se infiere que con el tiempo el sistema de pensiones, podría representar un desequilibrio más fuerte a las finanzas del Estado, que con el tiempo provocará una crisis, porque para atender financieramente este compromiso, se verán afectados los ciudadanos, es necesario que no sea visto como un problema de gestión, sino como un problema que afectara de manera considerable la prestación de servicios públicos, porque el Gobierno de la Entidad no dispone de los recursos suficientes para atender las demandas sociales, y de asegurar los derechos laborales no solo de los burócratas, sino también del magisterio, (Vásquez, 2013).

Por esta razón, es que el GOBBC subsidiaba el costo de la nómina de los pensionados, funcionando como un incentivo de contención a ISSSTECALI, a fin de que continuará pagando las pensiones, y prestando atención médica, sin embargo, con las reformas llevadas a cabo en 2015 a la Ley de ISSSTECALI, se estableció en el artículo 125 que cuando el instituto no disponga de los recursos suficientes para cumplir con sus obligaciones, el déficit será cubierto por el Estado, Municipios y organismos públicos incorporados.

Tabla 9: Subsidio del Gobierno de Baja California al Fondo de Pensiones

Ejercicio fiscal	Importe
2018	\$2,500,000,000.00
2019	\$ 575,729,630.24
2020	\$ 3,718, 570, 076.71
2021	\$ 6,047,404,258.57
2022	\$5,697,669, 166.22
2023	\$ 4,151,000,000.00

Fuente: ISSSTECALI, 2024

En referencia al artículo 125 de la Ley de ISSSTECALI, que se presenta en la tabla 9, se observan los subsidios que absorbía Gobierno del Estado antes de la adición del artículo 125 bis, si bien, en la reforma de 2015 quedó como estrategia que los gobiernos municipales serían responsables de su parte del déficit, que permitiera al fondo de pensiones de burocracia tener solvencia económica para efectuar el pago de la nómina de sus pensionados, sin

embargo, esta situación conlleva que los gobiernos municipales deban realizar ajustes a su presupuesto de egresos.

Tabla 10: Aplicación del pago de acuerdo al artículo 125 bis de la Ley de ISSSTECALI

Organismo	Monto Requerido	Convenio	Total pagado/retenido	Total	Saldo
Ayuntamiento de Ensenada	101,674,579.2	-	35,835,299.0	35,835,299.0	65,839,280.2
Ayuntamiento de Mexicali	337,305,966.0	213,776,944.0	123,529,022.0	337,305,966.0	-
Ayuntamiento de Tijuana (Burocracia)	323,483,265.4	115,055,811.0	109,346,557.0	224,402,368.0	99,080,897.5
Ayuntamiento de Tijuana (Magisterio)	65,807,765.4	25,212,878.6	23,669,458.3	48,882,336.9	16,925,428.5
Ayuntamiento de Tecate	1,609,188.6	-	1,609,188.6	1,609,188.6	-
Ayuntamiento de Playas de Rosarito	7,907,865.2	-	7,907,865.2	7,907,865.2	-
Total	837,788,629.8	354,045,633.6	301,897,390.1	655,943,023.7	181,845,606.2

Fuente: PDI de ISSSTECALI (2024, p. 217)

En la tabla 10 se muestra cómo es que ISSSTECALI obtuvo ingresos para el fondo de pensiones y jubilaciones por un total de 655 millones de pesos por concepto de convenios concertados con los gobiernos municipales, y de la retención de participaciones federales efectuadas por la Secretaría de Hacienda del GOBBC, (PDI, 2024).

Finalmente, se comprende que el gasto público lleva un proceso de planeación a nivel estatal, y se rige por normas jurídicas que contemplan de manera significativa como debe ser ejercido por los entes públicos, su preparación le corresponde al ejecutivo estatal y ser administrado con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, el incumplimiento de estos criterios, traerá como consecuencia riesgos en el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el plan de desarrollo, y por tanto, no atender las demandas sociales, (Chapoy, 2013), que retrasaran el desarrollo social.

2.2 El Nuevo Gerencialismo y sus Riesgos en el Sistema de Pensiones

Uno de los aspectos más destacados es la influencia de la globalización, sus procesos han tenido un fuerte impacto en las instituciones gubernamentales, lo que significó la adopción de principios gerencialistas, que no necesariamente dieron resultados positivos, una de estas fueron las reformas administrativas, (Guerrero, 2003).

Para Cruz (2014), la globalización también interviene en la forma de gobernar, en la manera en que el gobierno formula las políticas públicas en un intento de resolver problemas internos, y que ahora son globales como la pobreza, cambio climático, migración, salud y pensiones, su impacto varía de una nación a otra, teniendo resultados positivos o negativos,

sin embargo, lo que no ha cambiado es que el Estado tiene un papel clave, que no necesariamente eficaz, debiendo encontrar formas de adaptarse para sobrevivir.

En sus palabras, las reformas políticas del país se subordinaron al impacto de la globalización en su estructura, los cambios provocados por estas reformas, se desarrollaron principalmente dentro del paradigma weberiano de jerarquía y burocracia, cuyo análisis fue propuesto por Ortiz (2012, p. 22):

“El análisis sobre la burocracia, entre otros aspectos, establece que la organización o la institución tiene necesidad de ser dirigida permanentemente por profesionales que cuenten con una buena formación, de ahí la importancia acordada a la educación, pero también que sean conscientes y legitimados por sus propios méritos; por esta razón reclaman obediencia”

Este modelo fue reemplazado gradualmente por una nueva forma de gestión pública, postulado que surgió en los países anglosajones con el auge de la gestión empresarial, brindando características, estrategias y acciones con la pretensión de ser más eficiente y eficaz, en tal sentido Fuentes et al., (2009), destaca cuatro aspectos que marcan la diferencia entre el modelo weberiano y la Nueva Gestión Pública (NGP):

- a) Orientación externa, donde la administración pública busca establecer un vínculo de comunicación y coordinación con la iniciativa privada y con la sociedad, fomentando su participación, sin delegar funciones públicas.
- b) Complemento de la democracia representativa con procedimientos de democracia directa y deliberativa, en este punto permite la participación de la ciudadanía en asuntos públicos.
- c) Modernización del manejo de recursos dentro del Estado. En clara referencia a la transparencia y rendición de cuentas.
- d) Profesionalización y capacitación del funcionario no sólo en materias jurídicas o dependiendo de su especialidad o ámbito de competencia, sino también en habilidades sociales.

Ante este escenario, la administración pública se tuvo que modernizar a efecto de no ser observada como un modelo obsoleto, la consecuencia de aproximar este modelo a la praxis pública era para que el gobierno diera de imagen de ser eficiente, eficaz en la atención

a grupos en situación de desigualdad social o marginados, (Guerrero, 1995), mientras que Culebro (2014), expresa que el gobierno orientó su cambio hacia las reformas para mejorar en la prestación de los servicios públicos y la capacidad de respuesta ante las necesidades de los más vulnerables.

Finalmente, las reformas jurídicas realizadas al sistema de pensiones y los resultados obtenidos, dan cuenta, que la NGP, dio origen a otras causas no menos importantes, y que ponen en riesgo de manera particular los derechos de los trabajadores que cumplen con los requisitos para recibir una pensión por jubilación, por ello es necesario, realizar un análisis puntual sobre esta situación.

2.2.1 Reformas Jurídicas como Propuesta de Solución del Nuevo Gerencialismo

El nuevo gerencialismo, fue el resultado de la combinación de varios enfoques y teorías, que lo nutrieron, Culebro (2014), menciona que la perspectiva económica se acerca al nuevo institucionalismo económico del cual la NGP orientó los resultados hacia la consecución de los objetivos de eficiencia establecidos por parte de la organización, y de la teoría de la elección pública como lo relativo a la privatización de los servicios públicos.

Además, el citado autor comenta, que, de la teoría de la agencia, toma la alineación del comportamiento del agente principal, y la incorporación de incentivos a fin de lograr que la administración pública fuese más eficiente; de la teoría de la organización la implementación de reformas administrativas, orientadas a mejorar la prestación del servicio, y comportamiento de los servidores públicos, para que respondan de manera eficiente a través de la ejecución de instrumentos que les permitan generar metas, objetivos y los medios para lograrlos.

De acuerdo con Chica y Salazar (2016) citando a Carles Ramió explican que en la NGP existían dos corrientes principales, el enfoque neogerencial y la neopública, ambos con valores divergentes que ocasionaron una crisis en el sector público provocado por la implementación de reformas administrativas basadas en la eficientización económica, sin tomar en cuenta el valor de lo social, y de crear modelos acordes a las necesidades reales y características de la administración pública local, ya que las estrategias adoptadas provenían del mundo anglosajón.

En México se iniciaron reformas jurídico-administrativas orientadas a lograr los principios de eficiencia y eficacia en sus procesos, con el propósito de lograr una mayor coherencia y unificación del sector público, mediante la implementación de enfoques de regulación para mejorar la capacidad de las instituciones, (Culebro, 2014).

Asimismo, la NGP se afianzo al interior de la administración pública y la seguridad social, en palabras de Mota y Espejo (2021), como un medio de control de las instituciones en el uso y ejercicio del poder por parte de éstas, su introducción afectó significativamente al sistema de pensiones, así como su forma de organización cambiando su concepto que en la actualidad se encuentra inmerso en el modelo del mundo globalizado subordinado a los poderes jurídicos, económicos y políticos.

Sin embargo, de los parámetros de eficiencia, eficacia y competitividad, surgió la alianza entre el Estado y la iniciativa privada alcanzando aspectos claves en las reformas efectuadas al sistema de pensiones, y concesionando su manejo a la iniciativa privada, que desde el punto de vista laboral es un derecho fundamental al permitir esto, el Estado deja de ser proveedor, convirtiéndose únicamente en regulador, estas reformas forman parte de una segunda generación que es conocida como la P-NGP, donde el Estado adopta un método de gestión o discurso con fundamento en la democracia social, (Mota y Espejo, 2021).

De lo anterior, se infiere que los sistemas de pensiones han sufrido cambios estructurales y funcionales, y consecuencia de los postulados derivados de la NGP, orientados a mejorar las políticas de seguridad social, así como los proyectos y estrategias orientados a las pensiones, observándose serias deficiencias, por permitir la intromisión del sector empresarial, antes que, a los trabajadores, (Sánchez, 2018).

Como consecuencia de la descentralización del sistema de pensiones, surgieron nuevos esquemas, y la relación público-privada, que fue reforzada mediante instrumentos jurídicos, creados especialmente por las instituciones responsables, sin embargo, con la aparición de la P-NGP, se generan una interacción de la acción pública del gobierno, mediante los instrumentos de evaluación, rendición de cuentas y transparencia que fortalece el control y participación de la sociedad en los asuntos públicos, (Mota y Espejo, 2021).

Conforme a lo anterior, Bojórquez et al., (2006) expresa que, para realizar una reforma, es condición reconocer y medir el problema de las pensiones a través de un estudio

actuarial, y posteriormente enfrentar el reto, toda vez, que, para el manejo del fondo de pensiones, se requiere de transparencia a fin de brindar seguridad a los beneficiarios, bajo esta premisa, se comprende que los postulados derivados de la NGP, han estado “dirigidas a mejorar la eficiencia y efectividad del gobierno” (Culebro, 2014, p. 54), con los procesos de modernización administrativa se dio origen de una nueva forma de administrar las pensiones.

Si bien el panorama global es claro, cualquier autoridad pública que enfrente posibles obligaciones en materia de pensiones deben comprender y dar a conocer de manera precisa y transparente la naturaleza y el alcance de su problema para que pueda resolverse rápidamente, sin embargo, esto no significa que se daba posponer la implementación de decisiones y solución al sistema donde ya existe un diagnóstico claro, toda vez, que estas pueden brindar información a otros sistemas en las mismas condiciones, (González, 2006).

Como dice Arango (2016) se garantizar primordialmente los derechos humanos de la clase trabajadora, de protegerlos de amenazas, riesgos o vulnerabilidad, lo cual hace reflexionar que si el sistema de pensiones a nivel de nacional se encuentra en riesgo inminente, sus efectos arrastraran al sistema burócrata en Baja California, convirtiendo en una amenaza y por ende colocando en estado de vulnerabilidad a los trabajadores, toda vez, que en un futuro podrían sufrir de la pérdida de un ingreso, para el cual cotizaron durante 30 años.

2.2.2 Los Riesgos del Sistema de Pensiones

En palabras de Jiménez (2006), las obligaciones laborales implícitas en el sistema de pensiones público, se observan condiciones muy favorables para los trabajadores, siendo este uno de los principales problemas que enfrenta el GOBBC ya que atenta con su salud económica, la presión en sus finanzas públicas es evidente, ya que empiezan a superar los gastos asignados en su presupuesto.

Además, continúa el autor, esto se debe a retrasos en el ajuste de beneficios y contribuciones derivado de los cambios en las tendencias demográficas, además que en el sistema de pensiones en Baja California tiende a ser muy generoso en comparación con otros, especialmente del sector privado.

En Baja California la Secretaría de Hacienda estatal tiene a su cargo la administración de los recursos públicos, para su ejercicio requiere de un manejo minucioso, que lleva implícito el establecimiento de mecanismos, que le permitan conocer a detalle el comportamiento del gasto público, considerando que este se ha venido incrementando, una de esas causas lo representa el pago de pensiones tanto de burocracia como de magisterio, para Vásquez (2012) en 2010 las pensiones públicas a nivel nacional tenían un pasivo actuarial de 104% del PIB.

De acuerdo a lo anterior, el problema financiero preexistente en el sistema de pensiones del GOBBC tiene muchos elementos importantes, que no han logrado establecer un equilibrio entre las reformas que se han venido realizando a la normatividad, y los ingresos recaudados por los gobiernos municipales del Estado, además del gasto que representa el pago de las pensiones, (Gómez y Sosa, 2023).

Asimismo, refiere el autor, que el problema es tan delicado, que el gobierno no quiere pagar el costo social y político por la escasez de recursos económicos para hacer frente a esos compromisos, a pesar de que la seguridad social fue creada con la finalidad de proteger a la clase trabajadora, y de encontrar su fundamentación jurídica en el artículo 123 constitucional, al establecerlo como un derecho laboral, por la simple condición de ser sujeto de una relación formal de trabajo.

Para Ramírez las pensiones se definen “como medios de mantenimiento o de compensación de ingresos monetarios ante los riesgos que los trabajadores padecen a lo largo de su vida laboral” (2019, p. 213), en este punto, deben considerarse dos factores, el primero sobre la forma en que deberán ser financiadas, y el relacionado a los beneficios.

En el primer punto existen dos variables, primero el ciclo de vida laboral de la persona, siendo el momento donde adquiere sus derechos laborales, y aporta al sistema de seguridad social, y el segundo momento, cuando se retira o jubila, respecto a los beneficios para la pensión por jubilación para el caso del GOBBC es contributiva, donde el individuo debe cumplir con los requisitos que establece la Ley de ISSSTECALI, lo cual le ofrece cierta certidumbre al trabajador.

Sin embargo, los sistemas de pensiones están enfocados a prevenir los riesgos para que una persona que se ha rescindido laboralmente por causa de jubilación, se encuentre en

situación de vulnerabilidad, por tanto, el enfoque de riesgos establece que toda organización debe analizar diferentes aspectos de un sistema a fin de conocerlos.

Alonso (2011) menciona que la seguridad social en México se encuentra en riesgo, no solo por la mala gestión de las instituciones, sino, también, queda en evidencia, que las políticas públicas de seguridad social, tuvieron un origen que representa un riesgo para los trabajadores en general, afectando sus derechos fundamentales, por tanto, es evidente que para Baja California, los trabajadores burócratas se encuentran ante un riesgo que inminente que en un futuro puede afectar sus derechos laborales y heredarse esta situación a nuevas generaciones de trabajadores.

Una de las características de los sistemas de pensiones de acuerdo con Jiménez (2006) es la poca transparencia, por tanto, para definir una política pública, es condición necesaria la transparencia, a fin de que se pueda atender la problemática, esta situación representa un obstáculo, porque la mayoría de los organismos públicos, no hacen públicos sus estudios actuariales, siendo esto un paso previo, ya que, para diseñar una política pública deben cumplirse tres condiciones: a) transparentar los datos estadísticos y el plan de pensión; b) generar regulaciones o ajustes que permitan mejorar los planes estatales; y, c) ejecutar reformar a los sistemas de pensiones.

Asimismo, Brandazza y Calvo (2006), coinciden al mencionar la importancia de los estudios actuariales con el propósito de estimar el momento en el cual se agotarían las reservas técnicas de las pensiones en una entidad, estos estudios, mencionan además, proveen de información sobre como el Estado deberá realizar contribuciones extraordinarias con costo fiscal para respaldar a sus pensionados, tal como ha venido sucediendo en el GOBBC y sus gobiernos municipales, ya que su sistema se ha visto rebasado en su capacidad financiera.

En consecuencia, el sistema pensionario del Gobierno de Baja California, se ubica entre las entidades federativas con problemas de liquidez para efectuar los pagos, su principal desafío lo representa su pasivo, y la poca disponibilidad financiera para atenderlo por mucho tiempo, uno de esos problemas es la descapitalización, el incremento en la esperanza de vida, la inexistencia de reservas, el otorgar pensiones a personas con 30 años cotizados con independencia de su edad, y aportaciones insuficientes.

En el año 2015 el Ejecutivo de Baja California, propuso ante el Poder Legislativo local reformas a su Constitución, así como a leyes laborales, y la creación de una nueva, con la finalidad de realizar una reforma estructural al sistema de pensiones, sin embargo, los efectos de estas reformas tuvieron efectos adversos, al considerarse que afectaban a los derechos laborales consagrados en el artículo 123 constitucional.

Por tanto, al considerarse un acto, que vulnera el principio de igualdad jurídica, es decir, que tanto, trabajadores en activo como jubilados se encuentran en la misma situación, cuando éstos últimos durante su vida laboral en activo, realizaron aportaciones que por ley les correspondía, (Morales, 2018).

En este contexto, la Ley de ISSSTECALI se pronuncia a través de su artículo 16 al mencionar que tanto pensionados como pensionistas deberán cubrir al instituto un “descuento que se realice, un porcentaje de su pensión que disfrute destinada a la reserva técnica” (2015, p. 6), sin embargo, la SCJN), en su tesis jurisprudencial menciona que es una acción de inconstitucionalidad, toda vez, que este artículo transgrede los artículos 1º y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al vulnerar el derecho de igualdad en materia de seguridad social, de previsión social y de equidad por obligar a los pensionados y pensionistas a realizar aportaciones para cubrir montos destinados a gastos administrativos, (2016, p. 66).

Para Sánchez (2018), es evidente que al centro del debate debe encontrarse el trabajador, sin embargo, ha sido más importante para la administración pública lograr la viabilidad en la implementación de propuestas, que tengan menos que ver con recursos públicos, poniendo en riesgo el sistema de pensiones, principalmente porque el gobierno enfrenta crisis económica que atenta no solo con los derechos laborales de sus trabajadores, sino también con el bienestar de la población, toda vez, que necesita dinero para atender sus demandas.

En palabras de Sánchez (2018), las pensiones por jubilación, y la problemática que representa, es un asunto que debe catalogarse como público, porque es de interés público, en especial para los trabajadores que cotizan en algún sistema de seguridad social, ya que el Estado, es responsable de garantizarles un ingreso digno para su vejez.

En consecuencia, propone que la problemática debe ser analizada considerando los siguientes criterios: a) análisis a nivel macro o de política pública, es decir diseño e implementación de acciones y su establecimiento en los planes de desarrollo; b) a nivel institucional deben considerarse a las instituciones de seguridad social por ser las responsables de administrar los sistemas de pensiones; y c) la gestión administrativa espacio donde los decisores y personal operativo gestionan la implementación de la acción pública.

Asimismo, plantea las diferencias entre los criterios anteriormente señalados, al explicar que en el nivel macro se ven reflejadas las reformas jurídicas que se relacionan con transformaciones a los sistemas de pensiones propuestas por la NGP, incurriendo en prácticas donde se observan cambios relacionados con la reorganización del sistema, entonces se argumentó que el sistema de pensiones propuesto por los principios de la NGP se separan de la rectoría del Estado, pasando su manejo en manos de particulares, y su financiamiento por parte de los trabajadores, su provisión queda entonces como una responsabilidad de las aseguradoras, propiciando con ello la incorporación de la lógica del mercado, y la competencia entre particulares como proveedores del servicio.

Respecto al nivel institucional, se deben considerar dos aspectos, primero la forma como se organizan las instituciones de seguridad social, y la toma de decisiones; en el primero se da cuenta que los resultados que ofrecen se vinculan a su capacidad financiera frente al pago de pensiones; y en el segundo con la forma como afecta los derechos laborales de los trabajadores con la aplicación de las normas con carácter retroactivo, (Sánchez, 2018).

Sin embargo, las reformas relacionadas a la NGP fueron con la intención de mejorar la gestión pública, y de orientar en este caso de manera eficaz y eficiente el gasto público destinado al pago de pensiones, promoviendo una serie de cambios en las estructuras y procesos de las organizaciones públicas, las reformas paramétricas realizadas a la legislación burócrata bajacaliforniana se orientaron a brindar una solución financiera.

Finalmente, Vásquez (2012) menciona que los sistemas de pensiones y jubilaciones en las entidades federativas representan un foco rojo, Baja California no es la excepción, toda vez, que, su sistema se encuentra en crisis, situación por demás preocupante considerando que no dispone de los recursos suficientes, además de provocar presión a sus finanzas.

De acuerdo con el autor, una reforma al sistema de pensiones vigente, no garantizaría una solución inmediata, sin embargo, es necesario generar cambios que deben orientarse a tener un mayor equilibrio entre contribuciones y prestaciones, además, es de tomarse en cuenta, que, aunque se realice un cambio, se presentará una transición, lo cual significa que, los trabajadores, que coticen bajo el sistema de contribución definida, continuarán siendo una carga fiscal, por tanto, el pago de pensiones que deberá efectuar el Estado, en lo particular, se podría convertir en una crisis que traería una fuerte repercusión social.

2.3 Seguridad Social bajo el Enfoque del Nuevo Institucionalismo Sociológico

El NIS como postulado teórico, es un enfoque analítico, que muestra la estructura de la acción y permite el orden mediante sistemas compartidos, así como la adaptación y conformidad de las organizaciones provocadas por las presiones del entorno institucional y así lograr su legitimidad, (Powell y Dimaggio, 1999). Con este enfoque, las instituciones gubernamentales influyen directamente en las partes involucradas en la toma de decisiones derivadas de procesos políticos o sociales, y como las reglas del juego establecidas, pueden influir en los resultados esperados, (Ramírez, 2020).

En este contexto, Vargas (s.f.) manifiesta que la interdependencia, juega un papel fundamental, porque implica intercambios asimétricos en los que unos actores tienden a ser más dependientes que otros. Esta interdependencia implica relaciones de poder, para explicar este concepto, cita a Crozier y Frielberg quienes mencionan que “el poder no puede desarrollarse sino a través de un intercambio entre dos o más actores que se encuentran inmersos en una relación determinada” (p. 54), es decir que el poder visto desde esta perspectiva es una relación, y no un atributo.

El enfoque del NIS continúa el autor, asume que las formas y los procesos de la vida se desarrollan en contextos culturales específicos, las reglas establecidas representan las restricciones que configuran las relaciones entre los individuos, además, que permite analizar las instituciones como organización, y las acepta como estructuras que regulan las interacciones sociales, es decir, es un sistema establecido por los convencionalismos fruto de negociaciones y de intercambios de información entre los mismos actores.

Al respecto Culebro y Arellano (2012) mencionan que perspectiva teórica, se genera un análisis acerca de la dinámica al interior de las organizaciones públicas, toda vez, que es en estas donde se han realizado las reformas a los sistemas de seguridad social, en especial al sistema de pensiones, si bien estas, tuvieron su origen en los postulados reformadores de la NGP, lo cierto es que, fueron el resultado de los procesos políticos con visos ideológicos relacionados al diseño y puesta en marcha de estas reformas, muy a pesar de que estas dieron pocos resultados.

Además, continúan, el análisis de las instituciones de seguridad social a través de la visión del enfoque sociológico, es un paso importante para comprender a profundidad los efectos en la práctica de las reformas, y también la acción de los involucrados, porque es importante conocer sus implicaciones, en especial en las pensiones, y cómo es que estos cambios son atendidos y ejecutados por las organizaciones públicas.

Es un hecho, la importancia que tienen las instituciones de seguridad social en México, que radica en garantizar los servicios de salud y económicos de la población afiliada, últimamente en estas, se han venido gestando una serie de reformas, por regla, se han orientado a dos aspectos, el primero se enfoca en lo social que se encarga de los estudios sobre análisis demográficos, y el segundo con un enfoque mercantilista o económico, orientado a la privatización del sistema de pensiones.

Lo anterior, tiene un fuerte impacto en la vida social de sus habitantes, es tan relevante, que su finalidad, es concretar el bien común, sin embargo, las reformas deben orientarse a diseñar y ejecutar acciones que garanticen el respeto de los derechos humanos de la población, es por ello, que los funcionarios involucrados en los procesos internos, y en la implementación de estas reformas, tienen facultades que cumplir, pero además la responsabilidad de la administración adecuada y eficiente de los recursos públicos asignados.

Es tanta su importancia, que Christensen et al (2007) expresa que, quienes dan forma a las políticas públicas o implementan reformas lo hacen en nombre de las organizaciones, un aspecto fundamental en esto, es que los funcionarios de gobierno forman parte del entorno organizacional en el cual se desenvuelven, y esto influye en su forma de pensar, actuar y sobre todo en su comportamiento, por tanto, para comprender el contenido de las acciones y

la toma de decisiones primeramente debe analizarse la forma como se encuentra organizada una institución, y cómo funcionan los sistemas político y administrativo.

Por lo anterior, el NIS permite realizar un análisis de las instituciones de gobierno a partir de la dimensión organizacional, sin embargo, para conocer el grado de influencia de esta teoría en el sector público, es preciso realizar una breve explicación de los tipos de institucionalismo que se han identificado, de acuerdo a la clasificación de Powell y Dimaggio (1999), y que a continuación se mencionan:

- a) Nueva economía institucional, concibe las instituciones como reglas que sancionan, e influyen en las decisiones y comportamiento de las personas, ya que, al ser racionales, pueden sopesar los beneficios, lo cual significa elegir de acuerdo a sus propios intereses, o solo ser oportunistas, finalmente las instituciones al ser una creación humana, están sujetas a cambios constantes.
- b) Ciencia política, se interesa en la toma de decisiones políticas, en especial en la forma en que las instituciones, y sus estructuras llegan a resultados políticos.
- c) Histórico, concibe que al Estado como institución “está formado y organizado por una compleja red de grupos de interés y organizaciones diferenciadas con dotaciones asimétricas de poder e influencia, y considera al Estado como una unidad monolítica y homogénea” (Vargas, s.f. p. 50).
- d) Elección pública, explica cómo funcionan las instituciones, y el consenso entre los actores, sin embargo, este último no se encuentra en las políticas públicas, en donde el actor principal es el Estado, y donde las instituciones se encuentran investidas de poder y autoridad, (Farfán, 2007)
- a) Sociológico, para Ramírez, (2020) en este enfoque los individuos siguen las reglas impuestas de manera inconsciente, la utilidad o beneficio se basa en las rutinas, toda vez, que dirigen la capacidad de la planeación, diagnóstico y reforma, solo en aquellas áreas donde las acciones del gobierno no se presentan de manera natural, por el contrario, las rutinas establecen estructura que les permite avanzar en situaciones cotidianas, por tanto, la institución se relaciona con las explicaciones.

Aunque el enfoque propuesto es el sociológico, es importante analizar un poco el histórico, toda vez, que existe una relación muy estrecha con el organizacional. Una característica del histórico, radica en su persistencia en las instituciones, porque es necesario conocer su historia, además, que es a partir de este enfoque que se analizan los procesos políticos ocurridos a lo largo del tiempo, esto permitirá identificar el motivo que originó que estos se incorporaran a las instituciones, (Ramírez, 2020).

En cambio para Farfán (2007), el nuevo institucionalismo histórico “es un enfoque capaz de explicar las políticas públicas desde la perspectiva de otras disciplinas, tales como la ciencia política y la sociología” (p. 87), toda vez, que es importante conocer el origen de las decisiones políticas que reformaron los sistemas de seguridad social, además de cuestionarse acerca de las distintas realidades que prevalecen en torno a este tema, pero sobre todo las causas que provocaron su nacimiento, con tantas vertientes, y que posteriormente aparece en otro lugar y espacio, en el umbral de otras circunstancias.

En este orden de ideas, el autor hace referencia a que, con este abordaje teórico, existe un grado de proximidad entre los tomadores de decisiones sobre la adopción de políticas públicas, desde un nivel microsocial al que pertenecen los arreglos institucionales y las comunidades de discurso, las primeras son sistemas que conllevan los procesos de reclutamiento, y se relaciona con la movilidad de la burocracia y de la clase política al interior de la administración pública, mientras que las segundas, son responsables de generar ideas, y proyectos de políticas, en donde los tomadores de decisiones eligen entre un número determinado de alternativa de acuerdo a sus intereses.

Además, menciona que en este enfoque se “pone un mayor énfasis en la acción del individuo racional, que busca maximizar su utilidad, en un marco de restricciones institucionales” (p. 90), toda vez, que las decisiones nacen en el interior de estas, y a través de reglas definen las normas en el juego, sin que en ello medie el individuo, y sin importarle, que tenga intereses contrarios a lo público, mientras que para Christensen et al (2007), las organizaciones gubernamentales deben observarse como actores políticos con liderazgo que interactúan con la sociedad.

Cabe destacar, que el NIS compagina muy bien con el histórico, porque es en este donde se analizan los procesos desde el enfoque organizacional, contemplando en todo

momento la complejidad de las organizaciones, es por tanto fundamental para desarrollar la presente investigación, toda vez, que, es a partir del análisis de las organizaciones que se explicará la toma de decisiones, y cómo es que éstas influyen al momento de su implementación, en este contexto, Powell y Dimaggio (1999), mencionan que, en las instituciones no solamente se limitan sus preferencias o rechazo por éstas.

Para comprender mejor la relación entre reglas y toma de decisiones, es preciso conocer su conceptualización, de acuerdo a Vargas, el institucionalismo “considera a las instituciones como reglas de funcionamiento de la sociedad” (s.f., p. 47), es decir, describen la acción del gobierno en el ámbito organizacional, mientras Reyes expresa que “regla es la estructura constreñidora o constrictora que obliga a obrar socialmente de una determinada manera (las reglas del juego social), y la estrategia (formateada en el *hábitus*) es la acción del agente desarrollando su estrategia, sus propias posibilidades”, (2006, p. 127).

Mientras que en toma de decisiones de acuerdo con Powell y Dimaggio las instituciones tienen un particular interés en esta acción, porque conforman resultados políticos, por su parte, González y Gómez, mencionan que la toma de decisiones que “connota una acción por la cual un ser humano realiza una selección entre múltiples alternativas posibles” (2007, p. 78), por tanto, la acción de decidir es humana, por tanto, se debe razonar, y es aquí donde aparecen disciplinas que se interesan en su análisis.

Lo anterior significa, que en las instituciones no solamente se limitan las acciones, sino que al interior de estas se ubican criterios, las personas manifiestan sus preferencias o rechazo por éstas, significando a su vez, que las decisiones seleccionadas por los involucrados generan un costo, porque toman como punto de referencia el conocimiento humano. Esto va ligado a los cambios organizacionales, los cuales tienen la característica de ser incrementales, porque considera la experiencia de las personas.

De la Rosa (2002), explica que el desarrollo de la dimensión organizacional en el nuevo institucionalismo, tuvo su origen en la teoría de la organización, toda vez, que fue adquiriendo sus propios matices, conforme se fueron desarrollando los enfoques científico, clásico, humano, sistémico, matemático y burocrático, toda vez, que, al interior de las organizaciones públicas, existen similitudes, y adoptando matices de las diferentes escuelas a lo largo del tiempo.

La escuela más representativa fue el modelo burocrático propuesto por Weber, es aquí donde emerge la burocracia, entendida como un apartado del Estado, es decir, enfocada a lograr la eficiencia, pero identificado de manera peyorativa, sin embargo, en cuestiones positivas, se debe entender como las personas que atienden tras un mostrador a quienes acuden a las oficinas a realizar algún trámite o servicio, además de desempeñar funciones rutinarias, repetitivas, y guiarse por normas establecidas, es decir, observan el principio de legalidad.

De esta forma, continua el autor, es que Weber genera su propio análisis sobre la burocracia, cuya perspectiva de análisis es el poder, evidenciando que esta debe ser entendido como dominación, siendo el parteaguas para los análisis sobre burocracia, entendiéndose que, por dominación se comprende la obediencia, por tanto, para Weber “la burocracia es el tipo técnicamente más puro de dominación legal-racional”, (2002, p. 22).

Por tanto, en el NIS, se configuran varios elementos importantes a fin de desarrollar un entendimiento claro de la función interna de las organizaciones públicas, por una parte, este enfoque se observa como una variable independiente, cuyo objeto de análisis se enfoca principalmente en las relaciones de poder y cómo es que estas influyen en la toma de decisiones por parte de los políticos y funcionarios involucrados en este proceso, y cómo es que las reglas de observación, son ejecutadas y cuáles son los alcances que se pretenden lograr, lo anterior considerando que el NIS tiene como noción principal las reglas institucionales.

Por tanto, estas reglas impuestas por los tomadores de decisiones, tienen una afectación en las estructuras internas de las organizaciones, y en su desempeño, lo cual se advierte al momento de mostrar resultados, además de lo anterior, estas tienen el poder de legitimar su funcionamiento, y de hacerlas parecer como eficientes (De la Rosa, 2002).

Para Meyer y Rowan (1999, p. 86), “las organizaciones reflejan de modo estructural la realidad construida socialmente”, por tanto, en las instituciones la burocratización se presenta a través de mitos racionalizados, es decir, institucionalizados, toda vez, que, conlleva a su evolución y al mismo tiempo estabilidad en las organizaciones, con independencia del logro de los objetivos, es por tanto importante, el nivel de coordinación y control que se realiza al interior de las mismas.

Luego entonces, en este enfoque se estructura la acción, y se pone en marcha a través de un sistema compartido de reglas, que, dependiendo de las preferencias y capacidad de los involucrados, podrían generar privilegios para algunos grupos o bien sanciones para otros, por tanto, mediante el análisis organizacional, es que se explicarán las diferencias existentes entre el grupo de ostenta el poder tomando decisiones, y cómo es que éstas impactan en otros involucrados o con algún interés en la problemática.

El respecto Meyer (2007) menciona que, algunas estructuras organizacionales pueden afectar a las personas, por medio de procesos que él denomina coercitivos, y que influyen en los procesos normativos establecidos por parte del Estado, sin embargo, continúa Meyer, en el análisis de las organizaciones bajo el enfoque sociológico las personas no solo se ven influidos por el ambiente, sino que, fueron construidos en él.

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso mencionar la importancia que tiene el análisis coercitivo en las organizaciones, toda vez, que es a través de las reglas que se instauran las acciones que se deben ejecutar, y que además influye en la toma de decisiones, en este contexto, De la Hoz (2016), menciona que el viejo institucionalismo considera el análisis de información que explica el funcionamiento de las instituciones formales, y a través de ésta se explica el comportamiento político, y el funcionamiento del gobierno.

El viejo institucionalismo, explica el autor, se preocupa "por la identificación de los rasgos distintivos de una estructura formal, con el fin de *predecir* sobre esta base el comportamiento del sistema" (2016, p. 111). Mientras que otras disciplinas como el conductismo y el racionalismo, ponen más énfasis a que el comportamiento del sistema, se relaciona más con los individuos, la utilidad y beneficio individual como un factor determinante para la toma de decisiones.

A medida que se profundiza sobre la utilidad de comprender el comportamiento de las organizaciones, se infiere, que, tanto instituciones como acción se relacionan mutuamente, entendiéndose que la acción se traduce en políticas públicas, Farfán expresa que "la naturaleza de las políticas públicas es, entre otras, la provisión de bienes públicos por medio de mecanismos que implican el ejercicio de la autoridad de forma obligatoria, generalmente mediante reglas legales que son la característica básica de la política" (2007, p. 91), es decir, que la acción nace de estas, y son ejecutadas por las personas.

A propósito de las instituciones, que atienden el tema de la seguridad social, en México, éstas han sido las responsables de brindar este servicio, ya sea por afiliación a algún organismo público, por pertenecer a la clase trabajadora, en el entendido que solo aquellos trabajadores que dispongan de un empleo formal, generarán el derecho a obtener una pensión por jubilación.

La forma como estas organizaciones se instituyen refleja la realidad que imperó en el país por mucho tiempo, enfocado a proveer de bienestar a la población, y sin analizar las consecuencias a largo plazo, su evolución se ha visto inmersa por el ambiente socio-político-económico, con fuertes consecuencias para la clase trabajadora, tal ha sido su influencia, que las organizaciones de seguridad social en todo el país, siguen patrones de comportamiento, reglas y conformación estructural similares, por lo que podría hablarse que existe cierto nivel de isomorfismo coercitivo.

De acuerdo con Dimaggio y Powell (1999), se infiere que instituciones de seguridad social, mantienen patrones de conducta derivados de presiones formales e informales, toda vez, que existen fuerzas de grupos con diversos intereses, que pretenden orientar la toma de decisiones en su favor, en cierto modo, establecen reglas de juego, cuya finalidad es hacer sentir su fuerza, persuaden o invitar a coludirse.

Además, su ambiente legal es una característica que prevalece en estas instituciones, un requisito fundamental para generar las reformas a los sistemas de seguridad social, fueron las presiones financieras, toda vez, que cada vez se requiere de un mayor presupuesto para atender las necesidades de seguridad social en la población.

Por otra parte, explican, que a medida que las organizaciones extienden su dominio e influyen en la vida social, sus estructuras tienden a apegarse más a las reglas y ser legitimadas por el Estado, como consecuencia las instituciones tienden a tener características similares, disponen de procedimientos estandarizados, además de adoptar prácticas compatibles con los objetivos internos, siendo este un ejemplo claro de la forma como las reformas jurídicas implementadas en los sistemas de seguridad social, con énfasis en las pensiones, ha tenido fuerte influencia en todas las organizaciones.

Asimismo, en México, ha quedado de manifiesto la importancia de contar con la universalización de los servicios, entre los cuales se encuentra la seguridad social, y el

derecho que tendría toda la población de recibir una pensión, siempre y cuando se cumplan determinados requisitos, es decir, se asuma a las reglas.

En suma, la relación entre políticas públicas, instituciones y toma de decisiones logro que el gobierno prestará atención al problema de pensiones, sin embargo, son notorios sus problemas financieros, siendo este su principal obstáculo que a la fecha no le abona a la solución racional del problema, (Aguilar, 1992).

2.3.1 Los Sistemas de Seguridad Social

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación ([SCJN], 2007) la seguridad social, es un sistema público que tiene como objetivo proporcionar el derecho humano a la salud, asistencia médica, además de otorgar una prestación económica al que tiene derecho un trabajador cuando se pensiona o jubila, siendo una forma de redistribución de la riqueza de la nación.

En este contexto, Ubasart y Minteguiada (2017) citando a Esping Anderssen, mencionan que, para comprender los sistemas de seguridad social, se deban analizar a partir de la identificación de tres tipos diferentes: en el primer enfoque se asume que el gasto social se refleja de forma ajustada al compromiso del Estado con el bienestar social, en otras palabras, el gasto destinado a este rubro, no se considera por igual para todos los ciudadanos.

Y, el segundo establece la distinción entre Estados del bienestar residuales e institucionales, en donde el Estado asume la responsabilidad en las fallas del mercado o de las familias, limitando su intervención a grupos en estado de vulnerabilidad, estableciendo un compromiso con los estratos de la población menos favorecidos, mientras que en el tercero, adquiere importancia la atención de la población en general, por tanto, podría interpretarse como un sistema de bienestar de carácter universal.

Asimismo, Farfán (2007) menciona que algunos juristas consideran la seguridad social, como un tema en el que se ha avanzado en México, al ser de carácter universal, lo que significa que al derecho se van incorporando importantes sectores sociales, aun así, reconoce que el tema continúa rezagado, porque se sigue constriñendo a los trabajadores formales.

Lo anterior, es consecuencia de la limitada expresión de la constitución de 1917, al adoptar en su visión el tema de la previsión social, asimismo, considera el citado autor, que

esto sigue siendo un problema, que ha incapacitado la evolución a una nueva dimensión de derecho social, ya que las características de la previsión social son limitadas, aplicando únicamente a los trabajadores formales, mientras que la seguridad social, es universal, y haberse extendido progresivamente a todas las personas, no debe perderse de vista que la constitución de 1917 tomo como referencia del modelo de Bismarck.

Y añade otro aspecto importante, no es que México haya adoptado el modelo alemán de Bismarck, sino como surgió el interés del Estado por atender el tema de la seguridad social, y cómo intervino ofreciendo a la clase trabajadora una institución que atendiera sus necesidades de salud y de previsión social; es decir, no se planteó la necesidad de universalizar el derecho o beneficios de la seguridad social a todos los sectores sociales, limitando la creación de organismos públicos de seguridad social, para que se atendieran las necesidades de la clase trabajadora, en especial de aquellos que estuvieran vinculados al cumplimiento de los proyectos del gobierno.

Por su parte, el Instituto Mexicano para la competitividad (IMCO), menciona que antes de 1997 los sistemas de pensiones que funcionaban bajo el esquema de beneficio definido, solo favorecían a los trabajadores con empleo formal, “sin embargo, este tipo de sistema enfrenta un obstáculo importante: al estar basado en cálculos demográficos y económicos complejos y sujetos a cambio y volatilidad, su potencial para volverse una presión a las finanzas públicas debido a proyecciones inexactas” (2021, p. 12).

Cabe destacar que Torres y Rojas (2015, p. 44), señalan que la política económica y social tienen un punto de unión en donde “la primera interviene sobre la dimensión económica, la segunda sobre la social en cumplimiento de leyes que se expresan en la aplicación de programas sociales”, si bien, la política económica establece las reglas y orienta los procesos económicos, la social se orienta a la preservación y elevación del bienestar de la población, si bien son procesos separados, ambos en cierta medida se orientan a la consecución del bien común.

En este sentido, es necesario diferenciar un sistema de un modelo, de acuerdo con Martínez (2020), un sistema se conforma por un conjunto de modelos que gestiona las pensiones, mientras que el modelo es un mecanismo que define los procedimientos mediante

el cual se otorgan las pensiones, por tanto, el conjunto de modelos conforma el sistema, a la fecha existen diversos modelos que se han implementado en México.

Sistema de Pensiones Contributivo o de Reparto Público. Se conforma por las aportaciones de los trabajadores activos quienes financian las pensiones de los trabajadores retirados, (Villarreal y Macias, 2020), en el caso del GOBBC, también aporta un porcentaje al sistema de pensiones. La característica de este modelo, es que, las prestaciones son alta, y su sostenibilidad financiera se basa en las aportaciones que hacen los trabajadores, y el patrón, lo que implica que en un futuro se deban incrementar las cotizaciones, (Rivera, 2020).

El otro sistema es el de contribución definida o pensión de capitalización individual, también es de carácter individual, aquí, los derechos sobre los recursos pertenecen a las personas que han ahorrado, y que con los beneficios obtenidos de la inversión de ese dinero que se haya realizado por parte de los cotizantes, formará parte de los beneficios de su pensión, (Villarreal y Macías, 2020), este sistema corresponde al pilar dos.

Este sistema tiene como finalidad incrementar el ahorro, para reunir los recursos suficientes para invertir en proyectos y así apoyar el crecimiento de la economía, y con esto mejorar el nivel de vida de la población, especialmente de aquellas en edad de retiro, y de esta forma solventar los problemas sociales, ocasionado por el cambio en la estructura de la población en México, fue con esa intención que en el país se introdujo el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992 entre la población de menores ingresos, siendo un esquema obligatorio basado en cuentas individuales, (Álvarez, 2008).

Asimismo, en este esquema la responsabilidad sobre las pensiones no recae en su totalidad para el Estado, porque aquí no hay un fondo para todos los trabajadores que sea administrado por parte del gobierno. Por tanto, se conformaron las cuentas individuales en donde la administración, inversión y pagos son aportados por parte de los trabajadores, quedando a cargo de compañías aseguradoras, la característica de este modelo, es que el trabajador debe cotizar por un determinado periodo de tiempo generalmente mayor, con el objetivo de tener acceso a una pensión digna, considerando, que no existen aportaciones por parte de los empleadores o del gobierno (Martínez, 2020).

Otro de los sistemas más conocidos y que fue de reciente creación es el sistema de pensiones no contributivo, en este esquema se encontraba el programa 70 y más, así era

conocido en el año 2007, desde ese tiempo ha venido sufriendo modificaciones, entre las cuales se encuentra la disminución de la edad, el número de personas beneficiadas se ha ido incrementando con el tiempo, de acuerdo con el CONEVAL para el año 2016 la población atendida fue de 5,453,775 de adultas y adultos mayores a quienes se les entregó un monto de \$1,092 pesos mensuales como pensión de tipo contributivo.

De acuerdo con González (2021, p. 226), la importancia de la pensión no contributiva “radica en la universalidad del derecho que otorga, la cantidad de presupuesto público que ejerce y su importancia para amortiguar las desigualdades generadas en el sistema contributivo”, el importe que reciben estas personas se realiza a través de transferencias que realiza el gobierno, su financiamiento es con gasto corriente y lo que pretende es otorgar garantías a esta población.

Y, el modelo de contribución definida (CD) o Capitalización Individual de Administración Privada. Su característica principal es que los trabajadores desconocen el monto de su pensión; es un esquema que elimina la participación del Estado sobre las pensiones, por el contrario, se crearon cuentas individuales por trabajador, cabe señalar que este modelo se encuentra en crisis, se encuentra fragmentado, y no dispone de una reglamentación clara que regula a las entidades responsables de su administración, (Martínez, 2020).

Asimismo, existen otros modelos implementados como el de capitalización nacional implementado principalmente en Suecia, de acuerdo con la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP, 2021), menciona que este modelo es un sistema de pensiones financiado por reparto o capitalización colectiva, cuyo propósito es relacionar beneficios, e incluir ajustes actuariales a las pensiones otorgadas, este modelo, permite hacer frente a los problemas estructurales que han venido presentando los modelos de pensiones tradicionales.

Sin embargo, con el tiempo enfrentará los mismos problemas de sostenibilidad que ha presentado el modelo de reparto, además de enfrentarse a presiones políticas, su principal obstáculo, es que el sistema de capitalización colectiva tiene el riesgo de que, los fondos sean utilizados para otros propósitos, toda vez, que los recursos son de todos y a la vez de nadie.

Y, el modelo mixto multipilares, cuyo esquema funciona principalmente en Inglaterra, es un esquema de beneficio definido, donde el Estado mantiene la rectoría sobre las pensiones, sin embargo, se complementa con mecanismos de ahorro obligatorio y/o voluntario que es administrado por particulares, (Martínez, 2020); este modelo busca subsanar los problemas de cobertura, ineficiencia y solvencia a través de la combinación de diversos sistemas de previsión, es decir, tiene todos los beneficios y riesgos distribuidos, además que cuenta con reglas claras o estrategias para mitigar los posibles efectos negativos, (Rivera, 2020).

De acuerdo con Rivera (2020), los sistemas de seguridad social, debe proporcionar a sus afiliados medidas de seguridad, orientado a prevenir riesgos sociales y económicos, para lo cual, se deben cumplir al menos tres elementos: cobertura de carácter universal, suficiencia de prestaciones, es decir cubrir todos los riesgos, y sostenibilidad financiera, debe ser solvente económicamente, asimismo, menciona, que, los sistemas de pensiones han sido objeto de debate público, toda vez, que deben asegurar los ingresos de las personas.

En este sentido, cobra importancia que al momento de diseñar o considerar un modelo de pensiones, se tome en cuenta la estructura demográfica de una población; Vásquez (2012) menciona, que una de las principales causas en la descapitalización de los sistemas de pensiones son el incremento de la esperanza de vida, la falta de normas para la creación de reservas, e insuficiencia de aportaciones, siendo preciso que en el modelo propuesto, se considere pagar una pensión justa, que garantice el nivel de vida de los trabajadores.

Rivera (2020), explica que los cambios en la estructura demográfica son de suma importancia al momento de diseñar o implementar un sistema de pensiones, y tomar en consideración, que los cambios más afectados son la reducción de los índices de natalidad, y el envejecimiento de la población, por tanto, cada sistema de pensiones debe contar con cuatro componentes participación en el financiamiento, gestión financiera, beneficios, y, administración.

En el primer componente, el financiamiento se refiera al hecho de conocer si la persona aporta o no al sistema con el propósito de adquirir derechos; en la gestión financiera se encuentra el modelo de reparto, cuya característica es la intergeneracionalidad, y, el de ahorro y capitalización, el tercer componente hace referencia a los beneficios, es decir, cada

sistema debe contar con un conjunto de reglas para su operación y otorgamiento, por último, la administración puede ser pública o privada.

Es preciso mencionar, que, los modelos descritos se enfocan al mercado formal, como es el caso del esquema de los trabajadores burócratas en Baja California, en burocracia el modelo que ha venido funcionando es de reparto público, en este caso los trabajadores del Estado y sus municipios disponen de un marco jurídico para la atención de la seguridad social, la cual incluye la jubilación, el organismo responsable de su administración es ISSSTECALI, el cual es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, (Cámara de Diputados, 2014).

A su vez, en este organismo, como sucede en otras entidades del país, se adoptó por otras instituciones de seguridad en el país, es decir el de reparto, de acuerdo con Morales, “consiste en que la generación activa asegura que las siguientes financien sus pensiones en el futuro” (2018, p. 135), de acuerdo con la Ley de ISSSTECALI se establece un mínimo y un máximo dependiendo de los años cotizados por parte de los trabajadores, contemplando dos modalidades, la pensión por jubilación, y por edad y tiempo de servicio.

Su financiamiento, como el de otros muchos esquemas similares, es que los trabajadores en activo aseguran que las siguientes generaciones financien sus pensiones en un futuro, tomando en cuenta los años y cotizaciones realizadas, de acuerdo con la Ley de ISSSTECALI, el trabajador debe contar con 60 años de edad, y con 30 cotizados, con esto el Estado a través de ISSSTECALI se responsabiliza del pago de la pensión, una vez, que el trabajador concluye con su vida laboral, (Morales, 2018), en consecuencia, la entidad se vio obligada a realizar una serie de reformas jurídicas, iniciando con la Constitución local, y para continuar con la LSC, ley de ISSSTECALI, y la promulgación de dos disposiciones jurídicas:

- a) Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la fracción I, Apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, que atiende a los trabajadores públicos de los órganos del Estado, Municipios, así como de organismos incorporados; y,
- b) Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la fracción II, Apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja

California, que atiende a los trabajadores del magisterio en el Estado y Municipios.

Cabe mencionar que el referido Apartado B del artículo 99 de la constitución local menciona que la Ley de ISSSTECALI establece las bases mínimas para regular la seguridad social, mediante aportaciones bipartitas, es decir, de cuotas por parte del trabajador, y aportaciones de la autoridad pública, estas deberán ser suficientes a fin de garantizar las prestaciones como enfermedades, accidentes, pensiones y jubilaciones entre otros temas.

Estas reformas, tuvieron como eje central crear las condiciones para la viabilidad financiera del sistema de pensiones para los trabajadores burócratas, (Morales, 2018), de acuerdo con la exposición de motivos presentado en julio de 2021 por el diputado del Congreso del Estado de Baja California, Víctor Hugo Gutiérrez Castro representante del Partido de la Revolución Democrática, en la iniciativa de reforma a la Ley de ISSSTECALI, expresó la importancia que tiene el saneamiento de las finanzas del instituto, del cual depende la seguridad de los trabajadores del magisterio y burocracia, (Congreso del Estado, 2021).

Fue así que, en el año 2015 Congreso del Estado, se iniciaron los trabajos de reformas jurídicas, para encuadrar la seguridad social de los trabajadores tanto civiles como del magisterio adscritos al gobierno del Estado y municipios, emitiendo las leyes que regulan el Apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, y cuyo objetivo principal es la de regular el régimen de seguridad social.

Cabe destacar, que, solo se realizaron ajustes o modificaciones al sistema de pensiones en Baja California, y fue de tipo paramétrica, toda vez, que únicamente contempló las condiciones o requisitos que debe cumplir un trabajador para poder retirarse, como, por ejemplo, la edad de retiro o bien cuestiones meramente financieras, como la cotización, monto de las pensiones, entre otras, con el único objetivo de mejorar la viabilidad financiera del instituto, (Morales, 2018).

Asimismo, con la generación de esta disposición, quedan establecidas algunas condicionantes que previamente no se aplicaban a los trabajadores, como, por ejemplo, anteriormente solo bastaba que el empleado cumpliera con 30 años cotizados ante ISSSTECALI, en la actualidad debe contar con 60 años y 30 cotizados, es decir se fijó una edad determinada (Morales, 2018).

En este contexto, se observa que esta ley en el transitorio décimo segundo establece que “se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan lo dispuesto en el presente decreto” (2015, p. 11), es decir, contradice lo establecido en el artículo 14 constitucional en lo referente a la no retroactividad de la ley, pudiendo considerarse como violatorio de los principios relacionados con la igualdad jurídica y social de los trabajadores, y que la misma SCJN considero inconstitucional, (Morales, 2018).

Finalmente, el sistema de pensiones es “una compleja red de organizaciones e instituciones con diferentes niveles de supervisión y regulación en los sectores público, social y privado” (Culebro y Arellano, 2012, p. 205), esto significa que coexisten dos procesos, el primero la centralización en cuanto al sistema de pensiones que es administrado por las instituciones públicas, y por otro la descentralización, con la administración de estos por parte de particulares, siendo una de sus responsabilidades, el proveer de recursos económicos a los pensionarios.

2.3.2 La Pensión por Jubilación

Las pensiones son un tema que en México forman parte de la previsión social, este concepto limitaría su incorporación a amplios sectores de la población, a pesar que la pensión *per se*, tiene una característica de universalidad, es decir, es un derecho fundamental consagrado en el artículo cuarto constitucional, ser una obligación por parte del Estado, y con efectos directos en el gasto público.

De hecho, la seguridad social, se establece también en el artículo 123 constitucional, Apartado B, fracción XI reafirmando como un derecho humano, y protegiendo a la clase trabajadora burócrata, además que es operado en Baja California por ISSSTECALI, organismo que tiene la obligación de cubrir y prestar servicios de enfermedades, accidentes, maternidad, y la jubilación.

A nivel global el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en el artículo 9.1 del protocolo de San Salvador, que establece el derecho de toda persona a la seguridad social, así como a ser protegidas, y de obtener los medios que les permitan tener una vida digna.

Por su parte la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en México, menciona que la Corte Interamericana de Derechos Humanos al referirse a la pensión por jubilación establece que se “deriva de un sistema de contribuciones o cotizaciones, como un componente de seguridad social en relación con la necesidad económica de la persona y no necesariamente ligado a la edad prevista para acceder a una” (s.f., p. 2), por tanto, la seguridad social, se relaciona con el derecho laboral porque tiene la responsabilidad de brindar atención a los trabajadores en temas de salud y prestaciones económicas.

Con la reforma al sistema pensionario para burocracia y magisterio en Baja California, se pretendía dar respuesta a una serie de necesidades económicas que se han venido desarrollando, porque ISSSTECALI enfrenta problemas financieros, además que el pago de pensiones ya representa una carga para el erario público, esto a pesar que el GOBBC ha intentado solucionar esta problemática mediante estrategias jurídicas orientadas al saneamiento de las finanzas.

En consecuencia, las reformas implementadas por el gobierno, han tenido un efecto directo en los trabajadores, ya que impacta los principios fundamentales del derecho laboral, en dos sentidos, el primero, retrasando la pensión por jubilación, y segundo el disfrute de su retiro y de una vejez digna.

Al ser un derecho fundamental, se advierte que las instituciones deben garantizar su cumplimiento, sin embargo, en Baja California tanto burocracia como magisterio ven amenazado su disfrute por la insuficiencia económica que les garanticen un ingreso seguro, además, el Estado no solo tiene responsabilidades patronales y con la sociedad, sino también de carácter administrativo, por tanto, debe planificar, presupuestar y programar el gasto público como parte de su operación administrativa.

Por lo anterior, se infiere, que, para acceder a la pensión, un trabajador burócrata debe cumplir con requisitos legales, en materia laboral, se le conoce como derecho adquirido, de acuerdo con Morales expresa que “los efectos de una nueva ley no podrán afectar derechos que se hubieran adquirido al amparo de una ley anterior, los cuales continuarán regidos por la norma bajo la cual surgieron”, (s.f., p. 275).

Es decir, que se incorporan al patrimonio jurídico de todas las personas pensionadas, jubiladas o con derecho a jubilarse, en caso que no se respeten, se estarían transgrediendo sus

derechos, y el gobierno incurriría en una falta grave, porque cualquier prerrogativa otorgada mediante derecho jurídico, adquiere tal fuerza que no puede privarse, (Morales, s.f.).

Al respecto la Senadora Gina Cruz del grupo parlamentario de acción nacional en una proposición con punto de acuerdo presentado al Senado de la República, menciona que debe comprenderse por pensión como “la prestación en dinero que otorgan las instituciones de seguridad social o las aseguradoras privadas, a los trabajadores asegurados o titulares al cumplir con los requisitos establecidos”, (2018, párr. 3), representando un derecho adquirido al que debe tener libre acceso un trabajador.

En este orden de ideas, en el mismo documento se menciona que un jubilado se define como “la persona física que disfruta de una prestación en dinero otorgada por las instituciones de seguridad social u otras dependencias, al cumplir con los requisitos que fija la ley, sus reglamentos o los contratos de adquisición”, (2018, párr. 1), finalmente la CNDH, menciona que “la pensión de vejez es una especie de dinero de salario luego de una acumulación de cotizaciones y tiempo laboral cumplido” (s.f., p. 2).

Mientras que la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la fracción I, Apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reconoce como pensionado “al trabajador retirado definitivamente a quien en forma específica la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, le reconozca tal carácter” (2015, p. 67); y pensionista “a la persona que recibe el importe de una pensión, originada por tener el carácter de familiar o dependiente económico del trabajador fallecido o pensionado fallecido” (2015, p. 67).

Por su parte Sánchez-Castañeda y Morales, establecen que existe una diferencia entre términos de pensión y jubilación, la pensión significa “la cantidad periódica, temporal o vitalicia, que la seguridad social paga por razón de jubilación, viudez, orfandad o incapacidad” (2018, p. 1); que el pensionado es “quien tiene o cobra una pensión” (2018, p. 1); mientras que jubilación significa “la acción o efecto de jubilar o jubilarse o la pensión que recibe quien se ha jubilado” (2018, p. 1).

Asimismo, continúan, señalando que la palabra jubilación es un término en desuso, toda vez que las legislaciones en la mayoría de las entidades federativas han establecido en

su legislación laboral el término pensión, y que está podrá ser por: jubilación, por edad y tiempo de servicio y por cesantía en edad avanzada.

Siendo las instituciones de seguridad social, las responsables de garantizar esos derechos en todos sus rubros a sus afiliados, estructurándose bajo reglas y procedimientos para el desempeño de sus funciones, de esta forma regula la conducta de todos los actores involucrados ya sea en la operación de éstas, en la toma de decisiones, y en la recepción de los servicios que ofrecen, (Farfán, 2007).

Sin embargo, como en todo, las pensiones por jubilación es un asunto que tiene relación directa con el gasto público, y dadas las condiciones y enorme precariedad en la que vive un amplio sector de la población, dificulta la acción del gobierno en su ejecución, porque todo movimiento en beneficio de la colectividad, tiene una afectación a las finanzas públicas, lo que en estos tiempos repercute en el incumplimiento del contrato social, además, que la población exige la atención de sus demandas, la crisis que se avecina por carencia económica para hacer frente al tema de pensiones, ha obligado al gobierno a legislar reformas y promulgar leyes en materia de seguridad social, con la finalidad de sanear las finanzas públicas.

Respecto a los derechos pensionarios, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), “son derechos que tiene toda persona en virtud de su dignidad humana” (2016, p. 19), es decir, son inherentes a todas las personas, además que establece la relación entre las personas y el poder del Estado.

Por su parte, en Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en 2014 en un exhorto con punto de acuerdo propuesto por el entonces diputado Jaime Bonilla Valdez del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, menciona, que el derecho a la jubilación, se contempla en las leyes bajacalifornianas como un derecho humano, sin embargo, no es absoluto, a pesar de clasificarse como tal, ya que para poder acceder a una pensión por esta condición, es necesario que se cumplan con los requisitos que establece la ley.

Asimismo, menciona que la Ley de ISSSTECALI, es una norma que tiene como base los derechos humanos, al contemplar la seguridad social, y que no es limitante, ya que contiene los derechos mínimos, cuenta con una institución que se obliga a respetarlos, que la seguridad social puede ampliarse en beneficio del trabajador, además la jubilación es un

derecho con garantías jurídicas porque el organismo responsable de su operación, está obligado a respetar esos derechos.

En conclusión, la decisión de jubilar a los trabajadores del Estado y sus municipios tiene su origen en la disponibilidad financiera, a pesar de que el trabajador llegue a la fase final de su vida laboral, por lo tanto, jubilar tiene un impacto en el gasto público, tal como lo mencionan Avalos y Gómez (2021) durante 2022 ingresaron al instituto un total de \$ 7,476.33 millones de pesos, pagó \$ 9,274.86 millones de pesos a pensionados y jubilados; su presupuesto inicial fue de \$ 7,404.03, mientras que el ejercido fue \$14,201.70 millones de pesos, siendo la cuestión económica, un factor decisivo para jubilar a los trabajadores burócratas y profesores en la entidad.

2.3.4 La Institucionalización de la Toma de Decisiones

Según North las instituciones son limitaciones humanas que estructuran la política, e interactúan económica y social; dividiéndose en informales y formales, en el transcurso de la historia fueron ideados por las personas con el objeto de establecer el orden y reducir la incertidumbre, en las primeras se encuentran las sanciones, costumbres, tradiciones, código de conducta; las segundas hacen referencia a los entes públicos como las instituciones de seguridad social, (1991).

Asimismo, definen lo que se debe o no se debe hacer de conformidad con las reglas establecidas, siendo a través de éstas que se acomodan los intereses, creencias, y valores de toda la sociedad que, limitan la búsqueda y selección de alternativas para la solución de problemas reconocidos como públicos, y de los cuales se requiere la intervención del gobierno, (Ramírez, 2020).

Por su parte Curzio (1998), hace referencia a la importancia que tiene la toma de decisiones en el sector público, toda vez, que el funcionario se enfrenta a la necesidad de tomar decisiones, y siempre será aquella que, de acuerdo a su racionalidad y criterio, sea la que ofrezca los mejores resultados, sin embargo, menciona el autor, se distinguen dos tipos de decisiones, las relacionadas con las metas de la organización y las relacionadas con los pasos intermedios, estas últimas relacionadas a decisiones gerenciales.

De acuerdo A Bonone (2009), para Simon guarda una estrecha relación la racionalidad humana con la toma de decisiones, porque el primero es detonante del segundo entendido como la acción que conlleva a la solución, para el caso de la administración pública, esto tiene como objetivo alcanzar metas, por tanto, deben seleccionarse los medios para alcanzarlas formando parte de una jerarquía de autoridad.

Hay limitaciones en el modelo administrativo, si este se ejemplifica con la acción pública, la conexión entre los medios y los fines, se presenta como una limitante, porque el directivo al momento de seleccionar una alternativa, pudo no considerar otras metas alternas, lo cual dará un resultado no esperado, escapándose así del conocimiento del decisor.

En palabras de Simon la racionalidad limitada debe comprenderse como aquellas en que “las elecciones realizadas por la gente están determinadas no sólo por un objetivo general que sea consistente y por las propiedades del mundo externo, sino también por el conocimiento del mundo que tienen o dejan de tener quienes toman decisiones” (Bonone, 2009, pp. 29-30), es decir, considerarse una habilidad dentro del perfil como lo es la habilidad ya sea para recordar conocimiento, determinar consecuencias, considerar diversas alternativas o posibilidades de acción, capacidad de responder ante situaciones extremas como la incertidumbre.

En este punto Forester (1992), menciona que el ejercicio racional, es llevado por políticos o funcionarios de primer nivel, a quienes enfrentan dificultades como las presiones diarias, y es bajo estas condiciones que deben realizar análisis elaborados, por tanto, coincide, con Herbert Simon en cuanto a su disertación sobre la racionalidad limitada, toda vez, que, pensar con sensatez en el ámbito laboral, depende del contexto en el que se encuentren estas personas.

Al respecto Thelen (1999) dentro del proceso de toma de decisiones, expresa que, el enfoque de elección racional genera teorías muy elegantes, que no se explican en eventos reales, por tanto, el nuevo institucionalismo en su vertiente sociológica, se posiciona dentro de los fenómenos sociales, siendo esta una ventaja, que permite generar un análisis más profundo de las organizaciones públicas.

Sobre este asunto, Arellano (2022), al referirse a la toma de decisiones, menciona que en estas al interior del gobierno, es uno de los actos más importantes, es la toma de decisiones,

se le invierte mucho tiempo, esto, en su opinión puede ser una trampa para los funcionarios responsables de tomarla, ya que no se trata solo de decidir, sino de conocer los hechos, idear acciones para su ejecución, y ser consciente de que los efectos o resultados esperados, no siempre darán certidumbre, y pueden provocar situaciones adversas a las esperadas afectando a las personas a quienes va dirigida.

El ejercicio de estas facultades por parte del funcionario de gobierno representa una tarea difícil, porque comprender su nivel de responsabilidad, implica conocer que sus decisiones se basan en aspectos éticos, valores, principios racionales, en su experiencia profesional, percepción o ambiente de trabajo, muchos de ellos provenientes de la iniciativa privada, estas acostumbrados a decidir en un ambiente donde siempre deberá obtener una ganancia, en cambio el sector público les representa un reto, toda vez, que este ejercicio les representa una mayor complejidad.

Por tanto, el raciocinio entre los individuos es un ejercicio personal, por esto, en las organizaciones públicas las decisiones, no son racionales, de acuerdo don Simon citado por Vergara (s.f.), en la administración pública se presentan muchas disparidades, entre lo que debe ser y lo que sucede, podría decirse, que el modelo de toma de decisiones que más se apega es el propuesto por los teóricos March y Olsen quienes construyeron el modelo temporal para la toma de decisiones.

Lo anterior con fundamento en las reformas realizadas bajo los principios de la NGP, hace reflexionar sobre los métodos empleados para evaluar entre varias alternativas cual es la más óptima o la que más satisface los requerimientos ante una determinada problemática, por regla, las decisiones se toman sobre lo que se encuentra disponible en el momento, el problema vuelve a ser replanteado para que se ajuste a la solución, porque de origen, no fue diseñado para atender ese problema.

No es casualidad que los aportes de la NGP en el diseño organizacional de las instituciones de gobierno, haya insertado el concepto de libertad para administrar, porque los administradores provenientes de la iniciativa privada, las toman bajo otro sistema de creencias, en oposición al concepto clásico que se ha venido manejando en la administración pública donde se encuentran insertos los burócratas de a pie, que tienen en su forma de

concebir la función pública los principios de disciplina, subordinación, especialización, trabajo en equipo, entre otros, (Uvalle, 2018), y entre los cuales también se gestan decisiones.

A pesar de todo, no deja de ser un ejercicio racional, donde los decisores sopesan las consecuencias, por tanto, siempre que existen al menos dos decisiones, se puede hablar que se está frente al modelo de toma de decisiones propuesto por March y Olsen; además, que el liderazgo del funcionario público está sujeto a su personalidad, por ejemplo, entre una y otra dependencia de gobierno existen diversos ambientes o sistemas organizacionales, con actividades diferenciadas, el funcionario, y se enfrentará a las restricciones del entorno (Forester, 1992).

Por otra parte, el proceso decisonal, podría presentar una variante un tanto problemática, sobre todo cuando se involucra a varios actores, a través de la participación ciudadana, Arellano (2022) menciona que, éstas pueden ser resultado del consenso grupal, mientras que Perrow (1991), se muestra en desacuerdo, porque para él, una decisión en grupo, representa un problema, porque no necesariamente es tomada para servir intereses de los órganos burocráticos, sino, que las personas, que aportan sus conocimientos y experiencia adquirida a lo largo de su vida laboral, se manejan bajo un elemento subjetivo, dando prioridad a sus propios intereses.

De acuerdo con Scott (2014), este se presenta cuando las organizaciones se ven obligadas por presiones a adoptar formas que les permitan sobrevivir, por tanto, este se enfoca a adquirir una forma considerada legítima dentro del entorno institucional, es decir, son más similares, sin que necesariamente sean más eficientes, lo anterior tiene sentido, toda vez, que la mayoría de las instituciones responsables de la seguridad social en México, se mimetizan entre sí, al adoptar procesos o reformas en sus sistemas de pensiones.

Asimismo, se explicó que las decisiones internas pueden tener diversas reacciones, sobre todo cuando van dirigidas al capital humano, si bien lo anteriormente descrito, es una forma de generar un análisis macro de toma de decisiones, partiendo de diversos enfoques teóricos, es importante, mencionar a los trabajadores, y el papel que tienen en este juego de poder, donde las decisiones no necesariamente son las que dan resultados, aunque en principio sean las más óptimas.

Por su parte, Schweinheim (2004) explica que en la administración pública es el espacio donde toman forma las decisiones, su importancia radica en la institucionalización de las reglas tanto formales como informales, y para que estas se implementen correctamente, se debe tener comprensión del funcionamiento y características específicas de las organizaciones.

Ya que en ellas se articulan, coordinan y crean las reglas que operan en su interior, y determinan su interacción con el resto las instituciones como la económica, política, social y administrativa, la última, tiene una relación estrecha con la democracia, al menos en la administración pública, porque de lo que se trata, es de resolver problemas que afectan a la sociedad.

Además, que es aquí donde se llegan a acuerdos en un proceso de negociación conocido como arena política, es aquí donde se establecen los mecanismos de control, donde el decisor público configura mediante análisis o mediante un ejercicio racional las posibles alternativas de solución, y como se le asignan los recursos para que su implementación.

Tal como lo ha venido expresando Schweinheim (2004), al interior de las instituciones se gestionan diversos mecanismos, destinados a garantizar el cumplimiento de las reglas que inciden en el comportamiento de los actores, porque tienen la responsabilidad de garantizar su cumplimiento, lo cual, implica que se incorporen o excluyan del proceso de toma de decisiones e inclusive del juego político, por tanto, como ya ha quedado establecido, las reglas modifican la conducta y valores de los actores políticos, económicos, sociales y administrativos, porque dentro de este juego, existen incentivos o frenar la participación o la búsqueda de posiciones poder.

Por otra parte, las organizaciones tienen la responsabilidad de presentar resultados de las alternativas que se seleccionan, considerando que, el poder en la toma de decisiones administrativas o de gestión, se relaciona con la aplicación discrecional de los controles o reglas que inciden en la libertad y condiciones de vida de los ciudadanos y el modo en que se ven afectados en torno a estas decisiones.

Así que, en el proceso de toma de decisiones en cuanto al sistema de pensiones para burocracia interactúan varios actores, este es resultado del aprendizaje de cada persona, y en

el curso de acción asumen un determinado comportamiento, y por las circunstancias que se presenten, y que inciden en la resolución del conflicto.

Primeramente, se ubica a los políticos, la toma de decisiones en este grupo se rige por restricciones del comportamiento donde prevalece el interés personal, es decir, el tipo de beneficios que obtendrán, y sopesando las consecuencias entre varias alternativas, es decir, tienden a conducirse estratégicamente para lograr sus objetivos, las toman en función de su posición de poder, (Powell y Dimaggio, 1999).

En segundo se ubican los funcionarios públicos, quienes deciden en una intrincada red de relaciones entre diversos actores con intereses diferenciados, generalmente éstas se conducen de manera jerarquizada, siguiendo el patrón de arriba hacia abajo *-top-down-*, sino que también de acuerdo a su estructura funcional y operativa, las decisiones representan la forma en que se afronta un determinado problema, puede o no dar resultados, lo cierto, es que, en este nivel, las decisiones se ven fuertemente influidas por los actores políticos, su característica más importante, es que rigen su comportamiento con base a reglas que imperan y controlan el ambiente al interior de las organizaciones, (Jiménez, 2017).

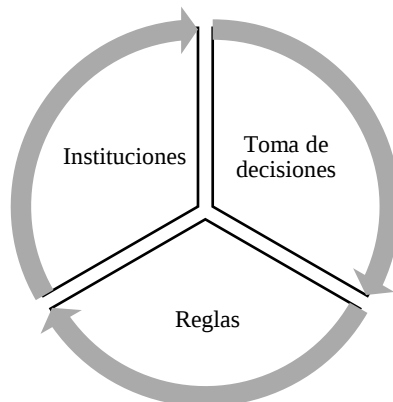
La última posición la ocupa el Sindicato, siendo un actor clave porque representa los intereses de la membresía, toda vez, que entre este y las autoridades públicas se establecen acuerdos, su interacción con los otros actores, genera un flujo de información a través de canales formales e informales, en el primero a través de la observancia de las reglas o normas establecidas, en la segunda a través de negociaciones, (Dimaggio y Powell, 1999).

El proceso de institucionalización de las decisiones públicas, es consecuencia no solo, de que un problema tenga reconocimiento, y de su inclusión en la agenda, sino, también, es el resultado de generar una red de acción de los diferentes actores involucrados a través de acuerdos que resultan en decisiones, éstas en cierta medida incluyen en las demandas, intereses y recursos destinados para el cumplimiento de la agenda pública, (Ramírez, 2020).

De lo anterior descrito, se observa la importancia que tiene utilizar dos categorías de análisis, que son resultado del enfoque analizado, primeramente, se identifica la toma de decisiones, toda vez, que estas son el resultado de acuerdos establecidos entre los actores, y el segundo lo representan las reglas, ambas, son factor clave en las instituciones, sin embargo, cabe resaltar, que la categorización expuesta, resalta, de que las instituciones imponen

decisiones, de forma coactiva a través de las normas o reglas, a través del ejercicio del poder o facultades que le confiere el marco normativo.

Figura 1: Relación de las Instituciones con la Toma de Decisiones y las Reglas



Fuente: Elaboración propia, 2024.

En la figura 1 se explica cómo es que las reglas y la toma de decisiones son producto de las relaciones de poder que se originan al interior de las organizaciones, denotan un elemento muy importante, y es, que su funcionamiento depende enteramente de las personas, por tanto, no se justifica que las decisiones sean producto de una percepción, sino que surgen desde la estructura del poder, y de las relaciones que este otorga a quienes lo ejercen, y que en cierta forma moldea su conducta.

Por esta razón las organizaciones gubernamentales mantienen estructuras similares, a esto se le denomina isomorfismo estructural, Magallón (2004), menciona que esto sucede porque comparten mitos racionalizados en su ambiente, para ganar legitimidad y reconocimiento, sin embargo, eso no les significa que sean más eficientes y eficaces.

En este contexto, las reglas y la toma de decisiones se explican por ser un producto de las relaciones de poder que se originan al interior de las organizaciones, denotan un elemento muy importante, y es, que su funcionamiento depende enteramente de las personas, por tanto, no se justifica que las decisiones sean producto de una percepción, sino que surgen desde la estructura del poder, y de las relaciones que este otorga a quienes lo ejercen, y que en cierta forma moldea su conducta.

Por esta razón las organizaciones gubernamentales mantienen estructuras similares, a esto se le denomina isomorfismo estructural, Magallón (2004), menciona que esto sucede

porque comparten mitos racionalizados en su ambiente, para ganar legitimidad y reconocimiento, sin embargo, eso no les significa que sean más eficientes y eficaces.

En palabras del autor, con la incorporación de la NGP el gobierno adoptó estilos de administrar más propios de la iniciativa privada, por tanto, para legitimar estas acciones y obtener reconocimiento y legitimar sus decisiones, se ve en la necesidad de crear valor público, en su disertación, concluye que, con la adopción de este modelo, la administración pública no logro igualarse a la iniciativa privada, pero si obtuvo elevó su legitimidad por la incorporación de la democratización en la toma de decisiones.

No obstante, ese mimetismo derivado de la NGP configuro la lucha permanente por el poder, creando intereses contrapuestos con intenciones disímiles de quien lo ejerce, sin embargo, no solo se enfrentaron a nuevos retos, sino al hecho ineludible de la carencia de recursos económicos para hacer frente a demandas sociales.

Desde la perspectiva del pensamiento crítico limitado de quienes pretenden ejercer ese poder, tienen origen las decisiones, sobre este punto Brint y Karabel (1999), explican que entre organizaciones existen unas con mayor grado de influencia que otras, este criterio también aplica al sector público, diferenciado por órdenes de gobierno, con atribuciones y ámbitos espaciales claramente diferenciados, de las que indudablemente unas tienen mayor grado de importancia e influencia que otras.

Mencionan, que las organizaciones más fuertes, tratan de influir en las acciones o decisiones de otras, sin que necesariamente ejerzan un control directo, si no, que esto sucede a través de su posición de poder, o nivel de importancia en la escala de valores, que persuade y direcciona la decisión, es decir, influye en el comportamiento de los actores.

Partiendo de lo anterior, en un ejercicio crítico sobre la toma de decisiones que se entretienen en el GOBBC se observa un patrón de comportamiento, donde las instituciones con mayor grado de influencia, inciden en la toma de decisiones de otras, un ejemplo claro de esto es el control del presupuesto, Gobierno del Estado es quien direcciona las decisiones respecto al sistema de pensiones, y es quien coloca en la agenda pública las prioridades, determinando que debe o no ser atendido, obligando a instituciones menos influyentes a adaptarse al entorno y las circunstancias prevaletentes.

Como sostiene North (2006) en alusión a las reglas que “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (p. 10), en clara alusión a las formales, sin embargo, Powell y Dimaggio (1999), explican que en el ámbito político prevalecen las informales, porque a través de estas se define el comportamiento de los actores políticos, que como personas racionales buscan una decisión en función de una utilidad.

Entonces, en la toma de decisiones al interior de las instituciones gubernamentales, prevalecen tanto las reglas formales como las informales, las primeras, en observancia al principio de legalidad, mientras que las informales, mueven intereses personales, de quienes, en representación de las instituciones de gobierno, inducen o persuaden la toma de decisiones.

Sobre este punto, North (2006) establece una analogía entre las reglas y el juego de poder, las primeras establecen los lineamientos sobre la forma como deberá desarrollarse, sin embargo, para los jugadores lo más importante, es obtener el mayor beneficio posible, su relación con la toma de decisiones se encuentra en la forma como los jugadores interpretan o modifican las reglas formales, es decir, institucionalizan las decisiones, y de esta forma, accionan el aparato de gobierno.

Finalmente, la forma en que los directivos públicos definan las reglas del juego, decida y se sujeten a la formalidad de las reglas, será el detonante para que las informales entren en el juego político, y así imponer acciones, que la mas de las veces, no logran comprender del todo, no dimensionan las consecuencias; un ejemplo tácito es la seguridad social, que como problema público se ha dejado crecer, lo cual hace imperioso realizar un análisis a profundidad sobre el tema, a partir del análisis de la teoría organizacional e institucional a fin de conocer su estructuración, y el grado de influencia de las reglas en la toma de decisiones.

2.4 Dimensión Organizacional del Sistema de Pensiones

El análisis organizacional en el estudio de las políticas públicas es uno de los temas más importantes, de acuerdo con García (2018) permite comprender la resolución de los problemas a partir de su funcionamiento interno, porque es ahí donde se gesta la toma de

decisiones a partir del método propuesto por Harold Lasswell en su artículo la orientación hacia las políticas publicado en 1951, su popularidad obligó su adopción en la gestión pública

Uno de los aspectos de gran relevancia en el análisis de la organización pública, es disponer de estructuras orgánicas, y a su vez, desarrollar funciones que permitan la comprensión de las actividades que se llevan a cabo al interior de la misma, en tal situación mencionan Hogwood y Gunn (2018) se incluyen los procedimientos de gestión toda vez, que incorporan técnicas adecuadas para la implementación de las acciones del gobierno.

Las organizaciones públicas, a pesar de la adopción de los principios de la NGP, continúan vigentes los postulados teóricos de la administración científica como el proceso administrativo de Taylor, y mantiene las características weberianas, en este punto coinciden Scott y Meyer (1994), quienes manifiestan que en las organizaciones se encuentran establecidas las rutinas, siendo estas los efectos de las reglas y estructuras establecidas a través de la norma jurídica.

De acuerdo con Ingo y Culebro (2018), las reformas deben ser entendidas como medidas de políticas públicas a través de las cuales se modifica la estructura de la administración pública, en especial aquellas orientadas a los sistemas de seguridad, si bien, es una tendencia mundial, lo cierto es, que, se crean herramientas de dirección que reemplazan la intervención de arriba hacia abajo.

A su vez mencionan, que esto es consecuencia de la NGP, ya que en esta se presenta la separación de funciones, además de provocar lo que ellos denominan la desorganización procesal, es decir arreglos orientados al mercado, dando por resultado, que estos acuerdos afecten los procesos al interior del gobierno, y tenga un efecto negativo en la prestación de los servicios públicos, ocasionado por el uso de agencias reguladoras o la implementación de procesos como la evaluación de funciones.

La reflexión anterior, permite analizar las características básicas del sistema de pensiones de Baja California, partiendo de algunas categorías de análisis clave, y que a través de las cuales se evidencia el funcionamiento del sistema pensionario para la burocracia en la entidad.

Cabe destacar que, el análisis organizacional al sistema de pensiones en Baja California, representa un método viable que vale la pena dimensionar a partir de ciertos

elementos claves para su estudio de acuerdo con la propuesta de Ingo y Culebro (2018), quienes establecen lo siguiente:

- a) El problema de pensiones a nivel organizacional, es administrado por ISSSTECALI, un ente público fragmentado, que trabaja de manera desarticulada, la calidad del servicio que ofrece en cuanto a la atención a la salud es baja, toda vez, que no dispone de medicamentos suficientes, ni de infraestructura que le permita atender dignamente a sus pacientes, en cuanto a pensiones, se encuentra colapsado.
- b) En cuanto a la estructura administrativa del sistema, ISSSTECALI tiene un régimen de contribución definida o de reparto, desde el punto de vista financiero, recibe aportaciones del trabajador y de las autoridades públicas, (Ingo y Culebro, 2018).
- c) Sobre las reformas paramétricas efectuadas a su sistema de pensiones, han sido producto de la NGP, el resultado de tales adecuaciones dio como resultados híbridos organizacionales, originados por la incorporación de los mecanismos del mercado y del nuevo institucionalismo económico, ante lo cual debe tomarse en cuenta lo siguiente:
 - a. El debilitamiento de ISSSTECALI ha sido por varios factores, uno de ellos es el incremento en la esperanza de vida de los trabajadores a quienes debe pagar una pensión, los adeudos de los gobiernos locales, y la escasez de recursos económicos lo ha obligado a que su responsabilidad para hacer frente a sus compromisos;
 - b. La implementación de mecanismos de control derivados de tales reformas, dio como resultado que las decisiones en torno a quien debe o no jubilarse, sean tomadas a partir de la administración central, es decir, de la Secretaría de Hacienda del Estado, y;
 - c. Las diversas reformas que ha sufrido la legislación estatal sobre el tema de pensiones, han tenido un impacto en los trabajadores públicos, si bien su objetivo, es modificar la estructura y operación del sistema, esto ha provocado la fragmentación y complejidad a nivel organizacional.

Organizacionalmente, el sistema de pensiones para la burocracia en Baja California representa un desafío, Ruíz (2020), menciona que no es cosa fácil construir soluciones a corto o mediano plazo, porque la situación prevaleciente exige la atención de todos los actores involucrados, siendo esto un punto clave para lograr la solidaridad social.

Asimismo, plantea que el problema pensionario ha sido desatendido e ignorado por parte de los principales actores involucrados, ya que, conocen pocas soluciones para resolver el problema, porque es una situación que lleva mucho tiempo en el debate público, y, sin embargo, no se le ha prestado la debida atención, añadiendo a esta reflexión, que, las decisiones en torno a este problema, es una cuestión ideológica de índole político por parte del gobierno en turno.

La importancia del análisis organizacional en las instituciones gubernamentales, se encuentra estrechamente relacionado con los procesos de planificación estratégica, orientado al capital humano, toda vez, que son estos quienes realizan las actividades encomendadas por los funcionarios públicos, y es en este punto donde adquiere importancia el sistema de pensiones para la burocracia.

Porque una vez, que se ha formalizado la relación laboral entre el empleado y el gobierno, existe una dependencia salarial que le significa al primero su supervivencia e independencia económica, y este acto compensatorio, no termina, toda vez, que una vez, que el empleado concluye su relación de trabajo por jubilación, la adscripción del éste, por mencionarlo de alguna forma, pasa a ser responsabilidad de ISSSTECALI, es decir, continua la dependencia económica con gobierno, (Perrow, 1992).

De acuerdo con Arenas (2019) la sostenibilidad del sistema de pensiones para la burocracia en Baja California, enfrenta serios problemas de capacidad financiera para que las autoridades públicas, principalmente ISSSTECALI cumpla con su obligación y compromiso de cobertura suficiente para realizar el pago de pensiones a los trabajadores de manera indefinida, ya que debe cumplir con al menos tres condicionantes: a) cobertura adecuada; b) suficiencia en prestaciones como la atención médica, medicamentos, entre otros, y c) sostenibilidad financiera.

Finalmente, con la implementación de las políticas públicas por parte de las instituciones de gobierno, significa de acuerdo con García (2018), una de sus fortalezas

porque en estas se encuentra la dimensión estructural, procedimental y de gestión, situación que la provee de un ambiente democrático, que le permite establecer un equilibrio entre la eficiencia y legitimidad de las acciones del gobierno.

2.4.1 Isomorfismo Institucional

Para Scott (2014), el isomorfismo explica las características que poseen en común todas las organizaciones, es decir, se presentan similitudes en todos los sentidos, todas aquellas organizaciones que operan dentro del mismo espacio organizacional, asimismo, de acuerdo con Campos et al (2000), los cambios en las organizaciones pueden ser a través de dos vías, en el primero se gestan en su interior, y en el segundo por ambientes externos.

En el mismo sentido se pronuncian Dimaggio y Powell (1999) pero además añaden que cuando se diseñan estructuras formales, hacen suyos los mitos, sistemas de creencias y valores en el ambiente, con la incorporación de elementos institucionalizados se protege a la organización; su elemento más importante es el lenguaje utilizado como lo es el establecimiento de metas, objetivos, diseño de procedimientos, o la generación de políticas relacionadas con el manejo de personal, que se utilizan para justificar el desempeño de sus miembros.

Y a su vez, se ubican en un entorno común respondiendo a presiones reglamentarias y normativas similares, copiando estructuras que han tenido éxito en condiciones de incertidumbre, siendo esta, otra de las características de las organizaciones de gobierno, ya que buscan el poder político y la legitimidad, (Orro et al, 1999).

De acuerdo con Sánchez (2007) en Baja California se ha mantenido la tradición de institucionalizar las reglas, por ser un medio a través del cual las organizaciones públicas mejor posicionadas mantienen su poder, toda vez, que establecen reglas del juego, a través de la creación o reformas al marco legal, además de la implementación de procedimientos en los cuales se sigue el principio de legalidad.

El isomorfismo es un proceso integrador que homologa los procedimientos y estructuras organizacionales en las instituciones públicas, situación que obliga a que estas se desarrollen en ambientes similares donde se aplican políticas, reglas de juego y normas de manera institucionalizada por la instrumentación de políticas exitosas, por la poca claridad

en sus objetivos, porque dependen de los recursos de otros órdenes de gobierno para la ejecución de sus funciones, (Sánchez, 2007).

Es decir, en las organizaciones desarrollan normas, y es a través de estas que las personas deben observar su cumplimiento, a su vez, los actores políticos se valen de estas reglas para lograr sus propósitos y así legitimarse; en la práctica las normas son implementadas a través de los procedimientos.

Además, todas las organizaciones gubernamentales, siguen un mismo esquema en cuando a su conformación y forma de diseñar sus actividades, pues todas, siguen el principio de legalidad característico de la administración pública, manteniendo vestigios del viejo esquema weberiano, reforzado con la implementación de los principios gerencialistas de la NGP, y de compartir otro rasgo característico, que es su complejidad.

Finalmente, la relación del isomorfismo institucional en la administración pública local, y el hecho de que se han mimetizado hasta en la gravedad de los problemas financieros para hacer frente a sus compromisos patronales, también se encuentra la influencia de los cambios políticos, económicos, sociales y tecnológicos que modifican el entorno en el cual se desarrollan las instituciones, deben realizar esfuerzos constantes para adaptarse a esos cambios, (López y Miño, 2017); de acuerdo con Dimaggio y Powell (1999), es un proceso a través del cual las organizaciones se van adaptando al ambiente cuando prevalecen en situaciones similares.

2.4.2 La Gestión de la Política Pública

El componente procedimental de la gestión pública a nivel institucional, se estructura bajo una secuencia lógica y secuencial, lo que permite visualizar las problemáticas y buscar soluciones, apoyándose en la formalidad de las organizaciones públicas, esta secuencia se aborda desde diferentes perspectivas, una de ellas es a través del ciclo de las políticas públicas, García (2018), menciona que esto ha facilitado la comprensión de las circunstancias o hechos que los ciudadanos perciben como problemáticas.

Resulta pertinente analizar la problemática del sistema de pensiones de la burocracia en Baja California a partir del modelo tradicional de las políticas públicas, sobre todo, por el hecho, de que esta situación es de interés público, y que, a nivel nacional, el gobierno, le ha

dado ese reconocimiento, y también ha intervenido, sin embargo, a nivel local, se ha observado como un problema de gestión, incorporando el problema como un asunto meramente interno.

La seguridad social a nivel gestión se encuentra institucionalizada, dispone de reglas claras, y fue elaborada en apego a los derechos humanos, sin embargo, la interacción de múltiples actores con intereses contrapuestos, ha relegado la problemática como un asunto con tintes políticos, y a tomar decisiones racionales, desde el poder.

En este punto, la presión de los implicados viene desde la perspectiva formal e informal, dependiendo de sus intereses particulares, al respecto Powell y Dimaggio (1999) lo interpretan como isomorfismo coercitivo, porque a través de su influencia política, buscan persuadir la orientación de la acción, este elemento influye en su conducta y estructura, además, que se requieren controles para cumplir con las normas establecidas.

Un ejemplo claro en esto, se ubica en el liderazgo sindical, el máximo representante de la burocracia, buscar persuadir mediante la presión, amenazando con paralizar la operación del gobierno, a fin de atraer la atención de sus demandas, que muchas veces, tienden a ser contrarias a los derechos de los representados.

Por tanto, el ciclo de las políticas públicas puede considerarse como un elemento coercitivo, toda vez, que influye en los entes públicos, mediante el establecimiento de mecanismos de control, debido a su establecimiento formal en los planes de desarrollo que configuran la acción pública, mediante la intervención del aparato de gobierno y la utilización de mecanismos y recursos que permitan la implementación de la política pública, traducida en programas o proyectos de gobierno.

Estas acciones ejercen presiones en los funcionarios responsables de su ejecución, porque, deben cumplir con criterios coercitivos impuestos por la misma organización primero, deben atender lo establecido en el plan de desarrollo que puede considerarse como un documento de carácter normativo, posteriormente, deben ajustarse a los tiempos de la programación y presupuestación del gasto público, y alinear sus acciones a lo establecido en el documento rector.

Asimismo, entre las organizaciones de gobierno, existen órganos evaluadores, cuyo objetivo es verificar el cumplimiento de las acciones, a su vez, deben cumplir con otros

criterios en el diseño de sus programas o proyectos, al respecto se pronuncian Dos Santos et al (2021) al observar, que las instituciones deben dar cumplimiento a disposiciones jurídicas, como un medio de control interno y externo, toda vez, que los responsables de su ejecución, se encuentran en escrutinio constante porque son sometidos a una auditoria, en la cual se determinará si cumple o no con las reglas impuestas por la misma organización, por tanto, el isomorfismo coercitivo es un medio de control y de presión para los funcionarios responsables de la ejecución del programa.

En palabras de Dos Santos et al (2021), el isomorfismo coercitivo es una estructura regulatoria que toma como referencia no únicamente las leyes, sino todo documento normativo que se relacione con la toma de decisiones, y que imperan de manera directa en las organizaciones, especialmente en las públicas, es por eso, que no escapa del análisis este tipo de isomorfismo, toda vez, que la alta formalidad prevaleciente en las instituciones de gobierno en la Entidad, permite analizar su comportamiento mediante este enfoque.

Por tanto, la visualización del problema de pensiones en la entidad también debe ser observado bajo la óptima de las normas jurídicas que imperan en el ambiente organizacional, ya que representan una realidad inalterable al ser ISSSTECALI, el ente responsable de administrar la seguridad social para burocracia y magisterio.

La separación de esta problemática en Baja California, se debe a que, como unidad de análisis, no ha sido lo suficientemente abordada, más eso no significa, que no sea el detonante de otro tipo de problemas que afecten de manera conjunta a la población, considerando, que el pago de pensiones a burocracia a nivel Estatal es uno de los gastos más fuertes que debe realizar el gobierno.

Además, en el entorno político y administrativo, ISSSTECALI se encuentra sometida a regulaciones normativo-administrativas, que inciden en su conformación estructural, y en el desempeño y cumplimiento de sus funciones, esto le genera presiones no solo al interior, sino que al exterior el Poder Legislativo y el GOBBC ejercen las imposiciones imperativas de nuevas condiciones (Dos Santos et al, 2021), tal como ha venido sucediendo.

Esto significa, que los problemas internos del aparato administrativo deben resolverse bajo criterios de racionalidad, y ser vistos bajo dos ópticas. Primero, como un problema de gestión, por la mala implementación de los recursos debido a decisiones equivocadas, y

segundo, como un problema de gobierno, que debe formar parte de la agenda, toda vez, que, los problemas internos, afectan de manera directa las demandas sociales, (Arellano, 2022).

Asimismo, el sistema de pensiones para burocracia en Baja California, es un problema común, que comparten otras organizaciones públicas como GOBBC, Municipios, ISSSTECALI, el Sindicato como representante de los trabajadores, y demás órganos de gobierno incorporados al mismo, por tanto, debe contemplarse un análisis de tipo interorganizacional, porque, esta situación les afecta a todos por igual, además de compartir los mismos intereses, y en cierta medida se transgreden los derechos laborales de los trabajadores que han generado el derecho a una jubilación.

Más allá de este enfoque, es importante destacar que, la ejecución de las políticas públicas tiene una tendencia a no ser uniforme, porque durante este proceso, existe la tendencia por parte de los decisores, o a sugerencia de los implementadores, de ir cambiando el rumbo, por eso, es que esta fase, también tiene su grado de dificultad, (García, 2018), en este sentido, el sistema de pensiones del GOBBC va más allá de una simple implementación, toda vez, que se debe garantizar la funcionalidad y cumplimiento de la seguridad social de los trabajadores.

Por otra parte, Ruíz (2020) establece, que, para su sostenibilidad financiera, dependerá de la calidad en el diseño, la forma como se definan los beneficios, el monto de la pensión, las tasas de cotización, requisitos, prestaciones, y lo más importante, que es lo que hará el gobierno para su ejecución, y de esta forma garantizar el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores.

Asimismo, uno de los elementos clave para documentar las acciones, es tener claro el que, el cómo y el para que se quieren hacer las cosas, en ocasiones esto requiere de consensos, y llevar a cabo campañas que informen a los miembros de la organización sobre lo que se pretende hacer, en este caso, los procesos para pensionar a un trabajador, podría decirse que cumplen con las preguntas iniciales, sin embargo, en la práctica sucede lo contrario.

Al respecto Ruíz (2020), expresa que la problemática de pensiones debe ser informada, no solo explicar al trabajador lo que está sucediendo, sino hablar sobre las consecuencias y los efectos que está provocando, el objetivo es establecer un diálogo con

ellos y con los actores responsables, toda vez, que como institución aboga por los derechos de los trabajadores, en especial de aquellos que deben recibir una pensión por jubilación.

Tener en cuenta lo anterior es útil, porque desde el punto de vista organizacional, existe un alto nivel de interacción entre los trabajadores y las autoridades públicas, por tanto, se debe conocer su funcionamiento, y determinar, el origen en la toma de decisiones, y los efectos que éstas provocan a los trabajadores, por tanto, es importante su involucramiento.

En este orden de ideas, García (2018) menciona, que los actores políticos tienen la sartén por el mango, ya que son estos que en la formación de la agenda deciden que problemas son los que requieren ser atendidos a través del diseño de una política pública, es decir, no todos los problemas tienen las mismas oportunidades, lo anterior, por la existencia de grupos mejor organizados, mayores recursos, tamaño y legitimidad, siendo estos los motivos por los cuales se considera como la fase del ciclo más complicada.

Esto permite generar una analogía sobre lo que sucede en torno al sistema de pensiones para burocracia los actores políticos son quienes tienen mayor poder e influencia, y es a través de las reglas o normas jurídicas, que influyen en la toma de decisiones sobre ciertos aspectos del tema, el otro actor sería el líder sindical, que, dependiendo de su posición en la esfera política, puede intervenir en las decisiones beneficiosas o no para la clase trabajadora

Además de ser el responsable moral de impulsar la problemática a partir de un enfoque que resulte beneficioso para la membresía, y por el otro se encuentran los empresarios, quienes muestran una actitud negativa hacia todo aquello que tenga afectación en los servicios públicos, y finalmente, se encuentra la ciudadanía, quienes poco influyen en la toma de decisiones, pero son los más afectados de éstas.

Sobre esta lógica, podría plantearse que el problema existe, sin embargo, el poco interés que muestran los trabajadores para involucrarse en un tema que les afecta, en este punto, Pineda (s.f.) menciona que esta acción “implica una serie de intereses colectivos” (p. 72), y añade que es necesario comprender que la forma como se definen los problemas y la agenda pública, requiere un conocimiento más amplio de la forma como se observan los problemas desde las relaciones de poder.

Resulta pertinente, desde la relación de poder porque se observa, el movimiento de intereses contrarios entre los tomadores de decisiones, prestando poco interés a la solución de la problemática, y brindar más atención a sus proyectos personales y aspiracioncitas de ocupar un cargo público de mayor responsabilidad; pero, además, se pierde de vista la afectación que esta situación provoca al erario público.

Hasta aquí, es importante mencionar que el proceso de definición, construcción e incorporación a la agenda públicas de este problema resulta relevante que sea conocido por todos, incluyendo a los ciudadanos, a su vez García (2018) opina, que la fase del ciclo de las políticas públicas más complicado se presenta en la perspectiva organizacional, porque, no solo se trata de tomar decisiones, sino también, tener en cuenta de los recursos disponibles, y de la capacidad de las organizaciones públicas para incorporar el proceso de racionalización e interpretación del problema en la dinámica de las organizaciones de gobierno.

Sobre lo anterior, vale la pena reflexionar sobre el diseño de estrategias para atender la problemática de las pensiones, porque resulta compleja su comprensión y análisis, al respecto Ruíz (2020) menciona que la necesidad de disponer un equipo de trabajo que cuente con representantes de los empleadores y de los trabajadores, pero también debe incluir a expertos de diversas disciplinas que tengan experiencia en el tema de la seguridad social, tales como economistas, abogados, investigadores, administradores entre otros profesionistas, toda vez, que se requiere de un estudio de factibilidad o bien una evaluación actuarial para determinar la sostenibilidad económica y financiera del sistema de pensiones.

2.5 El Papel de las Políticas Públicas en la Seguridad Social

Las políticas públicas se han configurado como una línea de investigación que interesa a muchos estudiosos de los problemas sociales, le plantea al gobierno su función en torno a las necesidades de la sociedad, su finalidad es influir y mejorar el entorno en el cual se desenvuelven, la intervención del Estado es fundamental, y así, fortalecer el nivel de vida de la población, dentro de ese universo de estudio se ubican las políticas sociales, uno de sus temas de análisis es la pensión, cuyo objetivo sería reducir el riesgo para un trabajador en edad de retiro de no disponer de un ingreso durante su vejez, (Alonso, 2011).

Por otra parte, las políticas públicas dentro de su espectro de conocimiento han influido la forma como se desarrollan los procesos al interior de la administración pública, siendo ésta última el mecanismo que posee el gobierno para intervenir en los asuntos públicos, asimismo, Subirats citando por Guevara y Medina (s.f.), menciona que “la política pública se direcciona a la búsqueda de alternativas de solución a problemas de orden público, asumido así por un colectivo y como tal a la agenda gubernativa” (Guevara y Medina, s.f., p. 9), es decir, se relaciona con el proceso decisorio de la política pública.

Canto (2015), explica que el interés del gobierno en el proceso decisorio de las políticas públicas, se orienta hacia los problemas, tal como lo planteó Lasswell, y aunque en cada una de sus fases se requiere de información ya sea de tipo especulativo o científico, tiene por objetivo brindar la solución a asuntos de interés público, aunque en un punto determinado, también lo es la generación de conocimiento, en consideración, a que los datos teóricos se ponen a prueba y son evaluados por la razón práctica.

Asimismo, menciona que las políticas públicas se traducen en acciones del gobierno, siendo su propósito primordial lograr resultados, la intervención del gobierno en asuntos de interés colectivo debe entenderse como una respuesta a la atención de problemas públicos; asimismo, De acuerdo con Ortiz (2020), las políticas de seguridad social tienen un papel importante como garante de este derecho humano, “estas políticas están encaminadas a la reducción de la pobreza y desigualdad, además de apoyar el crecimiento inclusivo y el impulso del capital humano” (p. 473)

En este contexto, es que se corre el riesgo de que las instituciones de seguridad social, no dispongan de los recursos suficientes para que estos trabajadores hagan frente a la vejez, y que puede ser afrontada desde la responsabilidad que tiene el Gobierno a partir del diseño e implementación de políticas viables, (Alonso, 2011).

Es decir, deben conocerse a profundidad las causas y efectos que ocasionan, además que la seguridad social es un tema pendiente, porque es un tema de agenda, sin embargo, el gobierno no lo dimensiona adecuadamente, prueba de ello, es que un alto porcentaje de la población en el país, no cotiza en algún sistema de seguridad social, por tanto, en el país no se ha consolidado un sistema de seguridad social que atienda la problemática de fondo, (Ortiz, 2020).

Por tanto, es cada vez más necesario profundizar en la importancia que tienen los ejercicios de planificación estratégica, lo que permitirá conocer a detalle la problemática y generar acciones que redefinan el rumbo, no nada más en el sistema de pensiones, sino también, en materia de capital humano, para fortalecer los procedimientos relacionados con la incorporación de personal a las organizaciones públicas, además que es una herramienta que permite el análisis de prospectiva, para determinar la dimensión del problema a partir de la realidad que enfrenta el organismo.

Considerando, que el proceso de planificación estratégica, es una herramienta ampliamente utilizada en la administración pública, y que facilita la toma de decisiones durante las diferentes fases del ciclo de las políticas públicas, así como de los programas y proyectos internos de gestión en el aparato público, permitiendo la adopción de las alternativas idóneas y orientadas a la solución del problema, dependiendo de la complejidad del mismo.

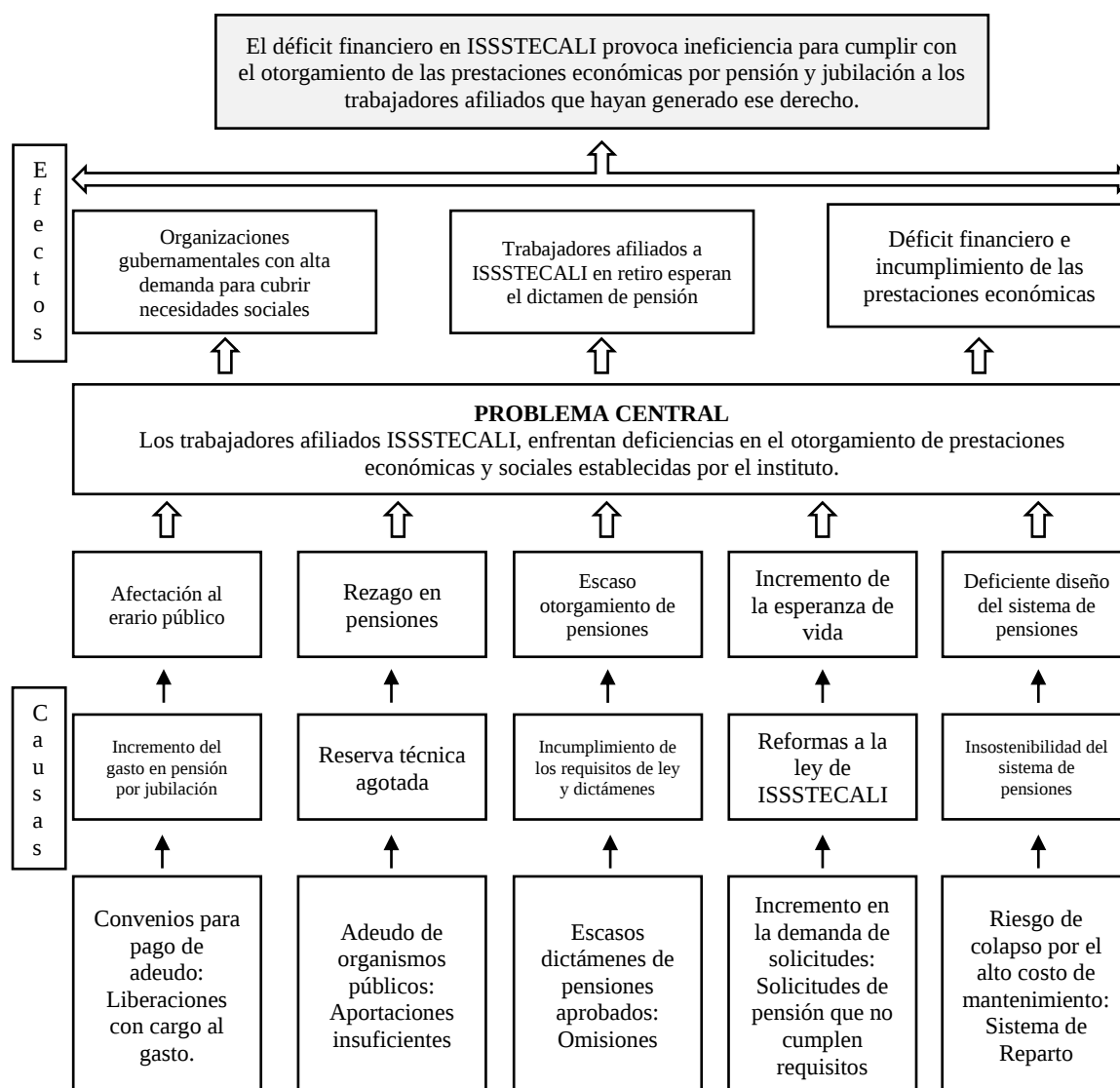
En este contexto, la elaboración de un documento de planificación, conlleva una serie de acciones que son el resultado de reuniones de trabajo de los actores gubernamentales clave, como los representantes de los entes públicos que conforman la Junta Directiva de ISSSTECALI, con el objetivo central de realizar un análisis a profundidad de la problemática y la búsqueda de alternativas de solución, que permitan la construcción de estrategias.

Para lograr lo anterior, es necesario, que los responsables llevar a cabo esta actividad, deben no solo revisar y analizar documentos oficiales, bases de datos de los sistemas informáticos, el marco normativo, sino también establecer el proceso de evaluación de las acciones a implementar mediante la integración de indicadores de desempeño, que permitan conocer el logro de los objetivos establecidos.

En este sentido los responsables de generar un análisis de la situación por la que atraviesa en general el sistema de pensiones, y de proponer alternativas de solución son : Secretaria de Salud, Oficialía Mayor de Gobierno, Secretaria de Hacienda, Secretaria de Honestidad y la Función Pública, Representante del Comité Estatal del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, y Representante de la Sección XXXVII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, quienes en conjunto forman la Junta Directiva .

Como se observa en la figura 2, cada una de las causas y efectos del problema central se han ido abordando en el transcurso de esta investigación, las primeras han ido avanzando conforme se agotan los recursos económicos, además del alto costo de financiamiento del sistema, respecto a los efectos, se han abordado principalmente los que afectan a los trabajadores, sin embargo, un efecto importante, y que en un futuro se podría detonar, es el gasto público en pensiones en la entidad es cada vez más alto, el gobierno del Estado podría enfrentarse a la disyuntiva de pagar las pensiones a sus trabajadores, o bien atender las demandas sociales.

Figura 2: Causas y Efectos del Problema de Pensiones para la Burocracia en Baja California



Elaboración propia, 2023.

Dente y Subirats (2014), mencionan que por lo general el análisis de problemas se explica en torno a los efectos, cuando lo importante es conocer las causas que provocan esta situación, además de considerar que todos los afectados tienen un sentimiento de impotencia, por la lentitud de las instituciones para generar cambios, además de la apatía política, lo que da como resultado que, muchos actores, afines o simpatizantes de los políticos gobernantes, justifican sus fracasos e incumplimiento de las promesas electorales.

Siendo este uno de los problemas más recurrentes al interior del gobierno, y continúan, la situación es tan compleja que no se hace necesario explicarlo, a pesar de todo, una decisión pública, influye de manera significativa en la forma como se afrontan los problemas, porque no todos los funcionarios logran ponerse de acuerdo con las propuestas, el solo hecho de que haya múltiples actores involucrados, complica la toma de decisiones, aunado al hecho de que, los procesos internos del aparato de gobierno, tienden a ser lentos, y pueden impedir que las decisiones no se tomen de manera fluida.

Por su parte Tamayo (1997), explica que el análisis de la política pública representa el paso inicial para identificar el problema, los problemas por naturaleza son complejos, y la práctica indica que debe ser explicado de tal forma que sea sencillo y fácil de comprender, la parte medular de esto lo representa el planteamiento del problema, como en cualquier investigación, entonces, al ser la política pública un proceso este se disgrega por fases.

Entonces el primer paso es definir el problema, que en este caso es jubilaciones para los trabajadores burócratas, de acuerdo con Alonso (2011) la comprensión del problema requiere que primero sea definido, esto dependerá de juicios de valor o ideas meramente subjetivas condicionadas a la percepción de quienes en su papel de expertos, de funcionarios o políticos, califican con argumentos empíricos si la situación debe ser clasificado de interés público, y una vez reconocido por la autoridad pública, entonces se tiene ese calificativo que lo distingue de los problemas particulares, además de cumplir con otras dos condiciones: tener reconocimiento público, y que provenga de una demanda social.

Como etapa inicial, representa una acción difícil, porque existen muchas causas indeseables, y deben seleccionarse aquellas que realmente tienen un impacto, Cobb citado por Franco distingue que el problema debe definirse como aquello “que afecta a un gran número de personas y que tiene amplios efectos, incluyendo consecuencias a personas que

no están directamente relacionadas con el problema”, (2012, p. 128), por tanto, la explicación del fenómeno de estudio no solo queda reducido a la interpretación teórica del problema, sino a través del conocimiento empírico que este representa ante las pocas estrategias al interior del gobierno.

En cuanto a su dimensión, es pertinente recordar que este concepto se integra por varios elementos, entre los cuales se ubica la población objetivo, la cobertura se incluye en este elemento, toda vez que ISSSTECALI también ofrece atención a la salud, solo que este tema, requiere un análisis aparte; sin embargo, la sostenibilidad financiera, y la suficiencia en las prestaciones, estos tres elementos, han sido objeto de debate lo cual ha ocasionado que se implementen reformas, (Arenas, 2019).

La sostenibilidad financiera, no solo afecta a los empleados que se encuentran en el proceso de jubilación, sino también a los jubilados, debido a la precariedad financiera de ISSSTECALI, esta situación le impide en cierta manera el hacer frente a los compromisos que como institución tiene con los derechohabientes en materia de salud y de prestaciones económicas.

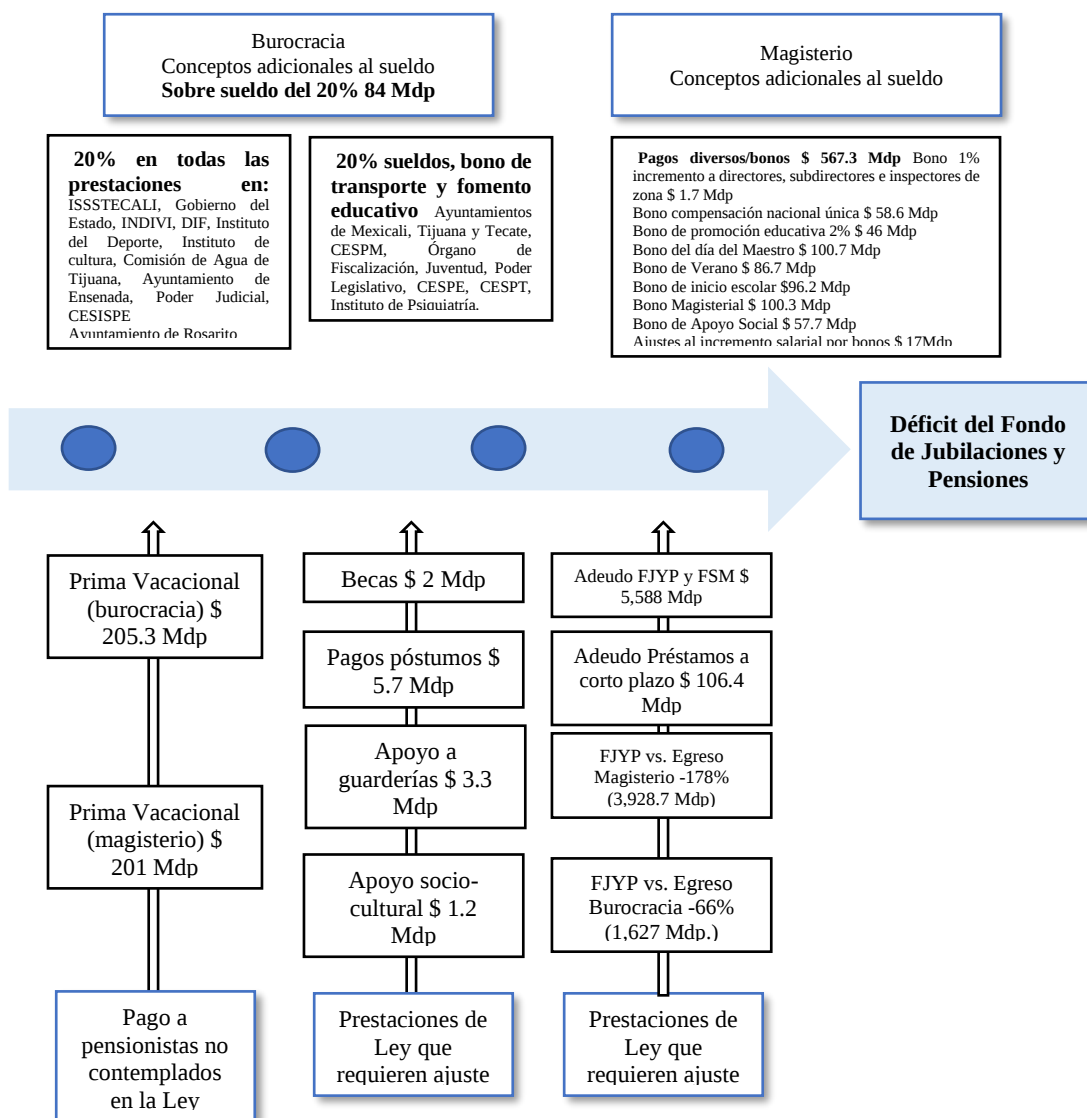
El problema ha escalado, porque los recursos destinados a su atención se han agotado, la reserva técnica es casi inexistente, cada día se incrementa el número de jubilados, y de personas que adquieren el derecho, son liberados del servicio, y su patrón debe pagarles el sueldo íntegro, es decir, vacaciones ilimitadas con cargo al erario público; de esta situación se advierte que los gobiernos deben continuar con la prestación de los servicios, con el personal activo, y aunque el trabajador liberado lo es, el patrón no puede hacer movimientos para realizar una contratación de nuevo personal, porque se incrementaría el gasto.

Además, que, de continuar con esta situación, se corre el riesgo de que el gasto para el pago de pensiones se lleve la mayor parte del presupuesto de egresos asignado a cada orden de gobierno, y en definitiva no puedan hacer frente a sus responsabilidades, Tamayo (1997), menciona que la definición del problema debe ser construido por el observador, siendo en este caso, los gestores públicos que tienen una visión integral de la problemática.

En la figura 3 se observa la problemática por la que atraviesa ISSSTECALI, en referencia al fondo de jubilaciones y pensiones, mismo que se divide en dos subsistemas, el de burocracia y magisterio, representando como causas el pago a pensionistas no

considerados en la Ley de ISSSTECALI, incrementando el costo de la nómina con el pago de prima vacacional; prestaciones de Ley que requieren ajustes tales como apoyo a guarderías, socio-cultural, becas, y pago póstumo; y, las prestaciones de ley que requieren ajuste tales como los adeudos, y que el egreso para burocracia y magisterio es superior a lo presupuestado, lo anterior en ambos subsistemas.

Figura 3: Causas del Déficit Financiero de ISSSTECALI



Elaboración Propia, con información del PDI de ISSSTECALI (2024, p. 261)

Por lo anterior, es importante que se estudien las decisiones de políticas públicas, y se considere que todos los actores involucrados, los recursos asignados, las estrategias entre

otros datos, se integren al análisis para esclarecer el problema esto no es una varita mágica que le permita la solución de algo tan complejo como el sistemas de pensiones, por el contrario, se debe realizar un análisis de la situación que rodea al problema, no necesariamente debe ser de tipo incremental, ni de seguir un solo camino, lo importante, en todo momento, es guiar la toma de decisiones, y ser consciente que tampoco existe una sola solución, (Dente y Subirats, 2014).

Sobre lo anterior, Franco menciona que las políticas públicas son “acciones públicas de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas específicos”, (2012, p. 88), es decir, las acciones del gobierno, deben orientarse a la solución de problemas, sin embargo, para que esta sea efectiva, debe considerarse en todo momento a los afectados; por tanto, para conocer quién tiene la responsabilidad de atender en primera instancia el problema de las pensiones, Franco (2012) y Alonso (2011) clasifican las políticas conforme se establece en la tabla 11.

Tabla 11: Tipología de Políticas Públicas

Políticas de Estado	Políticas de Gobierno	Políticas Públicas
“Acciones de gobierno orientadas a alcanzar macro objetivos”, (Franco, 2012, p. 88)	Atienden los problemas públicos que afectan a la sociedad en general (Franco, 2012)	“Acciones de gobierno orientadas a la atención eficaz, eficiente y legítima de problemas públicos específicos” (Franco, 2012, p. 88)
Intervienen en su diseño los órganos del Estado (Franco, 2012).	Intervienen en su implementación los tres órdenes de gobierno, (Franco, 2012).	Intervienen en su implementación la sociedad en general y el gobierno, (Franco, 2012).
“Producto del consenso o de un gran acuerdo nacional que ponga por delante el interés del conjunto de la nación”, (Alonso, 2011, p. 38)	“se implantan en tiempos de una administración específica y suponen que la solución propuesta es la adecuada” (Alonso, 2011, p. 38)	“Se definen desde el punto de vista de la “decisión” del gobierno para hacer “algo” sobre un problema público” (Alonso, 2011, p. 39).

Fuente: Elaboración propia (2024), con base en información de Franco, 2012 y Alonso, 2011.

La comprensión del problema del sistema de pensiones de la burocracia en Baja California, es un tema que puede considerarse dentro de las políticas públicas por las características señaladas en la Columna 3 de la tabla 11, toda vez, que las acciones del gobierno, deben contemplarse como parte de sus estrategias del gasto público, además de requerir de una solución a un problema específico, a pesar de las grandes dimensiones del problema planteado, contemplado como una política de Estado, principalmente porque es ya

de interés público, y que en su diseño intervienen los órganos del Estado, además de ser atendido por instituciones orientadas a la seguridad social en todo el país, (Alonso, 2011).

El problema de las pensiones en el Gobierno de Baja California, es un tema que ha recibido atención, pero no la suficiente, conoce las dimensiones del problema, pero no actúa por decisiones orientados al ámbito de la política, que al de la gestión, a pesar que las pensiones representan un tema ineludible que se ha venido agravando con el tiempo, convirtiéndose para este gobierno en uno complejo, caduco, retorcido y orientado a la quiebra, por tanto, necesita reformas profundas.

Bajo la óptica de Ruíz (2020), el análisis de las políticas públicas orientado a la seguridad social, debe hacerse sobre dos bases fundamentales, la primera tomando en cuenta las políticas del gobierno, establecidas en los planes de desarrollo; y segundo a partir de las políticas de Estado, ya que, desde hace algunas décadas la población en México ha sufrido cambios demográficos, profundizando el problema de pensiones.

Sobre este orden de ideas Meny y Thoenig (1992), llaman la atención acerca de las condiciones que Cobb y Elder definen como necesarias para que un asunto se incluya en la agenda gubernamental: a) el tema debe ser competencia de las autoridades públicas; b) es objeto de percepciones problemática, que lo hacen acreedor de atención pública; y, c) debe ser abordado en términos de atención pública, en este contexto, se observa que las tres condiciones se cumplen.

Además, que, en la actualidad las pensiones para la burocracia en Baja California se encuentran en una situación de riesgo por factores financieros, obligando a los gobiernos municipales y al GOBBC mismo, a tener adeudos con el instituto, y también a asumir parte del déficit que enfrente al organismo, a efecto de dar sostenibilidad al sistema de pensiones, provocando que se disminuyan los recursos para la atención de temas sociales, si bien es cierto, que es responsabilidad del Estado administrar el riesgo social, y procurar el bienestar de los afectados (Ubasart y Monteguiaga, 2017), también debe tener disponibilidad financiera para atender las demandas que le plantea la ciudadanía.

Por eso cobra importancia, que las pensiones se coloquen al centro del debate, y sea configurado como un problema público, por las implicaciones que traerá con el tiempo, es necesario, contemplarse un análisis de prospectiva, porque el problema en sí, ha sido

identificado y visibilizado, y ser sometido al escrutinio de todos los involucrados para generar conciencia de la realidad que enfrenta este problema, para que de acuerdo a lo dicho por Elder y Cobb (1992), este asunto sea observado como un proceso decisional, porque ha llamado la atención del gobierno, se ha identificado, y depende de las percepciones, creencias y valores de los analistas.

De ahí la importancia, que el Gobierno de Baja California y sus municipios, consideren el tema cómo un problema no de gestión, sino público, por las consecuencias directas al erario, y porque el destino de los recursos debe cumplir una función social, es decir, debe atender las necesidades de la ciudadanía en primer lugar.

En lo particular, porque de acuerdo con Alonso (2011), es un tema que tiene un grado de vulnerabilidad porque trastoca los derechos fundamentales de los trabajadores, y en general, se observa un sistema excluyente, en apariencia el gobierno se ha visto rebasado por el problema, entiende que debe actuar, reconoce su existencia, sin embargo, no actúa, o interviene solo para dar soluciones paliativas, convirtiéndose en un problema de política.

Además, que la pensiones por jubilación de la burocracia bajacaliforniana, forma parte del macro problema público que afecta a todo el país, representan un problema ineludible que se ha ido agravando con el paso del tiempo, podría decirse que es un problema complejo, caduco y retorcido, aparentemente orientado a la quiebra, y que, necesita de reformas profundas, bajo esta perspectiva menciona Alonso (2011), deben realizarse análisis de políticas en materia de seguridad social, sobre dos bases fundamentales, primero las políticas de gobierno, contenidas en los planes de desarrollo, y segundo, a partir de las políticas de Estado, por las transformaciones demográficas que ha sufrido el país.

Del mismo modo, Estupiñan-Silva (s.f.), explica la importancia de conocer que el Estado tiene bajo su responsabilidad garantizar el bienestar de la sociedad a través de la implementación de políticas públicas, de distribuir recursos y de asegurar el libre acceso a los derechos. En definitiva, la viabilidad financiera del sistema de pensiones, afecta no solo a los trabajadores, sino, que dependiendo de su diseño también el flujo de ingresos y el gasto del gobierno, además que los pensionados viven más años, bajando el índice de trabajadores activos, y ocasionando el colapso del sistema de pensiones, (Solís, s.f.).



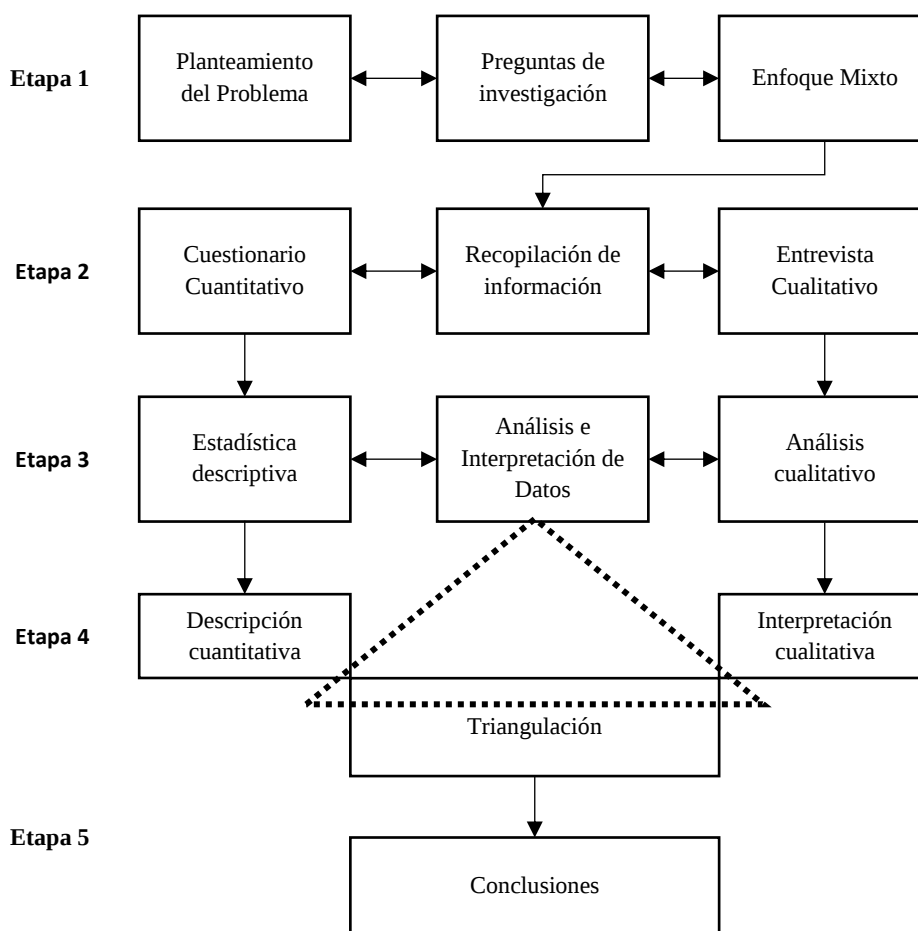
Capítulo III

Apartado Metodológico

En este **Capítulo III** se exponen los elementos centrales del diseño metodológico empleado durante el desarrollo de la investigación, el método proyectado fue de corte mixto, porque, ofrece una combinación de técnicas que permitieron realizar un análisis a profundidad, generar información de confianza, la comprensión del objeto de estudio, y así contrastar los aspectos teóricos con los empíricos; por otra parte, se detallan las estrategias utilizadas como la obtención de datos, análisis de la información, variables entre otros, que permitieron sistematizar el contenido que se generó durante la fase de investigación.

En este apartado se presenta el procedimiento empleado para la recopilación, análisis e interpretación de datos, con el propósito de dar validez a la hipótesis y alcanzar los objetivos trazados, que orientaron el rumbo de la investigación, tal como se muestra en la figura 4 que hace referencia al diseño metodológico de la investigación.

Figura 4: Diseño Metodológico de la Investigación



Elaboración propia, 2024, con información de Vildósola, 2009.

El diseño metodológico, inició en el momento en que se plantearon las preguntas de investigación, cuya respuesta se planificó para ser respondidas, durante esta fase, el método seleccionado para dar respuesta a las preguntas, fue de corte mixto, es decir, dio cuenta de dos aproximaciones metodológicas la cuantitativa donde la recopilación de datos fue a través de un cuestionario, mientras que la cualitativa, a través de una entrevista semiestructurada, la tercera etapa, consistió en el análisis de los datos recabados, en el cuestionario se utilizó el

análisis estadístico descriptivo, y, de la cualitativa, a través de la entrevista semiestructurada aplicada a funcionarios y líderes sindicales de la burocracia.

La cuarta fase, consistió en la interpretación de los datos cualitativos y descripción cuantitativa, la quinta etapa consiste en triangular la información recabada del enfoque mixto, y finalmente, generar las conclusiones sobre la base de los análisis de los datos previamente interpretados. Debido a lo anterior se procedió a describir a detalle el método seleccionado para dar sustento a la investigación.

3.1 Método Mixto de Investigación

La justificación del método mixto es una perspectiva que permitió la utilización de un enfoque práctico, que posibilitó el análisis y desarrollo del estudio por la combinación de distintos métodos durante el proceso de investigación (Vildósola, 2009).

Creswell (2003) sostiene que del método mixto se obtiene información más detallada sobre el objeto de interés, toda vez, que consiste en la combinación de los métodos cualitativo y cuantitativo, que permitió dar más claridad al tema, asimismo Pereira (2011) llama la atención acerca de que el método mixto potencia la comprensión y análisis de temas complejos, en especial donde el elemento principal son las personas, dando mayor significado al hecho de diseñar una estrategia metodológica que satisfaga la creación de información confiable y comprensible con datos fáciles de analizar.

Cabe destacar que se priorizó el método cualitativo, a través de la entrevista, por ser un instrumento que permitió la interacción con los actores involucrados, toda vez que son poseedores de información valiosa, además de explorar el espacio donde estos se encuentran, mientras que el método cuantitativo fue secundario, es decir de apoyo, para lo cual se contempló la aplicación de un cuestionario dirigido a trabajadores en proceso de ser jubilados en activo o liberados del servicio, así como a trabajadores que fueron jubilados recientemente.

Para obtener la información cuantitativa, se construyó un cuestionario, que permitió la interpretación de los hallazgos cualitativos, además que se conocieron las causas que promueven el comportamiento de los actores involucrados, (Creswell, 2003).

Respecto a la recolección de información, esta fue secuencial, toda vez, que, se distribuyó en dos fases: la primera etapa consistió en la aplicación de las entrevistas a los actores clave, y, en segundo lugar con la implementación del cuestionario a los trabajadores anteriormente mencionados, en este punto, debe mencionarse que el espacio geográfico contempló las secciones sindicales ubicadas en las secciones sindicales más representativas, por agrupar al mayor número de agremiados en la entidad, es decir, Ensenada, Mexicali, Tecate y Tijuana.

Asimismo, se destaca que el tipo de investigación es descriptiva, apoyándose en el explicativo y transversal, de acuerdo con Guevara et al (2020), y Barrantes (2002), en el descriptivo se pormenorizaron las principales características del fenómeno de investigación al analizar el comportamiento de criterios, y revelando información importante sobre el objeto de estudio.

Asimismo, se conocerá la opinión de los trabajadores burócratas con posibilidad de acceder a una pensión por jubilación mediante el cuestionario, además de delimitar las causas que inciden para que un trabajador burócrata pueda o no acceder a una pensión por jubilación, (Macín, 2014).

Finalmente, la metodología diseñada permitió desarrollar un trabajo de investigación claro, preciso y conciso, que posibilitó desentrañar la urdimbre del problema que se analizó, para lo cual se organizó el trabajo en las siguientes fases: obtención de datos, análisis de información, variables, operacionalización de las variables, categorías, y procesamiento de la información.

3.2 Recopilación de Datos

En cuanto a la obtención de datos, es el medio sistemático de integrar y medir la información a través de diversas fuentes con el propósito de tener una visión integral del objeto de estudio, esta fase, permite al investigador dar respuesta a las preguntas planteadas desde un inicio.

Por tanto, los métodos de recolección empleados fueron de gran utilidad, toda vez, que con ellos se garantizó la realización del estudio, uno de estos métodos fue la investigación documental, a través de la revisión de bibliografía especializada, la cual, se ha venido utilizando a lo largo de toda la investigación. La segunda implica el uso de entrevistas, y una

vez concluida, se procedió a la aplicación de los cuestionarios, y finalmente, las notas de campo cuya utilización resultó una fuente valiosa de información, y que nació de la observación directa del investigador durante la obtención de datos.

3.2.1 Documental

Para Rizo (2015) citando a Alfonso es una actividad que consiste en realizar una serie de pasos de manera secuencial y sistemática que posibilitaron su búsqueda, recolección, organización, análisis e interpretación de la información. En esta fase se logró la construcción del marco teórico, utilizando otros medios de recolección como la consulta de páginas de internet de instituciones públicas y privadas, internacionales o a través de testimonios de personas familiarizada con el tema de pensiones por jubilación.

La utilización de esta técnica fue utilizada en cada una de las fases del proyecto, logrando no solo construir el marco teórico y conceptual, el Estado del Arte, sino también desprender la metodología que se emplearía a partir de los postulados teóricos que permitieron modelar un esquema de investigación, por tanto, el conocimiento generado a partir de este método resulto de enorme valía porque fue a través de la lectura que se logró tener una visión más amplia del tema, (Rizo, 2015).

La bondad de este método, fue la utilización de herramientas informáticas que no solo apoyaron el ejercicio intelectual del investigador, por los registros de hechos o datos que facilitaron la detección de información útil que se obtuvo mediante la consulta de bibliografía especializada con aportes importantes en el tema en esta primera fase de la investigación, (Cortés y García, 2003).

Finalmente, este método hace que la investigación sea más eficiente y contribuya al logro de resultados exitosos, porque no se circunscribe a actividades rígidas, por el contrario, permite el abordaje del conocimiento desde diferentes puntos de vista, permitiendo edificar significados y conceptos que den sustento a cada una de las fases de análisis del estudio, (Rizo, 2015), y dentro del enfoque mixto, esto resulta muy valioso por las aportaciones que se logran mediante el conocimiento científico.

3.2.2 Entrevista

Este instrumento fue diseñado para la obtención de información cualitativa semiestructurada, desde el punto de vista de Folgueiras (s.f.), Hernández et al (2014), y Murillo et al (s.f.), es una herramienta que permitió generar información mediante un guion de preguntas, y dio la oportunidad de mantener una actitud más abierta, flexible y profunda, dando como resultado la incorporación de nuevas preguntas a partir de las respuestas dadas por parte del entrevistado.

Asimismo, se accedió a información valiosa que permitió edificar sobre la base del conocimiento empírico de carácter general y comprensivo de la realidad que vive el entrevistado, además que esta técnica generó la opción de interrelacionar y conectar temas, siendo muy positivo durante el avance del proyecto, (Murillo et al, s.f.), es decir, el instrumento diseñado permitió asociar los temas para establecer conexiones, además de reformular preguntas con el objetivo de tener claridad en los temas.

Cabe destacar que la entrevista tiene la característica de brindar la libertad al informante de expresar con más libertad sus ideas, además, de brindar la posibilidad de generar nuevos ítems a fin de incorporarse a la guía de preguntas, (Creswell, 2003), finalmente, durante esta fase fue necesario solicitar autorización al actor para registrar la información en audio, y posteriormente realizar la transcripción del texto para proceder al análisis de los datos. La entrevista fue un instrumento diseñado con 20 preguntas abiertas dividida en 6 categorías

3.2.3 Cuestionario

El instrumento que se utilizó para el análisis de la información cuantitativa fue el cuestionario, como bien sostiene García (2002), “consiste en un conjunto de preguntas, normalmente de varios tipos, preparado sistemática y cuidadosamente, sobre los hechos y aspectos que interesan en una investigación o evaluación, y que puede ser aplicado en formas variadas” (p. 3)

Además, permitió generar un análisis de los datos, su diseño fue cerrado con el propósito de ofrecer alternativas diferentes para que la persona seleccionada respondiera a

aquello que se desea conocer, además fue estructurado de forma estandarizada, con respuestas cortas, lo que permitirá establecer categorías y subcategorías, (García, 2002).

En este contexto, el cuestionario consta de 17 ítems de opción múltiple, dividido en 3 variables y 6 categorías distribuidas de la siguiente forma: de la variable seguridad social, se encuentran contenidas las categorías de retiro laboral y derecho humano con 3 ítems cada una, cabe aclarar que en esta existe una dimensión de ésta variable que es común para ambas; de organizaciones públicas, se identifican reglas y toma de decisiones con 3 ítems cada una; y, la variable gasto público integrada por dos dimensiones, gasto público y planeación con 3 ítems cada una.

La importancia de este instrumento radicó en el hecho de conocer la percepción de los trabajadores, respecto al trámite y demora en disfrutar del beneficio de recibir la pensión por jubilación al finalizar su relación laboral.

3.3 Análisis de la Información

Una vez concluida la fase de recopilación de datos, con la entrevista se procedió a describir las experiencias proporcionadas por los informantes de acuerdo con su percepción, lenguaje y expresiones, (Hernández et al, 2014), con el propósito de comprender e interpretar los datos, y así contrastar con los postulados teóricos.

Por otra parte, “la información es espacial y para un momento determinado en el tiempo” (Lavado, s.f., p.3), así como su “relación entre la teoría, la investigación y la realidad” (Del Canto y Silva, 2013, p. 28); para apoyar el método antes descrito se realizó una revisión de la base teórica sobre el tema de pensiones y jubilaciones en Baja California, a fin de analizar la problemática objeto de estudio, utilizando como medio de recopilación de información a través de revistas científicas, y demás bibliografía relacionada con el tema, y tener una visión más amplia del tema.

En opinión de Vilchez (2004), el análisis debe ser estructurado de tal forma que permita observar y comprender la información y que a partir de la “búsqueda de categorías fundamentales en los hechos que se han descrito a lo largo de los diferentes instrumentos utilizados en la investigación” (p. 1), se logre su configuración, e interpretación de los datos que arrojó el objeto de estudio.

Sobre la base de lo anterior, dentro del análisis de la información, se estructuró la información en categorías, que son valores y clasificaciones, para conceptualizar, organizar, aclarar y evitar confusiones en la terminología que se utilizó durante la fase de investigación, así mismo, permitió identificar y categorizar cada elemento que se desea verificar en la unidad de análisis, (Romero, 2005).

Asimismo, permitió generar conceptos a partir de definiciones a un nivel más abstracto, con lo cual se logró agrupar en conceptos, y facilitar las relaciones con el fenómeno de estudio (Straus y Corbin, 2005), toda vez que el proyecto es deductivo, al considerar como marco de referencia el marco teórico y conceptual para introducir las categorías, (Romero, 2005), esto permitió llevar un control minucioso y clasificación de todos los temas, que van desde la contextualización o realidad del fenómeno, aspectos teóricos, interpretativos entre otros, logrando un análisis objetivo como es necesario en este tipo de investigaciones, (Romero, 2005).

Otro aspecto relevante fue el llegar a una conclusión como resultado del análisis interpretativo de los documentos científicos, que proporcionaron claridad y comprensión, al tiempo que brindaron información al estudio de pensión por jubilación que prevalece en la entidad, lo anterior, posibilitó el estudio exhaustivo para contrastar la evidencia empírica y teórica, e interpretar la hipótesis; con el propósito de dar validez a este proyecto fue necesario apoyarse en diversas herramientas metodológicas e informáticas para lograr un análisis objetivo de la información.

3.3.1 Enfoque Cualitativo

La utilización de este método permitió tener contacto e interacción directa con la realidad social que prevalece sobre el tema de pensión por jubilación, el hecho de ser un proceso dinámico y creativo dio la oportunidad de extraer conocimiento en forma textual o narrativa de una enorme cantidad de información que fue recopilada o se generó durante la fase de construcción del proyecto, el medio de recopilación de información para este enfoque fue la entrevista semiestructurada, porque la información permitió contrastar las teorías empleadas, incluir o descartar información para construir la investigación, (Schettini, y Cortazzo, s.f.).

En cuanto a la muestra para este instrumento, se consideró la selección de un pequeño grupo de participantes, con el propósito de comprender las acciones y fenómenos dentro del objeto de estudio relacionado a la jubilación de trabajadores burócratas, en este caso, la selección de los informantes, fue no probabilístico es decir, intencional, porque, se eligió a un grupo pequeño de personas, cuya característica principal es el de ser conocedores del tema, lo que representó una gran riqueza en información relacionado con el tema de investigación, (Izcara, 2007).

3.3.2 Enfoque Cuantitativo

Una vez que se seleccionó la muestra objeto de análisis, el medio que se empleó fue el cuestionario con respuestas cerradas y estructurado, su ventaja es que tiende a ser objetivo y libre de errores, lo que dio más certeza a la investigación, y de realizar comparaciones precisas mediante la base numérica y estadística; lo cual dio validez a la información y confiabilidad a los hallazgos encontrados, (Creswell, 2003).

La muestra se observa en la tabla 12 que contempla la distribución censal de trabajadores sindicalizados con derecho a jubilación, solicitando dicha información a ISSSTECALI; el instrumento, se conformó con respuestas de acuerdo con la escala de Likert porque facilitó la sistematización e interpretación de los datos arrojados durante la fase de recopilación.

Tabla 12: Muestra. Distribución de Trabajadores Sindicalizados en Lista de Prelación

Gobierno	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
GOBBC	2	2	1	10	18	8	41
Mexicali	0	0	2	67	73	5	147
Tijuana	0	23	24	34	43	7	131
Ensenada	0	0	0	36	20	1	57
Tecate	6	13	13	13	14	1	60
Total	8	38	40	160	168	22	436

Fuente: Elaboración propia, con información de ISSSTECALI, 2023.

El cuestionario fue diseñado considerando una variante con cinco puntos, (González et al., 2015), cabe destacar que, para este tipo de cuestionario de escala no comparativa, se formularon ítems que contemplan una serie de atributos a fin de que el entrevistado exprese

su opinión en una escala de categorías, además que cada categoría se puntuó con un número que se le asignó, (Mejía, 2019).

Considerando los datos anteriores, para la selección y tamaño de la muestra la fórmula empleada para determinar el cálculo será la siguiente ecuación:

Formula 1: Determinación del tamaño de la muestra

$$n = \frac{Z^2(N(P * Q))}{e^2 (N - 1) + (Z^2 * P * Q)}$$

Donde:

n= tamaño de la muestra requerida

Z= Nivel de fiabilidad de 95% (valor estándar de 1.96)

P= Probabilidad de que el evento suceda (1-P)

Q= Proporción de la población sin la característica deseada (fracaso)

e= Margen de error de 5% (valor estándar de 0,05)

N= Tamaño de la población

La ecuación anterior dio un resultado de 349 burócratas a quienes se les debió aplicar el cuestionario, por otra parte, el periodo de tiempo al que se ajustará la presente investigación será contemplando los años de 2018 a 2023, considerando el tiempo en el cual se llevaron a cabo las reformas paramétricas realizadas a los instrumentos normativos en el tema de la seguridad social con la reforma a la constitución local y Ley de ISSSTECALI en el año 2015.

Respecto al muestreo para el análisis del cuestionario, este fue de tipo probabilístico, con el objeto de que cada persona perteneciente al grupo de jubilados o en proceso de jubilación por cada sección sindical, tuviera la misma posibilidad de ser incluido en la muestra, a fin de que éstos dieran respuesta al cuestionario, considerando que para la presente investigación es de suma importancia la información que pudieran proporcionar, tomando en cuenta que el mayor número de miembros se encuentra ubicado en la sección Mexicali.

En la implementación del instrumento, se hizo necesario realizar un muestreo al azar a un determinado número de personas liberadas del servicio, en activo con derecho y jubiladas durante el periodo de 2018 a 2023, de las secciones sindicales anteriormente enunciadas, con la finalidad de interpretar los datos proporcionados por la población

seleccionada, además que la utilización de este tipo de muestreo ofreció muchas ventajas para el presente proyecto, (Hernández et al, 2014).

3.3.2 Interpretación de Datos

Para el análisis de la información cuantitativa, se utilizaron las técnicas derivadas de la estadística descriptiva ya que ésta se convierte en una herramienta útil en el procesamiento e interpretación de los datos.

Por lo anterior, se consideró las características de la población seleccionada, en donde, la estadística descriptiva resultó fundamental en el análisis empírico al emplear información que facilitaron los trabajadores de manera individual, desagregando los datos para dilucidar las tendencias y patrones subyacentes, lo que dio como resultado evidencia objetiva para apoyar o refutar la hipótesis, y a su vez de presentar y resumir información de manera ordenada, sencilla, y clara para su fácil interpretación.

En cuanto a la información cualitativa, una vez concluida la fase de recopilación de datos, se procedió a preparar, ordenar, codificar, conceptualizar y operacionalizar, el empleo de estos instrumentos permitió conocer, representar e interpretar objetivamente la realidad que rodea al problema (Rivadeneira et al, 2020).

Además, con los datos obtenidos tanto de las entrevistas como del cuestionario, se explicó la relación entre variables, lo cual radica su importancia en el durante el proceso de la investigación, y como el uso de la información se desarrolla e incide en la toma de decisiones y actividades que determinan las instituciones gubernamentales en el tema de pensiones por jubilación en la entidad.

3.4 Variables

Entre las variables, en el trabajo de investigación se definen de dos tipos, por una parte, la dependiente, que, de acuerdo con las fuentes de información consultadas, se identificó a los trabajadores burócratas con derecho a una pensión por jubilación, toda vez, que aún continúan activos en el sistema de nómina de las autoridades públicas.

Por tanto, como variable dependiente se consideró a los trabajadores que han generado el derecho a ser jubilados o son jubilados durante el periodo de tiempo establecido,

toda vez, que han cumplido con los requisitos establecidos en la Ley de ISSSTECALI, el análisis de este fenómeno, se observó como un problema de carácter público, por tanto, el enfoque de políticas públicas planteado en esta investigación resulta pertinente, permitiendo desagregar las variables para su fácil comprensión.

Córdova (2018) plantea que en este postulado interactúan dos factores; el primero de ellos, es el político, porque en esta dimensión los actores involucrados tienen acceso a información privilegiada, y tienen el control de las instituciones, por tanto las decisiones al ser jerarquizadas, es decir, son de arriba hacia abajo, incide de manera directa sobre la selección de alternativas de solución, que en ocasiones no toma en cuenta las capacidades institucionales, además de ser responsables de ejecutar las acciones públicas, para orientar la solución eficiente del problema.

Por otra parte, las variables independientes identificadas, se dividieron en categorías, ya que, en estas se identificaron en los postulados teóricos que sirvieron de apoyo para realizar esta investigación, y así comprobar la hipótesis, entre las cuales se encuentra la gestión pública, el NIS, y teoría jurídica relacionadas con el fenómeno de estudio, (Macín, 2014).

En este contexto, las variables fueron el resultado del estudio de las teorías seleccionadas en la presente investigación, y producto de una revisión exhaustiva de la literatura, su finalidad es identificar su relación con el problema planteado, por tanto, resulta relevante analizar su grado de incidencia e interrelación a efecto de lograr una mejor comprensión del fenómeno, y que se explicarán a continuación.

De la Gestión Pública se identificó como variable independiente al Gasto Público, toda vez que esta teoría permitió identificar las causas y efectos en cuanto a la eficiencia y eficacia, en el pago de pensiones a trabajadores burócratas, y conocer si éstas, son resultado de los procesos de planeación estratégica que se lleva a cabo al interior del aparato de gobierno.

Es importante contemplar la participación de los actores involucrados en la toma de decisiones, en esta variable se analiza la erogación del gasto público y la planeación, toda vez, que, ambas se desarrollan de manera conjunta al interior de las organizaciones públicas, y son resultado de las decisiones que se toman desde los niveles más altos de las

organizaciones, convirtiéndose de esta forma, en la parte activa en la ejecución de la política pública.

La segunda variable independiente de este análisis se denominó organizaciones públicas, esta fue resultado del análisis del NIS, toda vez, que este postulado tiene la ventaja de analizarlas desde la perspectiva organizacional, en consecuencia, se pone especial énfasis en dos aspectos prioritarios. El primero de ellos son las reglas, porque es a través de éstas que los entes públicos ejercen el poder, por tanto, imponen acciones que pueden ser interpretadas como coercitivas, siendo un atributo característico de las organizaciones públicas.

El segundo elemento de análisis es la toma de decisiones, siendo esta una actividad institucional donde se puede observar la interacción existente entre las organizaciones públicas enfocadas en la atención de esta problemática, así como del intercambio de información entre las mismas y los trabajadores, por medio del Sindicato.

Por tanto, la importancia del NIS como variable independiente, permite que las instituciones sean medidas a través de las reglas y toma de decisiones, toda vez, que, al formar parte de la estructura orgánica del Estado, y ubicarse en una posición de poder, tiene injerencia directa en la selección de alternativas, tomando en cuenta el principio de legalidad donde nacen las reglas formales de comunicación.

La última variable independiente se denomina seguridad social, en esta variable se medirá el retiro laboral a fin de conocer las consecuencias que no le permiten al trabajador el cese para recibir una pensión por jubilación, o bien se retrase el derecho por problema económicos de las instituciones públicas.

Asimismo, en esta, también se contemplan los derechos humanos, siendo este un producto del análisis de la teoría jurídica, toda vez, que la pensión por jubilación es un derecho fundamental, entre los cuales se encuentra el de disponer de un retiro laboral digno, garantizando un ingreso económico que les permita mantener el nivel de vida al que están acostumbrados, es por tanto, a partir de estos enfoques, que se realizó la operacionalización de las variables, a efecto de contar con una definición clara de la forma en que se observará y se medirá el objeto de estudio en esta investigación.

Para Córdova (2018), el grado de interacción entre los enfoques teóricos que se identifican dentro de la variable independiente tienen la principal característica de ser de tipo jerárquica, toda vez, que la toma de decisiones de acuerdo al modelo *top down* (de arriba hacia abajo), se genera en los niveles más altos de la esfera política, como los actores políticos que muchas veces controlan la toma de decisiones, al llegar a ciertos niveles de arreglos con otros actores, y que a su vez, tiene influencia directa en los procesos administrativos.

Asimismo, en las instituciones públicas se observa el ejercicio de poder a través de la implementación de leyes, por tanto, la política pública se ve obligada a cumplir con el marco normativo impuesto por el Estado, es, por tanto, es decir, interviene porque tiene el poder político y el ejercicio del poder a través de un marco jurídico.

Es aquí donde el nuevo institucionalismo como enfoque teórico, adquiere relevancia en la interacción que se da entre las variables objeto de análisis y los actores involucrados, porque conlleva una manera particular de enfrentar los problemas y retos al interior de las organizaciones.

Lo anterior conlleva una dirección central, en donde confluyen el Estado a través del Gobierno y los diversos actores de las variables, toda vez, que, la forma que tiene para enfrentar los problemas o retos que se le enfrentan conlleva necesariamente de una dirección central, porque su nivel de interacción es protagónico al ser el actor político por excelencia.

Debe comprenderse el involucramiento de actores específicos considerando que los actores políticos son quienes toman las decisiones; los actores económicos, exigen la intervención de la acción gubernamental para la solución de problemas públicos.

Por tanto el ejercicio adecuado del gasto público; los funcionarios públicos, son quienes tienen el control administrativo y operativo, a través de las organizaciones se ejecutarán las acciones, y finalmente, el Sindicato, como tercero interesado en las decisiones que tomen principalmente los actores políticos concerniente a la modificación de las normas laborales, o modificación de la estructura operativa de las organizaciones públicas, lo cual, en un determinado momento pudiera afectar los derechos laborales de la membresía del gremio.

3.5 Operacionalización de las Variables

En esta fase, se establecieron los instrumentos y procedimientos de medición, que se emplearon durante la etapa de investigación, su objeto, es determinar la forma en que se miden las variables, y las herramientas que se utilizaron para obtener los resultados, por tanto, para cada variable se determinaron dos dimensiones, con el propósito de observar el objeto de estudio y establecer a través de estas su medición, (Coronel-Carvajal, 2023).

Lo anterior, será pertinente, toda vez, que, al contrastar la hipótesis se describirá y explicará de forma más precisa y concisa el objeto de estudio, para lograr una comprensión más amplia de la variable dependiente, considerando que está influye en las causas y efectos de la dependiente.

Con el objeto de operacionalizar la variable, los elementos que conforman los conceptos se desagregaron a fin de que esta pueda ser medida, para tal efecto se realizará de la siguiente manera:

- a) Utilización de categorías permitirá identificar los datos relevantes en el objeto de estudio, siendo estas los valores o diversas posibilidades en la cual se descompone una variable, y,
- b) Para dar claridad al diseño metodológico, de acuerdo con Arias (2021) las variables también deberán contener los siguientes datos:
 - a. Definición conceptual. Obtenida a través de los términos empleados en el marco teórico, a fin de comprender las variables en el proceso de investigación;
 - b. Definición operacional. Es el resultado del análisis teórico y práctico de las variables con la finalidad de medirlas, es decir, se define el instrumento que se utilizará para obtener información clara y precisa;
 - c. Dimensiones. Son factores que permiten desagregar las variables, y que dará origen a los indicadores; y,
 - d. Escala de medición. En esta investigación será la ordinal, toda vez que permitirá realizar un cuestionario que expresan cualidades de manera ordenada.

En este contexto se observa que fue a partir de los enfoques que nacieron las variables antes, lo que permitió determinar la conceptualización de las más pertinentes, porque es a través de ellas que se encontraron los elementos que fueron objeto de medición, y cuyo resultado fueron las conclusiones, toda vez, que su incidencia tiene relevancia en la implementación de políticas públicas orientadas a la solución de la problemática que representa el sistema de pensiones en burocracia, y su relación principal con las acciones que se plantean en las organizaciones públicas.

Dentro de los postulados analizados, se hace mención a la ética como un principio fundamental para el diseño de las políticas públicas, considerándose esta como una variable interviniente dentro del fenómeno de estudio, toda vez que incide de manera directa tanto en la variable dependiente como en las independientes, porque en esta se observa la naturaleza humana de quienes toman decisiones, y cómo influyen con sus argumentos en las resoluciones que contemplan los actores políticos para brindar soluciones que sean eficientes, y beneficien a un nutrido grupo de personas que se ven afectados en sus derechos laborales.

Como se observa en la tabla 13 sobre la operacionalización de las variables, se divide en siete columnas, en la primera se identifica a la variable dependiente, ubicando en la misma a los trabajadores burócratas con derecho a jubilación; seguido de las teorías que moldearon la investigación, identificándose principalmente la gestión pública, NIS, y teoría jurídica; como variables independientes se encuentran el gasto público, organizaciones públicas y seguridad social, todas asociadas a la base teórica.

En la definición conceptual, se definieron las variables objeto de análisis; en la operacional se ubican los instrumentos que se utilizaron durante el desarrollo de la investigación que son la entrevista semiestructurada compuesta por 20 ítems, y el cuestionario conformado por 17 ítems; las dimensiones o categorías, se identificaron dos por variable, y finalmente la escala de medición es ordinal.

La finalidad de la operacionalización de las variables, fue contrastar empíricamente la teoría y vincularla con los hechos observados, lo anterior fue el resultado del proceso de investigación, (Bauce et al, 2018), es decir, consistió primordialmente, en aplicar los instrumentos diseñados para la recopilación de información.

Tabla 13: Operacionalización de Variables

Variable Dependiente	Teoría	Variable Independiente	Definición conceptual	Definición Operacional	Dimensión	Escala de Medición
Trabajadores con derecho a jubilación Es la persona que cubrió sus cuotas durante 30 años de manera ininterrumpida ante ISSSTECALI y que adquirió el derecho a recibir una pensión por jubilación, (Elaboración propia con información de las leyes de ISSSTECALI e IMSS, 2023)	Gestión Pública Significa que el gobierno a través de la administración pública debe saber cómo conducir al país a su población, relacionando este término con los proyectos de vida para la atención de las demandas a través de políticas públicas, (García, 2002)	Gasto Público	“Proceso que se sigue para relacionar sistemáticamente la erogación de recursos con la consecución de objetivos previamente establecido” (Chapoy, 2013, p. 1)	Entrevista conformada por 20 ítems Cuestionario Conformado por 17 ítems	☐ Gasto Público ☐ Planeación	Ordinal
	Institucionalismo “Son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, con las limitaciones ideadas por el hombre dan forma a la interacción humana, (Rivera, 2013, p. 102).	Organizaciones Públicas	“Las estructuras que articulan las organizaciones formales, así como las reglas y procedimientos informales que norman las estructuras de conducta de los actores”, (Farfán, 2007, p.100)	Entrevista conformada por 20 ítems Cuestionario Conformado por 17 ítems	☐ Reglas ☐ Toma de decisiones	Ordinal
	Teoría Jurídica “Determina los supuestos filosóficos del orden jurídico, y los fundamentos para su justificación” (Gide, s.f., p. 27)	Seguridad Social	“Garantizar la seguridad de los ingresos de las personas en la vejez en una dimensión crucial del derecho humano a la seguridad social” (OIT, 2021, p. 179)	Entrevista conformada por 20 ítems Cuestionario Conformado por 17 ítems	☐ Retiro Laboral ☐ Derecho Humano	Ordinal

Fuente: Elaboración propia,2024., con información de Arias, 2021.

3.6 Categorías de Análisis

Para la elaboración de la entrevista y del cuestionario como instrumentos de medición, donde, la entrevista consta de 20 ítems mientras que el cuestionario se conforma por 17 ítems distribuidos en seis categorías principales, mismas que permitirán realizar un análisis sobre los aspectos más importantes de la forma como se ejecutan las acciones en torno al sistema de pensiones en la entidad, y que se definen a continuación:

- **Derecho Humano:** Se aborda como un derecho laboral, considerando que la ley protege a los trabajadores al definir también las obligaciones para éstos y el patrón, siendo por tanto la pensión por jubilación un derecho inalienable para el trabajador.
- **Erogación del Gasto:** En esta categoría se considera el gasto realizado por las dependencias o entidades públicas con el objeto de cubrir específicamente las obligaciones concernientes al pago de finiquitos o para el pago de aportaciones obrero-patronales ante ISSSTECALI.
- **Planeación.** Debe comprenderse como el procedimiento que realizan todos los entes públicos para planear el gasto público, a través de la programación y presupuestación del mismo de manera eficiente, para lograr el cumplimiento de los programas operativos en las organizaciones públicas.
- **Reglas:** En esta categoría se debe entender como el conjunto de normas de carácter general y obligatorio que emiten las organizaciones públicas, con el objetivo de dar cumplimiento a los objetivos institucionales.
- **Retiro Laboral:** En esta categoría debe comprenderse como la salida o término de la relación laboral de los empleados de gobierno.
- **Toma de decisiones:** Es un proceso que se lleva a cabo al interior de las instituciones públicas, con la finalidad de elegir entre un determinado número de alternativas, aquella que permita resolver alguna situación indeseable.

En este contexto, el tener una comprensión amplia de la categorización del instrumento, permitirá conformar una entrevista que atienda el interés de llevar a cabo esta investigación, por tanto, el diseño de ésta se conforma por veinte ítems distribuidos de acuerdo a lo establecido con las tablas 14 y 15 sobre la distribución de ítems en las categorías de la entrevista y el cuestionario.

Tabla 14: Distribución de Ítems en las Categorías de la Entrevista

Categoría	Variable	Preguntas
Retiro Laboral	Seguridad Social	1, 2, 3
Derecho Humano	Seguridad Social	3, 4, 8
Gasto Público	Gasto Público	17, 18, 19, 20
Planeación	Gasto Público	12, 14, 15, 16
Reglas	Organizaciones Públicas	5, 6, 7, 13
Toma de decisiones	Organizaciones Públicas	9, 10, 11

Fuente: Elaboración propia, 2023

Tabla 15: Distribución de Ítems en las Categorías del Cuestionario

Categoría	Variable	Preguntas
Retiro Laboral	Seguridad Social	1, 2, 3
Derecho Humano	Seguridad Social	3, 4, 12
Gasto Público	Gasto Público	7, 16, 17
Planeación	Gasto Público	10, 15, 16
Reglas	Organizaciones Públicas	5, 9, 13, 14
Toma de decisiones	Organizaciones Públicas	6, 8, 11

Fuente: Elaboración propia, 2023

3.7 Codificación de Datos

Una vez elaboradas las categorías y conceptualizadas, se procedió al análisis de los datos cualitativos, convirtiéndose la codificación en parte central del mismo, fue en esta fase de la investigación, donde se agruparon de manera progresiva y analítica la información relevante o significativa, y a partir de ahí proceder a la descripción de los hallazgos encontrados del fenómeno de estudio.

La codificación de datos disponible en las transcripciones de las entrevistas, y ajustar a los datos obtenidos, este proceso se facilitó a través del uso del programa informático para el análisis de información cualitativa denominado Atlas.ti, agilizando esta actividad, (Sanjuan, 2019).

Finalmente, para lograr la codificación fue necesario estar familiarizado con los datos obtenidos durante la entrevista, lo que permitió analizar y determinar los tipos de respuesta por pregunta concluida durante el desarrollo de la entrevista, lo cual, permitió agrupar, asignar un código con el propósito de determinar el grado de frecuencia de las respuestas y así lograr una interpretación más clara de la información, (Rincón. 2014).

3.8 Población Objetivo

Con base a lo anterior, la población objetivo para este caso se centrará principalmente en funcionarios de primer nivel y en trabajadores que hayan generado el derecho a jubilarse, y que por cuestiones económicas no han logrado que se les reconozca el derecho a recibir una pensión por jubilación, en consecuencia, a lo anterior para efectos de realizar el presente estudio la muestra se conformará de acuerdo a lo que se indica en la tabla 16.

Tabla 16: Mapeo de Actores

Institución	Actor involucrado	Tipo de instrumento
S.U.T.S.P.E.M.I.D.B.C.	Líderes seccionales o representantes sindicales	Entrevista Semiestructurada
Instituciones de Gobierno	Directivos o jefes de Departamento	Entrevista Semiestructurada

Elaboración propia, 2023.

Asimismo, una vez que se haya obtenido la información se cruzaran los datos del cuestionario, así como del análisis de las entrevistas realizadas, con la finalidad de disponer de elementos que permitan profundizar en el tema, y de esta forma generar un diagnóstico de los resultados que se arrojen una vez concluido el proceso de investigación y de la situación que guarda el sistema de pensiones para la burocracia en la entidad.

Para el caso de la entrevista el muestro fue de intencional, toda vez, que fueron seleccionados por su perfil y conocimiento en el tema de pensiones, además que sus funciones, grado de responsabilidad y las agendas de estos actores que laboran en instituciones estratégicas se observaron involucrados directamente con el tema de estudio, (Rojas-Rojas, y Rincón-Meléndez, 2021).

Los medios proyectados para la recopilación de información para generar un análisis estadístico serán a través de:

- a) Formularios de Google, instrumento que permite crear cuestionarios, y obtener información al momento en que es enviado por parte del informante; además que dicha información queda almacenada en Excel, lo cual hace que la información almacenada pueda trasladarse al programa estadístico SPSS.
- b) Encuestas telefónicas; y
- c) Trabajo en campo, aplicando directamente las encuestas.

3.9 Procesamiento de la Información

Procesar la información significa “analizarla, delimitar en ella los hechos, conceptos, distinguir las posiciones principales del autor, las argumentaciones, sistematizar o reorganizar lógicamente el contenido, resumirlo” (Figueredo, 2019, p. 47), en otras palabras, los datos recopilados, serán transformados para generar información comprensible que permita no sólo tener una mejor comprensión del problema, para llevar a cabo esta fase, sino que también es necesario apoyarse en la estadística para que se dé agilidad al procesamiento de la información, para lo cual se utilizaran tres paquetes informáticos.

Programa para el Análisis de Datos Cualitativos (Atlas.ti), por ser una herramienta que permitió apoyar la organización, el análisis e interpretación de información en la investigación cualitativa, además que facilitó la administración de información, al codificar, agrupar y ordenar los datos para su estudio.

Este programa de acuerdo con Blanco (2012), facilita al investigador “descubrir las relaciones complejas que se encuentran ocultas en los datos cualitativos” (p. 107), es, por tanto, una herramienta que ayuda a generar análisis de manera permanente, y de ser un instrumento flexible en cuando a su manejo, (Muñoz y Sahagún, s.f.).

Cabe destacar, que, mediante la utilización de este programa, se procedió al cruce de variables y categorías que permitió su análisis mediante la utilización del diagrama de Sanekky-Beta, y de visualizar los datos presentados gráficamente entre las categorías y el grado de percepción sobre los temas abordados con los entrevistados.

Programa Estadístico para las Ciencias Sociales (*Statiscal Package for Social Sciences* [SPSS]), toda vez, que este programa permite la generación de gráficas que harán más comprensible la interpretación de la información, y; Excel, la ventaja de este programa es el ser ampliamente conocido, de fácil manejo y compatibilidad con el SPSS, al vaciar y generar información estadística.

Con los paquetes anteriormente descritos se facilitará el acomodo y comprensión de datos, es decir, codificarlos de tal forma que permita la transformación de la información, de acuerdo con la metodología establecida por INEGI (2012), y que facilitará el procesamiento de la información de acuerdo con el siguiente orden:

- Captura y Almacenamiento de la información, consistente en la organización de los cuestionarios de acuerdo al medio de recolección empleado de los instrumentos impresos o por captura realizada vía web por parte de los informantes.
- Autenticar la información vigilando su transferencia al programa estadístico SPSS de manera apropiada.
- Validación mediante la organización y resguardo de la información.
- Creación de la base de datos, mediante el registro de la información.
- Verificación del número de registros, variables, categorías, etiquetas, y medidas
- Explotación de la información contenida en la base de datos, mediante el análisis estadístico de los resultados a través del SPSS.

3.10 Triangulación de la información

Una vez analizados por separado los datos cualitativos y cuantitativos, se procedió a efectuar un cruce de información con el objetivo de validarla, y profundizar en la comprensión del tema, para tal efecto se utilizó la triangulación metodológica, toda vez, que el tipo de investigación propuesto desde un inicio fue de corte mixto, por tanto, se dilucidaron partes complementarias que ayudaron a visualizar de una forma más clara el objeto de estudio, siendo, por tanto, una herramienta valiosa que le brinda la oportunidad de generar análisis a profundidad, y consistencia a las evidencias recabadas, (Okuda y Gómez, 2005).

3.11 Formulación de Conclusiones

En esta fase se elaboraron las conclusiones, cumpliendo con los siguientes requisitos metodológicos, a fin de dar claridad a esta fase, de acuerdo con Tintaya (2023), las conclusiones deben componerse de los siguientes párrafos: “introducción, corolarios, valoración de los alcances, evaluación de la investigación y recomendaciones” (p. 91), lo anterior con el propósito de describir los conocimientos y dar respuesta a las preguntas de investigación.



Capítulo IV

Análisis e Interpretación de Información

En este **Capítulo IV** se presenta el análisis e interpretación de la información, de los datos proporcionados durante el proceso de aplicación de entrevistas a funcionarios de gobierno y líderes sindicales, así como un cuestionario a los trabajadores asociados a la organización sindical burócratas, con el propósito de contrastar la evidencia empírica con la práctica. El presente capítulo, se divide para su análisis en tres secciones, en la primera se realiza un análisis de los datos cualitativos; el segundo de los datos cuantitativos, y finalmente la triangulación de la información aportados por las distintas fuentes sobre la problemática del sistema de pensiones que administra ISSSTECALI al Gobierno y Municipios de Baja California.

En este apartado se procedió a describir y analizar los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a funcionarios y líderes sindicales sobre el tema de pensión por jubilación de los trabajadores civiles o burócratas, y del cuestionario aplicado a trabajadores miembros de la organización sindical denominada Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California.

Cabe destacar, que la aplicación de los instrumentos se organizó en dos fases, la primera consistió en la aplicación de las entrevistas a los actores clave, cuatro en total, mientras que para la aplicación de los cuestionarios fue necesaria su organización para dar inicio a la recopilación de información en las secciones sindicales de Ensenada, Mexicali, Tijuana y Tecate, toda vez, que la muestra proporcionada por el instituto, reportaba que la fecha de solicitud de la información a través del portal de transparencia del Estado de Baja California, señaló que se contaba con 436 trabajadores con solicitud para trámite de jubilación en los municipios anteriormente señalados, y en espera de recibir el beneficio.

De este universo de estudio, se acoto la aplicación del instrumento para un total de 349 trabajadores en todo el Estado, sin embargo, al realizar las gestiones para la aplicación del instrumento en las secciones sindicales, únicamente dieron respuesta Ensenada y Mexicali, logrando encuestar a un total de 172 trabajadores lo que representa el 49.28%, y fue con esta información que se realizó el análisis.

Con la aplicación del cuestionario, se implementaron diversas estrategias como la inmersión directa en campo, toda vez, que fue necesario acudir a las oficinas de la Secretaria de Pensiones y Jubilaciones de la Sección Mexicali del Sindicato de Burócratas a fin de contactar de manera directa a los trabajadores en activo con derecho, o bien liberados del servicio, que acudían a solicitar información sobre el avance de su trámite de jubilación, otra estrategia fue vía telefónica o mediante el formulario de Google, toda vez, que el investigador fue incorporado a grupos de WhatsApp contando con la autorización del administrador y de los integrantes, que se logró la ampliación del cuestionario por vía telefónica o mediante el enlace del formulario.

Asimismo, se contactó de manera presencial y telefónica a las secciones sindicales de Ensenada, Tijuana y Tecate, con la finalidad de explicar el motivo de la investigación y de

solicitar autorización para la aplicación del cuestionario, facilitando el enlace del formulario para su difusión entre los trabajadores.

Una vez recabada la información durante el trabajo de campo, se suministró una perspectiva, donde se observó en primera instancia la importancia que tiene para las autoridades el tema de las pensiones, y conocer la percepción del problema que tienen los trabajadores encuestados, centrando el análisis en los actores anteriormente señalados.

La premisa central de este estudio fue el compromiso de conocer a detalle los factores que conducen al sistema de pensiones a una eminente crisis, encontrándose en el foco de atención los trabajadores que han generado el derecho a la jubilación que de acuerdo con la Ley de ISSSTECALI; que si bien, es un tema bastante analizado en la literatura, pero que requiere de validación empírica.

Finalmente, en el análisis de los resultados tanto de la información cualitativa como cuantitativa, arroja datos relevantes, que aportan hacia el análisis del sistema de pensiones para la construcción de estrategias que permitieron su abordaje no solo teóricamente, sino que a partir de la base y conocimiento de expertos en la materia

4.1 Informe de Resultados de la Obtención y Análisis de datos Cualitativos

De la información recabada se presentan los resultados del análisis de la entrevista semiestructurada que se realizó a cuatro participantes en el estudio cualitativo. La evidencia obtenida en este análisis se complementa con el cualitativo de la percepción de los trabajadores sobre el proceso de jubilación.

También ha permitido un mejor conocimiento y comprensión acerca de la problemática que representa este tema para el GOBBC. De la misma forma, aporta información acerca de las acciones emprendidas por parte de las autoridades públicas para solventar el tema financiero.

Del análisis de la entrevista surgieron numerosos aspectos relacionados con la naturaleza de la seguridad social, con los factores económicos, políticos y sociales, y también con la visión de la toma de decisiones en las organizaciones públicas.

Además, las ideas que conforman las diferentes categorías contempladas en este análisis son el resultado de la aportación explícita a las preguntas que se plantearon, así como a la interpretación de sus aportaciones relacionados a los aspectos que se estudian.

El contenido de la entrevista se organizó en seis categorías, retiro laboral, derecho humano, gasto público, planeación, toma de decisiones y reglas, en muchos sentidos, los aspectos que conforman estas categorías se han encontrado estrechamente ligados. Asimismo, la evidencia sugiere que el problema de pensiones por jubilación, es un asunto complejo.

Con el propósito de identificar a los participantes entrevistados se estableció una codificación de tipo alfanumérica E1, E2, E3, y E4, donde los dos primeros representan la opinión de la parte patronal o autoridad pública, y los dos últimos de la parte gremial. A continuación, se presentan los contenidos derivados del análisis de la entrevista.

4.1.1 Derecho Humano al Retiro Laboral

De la variable Seguridad Social, se desprenden las dimensiones de retiro laboral y derecho humano, que, a su vez, se relacionan con las demás categorías de análisis que se establecieron en esta investigación; si bien, la jubilación es un acto administrativo, de este se desprende un beneficio o prestación monetaria para los trabajadores.

Por tanto, una primera aproximación de los resultados mostró que los cuatro entrevistados concuerdan que el principal factor que afecta el retiro laboral por jubilación lo representan las limitaciones presupuestales, evidencia sustentada, principalmente por la información proporcionada por las entrevistas realizadas.

En este contexto, el entrevistado E1 expuso que este factor incluye de manera directa para que se dé el retraso y se atraen otros problemas, tal como evidencio el informante E4 citando que el patrón debe entregar las aportaciones y las cuotas retenidas de los trabajadores, además de generar los finiquitos, que finalmente son recursos que forman parte de su presupuesto.

Asimismo, el actor E2 comentó que no solo se trata de que el patrón entere las aportaciones y cuotas, sino que también es responsable solidario del pago de la pensión de sus trabajadores, es decir, que la acción de jubilar, va en función de su capacidad financiera,

mientras que la aportación del entrevistado E3 consistió en mencionar que el ISSSTECALI tiene dos problemas adicionales, el primero asociado a la transformación demográfica por el incremento de la esperanza de vida, y el segundo económico, relacionado con la necesidad de incrementar las aportaciones y cuotas del patrón y trabajadores.

En el mismo contexto, para el E4 existe otro elemento importante, y consiste en los adeudos que mantienen los gobiernos con el instituto, toda vez, que, desde su perspectiva, esta situación también influye en la detención del complicado tema de las jubilaciones, obligando al instituto a no recibirlos, en este punto agregó, que, son dos los tipos de omisiones: las del patrón y del trabajador.

En este punto explicó el informante E2 que el primer tipo de omisión se presenta cuando el patrón no entero al organismo, y el segundo por diversos motivos, en los que el trabajador generó adeudo con el organismo, entre los que se encuentran que haya solicitado licencia sin goce de sueldo, por faltas, o por rebasar la franquicia de las incapacidades establecidas en la Ley del Servicio Civil y Condiciones Generales de Trabajo vigentes.

Entonces, continuó, es responsabilidad de ISSSTECALI de revisar todos esos detalles, una vez concluida esa fase de verificación, le hace llegar un dictamen donde informa si el trabajador tiene o no omisiones, de ser positivo, se presenta a la junta de gobierno para que la sesión se aprueben los diversos tipos de pensión, entre los que se encuentra la jubilación.

Respecto al proceso a seguir para que el trabajador pueda jubilarse, los entrevistados comentaron que los requisitos se encuentran establecidos en la Ley de ISSSTECALI, donde el trabajador una vez cumplido los 30 años cotizados de manera ininterrumpida, debe llenar una solicitud, integrar ciertos documentos y no tener adeudos con el instituto; una vez recibidos por éste, se procederá a su revisión y a verificar que cumpla con los requisitos establecidos, cabe destacar que el trámite puede realizarlo directamente en las ventillas del instituto, o a través de la Secretaría de Pensiones y Jubilaciones del Sindicato, tal como lo dejó establecido en entrevistado E3.

En tal sentido, es un hecho que algunos trabajadores entablan demandas jurídicas para dar agilidad a su proceso de jubilación, y que, por tanto, se amparan por ser un derecho humano consagrado en la CPEUM, en este punto todos los entrevistados coincidieron al

mencionar que es un derecho del trabajador, y tiene la libertad para hacerlo, para el entrevistado E1 se convierte en una opción, obligado por las circunstancias y el hecho de no querer esperar, además por regla, siempre se le otorga una resolución favorable, que obliga al patrón a acatar la instrucción de un tribunal.

Sobre este aspecto el entrevistado E2, explicó que por el hecho de haberse otorgado una resolución favorable, no significa que se vaya a jubilar, sino por el contrario, es solo para que su asunto se incorpore en las sesiones de la junta de gobierno, quien determinará si el trabajador demandante cumple o no el requisito, es decir, solo se verifica más rápido que el trabajador cumpla con todos los requisitos, y no tenga omisiones; si bien, en burocracia no sucede esto con frecuencia, si lo es en magisterio, donde existe un listado de prelación público, por tanto, si un maestro se va a juicio para agilizar su trámite, es obvio que afectará los derechos de otros profesores, entonces en el instituto, verifican que el maestro cumpla con todos los requisitos, de tener omisiones, entonces no cumple porque tiene adeudo.

En ese mismo contexto, los entrevistados E3 y E4 coincidieron, que el proceso de demanda, tiende a ser lento, conlleva un tiempo para culminar, siendo, el trabajo más complicado y delicado del abogado, porque debe verificar que el laudo sea ejecutado por la autoridad, y se cumpla con lo establecido por parte del tribunal, además le representaría un retraso y un gasto por el pago de honorarios, la jubilación se retrasa, en opinión del actor E4 por las limitaciones presupuestales que tienen los gobiernos.

Acerca de la categoría denominada derecho humano a la pensión por jubilación, ésta se ve afectada por factores externos como el incremento de la esperanza de vida, que a nivel nacional ha transformado la pirámide poblacional, y por otro, los internos, como el hecho de que las aportaciones tanto del patrón como del trabajador burócrata sean insuficientes para el sostenimiento del sistema de pensiones.

De acuerdo con el PDI de ISSSTECALI, la esperanza de vida al nacer es 1.9 puntos mayor a la media estatal, y 2.7 a la nacional, es decir mientras que a nivel nacional es de 75.2 años, de 76 años a nivel estatal, la población que atiende el instituto tiene una esperanza de vida general de 77.9 años, con lo cual se comprueba, que este factor es importante de tomar en cuenta, como factor de riesgo para el sistema de pensiones, (2024).

Las evidencias aportadas por los informantes son congruentes al coincidir en su totalidad que tanto el incremento de la esperanza de vida, asociado al envejecimiento, y la insuficiencia de recursos disponibles son factores importantes que forman parte de la problemática, porque estos dos elementos combinados se convierten en un tema complejo, además que muchos burócratas se jubilan relativamente jóvenes.

Entonces la esperanza de vida se traduce en el siguiente criterio, de acuerdo con el informante E2, las reformas a la Ley de ISSSTECALI fueron en ese sentido, sin embargo, en ese punto, el tema es complejo, esto en opinión con los entrevistados E2, E3 y E4, porque debe incorporarse otro factor, y es, que el cónyuge puede continuar disfrutando de su pensión, es decir, la hereda en caso de fallecimiento del jubilado, si a esto se le agregan otros elementos determinantes, como situaciones cotidianas, donde el jubilado contrae matrimonio en segundas nupcias con una persona más joven, entonces el tiempo que el gobierno debe pagar esa pensión se prolonga. Por tanto, la solución que propone el E4 es que se incrementen las aportaciones de los activos, aunque sea una decisión difícil y delicada.

Sobre el pago de la pensión a los cónyuges, el actor E2 mencionó que, la Ley de ISSSTECALI estableció, que a los cónyuges de jubilados se les irá reduciendo el monto de la pensión durante los primeros cinco años hasta llegar al 50%; es decir, durante el primer año se le paga el 100%, posteriormente cada año se le irá reduciendo un 10%, si bien, es cierto, continuó que la intención de la ley es que la pensión por viudez llegue a 50%, lo cierto, es que cada año la pensión sufre un incremento del 6%, por tanto, se termina con una disminución real del 4% considerando que la pensión que se otorga es dinámica.

Para el entrevistado E4, el criterio que se aplica a la pensión por viudez, debe trasladarse a todas las pensiones, en especial a la de jubilación, y que esta se vaya reduciendo, cada cinco años de pensión un porcentaje que vaya del 5% o el 10%, esto con la finalidad de dar sostenibilidad al sistema de pensiones.

Por su parte, el informante E1 comentó que ambos factores van de la mano con el actual sistema de pensiones, el envejecimiento mencionó, afecta, porque las personas viven más, y en el tiempo, significa que el gobierno debe invertir más dinero para el pago de pensiones, y si a eso se suma la insuficiencia de recursos, esto implica, que el gobierno debe contemplar un análisis serio sobre el tema, revisar las nivelaciones salariales, los

movimientos escalafonarios, y generar criterios sobre el número de plazas sindicalizadas que se otorgarán a burocracia, porque éstas plazas tienden a ser muy costosas.

En este punto, el entrevistado E2 mencionó, que a esta situación debe sumarse, el hecho de que los patrones absorben el 60% de la nómina de sus pensionados, porque las aportaciones de sus activos únicamente cubren el 40% de la nómina por conducto de aportaciones para el fondo de pensiones, con esto, insistió se confirma que las cuotas de los activos son insuficientes, de realizarse un ejercicio individual, añadió, el dinero aportado en treinta años cotizados, solo representaría un recurso que el jubilado consumiría en 3 o 3.5 años, es decir, con el tiempo se agotaría.

Además, y en concordancia con lo anterior, el informante E3, comentó, que por cada jubilado aportan 3.8 activos, cuando se necesitan en promedio 9 personas por jubilado, por tanto, el dinero es insuficiente para cubrir la nómina de los pensionados, y agregó, que de las aportaciones actuales el 12% corresponde al trabajador y el 19% al patrón, representando el 31% en general del salario que percibe un trabajador, en su opinión, se tendría que hacer un análisis actuarial muy a fondo para que se determine, el monto que se debe aportar, sin embargo, externo, que hubo una propuesta del gobierno, de incrementar 9% las aportaciones de los trabajadores, lo cual en su opinión es un tema delicado, porque se estaría vulnerando el tema patrimonial del trabajador, por lo que se deben llegar a acuerdos.

Por tanto, el garantizar la seguridad de ingresos a los jubilados le está costando mucho dinero al gobierno, esta situación se ve reflejada en la prestación de los servicios públicos, o en el hecho de que se deben disminuir los presupuestos en rubros importantes, para garantizar el derecho a la jubilación de los trabajadores, coincidieron los entrevistados E1 y E2.

También, sobre la congruencia de las reformas con los derechos laborales, los entrevistados E1, E2 y E3 coincidieron cuando mencionaron que no se muestran incongruencias, en cambio para el E4 si se presentaron afectaciones a los trabajadores, especialmente las relacionadas a la ley que reglamenta el artículo 99 de la constitución local, en cambio para el entrevistado E1 existen discrepancias entre lo que dice la ley, y lo que se ejecuta en la práctica cotidiana es diferente, toda vez, que si fuera tal como dictan las reglas, entonces el trabajador debería ser jubilado cuando cumple los 30 años cotizados, sin

embargo, eso no sucede, porque también debe ser finiquitado, y al instituto, y es un dinero que no tiene, por tanto, eso representa un gasto que el gobierno no puede hacer.

Por otra parte, en informante E2 mencionó que, no solo se trata de derechos, sino de como preservarlos, y esa acción tiene un impacto financiero, por el simple hecho, de que las personas van a exigir esos derechos cuando cumplan el requisito, entonces, debe proyectarse a futuro el gasto que va a representar respetar y mantener el derecho de los trabajadores.

Por consiguiente, para el informante E3 las alternativas generadas son positivas, solo que se verán reflejados los beneficios a largo plazo, de manera inmediata no son efectivas, por ejemplo, la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la fracción I, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, establece que debe incrementarse la edad de retiro, lo cual es congruente, porque la vida útil laboral también debe crecer, además que únicamente se incrementaron 5 años.

Algo benéfico, añadió en informante E3, en magisterio ya no se pueden jubilar con dos plazas, esto representaba una enorme carga para ISSSTECALI, porque había maestros que se jubilaban hasta con cien mil pesos mensuales, lo cual resulta ilógico, se podría decir, que, en lo individual, ese tipo de reformas perjudica al trabajador, pero beneficia a la generalidad, por tanto, un Secretario estatal y seccional, debe observar la generalidad, además que los efectos no son retroactivos, ya que aplica a las generaciones que se incorporen al sistema de pensiones a partir de 2014.

4.1.2 El Cambio de Reglas al Sistema de Pensiones y su relación con la Toma de Decisiones en torno al Retiro Laboral de Burócratas

Estas dimensiones se desprenden de la variable denominada Organizaciones Públicas, toda vez, que es en esta donde se gestan las decisiones jurídico-económico-administrativas relacionados al sistema de pensiones; el cambio de reglas se gestó al momento de efectuarse las reformas jurídicas, mientras que la toma de decisiones, es una consecuencia de éstas, toda vez, que el proceso decisonal, es una actividad que consiste en transformar información en acción, siendo ésta muy importante al interior de las instituciones gubernamentales.

Además, que la toma de decisiones en la administración pública se relaciona con las funciones, perfiles, procedimientos, en pocas palabras se traduce en conocimiento del

funcionamiento organizacional, con el propósito de articular y proponer alternativas eficaces que lleven al logro de los objetivos.

Con relación al sistema de pensiones, la evidencia reveló que los entrevistados E1, E3, y E4 concuerdan en el hecho de replantear un nuevo modelo, sin embargo, no muestra relación directa en cuanto a los métodos. Para el informante E1 no solo se trata de reformar la ley, para este sujeto, es necesario que se realice un análisis serio por parte de actuarios del actual sistema y generarse proyecciones, toda vez, que en el sistema vigente fue diseñado en 1970, cuando la esperanza de vida rondaba los 60 años.

En cambio, para la persona E3, también debe reformarse la ley, toda vez, que ambas acciones van de la mano, siempre que se pondere el derecho del trabajador, su propuesta versa, en la creación de un fideicomiso como lo fue la reserva técnica, donde aportarán el patrón y el trabajador, pero bien administrado para evitar malas interpretaciones, donde ISSSTECALI mantendría su facultad de cobro para exigir a los morosos el pago de adeudos vía participaciones o embargos, asegurándose la nómina y gastos operativos normales del organismo.

Mientras que el entrevistado E4 mencionó que, en el nuevo modelo, debe plantearse considerando la disminución de la pensión en un porcentaje de 10% durante los primeros cinco años hasta quedar con una pensión del 50%, tal como se ha venido manejando la pensión por viudez, a fin de que tenga vida el sistema de pensiones en la entidad.

Para el sujeto E1 parte del problema también se encuentra en que los procesos asociados a la incorporación del personal a la organización no se encuentran bien definidos, provocando que con los cambios de administración se vayan heredando nuevos servidores públicos, que generan derechos como la pensión por edad y tiempo de servicio o jubilación, desde su perspectiva, estas personas se convierten en problemas heredados, porque en su momento no se pensaron, no fueron planeados, pero que son reales y representan un costo para el gobierno.

Sobre el mismo tema, el informante E2 resaltó la importancia de concientizar a los involucrados de la situación por la que atraviesa el sistema de pensiones, ya que no se trata solo de modificar la ley, ejemplifico, que en una de las reformas se estableció que a los pensionados se les descontaría el servicio médico, pero un grupo de personas ejerció su

derecho yéndose al amparo y lo ganaron, desde entonces no se les aplica el descuento, esto es de carácter voluntario.

Es posible explicar lo siguiente con la información que proporciono el entrevistado E3 al decir, que, el instituto presta atención médica no solo al pensionado, sino a toda su familia; por tanto, resulta incongruente que el jubilado no pague por el servicio médico, porque al llegar a una edad avanzada es cuando más se necesita esta Atención, además que lo aportado durante 30 años cotizados, se pudo agotar en medicamento, una cirugía o en la atención a sus familiares directos.

Lo anterior, va de la mano de la información establecida en el PDI de ISSSTECALI, al mencionar que derivada de una resolución de la SCJN no se pueden cobrar cuotas por servicio médico a pensionados y jubilados, toda vez que en este caso la aportación deberá ser de forma voluntaria, del total de este grupo el 33.2% se hace de manera automática, el 6.2% de manera voluntaria, y el 60.6% no realiza aportaciones, sin embargo, el presupuesto destinado a servicios médicos se incrementó un 18% del año 2018 a 2023, sin embargo, el presupuesto ejercido se redujo en un 17%, (2024).

Tabla 17: Aportaciones al Fondo de Pensiones por parte de Burocracia en los Municipios

Gobierno	Ley de 1970 Aportación para servicio médico	Ley de 2015 Aportación para servicio médico	Total de Aportaciones	Sin Aportaciones	Total	% de pensionados y jubilados que aportan
Gobierno de Mexicali	240	23	263	976	1,239	21.2
Gobierno de Tecate	61	1	62	23	85	72.9
Gobierno de Tijuana	520	298	818	2,642	3,460	23.6
Playas de Rosarito	19	-	19	55	74	25.7
Gobierno de Ensenada	188	27	215	221	436	49.3
Gran Total	1,028	349	1,377	3,696	5,294	26.01

Fuente: PDI de ISSSTECALI (2024, p. 222).

Cómo se observa en la tabla 17 la distribución de pensionados y jubilados que aportan de manera voluntaria para la atención del servicio médico es de 349 personas en todos los gobiernos municipales de la entidad, y 1,028 que lo hacen de forma automática, toda vez, que se fueron pensionados o jubilados con la ley de 1970, por tanto, éstos representan el 26.01% de personas que aportan al fondo de servicio médico de 5,294.

Respecto a las reformas efectuadas a la Ley de ISSSTECALI llevadas a cabo en 2015, en términos generales los informantes expresaron una opinión favorable, con excepción del entrevistado E4 quien comentó que éstas no han tenido los efectos esperados, por el contrario, únicamente han generado que el instituto tenga un mayor déficit, al cual ha contribuido la organización sindical por malos liderazgos.

En este punto, el informante E1 comentó que las reformas en términos generales son buenas, más no suficientes; esto puede ser porque considera como una función importante los procesos de planeación estratégica, mientras que para los entrevistados E2 y E3 las reformas han sido positivas, pero los cambios se verán reflejados a futuro, sin embargo, resulta difícil predecir, porque se desconocen las circunstancias que prevalecerán en ese tiempo como para conocer si realmente fueron efectivas.

Además, el E2, comentó, que ISSSTECALI cuenta con una generación de transición, mientras que la ley aplicará a todas aquellas personas que ingresaron al gobierno a partir del 18 de febrero de 2015, asimismo, explicó que la implementación de las reformas en pensiones ha sido más lenta en burocracia que en magisterio, es preciso aclarar que no presentaron afectaciones en los derechos de los trabajadores, ya que, la pensión se obtiene hasta que se cumple el requisito, no mientras se encuentre en activo, en este contexto mencionó debe hacerse una diferenciación entre derechos adquiridos, generados y expectativa de derecho.

Mencionó, que el adquirido se presenta cuando el trabajador cumple los 30 años cotizados, entonces se genera el derecho a jubilarse; sin embargo, cuando se tiene una expectativa de derecho, significa que mientras el trabajador continúe cotizando, tiene una expectativa de derecho, es decir, de jubilarse en un futuro, en este punto la corte dictaminó que no se presenta afectación de derechos, este grupo de trabajadores son los que se identifican como generación de transición, es por ello, que en la reforma del 2015 la ley dividió en generación actual y nuevas, a las viejas generaciones quedaron exentas.

Con relación a los vacíos jurídicos, mostró una tendencia contraria entre los entrevistados, para el E1 si existen, inclinándose más hacia la administración del capital humano, mencionó que, en la ley laboral, no se establece la autorización de licencia sin goce de sueldo para los empleados de confianza, mientras que, si aplica para los sindicalizados, cuando este tipo de permisos son computadas en ISSSTECALI y cuentan como omisiones.

Para el entrevistado E2 es importante conocer y diferenciar en que momento debe aplicarse la ley a burocracia, y al magisterio, sobre todo cuando se tiene una pretensión como la expectativa de derecho, de que se lleve a cabo una situación jurídica que con el tiempo otorgará un derecho.

Por otra parte, el informante E3 los mayores vacíos se encuentran en las facultades de cobro y la forma de cobrar, y plantearse, el motivo por el cual no llega el recurso que debería, si bien, es cierto, que, a partir de 2014, se obligó al patrón a retener fondo de pensión para todo el trabajador de confianza, muchos no lo hacen, por tanto, eso representa una fuente de financiamiento para ISSSTECALI.

En su opinión, existen propuestas, que han sido aprobadas por la junta directiva del instituto, pero no publicadas, siendo esta acción, que propone que personal de confianza, con muchos años de servicio, y sin cotizar, el instituto, estableciera convenios de pago, el trabajador pagaría su cuota, y el patrón su aportación, obviamente, se aplicaría a los trabajadores con capacidad suficiente de descuento, y esto podría convertirse en otra forma de generar ingresos.

Para el entrevistado E4 no existen vacíos jurídicos, la ley está poco actualizada, pero continúa siendo efectiva, si los trabajadores no se pueden jubilar, es porque no se cuenta con disponibilidad financiera.

Sobre las soluciones para agilizar el proceso de jubilación, el entrevistado E1 mencionó que, debe ser transparente, los trabajadores mientras son jóvenes no se preocupan por su jubilación, por lo que, debe ser una corresponsabilidad del gobierno y sindicato de informar al trabajador sobre lo que debe hacer para jubilarse, porque cuando un trabajador llega a esa etapa, no se le explica lo que se debe hacer como por ejemplo, que debe llenar la declaración por conclusión de término, que debe darse de alta en hacienda para realizar la declaración de impuestos, siendo que eso es algo importante.

Mientras que para el entrevistado E2, el trabajador debe iniciar su gestión con el patrón, aclaró, que no se trata de culpar a la autoridad, porque, al cambió de administración, se heredan determinada cantidad de empleados, de acuerdo a datos que se han realizado por estudios actuariales, de pronto, llegan personas que ya cumplieron y desean pensionarse, son

diferentes casos por ejemplo por invalidez, enfermedad por diversos motivos, sin embargo, el trabajador debe tenerlo claro y gestionar ante el patrón.

Para los entrevistados E3 y E4 lo único que tiene que hacer el trabajador es realizar su trámite ante ISSSTECALI o la Secretaría de Pensiones y Jubilaciones del Sindicato, porque todos los procesos asociados a la jubilación los hace el sindicato, y también esperar a que llegue el momento en que el instituto disponga de los recursos suficientes para pagar la pensión por jubilación.

En cuanto a la categoría denominada toma de decisiones, los entrevistados aportaron información que permitió explicarla, observando algunas tendencias similares orientadas particularmente al proceso decisional, el aporte del informante E1 es quien más se ha enfocado a las acciones orientadas al capital humano, y mencionó que el proceso en sí no es transparente como en magisterio, donde se cuenta con un listado de prelación, donde cada docente conoce el lugar que le corresponde, mientras que en burocracia, existe, sin embargo, se presentan negociaciones sindicato y patrón, y es ahí, donde se decide a quien jubilar por empatía o preferencia, beneficiando a unos por encima de otros, esta situación se presenta porque la misma normatividad no existe que el proceso sea transparente, y porque los trabajadores no lo exigen.

Por otra parte, para los sujetos E2, E3 y E4 la toma de decisiones no se condiciona, porque todo se rige de acuerdo al orden que se observa en la lista de prelación; donde el patrón presenta las propuestas al ISSSTECALI, bajo la vigilancia del sindicato, prevaleciendo el criterio de tiempo cotizado, sobre la antigüedad del trabajador en su centro de trabajo, con el propósito de respetar su derecho.

Acerca de la eficientización del sistema de pensiones, las ideas aportadas mostraron diferentes puntos de vista, el entrevistado E1 consideró que debe ser transparencia, se tengan reglas claras, y se elabore una lista pública para que los trabajadores conozcan el orden que les corresponde; en cambio, para el E2 se deben realizar mejoras al proceso administrativo, simplificar trámites y adquirir nueva tecnología; para el entrevistado E3 sería la eficientización del cobro a la autoridad por parte de ISSSTECALI, y que las aportaciones patronales y cuotas de los trabajadores se enteren puntualmente, finalmente para el sujeto E4 se debe plantear la forma de generar más recursos.

Asimismo, el entrevistado E1 mencionó que la mejor forma para agilizarlo es: a) contar con un proceso establecido y estandarizado; b) que existan reglas claras; c) se respete el listado de prelación; d) que el trabajador y el patrón no tengan omisiones; y, e) considerar el número de sindicalizados por municipio para que se haga una repartición equitativa en cuanto a número de jubilados por sección.

En cambio, el entrevistado E2 menciona que ISSSTECALI es solo un administrador de las pensiones y lo que hace es: a) vigilar que los trabajadores cumplan con los requisitos establecidos en la ley; y b) elabora una proyección de las pensiones. Esta proyección la presenta a las autoridades para que conozcan el costo anual por cada persona que desea jubilarse, y revisen su capacidad financiera.

Finalmente, el informante E3 explicó que el sindicato debe buscar las formas de mediar con el gobierno para que el tema relativo a las jubilaciones camine más rápido; en referencia a lo anterior, el entrevistado E4 mencionó que los secretarios seccionales son los responsables de convenir con las autoridades públicas, y de establecer mecanismos de colaboración para que se dé celeridad al tema de las jubilaciones, así como de negociar el pago de los finiquitos.

4.1.3 Planeación y Gasto Público: Su Impacto en las Jubilaciones

El tema de la planeación y el gasto público, son categorías de análisis asociadas a la variable independiente del Gasto Público; cada una de estas se conforma por una serie de sub factores que permitieron realizar un análisis a profundidad del objeto de estudio.

Una primera visión de los resultados muestra que en la práctica los cuatro entrevistados coinciden en que el tema de jubilaciones tiene un impacto directo en el presupuesto público, en este punto, Macias (2024) mencionó que para este 2024 el Congreso de la Unión autorizó un presupuesto de 1.99 billones de pesos para el pago de pensiones contributivas y no contributivas, lo que representa el 22% del gasto y el 5.8% del PIB.

La dimensión correspondiente a la planeación, se subdivide en otros temas como la eficiencia para dar certeza y transparencia al proceso de la jubilación, programación del gasto y finiquitos; en cuanto al primer sub factor asociado a la eficiencia del proceso de jubilación, el entrevistado E1 consideró como aspecto importante el fortalecimiento del presupuesto, y

a la vez trabajar en un nuevo sistema de pensiones, con el propósito de dar cumplimiento, e inyectarle recursos para combatir el rezago.

Sobre este punto, es preciso mencionar, que, para modificar el actual sistema de pensiones, se infiere en definir sus fuentes de financiamiento, considerando que los entes públicos incorporados al instituto invierten una fuerte cantidad de recursos que se destina al pago de pensiones, además es relevante que también se analice en el tiempo su sostenibilidad, (Macías, 2024).

En cambio, las ideas del informante E2 se asocian a la mejora del proceso administrativo, ya que consideró, que el capital humano, es factor determinante en el manejo del mismo, además, que, es necesario se realicen proyecciones de los flujos con el propósito de que las autoridades conozcan el monto, y sobre la base de esa información tomen decisiones presupuestales que les permitan dar agilidad al proceso.

Por otra parte, el aporte del actor E3 se encamina más hacia la negociación toda vez, que precisó que se debe existir voluntad política, a partir de ahí, buscar las formas de solucionar el problema, y entre todos los involucrados buscar esquemas más favorables para que se eficiente el tema de las jubilaciones.

En cuanto al aporte del entrevistado E4, se orientó en primer término hacia la parte económica, enfatizando el hecho de que las autoridades no enteran al instituto las aportaciones y cuotas, ni tampoco buscan soluciones factibles; y segundo tomar medidas orientadas a la supresión de plazas de los trabajadores que se vayan jubilando, porque al ser sindicalizadas, tienen a ser muy caras.

Respecto a la programación del gasto asociado el tema de los finiquitos, el entrevistado E1 mencionó que, por regla, el gobierno tiene programados ese ejercicio en una determinada fecha del año, es una actividad que se efectúa con anticipación, se realiza una proyección del gasto relacionado con el tema de jubilaciones, lo que sucede es que se tiene un déficit, y se debe cuidar el dinero para atender las necesidades sociales, por lo que, el gobierno, se ve en la necesidad de prorratar el pago de finiquitos; por su parte el informante E2 expresó que cada uno de los patrones tiene condiciones diferentes en torno al tema de finiquitos.

Para el actor E3 el gobierno no realiza un adecuado trabajo de planeación y programación del gasto público, a pesar de que cada año deben trabajar sobre el presupuesto, en este punto se observa, la coincidencia que lleva este entrevistado con el E1 relacionado con la planificación del capital humano, por otra parte, para el E3 el gobierno conoce quienes se van a jubilar, por tanto, lo correcto es que presupueste el importe de los finiquitos, sin embargo, en su opinión no realiza los cálculos.

Con relación a las estrategias para asegurar el pago de finiquitos de jubilados, el entrevistado E1 comentó la necesidad de subsanar el aspecto económico que representan las pensiones, sin embargo, para eso, el gobierno debe recaudar más a través del incremento o creación de más impuestos, reconociendo, que esta opción es poco viable por la afectación al ciudadano.

En cambio, para el informante E2, el tema de los finiquitos es de proyección, sin embargo, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios establece que los gobiernos no pueden contratar deuda pública para el pago de finiquitos, toda vez, que solo puede solicitarse para inversión pública productiva, por tanto, se prohíbe a los gobiernos incrementar el gasto de la nómina.

Mientras que para el actor E3 como para el E4, es necesario que se realice un análisis detallado de los temas que se vendrán en los próximos años y tomarlos en consideración, ya que no solo se trata de establecer el comportamiento del gasto público, sino también es necesario generar los ingresos, desde su óptica, en ese punto no existe un vínculo, por tanto, se observa un vacío, ya que en su lógica, si el gobierno no lo tiene presupuestado, significa que no va a definir como se obtendrán esos recursos.

En referencia a los convenios de pago que se han implementado en algunos gobiernos de la entidad para efectuar el pago de finiquitos a los jubilados, las ideas aportadas se encuentran muy vinculadas, toda vez, que los entrevistados coinciden que lo justo es que se le pague en una sola exhibición, en este punto, para el entrevistado E1, el pago bajo esa modalidad es incorrecto, primero por ser un derecho del trabajador, y segundo porque ya cumplió, por tanto, el patrón incumple con su responsabilidad.

Asimismo, para el informante E2 la decisión del gobierno de pagar bajo ese esquema, sucedió por las condiciones económicas por las que atraviesa, es decir, no dispone de los recursos necesarios para realizar el pago de finiquitos.

Para los entrevistados E3 y E4, consideran que es necesario; asimismo, el actor E3 explicó, que, a pesar de ser un derecho, se debe adecuar a la realidad económica que prevalece, porque es una medida que permite ir saneando un poco el rezago, ya que, para el gobierno, no es posible programar el pago de cien finiquitos en una sola exhibición, siendo esta una acción poco probable y viable económicamente.

Respecto al impacto económico los participantes aportaron distintas opiniones, sin embargo, tienen en común el reconocer que el importe que se paga a los jubilados del magisterio es más costoso que el de burocracia, sin embargo, para el informante E1 no solo es jubilar, si no, que una vez que el trabajador concluye con su relación laboral, se le debe pagar un finiquito que ronda alrededor del millón de pesos.

La evidencia aportada por el entrevistado E2 va en el sentido de las sanciones aplicables al patrón establecidas en el artículo 125 bis de la Ley de ISSSTECALI, que habla sobre un procedimiento ejecutivo hasta la retención de participaciones aplicable en caso de incumplimiento por no enterar los pagos por adeudos o las cuotas y aportaciones.

Lo anterior, con independencia de las omisiones que podría tener el patrón ya que el artículo en mención va en razón de la nómina de los pensionados, es decir, el costo de la nómina de los pensionados del patrón, contra las aportaciones que realice al sistema de pensiones, mientras que las omisiones, vienen en varios sentidos.

El primero, comentó el participante E2 lo clasifican como el corriente, es decir, lo que el patrón retiene y no entra al instituto; el segundo es el histórico que son adeudos de años anteriores, y que el patrón dejó de pagar, sin embargo, el tercer tipo de omisión, puede ser del trabajador o del patrón, y ocurre por diversos motivos como licencias sin goce de sueldo, incapacidades, y faltas ocurridas durante los 30 años que debe cotizar, y por ende, no aportó al fondo de pensiones.

Lo anterior asumiendo que fue responsabilidad del trabajador, entonces se le notifica que debe pagarlo, si la omisión fue por incapacidad por accidente o riesgo de trabajo, entonces se le computa al patrón, y es éste quien debe pagar, asimismo, coincidieron E1 y

E2, que el número de pensionados por jubilación que puede recibir el instituto, va de la mano de la disponibilidad presupuestal del patrón.

Con relación a la categoría de gasto público, asociada a la variable independiente del mismo nombre, se encuentran los siguientes sub factores, que dieron mayor facilidad en el proceso de interpretación de la información, como lo son, impacto económico, retención de participaciones, reserva técnica y dimensión del problema del sistema de pensiones.

La evidencia aportada por las entrevistas sobre el impacto económico indica que, para el actor E1 se asocia en garantizar la seguridad de ingresos para los jubilados, la consecuencia, sería dejar de cubrir otros rubros de la administración, que con el tiempo traería problemas sociales, por los recortes presupuestales en rubros importantes como la recolección de basura, pavimentación, alcantarillado, alumbrado público, seguridad pública entre otros.

Mientras que para el entrevistado E2, el impacto ya se ve reflejado. Existen patrones que cubren el 60% de la nómina de sus pensionados, cuando ésta debería ser cubierta por los activos, sin embargo, éstos solo aportan el 40%, además que son pensiones dinámicas ya que reciben un incremento del 6% adicional cada año, además de las nuevas jubilaciones que se van sumando.

Por su parte, el sujeto E3 se refirió a la necesidad de crear una reestructuración porque existen gobiernos morosos que no cumplen con lo establecido en el artículo 125 bis de la Ley de ISSSTECALI, que habla de cubrir un diferencial, es decir, pagar a sus jubilados, es por esta razón, que la Secretaría de Hacienda del Estado, ha venido absorbiendo esos déficits de los gobiernos y organismos incorporados al sistema de pensiones de ISSSTECALI, lo cual representa un monto de 300 o 400 millones de pesos.

En este mismo sentido de pronuncio el E4 al reconocer que el instituto no dispone de los recursos para pagar la nómina de los jubilados, por el contrario, es el GOBBC quien solventa el gasto, a esto se le debe sumar la nómina del magisterio.

Otro tema abordado fue el referente a la retención de participaciones en caso de no pagar adeudos al instituto, para el informante E1 se pararía la operación del gobierno, ya que todos funcionan con esos recursos, si las retienen para pagarle a ISSSTECALI, entonces la administración estatal colapsaría; mientras que para el entrevistado E2 las participaciones

representan su mayor fuente de ingreso, al cortar ese flujo se afectaría seriamente la prestación de los servicios.

En su opinión, los factores necesarios para que funcione el sistema de pensiones son: cambiar las reglas de la edad, años de servicio, realizar un estudio serio, y realizar un proceso de planificación estratégica en materia de recursos humanos, toda vez, que no todas las plazas desocupadas por jubilación, necesariamente deben ser ocupadas, deben congelarse o suprimirlas porque resultan muy costosas para el gobierno.

Mientras que para el entrevistado E2 es importante crear conciencia entre todos los involucrados, y comprendan la situación real del problema, y sobre esa base tomar las decisiones, porque en unos 10 años habrá más pensionados que personal activo, entonces lo que aportan no será suficiente para cubrir la nómina de los jubilados, por tanto, el patrón debe revisar ese aspecto, porque en un futuro, esa carga financiera no la podrá soportar.

Para los informantes E3 y E4 la retención de participaciones sería un problema muy serio, toda vez, que los gobiernos afectados, no podrían realizar y cumplir con sus actividades, por tanto, se disminuiría la atención al ciudadano, y afectación a programas sociales, además de ser un círculo vicioso ocasionado por el mismo gobierno por no enterar las cuotas y aportaciones correspondientes, afectando seriamente la operación de ISSSTECALI, y con las retenciones, se provocan afectaciones a la sociedad.

Sobre el tema asociado a la falta de reserva técnica y las propuestas para que el sistema de pensiones funcione, para el entrevistado E1 deben cambiarse las reglas, para el E2 los involucrados deben crear conciencia, toda vez, que el problema es financiero, y son los gobiernos quienes deben hacerle frente, para el E3, la reserva técnica no es un tema de actualidad, se encuentra muy politizado y políticamente mal interpretado, finalmente para el E4 el problema tiende a ser cíclico porque si los patrones no pagan a ISSSTECALI entonces hay afectaciones a los trabajadores.

Sobre la dimensión del problema, el entrevistado E1 consideró que el problema es grande, porque va de la mano con la situación que prevalece a nivel nacional y mundial, en torno a este tema, por tanto, el reto es buscar lo que se debe hacer para que el problema se vaya solucionando.

Desde su perspectiva, parte del problema, es que el gobierno no lleva a cabo una verdadera planeación estratégica centrada en el capital humano, con una visión a largo plazo; para él actor E1 el planear de esta forma, conlleva un análisis de prospectiva, lo que llevaría a tomar la mejor decisión, pensando que los beneficios serían a largo plazo, pues la gestión de los recursos humanos debe adaptarse a la realidad, y los puestos que existen en la actualidad eliminarse, crear y adoptar nuevos puestos de acuerdo a las necesidades imperantes; sin embargo, actualmente, lo que se hace de facto, es que al desocuparse una plaza, simplemente se realiza la contratación sin analizar objetivamente la necesidad de ocuparla o si realmente cumple con el perfil del puesto.

Para el entrevistado E2, la dimensión del problema depende del punto de vista que cada involucrado, en cambio, para el E3, es tan grande como el magisterio, toda vez, que, en esta agrupación en los últimos tres años a jubilado más personas que en burocracia, además a eso se le debe sumar, que los profesores reciben pensiones más elevadas, además, que la pensión en ambos casos es dinámica, una solución, al menos para el tema de burocracia, es que el mayor porcentaje de los incrementos se realice a las prestaciones, y en menor medida al sueldo, para que esto no impacte tanto en el sueldo de los jubilados.

Mientras que para el entrevistado E4 para burocracia no representa un problema, lo es para Gobierno del Estado, porque el gasto para el pago de pensiones es muy oneroso, por tanto, desde esa perspectiva es bastante grave la situación, y cada vez el problema será más grave, a esto hay que sumarle que se vendrán integrando nuevos jubilados en todo el Estado.

4.2 Informe de Resultados de la Obtención y Análisis de datos Cuantitativos

Mediante la utilización de las tablas de contingencia se logró clasificar un conjunto de observaciones en función de las variables cualitativas definidas con anterioridad, y que fueron ordenadas en filas y columnas, que en este caso fueron cinco, de donde se obtuvo el porcentaje total de las observaciones, la utilidad de este instrumento permitió evaluar la asociación entre dos variables, generando con ello el análisis y descripción de los resultados obtenidos durante la fase de aplicación del instrumento, y que a continuación se mencionan.

Para describir y analizar la información que los 172 encuestados facilitaron, a través del SPSS hay que conocer la distribución de la información por el tiempo que llevan

esperando la jubilación, identificando al personal activo, en donde se agrupó a los trabajadores que teniendo el derecho a ser jubilados continúan en servicio por diversas causas, algunas de ellas asociadas al patrón, y entre quienes realizaron su trámite hace algunos meses, un año, dos años y más de tres años.

Lo anterior permitió identificar las respuestas de la relación de temporalidad, y la aceleración del trámite mediante un juicio de amparo, los datos indican en la muestra que el 55.9% del personal que se encuentra en servicio no consideró la demanda como una opción, mientras que el 26.5% de este grupo, lo ha considerado en algunas ocasiones como una opción, toda vez, que muchos de estos trabajadores no han sido liberados del servicio por cuestiones atribuidas al patrón.

En este orden de ideas, se observó que los trabajadores que presentaron el trámite hace meses en un 74.2%, los de un año un 82%, quienes tienen dos años de espera 69.8% y finalmente los que tienen esperando más de 3 años en un 41.9%, manifestaron la negativa a entablar una demanda, observando que a mayor tiempo de espera, se incrementa la intención de entablar una demanda, en donde el 15.9% de quienes llevan esperando 2 años, y el 22.6% con más de 3 años lo han considerado en algún momento, mientras que el 19.4% de quienes llevan más de 3 años lo ha pensado como una posibilidad alterna a fin de dar celeridad al trámite de la jubilación.

Parte fundamental de la jubilación es el proceso jurisdiccional mediante demanda para dar agilidad al trámite, y por otra, se encuentran las consecuencias que esto traería en el supuesto de una demanda, el 53.8% de los encuestados expresó tener bastante conocimiento sobre el proceso de juicio de amparo para reconocimiento del derecho humano a la jubilación, por tanto, no estarían dispuestos a demandar, porque esta acción únicamente les generaría retrasos en su trámite, en ese mismo sentido dieron respuesta el 40%, 51.9% 41.4%, y 37.1% los trabajadores que manifestaron no estar, poco, medianamente y muy informados sobre el trámite del juicio de amparo, y el retraso al disfrute de su derecho, generando el efecto en el patrón de alargarlo mediante otros procedimientos jurídicos.

Cabe destacar en este punto, que para el 29.6%, 24.1%, 23.6%, 22.9% y 11% de quienes están poco, medianamente, bastante, muy, y nada informados sobre el procedimiento

de juicio de amparo les representaría un gasto adicional, por el pago de honorarios al abogado, y trámites administrativos que esto les ocasionaría.

Respecto a otras categorías de análisis relacionadas con el conocimiento o información que pudiera tener el trabajador sobre el proceso de demanda, y las consecuencias que esto le traería, en menor porcentaje respondieron que no tendrían consecuencias, o bien deberían demandar el nivel 18 por la vía ordinaria, a fin de que la autoridad les otorgue el 20% adicional de sueldo, para aquellos casos donde el trabajador tiene nivel 16, esta situación a su vez generaría un retraso considerable en el disfrute de su derecho, asimismo, otro grupo de trabajadores expresó que de ganar la demanda por juicio de amparo, la consecuencia sería que el patrón no les otorgaría el nivel 18.

Con relación a la crisis financiera del instituto y los factores que influyen para que se demore la jubilación, a 101 trabajadores les preocupa mucho la situación financiera que guarda el instituto, 15 de estas personas piensan que no existen factores o situación que afecte o lo considere como una demora en su derecho, 32 piensan que el factor principal son las reformas que se realizaron a la ley de ISSSTECALI en 2014, mientras que, para 17 de ellos uno de los principales problemas lo representa el hecho de que no se respete el orden de prelación, 26 encuestados expresó que son los adeudos que tienen las autoridades públicas ante el organismo como lo es que no enteren las aportaciones patronales y cuotas de los activos, además de no ponerse al corriente con los pagos, 11 de los trabajadores, mencionó que tienen omisiones ante el instituto, situación que provoca la demora en el disfrute de su derecho.

En este mismo orden de ideas, se observó que a 48 de los trabajadores les preocupa bastante la situación financiera, mientras que a 14, 5 y 4 manifestaron que les pregunta de manera regular, poco o nada la situación por la que atraviesa el organismo, en consideración a los datos expresados, se observó una tendencia similar en cuanto a preferencia de opinión sobre los factores que podrían considerarse como condicionantes para los atrasos en la liberación por jubilación de los trabajadores burócratas.

Por lo que se refiere a las reformas y factores que inciden en dar agilidad al proceso de jubilación, se encontró que para 44 trabajadores han considerado que se presentó bastante la afectación que han provocado las reformas en el proceso de jubilación de los trabajadores,

de los cuales 8, 10, 11, 12, y 3 consideraron que ninguno, las reformas efectuadas durante el 2014, el hecho que no se respete el orden de prelación, los adeudos que autoridades públicas mantienen con el instituto, o el hecho de tener omisiones han sido elementos que influyen en el atraso de la jubilación.

Asimismo, para 41 trabajadores, las reformas les han afectado bastante, para 31 ha sido regular, para 27 poco y para 29 simplemente no existen afectaciones a sus derechos jubilatorios, observándose que la distribución de trabajadores, en cuanto a los factores relacionados con la demora de la jubilación, el más popular es que no se respeta la lista de prelación.

Con respecto a el proceso que siguen las autoridades, el sindicato e ISSSTECALI sobre el tema de la jubilación, y como las decisiones de éstos podrían afectarlos en su derecho se encontró que el 50% de 62 trabajadores dijo estar muy informado sobre el proceso de toma de decisiones que siguen los actores antes mencionados, además de considerar que la operatividad interna que se realiza en gobierno les afecta mucho en sus derechos laborales, por otra parte, el 37.8% de 60 encuestados expresó estar medianamente informado, y considerar que la operación interna de las autoridades les afecta bastante.

Asimismo, el 26.7% de 15 encuestados, el 20% de 22 personas, y el 13% de 13 encuestados, en cuanto al proceso que siguen tantas autoridades, sindicato e ISSSTECALI, mencionaron que, están bastante y nada informados, a su vez, comprenden que la operación interna de las autoridades públicas no les provoca afectaciones o bien creen que de manera regular podría existir alguna afectación sobre sus derechos laborales.

En cuanto a la asociación del ingreso o pensión que recibirá el trabajador una vez jubilado, con el gasto público y el impacto económico que representa para los gobiernos de la localidad el hecho de pagar pensiones por más tiempo derivado del incremento de la esperanza de vida, 82 trabajadores expresaron propusieron que el sistema de pensiones se mantenga igual, de los cuales 39 considera que el ingreso será poco, mientras que para 31 es medianamente suficiente para garantizar su nivel de vida.

Por otra parte, 57 personas piensan que deben decidir el tiempo de su retiro, una vez completado el tiempo que marca la ley, de los cuales 26 y 24 cree que el dinero será poco o medianamente suficiente respectivamente; en cuanto al incremento de las aportaciones tanto

para activos como para el patrón, 24 trabajadores consideran que esa sería una solución para dar viabilidad financiera el instituto, entre los cuales la percepción en cuanto al ingreso mantiene la misma tendencia.

Ahora bien, en otra de las propuestas trabajadores mencionaron que la edad de la jubilación debe ser a los 65 años, pero debe reducirse el importe de la pensión, toda vez, que no tendrán tanto gasto, en ese mismo orden de ideas, 2 trabajadores optaron por la propuesta de incrementar la edad de retiro hasta los 70 años, pero mantener los mismos beneficios pensionarios que se tienen en la actualidad.

Por lo que se refiere al incremento de vida como factor de impacto económico, se infiere que este derecho trae efectos adversos al erario público, se explica con el fenómeno de estudio de la transición demográfica, que a nivel nacional ha venido transformando la población, observándose un efecto con la reducción del índice de natalidad, y el incremento de la esperanza de vida, cuyo resultado, es que el gobierno deba pagar pensiones por más tiempo.

Otro punto es, que los cambios que se han venido gestando en la sociedad de acuerdo con la línea del tiempo, y como ha sido su evolución desde su nacimiento, así como a través del análisis de las tasas de mortalidad, es decir, a menor descenso de la mortalidad, menor descenso de la natalidad, significando que el gobierno debe generar políticas públicas orientadas a la dinámica de población, en este sentido se pronuncia Turra y Fernández (2021), al mencionar que “es imposible adoptar políticas orientadas al futuro para mejorar las vidas de las personas sin tener en cuenta la dinámica de la población, que determinan el número de personas, su residencia, composición, y edad” (p. 8).

En suma, el envejecimiento de la población, se ha venido intensificando en México, esto también representa un desafío para las finanzas públicas del Gobierno del Estado y sus Municipios, generando un problema en el gobierno, porque se incrementa el gasto público, en Baja California, en un futuro, tendrá también una población más envejecida, situación que de manera directa afecta a la burocracia.

De acuerdo con la Tabla de Contingencia 1 sobre garantía y proceso de jubilaciones, se observó que para 109 trabajadores opinaron que el gobierno debe reducir el gasto en servicios personales, y en especial el monto de sueldos que se pagan a los trabajadores con

categoría de confianza, asimismo, al cuestionar a los trabajadores sobre las acciones que debe realizar el Gobierno para garantizar más fluidez a la jubilación.

Ahora bien, sobre la experiencia vivida desde el momento que inició con su trámite, 58 trabajadores consideran que el proceso es lento y tortuoso, toda vez, que deben pasar por muchos filtros, el primero de ellos es acudir al sindicato a llenar la solicitud de jubilación y cumplir con otros requisitos para su envío a ISSSTECALI, posterior a eso, si es su deseo no trabajar, solicita el derecho de ser liberado del servicio, de acuerdo a lo que dispone el artículo 67 del instituto.

Dicho trámite también es gestionado por el sindicato, en este punto, el patrón corrobora que el trabajador no tenga omisiones por faltas, se haya excedido en la franquicia de incapacidades y por licencias sin goce de sueldo, a fin de extender el oficio de liberación del servicio, y autorizar el pago de sueldo íntegro sin necesidad de que se presente a su centro de labores.

En opinión de 28 encuestados, es necesario incrementar las aportaciones del personal activo incluyendo a los de confianza y del patrón, asimismo, 32 se expresó que existe poca empatía hacia ellos por parte del patrón, y poco apoyo por parte del sindicato; para 21 trabajadores el gobierno no tiene que hacer nada para garantizar su pensión por jubilación, en ese mismo 43 manifestaron que no han tenido problemas durante su trámite de jubilación.

Para 13 trabajadores las autoridades públicas deben ponerse al corriente con el pago de adeudos al organismo, así como, para 25 trabajadores, el proceso que se lleva a cabo por parte de las autoridades involucradas y el mismo sindicato es poco transparente, si bien existen listados de prelación, de acuerdo con ellos, estos no se respetan, situación que también le abona al retraso en el disfrute de ese derecho.

Ahora bien, 14 trabajadores opinaron que el hecho que un trabajador sea simpatizante de líderes sindicales o autoridades emanados del partido en el poder les afecta en su proceso de jubilación, toda vez, que algunos de estos trabajadores con menos antigüedad se han visto beneficiados con la jubilación, solamente 1 trabajador expresó que el gobierno no tiene nada que hacer para garantizar las jubilaciones de los burócratas.

En cuanto a las causas y acuerdos entre el patrón y trabajador para el pago de finiquitos, 102 trabajadores consideraron como causa principal, es que el gobierno no planifica el gasto, por tanto, trabaja de manera reactiva, mientras que 82 trabajadores expresaron estar totalmente en desacuerdo en que se les pague el finiquito en parcialidades; 42 trabajadores dijeron desconocer las causas por las cuales el patrón no presupuesta el pago de finiquitos, 71 dijo estar únicamente en desacuerdo con el convenio de pago en mensualidades.

Para 21 trabajadores, la causa por la cual el patrón no presupuesta el pago de finiquitos se debe al incremento de trabajadores se debe al incremento de jubilados burócratas, esto considerando, que el patrón, debe atender lo establecido en el artículo 125 bis de la ley del instituto, mientras que 16 trabajadores, manifestaron estar de acuerdo en que se les pague el finiquito por convenio de pago, porque de solicitar el pago en una sola exhibición, les representaría demandar y un gasto adicional por el pago de honorarios, por tanto, consideran aceptable que se les pague de esa manera.

Asimismo, para 6 los trabajadores liberados del servicio representan un gasto adicional, que afecta significativamente al erario público, toda vez, que, se les paga sueldo íntegro sin necesidad de presentarse a su centro de trabajo, además que el patrón, no puede realizar la contratación de personal para que supla sus funciones, especialmente en áreas operativas, para dos trabajadores le resulta indiferente que el patrón pague los finiquitos en parcialidades, mediante el establecimiento de un convenio de pago; para 1 trabajador no existen problemas asociado a las causas relacionadas a la falta de recursos para su pago, asimismo, una persona dijo estar muy de acuerdo con el convenio de pago.

En referencia a la responsabilidad del pago de pensiones por jubilación, y el que se garantice su pago, para 89 de los encuestados la responsabilidad de asegurar el pago de la nómina a los pensionados por jubilación le corresponde a ISSSTECALI, mientras que a 101 trabajadores les preocupa la situación financiera que atraviesa el instituto; asimismo, 3 trabajadores, consideran que el responsable de asegurar el ingreso le compete al Gobierno Municipal.

Por otra parte, 32 mencionaron que esa responsabilidad recae en el GOBCB, 11 consideran que debe ser el Sindicato como responsable de velar por los intereses de los

trabajadores, y únicamente una persona aseveró que debe ser el ciudadano, toda vez que es a través de los impuestos que se pagan los sueldos de los activos y de los jubilados, sobre la base de lo anterior, para 48, 14, 5 y 4 de los encuestados, opinaron que les preocupa bastante, regular, poco y nada la situación financiera del organismo.

Del mismo modo, como se puede observar en la tabla de contingencia 2 en referencia al estímulo o bono de permanencia y tiempo de espera de la jubilación, encontrándose que 117 trabajadores mencionaron tener desconocimiento del bono de permanencia de los cuales 27 de ellos aún se mantienen activos en sus centros de trabajo, 22 tramitaron su jubilación hace algunos meses, 16, 32 y 20 tienen esperando la jubilación 1, 2 o más de tres años; 27 empleados, reconoce que es un derecho establecido en la ley de ISSSTECALI, 13 de lo conocen de referencia o creen que se encuentra en las condiciones generales de trabajo vigente.

Cabe destacar que el estímulo o bono a la permanencia, es un beneficio que tiene todo aquel trabajador que tenga más de 30 años cotizados, y con derecho a la jubilación, que aún continúe activo por decisión propia, o bien, porque para el patrón es necesario contar con sus servicios, este beneficio consiste en incrementar porcentualmente el salario base de cotización, de acuerdo a una tabla que la misma ley establece, siempre y cuando se cuente con la anuencia y autorización del patrón.

4.3 Triangulación de la Información Cualitativa y Cuantitativa

En este apartado se expone la triangulación de los datos cualitativos y cuantitativos sobre el tema de la jubilación a los trabajadores burócratas, el propósito de este apartado es para validar los datos recabados provenientes de dos fuentes: la entrevista semiestructurada realizada a funciones y líderes sindicales, y el cuestionario a los trabajadores. A continuación, se presenta la triangulación de la información por categorías de análisis.

4.3.1 Retiro Laboral

La jubilación es una de las causales de término de la rescisión laboral de los trabajadores, convirtiéndose en la causa de baja más importante para un trabajador, que ya cumplió con la organización gubernamental en la cual desempeño sus actividades, al respecto todos los

entrevistados coincidieron en que la causa principal de los atrasos se debe a la poca disponibilidad de recursos, sumando al asunto, el hecho que el patrón es responsable solidario del déficit del instituto, y por tanto, hacerse cargo de hasta un 60% del pago de la nómina de sus pensionados por jubilación.

Existe una concordancia buena proveniente del cuestionario y de la entrevista, observando que, en ambas fuentes de información, es decir, los trabajadores encuestados y los entrevistados, tienen una idea común acerca del problema financiero por el que atraviesa el gobierno, además de ser consecuente con la opinión aportada por el entrevistado E1, quién expreso que el pago a jubilados es más caro que del personal activo, asimismo, los informantes E2, E3, y E4 coincidieron al mencionar la pertinencia de que tanto las autoridades públicas como los trabajadores se encuentren libres de omisiones, toda vez, que esto genera retrasos en el proceso normal de una jubilación.

Lo anterior, es consecuente con lo anteriormente descrito, y la percepción de los trabajadores, toda vez, que el 30.8% percibió que la falta de recursos de ISSSTECALI es el principal factor por el cual se retrasa su proceso de jubilación, seguido del 29.1% que consideró que las omisiones patronales y de los empleados, tienen un papel fundamental en este retraso.

Los datos aportados por las fuentes muestran que los trabajadores tienen un conocimiento y comprensión limitada sobre el proceso que conllevar entablar una demanda para dar agilidad a la jubilación, encontrándose con extremos, donde el 32% dijo desconocer en su totalidad de que trata, y el 20.3% expresó estar muy informado sobre este tema; el entrevistado E1 explicó que esta opción, se convierte en una vía rápida, porque el empleado se ve obligado a demandar por la lentitud del trámite

En cuanto, al derecho a la jubilación por la vía jurídica, las fuentes revelaron, por una parte, todos los entrevistados afirmaron que la demanda es un derecho, una opción que tiene el trabajador, además de ser una libertad y garantía el poder ejercerlo, sin embargo, el E4 opinó, que no es recomendable que el trabajador decida esa opción, toda vez, que, aunque el trámite de resolución sea lento, siempre llega el momento, además que esta acción únicamente les representaría un gasto adicional.

Sin embargo, embargo la evidencia reveló, que a pesar de que demandar por juicio de amparo la jubilación, el 64.5% de los encuestados no está de acuerdo con demandar, prefieren esperar los tiempos, mientras que sólo el 8.1% estaría dispuesto a demandar, en notas adicionales los trabajadores.

En resumen, sobre esta categoría, se infiere, que, la causa de baja por jubilación, es un derecho adquirido una vez que el trabajador cumple los requisitos establecidos por la ley, sin embargo, el factor económico tiene un papel preponderante al momento de tomar decisiones por los entes públicos, situación que es ampliamente reconocida por todos los sujetos participantes en este ejercicio.

4.3.2 Derecho Humano

Sobre el derecho humano a la jubilación, es un asunto de carácter público, definido como tal en la CPEUM, por tanto, los tribunales laborales generalmente, favorecen al trabajador, sin embargo, esto no se convierte en una condición necesaria, para que las autoridades públicas lo favorezcan por encima de los derechos de otros, al menos así lo expuso el entrevistado E2, al decir, que la resolución del tribunal va en el sentido, de que sólo se incorpore a las sesión de la junta de gobierno, previo a lo anterior, se debe realizar un ejercicio de análisis para determinar la viabilidad de la jubilación, siempre y cuando, no pase por encima de los derechos de otros trabajadores con más tiempo de espera.

La evidencia global sugiere que los encuestados tienen una idea simple acerca de las consecuencias de una demanda para agilizar la jubilación, esto se infiere al relacionar esta dimensión con otras dentro del documento fuente, donde se observó que los trabajadores desconocen los procesos internos asociados a la toma de decisiones sobre el tema de jubilación; por tanto, para el 43.6% sólo es generaría retrasos, toda vez, que el patrón se ampararía ante la resolución del juez, mientras que para el 22.7% representaría un gasto adicional.

Existe una concordancia simple respecto al tema asociado al incremento en la esperanza de vida o de las aportaciones del patrón y cuotas del trabajador, mientras que para los entrevistados el primer factor representa un riesgo latente para las finanzas públicas estatales, porque al considerar el tiempo como otro factor asociado, que en opinión del

informante E1 significa que el gobierno debe invertir más dinero para el pago de las pensiones.

Por tanto, este punto, se convierte en parte fundamental del análisis, porque no se trata solo de analizar los factores asociados el incremento de la esperanza de vida, sino, que esta situación, de por sí, representa un gasto adicional para las autoridades públicas, toda vez, que las aportaciones de los activos son insuficientes para garantizar el pago de la nómina de todos los pensionados, derivado de este factor, los entrevistados coincidieron en la necesidad de reformar el sistema de pensiones del Estado.

Santacruz (2022), menciona que además del cambio en las tendencias demográficas, e incremento en la esperanza de vida, deben considerarse los desequilibrios actuariales, la magnitud del empleo informal, que el dinero destinado a las pensiones se utilizó para financiar gastos asociados a la salud, y por último el incremento de patrones que no reportaron las contribuciones a la seguridad social, tal como se observó en el caso del instituto.

Sobre la base de lo anterior, los datos sobre este aspecto indica que en las respuestas de los encuestados se observaron contradicciones encontrándose, que, sólo para el 14% se deben incrementar las cuotas de los trabajadores y aportaciones del patrón; el 1.2% consideró que debe incrementarse la edad de retiro a los 70 años, considerando la expectativa en la esperanza de vida; mientras que el 4.1% percibió que la solución es que la jubilación llegue cuando se cumplan los 65 años de edad, y 30 años cotizados como mínimo, y se reduzca la pensión que reciben, en contraposición a lo anterior, el 47.7% encontró que el sistema de pensiones debe mantenerse sin cambios.

En este orden de ideas, las fuentes asociadas a las entrevistas manifestaron que el sistema de pensiones en el Estado se encuentra en riesgo, toda vez, que coinciden en señalar la importancia de un cambio de sistema, además de ser pocos los trabajadores, que realmente conocen la problemática que representa para el gobierno la sustentabilidad de este; todo lo anterior va de la mano de las gestiones al interior de la administración pública, que se traducen en reglas, es decir, en reformas, de cuyo producto resulta la toma de decisiones.

4.3.3 Reglas o Reformas al Sistema de Pensiones

Esta categoría, se asocia a los hechos prácticos que se viven diariamente al interior de las organizaciones gubernamentales, toda vez, que las leyes definen lo que debe hacerse, sin embargo, son los tomadores de decisiones de los niveles más altos, quienes, deben establecer las condiciones, en las cuales se van a implementar, procurando el respeto a la norma, y constriñéndose al principio de legalidad.

Sobre la base de lo anterior, se observó una concordancia moderada entre los entrevistados, porque mientras para los informantes E1, E3 y E4 es necesario de replantarse el sistema de pensiones, para el actor E2 sin dar una postura contundente, brindó una respuesta poco categórica, al mencionar de la importancia de concientizar a los involucrados sobre la situación por la que atraviesa el sistema de pensiones, por tanto, es preciso que el gobierno considere la posibilidad de una reforma a profundidad del sistema de pensiones.

En este punto, se observa una concordancia moderada en los datos aportados por las dos fuentes. El cuestionario aporta datos relacionados con la percepción del trabajador sobre los efectos de las reformas efectuadas a la Ley de ISSSTECALI, centradas esencialmente en posturas asociadas a la norma, encontrándose que para el 25.6 % y 23.8% consideraron que éstas les han afectado bastante o mucho.

Mientras que en la entrevista se observa una tendencia diferente, toda vez, que para tres de los entrevistados consideran que las reformas han sido buenas, sin embargo, deben considerarse dos factores, el primero es el tiempo toda vez, que son resultados a largo plazo, y segundo, el efecto debe ser analizado considerando las circunstancias existentes en el futuro, únicamente el entrevistado E4 mencionó que las reformas no han sido efectivas, ya que, únicamente han incrementado el déficit del instituto, con lo cual se generan retrasos.

En cuanto a los requisitos jurídicos que se deben cubrir para que un trabajador se jubile, los datos mostraron que, aunque los entrevistados tienen claro que estos se encuentran establecidos en la Ley de ISSSTECALI y ser un trámite que puede realizarse por dos vías: directamente en las ventanillas del instituto o a través del Sindicato, en la entrevista el informante E1 el trabajador debe cumplir con dos requisitos el primero tener 30 años cotizados y no tener omisiones de ningún tipo.

De la precisión de estos requisitos se destaca que, los trabajadores en estricto sentido, deberían jubilarse una vez cubierto con ambos, tal como señalo el entrevistado E4 mínimo a los 6 meses de haber cumplido con el requisito, sin embargo, el pilar fundamental para que esto se cumpla es el aspecto financiero.

En este punto, se observa una concordancia moderada proveniente de las dos fuentes, toda vez, que, en ambas, se enfatizó acerca de los requisitos que debe cubrir el trabajador para ser jubilado; en el cuestionario, los trabajadores señalaron la pertinencia de diferentes factores asociados tales como que el proceso sea tortuoso o lento, exista poca empatía tanto de autoridades como del sindicato, sea poco transparente o se beneficie a simpatizantes del partido en el poder.

Expresando además, que existen personas en situación de vulnerabilidad por enfermedad asociadas a la vejez, o deterioro mismo de los tratamientos asociados al problemas de salud, donde el instituto los ha dictaminado como aptos para continuar laborando; además de los argumentos del patrón, de no disponer de los recursos suficientes para proceder a la liberación por jubilación, mientras tanto, deben continuar prestando sus servicios, cabe destacar que no todas las instancias gubernamentales incorporadas al sistema de pensiones estatal, autorizan la liberación del servicio a los trabajadores.

En referencia al bono de permanencia, es pertinente señalar, se encontró que el 68% de los trabajadores desconocen sobre ese tema, a pesar de que los representantes sindicales y el patrón tienen manejo de información, manifestando sólo un pequeño porcentaje de trabajadores que es un referente conciliado en la Ley de ISSSTECALI que beneficia a aquellos trabajadores que aun teniendo los 30 años cotizados continúan en servicio.

Cabe destacar que dicho bono, es un derecho que no ha sido reclamado por la organización sindical, con excepción de la Sección perteneciente al Municipio de Tijuana, aun teniendo conocimiento, que, dentro de las instituciones gubernamentales, cumplen el requisito para que se les trámite la liberación, o bien, si es deseo del trabajador, de continuar laborando, que se le tramite ese importe adicional de sueldo base de cotización, sin embargo, la misma ley establece el otorgarlo, queda a criterio del patrón.

4.3.4 Toma de Decisiones

Como se ha venido planteando, la toma de decisiones en las organizaciones gubernamentales, tienen un vínculo directo con la norma, toda vez, que nacen y se sustentan del principio de legalidad, además de la teoría de las organizaciones, y de teorías diversas asociadas a lo público, que han enriquecido el espectro de conocimiento y generación de análisis en las instituciones.

En concordancia entre los datos provenientes de las distintas fuentes, se confirma la tendencia relacionada a la toma de decisiones asociado a la selección de propuestas de trabajadores con derecho a jubilación, que le corresponde a los decisores públicos, seguido de los líderes sindicales de cada sección.

En consecuencia, todos los entrevistados coincidieron en mencionar que el principio de la decisión lo marcan los listados de prelación, que en esencia, indica el orden por fecha de cotización o de base, en este punto, no se considera la antigüedad en el servicio, para el entrevistado E3, el listado de prelación es un requisito que se respeta, con el propósito de ponderar el derecho de los trabajadores, la única excepción a la regla, es por cuestiones humanitarias; mientras que para el E1 estos listados tienen la característica de ser poco transparentes, toda vez, que es ineludible que se presenten negociaciones entre la autoridad y el sindicato, lo cual provoca que no se lleve un orden estrictos provocando con esto, la transgresión de derechos de quienes tienen más antigüedad.

Cabe destacar que el patrón presenta la propuesta de jubilación ante ISSSTECALI, quien, a su vez, revisa que todas cumplan con los requisitos que establece la ley; en contraste, a los datos revelados por los cuestionarios, mostraron una tendencia acumulada de 48.1% de trabajadores que dicen desconocer como se llevan a cabo las negociaciones para seleccionar trabajadores con derecho a jubilación, de igual con una tendencia acumulada se observó que el 70.9% de los encuestados percibió que derivado de ese ejercicio se sienten afectados en sus derechos laborales.

Sobre el tema de quien es el responsable de garantizar la pensión por jubilación, se observó una concordancia simple, toda vez, que, los entrevistados opinaron que esta recae en los gobiernos responsables, toda vez, que ellos deben aportar, retener y enterar las cuotas de los trabajadores, pero además, de su techo presupuestal garantizar el pago de la nómina de

sus jubilados, al respecto se pronunció el entrevistado E1 quien mencionó que lo importante es fortalecer el presupuesto y trabajar en un nuevo sistema de pensiones y jubilaciones, sin embargo, para el 51.7% de los encuestados, el responsable de garantizar el pago de la pensión recae en ISSSTECALI, cuando este en opinión del entrevistado E2 es solo un administrador de los recursos que recibe por parte de las autoridades que le enteran de los mismos.

4.3.5 Planeación

La planeación es otra acción que se asocia a la toma de decisiones, que, a su vez, nace de las reglas, los ejercicios de planeación al interior de las instituciones gubernamentales resultan importantes, porque deben considerarse todos los elementos necesarios, para asegurar dentro de éste, la inserción de una verdadera planeación de los sistemas relacionados al capital humano, en torno a este tema se observó lo siguiente.

De los cuatro sujetos entrevistados se observa una concordancia moderada, toda vez, que si coincidieron en mencionar que es un asunto que genera un impacto directo al gasto público, sin embargo, surgieron opiniones divergentes relacionados a las causas de esta situación, para el entrevistado E1 lo importante fortalecer el presupuesto, para el E2 se debe revisar el proceso administrativo, para el E3 debe existir voluntad política, mientras que para el E4 el tema es más de omisiones, toda vez, que el patrón no entera todos los recursos al instituto.

En cuanto a la evidencia aportada por el cuestionario, también se observa una tendencia moderada, toda vez, que para al preguntar al trabajador sobre lo que se debe hacer para que se elimine el retraso, se encontró que el 63.4% cree que los gobiernos deben pagar los adeudos con ISSSTECALI, en este punto, el entrevistado E2 mencionó que existe una sanción derivada del artículo 125 bis de la Ley de ISSSTECALI, que estipula que el patrón que tenga adeudos el instituto puede someterlo a un procedimiento ejecutivo y retener participaciones a los gobiernos deudores.

En cuanto a los finiquitos se observó concordancia, en opinión del entrevistado E1, que el presupuesto asignado al pago de finiquitos se encuentra contemplado en el gasto público, sin embargo, el recurso no alcanza, mientras que para la parte sindical, el tema es que el gobierno, no realiza un verdadero ejercicio de planeación y programación del gasto,

aunado a la falta de recursos económicos, esta situación, ha obligado a algunos gobiernos de la entidad a implementar los convenios de pago para efectuar los pagos de finiquito a los trabajadores.

Sobre este asunto, los trabajadores expresaron sus puntos de vista, encontrándose que, el 59.3% percibieron que la autoridad pública no ejecuta un verdadero ejercicio de planeación del gasto en el tema de finiquitos; el 24.4% desconoce las causas de esta situación; el 12.2% lo asocia al hecho de que con el tiempo se ha venido incrementando el número de trabajadores jubilados, situación, que provoca un desbalance en las finanzas públicas del gobierno.

En el mismo contexto, con una tendencia acumulada el 89% de los encuestados manifestó su inconformidad en que la autoridad pública pague el finiquito en parcialidades, en este punto, se observa una concordancia entre el sentir del trabajador y la opinión de los entrevistados, toda vez que éstos últimos, consideran que lo justo es que el pago se realice en una sola exhibición, ya que el gobierno, se ve obligado a ejecutar esa acción, precisamente porque no se cuenta con los recursos suficientes.

4.3.6 Gasto Público

En esta categoría se abordó el impacto económico que representa el sistema de pensiones para el gobierno, la evidencia global y centrada únicamente en el tema que se asocia con la erogación del gasto, concuerda con las aportadas por la mayoría de los informantes, que han venido mencionando que el principal tema se deriva en el limitado presupuesto de los entes gubernamentales.

Los datos facilitados por ambas fuentes tiene concordancia, toda vez, que los entrevistados mencionaron que los jubilados representan un fuerte impacto para la economía de los gobiernos, en opinión del informante E1, los jubilados resultan más caros que los activos, a esto se suma lo expresado por el entrevistado E2 quien dijo que los entes públicos, además se encuentran sujetos a sanciones en caso de incumplimiento ya sea por no enterar las cuotas y aportaciones, o por no hacer frente al pago de la nómina de los jubilados por las erogaciones tan fuertes que se deben realizar y asumir los gobiernos, observando una concordancia total, toda vez, que la parte sindical, se pronunció en el mismo sentido.

Otro tema asociado al gasto público, se relaciona intrínsecamente con lo establecido en el artículo 125 bis de la Ley de ISSSTECALI, en alusión a la retención de participaciones, esto en opinión de los informantes provocaría el colapso del aparato público; en cuanto a la dimensión del problema, los entrevistados, tienen opiniones divergentes, mientras que para el entrevistado E1 debe plantearse en gobierno una verdadera planeación del capital humano, para el E3 dependerá de la visión o situación que prevalezca al interior del gobierno.

Sobre ese punto, la parte sindical expresó, que el problema real se encuentra en el magisterio, toda vez, que es una agrupación sindical fuerte, y, por ende, han logrado un mayor número de pensionados por jubilación, y para el E4 el problema es para el gobierno, porque cada vez, debe hacer frente a un gasto más oneroso, sobre este punto, se observó en los trabajadores una concordancia total, toda vez, que el 58.7% y el 27.9% siente preocupación por la situación financiera por la que atraviesa el instituto.

Los datos arrojados muestran que, aunque los trabajadores tienen una comprensión moderada de la problemática del sistema de pensiones, la idea del gasto público resulta insuficiente para explicarlo por sí mismo, como lo es también la planeación, enfocada en el capital humano, en las entrevistas el informante E1 expresó en su oportunidad, la necesidad que en la administración pública se conduzca un ejercicio de planeación estratégica orientado al capital humano, toda vez, que este elemento, con el tiempo se convierte en un factor de riesgo económico que incide directamente en el gasto público, es por ello imprescindible que planifique adecuadamente.



Capítulo V

Conclusiones

En este **Capítulo V**, se exponen las conclusiones y consideraciones finales de la investigación, por cada objetivo propuesto en la tesis, así como las limitaciones identificadas, implicaciones del estudio, aportes y sugerencias, sobre el esquema de pensiones que administra ISSSTECALI, y en el que, concurren los trabajadores burócratas del Gobierno del Estado y Municipios de Baja California.

Lo expuesto a lo largo del trabajo de investigación, permite abordar las siguientes conclusiones:

En cuanto al objetivo general de la investigación, la propuesta va en dos sentidos: el primero de gestión, y, el segundo de política pública. En cuanto a la gestión, se debe contemplar la ejecución del proceso de planificación estratégica, ya que son las instituciones públicas quienes llevan a cabo los mecanismos y procedimientos de las acciones establecidas en las estrategias contempladas en los ejes rectores establecidos en los planes de desarrollo del Gobierno del Estado y los Gobiernos Municipales, y de esta forma se dé cumplimiento a los objetivos institucionales, (Gómez, 2012).

De acuerdo a información recabada durante la fase de entrevistas, se reconoció por parte de los representantes patronales, la necesidad de realizar un verdadero ejercicio de planificación estratégica enfocado al capital humano, ya que, a pesar de planificar, y disponer de los mecanismos orientados a los procesos de incorporación de personal a la organización, es necesario fortalecerlos, y evitar la sobreocupación de plazas por compromisos políticos o por empatía, toda vez, que el personal sindicalizado con el tiempo, tiende a resultar más caro presupuestalmente que los empleados de confianza.

En este sentido, la contratación de personal para la ocupación de plazas debe realizarse, únicamente, sí, es necesario, o para fortalecer áreas estratégicas; actualmente, es el sindicato, quien propone la ocupación de la vacante, sin considerar el perfil del aspirante, ni el tipo de plaza a ocupar, es decir, si es administrativa u operativa, en consecuencia, son necesarias la formulación de estrategias que definan la ejecución de acciones orientadas al análisis de propuestas para la ocupación de plazas con un plan, sin embargo, los resultados de ésta, se verán reflejados en *stricto sensu* a largo plazo.

Lo relevante de esta propuesta, es que se orienta al saneamiento del gasto público, pues, sitúa la administración planificada de los recursos destinados a los servicios personales, y evitar en un futuro que la mayor parte del presupuesto se destine al pago de la nómina de los activos y de los pensionados, y, de asegurar la continuidad en la prestación del servicio público, en este sentido se pronuncian Gómez y Sosa (2023), para quienes, es necesario que dentro del proceso administrativo se contemplen estos puntos, con el propósito de mantener una adecuada disciplina financiera, porque, la consecuencia en el incremento de la plantilla

de personal, específicamente de base, resulta en la multiplicación del gasto público, de ahí la importante de implementar mecanismos específicos para la contratación de personal.

La segunda propuesta, sobre política pública, está se orienta al problema y su solución, debiendo cumplir con dos premisas, debe ser responsabilidad de una dependencia de gobierno, y resultar de una demanda social, y seguirse un análisis racional de las alternativas para el diseño de la política a implementar, en este caso el GOBBC cuenta con la Política de Salud y Calidad de Vida de la cual se deriva el Programa Sectorial de Salud, donde en términos generales se establecen las estrategias que se seguirán para atender a la población principalmente en su ámbito de competencia.

A raíz de lo anterior, ISSSTECALI, generó el PDI 2022-2027 documento en el cual se diagnóstica la situación por la que atraviesa el organismo, y define estrategias orientadas a la atención de las mismas, donde se infiere principalmente acerca del colapso financiero, provocando con ello el cumplimiento gradual en cuanto a jubilaciones en burocracia, donde, además, se observó que, las aportaciones de los activos son insuficientes para hacer frente al pago de la nómina de los jubilados y pensionados, (2024).

En este contexto, el documento antes referido, establece entre sus estrategias la actualización del subsistema de seguridad social, con el propósito de garantizar la sustentabilidad financiera, para esto, se propone actualizar el marco jurídico a fin de regular en términos generales el sistema de jubilaciones y pensiones, (PDI de ISSSTECALI, 2024), lo anterior, no necesariamente significa que sean reformas paramétricas, sin embargo, puede ser indicio de una reforma más profunda al actual.

Si bien, al modelar un sistema de pensiones se hace necesario cumplir con las siguientes condiciones: en primer lugar, difundir y fomentar la participación de los actores gubernamentales, sindicato, trabajadores, académicos y organismos nacionales e internacionales especializados en el tema resulta de fundamental importancia, sin embargo, no solo éstos, sino, se debe estar abierto al diálogo, y, brindar oportunidad a la sociedad que desee participar para que aporte ideas, por tanto, este aspecto es fundamental, (Contreras, 2020), lo cual indica que las reformar pudieran ir orientadas a tal fin.

La propuesta de reforma, fue resultado de un análisis minucioso de la problemática y del dialogo entre los actores públicos y sindicales, al participar en una agenda que permitiera

diseñar una propuesta que en teoría debe reunir todos los elementos antes mencionados, además, que para obtener un diagnóstico de la situación, fue necesaria la valuación actuarial, lo que permitió determinar la viabilidad financiera del instituto, y que esta se haya realizado de acuerdo con los estándares internacionales, y los cambios demográficos.

Es importante destacar, que los estudios actuariales, son muy pertinentes, de acuerdo con Ayuso y Bravo (2020), los análisis actuariales a los sistemas de pensiones, debe incorporarse la esperanza de vida en los cálculos, toda vez, que este es un indicador importante en cuanto a la sostenibilidad y suficiencia de las prestaciones, manifestando, que, esto implica considerar una aproximación presupuestaria, porque el equilibrio financiero, significa que los ingresos por pensión tengan una equivalencia en el gasto en el corto, mediano y largo plazo.

Por otra parte, el PDI de ISSSTECALI 2022-2027 (2024), propone tres proyectos para dar cumplimiento a las estrategias, objetivos, acciones y metas establecidos en el tema de jubilaciones y pensiones:

- 1) Crear un organismo para la administración del fondo de pensiones y jubilaciones de los trabajadores del Estado y Municipios;
- 2) Aumento de cuotas y aportaciones para el fondo de pensiones y para la atención médica; y,
- 3) Sistema único patronal.

De acuerdo con el documento, en el primer proyecto, la intención es separar las funciones de administración del fondo de pensiones del servicio médico, el propósito es lograr la viabilidad financiera de las pensiones; en el segundo se busca que la Ley de ISSSTECALI contemple un incremento periódico de las cuotas y aportaciones de acuerdo con el índice inflacionario, y así mantener un equilibrio entre los ingresos y egresos de los fondos; mientras que el tercer proyecto consiste en generar un sistema que permita gestionar los trámites relacionados con las altas, bajas, aplicación de cuotas y aportaciones a la parte patronal, (PDI de ISSSTECALI, 2024)

Los proyectos antes enunciados, podrán ser evaluados hasta su implementación por parte del instituto, haciendo hincapié de que el modelo actual ha venido enfrentando una serie

de retos económicos, obligando al instituto a continuar proponiendo reformas a su marco jurídico, porque sostener el sistema de pensiones en general resulta oneroso.

Por otra parte, las reformas al marco jurídico, van orientadas a la implementación del primer y tercer proyecto, toda vez, que se hace necesario definir su funcionamiento, esto significa que el instituto, deberá constreñirse a los principios de solvencia, transparencia y rendición de cuentas, y de someterse a evaluaciones constantes por los órganos de fiscalización, para vigilar que se cumplan sus disposiciones.

En cuanto al primer objetivo específico que hace referencia a la realización de un análisis de la problemática que enfrenta ISSSTECALI como administrador del sistema, este punto se justifica con el primer proyecto presentado en el PDI 2022-2027, y que confirma la opinión generalizada de los entrevistados, para quienes el actual sistema se encuentra desfasado en el tiempo, toda vez, que fue creado en el año de 1970 del siglo pasado, donde las condiciones socio-demográficas eran diferentes a las actuales; además que la proyección en el manejo de las pensiones se calcula con base al salario, y no en Unidad de Medida y Actualización (UMA).

Respecto a la UMA, existe una controversia provocada por la SCJN por una parte los Tribunales de Circuito en materia laboral y administrativo, ha mencionado el hecho de que la UMA no debe considerarse como factor determinante para el pago de pensiones, toda vez, que no se fundamenta la desindexación de los salarios mínimos para su pago (2023); en otra tesis emitida en septiembre de 2019 mencionó que la UMA “desnaturaliza la pensión y se utilizaría como factor económico ajeno a la prestación de seguridad social, distinta al salario y manejo a la pensión, lo cual jurídicamente no es permisible” (2019, p. 1801).

En esta misma jurisprudencia, la corte señala, que la jubilación es resultado del esfuerzo realizado por el pensionado durante su vida laboral, y como en la legislación federal o de otras entidades del país, la burocracia bajacaliforniana, accede a una pensión mediante el cumplimiento de requisitos establecidos en la Ley de ISSSTECALI, interpretándose que la prestación de seguridad social es producto de una relación de trabajo, y ser de naturaleza contractual, por que deriva del cumplimiento de un régimen que no solo se configura en la ley, sino en el contrato colectivo de trabajo, y contributiva por ser una prestación económica que se otorga a quienes hayan completado sus cotizaciones.

Sin embargo, la misma SCJN en la jurisprudencia emitida el 2 de junio de 2021, y en referencia a los trabajadores del Estado, su pronunciamiento, va en sentido contrario, manifestando que el salario mínimo es un derecho del trabajador como compensación por las actividades desempeñadas, justificando la utilización de la UMA, al determinar que la cuantía de las obligaciones y demás supuestos establecidos en la legislación de los diferentes órdenes de gobierno sustentado en el artículo 123 de la CPEUM establece que el salario mínimo no se debe utilizar para el pago de obligaciones entre las que se encuentran las de carácter administrativo, (2021), es de aclarar, que el sistema de pensiones del Gobierno de Baja California se basa en salario mínimo y no en UMA.

Sin embargo, en opinión de Morales (2022), los criterios de la corte, en especial de la segunda sala, impuso un criterio económico-político, con el propósito de cuidar las finanzas del ISSSTE, y a su vez, respaldar las reformas sobre pensiones a la Ley del Seguro Social, donde se establece la UMA en el pago de pensiones, lo anterior, a pesar de los criterios de Tribunales del trabajo y administrativo sobre su inaplicabilidad en este tema.

Del mismo modo, el GOBBC ha realizado diversas reformas orientadas a sanear las finanzas del sistema de pensiones que administra ISSSTECALI, su déficit debe ser cubierto por los organismos concurrentes, de acuerdo a lo establecido en el multicitado artículo 125 bis de la Ley del instituto, sin embargo, para realizar reformas, es indispensable que se conozca el funcionamiento de la administración pública, para evitar que se presenten propuestas que puedan perjudicar la operatividad del aparato de gobierno.

En suma, el problema financiero del sistema de pensionario para el GOBBC es resultado del modelo de beneficios definidos de reparto basado en aportaciones que con el tiempo provocó su colapso, ante esto, el gobierno tomó la decisión de reformar la constitución y legislación en la materia en el año 2015, en opinión de los entrevistados, los resultados se verán reflejados a largo tiempo, y no han sido positivos, por tanto, es necesario modificar sus mecanismos de financiamiento, con el propósito de brindar sostenibilidad y viabilidad financiera, (Gómez y Sosa, 2023).

Respecto al segundo objetivo específico, sobre la problemática que enfrentan el Estado y Municipios para liberar del servicio a los trabajadores con derecho a jubilación, cabe hacer notar, dos puntos: en el primero, liberar a un trabajador de la responsabilidad de

presentarse a laborar hasta que se jubile, representa una carga económica para el erario público, provocando afectación en áreas operativas, toda vez, que el gobierno, no puede contratar personal, y, en el segundo, la poca información que trasciende sobre un futuro colapso del sistema de pensiones, ha provocado desconocimiento por parte de los trabajadores, por tanto, la liberación del servicio, lo ven como un derecho, y cuando el patrón incumple, los trabajadores lo analizan como una afectación laboral.

La propuesta en este caso, es que las liberaciones del servicio deben establecer criterios que determinen causas por las que se otorgará al trabajador, y no sea de carácter general, toda vez, que algunos trabajadores con derecho a jubilación son relativamente jóvenes y pueden esperar los tiempos, por tanto, en este caso, sería conveniente que los gobiernos, consideraran otorgar el estímulo o bono de permanencia mediante la generación de lineamientos o criterios de carácter administrativo, o mediante un bono a manera de gratificación, con el propósito de estimular a estos trabajadores a continuar desempeñando sus funciones, hasta el momento que les llegue su jubilación, considerando, que los tiempos de espera rondan entre los dos o tres años.

En cuanto al pago de finiquitos a los jubilados, ha sido objeto de negociaciones directas entre los afectados y el patrón, porque no se dispone de los recursos suficientes para realizar pagos millonarios, obligándolo a caer en falacias con el propósito de extender el tiempo de pago por meses posterior a la causa de baja por jubilación, provocando descontento y enojo, además que los jubilados no disponen del apoyo suficiente y necesario por parte del gremio sindical.

De lo anterior, se infiere, que se debe a la falta de un adecuado proceso de planificación estratégica, sin embargo, en la administración pública de todos los gobiernos, es un procedimiento que se realiza de manera regular, pero, durante la fase de revisión de los programas y proyectos estratégicos, y gastos de operación, se derivan ajustes presupuestales, toda vez, que se prioriza la atención de aquellas acciones orientadas a la satisfacción de las demandas ciudadanas, por tanto, el rubro de servicios personales, que es donde se encuentra el presupuestado el pago de finiquitos, es el primero en ser afectado.

Sobre la propuesta de un modelo de política pública para mejorar la gestión financiera del ISSSTECALI, establecido en el tercer objetivo de la presente investigación, de acuerdo

con los hallazgos encontrados y en congruencia con el objetivo general, se infiere que ante la necesidad del estado de crear condiciones para una adecuada disciplina financiera como primer punto con estrategias orientadas al sistema de pensiones, esta situación se solventa de manera parcial por parte de instituto en su PDI-2022-2027, al contemplar estrategias y proyectos orientados a brindar viabilidad financiera al sistema de pensiones.

Lo anterior, es resultado de las acciones y estrategias establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo 2022-2027, donde se encuentra el tema de salud pública, pero también sobre la gestión financiera, esta última a cargo de la Secretaria de Hacienda, que entre otros temas de relevancia, orienta la reducción de gastos administrativos, para que la acción pública se dirija a la atención de programas sustantivos en beneficio de la ciudadanía, (GOBBC, 2022), de esta forma, al contemplar programas y proyectos el instituto da cumplimiento a las políticas públicas de salud y hacendarias, dando atención especial al sistema de pensiones.

Por otra parte, las estrategias, programas y proyectos definidos deben vincularse a un sistema de monitoreo a fin de evaluar los resultados, en este sentido el PDI 2022-2027 define un proceso de seguimiento y evaluación semestral y anual, con el propósito de conocer los avances, mediante el establecimiento de indicadores que midan la atención de solicitudes de pensión o jubilación realizadas por parte de los trabajadores siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en la Ley de ISSSTECALI, (2024).

Respecto a la hipótesis planteada, que trató de explicar la problemática que enfrentan los trabajadores burócratas con el actual esquema de jubilación como resultado del manejo económico y administrativo ineficiente a consecuencia de la inestabilidad política de los diversos órdenes de gobierno, del resultado de la investigación la hipótesis no es concluyente, toda vez que existen sospechas, indicios o elementos probatorios que no alcanzaron el grado de evidencia irrefutable, por tanto, no fue posible avalar la realidad de lo postulado, sin embargo, la investigación queda abierta en espera de mejores pruebas e investigaciones sobre el tema.

5.1 Consideraciones Finales

El sistema pensionario del Estado, tiene un régimen que opera mediante una cuenta colectiva donde el salario base de cotización considera el sueldo presupuestal, sobresueldo,

compensaciones y demás emolumentos que perciba el trabajador, y como ha quedado asentado, ISSSTECALI es un organismo que no es solvente, por tanto, somete a los trabajadores a un listado de prelación donde se agrupan por tiempo cotizado, sin embargo, este no se respeta, sino que, la jubilación se otorga a los trabajadores que se amparan, o bien, por diversos criterios del patrón o sindicato, incumpliendo con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley, que establece que el instituto deberá resolver la solicitud de pensión en un plazo no mayor a quince días, a partir de la fecha en que se integre el expediente del solicitante.

De los hallazgos encontrados, se infiere la necesidad de replantear el modelo o esquema actual de pensiones, y a partir de ahí crear uno más amigable a las finanzas públicas, sin menoscabo a los derechos laborales de los trabajadores, asimismo, no solo se trata de reorientar su rumbo, sino también la de proponer políticas públicas para la sostenibilidad del mismo, toda vez, que el actual representa un fuerte gasto cuya tendencia irá creciendo, por lo que, es necesario que las estrategias del gobierno, se orienten a la contención del gasto en materia de pensiones, (Villarreal y Macias, 2020).

Asimismo, el problema que presenta ISSSTECALI es multidimensional, y, multifactorial, que fue consolidándose a través del tiempo, toda vez, que administrativa y políticamente son resultado de buenas y malas decisiones que beneficiaron a los trabajadores, quienes se prepararon para brindar un mejor servicio, situación que les beneficio con una pensión jubilatoria acorde a su nivel académico; si bien es cierto, que el organismo tiene serios problemas financieros que requieren ser atendidos, debe realizarse un análisis que contemple diversos escenarios, sin dejar de lado la parte médica, que es otro tema dentro de la seguridad social.

En cuanto a las reformas que el gobierno del Estado se ha venido planteando, debe considerar dentro de la arena política, y en su espectro de negociaciones, que el problema es multidimensional y multifactorial, ya que se relaciona no solo con temas administrativos, como la cobranza, cuotas y aportaciones, sino con el hecho de que cada mes que no se atienden estos temas, se genera incertidumbre, por tanto, el gobierno debe ser responsable y serio en su abordaje del asunto, y eliminar de su espectro decisional el aspecto político que en los últimos tiempos ha dañado seriamente al instituto, además que en este asunto, los

empresarios han puntualizado que el recurso económico que se destina para el pago de pensiones, debe ser utilizado para la atención de las demandas ciudadanas.

Por otra parte, ante la insistencia del gobierno de topar las pensiones, los jubilados han manifestado descontento ante futuras reformas, y, sobre todo, ante la insistencia del gobierno de tomar decisiones miméticas sobre acciones que han implementado otros gobiernos estatales, a todas luces perjudiciales para los jubilados y trabajadores activos.

Lo anterior, debido a que las pensiones otorgadas a la burocracia son dinámicas, de contemplar una reforma de esa naturaleza, perjudicaría su nivel adquisitivo, en opinión de los jubilados, no se podría sostener una reforma con pensiones topadas, porque no son las mismas condiciones de nivel de vida en Baja California en comparación con el resto del país.

Si bien, la problemática del subsistema pensionario para la burocracia en Baja California se subsume con la situación que prevalece a nivel nacional, mimetizándose con los modelos existentes, y de cargar con el costo fiscal los gobiernos del estado y municipales en la entidad, porque deben asumir el déficit financiero del instituto para pagar la nómina de los pensionados bajo diversas modalidades, no solo por jubilación.

Es verdad, que, con la implementación de nuevas propuestas, se hará frente al costo de transición, a fin de que el gobierno garantice el 100% del pago de pensiones a todos los burócratas, y al hecho de que continuarán sumándose pensionados, no solo de la burocracia, sino también del magisterio, éstos últimos en la actualidad reciben una pensión más alta, el problema, es que cada día se destinan más recursos para hacer frente al pago de la nómina de los jubilados, (Martínez, 2020).

En este contexto, para incrementar la tasa de aportación de los trabajadores, debe ser de acuerdo a un estudio actuarial considerando que la esperanza de vida se está prologando gradualmente, además, en la actualidad la cuantía de las pensiones tiene una prospección muy negativa, por tanto, deben buscarse estrategias que den sostenibilidad financiera al actual, y en caso de incrementar el porcentaje cuotas sería una medida impopular, y una solución paliativa, que aliviaría momentáneamente la presión financiera que ejerce el pago de pensiones, es, por tanto, necesario que se replante la implementación de un nuevo modelo que sea amigable a las finanzas públicas, (Alonso, 2014).

Finalmente, los resultados han permitido aportar una posible explicación sobre el sistema de pensiones de la entidad, y de ampliar el conocimiento relacionado con el tema, así como, determinar que la viabilidad del sistema de pensiones del Gobierno de Baja California depende de muchos factores, no solo de su diseño, estrategias, implementación y medidas de control, sino de otros factores asociados como lo es el cambio demográfico, ingresos, prestaciones económicas, y al hecho de que la pensión sea dinámica, lo que repercute de manera directa en el gasto público, e influye en la sostenibilidad y tiempo de duración de los recursos asignados.



Referencias

Referencias

- Agencia Calificadora Fitch Ratings (2022). *Fitch modifica a estable la perspectiva de la calificación del Estado de Baja California*.
[https://www.fitchratings.com/research/es/international-public-finance/fitch-changes-baja-california-states-rating-outlook-to-stable-08-09-2022#:~:text=Fitch%20Ratings%20%2D%20Monterrey%20%2D%2008%20Sep,'BB\(mex\)](https://www.fitchratings.com/research/es/international-public-finance/fitch-changes-baja-california-states-rating-outlook-to-stable-08-09-2022#:~:text=Fitch%20Ratings%20%2D%20Monterrey%20%2D%2008%20Sep,'BB(mex))
- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*.
https://revistanotaalpie.files.wordpress.com/2014/05/2_el-estudio-de-las-politicas-publicas.pdf
- Alanís, T. y Soto, R. (2020). *Sistema de pensiones en México*. Una burbuja a punto de estallar. *Ola Financiera*, 13 (35): 32-51.
<https://www.revistas.unam.mx/index.php/ROF/article/view/75508>
- Alonso, J., Hoyo, C. y Tuesta, D. (2014). *Un modelo para el sistema de pensiones en México: diagnóstico y recomendaciones*. BBVA. Documento de Trabajo No. <http://groupe.lavigne.free.fr/bbva2016.pdf>
- Alonso, M. (2011). *Políticas Públicas de pensiones en México para las personas sin capacidad de ahorro*. [Tesis para obtener el grado de Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, orientación en Administración Pública]. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.
http://132.248.9.195/ptd2012/enero/0676194/0676194_A1.pdf
- Álvarez, C. (2008). *El sistema de pensión de la seguridad social en México*. [Tesis para obtener el grado de Maestro en Derecho]. Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Baja California.
<https://drive.google.com/file/d/0B7AGEh5aIwoTZGdiaWJZWmRuWWM/view?resourcekey=0-MsEd6VwfuRMqK2-cpkdj5w>
- Arango, R. (2016). *Realizando los derechos. Su filosofía y práctica en América Latina*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4743/14.pdf>

- Arellano, D. (2022) *Las Trampas de la decisión o cuando los gobiernos y las organizaciones marchan [casi] gustosos al precipicio*. Editorial Fontamara, México, (edición impresa).
- Arenas, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Libros de la CEPAL (159). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/4/S1900521_es.pdf
- Arenas, A. (2020). *Los sistemas de pensiones en América Latina*. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19. Serie Macroeconomía del Desarrollo 212. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/026e16b8-6da6-44e1-9efb-1a4adb82fa66/content>
- Auditoria Superior de la Federación ([ASF], 2021). *Recursos del fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas*. Auditoria de cumplimiento: 2020-A-02000-19-0518-2021. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Auditorias/2020_0518_a.pdf
- Auditoria Superior del Estado de Baja California ([ASEBC], 2020). *Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública anual del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI), por el Ejercicio Fiscal del 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2018*. <https://asebc.gob.mx/ArchivosInternet/D38ISSSTECALI18.pdf>
- Auditoria Superior del Estado de Baja California (2016). *Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública anual del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI), por el Ejercicio Fiscal del 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2016*. https://asebc.gob.mx/informes/09_abr/D7CEA16.pdf
- Auditoria Superior del Estado de Baja California (2021). *Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública anual del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California*

- (ISSSTECALI), por el Ejercicio Fiscal del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2019. <https://asebc.gob.mx/informes/20211130/D71ISSSTECALI19.pdf>
- Auditoria Superior del Estado de Baja California (2022). *Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública anual del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI), por el Ejercicio Fiscal del 1 de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2020.* <https://asebc.gob.mx/informes/20221006/D181ISSSTECALI20.pdf>
- Avalos, V. y Gómez, A. (2021). *Análisis de los estados financieros del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California del 2017 al II trimestre de 2021.* <https://www.obserbc.com/wp-content/uploads/2021/11/ANALISIS-ESTUDIO-ISSSTECALI-II-TRIMESTRE-202...pdf>
- Ayuso, M. y Bravo, J. (2020). *El necesario enfoque actuarial de los sistemas de pensiones: la relevancia de la esperanza de vida, también en España.* <https://documentos.fedea.net/pubs/dt/2021/dt2021-01.pdf>
- Baja California, Congreso del Estado, ([Congreso del Estado], 2021). *Iniciativa de reforma a la Ley de ISSSTECALI.* https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Iniciativas/20210722_INICIATIVA%2010DIP.%20GUTIERREZ%20ART.%20133%20ISSSTECALI.PDF
- Baja California, Congreso del Estado, ([Congreso del Estado], 2021). *Dictamen No. 57.* https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Dictamenes/20211213_57_HACIENDA.pdf
- Baja California, Congreso del Estado, ([Congreso del Estado], 2021). *Iniciativa de reforma a la Ley de ISSSTECALI.* https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Iniciativas/20210722_INICIATIVA%2010DIP.%20GUTIERREZ%20ART.%20133%20ISSSTECALI.PDF
- Baja California, Congreso del Estado. *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California* ([Ley de

- ISSSTECALI], 2015). [http://www.issstecali.gob.mx/documentos/marco-legal/LEY-
ISSSTECALI.pdf](http://www.issstecali.gob.mx/documentos/marco-legal/LEY-
ISSSTECALI.pdf)
- Baja California, Congreso del Estado. *Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California*. Periódico Oficial del Estado 29 (tomo XCVI), 20 de octubre de 189, https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/30112018_LEYSERCI.PDF
- Baja California, Gobierno del Estado. *Plan Estatal de Desarrollo, 2022-2027*. <https://www.bajacalifornia.gob.mx/Documentos/coplade/PED%20BC%20Completo%20110522.pdf>
- Barrantes, R. (2002). *Investigación: Un camino al conocimiento. Un enfoque cualitativo y cuantitativo*. [https://www.academia.edu/38766459/Investigacion_un_camino_al_conocimiento
Barrantes Echavarr%C3%ADa](https://www.academia.edu/38766459/Investigacion_un_camino_al_conocimiento_Barrantes_Echavarr%C3%ADa)
- Bauce, G. et al (2018) *Operacionalización de variables*. Revista del Instituto Nacional de Higiene “Rafael Rangel” 49(2), 43-50, <https://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/05/1096354/operacionalizacion-de-variables.pdf>
- Blanco, H. (2012). *Análisis de datos cualitativos y Atlas.Ti: Una experiencia de formación*. Reporte de caso resultado del curso Nuevas tecnologías de la información y la comunicación para la Educación Superior II con los estudiantes de cuarto semestre de la Maestría en Docencia Universitaria de la Universidad de Nariño https://www.academia.edu/31343090/An%C3%A1lisis_de_datos_cualitativos_y_Atlas_ti_una_experiencia_de_formaci%C3%B3n
- Bojórquez, C. et al., (2006). *Los sistemas públicos de pensiones: Reto para las finanzas públicas de México*, en: *Sistemas públicos de pensiones: situación actual y perspectivas (trabajos seleccionados)*, Bojórquez, C. et al., Indetec. Guadalajara, México. https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/389_Sistema_Publicos_Pensiones.pdf

- Bonone, M. (2009). *La racionalidad en la toma de decisiones: Análisis de la Teoría de la Decisión de Herbert A. Simon*. Editorial Netbiblo, S.L., La Coruña, España.
<https://core.ac.uk/download/pdf/61909687.pdf>
- Brandazza, D. y Calvo, P., (2006). El impacto de los pasivos por pensiones en los Estados y Municipios Mexicanos, en: *Sistemas públicos de pensiones: situación actual y perspectivas (trabajos seleccionados)*, Bojórquez, C. et al., Indetec. Guadalajara, México.
https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/389_Sistema_Publicos_Pensiones.pdf
- Brint, S. y Karabel, J. (1999). *Los orígenes y las transformaciones institucionales: el caso de las escuelas locales de los Estados Unidos*. En Powell, W. y Dimaggio, P. El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.
https://www.academia.edu/31848895/POWELL_Y_DIMAGGIO_El_nuevo_institucionalismo_en_el_an%C3%A1lisis_organizacional_pdf.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, (2014). *Con punto de acuerdo, por el cual se exhorta al Gobernador de Baja California a efecto de que, conforme la normativa aplicable, se respete el tiempo y forma el derecho de los servidores públicos que deseen acogerse al beneficio de la jubilación, a cargo del Diputado Jaime Bonilla Valdez, del Grupo parlamentario del PT*.
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/11/asun_3171719_2014111_1415721664.pdf
- Campos, S., et al, (2000). *Un nuevo enfoque para el análisis de las organizaciones. La ecología organizacional*. FACES, año 6, No.9. pp. 9-22, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. http://nulan.mdp.edu.ar/id/eprint/63/1/FACES_n9_9-22.pdf
- Canto, R. (2015). *Políticas públicas, racionalidad y razón. Tópicos (México)*, (49), 259-290. Recuperado en 17 de marzo de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-66492015000200009&lng=es&tlng=es

- Castillo, C. (2011). La planificación estratégica como proceso de integración de un equipo de salud. *Revista electrónica trimestral de enfermería*. 24, 180-188. <https://scielo.isciii.es/pdf/eg/v10n24/administracion5.pdf>
- Chapoy, D. (2013). *El Gasto Público en Gasto y financiamiento del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3255/4.pdf>
- Chica, S. y Salazar, C. (2016). *Nueva y posnueva gestión pública. ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990?* *Administración y Desarrollo*, 46(1), 100-125. <https://revistas.esap.edu.co/index.php/admindesarro/article/view/89/pdf>
- Christensen, T. et al (2007). *Organization Theory and the public sector*. https://memberfiles.freewebs.com/84/90/65819084/documents/Organization_Theory_for_the_Public_Sector.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), (s.f.). *¿Qué son los derechos humanos?* <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, ([COPLADE], 2024). *BC Proyecciones de indicadores demográficos 1970-2050. Sistema Estatal de Información Sociodemográfica* (SEIS). <https://www.bajacalifornia.gob.mx/Coplade/Poblacion/SEIS>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social ([CONEVAL] 2020). *Medición de la Pobreza. Pobreza y Personas Mayores en México 2020*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Personas_Mayores.aspx#:~:text=Un%20tercio%20del%20total%20de,al%20mes%20era%20de%20%247%2C362.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [CPEUM]. Arts. 4 y 123, 5 de febrero de 1917. México. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Contreras, C. (2020). *Modelo deseable para un sistema de pensiones igualitario, justo y sostenible*. CISS. Seguridad Social para el Bienestar. Cuadernos de Políticas para el Bienestar. 1(10), 1-162, <https://ciss-bienestar.org/cuadernos/pdf/modelo-deseable-para-un-sistema-de-pensiones-igualitario-justo-y-sostenible.pdf>

- Córdova, M. (2018). *Gobernanza y Políticas Públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario/Flacso. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57986.pdf>
- Coronel-Carvajal, C. (2023). Las variables y su operacionalización. *Revista Archivo Médico de Camagüey*, http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1025-02552023000100002&lng=es&tlng=es.
- Cortés, G. y García, S. (2003). *Investigación documental. Guía de autoaprendizaje. Apuntes y ejercicios*. <https://hopelchen.tecnm.mx/principal/sylabus/fpdb/recursos/r125655.PDF>
- Creswell, J. (2003). *Diseño de Investigación. Enfoques cualitativos, cuantitativos y con métodos mixtos*. (edición impresa).
- Cruz, F. (2014). *La globalización y la capacitación en la administración pública federal de México*. Glosa revista de divulgación. Universidad del Centro de México. Coordinación de investigación. Año 1, núm. 2. <https://static1.squarespace.com/static/53b1eff6e4b0e8a9f63530d6/t/56c659b220c6471071485c41/1455839668472/articulo+4e.pdf>
- Culebro, J. (2014). *Modernización Administrativa y Post-Nueva Gestión Pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación*. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública. Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno. Volumen III, número 1, enero-junio 2014, pp. 53-74. <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/69/63>
- Culebro, J. (2017). *Institutional Capacity and Mexican Welfare Reforms*. SJPG Volume 40 1, pp 41-57. https://www.researchgate.net/publication/350471629_Institutional_Capacity_and_Mexican_Welfare_Reforms
- Culebro, J. y Arellano, D. (2012). *Reformas a los sistemas de seguridad social. Lecciones desde una visión organizacional*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. 53, junio, 2012 187-214 <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533685007>

- Curzio, L. (1998). *Toma de decisiones*. Instituto Federal Electoral.
<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9484>
- De la Hoz, R. (2016). *Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas*. En Justicia, 30, 107-121. <http://dx.doi.org/10.17081/just.21.30.1353>
- De la Rosa, A. (2002). *Teoría de la Organización y Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*.
<https://rayo.xoc.uam.mx/index.php/Rayo/article/download/313/294>
- Del Canto, E. y Silva, A. (2013). *Metodología Cuantitativa: Abordaje desde la complementariedad en ciencias sociales*. Revista de Ciencias Sociales (Cr), vol. III, núm. 141, 2013, pp. 25-34 Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
<https://www.redalyc.org/pdf/153/15329875002.pdf>
- Dente, B., y Subirats, J. (2014). *Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel ciencias sociales. Barcelona, (versión impresa)
- Dos Santos, M., et al (2021). *Faltam auditores e auditorias nas instituições federais de ensino superior Brasileiras a luz do isomorfismo coercitivo institucional?* Revista universo contábil, Blumenau, v. 17, n. 3, pp. 80-98.
<https://bu.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/10002/5811>
- Elder C., y Cobb R. (1992). *Formación de la Agenda en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Aguilar, L. INAP, México.
https://negociacionytomadedecisiones.files.wordpress.com/2016/04/10001_problemas-publicos-y-agenda-de-gobierno.pdf
- Farfán, G. (2007). *El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales*. Polis, 3(1), 87-124. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332007000100005&lng=es&tlng=es.
- Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP, 2021). *El Sistema de Cuentas Nacionales: Análisis y Experiencia Internacional*. Nota de Pensiones. 52. 1-9. https://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2021/03/NDP_52_cuentas_nacionales_ESP.pdf

- Figueredo, A. et al (2019). *Procedimiento para el procesamiento de información científica en la DPI de la carrera de Ingeniería Forestal*. Universidad de Granma-UDG, Cuba, 75. Pp.46-61 <http://www.scielo.org.pe/pdf/biblios/n75/a05n75.pdf>
- Folgueiras, P. (s.f.). *La entrevista*. <https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/99003/1/entrevista%20pf.pdf>
- Forester, J. (1992). *La racionalidad limitada y la política de salir del paso*. En: Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas*. <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politicas-Publicas/QL-vT7L41Vk.pdf.pdf>
- Franco, J. (2012). *El diseño de políticas Públicas*. Grupo editorial y de divulgación Polaris, S.A. de C.V. (edición impresa).
- Galindo, I. (2002). *Derecho Civil*. Editorial Porrúa, México, D.F. https://www.academia.edu/34926662/Derecho_Civil_Galindo_Garfias_pdf
- García, F. (2002). *El cuestionario*. Editorial Limusa, S.A de C.V. Primera Edición. <http://www.estadistica.mat.uson.mx/Material/elcuestionario.pdf>
- García, M. (2018). *La dimensión organizacional de la política pública*. Hernández, A. Perspectivas teóricas y casos sobre análisis de las organizaciones públicas. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México. (edición impresa)
- Gide, A. (s.f.). *La teoría Jurídica como filosofía*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revenj/cont/37/dtr/dtr2.pdf>
- Gómez, M. y Sosa, D. (2023). *El Sistema de Pensiones de Confianza del Poder Judicial de Baja California: Un problema jurídico y financiero*. Revista Jurídica del Departamento de Derecho, Universidad de Sonora. https://www.researchgate.net/publication/375472970_EL_SISTEMA_DE_PENSIONES_DE_LOS_TRABAJADORES_DE_CONFIANZA_DEL_PODER_JUDICIAL_DE_BAJA_CALIFORNIA_UN_PROBLEMA_JURIDICO_Y_FINANCIERO
- Gómez, R. (2012). *Gestión de políticas públicas: aspectos operativos*. Rev. Fac. Nac. Salud Pública; 30(2), 223-236, <http://www.scielo.org.co/pdf/rfnsp/v30n2/v30n2a11.pdf>

- González, A. (2021). *El sistema de pensiones contributivas y no contributivas en México. Un análisis desde la perspectiva de género y derechos al 2021.* : https://www.depfe.unam.mx/especializaciones/revista/3-1-2021/06_EGE_Gonzalez-Lozada_2021.pdf
- González, C. y Gómez, C. (2007). *El proceso de toma de decisiones en políticas públicas. Prospectiva.* Revista de Trabajo Social e Intervención social. Núm. 12, pp. 75-104, Universidad del Valle, Bogotá, Colombia. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=574261798004>
- González, F. (2015). *El marco de coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas: el caso de la reforma de la política sanitaria en la Comunidad de Madrid (2001-2014).* Tesis para obtener el grado de Doctor. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Madrid, España. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/34474/1/T36734.pdf>
- González, J. (2006). Reseña de la ponencia: “Panorama general de los sistemas de pensiones en México, en: *Sistemas públicos de pensiones: situación actual y perspectivas (trabajos seleccionados)*, Bojórquez, C. et al., Indetec. Guadalajara, México. https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/389_Sistema_Publicos_Pensiones.pdf
- González, J. (2006). Reseña de la ponencia: “Panorama general de los sistemas de pensiones en México, en: *Sistemas públicos de pensiones: situación actual y perspectivas (trabajos seleccionados)*, Bojórquez, C. et al., Indetec. Guadalajara, México. https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/389_Sistema_Publicos_Pensiones.pdf
- Guerrero, J. (1995) *La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados.* Gestión y Política Pública, vol. IV, Núm. 1. http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1820/GAJ_Vol.4_No.I_1sem.pdf?sequence=3&isAllowed=y

- Guerrero, O. (2003). *Gerencia Pública en la Globalización*. Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, https://www.omarguerrero.org/libros/gerencia_publica.pdf
- Guevara, C., y Medina D. (s.f.). *Políticas Públicas y seguridad social del trabajador en Ecuador. Aproximación a un análisis*. <https://repositorio.unemi.edu.ec/bitstream/123456789/5326/1/GUEVARA%20VILLACRES%20CAROLINA%20DEL%20ROCIO%20-%20ARTICULO%20CIENTIFICO.pdf>
- Guevara, G. et al (2020). *Metodologías de investigación educativa (descriptivas, experimentales, participativa, y de investigación-acción)*. Recimundo 4(3), julio 2020 163-173 <https://recimundo.com/index.php/es/article/view/844/1349>
- Hernández, R. et al (2014). *Metodología de la investigación*. <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- Hogwood, B. y Gunn, L. (2018). *La implementación. Implementación de Políticas Públicas: Una Antología*. Pardo, M. et al (2018). (Versión impresa)
- Ingo, B. y Culebro, J. (2018). *Paradoxical Internalization: Regulatory Reforms in the Mexican Health-Care System through the Lens of European Experience*. Politics & Policy, Volume 46(4), 678-710. https://www.researchgate.net/publication/327576835_Paradoxical_Internationalization_Regulatory_Reforms_in_the_Mexican_Health-Care_System_through_the_Lens_of_European_Experience
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios, ([ISSSTECALI], 2024). *Plan de Desarrollo Institucional [PDI] 2022-2027*. Periódico Oficial del Estado de Baja California Tomo CXXXI (38), 197-299. <https://wsxtbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2024/Agosto&nombreArchivo=Periodico-38-CXXXI-202482-%C3%8DNDICE.pdf&descargar=false>
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) (2021). *El camino hacia adelante para el sistema de ahorro para el retiro en México*. <https://imco.org.mx/wp->

- content/uploads/2021/11/El-camino-para-el-sistema-de-ahorro-para-el-retiro-en-Me%CC%81xico_18112021.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2020). *Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y empleo. Nueva edición (ENOE). Cifras durante el cuatro trimestre de 2020*, Baja California. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/enoe_ie/enoe_ie2_021_02_BC.pdf
- Izcara, P. (2007). Introducción al muestreo. Ed. Porrúa. México, D.F. (Edición Impresa).
- Jiménez, E. (2017). *Gobernanza, federalismo y toma de decisiones públicas*. <https://www.uv.mx/iiesca/files/2017/10/03CA201701.pdf>
- Jiménez, J. (2006). El futuro de los sistemas de pensiones, en: *Sistemas públicos de pensiones: situación actual y perspectivas (trabajos seleccionados)*, Bojórquez, C. et al., Indetec. Guadalajara, México. https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/389_Sistema_Publicos_Pensiones.pdf
- Lavado, P. (s.f.). *Econometría de corte transversal*. Tomado de: https://cies.org.pe/sites/default/files/files/actividades/p_lavado.pdf
- López, E. y Miño L. (2017). *Isomorfismo de procesos y su impacto en la implantación de una plataforma BPM para la gestión financiera en el gobierno autónomo descentralizado de la provincia de Imbabura*. Trabajo de grado para obtener el título de magíster en ingeniería de software. Universidad Técnica del Norte. Instituto de Postgrado. <https://core.ac.uk/download/pdf/200325615.pdf>
- Macías, A. (2024). *Financiamiento de las pensiones. Escenarios sobre su carga fiscal a 2030*. CIEP. https://ciep.mx/financiamiento-de-las-pensiones-escenarios-sobre-su-carga-fiscal-a-2030/#:~:text=Financiamiento%20de%20las%20pensiones%3A%20Escenarios%20sobre%20su%20carga%20fiscal%20a%202030,-%5Bmy_elementor_php_output%5D&text=El%20gasto%20en%20pensiones%20contributivas,modificaciones%20que%20se%20est%3A1n%20discutiendo

- Macín, I. (2014). *Determinantes para el acceso a una pensión de jubilación en México en 2009*. Tesis que para obtener el grado de Maestro en Población y Desarrollo. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.
https://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1026/49/1/Macin_I.pdf
- Magallón, M. (2004). *La implementación de la Nueva Gestión Pública a partir del enfoque neoinstitucionalista: la eficiencia y la legitimidad como mitos*. Revista Gestión y Estrategia, (206), 9-20.
<https://gestionyestrategia.azc.uam.mx/index.php/rge/article/view/203/896>
- Martínez, J. (2020). *Una propuesta para reformar el sistema de pensiones en México*. CISS. Cuaderno de Políticas para el Bienestar,
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6327/10.pdf>
- Mejía, J. (2019). *Diseño de cuestionarios y creación de escalas. Uso del EQS. En las ciencias económico-administrativas*.
https://dca.cucea.udg.mx/sites/default/files/adjuntos/2019_diseno_de_cuestionarios_y_creacion_de_escalas.pdf
- Meny, J., y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*.
https://negociacionytomadedecisiones.files.wordpress.com/2015/06/10011_las-politicas-publicas.pdf
- Meyer, J. (2007). *Reflexiones sobre las teorías institucionales de las organizaciones*. In The Handbook of Organizational Institutionalism, ed. by R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin-Andersson, Thousand Oaks, CA: Sage, 2007. Edición impresa.
- Meyer, J. y Rowan, B. (1999). *Organizaciones Institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia*. En Powell, W. y DiMaggio, P. El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.
https://www.academia.edu/31848895/POWELL_Y_DIMAGGIO_El_nuevo_institucionalismo_en_el_an%C3%A1lisis_organizacional_pdf
- Morales, F. (s.f.). *La reforma constitucional y los derechos adquiridos*. Derecho & Sociedad. Asociación Civil, pp. 275-287. Universidad Católica de Perú.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16899/17205>

- Morales, M. (2018). *Inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las contribuciones de los pensionados estatales*. Revista Latinoamericana de Derecho Social, (27), 131-157.
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/view/12532/14111>
- Morales, M. (2020). *¿Cómo replantear el sistema de pensiones?* Pluralidad y Consenso. Año 10, no. 45
<http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/view/682>
- Morales, M. (2022). *Aplicación de la Unidad de Medida y Actualización en las Pensiones en México. Comentarios a la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: contradicción de tesis 200/2020*. Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social. 4. 300-319.
<https://revistas.uma.es/index.php/REJLSS/article/view/13151/14783>
- Mota, J, y Espejo, L. (2021). *Más allá de la NGP: La narrativa de la Post Nueva Gestión Pública en los sistemas educativos de España y Brasil*. Revista Portuguesa de Educação, vol. 34, no. 2, pp. 5-24. Universidade do Minho.
<https://www.redalyc.org/journal/374/37472626002/html/>
- Moyado, S. (2013). *El Nuevo Institucionalismo de la Contraloría Social en las Políticas de Desarrollo Municipal*.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3612/6.pdf>
- Muñoz, J. y Sahagún, M. (s.f.). *Análisis cualitativo asistido por ordenador con ATLAS.ti*.
https://juan.psicologiasocial.eu/mistextos/munoz_justicia_alisis_2011.pdf
- Muñoz, S. (s.f.). *Análisis estratégico del sistema de seguridad social*. Universidad del Rosario.
https://repository.ces.edu.co/bitstream/handle/10946/476/Analisis_Estrategico_Seguridad_Social.pdf;jsessionid=04818C7CDD8D93C1A133F2DD589846CA?sequence=1
- Murillo, J. et al (s.f.). *La Entrevista*.
http://www2.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/f53e86_entrevistapdfcopy.pdf
- North, D. (1991). *Institutions*. Journal of Economic. 5(1), 97-112.
<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.5.1.97>

- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México. (versión impresa)
- Organización de las Naciones Unidas, ([ONU], 2016). *Derechos Humanos*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HandbookParliamentarians_SP.pdf
- Organización Internacional del Trabajo ([OIT] 2000). *Un estudio de la OIT revela la crisis general de las cajas de pensiones*. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_008567/lang-es/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo (2021). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_842103.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (OCDE), (2011). *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48808023.pdf>
- Orro, M. et al (1999). *Isomorfismo Organizacional en Asia Menor*. En Powell, W. y Dimaggio, P. (1999). *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. https://www.academia.edu/31848895/POWELL_Y_DIMAGGIO_El_nuevo_institucionalismo_en_el_an%C3%A1lisis_organizacional_pdf
- Ortiz, R. (2020). La seguridad social en México y el mundo, En *Temas y tópicos jurídicos a propósito de Serafín Ortiz Ortiz Rivera*. M. y Soberanes, J. (2020). Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6028/36.pdf>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales. [PIDESC]. Art. 9 <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights#:~:text=menos%20dichas%20garant%C3%ADas,-,Art%C3%ADculo%209,social%2C%20incluso%20al%20seguro%20social>.
- Padilla, L. (2021). *La crisis pandémica del COVID-19 en México: Problema de la descoordinación del sistema federal para su manejo*. *Espacio y Geografía*. Vol.

- 24(1), 192-214.
<https://periodicos.unb.br/index.php/espacogeografia/article/view/40286/31328>
- Pereira, Z. (2011). *Los diseños de método mixto en la investigación en educación: una experiencia concreta*. Revista Electrónica, vol. XV, núm. 1, pp. 15-29, Universidad Nacional Heredia, Costa Rica. <https://www.redalyc.org/pdf/1941/194118804003.pdf>
- Periodismo Negro (2023). *Municipios deberán pagar 600 millones a ISSSTECALI* [Video] https://www.youtube.com/watch?v=IyiPZJ8mdBw&list=TLGG_de_i_0omzowMjAzMjAyMw&ab_channel=PeriodismoNegro.Mx
- Perrow, C. (1991). *Sociología de las Organizaciones*. https://kupdf.net/queue/perrow-sociologia-de-las-organizaciones_5c92b0f7e2b6f5e76460017d_pdf?queue_id=-1&x=1679866261&z=MjgwNjoyOTA6YTgwMDpjOWU4OmY0YzQ6MzA2NTpiNmM0OmNkOQ==
- Perrow, C. (1992). *Una Sociedad de Organizaciones*. Reis No. 59(19-55). https://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_059_04.pdf
- Pineda, N. (s.f.). *Marcos, Teorías y Enfoques para el Análisis de las Políticas Públicas*. El Colegio de Sonora, Sonora, México. (edición impresa)
- Powell, W. y Dimaggio, P. (1999). *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. https://www.academia.edu/31848895/POWELL_Y_DIMAGGIO_El_nuevo_institucionalismo_en_el_an%C3%A1lisis_organizacional_pdf
- Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. *Protocolo de San Salvador*. Art. 9.1 <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>
- Ramírez, B. (2019). *La crisis social y fiscal de las pensiones y el envejecimiento en México*. Revista de Economía Mexicana. Anuario UNAM, núm 4. 211-257 <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econmex/04/06Berenice.pdf>
- Ramírez, M. (2020). *Institucionalización de la perspectiva de género en el proceso presupuestario de la Ciudad de México, 2006-2018*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos. Facultad Latinoamericana de Ciencias

- Sociales. Sede Académica de México.
https://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1026/289/1/Ramirez_MJ.pdf
- Reyes, V. (2006). *El concepto de reglas de Pierre Bourdieu*. Revista colombiana de sociología. ISSN 0120-159X. No. 26 pp.125-132 (edición impresa).
- Rincón, W. (2014). *Preguntas abiertas en encuestas ¿Cómo realizar su análisis?* Comunicaciones en Estadística 7(2). 139-156. Universidad Santo Tomás. Primer claustro universitario de Colombia.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7396413.pdf>
- Rivadeneira et al (2020). *Análisis general del SPSS y su utilidad en la estadística*. E-idea/Journal of Business Sciences, 2(4), 17-25.
<https://core.ac.uk/download/pdf/288306071.pdf>
- Rivera, F. (2013). *El Neoinstitucionalismo y la investigación en las ciencias sociales*. ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (64), 101-128.
<https://ojs.icap.ac.cr/index.php/RCAP/article/view/196/396>
- Rivera, F. (2020) *Modelos de sistemas de pensiones en el mundo*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Serie Minutas. 18(20).
https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28292/1/Minuta_Final_Modelos_Pensiones_rev.pdf
- Rizo, J. (2015). *Técnicas de Investigación Documental*. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Managua. Facultad Regional Multidisciplinaria de Matagalpa.
<https://repositorio.unan.edu.ni/12168/1/100795.pdf>
- Rojas-Rojas, S. y Rincón-Meléndez, M. (2021). *Mapeo de actores como metodología innovadora en la implementación de la política de ética de la investigación, bioética e integridad científica*. Opera 29, 117-138,
<https://www.redalyc.org/journal/675/67569677007/html/>
- Romero, C. (2005). *La categorización un aspecto crucial en la investigación cualitativa*. Revista de Investigaciones. Cesmag vol. 11(11) 113-118.
https://proyectos.javerianacali.edu.co/cursos_virtuales/posgrado/maestria_asesoria_f

- [amiliar/Investigacion%20I/Material/37_Romero_Categorizaci%C3%B3n_Inv_cualitativa.pdf](#)
- Ruíz, A. (2020). *Las pensiones. El gran desafío pendiente de México*. Editorial Tirant lo Blanch, México, (Edición impresa).
- Sánchez, J. (2002). *Gestión Pública y Governance*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca, Estado de México.
https://negociacionytomadedecisiones.files.wordpress.com/2015/06/10014_gestion-publica-y-governance.pdf
- Sánchez, M. (2007). *Tendencia hacia el isomorfismo en la administración pública municipal del Estado de México Espacios Públicos*, vol. 10, núm. 20, 2007, pp. 107-161 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México.
<https://www.redalyc.org/pdf/676/67602007.pdf>
- Sánchez, M. (2018). *¿Una Nueva Gestión Pública para el sistema de salud mexicano? Reflexiones para contribuir a la agenda de investigación*. Salud y Administración, Volumen 5 Número 13 enero-abril 2018, pp. 31-39,
http://www.unsis.edu.mx/revista/doc/vol5num13/4_Gestion_Publica.pdf
- Sánchez-Castañeda, A. y Morales, M. (2018). *Derecho de las personas pensionadas y jubiladas*. Secretaria de Cultura, México.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5486/13.pdf>
- Sanjuan, L. (2019). *El análisis de datos en investigación cualitativa*.
https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/147145/2/MetodosDeInvestigacionCualitativaEnElAmbitoLaboral_Modulo5_ElAnalisisDeDatosEnInvestigaciioCualitativa.pdf
- Santacruz, A. et al (2022). *Análisis Comparativo Internacional de los Sistemas de Pensiones en el Mundo*. Revista DOXA digital 12(23), 68-85
<https://journals.sfu.ca/doxa/index.php/doxa/article/view/257/207>
- Schweinheim, G. (2004). *Patrones de institucionalización de las decisiones públicas y déficit de republicanismo en el caso argentino*. Subsecretaria de la gestión pública, jefatura de gabinete de ministros. Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de investigaciones.

- https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/5_patron_de_insti_de_las_deci_pub_y_deficit_de_republi_en_el_caso_arg._seire_i_-_no70-2004.pdf
- Scott, W. (2014). *Institutions and organizations. Ideas, interests, and identities*. (edición impresa)
- Scott, W. y Meyer, J. (1994). *Institutional Environments and Organization. Structural Complexity and Individualism*.
https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=fggj5E_8E4QC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Organizational+environments+John+W.+Meyer&ots=ILay6TQBy2&sig=3sfcoPixJ4im57Gtj4oJgxNXfFw#v=onepage&q=Organizational%20environments%20John%20W.%20Meyer&f=false
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ([SHCP], s.f.). Planeación Estratégica. Módulo 3. *Diplomado de Presupuesto basado en Resultados (PbR)*.
http://governacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1093/8/images/Modulo-3_planeacion-estrategica.pdf
- Senado de la República, (2018). *Punto de Acuerdo por el que se exhorta respetuosamente a los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno de la República, para agilizar y entregar con prontitud la entrega de recursos presupuestales al Estado de Baja California, destinados al Apoyo Extraordinario a la Educación, en beneficio de maestros jubilados y pensionados*. Gaceta del Senado
https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/85893
- Solís, F. (s.f.). *Los sistemas de pensiones en México: la agenda pendiente*.
<https://optisnte.mx/wp-content/uploads/2014/04/Los-sistemas-de-pensiones-en-M%C3%87xico-la-agenda-pendiente-U1-M2.pdf>
- Suprema corte de Justicia de la Nación ([SCCJN], 2023). Comunicados de prensa. Válido decreto de reforma a la Ley del IMSS y la Ley de los Sistemas de Pensiones de Ahorro para el Retiro de 2020, en Materia de Pensiones de Cesantía en edad avanzada y vejez.
<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7226>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación ([SCJN], 2007). *La Seguridad Social en México. Concepto de Seguridad Social en: Constitucionalidad de la transferencia al Gobierno*

- Federal. Recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de los trabajadores inscrito en el Instituto Mexicano del Seguro Social.* Tomado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2493/4.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación ([SCJN], 2016). *Tesis Jurisprudencial. Aportaciones de Seguridad Social. El Artículo 16, Párrafos Tercero y Cuarto, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, al Prever la obligación de los pensionados y pensionistas de cubrir un porcentaje de su pensión para sufragar gastos de seguridad social, transgrede los artículos 1º y 123 de la Constitución Federal.* 35(I), 66. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012803>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación ([SCJN], 2019). *Jurisprudencia. Unidad de Medida y Actualización (UMA). No puede aplicarse para determinar la cuota diaria o la limitante de pago de una pensión, por tratarse de prestaciones de naturaleza laboral regidas por el salario mínimo.* Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 70(III), 1801. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2020651>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación ([SCJN], 2021). *Jurisprudencia. Pensión Jubilatoria. El monto máximo previsto en la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado Abrogada y en el Régimen del Artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE vigente, debe cuantificarse con base en el valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) y no en el salario mínimo.* IV, 3604. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023299>
- Tafoya, O. (s.f.). *Burocracia de Baja California en riesgo de Impago.* Monitor Financiero de Baja California. <https://monitoreconomico.org/noticias/2019/jun/27/burocracia-de-baja-california-en-riesgo-de-impago/>
- Tamayo, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas.* En Bañón, R. y Carrillo, E. (1997). La nueva administración pública. https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/PoliticasyPublicas/tamayo_analisis_de_polit_publica.tif.pdf

- Thelen, K. (1999). *Historical Institutionalism in comparative politics*. Annual Review of Political Science. Vol. 2 pp 369-404
<https://www.annualreviews.org/doi/full/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>
- Tintaya, P. (2023). *Formulación de conclusiones de Investigación*. RIP 30, 89-108
<http://www.scielo.org.bo/pdf/rip/n30/2223-3032-rip-30-87.pdf>
- Torres, F. y Rojas, A. (2015). *Política Económica y Política Social en México: desequilibrio y saldos*. Revista Problemas del Desarrollo, 182 (46), 41-65.
<https://www.probdes.iiec.unam.mx/index.php/pde/article/view/51274/45866>
- Turra, C. y Fernandes, F. (2021). *La transición demográfica. Oportunidades y desafíos en la senda hacia el logro de los objetivos de desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Documentos de Proyectos, tomado de:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46805/4/S2000433_es.pdf
- Ubasart-González, G. y Minteguiaga, A. (2017). Esping-Andersen en América Latina. El estudio de los regímenes de bienestar. Política y Gobierno XXIX(1) 213-236.
<http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/892/628>
- Uvalle, R. (2018). *Relevancia de las organizaciones complejas en el mundo contemporáneo*. Hernández, A. Perspectivas teóricas y casos sobre análisis de las organizaciones públicas. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México. (edición impresa)
- Vargas, J. (s.f.). *Perspectivas del institucionalismo y el neoinstitucionalismo*.
<https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>
- Vásquez, P. (2013). *Nueva Seguridad Social y la crisis de las pensiones*. Economía UNAM, vol. 10 no. 28.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2013000100005
- Vásquez, P., (2012). *Pensiones en México. La próxima crisis*. Siglo XXI editores, México. (Edición impresa).
- Vergara, R. (s.f.). *Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo*.
<https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/476/429>

- Vilchez, N. (2004). *Enseñanza de la geometría con utilización de recursos multimedia. Aplicación a la primera etapa de educación básica. Análisis e Interpretación de los Datos*. Tesis para obtener el grado de Doctora en Pedagogía. Universitat Rovira I Virgili, Tarragona, España.
<https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/8928/914parteCAP6DesInv2.pdf?sequence=15&isAllowed=y>
- Vildósola, X. (2009). *Las actitudes de profesores y estudiantes, y la influencia de factores de aula en la transmisión de la naturaleza de la ciencia en la enseñanza secundaria*. Tesis doctoral para optar al título de Doctor por la Universidad de Barcelona.
https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/41440/1/XVT_TESIS.pdf
- Villarreal, H. (2017). *Pensiones en México. 100 años de desigualdad*. CIEP.
<https://pensionesenmexico.ciep.mx/pdf/Pensiones-en-Mexico-100-Anos-de-Desigualdad.pdf>
- Villarreal, H. y Macías, A. (2020). *El Sistema de Pensiones en México*. Institucionalidad, Gasto Público y Sostenibilidad Financiera.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45820/1/S2000382_es.pdf
- Zamarripa, G. y Sánchez, t. (2016). *Reflexiones sobre la problemática de las pensiones estatales en México: Principios contables y transparencia*. FUNDEF. Fundación de Estudios Financieros. Fundef, A.C. <https://www.fundef.mx/wp-content/uploads/2020/01/fundefpensionesestatales.pdf>



Anexos

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas

Anexo A: Entrevista

El presente instrumento tiene como propósito recabar información de actores claves sobre el proceso que se sigue para hacer efectivo el derecho de jubilación por parte de los trabajadores de la burocracia en el Estado de Baja California. La información recabada es relevante para desarrollar una tesis en el programa de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas que se imparte en la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Autónoma de Baja California por lo que los datos derivados de ésta serán confidenciales y se emplearán únicamente con fines académicos.

1.- Con base en su experiencia, ¿Qué factores considera que influyen de manera directa para que el proceso de jubilación de los trabajadores burócratas sea tan lento?

2.- ¿Cómo pudiese explicarnos qué proceso se sigue para que un empleado de la burocracia que ya ha cumplido con el periodo temporal pueda llegar a la etapa de jubilación?

3.- ¿Qué nos puede decir sobre el hecho de que la manera más eficiente que han encontrado algunos empleados de la burocracia para agilizar su proceso de jubilación sea a través de emprender un proceso de demanda?

4.- ¿Dónde reside el problema principal del sistema de pensiones en Baja California, en el aumento de la esperanza de vida (envejecimiento), o en que las aportaciones de los trabajadores y el patrón son insuficientes?

5.- ¿Cómo podría mejorarse el sistema de pensiones, en el diseño de un nuevo sistema, o con más reformas a la ley de ISSSTE CALI?

6.- ¿Para qué han servido las reformas a la Ley de ISSSTE CALI de 2015 a la fecha?

7.- ¿Considera que existen vacíos en cuanto a la normatividad que perjudican el proceso de jubilación para los empleados de la burocracia?

8.- ¿Cree que las alternativas generadas hasta ahora, han sido congruentes con los derechos laborales de los trabajadores?

9.- ¿Cómo es que se condiciona la toma de decisiones en la selección de trabajadores con derecho a jubilación?

10.- ¿Qué propone para hacer más eficiente el tema de jubilación en beneficio de los trabajadores que ya han generado el derecho?

Cuestionario

Propuesta para la Generación de un Esquema de Jubilación a Trabajadores Burócratas del Estado de Baja California: Una Experiencia de Política Pública

- 11.- Desde su espectro de responsabilidad ¿Cómo colabora para que el proceso de jubilación de los trabajadores de la burocracia sea más eficiente?
- 12.- ¿Qué recomendación pudiese brindar a las instancias responsables para que el proceso de jubilación del personal de la burocracia fuese más ágil?
- 13.- ¿Qué soluciones serían más adecuadas para que los trabajadores no transiten por el tortuoso camino de poder emprender el proceso de jubilación?
- 14.- ¿Cuáles son las razones por las que no existe una programación del gasto sobre el pago de finiquitos para trabajadores próximos a jubilarse?
- 15.- ¿Qué estrategias por parte del gobierno deben emprenderse para optimizar el recurso destinado al pago de finiquitos para el personal próximo a jubilarse?
- 16.- ¿Considera usted que el convenio de pago que entabla el empleado con el trabajador próximo a jubilarse es un instrumento justo?
- 17.- ¿Cuál ha sido el impacto económico que le genera al gobierno garantizar la seguridad de ingresos para los jubilados?
- 18.- ¿Cuánto afectaría a los gobiernos la retención de participaciones en caso de no pagar sus adeudos con ISSSTECALI?
- 19.- Ante la falta de reserva técnica, además de las reformas, ¿Qué otros factores se necesitan para que funcione el sistema de pensiones de la burocracia?
- 20.- En su opinión, ¿Qué tan grande es el problema del sistema de pensiones para la burocracia en Baja California?

Cuestionario

Propuesta para la Generación de un Esquema de Jubilación a Trabajadores Burócratas del Estado de Baja California: Una Experiencia de Política Pública

Anexo B: Cuestionario

El presente instrumento tiene como propósito recabar información de actores claves sobre el proceso que se sigue para hacer efectivo el derecho de jubilación por parte de los trabajadores de la burocracia en el Estado de Baja California. La información recabada es relevante para desarrollar una tesis en el programa de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas que se imparte en la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Autónoma de Baja California por lo que los datos derivados de ésta serán confidenciales y se emplearán únicamente con fines académicos.

A continuación, indique con una “X” su respuesta sobre su percepción en el proceso de jubilación que está llevando a cabo, en una escala de 1 a 5.

1.- ¿Cuánto tiempo lleva esperando su jubilación?

- | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Continuo de Servicio | Meses | 1 año | 2 años | + de 3 años |

2.- ¿Qué factores considera han influido para que se demore su derecho a jubilación?

- | | | | | |
|-----------------------|----------------------------|------------------------|--------------------------|-----------------------|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Ninguno | Reformas/Falta de Recursos | Sin orden de prelación | Por adeudos a ISSSTECALI | Por omisiones |

3.- ¿Qué tan informado esta sobre el reconocimiento al derecho a jubilación por la vía jurídica a través de un juicio de amparo?

- | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Nada | Poco | Medianamente | Bastante | Muy informado |

4.- ¿Estaría usted dispuesto a emprender un proceso de demanda para agilizar el trámite de su jubilación?

- | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Nunca | Algunas veces | Muchas veces | Casi siempre | Siempre |

5.- ¿Qué consecuencias le traería entablar la demanda para acceder a la jubilación por la vía jurídica?

- | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------------|-------------------------------|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Ninguna | Retrasos | Un gasto adicional | Debo demandar el nivel 18 | No se me otorgará el nivel 18 |

Cuestionario

Propuesta para la Generación de un Esquema de Jubilación a Trabajadores Burócratas del Estado de Baja California: Una Experiencia de Política Pública

6.- A propósito de su jubilación, diría Usted ¿Qué tan informado esta sobre el proceso que llevan las autoridades públicas, el Sindicato e ISSSTECALI?

1

Nada

2

Poco

3

Medianamente

4

Bastante

5

Muy informado

7.- ¿Hasta qué punto le preocupa la situación financiera que atraviesa ISSSTECALI?

1

Nada

2

Poco

3

Regular

4

Bastante

5

Mucho

8.- En su opinión, ¿En qué medida la operatividad interna del gobierno afecta los derechos laborales de los trabajadores con derecho a jubilación?

1

Nada

2

Poco

3

Regular

4

Bastante

5

Mucho

9.- ¿Cree usted que las últimas reformas a la Ley de ISSSTECALI han afectado el proceso de jubilación para los trabajadores burócratas?

1

Nada

2

Poco

3

Regular

4

Bastante

5

Mucho

10.- En su opinión, ¿qué tendría que hacer el Gobierno para garantizar las jubilaciones a los burócratas?

1

Nada

2

Reducir el gasto en nómina

3

Pagar adeudos a ISSSTECALI

4

Incrementar aportaciones de los activos, e incluir a los de confianza

5

Rediseñar el sistema de Pensiones

11.- ¿A quién le corresponde la responsabilidad de garantizar las pensiones por jubilación a los trabajadores burócratas?

1

Al ciudadano

2

Al sindicato

3

Al Gobierno Municipal

4

A Gobierno del Estado

5

A ISSSTECALI

12.- ¿Cree que la pensión que recibirá será suficiente para garantizar su nivel de vida?

1

2

3

4

5

Cuestionario

Propuesta para la Generación de un Esquema de Jubilación a Trabajadores Burócratas del Estado de Baja California: Una Experiencia de Política Pública

Muy poco Poco Medianamente suficiente Suficiente Mucho

13.- ¿Qué conoce usted sobre el derecho de recibir un estímulo o bono de permanencia?

☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
Lo desconoce	Lo conoce de referencia	Se debe demandar	Se establece en las Condiciones	Es un derecho

14.- ¿Qué piensa del proceso que ha seguido desde que solicito su jubilación?

☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
Nada (sin problemass)	Se beneficia a simpatizantes del partido en el poder	Falta de empatía y poco apoyo	Es poco transparente	Es tortuoso o lento

15.- En su opinión, ¿Cuáles serían las causas por las que el gobierno no presupuesta el pago de finiquitos para los trabajadores próximos a jubilarse?

☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
Lo desconoce	No es problema donde trabajo	El pago a liberados es un gasto adicional	Por el incremento de jubilados	El gobierno no planifica el gasto

16.- ¿Qué tan de acuerdo está en que algunos gobiernos de la localidad paguen el finiquito a trabajadores próximos a jubilarse a través de un convenio de pago en mensualidades?

☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
Muy de acuerdo	De acuerdo	Indiferente	En desacuerdo	Muy en desacuerdo

17.- Con el incremento de la esperanza de vida deben pagarse pensiones por jubilación por más tiempo, para que ISSSTECALI, pueda soportar esta situación, ¿Qué propone?

☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
Se jubile a los 65 años y se reduzca la pensión	Se jubile a los 70 y se conserven sus derechos actuales	Incrementar las aportaciones de activos y patrón	Se decida el tiempo de retiro y se pague de acuerdo al tiempo cotizado	Que todo se mantenga como hasta ahora